

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



انتشارات  
دبیرخانه  
مجمع تشخیص  
مصلحت نظام

## دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام کمیسیون مشترک

فصل نامه سیاست کلان  
سال هفتم، شماره هشتم، پائیز ۱۳۹۸  
«ویژه نظام قانون گذاری»

- مطالب مندرج در فصل نامه بیان گر دیدگاه های نویسندگان بوده و به معنی تأیید همه یا بخشی از آن نیست.
- نقل قول مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.
- فصل نامه در پذیرش، رد یا ویرایش مقالات آزاد است.

نشانی: تهران، میدان پاستور، خیابان پاستور، روبروی ساختمان  
قدیم مجلس، پلاک ۶  
تماس با ما: ۶۶۴۶۸۱۳۶  
نمابر: ۶۶۹۷۷۲۰۱

صاحب امتیاز: دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

مدیر مسئول: علی احمدی

مدیران اجرایی: حبیب اله حمیدی، عباس فخری

امور اجرایی: علی فرجی، محمد دوست قرین

ویراستاران: حبیب اله حمیدی، حسن میرزایی

صفحه آراء: مرتضی فرش چی

طراحی جلد: محمود خستو

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۲۰۰۰۰ ریال

## فهرست مطالب

### بخش گفتار ..... ۳

- ❖ پیش‌شرط‌های ضروری برای ارتقای نظام قانون‌گذاری؛ علی احمدی ..... ۵
- ❖ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ..... ۱۳

### بخش اول: ضرورت سیاست‌گذاری و مطالبات مقام معظم رهبری ..... ۱۵

- ❖ بررسی آسیب‌ها و اهداف نظام قانون‌گذاری ایران در بیانات امام(ره) و مقام معظم رهبری؛ مسلم آقایی طوق .... ۱۶

### بخش دوم: تحلیل وضعیت، آسیب‌شناسی و موانع ..... ۵۱

- ❖ تفکیک مرزهای دو نهاد قانون‌گذار و اجرا، پیش‌شرط ضروری برای ارتقای نظام قانون‌گذاری؛ علی احمدی ... ۵۲
- ❖ ضرورت تعیین سیاست‌های کلی نظام در امور قانون‌گذاری؛ پاکنهاد ..... ۶۷
- ❖ نقایص سیاست‌گذاری در قانون‌گذاری؛ دلخوش ..... ۷۷
- ❖ چالش‌های نظام قانون‌گذاری؛ سید صمد موسوی خوشدل ..... ۷۹
- ❖ مروری بر چالش‌های نظام قانون‌گذاری از منظر ساختار، فرایند، محتوا و قانون‌گذاران؛ کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی ..... ۸۷
- ❖ اصل «۷۱» قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان؛ محد فتحی، پژوهشکده شورای نگهبان ..... ۱۰۷
- ❖ تحلیل موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان ارجاعی به مجمع تشخیص مصلحت نظام از نگاه آماری از شکل‌گیری مجمع تا سال ۱۳۹۸؛ علی احمدی، جلال‌الدین مشهدی ..... ۱۱۷

### بخش سوم: سیاست‌های پیشنهادی، ارزیابی و نقد ..... ۱۳۳

- ❖ شرح اصل هفتاد و یک قانون اساسی؛ محمد جواهری طهرانی، پژوهشکده شورای نگهبان ..... ۱۳۵
- ❖ پیشنهادهای اولیه در مورد ایده اولیه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛ کمیسیون مشترک ..... ۱۵۹
- ❖ محورهای پیشنهادی برای تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛ کمیسیون حقوقی قضایی ..... ۱۶۵
- ❖ طرح سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران؛ کمیسیون حقوقی قضایی ..... ۱۷۵
- ❖ پیشنهادهای اولیه در مورد سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛ واصله به کمیسیون مشترک ..... ۱۸۵
- ❖ پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛ معاونت حقوقی ریاست جمهوری ..... ۱۸۷
- ❖ سیاست‌های کلی پیشنهادی نظام قانون‌گذاری؛ نظرات جمعی از کارشناسان ..... ۱۹۳
- ❖ سیاست‌های کلی پیشنهادی «نظام قانون‌گذاری»؛ کمیسیون حقوقی و قضایی ..... ۱۹۹
- ❖ نقد معاون حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص تدوین سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ..... ۲۰۳

❖ ویرایش نهایی سیاست‌های پیشنهادی نظام قانون‌گذاری ارسالی به مجمع تشخیص مصلحت نظام؛

۲۰۵ ..... پیش‌نویس سیاست‌های کلی قانون‌گذاری

❖ ۲۰۷ ..... نظر مشورتی شورای مجمع در خصوص سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

**بخش چهارم: گزارش و نقد کتاب** ..... ۲۱۱

❖ ۲۱۳ ..... معرفی و گزارشی از کتاب «مفهوم قانون» اثر هربرت هارت؛ محمد دوست قرین

## پیش‌گفتار

قانون‌گذاری در ایران قدمتی یک‌صد و ده ساله دارد. در این میان جمهوری اسلامی تجربه‌ای بیش از ۴۰ سال دارد. هرچند پس از انقلاب اسلامی با تدوین قانون اساسی جدید و تغییر ساختار حاکمیتی و بازنگری در برخی قوانین و مقررات، تا حدودی قانون‌گذاری شکل سازمان‌یافته‌تری به خود گرفت. با این وجود قانون‌گذاری در کشور با اشکالات و ایراداتی مواجه است که لازم شد با طراحی یک نظام و فرآیند نسبت به رفع مشکلات آن اقدام نمود.

حسب اشراف رهبری معظم انقلاب به مسائل و مشکلات کلان کشور و تجربه طولانی در اداره کشور در جایگاه ریاست جمهوری و در جایگاه مقام رهبری و همچنین مراجعه رؤسای سه قوه به ایشان و بعضاً درخواست رفع اختلافاتی که بین آنها و سایر دستگاه‌ها از حیث قانون‌گذاری پیش می‌آمد، تدوین سیاست‌های کلی «نظام قانون‌گذاری» را از اولویت‌های کشور دانستند و تدوین و پیشنهاد سیاست‌های مرتبط با آن را به مجمع تکلیف نمودند.

با بررسی‌های کارشناسی که در کمیسیون‌های مرتبط مجمع تشخیص انجام گرفت، مشخص شد که در میان حجم انبوهی از حدود ۶۰ هزار عنوان قانون و مقررات مصوب قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، تناقضات و تعارضاتی وجود دارد که مجریان را در مقام اجرا و ضابطین را در مقام نظارت و قضاوت دچار مشکلات عدیده‌ای نموده است.

معظم‌له بر پنج محور در رابطه با تدوین سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری تأکید نمودند:

- ۱- قانون‌گذاری تعیین مسیر امور کشور از طریق مجلس شورای اسلامی است.
- ۲- رعایت ویژگی‌های یک قانون مطلوب نظیر ضرورت، مبنی بر نیازهای واقعی مردم، پایداری و...
- ۳- مهم‌ترین چالش اصلی بین نهاد اجرا و قانون‌گذاری در سیاست‌ها حل و فصل شود.
- ۴- نسبت قانون با اسناد بالادست و همین‌طور مصوبات لازم اجرای پایین دست قانون
- ۵- اولویت‌های قانون‌گذاری

با عنایت به محورهای مورد اشاره، نیازها و ضرورت‌های زمان، پیشنهاد ایده اولیه و رویکرد حاکم بر تدوین سیاست‌ها، پیش‌نویس اولیه تهیه و پس از تأیید اجمالی معظم‌له جهت نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت‌نظام ارسال گردید و نهایتاً سیاست‌های کلی نظام در پاسخ به چالش‌های مورد اشاره، تهیه و توسط مقام معظم رهبری ابلاغ گردید.

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی، انتظار این است که با اجرایی شدن این سیاست‌ها اشکالات موجود در نظام قانون‌گذاری کشور مرتفع شود. همکاری و هماهنگی قوای سه‌گانه بیشتر شود، تنقیح قوانین و مقررات با برطرف کردن تناقضات و ابهامات، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت‌های دولت و مجلس در «وضع قوانین و مقررات؛ لوایح و به طور خاص لایحه بودجه سالانه و همین‌طور الحاق و انتزاع و ایجاد سازمان‌های جدید» انجام پذیرد.

در کشور ما حدود اختیارات مسئولان و مدیران کشور در نحوه مدیریت کشور شکل نظام‌یافته‌ای دارد ولی سلسله مراتب و نظم بین قوانین و مقررات وضعیت مطلوبی ندارد و نوعی پراکندگی و عدم انسجام بر آن‌ها حاکم است. مجموعه‌ای از قوانین بالادستی و راهبردی از یک سو و از سوی دیگر مجموعه مترامی از مقررات و دستورالعمل‌های اجرایی وجود دارد که ایجاد هماهنگی لازم بین قوانین و سیاست‌های بالادستی و مقررات اجرایی کشور، یکی از دغدغه‌های مقام رهبری بود که امیدواریم با اجرایی شدن درست و کامل سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، گام اساسی در ایجاد این همسویی و هماهنگی برداشته شود.

هدف سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری این است که نهاد قانون‌گذار و همین‌طور قوانین و مقررات اجرایی کشور در یک منظومه هدفمند و هماهنگ اداره کشور را تسهیل نموده و زندگی راحت و بدون دغدغه‌ای را برای ملت شریف و بزرگوار ایران اسلامی فراهم آورد. البته این دغدغه وجود دارد که ضمانت اجرایی این سیاست‌های کلی چیست؟ بر همین اساس علاوه بر تأکید مقام معظم رهبری بر جدول زمان‌بندی، اجرای سیاست‌ها توسط قوای سه‌گانه به ویژه مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام با فعال کردن هیأت عالی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی، گزارشات لازم را تهیه و جهت تصمیم‌گیری خدمت مقام معظم رهبری ارائه می‌نماید.

محسن رضایی

دبیر مجمع تشخیص مصلحت نظام

# پیش شرط‌های ضروری برای ارتقای نظام قانون گذاری

علی احمدی<sup>۱</sup>

## مقدمه

در کشور و نظام قانون گذاری، مسئول کیفیت قانون گذاری مشخص نیست. با وجود اینکه از سال ۱۳۸۹ وظایفی به معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی واگذار شده است، در رابطه با این مهم پاسخ گو نیست. مناسب است چنین نهادی در قوه مجریه و معطوف به مشکلات اجرایی قوانین، تعارضات قوانین، ابهامات و خلأهای قانونی پیش بینی شود. تجربه هلند در واگذاری این مهم به وزارت دادگستری تجربه موفق بوده است. این وظایف شامل: ۱- هماهنگ سازی تقنین و مقررات زدایی، ۲- توسعه سیاست‌های کلی کیفیت قانون گذاری و ۳- بازنگری پیش نویس لوایح و مقررات کابینه است.<sup>۲</sup>

## پیش شرط‌های بنیادی برای کیفیت قانون گذاری

با مطالعه آثار منتشر شده در کیفیت قانون گذاری و ایده اولیه برای تدوین سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری، ده پیش شرط بنیادی برای کیفیت قانون گذاری، مورد بررسی قرار می گیرد.

### ۱- ضرورت قانون

ابتنای قانون باید بر ملاحظات و بررسی‌های دقیق تمام واقعیت‌ها، منافع و گزینه‌های مرتبط باشد. قانون گذاری برای تأمین این پیش شرط و چگونگی انجام آن باید تمام واقعیت را مورد ارزیابی قرار دهد. سند ارزیابی تأثیر قانون بر مردم و سایر تعهدات ناشی از قوانین قبلی، اثرات اجتماعی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، بهداشتی و زیست محیطی، به تناسب پیشنهادهای قانونی مورد بررسی قرار گیرد.

قانون جدید تنها در صورتی باید ارائه شود که در جامعه نیاز واقعی وجود داشته باشد و بر مبنای آن پیشنهاد قانون، ضروری قلمداد شود. از جمله کارکردهای قانون کنترل اجتماعی است، بنابراین باید ثابت شود که هیچ راه‌حلی غیر از وضع قانون وجود ندارد. هیچ قاعده‌ای برای کنترل اجتماعی و یا هیچ گزینه تقنین حتی در سطحی پایین تر وجود ندارد. مهمتر اینکه هزینه‌ها و سایر تأثیرات قانون بر افراد، شرکت‌ها و نهادها و مقامات اجرایی ملی و محلی ارزیابی و در جهت کاهش هزینه‌ها و آسان نمودن فعالیت‌ها باشد.

۱- رئیس کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

۲- عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانون گذاری: تجربه هلند؛ گروه حقوق عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ص ۵

## ۲- معطوف به نیازهای واقعی مردم

در قانون‌گذاری، ضروری است که از یک‌سو در جهت تأمین نیاز واقعی مردم اطمینان حاصل شود و از سوی دیگر، نقطه‌ای بدون در نظر داشتن کلیت نظام حقوقی فربه نشود؛ وضعیتی که به عنوان تورم تقنینی وصف شده است. نظام حقوقی بسیار گسترده و حجیم، فهم قوانین را با دشواری مواجه می‌سازد. همچنین افزایش ریسک احتمالی که ناسازگاری و تناقضات را در پی دارد، توأم با این نتیجه است که بخش‌های خاصی از نظام حقوقی می‌تواند مبهم باشد. بنابراین قوه قانون‌گذاری باید دیدگاهی کلی و جامع در کار خود به منظور ممانعت از کنترل خارج شدن آن، اتخاذ کند. برای تحقق این هدف، فعالیت تقنینی باید دقیقاً به موارد ضروری محدود شود.

در ارزیابی قوانین، چنان‌چه رویکرد اصلی مردم محوری و نه نهاد محوری است، قانون باید قادر به انجام سریع و ساده کارکردهای خود باشد. در نتیجه تأثیر قانون بر زندگی مردم و کاهش هزینه زندگی آن‌ها حائز اهمیت است. ارتباط با توده مردم برای شناخت نیازهای واقعی آن‌ها،<sup>۳</sup> شناخت فوریت‌ها و اولویت‌ها هنر بزرگ مجلس است. شناخت مشکلات عمومی‌تر، محسوس‌تر، مراتب‌بارتر برای مردم و همت گماشتن به رفع آن‌ها.<sup>۴</sup>

برای نمونه با توجه به این رویکرد قانون، باید سهولت انجام کسب و کار را سرعت بخشد. در بررسی‌ای که پژوهشکده سیاست‌گذاری علم، فناوری و صنعت دانشگاه شریف انجام داده است، در بین سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۶، رتبه ایران در شاخص اصلی آغاز کسب و کار جدید، کسب مجوزها، دریافت وام و اعتبار، اجرای قرارداد و ثبت، شاخص‌های حفاظت از حقوق سهام‌دار، پرداخت عوارض و مالیات و حل و فصل، در جهان رتبه ۱۱۹ و ۱۲۰ را داشته و در منطقه مورد نظر چشم‌انداز بیست ساله کشور، در بین ۱۹ کشور رتبه ۱۲ است. حال آن‌که در قانون افراد نباید ملزم به اخذ چندین مجوز شوند. این مسئله با تلفیق قوانین یا هماهنگ‌سازی رویه‌ها امکان‌پذیر است.

## ۳- مطابقت قانون با اسناد بالادستی

قوانین باید با اسناد بالادست یعنی موازین شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی مطابقت داشته باشد. اگر چه در خروجی قانون، شورای نگهبان وظیفه انطباق قانون با اسناد بالادست را به عهده دارد، ولی برای انطباق قانون با این اسناد در ورودی قانون یعنی تنظیم لایحه و طرح، سازوکاری وجود ندارد. به عبارت دیگر نظام قانون‌گذاری فاقد قانون شیوه قانون‌نویسی یا پیش‌شرط‌های لازم برای رعایت دقیق ویژگی‌های شکلی و ماهوی قانون‌نگاری و قانون‌گذاری است. علاوه بر این:

۳- بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۷۱/۷/۷)

۴- بیانات مقام معظم رهبری (۱۳۷۶/۳/۶)



۱- کثرت مفاهیم مرتبط و در عین حال غیرمترادف مانند موازین اسلامی (اصل ۴، ۲۰، ۲۶، ۶۱، ۹۴، ۱۰۵ و ۱۷۵)، موازین شرع (اصل ۱۱۲)، احکام اسلامی (اصل ۹۱ و ۹۶)، اسلام (اصل ۲۸)، مبانی اسلامی (اصل ۲۴ و ۲۷)، اساس جمهوری اسلامی (اصل ۲۶)، نظام جمهوری اسلامی (اصل ۱۰۰)، انطباق قانون را با این سند بالادستی به سبب عدم ضابطه‌مندی موازین و فقدان شفافیت مفهومی، دچار نوعی آشفتگی در برداشتها از این مفاهیم نموده است.

۲- با وجود اختلاف در برداشت مفاهیم مذکور، در صورت توافق بر یک معنای واحد از این مفاهیم، قانون اساسی وظیفه انطباق قانون با این موازین را برعهده شورای نگهبان گذاشته است، اما در رابطه با معیار انطباق برای تشخیص، همچنان خلأ وجود دارد. آیا موازین شرع همان است که فقهای شورای نگهبان تشخیص می‌دهند؟ آیا موازین همان است که مراجع تقلید بیان می‌کنند؟ آیا موازین شرع همان چیزی است که حاکم شرع و ولایت فقیه تشخیص می‌دهد؟ در صورت تفاوت در نظرات فقهی، فتوای معیار جهت تشخیص کدام است؟ مرجع تعیین فتوای معیار کیست؟

۳- در مورد قانون اساسی نیز بسیاری از قوانین و مقررات قبل از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی و از حیث انطباق با قانون اساسی مغایر هستند، مراجع تصویب‌کننده آنها نیز فاقد صلاحیت بوده‌اند. با توجه به آثار حقوقی تصویب قانون اساسی، نسخ قوانین و مقررات مغایر از ضروریات قلمداد شده است. با گذشت ۴۰ سال از پیروزی انقلاب اسلامی، این قوانین و مقررات با قانون اساسی انطباق داده نشده‌اند.

۴- پس از پیروزی انقلاب اسلامی، بسیاری از قوانین و مقررات از جمله مصوبات شورای انقلاب و یا قبل از بازنگری در قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، وضع و تصویب شده‌اند. برخی از قوانین و مقررات با توجه به آثار حقوقی تصویب بازنگری قانون اساسی، با اصل یا اصول بازنگری شده مغایرت دارند. در رابطه با شناسایی و اصلاح آنها نیز اقدامی نشده است.

### سایر مقررات لازم‌الاجرا از حیث مراجع صلاحیت‌دار برای وضع مقرر سه دسته‌اند:

۱- مراجعی که به صراحت در قانون اساسی ذکر شده‌اند مانند: مراجع وضع آئین‌نامه، اساس‌نامه، تصویب‌نامه (موضوع اصول ۱۳۸)، برنامه و خط‌مشی و تصمیمات دولت (موضوع اصل ۱۳۴)، آرای وحدت رویه و ضوابط (موضوع اصل ۱۶۱)، قوانین آزمایشی (موضوع اصل ۸۶)، حدود و عرصه صلاحیت این مراجع جهت وضع مقررات لازم‌الاجرا، جایگاه آنها در سلسله مراتب قوانین و مقررات و چگونگی انطباق این مصوبات با اسناد بالا دست در نظام حقوقی کشور مشخص نیست.

۲- مراجعی که در قانون اساسی ذکر نشده‌اند اما به ضرورت و براساس اختیارات و اعمال ولایت تشکیل شده‌اند؛ مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی که در صورت ضرورت استمرار، حدود و عرصه وضع مقرر به توسط این گونه مراجع و همین‌طور جایگاه این مقررات در سلسله مراتب قوانین و مقررات و مهم‌تر چگونگی انطباق مصوبات این مراجع با اسناد بالادستی در نظام قانون‌گذاری کشور مشخص نیست.

۳- مراجعی که بر مبنای اعطای صلاحیت توسط مقام صلاحیت‌دار، یعنی قانون‌گذار به وضع مقررات لازم‌الاجرا می‌پردازند مانند: شورای عالی اقتصاد، شورای عالی پول و شوراها اسلامی شهر و روستا و... علاوه بر تکثیر این مراجع که بنابر گزارش معاونت حقوقی رئیس‌جمهور به ۱۶۸ مرجع می‌رسند، هم حدود صلاحیت، هم سلسله مراتب این مقررات و مراجع وضع مقرر و هم چگونگی انطباق این مصوبات با اسناد بالا دست، آشفتگی‌های قانون و مقررات گذاری، نظام حقوقی را دو چندان کرده است.

#### ۴- برتری قانون و مرجع وضع قانون

قانون‌گذاری، تعیین مسیر جریان امور کشور توسط مجلس شورای اسلامی در چهارچوب اسناد بالادست است.<sup>۵</sup> پدید آورنده نرم‌افزار اصلی حرکت کشور است.<sup>۶</sup> از طرف دیگر نماد مردم‌سالاری، مجلس و پارلمان است. لذا قانون نباید اعتباری بیش از حد لزوم به مقررات فروتر ببخشد؛ به‌گونه‌ای که جریان امور کشور را با آشفتگی و یا تغییر مواجه کند. قوانین دست‌کم باید تعیین‌کننده خطوط اصلی جریان امور کشور باشند. به عبارتی جریان امور کشور را ریل‌گذاری کنند تا قطار اجرا برای رسیدگی به امور مردم سریع‌تر و سالم‌تر حرکت کند. بر این مبنای تکثیر مراجع مقرر گذاری و ایجاد شوراها عالی و مجامع که در بسیاری از موارد خارج از صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه هستند و تفویض و واگذاری برخی امور در مقرر گذاری خلاف مصلحت برتری قانون و قانون‌گذار است.

#### ۵- سازگاری با سایر قوانین

سازگاری با سایر قوانین، به همان‌گونه که انسجام درونی قانون و سازگاری مواد و تبصره‌های یک قانون با یکدیگر و همین‌طور با هدف قانون، دارای اهمیت است، سازگاری قانون با مجموعه قوانین دیگر از جمله قوانین و مقررات قبلی و نسبت این قانون با آن‌ها نیز دارای اهمیت بسیار است. پیشنهاد کنندگان قانون اعم از این که در قالب لایحه و یا طرح قانونی باشد، باید اطمینان حاصل کنند که قوانین جدید تعهدی مغایر با

۵- ایده اولیه نظام قانون‌گذاری

۶- بیانات مقام معظم رهبری

تعهدات سایر قوانین برای اشخاص حقیقی، شرکت‌ها و مقامات اجرایی ایجاد نمی‌کنند. قوانین جدید، تکرار مفاد قوانین قبلی و تعهدات ناشی از آن یا در تعارض با آن و یا سبب ابهام در مفاد قوانین و تعهدات ناشی از آن‌ها نمی‌شود. در هر صورت قانون جدید با نسخ صریح یا ضمنی تعارض و تکرار در قوانین را ریشه‌کن کند.

حتی اگر قوانین با یکدیگر ناسازگاری و تعارض نداشته باشند، باید از گوناگونی غیرضروری میان مواد قوانینی که محتوایی کم و بیش یکسان دارند، پرهیز کرد؛ چرا که از مهم‌ترین هدف‌های قانون گذاری هماهنگی میان قوانین و پرهیز از کار عبث و بیهوده است.

## ۶- ثبات و پایداری

تغییرات مکرر در قانون و ناپایداری آن از جمله مشکلات قانون گذاری است. به سبب قابل پیش‌بینی نبودن ماندگاری و ثبات قانون، روند و رویه‌های زندگی مردم نیز از این بی‌ثباتی تأثیر می‌پذیرند. لذا در نظام قانون گذاری می‌بایست از تغییرات مکرر و سریع در قانون و تا حد امکان از قوانین موردی و برای فواصل زمانی کوتاه اجتناب کرد. قانون می‌بایست قابل ماندگاری باشد.

## ۷- قابلیت اعمال و اجرا

قانون باید قابلیت اجرا داشته و قابلیت پیروی از قانون برای مردم و شهروندان را در بطن خود داشته باشد. اگر قانون برای شهروندان یا اشخاص حقوقی و مقامات اجرایی قابلیت پیروی نداشته باشد، هم منصفانه نیست و هم فایده عملی ندارد. برای انطباق قانون با اسناد بالادست موازین شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی در نظام حقوقی ایران مراجع مشخصی معین شده است. اما برای تشخیص قابلیت اجرایی قانون، سازوکار معینی وجود ندارد. به عبارت دیگر قانون اساسی در این رابطه ساکت است. به نظر می‌رسد با توجه به اصل «۱۱۳» قانون اساسی که رئیس‌جمهور را مسئول اجرای قانون اساسی می‌داند و از سوی دیگر، رئیس‌جمهور به سبب مسئولیت اجرایی، نسبت به محدودیت‌ها و موانع اجرای قانون و پیروی از آن توسط مردم، اشخاص حقوقی و مقامات اجرایی آگاهی بیشتر و بهتری دارد، به رسمیت شناختن حق اعتراض نسبت به چنین قوانینی برای رئیس‌جمهور خلاف قانون اساسی قلمداد نمی‌شود.

## ۸- کار آیی

یک قانون ممکن است قابل اجرا و اعمال باشد. شهروندان، اشخاص حقوقی و مقامات اجرایی نیز از آن پیروی کنند، اما در عین حال کارا نباشد. برای مثال اگر قانون مبارزه با مواد مخدر یا قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، هر نوع قاچاق را ممنوع کند، اما افراد بتوانند به راحتی این کالاها را به طرق مختلف و در مکان‌های مختلف به دست بیاورند، قانون مذکور کارایی نخواهد داشت.

## ۹- ساده، روشن و شفاف<sup>۷</sup>

ساختار قانون و زبان آن باید تا حد ممکن ساده، روشن و شفاف باشد. ارتباط قوانین با یکدیگر نیز باید از همین منظر پیروی کند. «شفاف» به معنای سهولت فهم یا قابلیت درک است. همچنین این اصطلاح به معنای دوپهلو نبودن یا عدم ابهام است. برای آن که یک سند به عنوان سندی واضح و شفاف وصف شود، نه تنها باید فهم آن برای مخاطبانش میسر باشد، بلکه همچنین باید پیام یکسانی را برای کسانی که آن را می‌خوانند در بر داشته باشد.

شفافیت در پیام‌های قانون‌گذاری، از دو نقطه نظر مورد بررسی قرار می‌گیرد: یکی شفافیت در نظام حقوقی به مثابه یک کل و دیگری شفافیت در مصوبات خاص ارزیابی شده به عنوان مصوباتی منفرد.

نظام حقوقی یک حکومت شامل انواع مختلفی از مصوبات است که به سطوح مختلف تقسیم می‌شود و بدین ترتیب سلسله مراتبی از هنجارها را تشکیل می‌دهند.

شفافیت در قانون به عنوان یکی از اجزای نهاد حقوقی، به شفافیت هریک از مصوباتی بستگی دارد که تشکیل دهنده نظام حقوقی است. یک ساختمان با کیفیت بالا نمی‌تواند از مصالح با کیفیت پایین ساخته شود. کمیت مصوبات، نظام استفاده شده برای ساماندهی آن‌ها و ارتباط ایجاد شده بین آن‌ها، همه نقشی قاطع ایفا می‌کنند؛ درست مانند آجرهایی که چیده می‌شوند و با روی هم قرار گرفتن به کیفیت بنا کمک می‌کنند.

## ۱۰- دسترسی آسان عموم به قانون

حکم مشهور جهل به قانون رافع مسئولیت نیست، متضمن این حق است که همه اعضای جامعه بتوانند نسبت به قانون و قواعدی که معتبر هستند و در خصوص محتوای آن قوانین و قواعد به منظور تبعیت از آنها آگاهی و کسب اطلاع نمایند. برای این که این حق اعمال شود، قانون نه تنها باید برای عموم قابل دسترسی باشد، بلکه باید به

۷- ر.ک قانون واضح، جرارد کاسیگانک؛ ترجمه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۹۱

شیوه‌ای بیان شود که به اندازه کافی برای فهم مناسب توسط افرادی که از آن متأثر می‌شوند، واضح باشد. لذا لازم است قوانین همیشه همراه با یک گزارش توجیهی معتبر منتشر شوند، تا ملاحظات مورد نظر در مورد قوانین را توضیح دهند؛ دفترچه‌های راهنمایی برای غیرمتخصصان تهیه و در دسترس آن‌ها قرار گیرد.

قوانین، صرفاً به شرط این که در شکل مناسب منتشر شوند، تبعیت و پیروی از آن برای افراد، شرکت‌ها، نهادها و مقامات لازم‌الاتباع است. اگر حکومت از ارائه قوانین به مخاطبانش خودداری کند، نمی‌تواند از شهروندانش تبعیت از آن را انتظار داشته باشد. این امر یک اصل به رسمیت شناخته شده در حاکمیت قانون است. شکل و شرایط انتشار قانون یکی از موضوعات بسیار مهم در اعتبار قانون محسوب می‌شود. قانون می‌تواند یک پدیده زنده تلقی شود، بدین معنی که دائماً مصوبات به وسیله برخی اصلاحات تغییر می‌یابند و برخی دیگر به موجب قانون جدید نسخ و جایگزین می‌شوند. این تغییرات که در برخی موارد با تعدد فراوان صورت می‌گیرد، دسترسی به قانونی را که لازم‌الاجرا است را برای مردم با دشواری مواجه می‌سازد.

در این ویژه‌نامه در تدوین سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و در راستای انجام وظایف، به خصوص پاسخ‌گویی به مطالبات جدی مقام معظم رهبری، مجموعه حاضر بخشی از مباحث و مستندات فرایند تنظیمی از ایده اولیه تا پیشنهاد نهایی بحث‌ها و جلسات کارشناسی است که سعی نموده آسیب‌ها، چالش‌ها، ابهام‌ها و نقاط قوت و ضعف را در همه حوزه‌ها و شقوق مختلف رصد، تحلیل و راه‌کار ارائه نماید.

بخش‌های مختلف این ویژه‌نامه چالش‌ها و آسیب‌شناسی وضع موجود نظام قانون‌گذاری، کثرت قانون، فقدان سلسله مراتب قوانین و مقررات، حدود و صلاحیت و قلمرو بررسی وضع مصوبات لازم‌الاجرا، اولویت‌های قانون‌گذاری و سازوکارها مورد بررسی واقع شده است.

قوای سه‌گانه و شورای نگهبان موظف به ارائه برنامه زمان‌بندی در تحقق این سیاست‌ها شده‌اند. با این وجود انتظار می‌رود جامعه دانشگاهی و پژوهش‌گران با نقدها و نوشته‌ها و بیان خود در تبیین ابعاد مختلف سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، به تحقق و عینیت‌بخشی به رعایت ویژگی‌های قانون ارتقای نظام قانون‌گذاری کمک نمایند.



## سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری<sup>۸</sup>

حضرت آیت‌اله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی در اجرای بند یک اصل «۱۱۰» قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را ابلاغ و با توجه به اهمیت موضوع در حاشیه آن مرقوم فرمودند: «سیاست‌ها به قوای سه‌گانه ابلاغ شود. سه قوه موظفند اقدامات را زمان‌بندی و پیشرفت‌ها را گزارش نمایند». متن سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مصوب مقام معظم رهبری که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تنظیم شده است، به این شرح است:

بسم الله الرحمن الرحيم

- ۱- توجه به موازین شرع به عنوان اصلی‌ترین منشاء قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی؛
- ۲- ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی؛
- ۳- تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مقررات با قانون اساسی؛
- ۴- نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست‌های کلی نظام؛
- ۵- تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از «قانون»، «آئین‌نامه»، تصویب‌نامه و بخش‌نامه موضوع اصل «۱۳۸»، «قانون آزمایشی و اساس‌نامه موضوع اصل «۸۵»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل «۱۳۴»، «آراء وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل «۱۶۱» و سایر مقررات و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور براساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد، از طریق مجلس شورای اسلامی؛
- ۶- تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه؛
- ۷- تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالانه کل کشور (پیش‌بینی درآمدها، هدف‌گذاری‌ها، موارد هزینه و...) با تصویب قانون لازم و اصلاح آئین‌نامه داخلی مجلس؛
- ۸- تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزرا و وظایف و اختیارات آنان، وظایف قانونی رئیس‌جمهور موضوع اصل ۶۰ و ۱۲۴ قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان‌های اداری، از طریق تصویب قانون؛

- ۹- رعایت اصول قانون‌گذاری و قانون‌نویسی و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تاکید بر:
- قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن
  - معطوف بودن به نیازهای واقعی
  - شفافیت و عدم ابهام
  - استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی
  - بیان شناسه تخصصی هر یک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن
  - ابتناء بر نظرات کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای قانون
  - ثبات، نگاه بلندمدت و ملی
  - انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها بدون ذکر شناسه تخصصی
  - جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرآیند قانون‌گذاری
  - عدالت محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی.
- ۱۰- تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور در طول برنامه ششم توسعه؛
- ۱۱- تعیین سازوکاری از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت طرح در مجلس (موضوع اصل ۷۵ قانون اساسی) قبل از طرح و اعلام وصول؛
- ۱۲- ضابطه‌مندسازی و تعیین نصاب بالا برای ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد تعارض مصوبه مجلس با نظر شورای نگهبان؛
- ۱۳- بازنگری در مصوباتی که براساس مصلحت در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است از حیث تعیین دوره اعتبار مصلحت؛
- ۱۴- رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی، بازنگری در قوانین موجود این نهادها، پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی؛
- ۱۵- تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری با محوریت گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجرا نشده قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، برنامه پنج‌ساله توسعه و مطالبات رهبری؛
- ۱۶- رعایت تدابیر فرماندهی کل نیروهای مسلح در قانون‌گذاری برای نیروهای مسلح؛
- ۱۷- ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ رعایت، تمکین و احترام به قانون و تبدیل آن به یک مطالبه عمومی.



## **بخش اول: ضرورت سیاست‌گذاری و مطالبات مقام معظم رهبری**

### **مقالات:**

❖ بررسی آسیب‌ها و اهداف نظام قانون‌گذاری ایران در بیانات امام (ره) و مقام معظم رهبری؛ مسلم آقای طوق



# بررسی آسیب‌ها و اهداف نظام قانون‌گذاری ایران

## در بیانات امام(ره) و مقام معظم رهبری

مسلم آقای طوق<sup>۹</sup>

### درآمد

عموماً در کشورهای مختلف پارلمان‌ها بخشی از برنامه کاری خود را با استناد به آنچه شاید بتوان منویات دولت نامید، تنظیم می‌کنند. بارزترین نمونه در این خصوص، سنت پارلمانی انگلیس و «کشورهای مشترک‌المنافع»<sup>۱۰</sup> است که در آغاز دوره قانون‌گذاری، بیانات سلطنتی<sup>۱۱</sup> که در جلسه دوم پارلمان خطاب به نمایندگان قرائت می‌شود، مورد توجه قرار می‌گیرد. چنین سستی در کشورهای جمهوری نیز وجود دارد. چنان‌که رئیس‌جمهور آمریکا در آغاز هر دوره کنگره، در جلسه مشترک مجلسین، خطابه‌ای<sup>۱۲</sup> را در ارتباط با وضعیت کشور ارائه می‌کند که در آن به بیان برخی از برنامه‌های کاری دولت می‌پردازد. چنین رویه‌ای در کشورهای پادشاهی همچون هلند، نروژ، سوئد، تایلند، مالزی و جمهوری‌هایی همانند ایالات متحده آمریکا و فیلیپین، جاری است.

این سخنرانی‌ها معمولاً حوزه‌های مختلفی را دربر می‌گیرند. برای نمونه فرماندار کانادا در آغاز نخستین نشست کاری چهل و یکمین پارلمان این کشور، به نیابت از ملکه الیزابت دوم، موارد متعددی را مورد توجه قرار داده و آن‌ها را به عنوان اولویت‌های کاری دولت قلمداد کرده است: اشتغال، رشد اقتصادی، رفع کمبودها، حمایت از خانواده، امور دفاعی، امنیت و وحدت ملی، مقابله با جرائم و اعمال شرارت‌آمیز، حمایت از صنایع و مسائل مربوط به پاسخ‌گویی دولت.<sup>۱۳</sup> مطالعه این موارد نشان می‌دهد که ذکر این موارد به عنوان برنامه‌کاری دولت به شمار می‌رود و پارلمان با تبدیل آن‌ها به قانون، در جهت اجرای آن‌ها گام برمی‌دارد.

در خصوص موضوع سیاست‌های کلی قانون‌گذاری و جهت‌گیری‌هایی که مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای دخیل باید در امر قانون‌گذاری داشته باشند، آراء و اندیشه‌های حضرت امام خمینی(ره) و حضرت آیت‌الله خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی به عنوان یک منبع بسیار غنی قابل توجه است. هر دو ایشان در

۹- استادیار دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری

۱۰- Commonwealth of Nations

۱۱- Speech from the Throne

۱۲- با عنوان (State of Union Address)

۱۳- سایت رسمی پارلمان کانادا متن تمامی بیانات سلطنتی را از سال ۱۸۶۷ تاکنون ارائه می‌کند:

دیدارهای مختلفی که با نمایندگان دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی و همچنین در بیاناتی که در جاهای دیگر داشته‌اند و در پیام‌های خود، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های گوناگونی را برای نظام قانون‌گذاری کشور ترسیم کرده‌اند.

با توجه به اینکه سیاست‌های کلی نظام در امر قانون‌گذاری پس از تدوین باید به تأیید و تصویب مقام معظم رهبری برسند، شایسته است که در تدوین آن از این منابع استفاده شود. از طرف دیگر، همان‌طور که خواهیم دید، مواردی که در این بیانات مورد اشاره واقع شده‌اند، در اغلب موارد عصاره و جان‌مایه همه آن مواردی است که نظام قانون‌گذاری کشور برای ارتقای وضعیت خود و رفع کاستی‌هایی که هم‌اکنون از آن رنج می‌برد، به آن‌ها نیازمند است. بدین منظور مطالب خود را در دو بند سامان داده‌ایم. در بند اول به بررسی آراء و اندیشه‌های حضرت امام و در بند دوم به مطالعه اندیشه‌های مقام معظم رهبری پرداخته و موارد مستخرج از این بیانات را طی چند شماره مورد اشاره قرار خواهیم داد.

### **بررسی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در بیانات امام (ره)**

با مطالعه بیانات امام خمینی(ره) که در آن‌ها به نوعی به نظام قانون‌گذاری کشور و یا ویژگی‌های یک مجلس شورای اسلامی اشاره شده است، با مواردی مواجه می‌شویم که گویا از نظر ایشان اهمیت اساسی برای نظام جمهوری اسلامی ایران دارند؛ زیرا در اغلب موارد از باب «فَذَكِّرْ إِنْ نَفَعَتِ الذِّكْرَى» تکرار و مورد تأکید دوباره واقع شده‌اند. اندیشه‌های حضرت امام(ره) در ارتباط با قانون و قانون‌گذاری از آن‌جا اهمیت دارد که به عنوان نمونه اندیشه ناب اسلامی در این حوزه به شمار می‌رود که هرچند رگه‌هایی از آن پیش‌تر توسط دیگر علما و فقهای شیعه همچون نائینی و مدرس مطرح شده بود، ولی هرگز انسجام و پختگی مباحث امام را نداشتند.

نگاهی به آراء و اندیشه‌های امام در زمینه قانون و قانون‌گذاری و نقش مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که مهم‌ترین دغدغه ایشان در این خصوص نشأت گرفته از فضای انقلاب اسلامی و شعارهای بنیادی آن است. دوری از نظام قانون‌گذاری طاغوتی و سیر به سمت قانون‌گذاری اسلامی و توجه به محرومان و تأکید به رعایت عدالت اجتماعی، از جمله موارد مهمی هستند که در بیانات و پیام‌های ایشان به وفور مورد توجه واقع شده‌اند. علاوه بر این دو مسئله مهم و اساسی، در بیانات دیگری که از ایشان درباره قانون و نظام قانون‌گذاری در دست است، به موارد دیگری نیز اشاره شده است که می‌توان تمامی آن‌ها را به شکل زیر خلاصه کرد:

## ۱) لزوم توجه به موازین و ارزش های اسلامی در قانون گذاری

بی تردید امام بیش از هر چیز دیگر به اسلام می اندیشید. سرکوب و منکوب کردن آموزه های اصیل اسلام در طول بیش از نیم قرن نظام قانون گذاری مدرن در ایران در دوران مشروطه را می توان مهم ترین عامل خیزش مردم مسلمان ایران و سرنگونی نظام طاغوتی پهلوی در سال ۱۳۵۷ دانست. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در چنین فضای انقلابی تدوین شد و تزریق آموزه ها و مقررات اسلامی در کالبد نظام، یکی از آشکارترین رسالت هایی بود که قانون اساسی بر دوش حاکمان جدید نهاده بود. امام به عنوان راهبر اصلی ماشین انقلاب، بیش از هر کس دیگری به این مهم اهمیت می داد و بیش از همه در این باره می اندیشید و تلاش می کرد. قسمت اعظم سخنانی که از ایشان ثبت شده است، صبغه تبلیغ اسلامی دارد و به همین دلیل نباید تعجب کرد که در مورد نظام قانون گذاری نیز بیشترین تاکید ایشان بر اسلامی کردن قوانین و رعایت هر چه بیشتر مقررات اسلامی است. در زیر به عنوان نمونه به چند مورد از بیانات و پیام های ایشان که در طول سال های پس از انقلاب صادر شده اند و در آن ها به مسئله اسلام تاکید شده است، اشاره می شود:

۱. ایشان در بیانات خود با حضور نمایندگان دوره اول مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۴ به لزوم رعایت اسلام در قانون گذاری ها تاکید کرده اند:

«... (بدانید) که در پیشگاه خدای تبارک و تعالی هستید و باید برای اسلام و برای احکام اسلام - که به ما منت گذاشته است و همه پیروزی های ما به واسطه اوست - خدمت بکنیم و با کمال قدرت خدمت بکنیم. خوف این معنا را نداشته باشید که اگر در مجلس شما یک مطلبی را بگویید، پیش روشن فکرها این خوب نیست. شما نماز هم اگر بخوانید بعضی از این روشن فکرها پیششان خوب نیست. شما اگر دعا هم بخوانید بعضی از این ها پیششان خوب نیست. من نمی گویم همه روشن فکرها، روشن فکر خوب در همه طبقات هست. اما آن هایی که از اولی که این جمهوری اسلامی خواست پایش را بگذارد توی این مملکت، مخالفت کردند و آن هایی که به اسم خدمت به خلق می خواهند نگذارند این جمهوری اسلامی تحقق پیدا بکند. شما خوف هیچ کس را نداشته باشید؛ نه خوف چپی ها را داشته باشید، نه خوف راستی ها را داشته باشید. (راهنمای شما در مسائل، قانون اساسی است و اسلام و قانون اساسی هم تابع اسلام است. باید به اسلام فکر بکنید)»<sup>۱۴</sup>

۲. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۵۹/۳/۷ به مناسبت افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی خطاب به نمایندگان این دوره صادر کرده اند، به مسئله عدم مخالفت قوانین با احکام شرع توجه فرموده اند:

«لازم است طرح هایی که در مجلس می گذرد، مخالف با احکام مقدسه اسلام نباشد و با کمال قدرت، با پیشنهاد های مخالف با شرع مقدس که ممکن است از روی نا آگاهی و غفلت طرح شود، شدیداً مخالفت

۱۴- خمینی، روح اله (امام) (۱۳۸۵) صحیفه امام (مجموعه آثار امام خمینی)، تهران: مؤسسه نشر و تنظیم آثار امام خمینی (ره)، ج ۱۲، ص ۳۴۹.

نمایید و از قلم‌های مسموم و گفتار منحرفین هراسی نداشته باشید...»<sup>۱۵</sup>

۳. ایشان در بخشی از بیانات خود که به تاریخ ۱۳۶۱/۱۱/۴ در جمع نمایندگان مجلس شورا در ارتباط با رسالت، جایگاه و عملکرد مجلس افاضه کرده‌اند، به لزوم تبعیت از راه مستقیم اسلام تاکید کرده‌اند:

«آنچه من آرزو دارم این است که ما و شماها که در مرکز قانون‌گذاری هستید و از همه مهم‌تر محل شماسست و دیگران هم که مابعد این واقع هستند، تحت تأثیر هیچ مکتبی واقع نشویم... ما باید راه مستقیم اسلام را بگیریم و مطالعات اسلامی داشته باشیم، یا از کسانی که مطالعات اسلامی دارند یاد بگیریم... اگر یک مکتب انحرافی، ما را در تحت تأثیر خودش قرار بدهد، ما از اسلام غافل شده‌ایم... ما باید درصدد این معنا باشیم که اگر رأی به یک پیشنهادی می‌دهیم، توجه بکنیم که ما تحت تأثیر یک مکتبی از مکتب‌های دنیا واقع نشویم. ما تحت تأثیر قرآن باشیم، تحت تأثیر احادیث از ناحیه پیغمبر صلی الله علیه و آله باشد»<sup>۱۶</sup>

## ۲) لزوم توجه به محرومان و نیل به عدالت اسلامی

مستضعفان قشر مورد علاقه امام بودند. ایشان به بهانه هر مناسبتی درباره آن‌ها سفارش می‌کرد و تلاش برای بهبود وضعیت آن‌ها را هم‌چون جهاد در راه خدا می‌دانست. حتی ایشان در سخنرانی خود که در تاریخ ۱۳۵۷/۱۲/۱۰ برای اقشار مختلف مردم ارائه کردند، اعلام نمودند که «اسلام در خدمت مستضعفان است»<sup>۱۷</sup>. در همین راستا ایشان در توصیه‌های خود درباره قانون و نظام قانون‌گذاری، رعایت حال محرومان و مستضعفان را به عنوان یکی از سیاست‌های کلی نظام تلقی می‌کند. در زیر به چند نمونه از این تأکیدات اشاره شده است:

۱. ایشان در صدر پیام مورخ ۱۳۵۹/۳/۷ که به مناسبت افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی خطاب به نمایندگان این دوره صادر کرده‌اند، به لزوم رعایت عدالت اجتماعی توجه فرموده‌اند:

«شما دوستان محترم، نماینده ملتی هستید که جز به اسلام بزرگ و عدالت الهی - اسلامی فکر نمی‌کنند و انتخاب شما برای پیاده نمودن عدالت اسلامی است که در طول سلطنت ظالمانه و غاصبانه رژیم شاهنشاهی، از آن محروم بودند... ببینیم شما و دولت منتخب شما با ملت مستضعف که به حرکت انقلابی هم ما را از انزوا خارج نمود، چه خواهید کرد...»<sup>۱۸</sup>

۱۵- همان، ج ۱۲، ص ۳۶۲.

۱۶- همان، ج ۱۷، ص ۲۴۹.

۱۷- همان، ج ۶، ص ۲۷۱.

۱۸- همان، ج ۱۲، ص ۳۶۲.

همچنین در ادامه و در بند ۲ همین پیام اعلام می‌کنند:

«امید آن است که رسیدگی به حال مستضعفین و مستمندان کشور که قسمت اعظم ملت مظلوم را دربر می‌گیرد، در رأس برنامه‌ها قرار گیرد...»<sup>۱۹</sup>.

در بند ۸ نیز اعلام می‌کنند:

«طرح‌ها و پیشنهادهایی که مربوط به عمران و رفاه حال ملت خصوصاً مستضعفین است، انقلابی و با سرعت تصویب کنید...»<sup>۲۰</sup>.

۲. ایشان در وصیت‌نامه الهی-سیاسی خود مجدد به بحث حمایت از محرومان و مستضعفان توجه کرده و آنان را مورد سفارش قرار داده است:

«و به مجلس و دولت و دست‌اندرکاران توصیه می‌نمایم که قدر این ملت را بدانید و در خدمت‌گزاری به آنان خصوصاً مستضعفان و محرومان و ستمدیدگان که نور چشمان ما و اولیای نعم همه هستند و جمهوری اسلامی رهاورد آنان و با فداکاری‌های آنان تحقق پیدا کرد و بقای آن نیز مرهون خدمات آنان است، فروگذار نکنید.»<sup>۲۱</sup>

### ۳) همکاری و وحدت؛ نه جناح بازی

امام که همواره با تکیه بر بینش اسلامی به مسائل سیاسی می‌نگریست، درباره جناح‌بندی‌ها و حزب‌بندی‌های رایج زمان نیز به تکرار آموزه‌های اسلامی روی می‌آورد و به آن‌ها فرا می‌خواند. ایشان تاکید می‌کنند که تمامی ارگان‌های نظامی و تمامی اشخاصی که به نحوی از انحا برای نظام اسلامی کار می‌کنند باید به حفظ وحدت بیناندیشند و هرگز مجاز نیستند به خاطر منافع حزبی و سیاسی خود، اختلاف ایجاد کرده و یا به اختلافات موجود که ممکن است ریشه در مسائل غیرسیاسی داشته باشد، دامن بزنند. از منظر سیاسی امام، سنت لیبرالیستی-سکولار حزب‌سالاری که در آن احزاب مجازند بر روی کاستی‌ها و ضعف‌های احزاب رقیب تکیه و مذاقه کنند، ممنوع است و هدف تنها خدمت به اسلام است. در زیر به چند نمونه از سخنان امام در این زمینه اشاره شده است:

۱. ایشان در پیام مورخ ۱۳۵۹/۳/۷ که به مناسبت افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی خطاب به نمایندگان این دوره صادر کرده‌اند، به لزوم رعایت احترام و آداب اسلامی در روابط سیاسی تاکید فرموده‌اند:

۱۹- همان.

۲۰- همان.

۲۱- همان، ج ۲۱، ص ۴۱۲.

«لازم است در مذاکرات (مجلس) و برخورد آراء بطور آرام و با احترام متقابل عمل شود، نه مثل دوره‌های رضاخان و بعد از آن و لازم است از دسته‌بندی‌ها و جهت‌گیری‌های غیراصولی برای کوبیدن طرف مقابل جدا احتراز شود که تنها حل مسائل در محیط آرام امکان‌پذیر است...»<sup>۲۲</sup>

در ادامه نیز می‌فرمایند:

«... ویژگی این مجلس و محیط کشور در این دوره ایجاب می‌کند که مجلس و دولت هماهنگ شود تا بر مشکلات کشور فائق آیند و هیچ‌یک از نهادهای جمهوری اسلامی خصوصاً مجلس و رئیس‌جمهوری و دولت برای یکدیگر و دیگران کارشکنی نکنند و خود را بطور جدی در خدمت اسلام و کشور درآورند تا خدای متعال آنها را پشتیبانی فرماید...»<sup>۲۳</sup>

#### ۴) حفظ استقلال و عدم تمایل به شرق و غرب

به دست آوردن استقلال و حفظ آن یکی از الزامات بنیادی سیاسی در اندیشه امام محسوب می‌شود؛ زیرا از نظر ایشان یکی از عواملی که باعث شد رژیم شاه از بین برود، دست نشانده بودن آن رژیم و تکیه به قدرت‌های غرب و شرق بود. برای مثال ایشان در سخنرانی خود در ۱۴/۱۰/۱۳۵۸ و ابستگی رژیم پهلوی به بیگانگان را چنین تبیین می‌کنند: «کوشش کردند که از همه جهات این مملکت را به آسیب برسانند... یک دانشگاه استعماری درست کرده بودند برای ما که جوان‌های ما... به نفع دیگران بیشتر صحبت می‌کردند تا به نفع خودشان... ما عقیده‌مان این شده است که غیر از غرب دیگر کسی نیست... ما باید وابسته باشیم یا به شرق و یا به غرب... خودمان می‌توانیم سرپا بایستیم... ما ترجیح می‌دهیم به اینکه از این تمدنی که ما را فاسد دارد می‌کند دست برداریم و برسیم به یک زندگی بسیط انسانی... خودمان کم‌کم خودکفا خواهیم شد... همه‌اش غرب نیست»<sup>۲۴</sup>. به همین خاطر، در اغلب موارد که امام درباره نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران صحبت کرده‌اند، به لزوم کسب و حفظ استقلال و عدم هراس از قدرت‌های استکباری جهان تاکید کرده‌اند:

۱. ایشان در پیام مورخ ۱۳۵۹/۳/۷ که به مناسبت افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی خطاب به نمایندگان این دوره صادر کرده‌اند، به ایستادگی در مقابل قدرت‌های شرق و غرب توجه فرموده‌اند:

۲۲- همان، ج ۱۲، ص ۳۶۳.

۲۳- همان.

۲۴- صحیفه امام، ج ۱۲، ص ۱۹؛ به نقل از نوازی، بهرام (۱۳۸۴). «تبیین بر نه شرقی، نه غربی؛ بررسی شعارهای اصلی مطرح شده در انقلاب اسلامی، زمانه، شماره ۴۲-۴۱، ص ۶۵.



«شما منتخبین مجلس که از پشتیبانی جدی ملت عزیز برخوردارید، باید با کمال قدرت در مقابل قدرت‌های شیطانی که در رژیم دست‌نشانده سابق حاکم بر سرنوشت ما بودند، بایستید و از هیچ قدرتی غیر از قدرت خداوند قادر نهراسید و جز به مصالح کشور به چیز دیگری فکر نکنید. متوجه باشید که در خارج از مجلس با صحنه‌سازی‌ها و اغفال، چه بسا چپ‌گرایان و یا راست‌گرایان و یا ریشه‌های فاسد رژیم سابق طمع کنند که با نفوذ در مجلس، مقاصد شوم اجانب را تحمیل نمایند. باید همه با هوشیاری در طرح‌ها و مسائل روز دقت فرمایید و از کید دشمنان به خدای تعالی پناه ببرید...».<sup>۲۵</sup>

همچنین در ادامه نیز در یکی از بندهای دیگر با تاکید بیشتر بر همین مسئله اعلام کرده‌اند:

«سیاست نه شرقی و نه غربی را در تمام زمینه‌های داخلی و روابط خارجی حفظ کنید و کسی را که خدای نخواست به شرق و یا به غرب گرایش دارد، هدایت کنید و اگر نپذیرفت، او را منزوی نمایید و اگر در وزارتخانه‌ها و نهادهای دیگر کشور چنین گرایشی باشد که مخالف مسیر اسلام و ملت است، اول هدایت و در صورت تخلف، استیضاح نمایید که وجود چنین عناصر توطئه‌گر در رأس امور یا در قطب‌های حساس، موجب تباهی کشور خواهد شد».<sup>۲۶</sup>

۲. ایشان در پیام خود خطاب به نمایندگان مجلس به مناسبت گشایش دومین دوره مجلس به تاریخ ۱۳۶۳/۳/۷، به مسئولیت مقابله با سیاست‌بازی‌های غرب و شرق و لزوم پیاده کردن احکام اسلامی تاکید و اعلام کرده‌اند:

«قهرماً مسئولیت‌هایی که چنین مجلسی دارد، بسیار بزرگ است: مسئولیت مقابله با سیاست‌بازی‌های غرب و جناح سرمایه‌داری آن و دیکتاتوری شرق و قطب کمونیستی آن. این مجلسی است که باید سیاست‌نه شرقی و نه غربی را در جهان دو قطبی اجرا کند و احکام سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی اسلام را که به طاق فراموشی سپرده شده بود و قرن‌ها منزوی بود به صحنه آورد و چنین مجلسی است که قدرت روحی مافوق عادی و قدرت تشخیص مسائل پیچیده جهان و قدرت تصمیم‌گیری‌های قاطع بی‌گرایش به دو قطب الحادی و سرمایه‌داری را لازم دارد. قدرتی که اگر همه جهان در مقابل آن به سوی باطل روند، بی‌وحشت به سوی حق رود. قدرتی که جوسازی‌ها و شایعه‌پردازی‌ها را به هیچ شمارد...».<sup>۲۷</sup>

۲۵- همان، ج ۱۲، ص ۳۶۳.

۲۶- همان، ج ۱۲، ص ۳۶۴.

۲۷- همان، ج ۱۸، ص ۴۶۳.

## ۵) بهره‌گیری از توان کارشناسی دولت و سایر نهادها

مجلس شورای اسلامی با آن‌که از اشخاص منتخب مردم تشکیل می‌شود و به همین خاطر، دارای مشروعیت مردمی است، ولی لزوماً دارای جایگاه علمی نیست. ممکن است اعضای کمی از مجلس دارای تخصص در زمینه‌های مختلف باشند. حال آن‌که ایفای وظیفه خطیر قانون‌گذاری نیازمند برخورداری از دانش و توان علمی لازم در زمینه‌های متعدد است. حل این تعارض، به واسطه استفاده از توان کارشناسان بیرون از مجلس صورت می‌گیرد. بدین معنا که مجلس در تمامی مواردی که تخصص لازم را ندارد، می‌تواند از وجود کارشناسانی که در بدنه دولت و یا بخش خصوصی فعالیت می‌کنند، بهره‌برداری کند. امام در سخنان و پیام‌های خود به این نکته اشاره کرده و نسبت به آن تاکید کرده‌اند:

۱. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۶۷/۳/۷ خطاب به نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مناسبت افتتاح سومین دوره صادر کرده بودند، به لزوم بهره‌گیری از کارشناسان و توان کارشناسی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام تاکید کرده‌اند:

«امیدوارم این مجلس با هماهنگی و همدلی نمایندگان و نیز با همسویی و ارتباط قوی با مدیران و مجریان و کارشناسان و همچنین با استفاده از نظریات و مشورت با شورای محترم نگهبان، بتواند گام‌های بلندی در حل معضلات محرومین و پابره‌نه‌ها بردارد و در تنگناها و موانع، از قدرت و قاطعیت و سرعت عمل مجمع تشخیص مصلحت که پشتوانه عظیم و با برکت و پر ثمری برای کشور ماست، بهره‌مند شود...»<sup>۲۸</sup>

۲. ایشان در پیام خود خطاب به نمایندگان مجلس به مناسبت گشایش دومین دوره مجلس به تاریخ ۱۳۶۳/۳/۷، به ضرورت تمتع مجلس شورای اسلامی از وجود کارشناسان زبده در هر زمینه‌ای اشاره کرده‌اند:

«چنین مجلسی در کمیسیون‌های مختلفش کارشناسان و متخصصان متعهد و زبردست لازم دارد. هرچند برای مشورت در هر رشته خصوصاً در سیاست خارجی و نیز سیاست اقتصادی که امروز از اهم امور است، از اشخاص کاردان دعوت کنند و چون مقصد همه انشاءاله پیشرفت احکام اسلام و خدمت به بندگان خدای متعال است، باید از این‌که از خارج مجلس استمداد می‌کنند خوش‌وقت باشند...»<sup>۲۹</sup>

۲۸- همان، ج ۲۱، ص ۵۱

۲۹- همان، ج ۱۸، ص ۴۶۳

## ۶) انجام مطالعات به هنگام قانون‌گذاری

قانون‌گذاری فرآیند بسیار پیچیده‌ای است که علاوه بر دانش و تخصص زیاد، به دقت و تتبع نیز نیاز دارد. قانون‌گذاری از روی هوس، بدون آن‌که مبنای درستی داشته باشد و بدون آن‌که مطالعه‌ای بر روی آن صورت گرفته باشد، می‌تواند هزینه‌های بسیار زیادی را بر جامعه تحمیل کند. امام با شناخت جامعی که نسبت به این مسئله داشتند، در چند مورد به لزوم انجام مطالعات قانون‌گذاری و دقت در تدوین و تصویب قوانین تاکید کرده‌اند:

۱. ایشان در سخنانی که در جمع نمایندگان مجلس و مسئولین بنیاد ۱۵ خرداد در ارتباط با مجلس و اهمیت آن در تاریخ ۱۳۶۲/۳/۱۴ ارائه کردند، به دقت در قانون‌گذاری تاکید کرده‌اند:

«مسائل علمی همانطوری که آن دقت‌های بسیار ارزنده را لازم دارد، مسائل سیاسی کمتر از آن نیست؛ برای این‌که مسائل سیاسی، مقدرات کشور، در دست آن‌هایی هست که این مسائل را می‌خواهند تفکر کنند. آقایان در فکر این معنا نباشند که زیاد طرح بدهند و زیاد از مجلس بگذرد؛ در فکر این باشند که خوب طرح بدهند و خوب از مجلس بگذرد. یعنی همان‌طوری که بنای اهل علم است که در هر مسئله‌ای دقت می‌کنند، جست‌وجو می‌کنند و مباحثه می‌کنند، مجادله می‌کنند، در این مسائل هم باید این‌طور باشد که سر و ته مطلب به طور کافی مورد بررسی قرار بدهد، مورد دقت قرار بگیرد و با دقت و همت زیاد مسائل طرح بشوند، در مجلس که آمد یک مسئله پخته از حیث جهات مختلف باشد که راهگشا باشد برای این کشور و مشکلات این کشور».<sup>۳۰</sup>

۲. ایشان در پیام مورخ ۱۳۶۳/۲/۲۲ خود خطاب به نمایندگان نخستین دوره مجلس شورای اسلامی در بیان ویژگی‌های مجلس اسلامی، به لزوم برخورداری نمایندگان مجلس شورای اسلامی از تخصص علاوه بر تعهد تاکید کرده‌اند:

«و مجرد اینکه این آدم یک آدم خوبی است خیلی، اول وقت نمازش را می‌خواند و نماز شب می‌خواند، این برای مجلس کفایت نمی‌کند. مجلس اشخاص سیاسی لازم دارد، اشخاص اقتصاد دان لازم دارد، اشخاص سیاست‌مدار لازم دارد، اشخاص مطلع بر اوضاع جهان لازم دارد. باید تعهد به اسلام باشد و موافقت با جمهوری اسلامی باشد، لکن این مسائل هم باشد. در یک مجلس باید همه چیز باشد؛ در این کمیسیون‌های مجلس از امور ارتشی و کشاورزی و اقتصاد و همه چیز بحث می‌شود، باید مطلع باشند این‌ها... آن‌هایی که در این کمیسیون‌ها هستند باید اشخاصی باشد در بینشان که عالم به اقتصاد باشد، عالم به امور کشاورزی باشد، عالم به امور اداری باشد، عالم به مسائل جهانی باشد».<sup>۳۱</sup>

۳۰- همان، ج ۱۷، ص ۴۷۱

۳۱- همان، ج ۱۸، ص ۲۸۴.

## ۷) توجه به ضرورت‌های واقعی و تلاش برای رفع مشکلات کشور

۱. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۶۷/۳/۷ خطاب به نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مناسبت افتتاح سومین دوره صادر کرده بودند، در ارتباط با رسالت و وظایف مجلس می‌فرمایند:

«انشاء‌الله نمایندگان محترم مجلس، سنگینی بار مسئولیت و رسالت خود را در این امر خطیر احساس کرده و می‌کنند و به خوبی دریافته‌اند که نظام و مردم از آنان چه انتظاری دارند که باید گفت مجموعه خواسته‌ها و انتظارات اسلامی مردم از مجلس، رفع گرفتاری‌ها و محرومیت‌ها و دگرگونی در نظام پرپیچ و خم اداری کشور، از انتظارات به حقی است که باید آن‌ها را جدی گرفت و نمایندگان محترم مجلس قبل از پرداختن به لوایح و تبصره‌ها و مواد غیرضروری به فکر مسائل اصلی و کلیدی کشور باشند و براساس اسلام عزیز در کمیسیون‌ها با طرح قوانین و لوایح به سمتی حرکت کنند که مشکلات اساسی کشور مرتفع و سیاست‌های زیربنایی کشور در امور فرهنگی و اقتصادی و اجتماعی و سیاسی در راستای کمک به محرومین و رفع استضعاف، مدون و به‌مورد اجرا درآید...»<sup>۳۲</sup>

## ۸) ساده‌سازی قوانین و امور اداری

ساده‌سازی قوانین و حل پیچیدگی‌های امور اداری، علی‌رغم عنوان و هدفی که دارد، خود یکی از پیچیده‌ترین موضوعاتی است که نظام‌های مختلف حقوقی با آن درگیر هستند. قوانین مغلق و پیچیده بیش از آن‌که به سود جامعه باشد، بیشتر مردم را سردرگم کرده و در اغلب موارد، باعث پایمال شدن حقوق آن‌ها می‌شود. امام که دغدغه اصلاح انقلابی نظام را در همه شئون اداری، سیاسی، فرهنگی و غیره داشتند، بارها به این مسئله تاکید کرده و آن را از وظایف مجلس شورای اسلامی برشمرده است. در زیر به چند مورد اشاره شده است:

۱. ایشان در پیام مورخ ۱۳۵۹/۳/۷ که به مناسبت افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی خطاب به نمایندگان این دوره صادر کرده‌اند، به اجتناب از کاغذبازی‌ها و تصویب قوانین دست و پاگیر توجه فرموده‌اند:

«از نکته‌سنجی‌ها و تغییر عبارات غیرلازم که موجب تعویق امر است، اجتناب کنید و از وزارتخانه‌ها و مأموران اجرا بخواهید که از کاغذبازی‌ها و غلط‌کاری‌های زمان طاغوت اجتناب کنند و رفاه ملت مظلوم و عقب‌افتادگی‌های آن‌ها را به طور ضربتی تحصیل و ترمیم کنند... در ادارات دولتی، قوانین دست و پاگیری که در مجالس غیرقانونی رژیم سابق به تصویب رسیده و موجب تعویق یا تعطیل امور شده و می‌شود و جامعه را به تنگ آورده است، به‌طور انقلابی لغو کنید - گرچه خود لغو است - و به جای آن‌ها قوانین مترقی را که رفاه ملت در آن‌ها به بهترین وجه ملاحظه شده باشد، جایگزین گردانید...»<sup>۳۳</sup>

۳۲- همان، ج ۲۱، ص ۵۱

۳۳- همان، ج ۱۲، ص ۳۶۴

۲. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۶۷/۳/۷ خطاب به نمایندگان مجلس شورای اسلامی به مناسبت افتتاح سومین دوره صادر کرده بودند، به مسئله نظام پر پیچ و خم اداری و لزوم رفع آن اشاره کرده‌اند:

«ان شاء‌الله نمایندگان محترم مجلس، سنگینی بار مسئولیت و رسالت خود را در این امر خطیر احساس کرده و می‌کنند و به خوبی دریافته‌اند که نظام و مردم از آنان چه انتظاری دارند که باید گفت مجموعه خواسته‌ها و انتظارات اسلامی مردم از مجلس، رفع گرفتاری‌ها و محرومیت‌ها و دگرگونی در نظام پر پیچ و خم اداری کشور، از انتظارات به حقی است که باید آن‌ها را جدی گرفت».<sup>۳۴</sup>

## ۹) احترام به حقوق اقلیت‌ها

احترام به حقوق اقلیت، از شاخصه‌های مردم‌سالاری دینی است که در اسناد بین‌المللی حقوق بشر نیز مورد شناسایی واقع شده است. پیامبر اسلام (ص) از همان روزهای نخست که در مدینه ساکن شدند، قراردادهایی با اهل کتاب منعقد کردند تا براساس آن قراردادها با آن‌ها رفتار مسالمت‌آمیز داشته باشند. در طول تاریخ اسلام، رفتار کریمانه مسلمانان با اهل کتاب ثبت و ضبط شده است. حتی اولین نمونه‌های عملی نظارت قضایی بر اعمال دولت در اسلام، در ارتباط با رفتار مسلمانان با غیرمسلمین از اهل کتاب بوده است. امام به عنوان فقیهی اسلامی و با بهره‌گیری از همین سنت فکری، در اولین سال‌های انقلاب اسلامی که مشکلات بسیار فراوانی در انواع جهات انقلاب نوپای اسلامی را دربر گرفته بود، به این مسئله توجه کرده و مجلس را به لزوم رعایت حقوق اقلیت دعوت کرده است:

۱. ایشان در مصاحبه‌ای که در تاریخ ۱۳۵۷/۸/۱۰ با رادیو-تلویزیون اتریش در ارتباط با علل ترک عراق و مهاجرات به پاریس داشتند، به لزوم رعایت حقوق اقلیت‌ها در مجلس قانون‌گذاری کشور تاکید کرده‌اند: «با قیام انقلابی ملت، شاه خواهد رفت و حکومت دموکراسی و جمهوری اسلامی برقرار می‌شود. در این جمهوری یک مجلس ملی، مرکب از منتخبین واقعی مردم، امور مملکت را اداره خواهند کرد. حقوق مردم - خصوصاً اقلیت‌های مذهبی - محترم بوده و رعایت خواهد شد».<sup>۳۵</sup>

۲. ایشان در پیام مورخ ۱۳۵۹/۳/۷ که به مناسبت افتتاح اولین دوره مجلس شورای اسلامی خطاب به نمایندگان این دوره صادر کرده‌اند، به رعایت رفاه اقلیت‌های مذهبی توجه فرموده‌اند:

«مجلس جمهوری اسلامی همان‌سان که در خدمت مسلمین است و برای رفاه آنان فعالیت می‌نماید، برای رفاه و آسایش اقلیت‌های مذهبی که در اسلام احترام خاصی دارند و از قشرهای محترم کشور هستند، اقدام

۳۴- صحیفه امام، ج ۲۱، ص ۵۱

۳۵- صحیفه امام، ج ۴، ص ۲۴۴.

و فعالیت می‌نماید و اساساً آنان با مسلمانان در صف واحد و برای کشور خدمت می‌کنند و در صف واحد، از تمام ارزش‌ها و مآثر آن برخوردار می‌باشند...»<sup>۳۶</sup>

### بررسی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در بیانات مقام معظم رهبری

مقام معظم رهبری که از پیش از انقلاب اسلامی در پست‌های مختلف انقلابی حضور داشته‌اند، هم قانون‌گذاری در شورای انقلاب و مجلس شورای اسلامی را تجربه کرده‌اند و هم در کسوت رئیس‌جمهور منتخب ملت به مدت هشت سال از نزدیک با مشکلات اجرایی آشنا شده‌اند. به همین خاطر اندیشه‌های ایشان درباره زوایای مختلف قانون‌گذاری و امور اجرایی همواره از ارزش و اهمیت خاصی برخوردار است. همچنین ایشان دوران‌های مختلفی از انقلاب اسلامی را درک کرده‌اند و به همین خاطر تجربیات انقلابی ارزنده‌ای در این خصوص دارند. از دوران اولیه انقلاب اسلامی گرفته تا جنگ و سازندگی و اصلاحات و دوران پس از آن تاکنون هر کدام اقتضائات و الزامات خاصی داشتند که ایشان به واسطه حضور پررنگ در تمامی این دوران‌ها به عنوان رئیس‌جمهور و رهبر، می‌توانند آموزه‌های ارزشمندی را به ما در هر زمینه‌ای از جمله قانون و قانون‌گذاری ارائه کنند.

مسائل و مباحثی که ایشان در مواقع مختلف و به مناسبت‌های گوناگون درباره قانون و نظام قانون‌گذاری مطرح کرده‌اند، دو دسته است. در دسته نخست مواردی قرار می‌گیرد که پیش‌تر توسط امام راحل مورد اشاره واقع شده بودند. از جمله لزوم توجه به موازین و ارزش‌های اسلامی، لزوم توجه به محرومان و نیل به عدالت اجتماعی و حفظ وحدت و اجتناب از جناح‌بازی هم در فرمایشات امام و هم در فرمایشات مقام معظم رهبری تکرار شده‌اند. با فاصله گرفتن از سال‌های آغازین انقلاب و بالندگی روزافزون کشور در همه زمینه‌ها و ظهور و بروز نیازهای جدیدتر، ایشان بر مسائل دیگری نیز تاکید کرده‌اند. آنچه در زیر آمده است، برخی از مهمترین مواردی است که ایشان در سخنرانی‌ها و پیام‌هایی که به مناسبت‌های مختلف صادر کرده‌اند، به آن‌ها تاکید شده است.

## ۱) لزوم توجه به موازین و ارزش‌های اسلامی در قانون‌گذاری

۱. ایشان در بیانات خود که در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۶۸/۶/۲۰ اظهار داشته‌اند، به این مسئله تاکید کرده‌اند که ملاک قوانین شرع است:

«در حال حاضر، ما قوانین متناقض و خلاف شرع و مبهم داریم. آن‌چه 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».<sup>۳۷</sup>

۲. ایشان در بیاناتی که در مراسم پنجمین سالگرد ارتحال حضرت امام(ره) در تاریخ ۱۳۷۳/۰۳/۱۴ اظهار داشته‌اند، به لزوم رعایت موازین اسلامی در قانون‌گذاری‌ها تاکید کرده‌اند:

«دولت و ملت، راه خدا و راه اسلام را حفظ کنند. مسئولین کشور مردم را لحظه‌ای فراموش نکنند... ملت هم این راه را- راه اسلام، راه قرآن، راه دین خدا و راهی را که امام بزرگوار در پیش پای ما گذاشته است- با قدرت و شجاعت پی‌گیرد».<sup>۳۸</sup>

۳. ایشان در بیانات خود که در تاریخ ۱۳۷۱/۰۳/۲۰ در دیدار نمایندگان دوره چهارم مجلس شورای اسلامی اظهار کرده‌اند، به مسئله تلاش برای خدمت به اسلام اشاره فرموده‌اند:

«این هم یک دیدگاه است برای رفتن به مجلس شورای اسلامی که کسی تلاش کند تا بتواند به اسلام خدمت کند؛ به مردم خدمت کند و استعداد خود را در این‌جا در معرض آزمایش الهی و مردمی قرار دهد».<sup>۳۹</sup>

۴. ایشان در بیانات خود که در تاریخ ۱۳۷۵/۹/۱۹ در دیدار با مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران به مناسبت عید سعید مبعث مطرح کرده‌اند، به لزوم استقرار احکام و مقررات الهی اشاره کرده‌اند:

«جهت حکومت، جهت و سمت‌گیری این قدرتی که تشکیل شده است، حتماً باید به سمت آن هدف‌ها و آرمان‌ها و آرزوهایی باشد که شعار آن داده شده است و داده می‌شود و در متن قرآن و احکام اسلامی وجود دارد. اگر در آن جهت نبود، بلاشک حکومت منحرف است. معیار این است که عدالت اجتماعی و

۳۷- مؤسسه پژوهشی فرهنگی انقلاب اسلامی (۱۳۸۷) حدیث ولایت (لوح فشره مجموعه رهنمودهای رهبر معظم انقلاب اسلامی)، نسخه دوم، تهران: دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌اله خامنه‌ای.

۳۸- همان.

۳۹- همان.

نظم متکی بر قانون به وجود آید و مقررات الهی همه جا مستقر شود».<sup>۴۰</sup>

۵. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۶ به مناسبت آغاز به کار هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، به پایبندی نمایندگان به سوگندی که در مقابل اسلام خورده‌اند دعوت نمودند:

«شما گزیده مردمی می‌باشید که دلبستگی خود به نظام اسلامی و ارزش‌های والای آن را به اثبات رسانده‌اند. تعهدی که از این‌گزینش بر ذمه شما است، در اصول قانون اساسی و به‌ویژه در سوگند نمایندگی به روشنی تبیین شده است. به اهمیت، عمق و ابعاد این سوگند در همه حال پایبند باشید».<sup>۴۱</sup>

۶. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۷ به مناسبت آغاز به کار نهمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، به لزوم تخلق به اخلاق اسلامی و معیار اسلامی بودن جهت سنجش یک مجلس موفق تأکید کرده‌اند:

«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 مبنای 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».

۷. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۵/۱/۴ در دیدار با مردم مشهد و زائران حضرت علی‌بن موسی‌الرضا(ع) در صحن حضرت امام خمینی(ره) ایراد کردند، به مسئله اسلام تأکید داشتند:

«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».

۴۰- همان.

۴۱- همان.



## ۲) لزوم توجه به محرومان و نیل به عدالت اسلامی

۱. ایشان در بیاناتی که در مراسم پنجمین سالگرد ارتحال حضرت امام(ره) در تاریخ ۱۳۷۳/۰۳/۱۴ اظهار کرده‌اند، به مسئله مستضعفان تاکید کردند:

«در خلال حرکت عظیم برنامه‌بازسازی، قشرهای مستضعف مورد توجه دقیق قرار گیرند...».

۲. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۶/۱/۱ در اجتماع بزرگ مردم در صحن امام خمینی(ره) مرقد مطهر اما رضا(ع) داشتند، به لزوم رعایت عدالت اجتماعی تاکید کرده‌اند:

«حال که بحمداله کشور در راه سازندگی حرکت می‌کند، از عدالت (اجتماعی) غفلت نکنند و میدان برای سوءاستفاده‌کنندگان باز نشود. مسئولان قضایی با استحکام دادگاه‌ها و دستگاه‌های قضایی؛ مسئولان اجرایی با دقت در سپردن مسئولیت‌ها و کارها و طرح‌ها و ثروت‌ها به افراد امین؛ مسئولان قوه مقننه و نمایندگان مجلس شورای اسلامی با وضع قوانین مناسب، باید این زمینه را فراهم کنند.».

۳. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۹/۲/۱۴ در دیدار کارگران و معلمان به مناسبت روز جهانی کارگر و سالگرد شهادت استاد مطهری افاضه فرمودند، به لزوم کاهش فاصله طبقاتی و رعایت عدالت اجتماعی اشاره و تاکید کرده‌اند:

«قبل از انقلاب فاصله بین فقیر و غنی یک امر اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌شد. کسی جرأت نمی‌کرد بگوید بالای چشم‌تان ابروست. انقلاب اسلامی آمد و راه عدالت اجتماعی را باز و مسیر را هموار کرد. اما ما باید عمل کنیم، آن کسی که قانون می‌گذارد، آن کسی که تصمیم می‌گیرد و آن کسی که برنامه‌ریزی می‌کند، باید ملاحظه عدالت اجتماعی را بکند.»<sup>۴۲</sup>

۴. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۶ به مناسبت آغاز به کار هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، به کم کردن فاصله غنی و فقیر دعوت نموده‌اند:

«در اهداف والای اسلامی که خدای متعال برای ما معین کرده باید ذوب شد، در واقع در ملت باید ذوب شد. به این هدف‌ها و به آن نقطه اوج و والا چشم بدوزید. اسلام، عزت ملی، استقلال، عدالت اجتماعی و کم کردن فاصله‌ها بین طبقات جامعه؛ امروز ما به این‌ها خیلی نیاز داریم. یک قانون شما می‌تواند شکاف بین فقیر و غنی را عمیق‌تر کند؛ می‌تواند هم مقداری این را جمع کند. باید دنبال این باشید که این فاصله را کم و این شکاف را پر کنید.»<sup>۴۳</sup>

۴۲- همان.

۴۳- همان.

۵. ایشان در پاسخ یکی از سئوالاتی که در تاریخ ۱۳۷۸/۹/۱ در دیدار دانشجویان دانشگاه شریف مطرح شد، به تکلیف نهادهای مختلف در قبال مسئله عدالت اجتماعی اشاره کردند:

«من یک عقیده جدی دارم که بحث عدالت اجتماعی باید تعقیب شود. شکی در این نیست و بارها هم این را گفته‌ام. متها آن کسی که باید تعقیب کند، بنده نیستم؛ دستگاه‌های قضایی و دستگاه‌های دولتی هستند که بایستی دنبال کنند. یک مقدار از این قضیه باید به برکت قوانین خوب حل شود؛ یک مقدار باید به برکت اجرا حل شود؛ یک مقدار هم باید به برکت بازرسی دستگاه‌های برتر و بالاتر حل شود؛ یعنی دستگاه‌های دولتی، نسبت به بخش‌های زیرمجموعه خودشان...».

۶. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۷ به مناسبت آغاز به کار نهمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، عدالت را یکی از اهدافی دانستند که قانون‌گذار باید برای نیل به آن تلاش کند:

«در دهه پیشرفت و عدالت، همه قوانین باید به تحقق این دو شاخص عمومی کمک کند و با نگاه بلندمدت، گستره‌ای هرچه طولانی‌تر و پهناورتر داشته باشد.».

### ۳) همکاری و وحدت؛ نه جناح بازی

۱. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۱۱ به مناسبت افتتاح دوره پنجم مجلس شورای اسلامی صادر کردند، به وضوح تاکید کرده‌اند که تجزیه مجلس قانون‌گذاری به چپ و راست، فاقد معنای مقبول است:

«مجالس کشورهای غربی همچنان که از لحاظ اخلاق سیاسی، صلاحیت آن را ندارند که الگو قرار گیرند، از لحاظ ترکیب سیاسی نیز لزومی ندارد که در کشور بزرگی چون ایران که از لحاظ اخلاق و سیاست و ارزش‌های متعالی، از منبع فرهنگی سرشاری برخوردار است، مورد تبعیت و تقلید واقع شوند. تعبیرهای چپ و راست یا اصرار بر وجود احزاب سیاسی در مجلس قانون‌گذاری و مانند این‌ها، سوغات‌های بی‌ارزشی است که شأن مجلس شورای اسلامی بالاتر از پذیرش کورکورانه آن‌ها است.».

۲. ایشان در پیامی که به تاریخ ۱۳۸۳/۳/۶ به مناسبت آغاز به کار هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کرده‌اند، به شدت از گفتار و کرداری که به فرسایش نظام بیانجامد، منع نموده‌اند:

«هر گفتار و کرداری در مجلس که به فرسایش نظام و برافروختن چالش‌های جناحی بیانجامد، همبستگی ملی را سست و دشمن را به نفوذ در صفوف ملت و مسئولان امیدوار کند، مردم را از کارگشایی نمایندگان خود نومید و در راست‌گویی آنان به تردید افکند، بی‌گمان در سمتی مخالف با وظیفه نمایندگی است.».

نماینده مجلس در این صورت وکیلی بی‌موکل و نشسته بر اریکه‌ای ناسزاوار است».<sup>۴۴</sup>

در ادامه همین پیام مجدداً به لزوم حفظ وحدت و همدلی تاکید شده است:

«ارتباط منطقی با قوای دیگر بر پایه همکاری و همدلی، وظیفه مهم دیگر مجلس است. کمال این وظیفه آن‌گاه تحقق می‌یابد که با اعمال نظارت قانونی و نهادینه ساختن پاسخگویی در دیگر قوا که وظیفه دیگر مجلس است، همراه شود. تعامل و تفاهم با شورای محترم نگهبان که خود بخشی از قوه مقننه است، البته در اولویت قرار دارد. ارتباط با صاحب‌نظران محیط‌های علمی و عملی و بهره‌گیری از تجربه‌ها و اندیشه‌های ارزشمند آنان نیز به غنای مجلس که بحمداله خود دارای ترکیبی علمی و کارشناسی و تخصصی است، خواهد افزود».<sup>۴۵</sup>

۳. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۸ به مناسبت آغاز به کار نهمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، به لزوم رعایت همکاری و اجتناب از ایجاد تشنج سیاسی فراخوانده‌اند:

«همکاری حقیقی و صمیمی با قوای دیگر و پرهیز از چالش‌های ناموجه نیز یک شاخص مهم دیگر و دارای سهمی تعیین‌کننده در اتحاد ملی است که دلسوزان کشور همواره بر آن پای فشرده و منافع عمومی و جاهت چهره ملت ایران در چشم جهانیان را در گرو آن دانسته‌اند. این توصیه عیناً به دیگر قوای کشور و همه اشخاص و نهادهای مسئول نیز متوجه است. همه باید قانون را فصل الخطاب بدانند».

۴. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۴ در دیدار با نمایندگان دوره نهم مجلس شورای اسلامی داشتند، به لزوم حفظ وحدت و همدلی و اجتناب از اختلاف دعوت کرده‌اند:

«به نظر من امروز از جمله مسائل مهمی که ما در کشور به آن نیاز داریم، اتحاد است... باید در جهت مصالح عالی کشور، بین دستگاه‌ها همدلی وجود داشته باشد؛ این باید بروز کند... من خواهش می‌کنم به این مسئله توجه کنید؛ هم در درون مجلس بین خود دوستان که در مجلس هستید، هم در بین مجلس و قوای دیگر -قوه مجریه و قوه قضائیه- این اتحاد و اتفاق را حفظ کنید و بدانید که این ملت، این کشور، این نظام، این جهت‌گیری، بشارت داده به توفیق و پیروزی است؛ این لطف خدا است، سنت‌های الهی این را اقتضاء می‌کند».

۴۴- همان.

۴۵- همان.

## ۴) حفظ استقلال قوه مقننه

یکی از مفاهیمی که مقام معظم رهبری به آن تاکید کرده‌اند، مفهوم عمیق استقلال قوه مقننه است. با آن‌که مجلس به عنوان مهم‌ترین رکن قوه مقننه خود نهادی است که بر سایر قوا و نهادهای نظام اعمال نظارت می‌کند و خط‌مشی آن‌ها را در قالب قوانین لازم‌الاجرا تعیین می‌کند، ولی باید همواره مترصد این خطر بود که ممکن است مجلس شورای اسلامی و نمایندگان مجلس آلت دست احزاب و گروه‌های مختلف سیاسی شوند. همچنین این احتمال همواره وجود دارد که مجلس به دولت وابسته شود. در چنین مواردی، دیگر نمی‌توان امیدوار بود که نمایندگان مجلس که به ارائه طرح‌ها و پیشنهادات قانونی می‌پردازند و یا به بررسی و مطالعه لوایح دولت روی می‌آورند، به منافع و مصالح ملی بیندیشند. مجلس وابسته به احزاب، گروه‌ها و یا دولت، در واقع صرفاً ضامن منافع حزبی، گروهی یا دولت‌مردان است و نمی‌توان به آن در پاسداری از حقوق و منافع شهروندان اعتماد کرد. این ادبیات (استقلال قوه مقننه) به نوبه خود، ادبیات بدیعی است که در علوم سیاسی و حقوق اساسی غربی کمتر می‌توان آن را مشاهده نمود. در زیر به چند نمونه از فرمایشات مقام معظم رهبری اشاره شده است که به معرفی این ایده پرداخته‌اند:

۱. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۸/۳/۱۰ در دیدار با نمایندگان و کارکنان مجلس شورای اسلامی ارائه کرده‌اند، به حفظ استقلال قوه مقننه تاکید نموده‌اند:

«این استقلالی که بحمداله قوه مقننه ما دارد، چیز خیلی با ارزشی است. استقلال به معنای دعوا کردن با دولت و مسئولان اجرایی نیست؛ به معنای ضدیت و مخالفت نیست... استقلال به معنای این است که مصلحت کشور و مصلحت مردم نباید فدای هیچ چیز شود. دستگاه مقننه طبیعتش این است که برای جریان امور به وسیله قوه مجریه، خطوطی را ترسیم کند؛ این کار را با دقت و با وجدان حقیقی کاری انجام دهد که بحمداله تاکنون این‌طور بوده است...»<sup>۴۶</sup>

۲. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۶ به مناسبت آغاز به کار هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کرده‌اند، به این مسئله توجه فرموده‌اند که هیچ تهدید و تطمیعی نباید نمایندگان را از ایفای وظایف بازدارد:

«استقلال نمایندگان و شخصیت متین و استوار آنان، مورد انتظار همه موکلان است. هیچ تطمیع و تهدیدی نباید نماینده را تحت تأثیر بگیرد و او را از شأن و وظیفه نمایندگی بازدارد. شایسته‌گزینی و ارزش‌گرایی و شجاعت، معیار درست برای قول و فعل نمایندگان است.»<sup>۴۷</sup>

۴۶- همان.

۴۷- همان.

۳. ایشان در بیانات مورخ ۱۳۷۵/۳/۲۹ که در دیدار با نمایندگان پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی اظهار کرده‌اند، به معنای استقلال قوه مقننه اشاره کرده و از آن دفاع کرده‌اند:

«وقتی که ما می‌گوییم نمایندگان مجلس مستقل باشند، یعنی به تشخیص خودشان نگاه کنند. البته از کارشناسان باید مدد بگیرند».<sup>۴۸</sup>

۴. ایشان در خطبه‌های نماز جمعه تهران در تاریخ ۱۳۶۹/۱/۱، تلویحاً به تبیین بخشی از معنای مجلس مستقل می‌پردازند:

«جمهوری اسلامی ایران، مستقل‌ترین و قوی‌ترین پارلمان و مجلس شورا را دارد. در کمتر کشوری و شاید بتوانم بگویم که در هیچ کشوری در دنیا شما پارلمانی به قوت و استقلال مجلس شورای اسلامی ما پیدا نمی‌کنید. پارلمان‌هایی که به وسیله احزاب اداره می‌شوند، فرد وکیل و نماینده، تابع نظر حزب است؛ اما در این‌جا حزبی هم در کار نیست، بلکه جناح‌های سیاسی هستند؛ اما هیچ‌کدام از جناح‌ها بر رأی آن نماینده مجلس سلطه ندارند، او خودش به صورت آزاد و مستقل انتخاب می‌کند. ما در دنیا کجا چنین مجلسی را داریم؟».

۵. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۲۴ در دیدار با نمایندگان دوره نهم مجلس شورای اسلامی ارائه کردند، به معنای صحیح استقلال مجلس اشاره کرده‌اند:

«بنده به استقلال مجلس خیلی اهمیت می‌دهم و معتقدم واقعا مجلس مستقل یکی از نعم بزرگ است. بعضی تصور می‌کنند... مظهر استقلال از دولت، پریدن به دولت است. این‌جوری نیست. استقلال از دولت معنایش این نیست که آدم باید دائم با دلیل و بی‌دلیل، هی بپرد به دولت؛ به این کارش، به آن کارش؛ کارهایی که اصلاً لزومی ندارد انسان اعتراض کند. خب، یک قانونی بگذارید برخلاف آن جتهتی که او دارد حرکت می‌کند. به هر حال این‌ها چیزهای لازمی است».

## ۵) بهره‌گیری از توان کارشناسی دولت و سایر نهادها

۱. ایشان در بیانات مورخ ۱۳۷۴/۹/۲۹ در دیدار کارگزاران، در روز عید مبعث، به لزوم بهره‌مندی از نظرات کارشناسان معتمد اشاره کرده‌اند:

«شما هستید که باید اولویت‌ها را پیدا و روی آن‌ها بحث کنید. نظرات پخته و سنجیده را بگیرید. نظرات کارشناسان را بگیرید. البته کارشناس را باید بشناسید. هر کارشناسی مورد اعتماد نیست. ای بسا کارشناسانی که مسئولین بالا را گمراه کردند... گاه کارشناس، راهی را جلو نماینده مجلس یا مسئول می‌گذارد که به

وسیله آن واقعیتی را واژگونه و غلط به او معرفی می‌کند. این‌طور نیست که شما بتوانید به هر کارشناسی اعتماد کنید. کارشناس باید شناخته شده باشد، باید مورد اعتماد باشد، باید به انگیزه و عشق اسلامی و انقلابی و میهنی او اطمینان حاصل شده باشد و بدخواه نباشد. با استفاده از چنین کارشناسانی، با تأمل و فکر و مطالعه روی طرح‌ها و لوایح و مشورت صحیح و واقعی - که صحنه مجلس و کمیسیون‌ها جای مشورت واقعی است - باید شما بهترین قوانین را پیدا و تصویب کنید و به دولت بگویید که این بهترین راه را مشی کند. مردم هم وقتی این را ببینند، خوشنود می‌شوند...»<sup>۴۹</sup>.

۲. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۴/۳/۲۹ در دیدار با نمایندگان پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی داشتند، به اهمیت رجوع قانون‌گذار به کارشناسی توجه فرموده‌اند:

«وقتی که ما می‌گوییم نمایندگان مجلس مستقل باشند، یعنی به تشخیص خودشان نگاه کنند. البته از کارشناسان باید مدد بگیرند. کارشناسان هم در وزارتخانه‌ها و هم در دانشگاه‌ها و هم در خود مجلس هستند. بحمداله امروز ما کارشناس کم نداریم. من روزی دغدغه کارشناسان ناسالم را داشتم... بفهمید کارشناس کیست. کارشناس گاهی توجیهی می‌کند که صاحب کار و کننده کار، از فلسفه آن توجیه بی‌اطلاع است... امروز بحمداله ما دچار کمبود در امر کارشناس نیستیم. ما در سازمان برنامه و وزارتخانه‌ها و در خود مجلس، کارشناسان خوب و مؤمن و حزب‌الهی داریم. از کارشناسان باید استفاده کرد، اما شنیدن حرف کارشناس برای سهولت تصمیم‌گیری و تدبیر و تأمل روی آن، یک حرف است و رعایت خواست یک مسئول اجرایی در امر لایحه و طرح قانونی و غیره، حرف دیگر است. دومی منفی است، ولی اولی مثبت است»<sup>۵۰</sup>.

۳. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۶ به مناسبت آغاز به کار هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کرده‌اند، به لزوم برقراری ارتباط علمی با صاحب‌نظران تأکید کرده‌اند:

«ارتباط با صاحب‌نظران محیط‌های علمی و عملی و بهره‌گیری از تجربه‌ها و اندیشه‌های ارزشمند آنان نیز به غنای مجلس که بحمداله خود دارای ترکیبی علمی و کارشناسی و تخصصی است، خواهد افزود»<sup>۵۱</sup>.

۴. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۷۱/۳/۷ به مناسبت آغاز به کار چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کرده‌اند، به لزوم مشورت با کارشناسان در قانون‌گذاری اشاره و تأکید کرده‌اند:

۴۹- همان.

۵۰- همان.

۵۱- همان.

«بدیهی است که قانون‌گذاری صحیح و حکیمانه مستلزم آن است که نمایندگان، همه وقتی را که مجلس شورای اسلامی به آن نیاز دارد، صرف کنند و علاوه بر حضور در جلسات عمومی و کمیسیون‌هایی که در آن‌ها مباحثه و تبادل نظر انجام می‌شود، ساعاتی را هم صرف مطالعه و تفکر و مشورت با کارشناسان کنند و نیز از وجود کارشناسان امین در کمیسیون‌ها استفاده ببرند».

## ۶) تصویب قوانین با ثبات؛ انجام مطالعات دقیق برای قانون‌گذاری

یکی از عواملی که باعث تورم قوانین و پیچیدگی نظام حقوقی و در نتیجه سردرگمی شهروندان و شیوع انواع مختلف فساد اداری می‌شود، تصویب قوانینی است که از ثبات کمی برخوردار هستند. بی‌ثباتی قوانین ریشه در عوامل مختلفی دارد. شاید یکی از عوامل مؤثر در این زمینه، بروز تغییرات و تحولات در روابط اجتماعی - اقتصادی افراد جامعه باشد. بدیهی است تأثیر این عامل را نمی‌توان از نظر دور داشت. به همین خاطر است که هرگز نمی‌توان از ثبات ابدی قوانین بشری سخن گفت. بر این اساس، آنچه در این جا از ثبات و استحکام قوانین مدنظر است، مواردی است که در ارتباط با دقت و انجام مطالعات مختلف پیش از قانون‌گذاری است. به عبارت دیگر، در موارد بسیار آنچه باعث می‌شود قوانین ثبات و استحکام مطلوبی نداشته باشند، بی‌دقتی در قانون‌گذاری است. قانون‌گذاری‌های شتاب‌زده و عجولانه و بدون توجه به زوایای مسائل که گاه به خاطر یک‌سری خط‌مشی‌های صرفاً سیاسی صورت می‌گیرد، مهم‌ترین عامل بی‌ثباتی قوانین در اغلب نظام‌های حقوقی است. مقام معظم رهبری با شناخت این آسیب، مجلس شورای اسلامی را به اجتناب از تصویب قوانین فاقد استحکام دعوت کرده‌اند. در زیر به نمونه‌ای از این فرمایشات اشاره شده است:

۱. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۸ در دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی ارائه کردند، به لزوم دقت در قانون‌گذاری و تصویب قوانین مستحکم و با ثبات تأکید کرده‌اند:

«سعی شود قوانینی که در مجلس می‌گذرد مستحکم و با ثبات باشد... بعضی از قوانین حذف شود و بعضی از قوانین بیاید، منتها با یک ساخت مستحکم و پایدار که هر روز نخواهیم قوانین را وصله‌پینه کنیم. یکی از اشکالات بزرگ این است که قوانین طوری با بی‌دقتی یا عدم مراجعه لازم به مواردی که باید مراجعه کرد، تنظیم شود که اندکی نگذشته، احتیاج به تجدیدنظر پیدا کند و یک مقدار وقت مجلس به تصویب مجدد قانون بگذرد... یک روز قانون را درست کنیم، یک روز قانون را رد کنیم و یا تغییر کلی بدهیم؛ این طوری نباشد، قوانین با ثبات و مستحکم باشد».<sup>۵۲</sup>

۲. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۷۱/۳/۷ به مناسبت آغاز به کار چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کرده‌اند، به لزوم به کارگیری دقت در قانون‌گذاری اشاره و تاکید کرده‌اند:

«هرچه دقت و سنجیدگی و به کار گرفتن دانش و اطلاعات در کار قانون‌گذاری بیشتر باشد، پیشرفت، موفقیت و گره‌گشایی در کار اجرا ممکن‌تر خواهد شد».

## ۷) توجه به ضرورت‌های واقعی و تلاش برای رفع مشکلات کشور

قانون‌گذار باید با فلسفه قانون و نظام قانون‌گذاری آشنا باشد. یکی از اهداف مهم قانون که فلسفه وجودی آن را تشکیل می‌دهد، تنظیم روابط اجتماعی افراد بشر است؛ به طوری که شاید بتوان گفت قانون هنگامی لازم است که بدون وجود آن خللی در روابط اجتماعی پدید آید یا منفعت قابل توجهی از دستان جامعه خارج شود. در غیر این صورت، لزومی برای تصویب قانون متصور نیست.

علی‌رغم این، گاه به نظر می‌رسد برخی از قوانین فاقد چنین ویژگی‌هایی هستند. گاه نظام قانون‌گذاری در کشور دچار انحرافات می‌شود که در آن عده‌ای به دنبال اهداف خاص حزبی و یا گروهی خود و یا به دنبال آمال و آرزوهای شخصی خود، امکانات قانون‌گذاری کشور را در مسیر نادرست به کار گرفته و تصویب قوانینی را پیگیری می‌کنند که جز هزینه هیچ سود خاصی برای نظام حقوقی کشور دربر ندارد.

اگر از این وضعیت افراطی صرف‌نظر نکنیم، در یک گام فروتر از آن، وضعیتی قرار گرفته است که در آن قانون‌گذار به صورت عقلانی عمل نمی‌کند. بدین معنا که قانون‌گذار رتبه‌بندی مناسبی از اولویت‌های کشور در دست ندارد و به همین خاطر، در قانون‌گذاری‌های خود بدون آن‌که به نیازهای ضروری و درجه یک کشور توجه کند، به نیازهایی که در رتبه‌های بعدی قرار می‌گیرند، توجه نشان می‌دهد. این عدم عقلانیت باعث می‌شود که هیچ‌گاه مکانیزم‌های لازم برای اجرای آن قانون به وجود نیاید و قانون تصویب شده بدون آن‌که اجرا شود به بوته فراموشی سپرده شود و یا در صورت اجرا، نظام اجرایی کشور را با مشکلات فراوان ناشی از عدم وجود آمادگی‌های لازم مواجه سازد. مقام معظم رهبری در بیانات خود بارها به این مسئله توجه نشان داده و همگان به خصوص مجلس شورای اسلامی را به رعایت اولویت‌های کشور فراخوانده است:

۱. ایشان در بیانات مورخ ۱۳۷۵/۳/۲۹ که در دیدار با نمایندگان پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی اظهار کرده‌اند، به وظیفه سنگین مجلس در قبال تمهید مقدمات لازم برای اداره امور کشور توجه نموده‌اند:

«اگر در این کشور یک عارضه اقتصادی یا فرهنگی یا سیاسی وجود دارد که برای ملت یا برای اسلام مضر است و یا این‌که برای ملت، معوق رسیدن به راه‌های اهداف هدایت و اهداف نهایی و آرمان‌هاست، حل این



مشکل به شما نگاه می‌کند. شما هستید که موظفید. اگر شما قانون تصویب نکنید، دولت می‌تواند دست روی دست بگذارد و بنشیند و بگوید من کاری ندارم بکنم...»<sup>۵۳</sup>

۲. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۶ به مناسبت آغاز به کار ششمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، به لزوم توجه به نیازهای واقعی مردم تاکید کردند:

«انتظار رفع مشکلات و تأمین نیازها از دولت، مردم را بر گزینش نمایندگانی وادار می‌سازد که آنان را همراه و کمک‌کار دولت در برآمدن این مقصود تشخیص داده‌اند. پس نخستین هدف برای نمایندگان باید این باشد که در قلمرو قانون‌گذاری، به گشودن گره‌ها و از میان برداشتن مشکلات زندگی مردم همت گمارند و هیچ انگیزه‌ای را بر آن مقدم ندارند».

۳. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۲۹ در دیدار با نمایندگان دوره ششم مجلس شورای اسلامی ارائه کرده‌اند، به لزوم توجه به اولویت‌های اساسی کشور تاکید کرده‌اند:

«من در پیامی هم که به مناسبت افتتاح مجلس به شما عزیزان عرض کردم، این نکته را متذکر شدم که همه کارها را دفعتاً نمی‌شود انجام داد؛ اولویت‌ها را در نظر بگیرید. امروز در بعضی از گفته‌ها و اظهارات، راجع به شأن و شخصیت و شرف و کرامت انسان در جامعه حرف زده می‌شود. این بلاشک از اصول اسلامی است؛ اما کدام نقض کرامت انسانی بالاتر از این‌که انسانی، رئیس عائله‌ای، پدر خانواده‌ای، در جامعه‌ای که در آن همه‌چیز هم هست، نتواند اولیات زندگی فرزندان خودش را تأمین کند؟ کدام تحقیر از این بالاتر است؟... بله، مسئله معیشت قطعاً در اولویت اول است. معیشت که نبود، دین هم نیست، اخلاق هم نیست، حفظ عصمت و عفت هم نیست، امید هم نیست. کسی را که به موقعیتی دست پیدا کرده به خاطر این‌که برای رفع نابسامانی و فقر، تلاش و مجاهدت کند و شب و روز خودش را صرف نماید، ملامت نخواهند کرد. اولویت‌ها را پیدا کنید. مسائل اساسی جامعه این‌هاست».<sup>۵۴</sup>

۴. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۸۰/۱/۱ در اجتماع بزرگ مردم مشهد و زائران حرم مطهر امام رضا(ع) ارائه کردند، به لزوم شناسایی مصالح کشور، ملت و اسلام و تصویب قوانین لازم در این زمینه اشاره کرده‌اند:

«قوه مقننه هم باید به عنوان پشتیبان و حامی این دو قوه، قوانین لازم را برای اجرای خوب و مشکل پیدا نکردن در راه عمل و اجرا، در اختیار این‌ها قرار دهد تا دچار کمبود قانون نشوند. در مجلس شورای اسلامی قانون باید طبق مصالح کشور، ملت و مطابق با اسلام باشد تا قوه مجریه و قوه قضائیه بتوانند با استفاده از قانون و مجرای صحیح قانونی، وظایف خودشان را انجام دهند. این می‌شود اقتدار ملی. اقتدار

۵۳- همان.

۵۴- همان.

ملی به کار جدی و قاطعانه از سوی همه مسئولان بخش‌های مختلف کشور و هماهنگی دستگاه‌های مختلف در راه مصالح ملت احتیاج دارد...»<sup>۵۵</sup>

۵. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۶ به مناسبت آغاز به کار هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کرده‌اند، به لزوم توجه قانون‌گذار به رفع نیازها و مطالبات واقعی مردم اشاره کرده‌اند:

«نیازها و مطالبات حقیقی مردم را می‌شناسید؛ اشتغال، مبارزه با فساد مالی، زدودن محرومیت از مناطق محروم، مهار تورم و مقابله با گرانی، روان شدن چرخه خدمت‌رسانی، گسترش و اعتلای فرهنگ و اخلاق، رونق یافتن علم و تحقیق، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی مسئولان حکومتی، در شمار برجسته‌ترین این نیازها است و این‌ها است که عدالت اجتماعی را ممکن و پیشرفت و توسعه را محقق می‌سازد. نیازهای موهوم و ساخته دست تبلیغات‌چی‌های بیگانه و بدخواه، نباید به جای این خواسته‌های حقیقی بنشیند»<sup>۵۶</sup>

۶. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۲۷ در دیدار نمایندگان هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی افاضه کرده‌اند، به لزوم توجه قانون‌گذار به آرمان‌های واقعی و اجتناب از اهداف کاذب تذکر داده‌اند:

«دنبال آرمان‌های حقیقی در قالب و لباس عملی آن بگردید. نباید دنبال ایده‌آلهایی بود که عملی و اجرایی نیستند، نباید به کم قانع شد و از آن آرمان‌ها دور ماند»<sup>۵۷</sup>

۷. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۵ خطاب به مجلس شورای اسلامی صادر کردند، توجه به مطالبات عمومی مردم را به عنوان یکی از شاخص‌های مهم در ارزیابی عملکرد مجلس قلمداد کرده‌اند:

«مجلس شورای اسلامی در دوره هفتم بحمداله موفق شده است جهت‌گیری درست فعالیت خود را با ملاحظه نیازهای کشور انتخاب کند. ترجیح مطالبات عمومی و اساسی مردم بر انگیزه‌ها و گرایش‌های دیگر، شاخصه مهمی در این جهت‌گیری است که به توفیق الهی، مجلس تا کنون به آن دست یافته و همچنان باید بر آن پای بفشارد».

۸. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۸ به مناسبت آغاز به کار نهمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، به لزوم رعایت اولویت‌های ضروری کشور تاکید کرده‌اند:

«اولویت‌های کشور باید احصاء شود و جایگاه شایسته را در اهتمام به قانون‌گذاری بیابد».

۵۵- همان.

۵۶- همان.

۵۷- همان.

## ۸) ترجیح منافع ملی

طبق اصل «۸۴» قانون اساسی «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید». «از آن‌جا که بر مبنای اسلام، هر فرد مسلمان نسبت به مسائل مربوط به همه امت مسئولیت دارد، نماینده یک محل از طرف آن‌ها نسبت به همه مسئولیت‌ها نمایندگی دارد و حاصل مسئولیت نماینده یک محل از طرف آن‌ها (این است که وی) نسبت به همه مسئولیت‌ها نمایندگی دارد و حامل مسئولیت یک یک موکلین خود است. این اصل بر این اساس تنظیم شده که نماینده مناطق، فقط خود را مسئول منطقه خود ندانند. بنابراین، هر نماینده در مجلس نسبت به همگان مسئولیت عام دارد که این مسئولیت را از موکلین خود برعهده گرفته است».<sup>۵۸</sup>

علی‌رغم وجود چنین اصلی، گاه عملکرد برخی از نمایندگان به گونه‌ای بوده است که گویا تنها سخنگوی مردم حوزه خود هستند و صرفاً در مقابل آن‌ها مسئولیت دارند. برای مثال، گاه برخی از نمایندگان به دنبال این هستند که به یکی از روستاهای واقع در حوزه انتخابیه خود گازرسانی صورت بگیرد و برای این منظور، قسمت مهمی از وقت خود را صرف می‌کنند. حال آن‌که بدیهی است ممکن است روستاهای مختلفی در کشور وجود داشته باشند که با همین مشکل درگیر باشند و رفع نیاز یکی و بی‌توجهی به دیگری، برخلاف عدالت، انصاف و اصل برابری است. چنین نمایندگانی می‌توانند تلاش کنند روستاهای فاقد شبکه گاز را شناسایی کرده و با ارائه یک طرح قانونی و یا مذاکره با دولت، سعی کنند به تمامی روستاهای مزبور طی یک برنامه منظم و فراگیر، گازرسانی انجام دهند. با توجه به این واقعیت، مقام معظم رهبری در موارد متعدد به این مسئله اشاره کرده و به نمایندگان توصیه کرده‌اند که خود را نماینده تمام ملت بدانند و هرگز به خاطر پیگیری منافع محلی و منطقه‌ای، از منافع ملی غفلت نکنند:

۱. ایشان در بیانات خود که در تاریخ ۱۳۷۱/۳/۲۰ در دیدار نمایندگان دوره چهارم مجلس شورای اسلامی اظهار کرده‌اند، به وظیفه اصلی نمایندگی که نمایندگی تمام ملت است، اشاره کرده‌اند:

«این‌که ما فرض کنیم نماینده وظیفه دارد بیاید بایستد آن‌جا و مشکلات حوزه انتخابیه‌اش را به عنوان وظیفه نمایندگی بیان کند، نه، این وظیفه نمایندگی نیست. بیان مشکلات حوزه انتخابیه، البته کار خوبی است و اگر به شکل صحیحی انجام گیرد، مفید است. اما این‌که ما خیال کنیم که نماینده فلان شهر و فلان حوزه انتخابیه بودن معنایش این است که بیاییم و بگوییم آن‌جا آسفالت ندارد یا آب ندارد، یا دانشگاه ندارد یا چه و چه، این وظیفه نمایندگی نیست. شما باید قانونی را بگذرانید که بتواند امور همه جای کشور را متکفل شود بما فیه حوزه نمایندگی شما؛ تا مبادا حوزه نمایندگی‌تان، از قانونی که همه‌جانبه وضع نشده

۵۸- بخشی از سخنان نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون اصل ۸۴ اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۶۴) مشروح

مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، تهران: مجلس شورای اسلامی، ج ۲، ص ۸۳۷

است، به اقتضای کیفیتش، خارج بماند. مسئله این است».<sup>۵۹</sup>

۲. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۶ به مناسبت آغاز به کار هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، به نمایندگان تذکر داده‌اند که نگاه ملی به همه قوانین و برنامه‌های مصوب مجلس وظیفه آن‌ها است: «نگاه ملی به همه قوانین و برنامه‌های مصوب مجلس، وظیفه عموم نمایندگان است. انواع سلیقه‌ها و گرایش‌های سیاسی و اقوام ایرانی و پیروان ادیان و اهالی مناطق گوناگون کشور در مجلس حضور دارند. همه تمایلات منطقه‌ای و قومی و بخشی باید در پرتو نگاه ملی برآورده شود و به جای قوانین کم‌عمق یا کم‌عمر و کم‌اثر یا غیرعملی، قوانینی گره‌گشا، پر تأثیر، جامع و سنجیده فراهم شود».<sup>۶۰</sup>

۳. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۲۷ در دیدار با نمایندگان هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی ارائه کردند، به لزوم ترجیح مصالح کلی و ملی به مصالح منطقه‌ای تأکید کرده‌اند:

«مسئله بعد، ترجیح مصالح کلی بر مصالح منطقه‌ای است... بنده هم یک وقت در مجلس بوده‌ام و می‌دانم نمایندگی چگونه است؛ با مجلس هم که سال‌ها است سروکار داریم. مصالح منطقه‌ای را بر مصالح کلی ترجیح ندهید... طرح‌های منطقه‌ای: فلان‌جا فرودگاه، فلان‌جا جاده، فلان‌جا اتوبان و... توقعاتی وجود دارد؛ نماینده هم این‌ها را به مجلس منتقل می‌کند و از آن‌جا به دولت منتقل می‌شود و در نتیجه، فشار. دولتی‌ها هم بالاخره به هر دلیلی تسلیم می‌شوند و زیر بار می‌روند؛ اما نتیجه چیست؟ نتیجه این است که طرح‌های نیمه‌تمام ما اگر در حدود چهار هزار طرح است، می‌شود پنج هزار، می‌شود ده هزار. کار سختی است، اما باید آن را تحمل کرد».<sup>۶۱</sup>

۴. ایشان در پیامی که در تاریخ ۱۳۹۱/۳/۷ به مناسبت آغاز به کار نهمین دوره مجلس شورای اسلامی صادر کردند، به اجتناب از پیروی از منافع حزبی و گروهی و محلی تأکید کرده‌اند:

«اکنون در طلیعه مجلس نهم، اصلی‌ترین توصیه اینجانب به نمایندگان محترم آن است که در جایگاه خطیری که با رأی مردم به دست آورده‌اند، تنها به مسئولیت الهی و ادای وظیفه سنگین نمایندگی از ملت بیندیشند و انگیزه‌ها و حب و بغض‌های شخصی و گروهی و طائفه‌ای و محلی را در قانون‌گذاری که مهم‌ترین وظیفه مجلس شورای اسلامی است و نیز در نظارت بر اجرای قانون و البته نیز در موضع‌گیری‌هایی که فضای کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد، دخالت ندهند».

۵۹- همان.

۶۰- همان.

۶۱- همان.

## ۹) نظارت بر اجرای صحیح قوانین و جلوگیری از دور زدن قانون

همواره این مسئله یکی از روشن‌ترین مسائل در علم قانون‌گذاری بوده است که تصویب و انتشار قانون، پایان وظیفه قانون‌گذاری نیست؛ درست همان‌گونه که زاییدن فرزند، پایان دوران مادری نیست. همان‌گونه که کودک پس از تولد تا مدت‌ها به مراقبت و مواظبت نیاز دارد تا پا بگیرد و بتواند به زندگی خود ادامه دهد، قانونی نیز که تصویب و منتشر می‌شود احتیاج به مراقبت و مواظبت دارد تا بتواند مسیر خود را در جامعه پیدا کند و اثرگذار باشد. قانونی که نسبت به اجرا یا عدم اجرای آن هیچ‌گونه نظارتی صورت نمی‌گیرد در واقع با عدم قانون برابر است و هیچ تأثیری نمی‌تواند داشته باشد.

همچنین فراتر از آن، قانونی که بد اجرا می‌شود و یا مورد سوءاستفاده واقع می‌شود، نمی‌تواند به آثار مطلوب نائل شود و تنها بار هزینه‌های عمومی را سنگین‌تر خواهد کرد. همواره باید به دنبال مجریانی بود که مصالح قانونی را به مصالح شخصی و حزبی ترجیح می‌دهند و به دنبال اجرای اوامر قانون، تلاش می‌کنند. فقدان مجری خوب باعث می‌شود که قانون یا بد اجرا شود و یا متروک شود. بدین ترتیب، در ذیل عنوان نظارت بر حسن اجرای قوانین، عناوین و مصادیق مختلفی می‌گنجد که گاه وجود ایرادات و نواقص در یک یا برخی از آن‌ها نظام قانون‌گذاری را با مشکلاتی مواجه می‌سازد. مقام معظم رهبری در بیانات و پیام‌های مختلفی به اهمیت بحث اجرای قوانین و اعمال نظارت دقیق نسبت به آن اشاره و تاکید کرده‌اند:

۱. ایشان در بیانات خود که در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۶۸/۶/۲۰ اظهار کرده‌اند، به اهمیت وجود مجری خوب تاکید کرده‌اند:

«نکته دوم، مسئله اشخاص در قوه قضائیه است. من تصور می‌کنم که بهترین قوانین - به خصوص در قوه قضائیه - چنانچه در دست آدم‌های ناسالم عملی (آدم‌های فاسد) یا ناسالم فکری (افراد جاهل و بی‌سواد و نادان و بی‌عقل) قرار گیرد، به یک چیز بی‌خاصیت و احیاناً مضر تبدیل خواهد شد. پس، قانون خوب کافی نیست. یک وقت‌هایی گفته می‌شد که قوه قضائیه برای فلان کار قانون ندارد، ولی حالا این قانون وجود دارد؛ با این قانون چه کار می‌خواهیم بکنیم».<sup>۶۲</sup>

۲. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۵/۳/۲۹ در دیدار با نمایندگان پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی داشتند، به اهمیت اجرای قانون اشاره کرده‌اند:

«اگر رئیس‌جمهورمان آدم کارآمد و پرکاری نبود، انسان دارای احساس مسئولیتی نبود، اگر بینش دینی نداشت و اگر در راه خدا مجاهدت نکرده بود، مجلس هرچه هم قانون خوب تصویب می‌کرد، چه فایده داشت؟ وقتی مجری وجود نداشته باشد، قانون فایده‌ای ندارد. پس وجود مجری خوب، مثل وجود دست‌های کارآمد و بازوان تواناست. شما باید راه را نشان دهید و خط را ترسیم کنید».

۳. ایشان در بیانات مورخ ۱۳۷۶/۶/۲ که در دیدار رئیس‌جمهور و هیئت وزیران به مناسبت آغاز هفته دولت ایراد کرده‌اند، با اشاره به داستان اصحاب سبت به نکته بسیار جالب منع حیل قانونی اشاره کرده‌اند که می‌تواند راهگشا باشد:

«بعضی قانون را طوری عمل می‌کنند که اصحاب سبت عمل کردند! اصحاب سبت هم عین مر قانون عمل کردند؛ یعنی خدا گفته بود روز شنبه ماهی نگیرید، این‌ها هم روز شنبه ماهی نگرفتند. بله! کار کوچکی کردند که آن هم رسماً منع نشده بود و آن، این بود که حفره‌هایی درست کردند، ماهی‌ها داخل آن حفره‌ها آمدند، راه آن حفره‌ها را در روز شنبه بستند، تا ماهی نتواند برگردد! روز شنبه این کار را کردند، روز یکشنبه همان ماهی‌ها را گرفتند! این ظاهر قانون است. اگر شما نگاه کنید، این مثل همان کلاه شرعی‌هایی است که یک ربای سنگین کذایی را با یک شاخه نبات جا به جا می‌کردند! قانون بود، ظاهر شرع بود؛ اما امام بزرگوار رضوان‌اله علیه که یک فقیه قوی آگاه به لب و روح دین بود، قبل از اینکه تشکیل حکومت بدهد، این را منع کرد... ایشان مطلقاً حیل ربا را منع کرد. شما آقایان، حیل قانون را هم منع کنید و جلوش را بگیرید. بعضی از شرکت‌ها و بعضی از مجموعه‌های علی‌الظاهر قانونی، حامل باطن اصحاب‌السبتی هستند. مواظب باشید کسانی که می‌خواهند از قانون بگریزند، شما را به این دام نیندازند؛ نایند شما را قانع کنند که این کار قانونی است».<sup>۶۳</sup>

۴. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۹/۲/۱۴ در دیدار کارگران و معلمان به مناسبت روز جهانی کارگر و سالگرد شهادت استاد مطهری افاضه فرمودند، به لزوم جلوگیری از تقلب و خدعه در برابر قانون اشاره و تاکید کرده‌اند:

«مسئولان سررشته‌دار امورند. از طرفی باید اجازه بدهند که کسانی از مجاری صحیح، تلاش اقتصادی سالم و قانونی بکنند... اما باید جلو استفاده از روش‌های غیرقانونی، استفاده از راه‌های تقلب و خدعه و مکر و سوءاستفاده از ثروت‌های عمومی را بگیرند. این‌ها ممنوع است...».

۵. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۵/۶/۸ در دیدار با رئیس‌جمهور و هیئت وزیران به مناسبت هفته دولت ارائه کردند، به لزوم جلوگیری از سوءاستفاده‌های ناشی از قوانین نامناسب اشاره کرده‌اند:

«بایستی در دستگاه‌های مختلف دولت، توجه دقیقی شود که جلو استفاده‌های غیرمنطقی و غیرصحیح منتهی و منجر به ثروت‌های کلان گرفته شود. اگر احیاناً قانونی هم وجود دارد که این قانون از روی غفلت گذارده شده است، یا مقرراتی در جایی وضع شده است که این نتیجه را می‌بخشد، چون این ضرر و عیب را دارد، باید حتی آن قانون علاج شود و مجلس شورای اسلامی و هیئت دولت و بقیه بخش‌های گوناگون،

توجه کنند که این را طوری علاج نمایند و نگذارند آن زمینه را فراهم کند.<sup>۶۴</sup>

### ۱۰) لزوم توجه به قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

وجود سلسله مراتب هنجاری در نظام حقوق اساسی، یکی از واقعیت‌های غیرقابل انکار و یکی از نشانه‌های دولت حقوقی مدرن است. سلسله مراتب هنجارها بدین معنا است که هنجارهای الزام‌آور حقوقی دارای ارزش و جایگاه یکسان نیستند؛ برخی از این هنجارها در مقایسه با دیگری، اهمیت بیشتری دارند و برخی دیگر در رتبه‌های پایین‌تری قرار می‌گیرند. رعایت این سلسله مراتب باعث می‌شود که نظام حقوقی قابلیت پیش‌بینی داشته باشد و روابط بین نهادهای مختلف کشور به هم نریزد.

در نظام جمهوری اسلامی ایران به مانند اغلب نظام‌های حقوق اساسی، قانون اساسی در رأس هرم حقوقی کشور قرار گرفته است و بر تمامی قوانین و مقررات دیگر حاکم است. اگر اختلاف و تعارضی بین قانون اساسی و سایر قوانین و مقررات به وجود بیاید، تقدم با قانون اساسی است و قوانین و مقررات معارض از چرخه حقوقی کشور خارج می‌شوند. سیاست‌های کلی نظام نیز که بنابر بند «۱» اصل «۱۱۰» قانون اساسی توسط رهبری اعلام می‌شوند، از نظر جایگاه و موقعیتی که در نظام حقوقی کشور دارند، برتر از قوانین مصوب مجلس فرض می‌شوند و به همین خاطر، رعایت آن‌ها بر قانون‌گذار عادی الزامی است. در واقع، رعایت اسناد بالادستی از طرف قانون‌گذار باعث می‌شود که انسجام نظام حقوقی کشور حفظ شود و ارکان مختلف نظام با تعهد بیشتری نسبت به قوانین مصوب مجلس عمل کنند. در همین راستا، مقام معظم رهبری در موارد مختلفی به لزوم رعایت قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام تاکید کرده‌اند.

۱. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۹/۹/۲۳ در دیدار با نمایندگان دوره ششم مجلس شورای اسلامی ارائه کردند، به مسئله رعایت قانون اساسی در قانون‌گذاری‌ها و تلاش برای اجرایی کردن آن تاکید کرده‌اند:

«مجلس همیشه برای همه -برای مردم و برای مسئولان- نقطه اساسی امید است... کلیت قانون اساسی باید مورد نظر و توجه شما باشد. در یک برنامه‌ریزی بلندمدت و میان‌مدت، تلاشتان این باشد که تا آن جایی که برعهده شماست و فرصت‌های شما اجازه می‌دهد، اگر گیری در اجرای این قانون هست، آن را برطرف کنید».<sup>۶۵</sup>

۲. ایشان در بیاناتی که در دیدار با نمایندگان ششمین دوره مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۲۹ ارائه کردند، به لزوم توجه به قانون اساسی تاکید کردند:

۶۴- همان.

۶۵- همان.

«عمل به قانون اساسی، علاج اساسی دردهای این کشور است و عمل هم متوقف بر این است که عناصر عمل‌کننده چه آن‌هایی که مجاری اجرای قانون اساسی را معین می‌کنند - مثل دستگاه‌های قانون‌گذاری - چه کسانی که آن را اجرا می‌کنند - مثل قوه مجریه - چه کسانی که عدالت و تخلف‌ها را مورد ملاحظه قرار می‌دهند - مثل قوه قضائیه - و همه دست‌اندرکاران این کشور، در مقام عمل، اخلاص و صفا و مسئولیت و انجام وظیفه را ملاک خودشان قرار دهند. این اساس قضیه است.»

۳. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۲۷ در دیدار با نمایندگان هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی ارائه کردند، قانون‌گذار را به رعایت سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام دعوت کرده‌اند:

«آن‌چه همواره باید مورد نظر باشد، چشم‌انداز بیست‌ساله است؛ این چشم‌انداز خیلی مهم است... این چشم‌انداز کاملاً عملی است؛ یعنی به هیچ وجه در آن بلندپروازی‌های بی‌پشتوانه وجود ندارد... ما ملت ایران با این قانون اساسی جامع و با این ارکان نظام... می‌توانیم در ظرف بیست سال کشور خود را به نقطه اوج... برسانیم. سیاست‌ها را در نظر داشته باشید. سیاست‌ها براساس این چشم‌انداز تنظیم شده است. قانون‌ها باید با سیاست‌ها هماهنگ باشد، یعنی در دل سیاست‌ها جا بگیرد و به سمت این چشم‌انداز حرکت کند. آن چشم‌انداز هم بر پایه اسلام است...»<sup>۶۶</sup>

۴. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۸ در دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی ایراد فرمودند، به لزوم تصویب قوانینی برای اجرای سیاست‌های اصل «۴۴» قانون اساسی تاکید کردند:

«سعی شود قوانینی که در مجلس می‌گذرد، مستحکم و باثبات باشد. بحمداله سیاست‌های اصل «۴۴» با ملاحظه جوانب و رعایت آن مبانی و اصول، به سه قوه ابلاغ شد؛ این احتیاج دارد به قوانین. شما هم در کمیسیون‌های اختصاصی و هم به خصوص در مرکز پژوهش‌ها حقیقتاً می‌توانید بر این پایه طراح نظام اقتصادی باثباتی باشید که قوانین خودش را هم با خود داشته باشد؛ بعضی از قوانین حذف شود و بعضی از قوانین بیاید؛ منتها با یک ساخت مستحکم و پایدار که هر روز نخواهیم قوانین را وصله‌پینه کنیم.»<sup>۶۷</sup>

## ۱۱) تصویب قوانین قابل اجرا

نگاه آرمانی به قانون همیشه وجود داشته است. از اول تاریخ همواره بوده‌اند کسانی که فکر می‌کردند با تصویب قانون به هر هدفی می‌توان نائل شد. با آن‌که با تصویب این دست از قوانین (آرمانی یا ایده‌آل) می‌توان به برخی از اهداف کوتاه و کم اهمیت رسید، ولی بدیهی است این‌گونه قوانین قابلیت اجرا پیدا

۶۶- همان.

۶۷- همان.



نخواهند کرد. بیان مطلب بدین شرح است که هر قانونی برای اجرایی شدن نیازمند وجود یک‌سری پیش‌زمینه‌ها و بسترها است تا اجرای آن را تضمین کند. تصویب قانون بدون توجه به این پیش‌نیازها باعث می‌شود که قانون علی‌رغم هزینه‌هایی که برای تصویب آن صورت گرفته است، در نیمه راه متوقف شود و بدون آن که اجرا شود به بوته فراموشی سپرده شود. مقام معظم رهبری با شناسایی این معضل، قانون‌گذار را به اجتناب از تصویب قوانین غیرقابل اجرا و آرمانی سفارش کرده است:

۱. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۷۹/۳/۲۹ در دیدار با نمایندگان دوره ششم مجلس شورای اسلامی ارائه کرده‌اند، به اهمیت وجود مجری خوب برای قانون تاکید کرده‌اند:

«در گزینش و محاسبه مسئولان، در دیوان محاسبات، در تنظیم بودجه، در تنظیم برنامه، در وضع قوانین، مر حقیقت را در نظر بگیرید. این اساس قضیه است. بسیاری از قوانین ما خوب هستند، اما جواب نمی‌دهند؛ چون در اجرا اشکال دارند. اگر حقیقتاً چشم‌بینای مجلس - البته با انصاف، با عدالت، با رعایت حدود الهی - متوجه مجریان باشد، این مشکل برطرف یا لااقل کم خواهد شد. این‌ها چیزهای بسیار مهمی است.»

۲. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۴ در خطبه‌های نماز جمعه تهران داشتند، به این معنا اشاره کرده‌اند که قانون به مثابه جاده‌ای برای حرکت مسئولان درون آن است نه چیز دیگر:

«چون مجلس مرکز قانون‌گذاری است. قانون یعنی جاده‌ای که باز می‌شود تا مسئولان اجرایی از آن جاده حرکت کنند و با تلاش خود گوشه و کنار و زوایای کشور را آباد و اصلاح کنند. این جاده بازکنی به عهده قانون است و قانون را هم نماینده شما در مجلس وضع می‌کند؛ بنابراین مجلس خیلی مهم است.»<sup>۶۸</sup>

## ۱۲) دوری از هیجان‌ات زودگذر

حفظ نظام حقوقی در مقابل هیجان‌ات و امواج زودگذر اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و غیره یکی از دغدغه‌های کلاسیک در علوم سیاسی و علوم مربوط به قانون‌گذاری است. در واقع سؤال اصلی این است که چگونه می‌توان امواج و هیجان‌ات سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و غیره را از نیازها و ضرورت‌های اصیل بازشناخت. اهمیت این مسئله این‌جا است که با بازشناسی این دو می‌توان خط‌مشی قانون‌گذاری را تعیین کرد. به عبارت دیگر، با آن‌که تصویب قوانین و مقررات جدید یا اصلاح قوانین و مقررات موجود هنگام بروز امواج زودگذر ضرورتی ندارد و باید با هرگونه تغییر رویه در این‌گونه موارد مقابله کرد، ولی در موارد بعدی (نیازها و ضرورت‌ها) حتماً باید رویه‌های موجود را تغییر داده و یا اصلاح کرد. به هر حال، قانون‌گذار باید بتواند این دو را از یکدیگر بازشناخته و درخصوص هر مورد راهبرد مشخص و مناسبی داشته باشد. مقام معظم رهبری

در مواردی به این مسئله اشاره کرده و از آن تحت عنوان اسلامی خشم و شهوت یاد کرده است:

۱. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۸۰/۹/۲۱ در جمع کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ارائه کرده‌اند، به لزوم تصمیم‌گیری در وضعیتی آرام و به دور از غلبه خشم و شهوت یا طمع اشاره فرموده‌اند:

«خشم و شهوت خود را کنترل کنید. مراقب باشید با خشم و طمع نه قضاوت کنید، نه قانون بنویسید و نه تصمیم بگیرید. بدترین چیزها این است که انسان در حالت شدت مجذوبیت نسبت به چیزی - به خصوص اگر آن چیز مادی و شخصی باشد- یا تحت تأثیر ترس و خشم و عصبانیت، بخواهد تصمیمی بگیرد، چیزی را امضا کند، قیام و قعودی بکند، قضاوتی بکند و حکمی صادر نماید. این لغزش بزرگی است».<sup>۶۹</sup>

### ۱۳) انسجام در قانون‌گذاری

انسجام در نظام حقوقی کشور عناوین مختلفی را دربر می‌گیرد که تصویب قوانین منسجم یکی از مصادیق مهم و بارز آن است. قانون‌گذار برای ایجاد یک نظام قوانین منسجم اقدامات مختلفی را باید انجام دهد. اول این که هنگام قانون‌گذاری باید از تمامی قوانین موجود در آن زمینه آگاهی داشته باشد تا در موارد لزوم با اصلاح همان قوانین موجود از تصویب قوانین جدید بی‌نیاز شود. دوم این که از تصویب قوانین معارض با قوانین پیشین خودداری کند مگر آن که به طور صریح قوانین پیشین را با ذکر عنوان ماده یا مواد مربوطه نسخ کند. سوم این که از تصویب قوانین پراکنده و جزئی خودداری کند و به جای آن با انواع برنامه‌ریزی‌های میان‌مدت و بلندمدت به تصویب قوانین جامع و فراگیر در موضوعات مختلف مبادرت کند. چهارم این که در خصوص انتشار قوانین به گونه‌ای عمل کند که دسترسی به حقوق موجود هم برای شهروندان و هم برای مجریان قانون تسهیل شود تا حتی از کسی ضایع نشود. این چهار گام، اقداماتی هستند که قدر یقین برای ایجاد و حفظ انسجام در قانون‌گذاری لازم هستند و عدم رعایت آن‌ها به معنای به هم ریختن بنیاد و ساختار نظام حقوقی است. مقام معظم رهبری در موارد متعددی به لزوم حفظ انسجام در نظام قانون‌گذاری کشور اشاره کرده‌اند:

۱. ایشان در بیانات مورخ ۱۳۷۵/۳/۲۹ که در دیدار با نمایندگان پنجمین دوره مجلس شورای اسلامی اظهار کرده‌اند به این مسئله توجه کرده‌اند که قانون‌گذاری را نباید به صورت یک کار جدا از هم در نظر گرفت:

«نباید قانون‌گذاری را به چشم یک امر کوچک و فردی و جدای از یکدیگر نگاه کرد. مجموعه قوانینی که شما می‌گذارید - چه به صورت قانون‌های جداگانه، چه به صورت قانون بودجه یک‌ساله، چه به صورت برنامه‌های بلندمدت پنج‌ساله و یا اگر همت کنید، بیشتر- همه این‌ها عبارت است از آن چیزی که این کشور در آن طریق سیر خواهد کرد».<sup>۷۰</sup>

۶۹- همان.

۷۰- همان.

۲. ایشان در بیاناتی که در تاریخ ۱۳۶۸/۶/۲۰ در دیدار با رئیس و مسئولان قوه قضائیه داشتند، با یک دید منفی به مسئله قوانین و مقررات متناقض اشاره کرده‌اند:

«همین چند روز پیش شنیدم که یک نفر برای کارش به جایی مراجعه کرده بود و آن طرف هم برای انجام کار این فرد رشوه می‌خواست است. مراجعه‌کننده رشوه نداده و آن طرف هم گفته... یا این پول را می‌دهی یا نمی‌دهی؟ اگر بدهی، طبق این بخش‌نامه عمل می‌کنم و کارت انجام می‌شود و اگر ندهی، طبق بخش‌نامه دیگر عمل می‌کنم که کارت انجام نشود! یعنی دو بخش‌نامه وجود دارد و راه برای من باز است! این‌ها قوانین مبهمی است که از متن آن می‌شود دو بخش‌نامه متناقض درآورد، یعنی اگر پول داد، این مأمور دولتی له‌الخیار می‌تواند بر طبق این بخش‌نامه عمل کند و اگر نداد، می‌تواند بر طبق آن بخش‌نامه عمل نماید...».

در ادامه همین جلسه با وضوح بیشتری به مسئله قوانین متناقض اشاره می‌کنند:

«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 نکنیم، نه این‌که حالا ما قانون کم داریم، بیاییم قانون بگذاریم. نه، الحمدله قانون فراوان است.».

۳. ایشان در بند «۳» سیاست‌های کلی امنیت اقتصادی که در تاریخ ۱۳۷۹/۱۲/۲۰ ابلاغ کرده‌اند، به برخی از ویژگی‌های لازم برای قوانین اشاره نموده‌اند که سازگاری و هماهنگی از آن جمله است:

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

## نتیجه‌گیری

هدف از مطالبی که ارائه شد، شناساندن اندیشه‌های امام راحل و مقام معظم رهبری پیرامون مسئله قانون و نظام قانون‌گذاری بود. این شناسایی از آن‌جا اهمیت دارد که طبق مقدمه قانون اساسی، رهبر به عنوان ضامن عدم انحراف سازمان‌های مختلف از وظایف اصیل انقلابی خود به شمار می‌آید و بدین ترتیب، رهبری و هدایت نظام برعهده رهبر نهاده شده است. با آن‌که نه امام راحل و نه مقام معظم رهبری هیچ‌کدام به طور مستقل و مشخص به بیان سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری نپرداخته‌اند، ولی همان‌طور که به تفصیل بیان شد، مؤلفه‌ها و عناصر مختلفی از این سیاست‌ها را می‌توان در بیانات و پیام‌های گوناگون آن‌ها مشاهده کرد. مسائل و مباحثی که در این سخنرانی‌ها و پیام‌ها مورد اشاره واقع شده‌اند، هم در ارتباط با اصول ماهوی قانون‌گذاری قرار می‌گیرند و هم در ارتباط با اصول شکلی هستند. همچنین هم به مراحل قبل از تصویب

قانون و هم به حین و بعد از تصویب آن ناظر هستند. به هر ترتیب، با حذف موارد تکراری و یک‌دست کردن مواردی که به آن‌ها اشاره شد، فهرستی از مؤلفه‌های مهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را آن‌گونه که در اندیشه امام راحل و مقام معظم رهبری منعکس شده است، می‌توان به شرح زیر ارائه کرد:

### ۱. مؤلفه‌های مربوط به اصول ماهوی قانون‌گذاری:

- ۱,۱. لزوم توجه به موازین و ارزش‌های اسلامی در قانون‌گذاری؛
- ۱,۲. لزوم توجه به قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام؛
- ۱,۳. لزوم توجه به محرومان و نیل به عدالت اسلامی؛
- ۱,۴. حفظ استقلال و عدم تمایل به شرق و غرب؛
- ۱,۵. توجه به ضرورت‌های واقعی و تلاش برای رفع مشکلات کشور؛
- ۱,۶. تصویب قوانین قابل اجرا و اجتناب از آرمان‌گرایی کاذب؛
- ۱,۷. تصویب قوانین باثبات و مستحکم؛
- ۱,۸. احترام به حقوق اقلیت‌ها.

### ۲. مؤلفه‌های مربوط به اصول شکلی قانون‌گذاری:

- ۲,۱. حفظ استقلال قوه مقننه؛
- ۲,۲. همکاری مجلس با سایر نهادهای کشور در امر قانون‌گذاری؛
- ۲,۳. بهره‌گیری از توان کارشناسی دولت و سایر نهادهای کشور؛
- ۲,۴. انجام مطالعات به هنگام قانون‌گذاری؛
- ۲,۵. ساده‌سازی قوانین و امور اداری؛
- ۲,۶. دوری از هیجانات زودگذر؛
- ۲,۷. ترجیح منافع ملی به محلی و گروهی؛
- ۲,۸. انسجام در قانون‌گذاری.

## بخش دوم: تحلیل وضعیت، آسیب‌شناسی و موانع

### مقالات:

- ❖ تفکیک مرزهای دو نهاد قانون‌گذار و اجرا، پیش‌شرط ضروری برای ارتقای نظام قانون‌گذاری؛ علی احمدی
- ❖ ضرورت تعیین سیاست‌های کلی نظام در امور قانون‌گذاری؛ پاکنهاد و دلخوش
- ❖ چالش‌های نظام قانون‌گذاری؛ سید صمد موسوی خوشدل
- ❖ مروری بر چالش‌های نظام قانون‌گذاری از منظر ساختار، فرآیند، محتوا و قانون‌گذاران؛ کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی
- ❖ اصل «۷۱» قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان؛ محد فتحی، پژوهشکده شورای نگهبان
- ❖ تحلیل موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان ارجاعی به مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ علی احمدی، جلال‌الدین مشهدی



# تفکیک مرزهای دو نهاد قانون گذار و اجرا، پیش شرط ضروری برای ارتقای نظام قانون گذاری

علی احمدی<sup>۷۱</sup>

## چکیده

با توجه به ایرادهایی که اولاً به «مفاد قوانین»<sup>۷۲</sup> وارد است، ثانیاً به «سبک شکل گیری قوانین»<sup>۷۳</sup> و ثالثاً ایراداتی که به «طیف کاربرد قانون»<sup>۷۴</sup> مربوط است، پیش شرط ضروری و محور کلیدی برای بهبود و ارتقای «نظام قانون گذاری» تفکیک دو نهاد اجرا و قانون گذاری است.

## مقدمه

قانون گذاری به شیوه نوین در ایران سابقه ای بیش از یکصد و ده سال دارد. در این فاصله زمانی تا پایان دوره نهم مجلس شورای اسلامی، براساس گزارش معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، ۹۹۷۳ قانون به تصویب رسیده است. از این میان ۵۵۸۵ فقره قانون مصوب مربوط به مجلسین سابق (شورا و سنا قبل از انقلاب) و ۱۵۲۵ فقره مصوب شورای انقلاب و ۲۸۶۳ فقره قانون در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است. همچنین تعداد ۴۹۸۶۰ مصوب دولت و شوراها، عالی، تعداد ۲۰۱۴ رأی وحدت رویه در دیوان عالی کشور، دیوان محاسبات و دیوان عدالت اداری وجود دارد<sup>۷۵</sup> (خرداد ۱۳۹۴، ۴). به عبارت دیگر، مردم و افراد دولتی با ۶۲۴۰۳ قانون، مقرر و مصوبه لازم الاجرا مواجه هستند.

مفاد قوانین و مقررات در مواردی مغایر، متعارض با هم و مبهم هستند، این ویژگی ها اعتبار و کارایی قانون را به شدت کاهش داده است. در بسیاری موارد، قوانین و مقررات غیر ضرور و بعضاً تکراری به تصویب رسیده است. این قوانین در برخی موارد آزادی افراد را مورد تعدی قرار می دهند. در برخی موارد، اجرای قانون خارج از توان افراد، شرکت ها و یا مقامات اجرایی است.

در شکل گیری قوانین، حجم عمده ای از قوانین و مقررات بدون رعایت اصول شیوه قانون نویسی و شیوه نگارش واحد در ارائه طرح ها و لوایح و همین طور ارزیابی پیش نویس آن ها به تصویب رسیده اند، در نتیجه ویژگی های یک قانون و یا مقرر کارآمد را ندارند. به سبب اصلاحات مکرر قانون توسط مجلس ناپایداری

۷۱- رئیس کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

۷۲- Content of Laws

۷۳- Mode of Origin

۷۴- Range of Application

قوانین افزایش یافته است. به گفته معاونت امور قوانین مجلس، ۸۰ درصد مصوبات مجلس اصلاحیه قانون بوده است؛<sup>۷۶</sup> اصلاحیه‌های مکرر در ناکارآمدی و کاهش اعتبار قانون مؤثر بوده است.

از حیث کاربرد قوانین، کثرت قوانین و مقررات مقامات اجرایی و دستگاه‌ها، شرکت‌ها و مردم را دچار سردرگمی کرده است. عدم دسترسی افراد، شرکت‌ها و مقامات اجرایی به همه قوانین و مقررات، سبب کاهش قاطعیت حقوقی قوانین و مقررات شده است. شفافیت و سادگی قانون و قانون‌گذاری رو به کاهش گذاشته است. پیچیدگی‌های روزافزون و نیاز به کنترل اجتماعی، بر تولید مکرر قانون و مشکلات ناشی از آن افزوده است. به گفته وکیلان و مالگیری «در ایران تولید قوانین با کمیت بالا و کیفیت پایین (تورم قانون/قانون‌گذاری) به حدی رسیده که ابهام‌هایی را در خصوص به صرفه بودن و کارآمدی آن‌ها پدید آورده است». (۳۰، ۱۳۹۵) لذا کارآیی قانون به دلیل رشد مداوم قانون‌گذاری در اجرا و اعمال قانون رو به کاهش گذاشته است.

هر بخش از جهان که به مثابه یک کشور مستقل (مثلاً ایران) شناخته می‌شود، قوانین و مقررات آن نوعی نظام را تشکیل می‌دهند، هرچند نظام‌های حقوقی به رغم تفاوت‌های اساسی، از ساختار مشابهی برخوردارند. آن چه از معنای قانون و نظام حقوقی اراده می‌شود، به دست دادن نوعی معیار است. این نظام و معیار در نظام حقوقی و قانون‌گذاری ایران با توجه به کثرت و ناکارآمدی بسیاری از قوانین و مقررات و برخی عوامل دیگر، مبهم و غبار آلود شده است.

لون فولر، اصول کلی متناظر با کیفیت قانون را به این ترتیب صورت‌بندی کرده است: قانون عام باشد، قانون منتشر شده باشد و یا به اطلاع اشخاص ذی‌نفع رسیده باشد، قوانین نباید عطف به ماسبق شوند، قوانین باید واضح و روشن باشند، قوانین نباید متناقض باشند، قوانین نباید امر غیرممکن را مطالبه کنند، قوانین نباید به طور مکرر تغییر کنند، عمل مقامات سیاسی باید با قانون انطباق داشته باشد (مالگیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴، ۱۵۸). این بررسی با توجه به اقدامات ابتکاری سایر کشورها و تجربه کشور ایران در امر قانون‌گذاری، صرف‌نظر از ایرادهای مربوط به مفاد، سبک شکل‌گیری و طیف کاربری قانون، در صدد پاسخ به این پرسش است که مرزهای مبهم و ناروشن بین دو نهاد قانون‌گذار و اجرا در نظام حقوقی ایران کدامند؟ فرضیه این مقاله این است که شفاف نمودن مرزهای این دو نهاد پیش‌شرط ضروری در ارتقای نظام قانون‌گذاری و کارآمدی قانون در نظام حقوقی ایران است.



## منظور از قانون و مقررات

نظام قانون‌گذاری عام و موسع در نظر گرفته شده است. از یک طرف دربرگیرنده قانون و سایر مقررات لازم‌الاجرا - آئین‌نامه، اساس‌نامه، تصمیمات، تدابیر و ضوابط است و از طرف دیگر با توجه به مفهوم نظام، در برگیرنده انسجام در محدوده قوانین و مقررات از تهیه پیش‌نویس تا ابلاغ قانون و مقررات است. مهم‌تر از همه تفکیک دو نهاد اجرا و قانون‌گذار در عرصه قانون‌گذاری و مقررات است.

با این حال، تعبیر قانون معمولاً تنها برای مقرراتی که توسط مجلس وضع شده‌اند استفاده می‌شود و سایر مقررات دربرگیرنده آئین‌نامه، مصوبات هیئت دولت، مقررات وزارتی و مصوبات شوراهای اسلامی، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی و... است. با این وصف نظام قانون‌گذاری دربرگیرنده هم کیفیت قانون‌گذاری و هم کیفیت مقررات‌گذاری است.

## تفکیک قوا و الزامات آن

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطابق اصل (۵۷) قانون اساسی، «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه»، این قوا مستقل از یکدیگرند. براساس اصل «۵۸» قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است. مطابق اصل «۶۰» قانون اساسی، «اعمال قوه مجریه جز در مواردی که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده است، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است» و مطابق اصل «۶۱» قانون اساسی «اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است».

تفکیک قوا نمادها و نمودهای گوناگونی دارد. تفکیک دو نهاد قانون‌گذاری و مجریه، بدون تفکیک کارکردهای اختصاصی آن‌ها سبب اختلاط کاری و چالش‌های کارکردی می‌شود. با وجود تفکیک قوا به‌ویژه در سال‌های اخیر، چالش‌های حقوقی - سیاسی مربوط به قلمروهای صلاحیتی و اختیارات دو نهاد اجرا و قانون‌گذاری، به‌ویژه در قلمرو اعمال قانون‌گذارانه و اجرا برجسته شده‌اند. با توجه به سابقه و تجربه نزدیک به چهار دهه در تفکیک نهاد اجرا از قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران، چهار مرز مبهم و نا روشن و حدود صلاحیت‌های نامشخص، میان دو نهاد قانون‌گذاری و اجرا وجود دارد:

- ۱- تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه و سایر مقررات؛
- ۲- تفکیک حدود صلاحیت و اختیار در اصلاح لوایح قانونی؛
- ۳- تفکیک حدود صلاحیت و اختیار در تدوین و تصویب بودجه سالانه؛
- ۴- تفکیک قلمرو حدود اختیار در ایجاد، انتزاع و الحاق سازمان‌های اداری.

## تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه و سایر مقررات

### الف) تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه

یکی از چالش‌های مهم بین دو نهاد قانون‌گذاری و اجرا، جداسازی امر قانونی از امر آئین‌نامه‌ای و سایر مقررات است. براساس تفسیری که در حال حاضر در کشور اجرا می‌شود، به استناد اصل «۷۱» قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». در عین حال قانون اساسی ایران تعریف ماهوی نه از قانون و نه از آئین‌نامه ارائه نداده است بلکه براساس تشریفات وضع قانون، آنچه را که مجلس شورای اسلامی تصویب کند، قانون است. از سوی دیگر، براساس اصل «۱۳۸» قانون اساسی «علاوه بر مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مامور تدوین آئین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تامین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه پردازد». با توجه به آن چه بیان شد:

۱- هم قانون و هم آئین‌نامه مبانی خود را از قانون اساسی اخذ می‌کنند، «با این تفاوت که مطالعه چگونگی عمل قانون به حوزه حقوق اساسی مربوط می‌شود، اما مباحث مربوط به آئین‌نامه به حوزه حقوق اداری ارتباط دارد».<sup>۷۷</sup>

۲- صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی براساس اصل «۷۱» قانون اساسی و فقدان تعریف ماهوی از قانون، تعریف قلمرو خاصی برای قانون را اگر نگوئیم غیرممکن، بسیار سخت کرده است. در چنین نظامی ترسیم صلاحیت‌های آئین‌نامه‌ای نیز اگر گفته نشود امکان‌پذیر نیست، بسیار سخت است؛ چرا که قانون مجاز است در قواعد بسیار ریز و جزئی اجرایی نیز وارد شود. بر همین اساس همواره چالش‌های مبنی بر این که مجلس شورای اسلامی گاهی به بهانه وضع قانون به امور اجرایی پرداخته است و یا هیئت دولت به بهانه تصویب آئین‌نامه به وضع قانون پرداخته و یا قوانین مصوب مجلس را معطل گذاشته است، از حیث حقوقی و سیاسی مطرح بوده است.

در بین نهادهای حکومتی، دو نهاد دارای صلاحیت وضع قواعد کلی هستند، قانون‌گذار و نیز برخی مقامات و نهادهای قوه مجریه. قانون منحصر در حوزه صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و آئین‌نامه نیز منحصراً توسط قوه مجریه وضع می‌شود.<sup>۷۸</sup> بنابراین یکی از وجوه تمایز بین قانون‌گذاری و تصویب آئین‌نامه تمایز میان مقامات صلاحیت‌دار و واضع این قواعد است. اما به سبب عدم تفکیک ماهوی و محتوایی، حدود صلاحیت مراجع وضع آن‌ها مشخص نیست. تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه به دو شکل قابل تشخیص است. یکی تفکیک محتوایی و ماهوی قلمرو قانون از آئین‌نامه و دیگری شیوه‌های شکلی تفکیک بین این دو.

۷۷- تفکیک قلمرو قانون از آئین‌نامه در نظام حقوقی فرانسه، مرکز پژوهش‌های مجلس اسلامی-ترجمه علی اکبر گرجی ازندریانی، ص ۳.

۷۸- این پرسش مطرح است که آیا قوه قضائیه می‌تواند به تصویب آئین‌نامه پردازد؟ قانون اساسی در این رابطه ساکت است. مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان مورخ ۱۳۹۰/۶/۲ بدیهی است رئیس قوه قضائیه نمی‌تواند برای دستگاه‌های خارج از این قوه آئین‌نامه وضع نماید. اما می‌تواند در حدود اختیارات مذکور در قانون اساسی، آئین‌نامه تصویب کند. در این صورت آئین‌نامه مصوب ایشان برای همه دستگاه‌ها لازم‌الاتباع است.

قانون سازنده قواعد برتر است، همه قواعد دیگر باید از آن تبعیت کنند. قانون اساسی برتر از قانون عادی است. تنها شورای نگهبان صلاحیت ارزیابی قانون و انطباق آن با اسناد بالادستی را دارد. برعکس آئین‌نامه سایر مقررات برخاسته از یک مقام تبعی است و باید از قانون پیروی کند. در رویه قضایی نیز صلاحیت آئین‌نامه‌ای قوه مجریه به منزله صلاحیتی برای تعیین اجرای قانون تفسیر شده است. هرچند مطابق اصل «۱۳۸» هیئت وزیران جهت انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری می‌تواند به وضع آئین‌نامه‌های مستقل بپردازد. بنابراین آئین‌نامه و سایر مقررات نمی‌توانند بدون تکیه بر یک مبنای قانونی وضع شوند؛ چرا که هدف آئین‌نامه پیش‌بینی سازوکارهایی برای اجرای یک قانون است. مرجع ارزیابی و انطباق آئین‌نامه با قوانین عادی، رئیس مجلس شورای اسلامی و همین‌طور دیوان عدالت اداری است.

بنابراین آئین‌نامه نه توانایی تغییر قانون و نه توانایی مخالفت با آن را دارد. بر همین مبنا اصل «۱۷۰» قانون اساسی قضات دادگاه‌ها را مکلف کرده است که از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

از طرف دیگر قلمروهایی در قانون اساسی وجود دارد که مجلس را مکلف به قانون‌گذاری در حوزه خاصی نموده یا اعمال حکم را منوط به قانون نموده است، مواردی که انحصاراً به قانون‌گذار واگذار شده است. (حدود ۵۶ اصل قانون اساسی) این موارد خارج از صلاحیت قوه مجریه است، برای نمونه دولت نمی‌تواند به تعیین جرائم و مجازات‌ها، نظام حقوقی آزادی‌های عمومی یا تأسیس مالیات به مقررگذاری بپردازد.

برخی معتقدند که مجلس در امر قانون‌گذاری دارای دو نوع صلاحیت است؛ یکی صلاحیت تکلیفی، مواردی که قانون اساسی مجلس را مکلف به قانون‌گذاری در حوزه خاصی کرده است و یا اعمال حکم مذکور را منوط به تصویب قانون نموده است. دوم صلاحیت اختیاری، مواردی که قانون اساسی تصریحی به قانون‌گذاری مجلس در آن خصوص ندارد.<sup>۷۹</sup> در این صورت مجلس می‌تواند بنا به درخواست نهادهای واجد صلاحیت، با ارائه لایحه و یا طرح قانونی پس از احراز ضرورت قانون‌گذاری در آن مورد به استناد اصل «۷۱» قانون اساسی، در چهارچوب موازین اسلام و قانون اساسی نسبت به قانون‌گذاری اقدام نماید. در بخش‌های بعدی در این رابطه توضیح بیشتری داده خواهد شد.

۷۹- محمدجوهری تهرانی، شرح اصل هفتادویکم قانون اساسی، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.

## ب) تفکیک قلمرو قانون از سایر مقررات

مقررات لازم‌الاجرا در نظام حقوقی ایران منحصر به قانون و آئین‌نامه نیست. بر مبنای گزارش معاونت حقوقی ریاست جمهوری، بیش از «۱۶۸» مرجع وضع مقرر در کشور وجود دارد که عرصه صلاحیت و حدود اختیار این مراجع بعضاً غیرشفاف و مبهم است و مهم‌تر این که جایگاه این مقررات در سلسله مراتب نظام حقوقی کشور مشخص نیست. مراجع وضع مقرر در کشور را می‌توان در سه دسته خلاصه نمود:

اول- برخی از این مراجع به صراحت در قانون اساسی آمده است از جمله:

۱) آئین‌نامه و تصویب‌نامه موضوع اصل «۱۳۸» قانون اساسی: مطابق این اصل، مصوبات دولت در چهار حوزه: ۱- مواردی که هیئت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آئین‌نامه‌های اجرای قوانین می‌شود، ۲- وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه توسط هیئت وزیران برای انجام وظایف اداری، ۳- وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه توسط هیئت وزیران برای تنظیم سازمان‌های اداری و ۴- هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت وزیران حق وضع آئین‌نامه و صدور بخش‌نامه را دارد. مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. بنابراین مطابق نظر تفسیری شورای نگهبان در تصویب موارد چهارگانه مورد اشاره غیر از وزرا حق رأی ندارند و مصوبات دولت خارج از موارد چهارگانه مذکور برخلاف قانون اساسی و خارج از حدود و اختیارات دولت و رسیدگی به آن‌ها هم خارج از حدود اختیارات رئیس مجلس است. ارجاع تصویب آئین‌نامه به کمیسیون و یا کمیسیون‌های مجلس، خلاف اصل «۱۳۸» قانون اساسی است.

۲) قانون آزمایشی و اساس‌نامه موضوع اصل «۸۵» قانون اساسی، مطابق این اصل: ۱- در موارد ضروری مجلس می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل «۷۲» به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن با مجلس خواهد بود. ۲- مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل «۷۲» به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد و همین‌طور نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد. تشخیص مورد اول با شورای نگهبان و تشخیص مورد دوم با رئیس مجلس شورای اسلامی است.

۳) برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل «۱۳۴» قانون اساسی، مطابق این اصل: رئیس هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد.... و با همکاری وزیران، برنامه و خط‌مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند.

۴) آرای وحدت‌رویه و ضوابط، موضوع اصل «۱۶۱» قانون اساسی، مطابق این اصل: دیوان عالی کشور به منظور نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم و ایجاد وحدت رویه قضایی و انجام مسئولیت‌هایی که طبق قانون به آن محول می‌شود براساس ضوابطی که رئیس قوه قضائیه تعیین می‌کند، تشکیل می‌شود.

دوم- برخی دیگر مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی بنا به ضرورت و براساس حکم حکومتی ایجاد شده‌اند و به وضع مصوبات لازم‌الاجرا می‌پردازند.

سوم- برخی نیز براساس قانون عادی، صلاحیت وضع مقرره پیدا کرده‌اند مانند شوراهای عالی، مجامع، شوراهای اسلامی شهر و روستا و ... .

با توجه به کثرت و تنوع مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا، مشخص نبودن حدود اختیار و صلاحیت هریک از مراجع وضع مقرره، مشخص نبودن جایگاه این مقررات در سلسله مراتب هرم قانون و مقرره‌گذاری، مشخص نبودن چگونگی انطباق این مقررات با اسناد بالادست در نظام حقوقی کشور، آشفتگی نظام حقوقی و ابهام در مرزهای قانون‌گذار و اجرا را دو چندان کرده است. برای نمونه گاهی میزان پولی که مثلاً با یک مصوبه شورای شهر جابه‌جا می‌شود، به نظر می‌رسد کشور را بی‌نیاز از این همه تشریفات نسبت به وضع قانون می‌نماید.

در برخی زمینه‌ها نسبت مراجع وضع مقرره، به‌ویژه شوراهای عالی و مجامع، با وظایف ذاتی هریک از قوا مشخص نیست. انطباق این مقررات با اسناد بالادست، موازین اسلامی، قانون اساسی، سیاست‌های کلی و مهم‌تر از همه قانون در هاله‌ای از ابهام است. قانون شیوه قانون‌نویسی که از یک طرف نسبت قانون را با نظام قانون‌گذاری و از طرف دیگر نسبت قانون را با نیاز مردم و ضرورت‌ها و همین‌طور قواعد مربوط به شیوه آئین‌نامه نویسی و مقرره‌گذاری تعیین می‌کند، از خلاءهای موجود در نظام قانون‌گذاری است.

### حدود صلاحیت و اختیارات در تدوین، تصویب و اصلاح لوایح

در نظام قانون‌گذاری ایران، پیش‌نویس قوانین به سه شکل تهیه می‌شود: (۱) لوایح قانونی که توسط دولت ارائه می‌شود. (۲) طرح قانونی که به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان، قابل طرح در مجلس شورای اسلامی است (اصل ۷۴ قانون اساسی). (۳) شورای عالی استان‌ها که حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. (اصل ۱۰۲ قانون اساسی)

لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود. همه وزیران از صلاحیت ارائه پیش‌نویس لایحه در حوزه کاری خود برخوردارند. پس از ارائه لایحه به هیأت دولت، پیش‌نویس در کمیسیون‌های تخصصی هیأت وزیران بررسی و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. سپس لایحه مصوب هیأت وزیران به مجلس شورای اسلامی فرستاده می‌شود.

پس از اعلام وصول لایحه در مجلس شورای اسلامی، به کمیسیون تخصصی جهت بررسی فرستاده می‌شود

و سپس در صحن علنی مجلس مورد بررسی نمایندگان قرار می‌گیرد.

نمایندگان در دو مرحله یکی در حین بررسی در کمیسیون تخصصی و دیگری در صحن علنی مجلس، می‌توانند پیشنهادات و اصلاحاتی را نسبت به رد یا قبول لایحه و همین‌طور مواد و تبصره‌های لوایح انجام دهند. چنین صلاحیتی را اصل «۷۵» قانون اساسی به نمایندگان داده است.

به موجب اصل «۷۵» قانون اساسی، نمایندگان پیشنهادها و یا اصلاحاتی را در خصوص لایحه ارائه می‌دهند. پرسش اصلی از همین‌جا نشأت می‌گیرد. حدود صلاحیت و اختیار نمایندگان در ارائه پیشنهاد و اصلاح لوایح به چه میزان است؟ در پاسخ به این پرسش برخی از این حدود در قانون اساسی به صراحت آمده است. علاوه بر این که پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان نباید مغایر با موازین شرع و قانون اساسی باشد، با توجه به اصل «۷۵» قانون اساسی، پیشنهاد و اصلاح نمایندگان نباید به تقلیل درآمد عمومی و یا افزایش هزینه‌های عمومی بینجامد. اما همین دو محدودیت هم مطلق نیست بلکه در صورتی این اختیار از نمایندگان سلب می‌شود که طریق جبران کاهش درآمد و یا تأمین هزینه جدید معلوم نشود. به عبارت دیگر اگر طریق جبران کاهش درآمد و یا تأمین هزینه جدید در پیشنهادها مشخص شود، موجب سلب اختیار و صلاحیت از نمایندگان مجلس نمی‌شود.

از آن‌جا که گفته شد، اجرای قانون نباید خارج از توان افراد، شرکت‌ها و مقامات اجرایی باشد. اگر نمایندگان منابعی غیرواقعی یا مجهول در پیشنهاد ارائه دهند و برای آن هزینه تعریف کنند، مرجع تشخیص طرق غیرواقعی کیست؟ اگر نمایندگان در پیشنهادها و اصلاحیه‌های خود از عباراتی استفاده کنند که به صورت شکلی مناسب (زبان‌بند)، اما به صورت واقعی ایجاد مشکل کند، چه باید کرد؟

در بررسی انجام گرفته در موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان که به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شده است (۱۶۵ مورد)، بیشترین فراوانی مغایرت با قانون اساسی از سوی شورای نگهبان (۶۱ مورد) مربوط به اصل «۷۵» قانون اساسی است.

حال آن‌که اصل «۷۵» قانون اساسی با عبارت «در صورتی قابل طرح در مجلس است» که اولاً پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان را مقید نموده است. ثانیاً «بین انطباق مصوبه» با اسناد بالادست از جمله قانون اساسی و موازین شرع از یک طرف و «فرآیند تصویب» از طرف دیگر، تفاوت قائل شده است. به عبارت دیگر، در بررسی‌های مغایرت مصوبات با اصل «۷۵» قانون اساسی، ایراد شورای نگهبان ناظر بر معیوب بودن فرآیند تصویب است؛ چرا که چنین پیشنهادها و یا اصلاحاتی قابل طرح در مجلس نبوده است و لذا وجهی برای ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت وجود ندارد.

مهم تر این که در لایحه و یا لوایحی که هزینه های عمومی و یا جبران کاهش درآمد به صراحت ذکر نشده است، تشخیص موضوع چگونه خواهد بود؟ برای مثال، اگر نمایندگان در حین بررسی لوایح با پیشنهاد و اصلاحات خود، اهداف لایحه را تغییر دهند و لایحه از اهداف مورد نظر دولت فاصله بگیرد (دگرگونی اهداف لایحه) چه باید کرد؟ اگر نمایندگان با پیشنهادها و اصلاحات خود یا با تغییر یک ماده و یا یک بند از لایحه سازگاری و انسجام لایحه (عدم انسجام لایحه) را از بین ببرند، چه باید کرد؟، اگر دولت لایحه ای برای استخدام یک گروه خاص مثلاً پرستاران ارائه دهد، اما مجلس آن را به گروه دیگر «مثلاً معلمان حق التدریس» تبدیل نماید (تغییر ماهیت لایحه)، چه باید کرد؟ این گونه موارد نه خلاف موازین شرع و قانون اساسی و نه حتی اصل (۷۵) قانون اساسی است.<sup>۸۰</sup> در صورت تغییر هر یک از موارد بالا، آن مصوبه دیگر لایحه دولت نخواهد بود. باز این پرسش دوباره مطرح می شود که حدود صلاحیت و اختیار نمایندگان مجلس در تغییر اهداف، انسجام و ماهیت لوایح دولت تا کجاست و چگونه باید اهداف، انسجام و ماهیت لوایح را حفظ کرد؟ تجربه کشورها نشان می دهد که برای تعامل مناسب تر بین دولت و پارلمان در خصوص حدود صلاحیت و اختیارات در تدوین و اصلاح لوایح، به شیوه های مختلفی عمل می کنند؛ از جمله در برخی کشورها رد یا تصویب لایحه دولت به صورت یکجا انجام و چانه زنی ها برای اصلاح لایحه در بیرون از مجموعه قانون گذاری صورت می گیرد. در برخی کشورها استرداد لایحه را برای دولت در هر مرحله ای از بررسی مجاز می دانند. (فرانسه)

در نظام قانون گذاری ایران: اولاً اصل «۷۵» قانون اساسی اختیار ارائه پیشنهاد و اصلاح لوایح را به نمایندگان مجلس شورای اسلامی داده است. مطابق این اصل، محدودیت مجلس تقلیل درآمد یا افزایش هزینه عمومی است. لذا الزام مجلس به رد یا تأیید لایحه به صورت یک جا در مورد همه لوایح خلاف قانون اساسی است. ثانیاً در حال حاضر مطابق آئین نامه داخلی مجلس، استرداد لایحه تا قبل از تصویب کلیات لایحه در مجلس، توسط دولت و بعد از تصویب کلیات، با درخواست دولت و تصویب مجلس امکان پذیر است. با این وجود برخی استدلال می کنند که اگر دولت اختیار داشته باشد، در هر مرحله ای از رسیدگی در مجلس لایحه را استرداد کند، دو نگرانی وجود دارد؛ یکی این که هر وقت مجلس استقلالی از خود نشان دهد و حرف جدیدی داشته باشد، دولت لایحه را استرداد کند<sup>۸۱</sup> و دوم این که یک لایحه ممکن است مواد زیادی داشته باشد و وقت زیادی در مجلس صرف آن شود. در صورتی که در مراحل آخر دولت درخواست استرداد لایحه را داشته باشد، در حقیقت به معنی به هدر رفتن وقت و منابع زیادی است.<sup>۸۲</sup>

۸۰- موارد ذکر شده مواردی است که با تکرار در مجلس شورای اسلامی در دوره های مختلف اتفاق افتاده است.

۸۱- مشروح مذاکرات، کمیسیون حقوقی و قضایی مجمع تشخیص مصلحت نظام، در بررسی سیاست های کلی قانون گذاری.

۸۲- همان.

پیشنهاد شده است علاوه بر محدودیت مصرح در اصل «۷۵» قانون اساسی، در انطباق مصوبات مجلس با اسناد بالادست، «حفظ اهداف و انسجام درونی لایحه» نیز ملاحظه شود،<sup>۸۳</sup> در این صورت اهداف و انسجام درونی لایحه چگونه تشخیص داده می‌شود؟ در یک لایحه ممکن است هدف‌های متعددی وجود داشته باشد. مرجع تشخیص «اهداف» و «انسجام درونی» لایحه کیست؟

اگر مسئولیت تشخیص این مغایرت‌ها بر عهده شورای نگهبان گذاشته شود، به منزله توسعه موارد مصرح در اصل «۹۴» قانون اساسی، یعنی انطباق مصوبات مجلس با موازین اسلام و قانون اساسی است و به منزله توسعه اختیارات شورای نگهبان است. از آن‌جا که اختیارات شورای نگهبان در اصل «۹۴» منحصر به دو مورد یاد شده است، توسعه موارد و مصادیق آن خلاف قانون اساسی است. ضمن این که تشخیص این وضعیت برای شورای نگهبان بسیار مشکل است.

اگر مرجع تشخیص این مغایرت‌ها مجمع تشخیص مصلحت نظام باشد، در این صورت لازم است مجمع تشخیص مصلحت نظام علاوه بر حل اختلاف بین مجلس و شورای نگهبان، به اختلاف مجلس و دولت هم پردازد که در این صورت خلاف اصل «۱۱۲» و همین‌طور اصل «۵۷» قانون اساسی در خصوص تنظیم روابط قوا است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، صلاحیت قانون‌گذاری را به مجلس شورای اسلامی داده است. مطابق اصل «۵۸»، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است<sup>۸۴</sup>...: قانون‌گذاری به معنای اعمال اختیارات قانونی است که در ایجاد تکالیف قانونی مؤثر و نافذ است.

برخی معتقدند که مجلس در امر قانون‌گذاری داری دو نوع صلاحیت است؛ یکی صلاحیت تکلیفی، مواردی که قانون اساسی مجلس را مکلف به قانون‌گذاری در حوزه خاصی کرده است و یا اعمال حکم مذکور را منوط به تصویب قانون نموده است. دوم صلاحیت اختیاری، مواردی که قانون اساسی تصریحی به قانون‌گذاری مجلس در آن خصوص ندارد. در این صورت مجلس می‌تواند پس از احراز ضرورت قانون‌گذاری در آن مورد به استناد اصل «۷۱» قانون اساسی، در چهارچوب موازین اسلام و قانون اساسی نسبت به قانون‌گذاری اقدام نماید.<sup>۸۵</sup>

شاید بتوان لوائح قانونی را نیز به نسبت صلاحیت تکلیفی و صلاحیت اختیاری مجلس تفکیک کرد، بدین معنا که:

(۱) لوائحی که در جهت اجرایی شدن اصل یا اصولی از قانون اساسی است که در حیطه صلاحیت تکلیفی مجلس است، الزام مجلس به رأی یک جا به لایحه و یا استرداد در هر مرحله‌ای از مراحل رسیدگی در مجلس خلاف قانون اساسی است.

۸۳- پیشنهاد کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی مجمع تشخیص مصلحت نظام در بررسی سیاست‌های کلی قانون‌گذاری.

۸۴- اصل «۶۰» اعمال قوه مجریه ... از طریق رئیس جمهور و وزراست و اصل «۶۱» اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است.

۸۵- محمدجوهری تهرانی، شرح اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۳.



۲) لویحی که در جهت اجرایی شدن اصل یا اصولی از قانون اساسی است که در صلاحیت تکلیفی مجلس قرار ندارد و به استناد اصل «۷۱» مجلس می‌تواند پس از احراز ضرورت در آن مورد به قانون‌گذاری بپردازد، در این صورت هم درخواست رأی به لایحه به صورت یک‌جا از سوی دولت، و هم استرداد در هر مرحله از مراحل رسیدگی در مجلس برای حفظ انسجام درونی و اهداف مورد نظر لایحه توسط دولت، امکان‌پذیر باشد.

### حدود صلاحیت و اختیارات در اصلاح بودجه سالانه

تعیین اختیارات مجلس در پیش‌بینی میزان درآمدها، هدف‌گذاری‌ها و اولویت‌های اجرایی سالانه در بودجه و چگونگی تخصیص منابع به اهداف مقرر در آن در سال‌های گذشته همواره یکی از چالش‌های بین دولت و مجلس شورای اسلامی بوده است. چالش مربوط به بودجه مستثنی از چالش لوایح دولت نیست بلکه به سبب اهمیت، واجد وصفی جداگانه تلقی می‌شود.

با عنایت به این که مطابق اصل «۱۲۶» مسئولیت امور برنامه و بودجه مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور است، این پرسش مطرح می‌شود که در رسیدگی لایحه بودجه سالانه کشور، حدود اختیار نمایندگان در تغییر ارقام بودجه چقدر است؟ حدود اختیارات مجلس در کاهش و یا افزایش منابع درآمدی بودجه چقدر است؟ نمایندگان مجلس اذعان دارند که پیش‌بینی میزان درآمدها و منابع به عهده دولت است. اما استدلال می‌کنند که گاهی اوقات مثلاً دولت منابع اصلی و میزان درآمدها را بر پایه میزان فروش نفت و گاز تعریف می‌کند ولی سیاست کلی نظام، هدف را کاهش و یا قطع وابستگی به این منابع دانسته است. اگر در سهم منابع پیش‌بینی شده تعارض پیش آید، حدود اختیارات مجلس در اصلاح منابع و میزان درآمد چقدر است؟ در هدف‌گذاری‌ها و هزینه‌های بودجه سالانه، اصالت با برنامه و از طریق دولت است. اما اگر مثلاً دولت هدف‌گذاری سال بودجه را تجارت قرار دهد و مجلس آن هدف‌گذاری را زیرساخت تعریف کند؛ مجلس در اصلاح این هدف‌گذاری‌ها چقدر اختیار دارد؟ در اولویت‌های اجرایی، اگر دولت هدف‌گذاری اجرایی را در زیرساخت، مثلاً آزادراه و راه‌های اصلی تعریف کند و مجلس بر زیرساخت ریلی تاکید کند، مجلس چقدر می‌تواند این اولویت را اصلاح و یا تغییر دهد؟ اگر دولت به سبب الزامات بوروکراسی به ناچار هزینه‌های جاری را مقدم بدارد، مجلس تا چه مقدار در تعدیل این وضعیت و پرداختن به اولویت‌های توسعه‌ای اختیار دارد؟ اختلاف در پیش‌بینی میزان درآمد و منابع، هدف‌گذاری‌ها و اولویت‌ها، ارقام و چگونگی تخصیص ارقام را دست‌خوش دگرگونی می‌کند. مجلس چقدر در اصلاح این فرآیند اختیار دارد؟

آنچه مسلم است مسئولیت امور برنامه و بودجه مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور است. در سنوات گذشته در کمتر لایحه بودجه‌ای بوده است که مجلس الزام جدیدی برای دولت ایجاد نکرده باشد. برای نمونه در بودجه سال ۱۳۹۵، مجلس ۲۶ هزار میلیارد بر سقف بودجه افزود، این منابع از نظر دولت قابل تحقق نبود. در سال ۱۳۹۶، قانون برنامه ششم تنظیم و تصویب شد که با بی‌رغبتی دولت مواجه شد. از سوی دیگر، اولویت‌های توسعه‌ای کشور بسیار مهم هستند، اما تقریباً حدود ۹۰ درصد درآمدها صرف هزینه‌های جاری می‌شود.

اصل «۵۲» قانون اساسی «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌شود»، به قانون شیوه بودجه‌نویسی و مراحل تهیه و تصویب آن اشاره دارد. از این حیث قانون شیوه و فرآیند تهیه و تنظیم بودجه سالانه به عنوان سند بالادست بودجه نقش کلیدی دارد. بودجه سالانه کشور از حیث محتوا تابع برنامه و از حیث شکلی تابع قانون شیوه بودجه‌نویسی است. بنابراین بسته به مفاد چنین قانونی، تنظیم بودجه سالانه به صورت لایحه بسته و یا باز مغایرت و مخالفتی با روح و اصول قانون اساسی ندارد. اگر چه اصل «۵۲» از موارد تکلیفی مجلس شورای اسلامی است، ولی برای این مهم دولت می‌تواند لایحه اصلاحی در اجرای اصل «۵۲» مربوط به قانون شیوه نوشتن برنامه و بودجه و بر مبنای لایحه بسته بودجه که در موعد مقرر از سوی دولت تقدیم مجلس شود را تقدیم مجلس نماید. در لایحه بسته، مجلس بودجه سالانه را بررسی و در صورت موافقت تصویب و در صورت مخالفت، ایرادات و نقایص آن را مطرح و هرگونه اصلاح و تغییر در اهداف، اولویت‌ها، منابع و ارقام در دولت صورت می‌گیرد و مجدد جهت تصویب به مجلس تسلیم می‌شود.

### تفکیک قلمرو حدود اختیار در ایجاد، انتزاع و الحاق سازمان‌های اداری

یکی از چالش‌های برجسته بین قانون‌گذار و اجرا در دوره‌های مختلف مجلس و ریاست جمهوری، چالش و منازعه بر سر ایجاد، انتزاع و الحاق وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اداری بوده و هست.

مطابق اصل «۶۰» قانون اساسی: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری است، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست». به عبارت دیگر در قوه مجریه امور و سازمان اجرایی، به غیر از سه مورد قید شده وجود ندارد یا نباید داشته باشد. اموری که به عهده رهبری است، اموری که به عهده رئیس‌جمهور است و باید از طریق او انجام شود و اموری که به عهده وزرا است و باید از طریق آن‌ها انجام گیرد. اموری که برعهده رهبر است، موضوع این مقاله نیست و کمتر نیز مورد چالش دو نهاد سیاسی مقننه و مجریه است.

مطابق اصل (۱۲۲) قانون اساسی، رئیس‌جمهور «در حدود اختیارات و وظایفی که به موجب قانون اساسی و یا قوانین عادی به عهده دارد، در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است». به طور قطع اموری که با قوانین عادی به عهده رئیس‌جمهور گذاشته می‌شود، نباید با قانون اساسی مغایرت داشته باشد.

وظایفی که در قانون اساسی برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده است عبارتند از: الف) در اداره امور عالی کشور، ب) ریاست قوه مجریه.

الف- وظایف رئیس‌جمهور در اداره امور عالی کشور شامل: ۱) عالی‌ترین مقام رسمی کشور بعد از رهبری، ۲) رئیس شورای عالی امنیت ملی، ۳) مسئولیت اجرای قانون اساسی است.

ب- مطابق اصل «۱۱۳» قانون اساسی «رئیس‌جمهور، ریاست قوه مجریه را برعهده دارد». مطابق اصل «۶۰» «اعمال قوه مجریه از طریق رئیس‌جمهور و وزراست». به عبارت دیگر، رئیس‌جمهور در اعمال قوه مجریه اموری را مستقیماً برعهده دارند و در اموری به واسطه وزرا اعمال قوه مجریه را انجام می‌دهند:

۱- امور اجرایی که در قانون اساسی مستقیماً برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده است، مطابق اصل «۱۲۶»، «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه، امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد و می‌تواند اداره آن‌ها را به عهده دیگری بگذارد» و مطابق اصل «۱۲۴» قانون اساسی: «رئیس‌جمهور می‌تواند برای انجام وظایف قانونی خود معاونانی داشته باشد». بر این مبنا مسئولیت مستقیم رئیس‌جمهور در بنیاد شهید و امور ایثارگران، محیط زیست، سازمان انرژی اتمی، میراث فرهنگی و گردشگری و ایجاد سازمان اجرایی و داشتن معاونانی برای این امور از سوی رئیس‌جمهور، توسعه مصادیق مصرح در اصل «۱۲۶» و «۱۲۴» و مخالف قانون اساسی و در تضاد با اصل پاسخگویی است؛ هرچند این امور به موجب قانون عادی برعهده رئیس‌جمهور گذاشته شده باشد. اهمیت امور نمی‌تواند ناقض قانون اساسی باشد. واگذاری امور دیگری مثلاً امور جوانان به ریاست جمهوری، بر مبنای این رویه و به استناد قانون عادی نیز خلاف قانون اساسی است. اصولاً همه امور کشورداری مهم هستند و قانون اساسی برای این امور مهم، سازوکار تعریف کرده است.

۲- با استناد به اصل «۶۰» قانون اساسی و با توجه به اصل پاسخ‌گویی مصرح در اصل «۱۲۲»، اعمال قوه مجریه در سایر امور از طریق وزرا انجام می‌شود. مطابق ذیل اصل «۱۳۳» قانون اساسی، «تعداد وزیران و حدود اختیارات هریک از آنان را قانون معین می‌کند». پس از گذشت حدود چهار دهه از انقلاب اسلامی، تعداد وزیران و حدود اختیارات آن‌ها و به تبع آن سازمان اجرایی کشور تثبیت نشده است. این بی‌ثباتی منشاء بسیاری چالش‌ها بین قانون‌گذار و اجرا شده است.

## نتیجه‌گیری

قوانین و مقررات نوعی نظام را تشکیل می‌دهند. آنچه از قانون و یک نظام حقوقی اراده می‌شود، نوعی معیار است. کارکرد قوانین به مثابه ابزار و معیار برای کنترل اجتماعی است، معیار در نظام حقوقی و قانون‌گذاری کشور مبهم و غبارآلود است. معیار دارای ویژگی دوام و استمرار است. به سبب آشفتگی در قانون، معیارها به هم ریخته و سبک زندگی مردم و ابزار کنترل اجتماعی دچار آشفتگی شده است.

تصویب قانون شیوه قانون‌نگاری و پیش‌بینی سازوکار تنظیم متن‌های پیش‌نویس با توجه به اصول ده‌گانه، کیفیت قانون‌گذاری با مشارکت گروه‌های ویژه قانون‌نویسی از جمله متخصصین منطق و اصول، ویراستاری، قانون‌نویسی و ادبیات فارسی یک ضرورت قلمداد می‌شود.

مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا در کشور زیاد هستند و مصوباتی دارند در حکم قانون. گاهی مصوبه‌ای از سوی هریک از این مراجع به ویژه شوراهای اسلامی شهر و روستا، مستلزم جابه‌جایی هزاران میلیارد است. این موارد سبب ولنگاری در قانون‌گذاری شده است. گاهی این نکته برجسته نمی‌شود که با توجه به مصوبات این مراجع و شوراهای نیازی به مجلس نیست. باید حدود و اختیارات این مراجع مشخص شود. تخلفات گسترده، جابه‌جایی و هدررفت منابع در پرتو این مصوبات زیاد است. نظم شهرها به هم خورده است. کشور نیازمند مرکز تطبیق مصوبات شوراهای عالی و سایر مراجع مقرر با قانون و اسناد بالادست است.

## ضرورت تعیین سیاست‌های کلی نظام در امور قانون گذاری<sup>۸۶</sup>

سیاست‌های کلی نظام در واقع عبارت است از مجموعه قواعد و اصول هماهنگ و منسجم در راستای تعیین جهت‌گیری اهداف استراتژی و راهبردهای کلان نظام در دوره زمانی مشخص، به منظور تحقق اهداف قانون اساسی و سند چشم‌انداز بیست ساله نظام و تامین عدالت اجتماعی و تأثیر گذاردن بر فعالیت‌های حکومتی.

قانون اساسی نیز علی‌القاعده معلوم کننده نوع و ارکان حکومت، حق حاکمیت ملی، صلاحیت قوای حاکم، حقوق ملت، پایه‌های اصلی نظام اقتصادی، نحوه اعمال اراده مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی خود، چگونگی نیروهای نظامی و امنیتی، زبان، خط، پرچم و امثال آن است. بالتبع سیاست‌های کلی در انطباق و جهت اصلی قانون اساسی، استراتژی راهبردی نظام اجرایی، تقنینی و قضایی را تبیین می‌کند. با تعیین سیاست‌های کلی نظام در امور قضایی و اداری و نظر به وجود مشکلات خاصی در فرآیند امور قانون‌گذاری، ارائه سیاست‌های کلی نظام در امور تقنین و قانون‌گذاری از اهمیت ویژه برخوردار است. برپایه اصول قانون اساسی، سخنرانی‌ها و رهنمودهای مقام معظم رهبری در مناسبت‌های مختلف، خصوصاً دیدارهای رسمی با نمایندگان مردم در ادوار مختلف، آثار علمی و نتایج حاصل از نشست‌های تخصصی و تجربی، طرح سیاست‌های کلی نظام در امور قانون‌گذاری به شرح زیر ارائه می‌شود.

۱- مطابق اصول «۵۷»، «۵۸»، «۵۹»، «۷۱» و «۶» قانون اساسی، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران (قوه مقننه - قوه مجریه و قوه قضائیه) است که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت قرار داشته و اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی و در صورت تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت می‌گیرد. مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. چون امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، بنابراین به روش انتخابات (رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی و مجلس خبرگان، اعضای شوراها و امثال آن) توسط آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. وجود مراجعی نظیر مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی که بر مبنای منویات مقام معظم رهبری اداره شده و موجد تصمیمات لازم‌الاجرا هستند از یک‌طرف و تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران تحت عنوان تصمیم‌نامه، شیوه‌نامه، آئین‌نامه و... و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، شورای اقتصاد، شورای عالی علوم و فناوری و... از طرف دیگر که مقررات لازم‌الاجرا تنظیم و تصویب می‌کنند، در فرآیند امور اجرایی کشور قرار داده می‌شود. تعیین سلسله مراتب قانونی، هنجارهای

۸۶- یادداشت‌های ارسال از آقای پاکنهاد، معاون سابق امور حقوقی و مجلس وزارتخانه‌های راه و شهرسازی و اقتصاد.

حقوقی کشور را (قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قانون، تصویب‌نامه‌ها، مصوبات لازم‌الاجرا و...) اجتناب‌ناپذیر کرده و در هر صورت پاسداری از اسلامیت و جمهوریت نظام را واجب فرض کرده و با ارائه سیاست‌های کلی باید موجبات رفع تعارضات موجود در امور قانون‌گذاری و ایجاد تعادل منطقی و قانونی بین مصوبات مجلس شورای اسلامی و تصمیمات سایر مراجع موجد مقررات لازم‌الاجرا را باید فراهم نمود. بنا به مطالب مذکور اولین سیاست‌های کلی پیشنهادی به شرح زیر ارائه می‌شود:

### **وضع قانون منحصر در صلاحیت قوه مقننه است به استثنای مواردی که به تصویب مقام معظم رهبری می‌رسد و بر مصوبات مراجع دیگر حاکم است.**

۲- اعمال اداره مردم در نظام جمهوری اسلامی ایران نسبت به اداره امور کشور از طریق انتخابات انجام پذیرد، از آن جمله است انتخاب نمایندگان مجلس خبرگان به منظور تعیین مقام رهبری نظام، انتخاب نمایندگان مجلس شورای اسلامی در جهت وضع قوانین مورد نیاز جامعه، انتخاب اعضای شوراهای محلی در راستای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی مطابق اصل ۹۹ قانون اساسی، نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان، ریاست جمهوری و مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی با شورای نگهبان است و این امر شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید یا رد صلاحیت کاندیدها نیز می‌شود.

قانون انتخابات باید یکی از محوری‌ترین قوانین جامع موضوعی باشد و استقرار نظام انتخاباتی مبتنی بر اراده مردم و اثربخش به لحاظ ایجاد اعتماد و اطمینان همه جانبه از فرآیند اجرای مقررات انتخاباتی، یکی از اهداف خلل‌ناپذیر قانون انتخابات در جمهوری اسلامی ایران است. در راستای چنین ضرورتی، سیاست‌های کلی نظام باید تکلیف این امر مهم را روشن‌تر بنمایاند.

دومین سیاست کلی نظام قانون‌گذاری به شرح زیر پیشنهاد می‌شود:

### **لزوم استقرار نظام انتخاباتی کارآمد و مبتنی بر اراده مردم**

۳- قانون یکی از مهم‌ترین نمادهای مدنیت و سیر تکاملی بشری است. قانون در لغت به معنی خط‌کش آمده و در اصطلاح مبین رابطه خواص انحصاری هر شیء با سایر پدیده‌ها است، یک رابطه اصلی و اساسی، کلی و عمومی، الزامی و ضروری، مداوم و ثابت است. به عبارت دیگر قانون منعکس‌کننده روابط بنیادی و اساسی میان پدیده‌ها است. امروزه هنجارهای فرهنگی و انگاره‌های کرداری را که توسط مرجعی حکومتی (سیاسی - تقنینی) برقرار و مورد حمایت قرار داده شده و برای نقض آن‌ها مجازات‌هایی پیش‌بینی شده است، قانون می‌نامند.

بالتبع چنین امری باید ناشی از دستاوردهای علمی و ظرفیت های پژوهشی و مهارت های فنی و تخصصی توانمندی های تجربی باشد. ضعف در مراحل کارشناسی اعم از قوه مجریه که عهده دار طراحی مناسب لوایح مبتنی بر نیازهای واقعی و ضرورت های اجتماعی است و مجلس شورای اسلامی که هم ارائه دهنده طرح های مربوط به منافع ملی و مصالح عمومی و عدالت اجتماعی است و هم تصویب کننده لوایح و طرح ها، از یک طرف موجبات افتراق و عدم مفاهمه بین اقشار مختلف جامعه بالاخص نخبگان و فرهیختگان را با ارکان حوزه های قانون گذاری و حکومتی فراهم می نماید و از طرف دیگر در بلندمدت اعتبار اجتماعی قانون مورد توجه جامعه قرار گرفته و فرهنگ قانون گرایی و قانون مندی با آسیب جدی مواجه می شود. سومین سیاست کلی پیشنهادی بر همین اساس ارائه می شود.

### **لزوم احراز ضرورت وضع قانون مبتنی بر مطالعات و پژوهش و الزام به کارشناسی مفاد آن توسط نهادها و مراکز تخصصی ذی ربط**

۴- قانون مطلوب با توجه به تعریفی که گذشت باید شفاف، صریح، جامع و مانع، قابل اجرا و کنترل و ارزیابی، کارآمد و اثربخش، مبتنی بر مبنای علمی و حل مسائل واقعی اکثریت جامعه، پایدار و هماهنگ، دارای تعاملی هم افزا با سایر قوانین، نویدبخش عدالت اجتماعی، منطبق با موازین شرعی در راستای قانون اساسی و سیاست های کلی نظام در جهت تأمین سعادت دنیوی و اخروی آحاد جامعه، حافظ حقوق انسانها و معطوف به مصالح عمومی و منافع ملی باشد. رعایت این ویژگی ها در فرآیند تهیه و تنظیم لوایح و طرح ها، بررسی در کمیسیون های تخصصی قوای حاکم و تصویب در مجلس شورای اسلامی و اجرا در حوزه وظیفه ای قوه مجریه مورد غفلت واقع شده و استمرار چنین امری ناپایداری قوانین و بی اعتنایی مردم به حاکمیت قانون در جامعه شده و استمرار این روند بی ثباتی قانون را باعث می شود و به قانون گریزی آحاد جامعه منجر می شود. بالتبع ارائه چهارمین طرح پیشنهادی سیاست کلی نظام در امور قانون گذاری بر پایه چنین واقعیتی استوار است.

## **لزوم رعایت ویژگی‌های زیر در وضع قانون صریح و تدوین یافته بر پایه قواعد قانون‌نگاری، جامع و مانع، مبتنی بر دستاوردهای علمی و پژوهشی، قابل اجرا، منقح، دارای انسجام و هماهنگی با سایر قوانین**

۵- حجم قوانین موجود با انضباط مالی و اقتصادی، تعاملات اجتماعی و نیازهای واقعی اکثریت جامعه در تناسب شایسته قرار ندارد و به رهنمودهای مکرر و مؤکد مقام معظم رهبری نیز توجه مطلوب نشده و مطالعات لازم و کافی پیرامون ماهیت و تبعات مسائل موجود در متن جامعه انجام پذیرفته است. بالتبع آن‌گونه که باید از پژوهش‌ها و تحقیقات موجود بهره‌برداری نشده و هریک از قوانین مستند به حاصل بررسی‌های علمی و کارشناسی و استفاده از قواعد و اصول سبک خاص نگارش قانون تدوین نشده است. در حالی که کثرت قوانین از یک‌سو و برداشت‌های متفاوت مسئولان اجرایی در دستگاه‌های مختلف از سوی دیگر، به قاعده‌گریزی آحاد جامعه منجر می‌شود و اجرای صحیح و دقیق قوانین دست‌خوش تفاسیر در روند اجرایی شده و از هدف قانون‌گذار فاصله می‌گیرد و اعمال سلیقه در فرآیند اجرای قوانین رواج می‌یابد و فرهنگ عمومی جامعه به لحاظ قانونمندی با اختلال جدی مواجه می‌شود. پیامد اصلی این مسئله ناپایداری در قوانین متعدد، روش‌های ناهماهنگ، رو در رویی قوای مجریه و مقننه و بی‌اعتمادی مردم به حاکمیت قانون در جامعه است. بنابراین قوه مقننه می‌بایست (نظام قوانین جامع موضوعی) را در مدت زمان مشخص تصویب و ارائه نماید تا کلیه طرح‌ها و لوایح بر پایه نظام معین تنظیم، تدوین، تصویب، اجرا و نظارت شود. سیاست پیشنهادی در این خصوص پاسخ‌گو خواهد بود.

## **ضرورت ایجاد و استقرار نظام قوانین موضوعی جامع توسط مجلس شورای اسلامی به نحوی که کلیه قوانین موجود و آینده به روش شناسه قوانین (کدگذاری) تنظیم و بر مبنای قواعد معتبر قانون‌نگاری تدوین و در مراحل تصویب جانمایی شود.**

۶- ارزیابی قانون در واقع عبارت است از آزمون و قضاوت کارآمدی درباره ارزش، کیفیت و اهمیت تأثیرات به وجود آمده در جامعه و توصیف میزان و شرایط کارآمدی قانون به منظور بهبود عملکرد و قضاوت در بین گزینه‌های تصمیم‌گیری ارزیابی قانون، چنانچه برپایه آثار اجرایی و نظارتی در راستای تطبیق عملیات اهداف و مراد قانون‌گذار باشد، بالتبع نظام ارزیابی معینی را به وجود می‌آورد تا قانون‌گذار به موقع و به درستی هرمانعی را از پیش روی قانون بردارد و مقتضی برای اجرای منظم و منسجم قانون فراهم شود. علت عدم تغییر کلی قانون مدنی در ارزیابی عملکرد چندین دهه آن روشنگر جامعیت قانون مدنی، نگارش صحیح، معطوف بودن به اعتقادات دینی آحاد مردم، واضعین دانشور حوزه و دانشگاه است. بدین ترتیب ارزیابی نظام‌مند قوانین از ضرورت‌های خاص موازین قانون‌گذاری بوده و پیشنهاد ارائه شده می‌تواند مؤثر در این مقام باشد.



## لزوم ارزیابی نظام‌مند قوانین به منظور حصول اطمینان از بهره‌وری آن

۷- قانون اساسی معتبرترین و محوری‌ترین مبنا و منشأ قوانین عادی است و با توجه به مسئولیت‌ها و وظایف و اختیار مقام رهبری در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای این سیاست‌ها برعهده مقام رهبری است و چون قوای حاکم سه‌گانه تحت نظارت معظم له اعمال وظیفه می‌نمایند، بالتبع نمی‌توانند برخلاف منویات مقام رهبری موجد تصمیمات لازم‌الاجرا شوند. رعایت اصول قانون اساسی در فرآیند قانون‌گذاری به لحاظ توجه به موازین شرعی و عنایت به سیاست‌های کلی نظام، حائز اهمیت است و هرگونه کوتاهی در این امر به بی‌اعتمادی آحاد جامعه به ارکان قوای حاکم منجر می‌شود. سیاست‌های کلی نظام در امور اقتصادی، قضایی، اداری و... اگر در مراحل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری دستگاه‌های اجرایی، در مراتب بررسی و تصویب لوایح و طرح‌ها، در روند صدور حکم محاکم قضایی مورد عنایت قرار داده نشود، غفلتی آشکار و تسامحی جبران‌ناپذیر تعبیر شده و تأخیر در تحقق اهداف چشم‌انداز جامعه را باعث می‌شود. در حقیقت سیاست‌های کلی نظام مکمل اصول و مفاد قانون اساسی تلقی و می‌تواند معتبرترین راه‌گشای موانع قوای سه‌گانه باشد. توجه به سیاست پیشنهادی در این زمینه اجتناب‌ناپذیر به نظر می‌رسد.

## لزوم انطباق قوانین و کلیه مصوبات مراجع موجد تصمیمات لازم‌الاجرا با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

۸- جهل به قانون رافع مسئولیت نیست، یکی از اصول اثربخش قانون‌گذاری است که میزان مسئولیت آحاد جامعه را دقیق و قانونی مشخص می‌کند؛ اما این امر مانع از این نیست که مصوبات قوه مقننه از نظر عوامل مؤثر در تنظیم و تدوین دستگاه‌های اجرایی و عمومی ذی‌ربط، بایدها و نبایدهای موردنظر حق و تکلیف مردم، ضمانت اجرای کافی، مراد اصلی واضعین و بالاخره چرایی تصویب قانون به روش‌های نوین موجود در هر عصر تبیین نشود به راحتی در دسترس مردم قرار داده نشود. به‌عنوان مثال در خصوص قانون اجرای اصل «۴۴» قانون اساسی که در واقع قانون نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران است، روش رسانه‌ای و با تشکیل میزگردهای علمی، اجتماعی، فرهنگی و در شبکه‌های مربوط به امور خانواده، جوان، علم، معارف و... پایه‌های اقتصاد کشور را توجیه کرده و مفهوم اقتصاد دولتی را اقتصاد خصوصی، اقتصاد تعاونی و شرایط حاکم بر آن‌ها و ارتباط این سه بخش از اقتصاد کشور را باید بنمایانند و اگر چنین شود مشارکت آحاد جامعه محقق می‌شود. قانون درباره مجازات اسلامی و آئین دادرسی، قانون نظام اداری کشور و... می‌توان با برنامه‌ریزی دقیق و اجرای هماهنگ با ارکان ذی‌ربط و متخصص و مسئول هریک از قوای حاکم، مفاد هر قانونی را برای آحاد جامعه تبیین نمود. از این رو پیشنهاد معینی قابل ارائه است.

## ضرورت تسهیل و تسریع دسترسی مردم به کلیه قوانین و مقررات جاری و تبیین مفاد آن به آحاد جامعه

۹- هنجارها تعیین کننده بایدها و نبایدهای رفتار اجتماعی افرادند که ناشی از فرهنگ جامعه است. هنجارها قواعد و الگوهای پذیرفته شده فرهنگی رفتار و کردار است و آحاد جامعه به سبب مقتضیات عمومی جامعه ناگزیرند خود را بر هنجارهای (موازن) اجتماعی منطبق سازند، به این جهت است که اشخاص به جامعه‌پذیر یا فرهنگ‌پذیر تقسیم می‌شوند. در صورتی که فردی از انطباق خود با هنجارهای اجتماعی عاجز شود و از هم‌نوایی اجتماعی دوری گزیند نابهنجار و کج‌رو شمرده می‌شود. قانون اساسی، سیاست‌های کلی، قوانین عادی، تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران (با هر عنوان اعم از تصمیم‌نامه، شیوه‌نامه، مقررنامه و...)، مصوبات مراجعی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، شوراهای قانونی و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر، دستورالعمل‌های رئیس قوه قضایی و... هر یک به نحوی از انحاء موجب حق و تکلیف یا واجد آثار اجرایی است. بنابراین سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در کشور باید توسط قانون‌گذار معین شود تا موجبات تضييع حقوق آحاد جامعه فراهم نشود و جامعه دست‌خوش اغتشاش ناشی از مصوبات مراجع مختلف، بدون ابتناء به قوانین و الزامات حکومتی نشود.

امروزه تعیین حدود و ثغور این سلسله مراتب از ضرورت خاصی برخوردار است و پیشنهاد سیاست کلی در این زمینه بر همین پایه استوار است.

## ضرورت تعیین سلسله مراتب هنجارهای حقوقی (مقررات) در راستای قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام توسط مجلس شورای اسلامی

۱۰- در نظام جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکاء آرای عمومی اداره شود. شوراهای در فصل هفتم قانون اساسی به نحو صریح و موجز مورد حکم واقع شده و مقرر نموده برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان و استان با نظارت شورایی به نام هریک از آنها صورت می‌گیرد و به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها و نظارت بر اجرای هماهنگ آن‌ها شورای عالی استان‌ها مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها تشکیل می‌شود که می‌تواند در حدود وظایف خود طرح‌هایی به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. تعیین حدود وظایف، صلاحیت و اختیارات شوراهای با قانون است و اصلح است با توجه به تاکیدات مقام معظم رهبری، لزوم رعایت مقتضیات محلی در برنامه‌های عمرانی و رفاهی مناطق مختلف کشور، سیاست کلی نظام مبنی بر ارتقاء اختیارات شوراهای ارائه شود. پیشنهاد به شرح آتی در این راستاست:

## لزوم ارتقاء صلاحیت شوراهای استانی در امور برنامه‌های عمرانی و رفاهی بر اساس مصالح، منافع و مشارکت عمومی و محلی

۱۱- فرهنگ چه به مجموعه دست‌آوردهای مادی و معنوی بشر اطلاق شود، چه مجموعه پیچیده‌ای باشد که در برگیرنده دانستنی‌ها، اعتقادات، هنرها، اخلاقیات، قوانین، عادات و هرگونه توانایی دیگر باشد که به وسیله انسان به عنوان عضو جامعه کسب شده است؛ یا به دانش، عقاید، هنرها و اخلاق و رسوم سایر یافته‌های اجتماعی انسان گفته شود؛ باید در جامعه به عنوان ارزش منطبق بر موازین اجتماعی تلقی شده و فرهنگ‌پذیری در جامعه باید به یکی از روش‌های مطلوب تبدیل و هر شخص با رسوم، اخلاق و سایر مظاهر زندگی اجتماعی هماهنگ شود.

آحاد جامعه میهن اسلامی که مفتخر به عضویت در آئین‌نامه خلل‌ناپذیر علی(ع) و زهرا(س) که به نظم و تقوی سفارش شده است، همواره بر قانون‌گرایی تأکید نموده و قانون‌مندی را رافع مشکلات اجتماعی می‌داند و بر استقرار بی‌نقص فرهنگ قانون‌مداری اصرار می‌ورزد و در امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی بر قوانین مربوط تکیه می‌کند؛ مگر نه این است که کلیه قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بر اساس تأیید شورای نگهبان قانون اساسی و منطبق بر موازین شرعی است. بنابراین عمل برخلاف قانون، باید عمل برخلاف شرع محسوب و هر فردی ملتزم به رعایت عملی آن شود. دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مانند آموزش و پژوهش، آموزش عالی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان‌های عمومی فرهنگی، مطبوعات، رسانه‌ها بالاخص صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران که به فرموده حضرت امام خمینی بنیانگذار اعظم حکومت اسلامی در جهان دانشگاهی ارزشی باید باشد، تکالیف بسیار حساس و مهمی برعهده دارند، از کتاب‌های درسی کلاس اول گرفته تا ترم اول هر دانشکده‌ای و در کلیه برنامه‌های اجتماعی صدا و سیما باید به فرهنگ قانون‌گرایی اهتمام خاصی مبذول و قانون‌مداری را به نحو مقبول مطلوب آحاد جامعه در هر منطقه نشر و رواج داد. این امر در ردیف تسهیل و تسریع دسترسی مردم به قوانین و مقررات می‌تواند به فرهنگ‌سازی شایسته و سزاوار نظام جمهوری اسلامی ایران بدل شود. لذا پیشنهاد سیاست کلی نظام در این زمینه دور از انتظار نخواهد بود.

## ضرورت نشر و رواج فرهنگ قانون‌گرایی و قانون‌مداری در جامعه و اهتمام بر آموزش قانون‌مندی مردم در کلیه سطوح اجتماعی

۱۲- مصوبات مجلس شورای اسلامی تا زمانی که به لحاظ انطباق با موازین شرعی و اصول قانون اساسی به تأیید شورای نگهبان قانون اساسی نرسیده است، اعتبار قانونی ندارد. تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر مطابق اصل «۱۳۸» قانون اساسی ضمن ابلاغ جهت اجرا به رئیس مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود تا در صورت مغایرت با قوانین، حسب مورد جهت تجدیدنظر به دولت

ارجاع دهد اما تصمیمات برخی از مراجع مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی که صرفاً با توجه به حکم حضرت امام خمینی و فرمان مقام معظم رهبری موجد آثار اجرایی است، با موازین شرعی و قانون اساسی و قوانین عادی تطبیق داده نمی‌شود. نظر به صلاحیت ذاتی قوه مقننه در تشخیص مصلحت و مصالح و منافع عمومی، اصلح خواهد بود که قانون‌گذار مرجع تشخیص مغایرت با قوانین را در هر طرح یا لایحه مورد بررسی، تعیین نماید. بنابراین پیشنهاد می‌شود سیاست کلی معینی در این زمینه به شرح زیر ارائه شود.

### **لزوم تعیین مرجع ذی صلاح تشخیص مغایرت مصوبات مراجع موجد تصمیمات لازم‌الاجرا با قوانین توسط مجلس شورای اسلامی**

۱۳- نمایندگان منتخب مردم در مجلس شورای اسلامی اگرچه از مناطق مختلف کشور و با تعداد آراء معین به مجلس شورای اسلامی راه می‌یابند اما مطابق سوگندی که قرائت کرده و آن را امضا می‌نمایند، در برابر کلیه مردم کشور مسئول هستند و در فرآیند قانون‌گذاری با هر موضوع یا مسئله‌ای که مطرح می‌شود به عنوان نماینده ملت ایران اعمال وظیفه می‌نمایند. آینده‌پژوهی و کلان‌نگری اقتضای چنین شرطی است و در تمام مراحل قانون‌گذاری و ارائه طرح باید مورد توجه قرار داده شود. سیاست کلی پیشنهادی حاکی از چنین امری است.

### **لزوم کلان‌نگری و فرابخشی و پرهیز از جزیی‌نگری در مراحل قانون‌گذاری**

۱۴- مجلس شورای اسلامی به لحاظ علمی و تجربی، فنی و تخصصی آشنایی با اصول و ویژگی‌های قانون‌نویسی باید در مرتبه ارجح و حداقل متعادل با ارکان اجرایی و قضایی کشور باشد. نمایندگان آگاه و مطلع در امور معین با داشتن صلاحیت علمی در رشته‌های مطلوب کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، با عضویت در کمیسیون‌های ذی‌ربط مذکور، موجب ارتقاء بهره‌وری مجلس می‌شوند و در صورت استفاده از حقوق‌دان‌های مجرب، متعهد و کارشناسان متخصص در مراحل بررسی سوابق کارشناسی منضم به هر لایحه یا طرح ارائه شده و نیز تدوین متون هر لایحه یا طرح مصوب در کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی، به لحاظ قواعد و استانداردهای مربوط به نگارش قانون می‌توان به ثبات و جامعیت آن امیدوار بود. اگر کلیه نمایندگان در چند ماه اول هر دوره قانون‌گذاری در کارگاه‌های آموزشی تخصصی قانون‌گذاری و قانون‌نگاری و خط‌مشی عمومی و سیاست‌های کلی نظام فعالانه شرکت نمایند، علاوه بر رشته‌های تخصصی علمی و سوابق تجربی مؤثر خود می‌تواند به کلیات مسائل مورد نیاز مجلس نیز عنایت کنند. این امر اگر به صورت سیاست کلی ابلاغ شود مؤثرتر خواهد بود.

## **لزوم استفاده از خدمات مشاوره حقوق‌دانان و کارشناسان مجرب در کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی و برگزاری کارگاه‌های آموزشی و نشست‌های علمی نمایندگان**

طرح پیشنهادی مسلماً در جلسات کمیسیون‌های ذی‌ربط مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بازنگری و تکمیل و تصحیح قرار داده شده و بالتبع اعضای محترم مجمع با اشراف کامل از اوصاف قانون و قانون‌گذار، نظر مشورتی خود را محضر مقام معظم رهبری تقدیم و معظم‌له سیاست‌های کلی نظام امور قانون‌گذاری را تصویب و ابلاغ خواهند فرمود. این امر آزمون و فرصتی است برای نمایندگان نهم مجلس شورای اسلامی که آغازگر دوره پویایی و اثربخشی در روش قانون‌گذاری و شیوه قانون‌نگاری و مهم‌تر از همه هر پدیده‌ای در اطاعت از فرامین مقام معظم رهبری، الگویی متین و مطلوب باشند.

انشاء‌الله



## نقایص سیاست‌گذاری در قانون‌گذاری<sup>۸۷</sup>

- ۱- غالب قوانین با توجه به شرایط زمان و مکان در گذشته (حتی قبل از انقلاب) تهیه شده‌اند که بعضاً فاقد کارایی با سیستم زندگی امروز مردم و نوع ارتباط با قوای مختلف دارند.
- ۲- نوشتن قوانین پی در پی و بعضاً کم‌فایده و عدم هم‌خوانی بعضی قوانین با یکدیگر.
- ۳- عدم انتخاب صحیح افراد مطلع به امور قانون‌گذاری به عنوان نماینده مردم.
- ۴- حضور نمایندگان غیرمتخصص در کمیسیون‌های تخصصی.
- ۵- نداشتن کلاس‌های آموزشی و مشاوره‌ای برای نمایندگان در امور قانون‌گذاری.
- ۶- لابی‌های بی‌فایده بعضی افراد و دستگاه‌های اجرایی و اخذ نظر غیرکارشناسی برای دادن رأی توسط نمایندگان مجلس.
- ۷- ضعف مرکز پژوهش‌های مجلس و دیگر مراکز برای امور تقنینی در مجلس برای اطلاع به موقع به نمایندگان در قانون‌گذاری.
- ۸- عدم احساس تکلیف تعداد زیادی از نمایندگان در امور قانون‌گذاری در کمیسیون‌های تخصصی و صحن مجلس و عدم توجه به مسائل کارشناسی در زمان رأی‌گیری.
- ۹- پرداختن نمایندگان مجلس به امور اجرایی مردم که در واقع بیش از ۸۰ درصد وقت نمایندگان به امور اجرایی می‌گذرد و ۲۰ درصد مختص قانون‌گذاری است.
- ۱۰- اثرگذاری دستگاه‌های اجرایی بر روی قانون‌گذاری با قول‌های کوچک و موردی که همین امر در تصمیم‌گیری بعضی از نمایندگان در سؤال، استيضاح و تذکر به مسئولین در اجرای صحیح قانون هم اثرگذار است.
- ۱۱- دفاع غیرواقع‌بینانه در بعضی مواقع به جهت پرداختن به امور تبلیغی و معرفی خود، به جای توجه به قانون‌نویسی صحیح.
- ۱۲- تأثیر مسائل سیاسی جامعه در نوع تصمیم‌گیری نمایندگان برای ورود به بحث‌های کارشناسی و تأثیر آن در قانون‌گذاری.

---

۸۷- یادداشت‌ارسالی آقای دلخوش نماینده محترم سابق مجلس شورای اسلامی و معاون بیمه مرکزی ایران

- ۱۳- اثرات تصمیم و نظر هیئت رئیسه خصوصاً رئیس مجلس در نوع تصمیم‌گیری نمایندگان در قانون‌نویسی.
- ۱۴- وجود رؤسای ضعیف در رأس کمیسیون‌های تخصصی که در نوع تصمیم‌سازی برای صحن مجلس اثر واضح و روشن دارد.
- ۱۵- عدم اطلاع نمایندگان از اصول قانون اساسی و وظایف قوا و شورای نگهبان و موارد آئین‌نامه داخلی که روند قانون‌گذاری را کند می‌نماید.
- ۱۶- تدثیرپذیری جو غالب مجلس در قانون‌نویسی از مسائل اجتماعی و سیاسی امنیتی.
- ۱۷- عدم استفاده صحیح از افراد با تجربه و اساتید دانشگاه و متخصصین مربوطه و مشاورین در زمان قانون‌گذاری.



## چالش‌های نظام قانون گذاری

سید صمد موسوی خوشدل

### الف) کلیات

- ۱- فقدان مطالعات عمیق، پیش‌رفته و کاربردی در زمینه مبانی قانون‌گذاری و حدود و ثغور آن در جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- مبتنی بودن نظام قانون‌گذاری پیش‌بینی شده بر الگوها و نمونه‌های عرفی و غربی و اکتفا به عدم مغایرت این نظام با موازین اسلامی به جای تدوین نظام قانون‌گذاری مبتنی بر الگوی مستخرج از منابع اسلامی.
- ۳- وجود نقایصی در نظارت سازمان یافته شامل و مؤثر بر عملکرد نظام قانون‌گذاری، از درون و برون قوه مقننه.
- ۴- فقدان سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری و سایر سیاست‌های کلی مرتبط.
- ۵- فقدان برنامه‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت برای نظام قانون‌گذاری و مجلس شورای اسلامی.
- ۶- فاصله عمیق قوانین موجود با قوانین مطلوب.
- ۷- خلأهای موجود در زمینه شکل‌گیری مجلس از عصاره فضایل ملت.
- ۸- ابهام در حدود و ثغور قانون‌گذاری و مفاهیم مربوط.
- ۹- ابهام در جایگاه و مرزهای «قانون» به عنوان یکی از منابع حقوق و یکی از عوامل شکل‌دهنده سبک زندگی و رفتار شهروندان و حاکمان در مقایسه با سایر منابع و عوامل مانند عرف، دکترین، اخلاق، فرهنگ و ...

### ب) چالش‌های مرجعیت مجلس شورای اسلامی در امر قانون گذاری

- ۱- پیش‌بینی اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم (اصل ۵۹ قانون اساسی) و ابهام در خصوص جایگاه مصوبات حاصل از این روش و چگونگی نسخ آنها.
- ۲- پیش‌بینی تصویب مقررات جایگزین قانون یا مشابه آن به وسیله مراجعی جز مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی و ابهام در خصوص حدود و ثغور صلاحیت مراجع تصویب مقررات مزبور و جایگاه مصوبات آنها و رابطه آنها با سایر قوانین و مقررات:
- ۱-۲- صدور احکام و فرمان‌های حکومتی به معنای خاص (اصل ۵ و ۵۷ قانون اساسی).

- ۲-۲- تصویب مقررات راجع به امنیت ملی در شورای عالی امنیت ملی (اصل ۱۷۶ قانون اساسی).
- ۳-۲- حل اختلاف قوای سه‌گانه و تنظیم روابط آن‌ها که در مواردی می‌تواند مستلزم وضع مقررات باشد (بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی).
- ۴-۲- حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی).
- ۵-۲- تصویب «قانون» مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آن‌ها و... توسط خبرگان (اصل ۱۰۸ قانون اساسی).
- ۶-۲- تصویب مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط اعضای مجمع و... (اصل ۱۱۲ قانون اساسی).
- ۷-۲- تعیین ضوابط راجع به دیوان عالی کشور به وسیله رئیس قوه قضائیه (اصل ۱۶۱ قانون اساسی).
- ۸-۲- صدور آراء وحدت رویه قضایی توسط دیوان عالی کشور (اصل ۱۶۱ قانون اساسی).
- ۹-۲- تصویب آئین‌نامه و تصویب‌نامه و صدور بخش‌نامه توسط وزراء و هیئت وزیران (اصل ۱۳۸ قانون اساسی).
- ۱۰-۲- تصویب قوانین آزمایشی توسط جزیی از مجلس یعنی کمیسیون‌های آن (اصل ۸۵ قانون اساسی).
- ۱۱-۲- اتخاذ تدابیر لازم برای هماهنگی ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت و تعیین برنامه و خط‌مشی دولت توسط رئیس‌جمهور (اصل ۱۳۴ قانون اساسی).
- ۱۲-۲- اتخاذ تصمیم در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی به پیشنهاد رئیس‌جمهور و تصمیم هیأت وزیران در صورتی که نیاز به تفسیر یا تغییر قانون نداشته باشد (اصل ۱۳۴ قانون اساسی).
- ۱۳-۲- تصویب دائمی اساس‌نامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت با تفویض مجلس توسط دولت (اصل ۸۵ قانون اساسی).
- ۱۴-۲- رعایت مقررات مذاهب و اقلیت‌های دینی شناخته شده در قانون اساسی در تعلیم و تربیت دینی و احوال شخصیه و دعاوی مربوط به آن و مقررات محلی مناطق مربوط (اصل ۱۲ و ۱۳ قانون اساسی).
- ۳- اعطای صلاحیت تصویب مقررات با عنوان قانون و یا با اعتباری معادل قانون به برخی از مراجع علاوه بر آنچه در قانون اساسی پیش‌بینی شده است:
- ۱-۳- تصویب مقررات لازم‌الاجرا با اعتباری معادل قانون در شورای عالی انقلاب فرهنگی.
- ۲-۳- امکان تغییر مصوبه مجلس به وسیله مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد ارجاعی به مجمع.

- ۱-۲-۳- در مواد مشمول تعارض نظر شورای نگهبان و مجلس، با تصمیم مجمع (ماده ۲۸ آئین‌نامه داخلی مجمع).
- ۲-۲-۳- در غیر مواد مشمول تعارض نظر شورای نگهبان و مجلس، پس از اذن مقام معظم رهبری (ماده ۲۹ آئین‌نامه داخلی مجمع).
- ۳-۳- تصویب مقررات لازم‌الاجرا با اعتباری معادل قانون در شورای عالی فضای مجازی کشور.
- ۴- تصویب برخی مقررات جایگزین قانون به وسیله مقام معظم رهبری مدظله‌العالی مانند مقررات مربوط به دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت و مقررات راجع به اصل «۴۹» و وجود مشکلاتی در خصوص انتشار رسمی آن‌ها و دسترسی ذی‌نفعان.
- ۵- تصویب مقررات توسط شوراهای اسلامی شهر و روستا (از جمله وضع عوارض با صلاحیت اعطایی به وسیله قانون عادی).
- ۶- تصویب مقررات توسط شوراهایی که با تصویب قانون عادی (قبل یا بعد از تصویب قانون اساسی) تشکیل شده‌اند و موجب نقض صلاحیت‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی می‌شود. (مانند شورای پول و اعتبار، هیئت نظارت بر مطبوعات، کمیسیون احزاب و...)
- ۷- ابهام در حدود صلاحیت قانون‌گذاری مجلس از جمله تردید در موارد زیر به اضافه تردید در مصادیق هریک از موارد:
- ۱-۷- قانون‌گذاری در خصوص مراجع مافوق در سلسله مراتب نظام شامل مقام معظم رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان و ... .
- ۲-۷- قانون‌گذاری در حوزه فرماندهی کل قوا.
- ۳-۷- قانون‌گذاری در خصوص دستگاه‌هایی که از آن‌ها به عنوان دستگاه‌های تحت نظر مستقیم رهبری یاد می‌شود.
- ۴-۷- قانون‌گذاری در غیر مواردی که در قانون اساسی تعیین حکم آن‌ها صریحاً به تصویب قانون موکول شده است.
- ۸- ابهام در مرزهای تفسیر قانون اساسی توسط شورای نگهبان و قانون‌گذاری توسط مجلس و امکان قانون‌گذاری در قالب تفسیر قانون اساسی.

## ج) چالش‌های راجع به عدم مغایرت و انطباق قوانین بالادستی و تامین اجرای اسناد بالادستی به وسیله قوانین

- ۱- وجود مراجع متعدد وضع مقررات که مصوبات آنها از حیث انطباق و عدم مغایرت با موازین اسلامی، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مورد ارزیابی قرار نمی‌گیرد (مانند مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و...).
- ۲- گشاده‌دستی مجمع تشخیص مصلحت نظام در تأیید مصوبات مغایر موازین اسلامی و قانون اساسی و نیز تأخیر مجمع در تعیین تکلیف موارد ارجاعی.
- ۳- غفلت شورای نگهبان از برخی موارد مغایر موازین اسلامی و قانون اساسی در مصوبات مجلس به خصوص در مصوبات پرحجم و عبور برخی از مصوبات از صافی شورای نگهبان بدون بررسی کافی با توجه به اتمام فرصت بررسی.
- ۴- ابهام در صلاحیت یا عدم صلاحیت شورای نگهبان در استناد به مصلحت نظام در ارزیابی مصوبه مجلس.
- ۵- اصلاحات صوری و ظاهری مجلس در مصوبات مورد اشکال شورای نگهبان که منتهی به عدم مخالفت شورای نگهبان شده و در اجرا همان مضمون مورد اشکال دنبال می‌شود.
- ۶- ابهام در صلاحیت یا عدم صلاحیت شورای نگهبان در رسیدگی به عدم مغایرت مراحل تصویب مصوبه مجلس با موازین اسلامی و قانون اساسی، علاوه بر عدم مغایرت متن مصوبه و ابهام در صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام برای ورود در مواردی که اشکال شورای نگهبان به مراحل تصویب است و نه به مصوبه.
- ۷- تصویب قوانین مبتنی بر فرهنگ‌ها و مبانی غیراسلامی در برخی موارد و اکتفا به عدم مغایرت آنها با موازین اسلامی به جای استخراج مبانی و موازین اسلامی در موضوعات مختلف و تصویب قوانین مبتنی بر آنها.
- ۸- استمرار حاکمیت قوانین مغایر با موازین اسلامی به علت عدم اجرای کامل اصل «۴» قانون اساسی.
- ۹- اختلاف دیدگاه‌ها در خصوص ضرورت و مقبولیت استناد شورای نگهبان به اصول و مبانی شرعی علاوه بر احکام فقهی در ارزیابی مصوبه مجلس.
- ۱۰- چالش‌های مربوط به فتوای معیار در قانون‌گذاری.
- ۱۱- چگونگی اعمال قانون در خصوص پیروان فتاوی مختلف در امور نظامیه و غیر آن به‌ویژه در احوال شخصیه.
- ۱۲- استمرار عملی اعتبار قوانین عادی مغایر قانون اساسی که پیش از تصویب قانون اساسی و یا پیش از بازنگری آن تصویب شده‌اند.

- ۱۳- ابهام در ناسخ بودن یا نبودن تفاسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی نسبت به قوانین عادی مغایر با تفسیر.
- ۱۴- استمرار اعتبار قوانین عادی که شورای نگهبان قبلاً آن‌ها را مغایر قانون اساسی نمی‌دانسته ولی متعاقباً مفاد مشابه آن را خلاف قانون اساسی دانسته است.
- ۱۵- ابهام در ملاک ارزیابی مصوبات مجلس از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی به این معنی که احراز عدم مغایرت با قانون اساسی لازم است یا آن که عدم احراز مغایرت کافی است (با فرض اخیر که هم‌اکنون در شورای نگهبان مجری است، با توجه به وجود نظرات ممتنع در شورای نگهبان تأیید مصوبات متضاد امکان‌پذیر است).
- ۱۶- میزان الزام‌آوری تفاسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی، نسبت به اعضای شورای نگهبان در ایام آتی در مقام ارزیابی مصوبات مجلس با توجه به تفاوت نصاب.
- ۱۷- چگونگی تعیین تکلیف در مواردی که شورای نگهبان با توجه به نصاب بالای تفسیر قانون اساسی، به نظریه تفسیری دست نمی‌یابد.
- ۱۸- رابطه نقش شورای نگهبان در ارزیابی مصوبه مجلس با مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی در موارد اختلاف نظر این دو مرجع در خصوص مصوبه مجلس و نیز در موارد عدم ایفای نقش شورای نگهبان مانند مواردی که مصوبات مجلس به شورای نگهبان فرستاده نشده یا شورای نگهبان موضوع را در مهلت مقرر مورد رسیدگی قرار نداده باشد.
- ۱۹- عدم تصویب قوانین لازم برای اجرای برخی از اصول قانون اساسی مانند اصل «۸» (امر به معروف و نهی از منکر).
- ۲۰- فقدان سیاست‌های کلی در برخی از موضوعات مستلزم سیاست‌گذاری کلی که قانون‌گذار در مورد آن‌ها به وضع قانون می‌پردازد.
- ۲۱- عدم تصویب قوانین لازم برای اجرای برخی سیاست‌های کلی.
- ۲۲- عدم انجام نظارت شایسته بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام که مهم‌ترین مقام اجرای آن‌ها مقام قانون‌گذاری است.
- ۲۳- چگونگی ایفای نقش شورای نگهبان در استناد به سیاست‌های کلی نظام در ارزیابی مصوبات مجلس و رابطه این امر با نظارت تفویض شده به مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ۲۴- چگونگی ابلاغ و انتشار رسمی فرمان‌های مقام معظم رهبری برای دسترسی برابر افراد ذی‌نفع و ...

۲۵- ابلاغ مستقیم فرمان‌های مقام معظم رهبری برای اجرا یا ابلاغ به قانون‌گذاران جهت اصلاح و تکمیل قوانین براساس آن و چگونگی انتخاب شیوه حسب مورد.

۲۶- چگونگی تشخیص فرمان‌ها از رهنمودها و فتاوا با توجه به اختلاف نقش آن‌ها.

۲۷- چگونگی ایفای نقش شورای نگهبان در استناد به فرمان‌های مذکور در ارزیابی مصوبات مجلس (اعم از مواردی که مقام معظم رهبری مجلس را از ورود در اموری نهی می‌کند مانند تغییر قانون مطبوعات یا مواردی که مفاد مصوبه مجلس مغایر فرمان است).

### (د) چالش‌هایی راجع به ویژگی‌های قانون مطلوب

۱- ناکارآمدی برخی قوانین در تأمین اهداف مربوط و تمسک به قانون‌گذاری به عنوان تنها منبع شکل دهنده رفتار شهروندان و حاکمان در مواردی که اهداف مورد نظر بایستی از طرق دیگر (مانند ارتقای فرهنگ و اخلاق عمومی و...) تأمین شود از جمله افراط در جرم‌انگاری.

۲- سستی و عدم اتقان برخی از قوانین.

۳- عدم برخورداری برخی از قوانین از ثبات نسبی لازم و در مقابل، وجود برخی قوانین فسیل شده که بدون بازنگری باقی مانده‌اند.

۴- افزایش تعداد قوانین موردی و فاقد شمول گسترده و افراط در ارائه طرح‌های فوریت‌دار.

۵- عدم رعایت اصول و ضوابط تنقیح قوانین و ایجاد مجموعه قوانین انبوه و متورم.

۶- عدم تبعیت قانون‌گذاری از سازوکار منظم و منسجم نیازسنجی و معطوف نبودن برخی از قوانین به نیازهای واقعی.

۷- عدم رعایت اصول و قواعد قانون‌نویسی در تدوین قوانین از جمله:

۱-۷- به کارگرفتن تعابیر و اصطلاحات غیرفنی و غیرحقوقی.

۲-۷- عدم توجه کافی به موضوع زمان اجرای قوانین.

۳-۷- به کارگیری اصطلاحات دال به تجویز در مقام الزام و بالعکس.

۴-۷- عدم رعایت قواعد ادبی و ویرایشی در تنظیم متن برخی از قوانین.

۵-۷- وجود ابهام و عدم شفافیت در دلالت برخی از قوانین.

۸- تصویب برخی از قوانین که به لحاظ عقلی یا عملی غیرقابل اجرا هستند.

۹- فقدان قابلیت سنجش میزان تحقق در برخی از قوانین.

۱۰- وجود خلأهایی در زمینه بهره‌مندی از خرد جمعی و ظرفیت‌های کارشناسی کشور و قوای سه‌گانه در وضع قوانین.

۱۱- تأثیر انگیزه‌های جناحی و گروهی در قانون‌گذاری.

## هـ) چالش‌های راجع به تفکیک حوزه‌های قانون‌گذاری و اجرا

- ۱- فقدان ملاک‌های نظری متقن و قاطع برای تفکیک دقیق حوزه قانون‌گذاری از حوزه اجرا.
- ۲- تصدی قانون‌گذار به امور اجرایی از طریق ورود به جزئیات در حد آئین‌نامه‌نویسی در قانون‌گذاری و تصدی عملی عملیات اجرایی از طریق تصویب قوانین موردی.
- ۳- تصدی دولت و سایر دستگاه‌های اجرایی به قاعده قانون‌گذاری در تراز قانون‌گذاری از طریق آئین‌نامه‌نویسی.
- ۴- تصدی مجلس و نمایندگان به امور اجرایی از طریق عضویت با حق رأی یا بدون حق رأی در شوراهای اجرایی و نیز با دخالت در امور حوزه‌های انتخابیه و ... .
- ۵- خنثی کردن اقدامات و تصمیمات اجرایی مجریان از سوی قانون‌گذار با تغییر موردی و مکرر قوانین.
- ۶- ابهام در میزان اختیار مجلس در تغییر لوایح قانونی و لوایح.
- ۷- ابهام در ماهیت برنامه‌های توسعه و جایگاه آن در سلسله مقررات کشور و میزان الزام‌آوری آن برای مجریان.
- ۸- ابهام در ماهیت بودجه سالانه و نقش هریک از قوا در تهیه، تصویب، اجرا و نظارت بر حسن اجرای آن.
- ۹- وجود تردیدهایی در ماهیت اساس‌نامه سازمان‌های دولتی و نقش قوای مقننه و مجریه در این زمینه.
- ۱۰- چگونگی حل تعارض در مواردی که دولت مصوبه مجلس را مغایر برنامه‌های اعلام شده یا مغایر مصالح عمومی یا مخالف اسناد بالادستی و ... می‌داند.
- ۱۱- وجود اشکال و ابهام‌های متعدد در قوانین و مقررات راجع به ابلاغ و انتشار رسمی قوانین و مقررات و وجود نقایص و اشکال‌های عملی در دو مورد فوق و نیز اطلاع‌رسانی در خصوص قوانین و مقررات (اصل ۱۲۳ قانون اساسی).

## (و) چالش‌های مربوط به اولویت‌های امر قانون‌گذاری

۱- فقدان برنامه‌های بلندمدت به نحوی که ارتباط و هماهنگی دوره‌های چهارساله مجالس را در موارد لازم تأمین کند.

۲- فقدان برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت در هریک از دوره‌های چهار ساله.

تأثیرپذیری مجلس از افراط برخی از نمایندگان در ارائه طرح‌های موردی و فوریت‌دار و ابتلا به روزمرگی و قصور در تصویب قوانین اولویت‌دار و ضروری به شرح فصول گذشته این گزارش.



## مروری بر چالش‌های نظام قانون‌گذاری از منظر ساختار، فرآیند، محتوا و قانون‌گذاران

کمیسیون سیاسی، دفاعی و امنیتی

### تعاریف اصطلاحات

۱- قانون در معنی اعم کلمه: قاعده حقوقی که به تصویب مرجع قانون‌گذاری می‌رسد. در این معنا شامل مصوبات پارلمان و همچنین مصوبات هیئت وزیران نیز خواهد شد.

اضافه می‌شود که «قواعد عرفی» که قانون‌گذار اجرای آن را ضروری دانسته است نیز، داخل در کلمه قانون در معنی اعم آن خواهد شد. همچنین معاهدات بین‌المللی (ماده ۹ قانون مدنی ایران) که به تصویب مجلس می‌رسد.

۲- قانون در معنی اخص کلمه: قاعده حقوقی که به تصویب مرجع قانون‌گذاری (مجلس شورای اسلامی - مجمع تشخیص مصلحت نظام) (اصول ۷۱ و ۷۲ و ۱۱۲ قانون اساسی) می‌رسد.

۳- قاعده حقوقی: به قاعده‌ای اطلاق می‌شود که بر اعمال اشخاص حقیقی یا حقوقی از این جهت که عضو اجتماع هستند، حکومت کرده و اجرای آن الزامی بوده و از طرف حکومت تضمین می‌شود، یعنی «الزامی بودن»، «داشتن ضمانت اجرا» و «کلی بودن» از عناصر تشکیل دهنده قاعده حقوقی (قانون) است.

۴- آئین‌نامه: مقرراتی که مقامات صلاحیت‌دار (به جز مجلس) وضع و تصویب می‌کنند. هدف «آئین‌نامه» تشریح قانون و چگونگی اجرای آن است. (اصل ۱۳۸ قانون اساسی و اصل ۱۷۰ نیز ملاحظه شود)

۵- آئین‌نامه اجرایی: به مقرراتی اطلاق می‌شود که برای اجرا گذاشتن قانون، وضع و تصویب می‌شود.

اساساً آئین‌نامه بر دو قسم است (اصل ۱۳۸ قانون اساسی):

اول: آئین‌نامه اجرایی؛

دوم: مقرراتی که مقامات اداری در چهارچوب صلاحیت‌های قانونی خود وضع و به موقع اجرا می‌گذارند.

۶- تصویب‌نامه: مقرراتی که هیأت دولت برای انجام وظایف اداری و اطمینان اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری وضع می‌کند، خواه نام آن تصویب‌نامه و یا آئین‌نامه باشد. اصل «۱۳۸» قانون اساسی و همچنین اصول «۱۳۴»، «۱۳۹» و «۱۷۰» نیز ملاحظه شود.

۷- بخش‌نامه: تعلیم مفاد یک قانون با یک آئین‌نامه توسط مقام اداری به مأمورین خود که با صدور یک مقرر صورت می‌گیرد، بخش‌نامه نامیده می‌شود. بخش‌نامه جنبه اعلامی داشته و موجد و یا مؤسس حق یا تکلیف جدید نیست (اصل ۱۳۸ قانون اساسی).

## منابع

- ۱- قانون اساسی.
- ۲- مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد‌های «۱»، «۲»، «۴» و «۵» به ترتیب ذیل شماره‌های ۲۰۸ سریال ۱۰۵۹۰، ۴۶۴۳، ۲۰۹، ۱۲۸۸۹؛ دکتر محمد جعفر جعفری لنگرودی.
- ۳- دانش‌نامه حقوقی، جلد ۲، ص ۲۹؛ دکتر محمد جعفر جعفری لنگرودی.

## اصطلاحات خارجی

قانون Act	حقوق Law
قانون (مجموعه قوانین) Code	مقررات Regulations

منبع: Blask`s Law Dictionary

توجه: اصطلاحات حقوقی بسیار زیاد می‌باشند و فقط چهار مورد شایع آن ذکر شد.

## سابقه و تعداد قوانین موجود

قانون‌گذاری به شیوه نوین در ایران، قریب ۱۱۰ سال سابقه دارد. در این فاصله زمانی تعداد ۱۰۰۲۹ قانون به تصویب رسیده است. از این میان ۵۵۸۵ فقره قانون مصوبه مربوط به مجلس شورای ملی، ۱۵۲۵ مصوبه شورای انقلاب و ۲۹۱۹ قانون را مجلس شورای اسلامی به تصویب رسانده است.

همچنین تعداد ۴۹۸۶۰ مصوبه دولت و شوراها، عالی، تعداد ۲۵۱۴ رأی وحدت‌رویه در دیوان عالی کشور، دیوان محاسبات و دیوان عدالت اداری وجود دارد. یعنی افراد دولتی و مردم عادی مواجه با ۶۲۴۰۳ قانون، مقرر و مصوبه هستند.

## جدول وضعیت قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی

دوره مجلس	تعداد جلسات علنی	طرح‌ها و لوایح تقدیمی	مجموع قوانین	لوايح قانون شده	درصد	طرح‌های قانون شده	درصد
اول	۶۲۵	۸۱۶	۳۷۰	۲۷۹	۷۵,۴	۹۱	۲۴,۶
دوم	۵۴۰	۵۶۶	۳۱۶	۲۵۸	۸۱,۶	۵۸	۱۸,۴
سوم	۴۸۹	۵۹۳	۲۵۶	۱۳۶	۵۳,۱	۱۲۰	۴۶,۹
چهارم	۴۲۶	۶۰۴	۳۴۲	۲۲۹	۶۷,۰	۱۱۳	۳۳,۰
پنجم	۳۸۷	۶۰۶	۳۵۹	۲۵۰	۶۹,۶	۱۰۹	۳۰,۴
ششم	۴۳۳	۸۳۰	۳۹۶	۳۰۸	۷۷,۸	۸۸	۲۲,۲
هفتم	۴۲۸	۸۲۶	۳۳۳	۲۳۴	۷۰,۳	۹۹	۲۹,۷
هشتم	۴۳۱	۶۷۹	۳۴۹	۲۳۳	۶۶,۸	۱۱۶	۳۳,۲
نهم (تا خرداد ۱۳۹۴)	۳۲۶	۵۷۹	۱۱۶	۵۴	۶۴,۶	۶۲	۵۳,۴
مجموع	۴۰۸۵	۶۰۹۹	۲۸۳۷	۱۹۸۱	۶۹,۸	۸۵۶	۳۰,۲

## آسیب‌شناسی بر مبنای مطالعه تطبیقی سه کشور فرانسه، آلمان و آمریکا

## الف) تعریف قانون

در قانون اساسی هر سه کشور، قانون و مقررات بر مبنای مصادیق آن‌ها تعریف شده است. در قانون اساسی فرانسه اصل «۳۴» به تعریف قانون و مصادیق آن و اصل «۳۷» به تعریف محدوده و مصادیق مقررات اشاره دارد. در قانون اساسی آلمان اصل «۷۳» مصادیق قانون‌گذاری توسط مجلس ملی و اصل «۷۴» مصادیق قانون‌گذاری توسط مجلس ایالتی و اصل «۷۵» مصادیق مقررات را مشخص می‌کند. در قانون اساسی آمریکا نیز اصل اول بخش «۸»، مصادیق قانون‌گذاری را به صراحت مشخص می‌کند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در تعریف قانون و مصادیق آن ساکت است و تنها در اصل «۷۱» چنین ذکر شده است: «مجلس شورای ملی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند».

## ب) هماهنگی قوه قانون‌گذاری با مجریه و در نظر گرفتن ملاحظات اجرایی در وضع قوانین

به جهت آن‌که قانون جهت اجرا وضع می‌شود، در نظامات حقوقی و قانون اساسی کشورهای مورد بررسی تدابیر لازم برای در نظر گرفتن رأی قوه مجریه و به‌ویژه عدم مخالفت آن با محتوای قانون تا حد ممکن در نظر گرفته شده است. اول به دلیل در نظر گرفتن ملاحظات اجرا و کار کارشناسی دولت، در فرآیند وضع قانون و دوم، به جهت آن‌که قوه مجریه پاسخگوی برنامه‌ها و عملکرد خود مطابق وعده‌ها در سطح ملی و در نزد مردم است و وضع قوانین بدون در نظر گرفتن ملاحظات وی سبب می‌شود تا در تحقق وعده‌ها ناموفق و بررسی عملکرد آن در نزد مردم با دشواری روبرو شود.

در قانون اساسی فرانسه، اصول دهم، چهلم، چهل و چهارم و چهل و پنجم رابطه قوه تقنینی و اجرایی را در جهت محدود کردن قوه تقنینی در اصلاح لوایح و ارائه پیشنهادات جدید تنظیم می‌نماید:

«اصل ۱۰- قوانین پس از تصویب مجلس ظرف پانزده روز از سوی ریاست جمهوری به دولت ابلاغ می‌شود. ریاست جمهوری می‌تواند ظرف مهلت یاد شده مجدداً قانون را به مجلس بازگردانده و درخواست بازنگری در آن را به صورت کلی یا جزئی بنماید. مجلسین نمی‌توانند از تقاضای ریاست جمهوری استنکاف نمایند.

اصل ۴۰- پیشنهادات و اصلاحیه‌هایی که از سوی اعضای پارلمان ارائه می‌شود، چنانچه تصویب آن‌ها سبب کاهش درآمد عمومی و یا افزایش هزینه عمومی شود، قابل طرح نیست.

اصل ۴۵- ... زمانی که یک لایحه یا طرح قانونی پس از دو شور بررسی و به علت عدم توافق بین دو مجلس به تصویب نرسد و یا چنانچه دولت اعلام فوریت نماید، نخست‌وزیر می‌تواند پس از یک بار بررسی در هریک از مجلسین، درخواست تشکیل کمیسیون مشترک، متشکل از اعضای مجلسین را بنماید تا در مورد موضوع مورد اختلاف، پیشنهاد خود را ارائه کند. متن تهیه شده توسط کمیسیون مشترک می‌تواند توسط دولت برای تصویب مجلسین ارائه شود.

در این صورت هیچ‌گونه اصلاحیه‌ای جز با موافقت دولت پذیرفته نیست».

در قانون اساسی آلمان، اصل هشتاد و یکم با ایجاد امکان انحلال پارلمان و حالت فوق‌العاده قانون‌گذاری، در نظر گرفتن ملاحظات قوه مجریه را توسط قوه تقنینی تضمین کرده است.

«اصل ۸۱:

۱- اگر در موارد مربوط به ماده «۶۸» بوندستاگ [مجلس ملی] منحل نشود و لایحه‌ای را با وجود آن‌که حکومت فدرال آن را فوری عنوان کرده رد کند، رئیس‌جمهوری فدرال می‌تواند به درخواست حکومت فدرال و با موافقت بوندسرات [مجلس ایالتی] یک حالت قانون‌گذاری فوق‌العاده را در مورد چنین لایحه‌ای اعلام دارد. همین ترتیب نسبت به لوایحی اجرا خواهد شد که صدراعظم فدرال بر طبق پیشنهاد منطقه با ماده «۶۸» رفتار کند.

۲- هرگاه بعد از اعلام حالت اضطراری قانون‌گذاری بوندستاگ مجدد لایحه را رد کند و یا به صورتی که برای حکومت فدرال قبول آن امکان نداشته باشد تصویب نماید، آن لایحه در صورتی که مجلس بوندسرات آن را تأیید کرده باشد، تصویب شده تلقی می‌شود.

۳- در مدت صدارت صدراعظم فدرال، هر لایحه دیگری که از طرف بوندستاگ رد شود، ممکن است بر طبق ترتیب مندرج در بندهای «۱» و «۲» در ظرف شش ماه از تاریخ اولین دوره اعلام حالت فوق‌العاده قانون‌گذاری به تصویب برسد».

در قانون اساسی آمریکا مطابق اصل اول بخش هفتم، اختیارات قانون‌گذاری کنگره (مجلس نمایندگان و سنا) در برابر رئیس‌جمهور به طریق زیر محدود می‌شود:

«اصل اول بخش هفتم- هر لایحه‌ای که به تصویب مجلس نمایندگان و سنا برسد، قبل از این‌که به صورت قانون درآید به رئیس‌جمهور ایالات متحده تقدیم خواهد شد که آن را تأیید و امضا می‌نماید؛ در صورت عدم تأیید رئیس‌جمهور، آن را با ذکر دلایل مخالفت به مجلسی که لایحه در آن تصویب شده است ارجاع و مجلس مزبور پس از درج موارد مخالفت در نشریه خود، در لایحه تجدیدنظر خواهد کرد. چنان‌چه بعد از تجدیدنظر فوق، لایحه‌ای با رأی دو سوم اعضای آن تصویب شود، همراه با موارد مخالفت به مجلس دیگر ارسال خواهد شد تا به روش مشابه آن را بررسی نماید و در صورتی که دو سوم اعضای مجلس مزبور نیز آن را تأیید نمایند، به صورت قانون در خواهد آمد. در همه این موارد آرای هر دو مجلس به صورت «آری» و «نه» مشخص خواهد شد و اسامی موافقان و مخالفان لایحه در نشریه هریک از مجلسین به ترتیب ثبت خواهد شد...»

هرگونه دستور، تصمیم یا رأی که نیاز به نظر موافق سنا و مجلس نمایندگان داشته باشد باید به رئیس‌جمهور ایالات متحده ارائه و قبل از اجرا توسط وی تأیید شود و در صورت عدم موافقت وی لایحه را می‌توان با رأی دو سوم اعضای سنا و مجلس نمایندگان طبق قوانین و حدودی که در مورد لوایح تعیین شده است، دوباره بررسی و تصویب کرد».

ج) در هر سه نظام قانون‌گذاری، نظام دو مجلسی امکان در نظر گرفتن ملاحظات محلی و ملی به صورت مکمل و پختگی بیشتر قوانین را مقدور می‌سازد. همچنین اختیار انحلال پارلمان توسط رئیس‌جمهور در اصل دوازده قانون اساسی فرانسه و در اصل شصت و هشتم قانون اساسی آلمان، ابزار مناسبی را برای دولت جهت تشکیل مجدد پارلمان بر مبنای مقتضیات روز فراهم می‌آورد و اهرم فشاری بر روی آن است. همچنین می‌دانیم که نظام حزبی موجود در هر سه کشور به تسهیل، هماهنگی و پختگی قانون‌گذاران و فرایند قانون‌گذاری در این کشورها کمک شایانی می‌کند.

## آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری از دیدگاه مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)

۱- ضرورت در نظر داشتن ظرفیت و کار کارشناسی دولت در لوایح پیشنهادی و وضع قانون مبتنی بر مطالعات و پژوهش و الزام به کارشناسی مفاد آن توسط نهادها و مراکز تخصصی ذی‌ربط در فرایند تنظیم و تصویب لوایح و طرح‌های قانونی.

از فرمایشات مقام معظم رهبری:

\* دقت و سنجیدگی و به کارگرفتن دانش و اطلاعات بیشتر در کار قانون‌گذاری، پیشرفت و گره‌گشایی در کار اجرا، ممکن‌تر خواهد شد.

\* قانون‌گذاری صحیح و حکیمانه مستلزم آن است که نمایندگان علاوه بر حضور در جلسات عمومی و کمیسیون‌ها، ساعاتی را هم صرف مطالعه و تفکر و مشورت با کارشناسان کنند.

\* از وجود کارشناسان امین در کمیسیون‌ها و بخش‌های مختلف استفاده ببرند. (۱۳۷۱/۳/۷)

\* ارتباط با صاحب‌نظران محیط‌های علمی و عملی و بهره‌گیری از تجربه‌ها و اندیشه‌های ارزشمند آنان، به غنای مجلس خواهد افزود.

\* به جای قوانین کم‌عمق و یا کم‌عمر و کم‌اثر یا غیرعملی، قوانینی گره‌گشا، پرتأثیر، جامع و سنجیده فراهم شود.

\* نظرات پخته و سنجیده کارشناسان را بگیرید.

\* کارشناسان باید شناخته شده و مورد اعتماد باشند و به انگیزه و عشق اسلامی، انقلابی و میهنی او اطمینان حاصل شود؛ ای بسا کارشناسی که واقعیتهای را واژگونه معرفی کند و مسئولین را گمراه کند.

\* با استفاده از کارشناسان مورد اعتماد، با تأمل و فکر و مطالعه روی طرح‌ها و لوایح و مشورت صحیح در صحن مجلس و کمیسیون‌ها باید بهترین قوانین را تصویب کنید. (۱۳۷۱/۳/۲۰)

\* نخستین هدف نمایندگان «در قلمرو قانون‌گذاری» باید گشودن گره‌های مشکلات زندگی مردم باشد و هیچ انگیزه‌ای را بر آن مقدم ندارند. (۱۳۷۹/۳/۶)

\* شنیدن حرف کارشناس و تدبر و تأمل روی آن برای سهولت تصمیم‌گیری، امری مثبت است؛ ولی رعایت خواست یک مسئول اجرایی در امر لایحه و طرح قانونی، منفی است. (۱۳۷۵/۳/۲۹)

\* فرض بفرمایید دولت با توجه به امکاناتش، با توجه به موجودی کشور لایحه را تنظیم کرده؛ در مجلس تصرفاتی در آن لایحه می‌شود که به کلی یک چیز دیگری از آب درمی‌آید. غالباً دولت از این جهت به ما گله می‌کند. (۱۳۸۹/۳/۱۸)

۲- رعایت ویژگی‌های زیر در قوانین: صریح، جامع و مانع، مبتنی بر مبانی علمی و پژوهشی، قابل اجرا، دارای انسجام و هماهنگی با سایر قوانین.

از فرمایشات مقام معظم رهبری:

\* هنر قانونی‌نویسی و قانون‌گذاری از برترین‌های نمایندگی است.

\* قانون باید کارآمد و روان و شفاف باشد. روزآمد، با این حال با نگاه بلندمدت باشد. دارای گستره‌ای هرچه پهناورتر باشد. قابل ماندگاری باشد. معطوف به نیازهای مردم و منافع عمومی باشد. اولویت‌ها ترجیح یابد. تناقض و تکرار در قوانین ریشه‌کن شود. در تدوین قوانین از خرد جمعی و کارشناسی بیشترین بهره گرفته شود.

\* نگرش جزئی، بخشی، شخصی و یا لجاجت‌آمیز در قانون‌گذاری، زیان‌بار است. (۱۳۸۷/۳/۷)

\* قانون باید جامع و کامل باشد. ماندگار باشد. صریح و تاویل‌ناپذیر باشد. کارشناسی شده باشد. ناظر بر مشکلات زندگی مردم و گره‌گشا باشد. مردم را درباره تصمیماتشان برای آینده، خاطر جمع کند. بتواند در موقعیت‌ها و شرایط مختلف اجرا شود (جز مواردی که برای بازکردن گره‌ها در کوتاه‌مدت لازم است). (۱۳۸۷/۳/۲۱)

۳- لزوم عدم مغایرت قوانین و مصوبات مراجع موجد تصمیمات لازم‌الاجرا با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

از فرمایشات مقام معظم رهبری:

\* قانون اگر منطبق بر نیازهای فوری و به‌روز و نیز نیازهای بلندمدت جامعه نباشد، مقبولیت نخواهد داشت. مثلاً توجه به سیاست‌های ذیل اصل چهل و چهارم قانون اساسی خودش یک شاخص است.

\* با قبول سیاست‌های اصل چهل و چهارم اگر قانونی بگذرانیم که با این سیاست‌ها نخواند، مردود است. عین همین مسئله در شکل کلان مربوط به اصل ارزش‌های انقلاب است. (۱۳۸۸/۴/۳)

\* در تصویب قوانین، همت و مشغله مجلس باید مصروف اهداف چشم‌انداز شود. (۱۳۷۱/۳/۷)

۴- لزوم نگاه ملی و پرهیز از بخشی‌نگری در مراحل قانون‌گذاری

از فرمایشات مقام معظم رهبری:

\* در مجلس نباید نماینده فلان منطقه تصور کند هنر نمایندگی او در این است که برای آن منطقه دائماً پشتیبانی جلب کند. اصلاً مسئله اصلی نماینده مجلس این نیست، نباید فکر کنیم که چون ما نماینده فلان شهر یا فلان استانیم، مرتب باید برای آن شهر یا استان امتیاز بگیریم. این یک میدان رقابت غلط، بی‌برنامه و نادرستی

است که تبعات بدی هم دارد. شما درست است از فلان نقطه کشور انتخاب شدید، اما فقط نماینده آن جانیستید، شما نماینده همه ملت ایرانید. شأن مجلس هم قانون‌گذاری است نه گرفتن تسهیلات و کمک‌های عمرانی و غیره برای آن منطقه خود، به قانون اساسی هم نگاه کنید شأن شما این است که قانون بگذارید». (۱۳۸۶/۳/۸)

\* ضرورت نگاه ملی به قوانین و برنامه‌ها برای تصویب قوانین جامع که همه سلايق قومی و دینی کشور را دربر می‌گیرد.

\* نماینده شرق یا شمال یا جنوب بودن خاصیتش این است که در وضع قانون، نیاز آن منطقه را در قانون دخالت دهید، نه این که قانون را فقط برای آن منطقه می‌نویسید، قانون برای همه است. (۱۳۸۸/۴/۳)



## مروری بر چالش‌های نظام قانون‌گذاری ایران

### مقدمه

آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران از چهار منظر ساختار، فرآیند، محتوا و افراد مؤثر در قانون‌گذاری ارائه می‌شود. وجود ساختار مناسب جهت طی فرآیند صحیح برای وضع قانون توسط قانون‌گذاران، ضرورت دارد. ساختار نظام قانون‌گذاری به نحوه ارتباط دستگاه‌های مختلف مرتبط با امر قانون‌گذاری اشاره دارد و فرآیند به مراحل مسئله‌یابی، احصاء موضوعات تا وضع قوانین و اجرای آن اشاره دارد. محتوای قانون که متأثر از فرآیند قانون‌گذاری و در واقع نتیجه آن است، به دلیل اهمیت به صورت جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### الف) ساختار

۱- نحوه ارتباط قوه مجریه و مقننه در قانون‌گذاری (در نظر گرفته شدن ملاحظات اجرایی در وضع قانون)

در جمهوری اسلامی ایران، اجرای قوانین با چالشی ساختاری روبروست. با اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و حذف پست نخست‌وزیری و در فقدان نقش‌آفرینی احزاب سیاسی، ارتباط بین قوه تقنینی و اجرایی به مقدار زیادی گسسته شده است.

تجربه نظام پارلمانی (که ضامن ارتباط مؤثر مجلس و دولت برآمده از اکثریت مجلس است) و یا تعبیه مکانیزم‌هایی در نظام ریاستی همچون ضرورت امضای رئیس‌جمهور و موافقت دولت و یا توافق در کمیسیون مشترک برای مصوب شدن قانون، حق پیشنهادی نخست‌وزیر به مجلس و انحلال مجلس توسط رئیس‌جمهور و یا حق وتوی قوانین مصوب مجلسین توسط رئیس‌جمهور، نمونه‌هایی از لزوم ارتباط و همکاری تنگاتنگ قوه تقنینی با اجرایی در فرآیند وضع قوانین و در نتیجه تعهد قوه اجرایی به اجرای قانون جهت نیل به اهداف است. در چنین شرایطی نظارت بر حسن اجرای قانون (و نه اجرای قانون) موضوعیت می‌یابد و در نتیجه آن می‌توان نتیجه یا تأثیر اجرای قانون را مورد ارزیابی قرار داد و در چرخه وضع تا ارزیابی تأثیر اجرای قانون، بازنگری و اصلاح قوانین را در دستور کار قرار داد.

۲- تعداد مراجع قانون‌گذاری و عدم تعیین حدود صلاحیت آن‌ها

وجود نهادهای متعدد قانون‌گذاری که قلمرو صلاحیتی مشخص ندارند و بعضاً به وضع قوانین متعارض یا غیرهمسو در موضوعات واحد یا مرتبط می‌پردازند، می‌تواند آسیب جدی به ثبات و نظام حقوقی وارد نماید. در اولین احصاء تعداد این مراجع وضع از قبیل شوراهای عالی و فارغ از تعداد فراوان شوراهای اسلامی شهر، به حدود ۳۰ مورد می‌رسد.

### ۳- نبود سازوکار نظارت بر مصوبات مراجع موازی قانون‌گذاری

بسیاری از نهادهایی که در عرض مجلس اقدام به قانون‌گذاری می‌نمایند، تحت شمول نظارت مستمر و مناسب هیچ‌گونه نهاد و مرجعی نیستند. برای مثال مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در قلمرو نظارت مستمر شورای نگهبان از حیث مطابقت با شرع و قانون اساسی قرار ندارد.

### ۴- فقدان ضمانت اجرای مناسب برای اجرای قوانین

بسیاری از مصوبات مجلس دارای سازوکار اجرایی مشخص و یا ضمانت اجرا نیست و به همین دلیل از بسیاری از احکام قانونی می‌توان نام برد که علی‌رغم تصویب مجلس، امکان اجرا نیافته است. عدم اجرای قوانین باعث می‌شود که هدف تقنین در عمل تأمین نشود.

### ۵- فقدان سازوکار بررسی انطباق مصوبات با اسناد بالادستی

اخیراً در معاونت قوانین مجلس، سازوکاری برای بررسی عدم مغایرت با قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، سند چشم‌انداز و قانون برنامه تعبیه شده است. ولی به لحاظ این‌که آمار و اطلاعات مشخصی در این‌باره ارائه نشده است، نمی‌تواند مورد قضاوت قرار گیرد. در هر حال اگرچه بر طبق قانون اساسی سازوکار کنترل عدم مغایرت مصوبات با قانون اساسی شورای نگهبان قرار داده شده و در خصوص سیاست‌های کلی نظام هم براساس آئین‌نامه نظارتی و تفویض اختیار رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام، این مجمع اقدام و به شورای نگهبان اعلام می‌کند، ولی در نهایت سازوکار جدی برای نظارت بر مصوبات مجلس در این خصوص وجود ندارد و نظام تقنینی کشور باید برای کنترل هم‌گرایی در راستای تحقق اسناد بالادستی چاره‌ای بیاندیشد.

### ۶- ناکارآمدی ابزار نظارتی مجلس (نمایندگان، کمیسیون‌ها، هیأت رئیسه)

نظارت، لازمه جلوگیری از بروز مشکل و ایجاد هزینه‌های یک نظام حکومتی است و مجلس نیز به عنوان یک رکن مهم حکومت نیاز دارد نسبت به نهادها و اجزای خود از یک سو و نیز نهادها و ارکان دیگر کشور که در شمول نظارت آن واقع شده است از سوی دیگر، اعمال نظارت مؤثر و کارآمد نماید.

## ب) فرآیند

### ۱- غلبه طرح‌ها بر لوایح

بر اساس آمار اعلام شده از بدو مجلس نهم تا زمان تهیه این گزارش، ۴۴۴ طرح و لایحه به مجلس واصل شده که از این تعداد ۳۰۵ مورد طرح نمایندگان و ۱۲۴ مورد لایحه است و همچنین ۷۶ قانون مصوب به دولت ابلاغ شده که ۴۴۱ مورد آن طرح و ۳۵ مورد لایحه است.

اگرچه براساس اصل «۷۴» قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی از طریق لایحه و طرح قانونی و همچنین براساس اصل «۱۰۲» قانون اساسی از طریق طرح‌های شورای عالی استان‌ها قانون‌گذاری می‌نماید، ولی بدون تردید اصل در نظام قانون‌گذاری اقدام براساس لایحه است. این موضوع بدین دلیل است که دولت نیازهای عمومی کشور را با اتکای بر اطلاعات واصله از دستگاه‌های اجرایی و همچنین مبتنی بر مطالعات کارشناسی و براساس اطلاعات موجود در دولت، بهتر از نمایندگان تشخیص می‌دهد. این موضوع خصوصاً زمانی اهمیت می‌یابد که قانون‌گذاری مبتنی بر نفع و مصالح عمومی باشد نه منطقه‌گرایی و بخشی‌نگری که اطلاعات و نهادهای موجود در دولت خود می‌تواند دستیابی به نفع عمومی را بهتر تضمین نماید. لذا تقدیم ۳۰۵ طرح از سوی نمایندگان در مقابل ۱۲۴ لایحه حسن محسوب نمی‌شود بلکه این بیان‌گر وجود مشکل در نظام قانون‌گذاری است. باید بر این نکته تأکید نماییم که موفقیت مجلس در گرو تصویب به موقع قوانین مورد نیاز و اثرگذار در رفع مشکلات کشور است، صرف تصویب قانون نمی‌تواند گزارش عملکرد مجلس باشد و وضع قانون و حجم آن هرچه بیشتر باشد، نکته مثبتی در عملکرد مجلس نخواهد بود. قانون‌گذاری مبتنی بر طرح فاقد جامع‌نگری و کارشناسی قابل اتکا و توجه به نفع عموم فارغ از منافع منطقه‌ای و بخشی است. کارشناسان دولت و دستگاه‌های اجرایی با اتکای بر تجارب اجرایی و اطلاعاتی کمی و کیفی، قطعاً نظرات متقن‌تری در مقابل با توان کارشناسی مجلس در اختیار دارند. سابقه تقنین در سالیان اخیر و خصوصاً در سال‌های ریاست جمهوری سابق که استفاده از بخش عمده‌ای از بدنه کارشناسی دولت در حوزه تقنین با چالش روبرو شد و مجلس فقط اتکای بر بدنه کارشناسی خود داشت، نشان داد که عدم توجه به بدنه کارشناسی دولت یعنی از دست دادن تجاربی موفق که ارزش آن‌ها در حوزه تقنین برای درک بهتر مشکلات اجرایی خصوصاً حتی در اجرای قوانین، توان بهتری را برای تصمیم‌گیری در اختیار دولت قرار می‌دهد و بر این اساس تقدیم طرح باید حالتی استثنایی در تقنین باشد و نه اصل و آن هم به نحوی که تعداد طرح‌ها قریب ۳ برابر لوایح دولت باشد.

## ۲- افزایش پیشنهادات نمایندگان مجلس

اگرچه نمایندگان محترم در حین رسیدگی به طرح‌ها و لوایح و البته طبق ضوابط آئین‌نامه داخلی مجلس مجازند تا پیشنهادات خود را طرح کنند، ولی افزایش روزافزون پیشنهادات و البته در مواردی رأی آوردن آن‌ها و متعاقب آن اصلاح طرح‌ها و لوایح بعضاً می‌تواند به ناهماهنگی داخلی مصوبات و یا بعضاً نقض غرض نمایندگان پیشنهاد دهنده طرح یا دولت در مقام ارائه کننده لایحه بیانجامد. تعداد پیشنهادات نمایندگان در این دوره تاکنون ۸۹۰۰ مورد بوده که فقط ۵۳۴۵ مورد آن به لایحه بودجه اختصاص دارد که با حذف سهم بودجه، یعنی برای هر طرح و لایحه بطور متوسط ۸ پیشنهاد از سوی نمایندگان ارائه شده است.

در این باره باید توجه نمود که علی‌رغم افزایش قریب ۱۳ درصدی پیشنهادات در لایحه بودجه، تعداد جلسات کمیسیون‌های تخصصی از ۱۰۴ به ۹۶ و ساعات رسیدگی کمیسیون‌های تخصصی از ۴۵۸ ساعت به ۲۳۶٫۵ ساعت تقلیل یافته است. این موضوع بدین معنی است که علی‌رغم افزایش پیشنهادات، سهم کمیسیون‌های تخصصی در فرآیند رسیدگی به لایحه بودجه کاهش یافته است. بسیار بدیهی است که لازم است این پیشنهادات حداقل در زمان مناسب در کمیسیون‌های تخصصی بررسی و اعلام نظر شود و الا کمیسیون تلفیق به تنهایی نمی‌تواند بار این رسیدگی سنگین را مورد پذیرش قرار دهد. در ضمن افزایش پیشنهادات بودجه‌ای می‌تواند به افزایش سهم‌های بخشی و منطقه‌ای در قانون بودجه منتهی شود که البته به لحاظ کارشناسی به هیچ‌وجه قابل دفاع نیست.

براساس آمار منتشره سالانه حدود ۲۰۸ حکم قانونی جدید و تکراری در لوایح بودجه ۱۳۹۰، ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ وجود داشته که مؤید این است که مجلس برای سازوکار رسیدگی به لایحه بودجه باید تدبیر دیگری بیندیشد.

### فوریت در تصویب قانون

موضوع تقنین جز در موارد استثنایی که برای رفع مشکلی در کشور قانونی وضع می‌شود، با فوریت سازگاری ندارد. رسیدگی فوری در مجلس، امکان بررسی دقیق را سلب کرد و منجر به عدم توجه جدی به ابعاد مختلف قانون‌گذاری خواهد شد. براساس آمار ارائه شده طرح‌ها و لوایح یک فوریت و دو فوریتی در این دوره مجلس تاکنون ۸۸ مورد بوده است که نشان دهنده آن است که قریب ۲۰ درصد از طرح‌ها و لوایح به صورت فوریتی رسیدگی می‌شود. البته توجه به این آمار مبین این است که:

اول- بیشتر فوریت‌ها در طرح‌ها است یعنی ۸۱ مورد که حدود ۲۶ درصد از تعداد طرح‌هاست و این بدین معنی است که نمایندگان هم با تقدیم طرح و هم تصویب فوریت آن مجلس را با مشکل جدی روبرو می‌سازند.

دوم- آمار طرح‌ها و لوایح فوریتی در دوره پنجم ۲۰ مورد، ششم ۴۴ مورد، هفتم ۵۹ مورد و در دوره نهم تاکنون ۸۸ مورد است که نشان‌دهنده رویکرد نمایندگان در رسیدگی فوریتی است. اگرچه باید اذعان نمود که تحلیل دلایل فوریت باید براساس شرایط کشور و مشکلات ناشی از آن صورت گیرد، ولی به دلیل عدم دسترسی به این اطلاعات، با اتکای بر همین آمار خام باید گفت این مشکل در تقنین باید به طور جدی مورد توجه قرار گیرد. مجلس و کمیسیون‌های تخصصی و نمایندگان باید فرصت کافی برای بررسی و تصویب قوانین در اختیار داشته باشند. این موضوع خصوصاً در نظام قانون‌گذاری که بیشترین ورودی آن مبتنی بر طرح‌های نمایندگان است، اهمیت بیشتری می‌یابد. جالب این است که دولت که بیشترین اطلاع را نسبت به مسائل کشور دارد و باید برای فوریت رسیدگی از مجلس درخواست کند، تعداد لوایح فوریتی فقط ۷ مورد است که نشان‌دهنده سهم بسیار پایین رسیدگی فوریتی در لوایح دولت است.

## نبود نظام کارآمد تنقیح قوانین

صد سال پیشینه نظام قانون‌گذاری و تصویب بسیاری از قوانین و مقررات مشابه، همسو و بعضاً متعارض باعث می‌شود تا مجریان در مقام اجرای قانون با دریای بی‌کران و البته بی‌نظم از هنجارهای قانونی مواجه باشند. تنقیح در بسیاری موارد، کاستن یا افزودن بر شمول حکم یا موضوع قوانین بوده و این امر اعمال صلاحیت تقنینی محسوب می‌شود؛ به همین دلیل بهترین مرجع برای انجام تنقیح قوانین در کشور، مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

### عدم قانون‌گذاری در موارد مصرح در قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

در برخی اصول قانون اساسی به صراحت انجام موضوعی منوط به قانون‌گذاری شده است؛ با این حال بعضاً مجلس نسبت به انجام این مهم و تصویب قوانین مورد نیاز اقدام شایسته‌ای ننموده است که در نتیجه می‌توان گفت بخش‌هایی از قانون اساسی، سازوکار و مقدمات لازم برای اجرایی شدن را دربر ندارد. همچنین برخی سیاست‌های کلی نظام مثل سیاست‌های جمعیت که اجرای آن نیاز به قانون دارد.

### خلأ نظام اولویت و مسئله‌شناسی جهت تهیه پیش‌نویس متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم

در کشور مشکلات و نیازهای وسیعی در جامعه وجود دارد، با این حال منابع محدود در دسترس و نیز ظرفیت‌های محدود باعث می‌شود تا در یک مقطع زمانی امکان رسیدگی به تمامی این موارد وجود نداشته باشد. بر این اساس لازم است تا ضمن تعیین ملاک‌هایی، به اولویت‌بندی مشکلات کشور پرداخت و در هر زمان حسب توان جاری و نیز اولیت‌های در نظر گرفته شده نسبت به رفع بخش‌هایی از این نیازها اقدام نمود.

### عدم کسب اطلاع از نظر اکثر ذی‌نفعان یا جامعه هدف

این راه‌کاری است که در بسیاری از دستگاه‌های تقنینی موفق به خدمت گرفته شده است. کسب نظر از این افراد ضمن آن‌که بینش و درک صحیح‌تری از مشکلات و میزان موفقیت احتمالی راه‌کارهای پیشنهادی تحصیل می‌نماید، برای جامعه هدف نیز اقناع فردی بیشتری به تمکین به قانون و مشارکت در اجرای صحیح قانون فراهم می‌آورد. با این حال در نظامات تقنینی مجلس و در فرآیند تصویب یک قانون، هیچ جایگاه قابل توجهی برای نظرات و دیدگاه‌های تابعان و فرمانبران یک قانون جز مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه در نظر گرفته نشده است.

### عدم تعامل دولت و مجلس و قوه قضائیه در تهیه پیش‌نویس‌ها

هریک از قوای کشور بخشی از نخبگان و ظرفیت‌های فکری - تجربی کشور را در اختیار دارند. بر این اساس، تعامل این قوا و استفاده از تمام ظرفیت نخبگان به کار گرفته شده در قوای سه‌گانه می‌تواند بیشترین ظرفیت و استعداد قانون‌گذاری را در کشور فراهم آورد. با این حال بخش عظیمی از قوانین مصوب، صرفاً براساس طرح‌های پیشنهادی و بدون هرگونه ابتکار یا تعاملی با قوای مجریه و قضائیه در مرحله تهیه پیش‌نویس، به تصویب می‌رسد.

### عدم توجه به مرزهای تقنین، اجرا و قضا در تهیه پیش‌نویس‌ها

تقسیم شئون حکمرانی به سه شأن تقنین، اجرا و قضا در قانون اساسی، به عنوان مفاهیم سامان دهنده امور در ساختار و بدنه نظام جمهوری اسلامی و نوعی تقسیم کار، مورد استفاده قرار گرفته است و لازم است در فرآیند قانون‌گذاری نیز مجلس از دخالت در موضوعاتی که ماهیت اجرایی یا قضایی دارد، خودداری نماید. با این حال ملاحظه شده است که مخصوصاً به دلیل برخی عملکرد دولت‌مردان، نمایندگان مجلس به منظور اصلاح جریان امور و بهبود مشکلات حاصل از عملکرد نادرست دولت‌مردان در حوزه امور اجرایی نیز تصمیماتی را در قالب تصویب قانون اتخاذ نموده‌اند. این در حالی است که در این موارد لازم است نمایندگان مجلس از ورود به حوزه اجرا با ابزار تصویب قانون خودداری نموده با استفاده از ابزارهای نظارتی، عملکرد دولت‌مردان را محدود و اصلاح نمایند.

### کوتاهی در ارائه لوایح مورد نیاز از سوی قوای مجریه و قضائیه

از اصلی‌ترین راه‌کارهای افزایش کیفیت قانون‌گذاری و کاهش تورم تقنینی، محدود شدن طرح‌های پیشنهادی نمایندگان و افزودن به تلاش دولت و قوه قضائیه به عنوان قوای سامان‌دهی به امور عمومی جامعه برای ارائه لوایح تقنینی است. با این حال در عمل شاهد هستیم که دولت و قوه قضائیه از انجام این مهم غفلت می‌نمایند در حالی که جامعه با مشکلاتی مواجه و رفع این مشکلات نیازمند ابتکار تقنینی نو است.

### عدم استفاده صحیح از ظرفیت نخبگان و عدم بررسی توسط متخصصین موضوع طرح یا لایحه

سرمایه‌گذاری قابل ملاحظه در بخش‌های مختلف نظام تقنینی برای تجمیع و استفاده از نظرات نخبگان و کارشناسان که نمونه بارز آن را می‌توان در بدنه پژوهشی و کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس ملاحظه نمود. بر این اساس شاید پیش‌بینی‌های مرحله‌ای از فرآیند تصویب که در آن‌ها اظهار نظر کارشناسان مراکز پژوهشی نقش تعیین‌کننده داشته باشد، بتواند تا حدودی این نقیصه را برطرف نماید.

نبرد سند پشتیبان کارشناسی به همراه توجیحات اقتصادی، فقهی، حقوقی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی، فرهنگی و... وجود پیوست‌های تخصصی برای قوانین مصوب، باعث می‌شود تا ضمن رعایت حداقلی از مباحث کارشناسی در مقام تهیه و پیشنهاد متن قانونی در مرحله بررسی، تصویب قانون در مجلس و حتی در مرحله اجرای قانون نیز درک مناسب‌تری از مسئله و راه‌کار پیشنهادی در اذهان دولت‌مردان و دیگر مجریان قانون ایجاد شود. عموماً آنچه به عنوان مقدمه توجیهی طرح یا لایحه نگاشته می‌شود به غایت کلی و مبهم بوده و نکته خاصی را در اثبات ضرورت تصویب یک قانون یا ابعاد محتوایی آن ارائه نمی‌نماید.

### ترکیب موضوعات متعدد در پیش‌نویس واحد

از جمله ضروریات شکلی قانون‌گذاری مناسب، رعایت تناسب موضوع و عنوان و نیز اختصاص هر مصوبه تقنینی به یک عنوان است. این در حالی است که در بسیاری از موارد طرح‌ها و لوایح قانونی تقدیم شده به مجلس و نیز قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در قالب قانونی با عنوانی مشخص، مجموعه‌ای از موضوعات مختلف و بعضاً غیرمتناسب را دربر دارند.

### تقنین به جای استفاده از ابزارهای نظارتی

از جمله اصلی‌ترین دلایل ایجاد مشکلات در جامعه، کوتاهی دولت‌مردان و مسئولان در انجام وظایف و گاه حتی سوءاستفاده‌های احتمالی ایشان است. در این موارد بهترین راه‌کار برای رفع مشکلات استفاده از ظرفیت‌های نظارتی مجلس و گاه حتی استفاده از ظرفیت‌های نظارتی دیگر همچون دستگاه‌های زیرنظر قوه قضائیه است.

### تهیه پیش‌نویس بدون در نظر گرفتن چگونگی اجرا

این مسئله متأثر از ساختار نظام قانون‌گذاری است. مسئله اجرا و اقتضائات خاص آن از مهم‌ترین معیارهای تعیین‌کننده مفاد یک قانون به نظر می‌رسد. با این حال در برخی مواقع به دلایل مختلفی از جمله بی‌میلی مسئولین قوه مجریه و قوه قضائیه به همکاری و تعامل با مجلس یا بی‌توجهی نمایندگان به اقتضائات اجرایی مسئله، این مهم به انجام نمی‌رسد و قوانینی بیگانه با اقتضائات اجرایی و بعید از احتمال موفقیت و کارآمدی در اجرا به تصویب می‌رسد.

### علنی بودن رأی‌گیری در کمیسیون‌ها

رأی‌گیری علنی در کمیسیون‌ها سبب می‌شود تا نمایندگان هنگام رأی، ملاحظات سیاسی را در نظر گرفته و نتوانند به راحتی نظر واقعی خود را اعمال نمایند. به بیان دیگر فشارهای جناحی و سیاسی سبب می‌شود تا نمایندگان حاضر در کمیسیون خلاف آنچه باور دارند، بنابر نظر اکثریت و یا حتی متناسب با نظر نمایندگان مؤثر و ذی‌نفوذ رأی دهند.

### ناکارآمدی شیوه رسیدگی در صحن علنی مجلس

شیوه‌ای که در ماده «۱۵۵» قانون آئین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده به نحوی است که ابتدا پیشنهاد بازگشت به لایحه دولت یا طراح اصلی، سپس پیشنهاد حذف کل ماده و بعد از آن پیشنهاد چاپ شده و کمیسیون‌های فرعی و سپس پیشنهاد جدید نمایندگان و... مورد بررسی قرار می‌گیرد و در این میان آنچه مورد بی‌توجهی است، گزارش کمیسیون اصلی است. طرح‌ها و لوایح در کمیسیون اصلی مورد دقت بیشتری قرار می‌گیرد و به جهت حضور کارشناسان مرکز پژوهش‌ها که فراخور موضوع از متخصصین امر هستند، از پشتوانه علمی و کارشناسی مطلوبی برخوردار است.

### امکان بررسی پیشنهاد جدید نمایندگان در صحن، بدون بررسی در کمیسیون

طرح‌ها و لوایح پیشنهادی پس از تصویب کلیات در کمیسیون‌های تخصصی مورد بررسی قرار می‌گیرند و کارشناسان و پژوهش‌گران مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در هر مورد نظرات کارشناسی خود را ارائه می‌نمایند. طبیعتاً با وجود چنین فرآیندی پیشنهادات جدید باید در کمیسیون‌ها و پس از شنیدن نقطه نظرات کارشناسی صورت بگیرد، با این وجود شاهد آن هستیم که نمایندگان در صحن علنی پیشنهادات جدیدی را بدون در نظر گرفتن نسبت آن‌ها با متن و بدون توجه به نظرات کارشناسی در صحن علنی و در مرحله نهایی به رأی می‌گذارند در حالی که می‌بایست اگر تمایل به بررسی این پیشنهادات دارند، موارد مذکور مجدد در کمیسیون‌های تخصصی مورد بررسی قرار گیرد.

### عدم وجود حد نصاب جهت ارجاع موضوع به مجمع

ارجاع موضوع به مجمع به منزله اصرار بر تصویب قانونی است که مغایرت با شرع یا قانون اساسی و یا هر دوی آن‌ها را دارد، پس چنین امری نباید به راحتی و سهولت امکان‌پذیر باشد. به همین منظور می‌بایست حد نصاب قابل قبولی از آراء نمایندگان پشتوانه این امر باشد و امکان ارجاع موضوع به مجمع تشخیص باید از این طریق محدود شود.

### عدم اختصاص زمان مورد نیاز جهت رسیدگی شورای نگهبان به مصوبات مجلس

در حال حاضر شورای نگهبان برای بررسی و اظهار نظر نسبت به مصوبات مجلس حداکثر ۲۰ روز فرصت دارد، این در حالی است که در بسیاری از موارد به جهت ابعاد تخصصی و پیچیده مصوبه مجلس و یا کثرت و گستردگی مواد مصوبه مجلس، زمان مذکور فرصت کافی برای بررسی و تصمیم‌گیری مناسب را برای اعضای شورای نگهبان فراهم نمی‌آورد.



## نبود ضمانت اجرای عدم نگارش آئین‌نامه اجرایی قوانین

در بسیاری از موارد اجرای یک قانون، نیازمند تصویب آئین‌نامه‌های اجرایی آن از سوی مسئولین قوه مجریه یا حتی قوه قضائیه است؛ با این حال گاه به جهت غفلت، سهو و یا حتی متأسفانه به جهت عدم همکاری و فقدان حسن نیت، تدوین و تصویب این آئین‌نامه‌ها در زمان مناسب انجام نمی‌پذیرد و قانون مصوب مجلس در مرحله اجرا معطل می‌ماند.

### عدم پایش مستمر اثرات اجرا و میزان کارآمدی و اثربخشی قوانین

هر قانون با یک یا چند هدف مشخص و با لحاظ یک‌سری توجیحات کارشناسی به تصویب می‌رسد که لازم است با پیگیری و نظارت بر چگونگی و کیفیت اجرای قانون، از کم و کیف تحقق اهداف و توفیق توجیحات کارشناسی منجر به تصویب قانون، اطلاعات لازم را کسب نمود. بدیهی است استمرار و حیات یک قانون منوط به کارآمدی و اثربخشی قانون مذکور در ساماندهی روابط اجتماعی و تحقق اهداف مدنظر نظام سیاسی خواهد بود و در صورتی که قوانین مصوب، توفیق در اجرا نداشته‌اند، لازم است توسط مجلس مورد بازنگری و اصلاح قرار گیرند.

## ج) محتوای قانون

### وضع قوانین متعدد (افزایش حجم قانون‌گذاری)

به وضوح باید بر این نکته تأکید نمود که کارآیی مجلس در کیفیت تقنین است نه کمیت آن، ولی هم مجلس و هم دولت به مشکل تولید قوانین و مقررات مبتلا هستند. افزایش حجم قوانین را به راحتی می‌توان با مراجعه به مجموعه قوانین سالیانه منتشره رویت نمود که همه ساله بر حجم فیزیکی آن افزوده می‌شود.

### عدم کیفیت قوانین

این اصلاحات نشان دهنده عدم دقت در حین وضع قوانین است. این موضوع خصوصاً زمانی حساسیت بیشتری می‌یابد که در برخی موارد فاصله تصویب تا اصلاح قانون به چند ماه هم نمی‌رسد.

### عدم ساماندهی قوانین جدید ذیل قوانین جامع

نظام تقنین ما به طور جدی به دنبال تصویب قوانین جزئی و موردی است. قانون جامع و البته این جزئی‌نگری باعث می‌شود تا قانون در بخشی اصلاح شود و البته بعضاً این اصلاح در بخش دیگری خود ایجاد مشکل کند. فقدان هماهنگی بین این اصلاحات و ایجاد مشکلات اجرایی، تبعات این نوع نگاه به موضوع تقنین است. ضمن اینکه معمولاً این اصلاحات جزئی بدون هماهنگی قبلی با دستگاه‌های اجرایی صورت می‌گیرد، یعنی ای بسا این اصلاح مشکل یک دستگاه را مرتفع ولی برای دستگاه دیگر ایجاد اشکال نماید.

## تداخل و تزامم قوانین

تعداد قوانین مصوب، بدون در نظر گرفتن نظام جامع و منظومه‌ای که این موضوع در داخل آن قرار می‌گیرد سبب می‌شود که مصوبات متعدد، خود چالش جدی عدم هماهنگی مصوبات را باعث شود و وجود قوانین متعارض به طور جدی دستگاه‌های مجری قانون را دچار مشکل خواهد کرد.

### به روز نبودن قوانین

بسیاری از قوانین ما مطابق شرایط روز و نیازهای امروز اجتماع به روز نشده است. به روز نبودن قوانین در عمل باعث فقدان کارایی و عدم ثمر بخشی قوانین خواهد شد. این موضوع حتی در موارد ساده‌ای چون جرایم نقدی مندرج در قوانین هم قابل مشاهده است. مواردی چون جرایم ۲۰۰ تا ۲۰۰۰ ریالی تخلف از قوانین که امروزه فقط اسباب تمسخر قوانین را نزد عموم فراهم می‌سازد.

### نبود شیوه‌نامه و قالب معیار نگارش طرح و لایحه

فقدان وجود یک استاندارد و چهارچوب کلی در رابطه با تهیه طرح‌ها و لوایح باعث شده است تا حداقلی‌ترین استانداردهای تهیه مواد قانون، چندان در اولویت قرار نگیرد. همین نکته باعث می‌شود تا در زمان بررسی این لوایح و طرح‌ها نیز به جهت فقدان یک استاندارد و رویه مشخص در خصوص شکل و محتوای آن‌ها فرآیند رسیدگی دشوار و بعضاً همراه با خطاهایی باشد.

### عدم سنجش جوانب امر؛ نگاه تک بعدی

در مواردی مصوبات تقنینی مجلس، حاصل طرح‌ها و لوایحی بوده است که یا به قید فوریت و گاه حتی بدون وصف فوریت ولی با تعجیل‌هایی در تهیه مفاد پیشنهادی تقدیم مجلس شده‌اند؛ در اکثر این مصوبات نگرشی جامع و همه‌سو نگر مبنای تحلیل مشکل و ارائه راه‌کار پیشنهادی قرار نگرفته است. به همین جهت راه‌کار تقنینی پیشنهادی نیز عموماً تک‌بعدی بوده و حتی در صورت تصویب و اجرا نیز یا مشکل را رفع نمی‌نماید یا اگر مشکل مذکور را برطرف سازد، از بعد دیگری به مشکلات کشور مواردی را خواهد افزود.

### تعیین تکلیف نکردن قوانین خلاف شرع و قانون اساسی مصوب قبل از انقلاب و مصوبات سایر مراجع وضع

قوانین مصوب پیش از انقلاب، بخش‌هایی از نظام حقوقی ما را تشکیل داده‌اند؛ این در حالی است که نهاد قانون‌گذار وقت در تهیه و تصویب این قوانین تعهدی نسبت به رعایت موازین شرعی نداشته است. با تصویب قانون اساسی به نظر می‌رسد بسیاری از قوانین مصوب پیش از انقلاب با شبهه تعارض با موازین شرع و قانون اساسی مواجه هستند لیکن هیچ‌گاه به صورت قطعی و مشخص نسبت به بررسی همه جانبه و فراگیر پیش از انقلاب و تعیین تکلیف در خصوص اعتبار داشتن یا بلااعتبار بودن آن‌ها در زمان حاضر، اقدام مؤثری صورت نپذیرفت.

## نبود معیار ارزیابی اثرات فرهنگی و اقتصادی قوانین

هرگونه تحلیل از موفقیت یا کم توفیقی یک قانون در زمینه تحقق اهداف مدنظر و بهبود جریان امور در جامعه نیازمند تعریف سنجه‌ها و معیارهایی مشخص چه در بعد ارزیابی کیفی و چه در بعد ارزیابی کمی از نتایج اجرای قانون مذکور است. بدیهی است در فضای فقدان، توافق و فهم مشخص مسئولین قوای سه گانه کشور و نیز دیگر مجریان قانون و شهروندان جامعه از این سنجه‌ها هرکس از ظن خود و مطابق با دیدگاه شخص خود اقدام به تحلیل و ارزیابی نتایج یک قانون نموده و بعضاً نتایج مثبت و چه بسا متعارضی نیز از این تحلیل‌ها فراهم می‌آید.

## (د) قانون و مقررات گذاران

### عدم آشنایی مقنن با قوانین سابق

تکرار بی دلیل بسیاری از احکام موجود در قوانین سابق و نیز بی توجهی و عدم آگاهی از ظرفیت‌های قوانین مصوب گذشته اصلی ترین دلایل تورم قوانین و نیز مصوب قوانین کم کیفیت است. اطلاع و شناخت نمایندگان مجلس نسبت به قوانین موجود، اصلی ترین عامل مانع از تکرار تصویب قانون مشابه یا تصویب قوانین متعارض و غیر همسو است. بر این اساس تلاش برای افزایش سطح دانش قانونی نمایندگان مجلس می‌تواند به افزایش کارآمدی نظام قانون گذاری مجلس منتهی شود.

### عدم اطلاع از بایسته‌های شکلی و ماهوی تقنین

هر قانونی لازم است با رعایت الزامات ماهوی و شکلی تدوین و تصویب شود؛ عدم رعایت این الزامات از یک سو منجر به طولانی شدن فرآیند تصویب قوانین و افزایش هزینه‌های ناظران قانون گذاری و اصلاح مصوبات می‌شود و از سوی دیگر باعث ضعف و کاستی‌های بسیاری در مصوبات نهایی تقنینی است. لذا شایسته است تلاش شود تا نمایندگان مجلس ضمن آشنایی با این استانداردها به نحو مؤثری در فرآیند قانون گذاری مجلس شرکت نمایند.

### عدم آشنایی نمایندگان با اقتضائات اجرایی

بدون شک تجربیات اجرایی و بهره‌مندی از آگاهی و ظرایف اجرای قوانین، باعث می‌شود قوانینی به مراتب کارآمدتر و نزدیک‌تر به تحصیل نتایج مدنظر فراهم شود؛ با این حال فقدان چنین مهارت و آگاهی‌ای در نزد نمایندگان مجلس باعث می‌شود تا قوانینی کم نسبت به اقتضائات اجرایی تصویب شده و امکان و مجال اندکی و چه بسا محالی برای اجرا داشته باشد.

### عدم تناسب نیازهای تخصصی مجلس با تحصیلات و تخصص نمایندگان

به عنوان مثال اغلب اعضای کمیسیون عمران مجلس تحصیلات غیرمرتبط دارند. از سوی دیگر شاهد ضعف فقهی و حقوق نمایندگان هستیم در حالی که بی‌شک فقه و حقوق به عنوان دانش‌های لازم و البته پایه در انجام وظایف تقنینی و نظارتی لازم است تا حد مطلوب توسط نمایندگان آموخته و بکار گرفته شود.

### اشتغال نمایندگان به مصالح محلی حوزه انتخابیه و غفلت از مصالح ملی

نمایندگی منصبی است که از حوزه‌های محلی برگزیده می‌شود اما در انجام وظایف خود در سطح ملی اقدام می‌کند، با این حال از آن جایی که استمرار تصدی این مناصب منوط به پیروزی مجدد در انتخابات محلی است، بنابراین برخی از نمایندگان نسبت به ابعاد ملی انجام شئون خود غفلت نموده و تنها بر مصالح و کارکردهای تقنینی و نظارتی نسبت به حوزه انتخابیه خود همت می‌گمارند.

### عدم پیش‌بینی نظام پاسخگویی نمایندگان در قبال طرح‌های پیشنهادی و قوانین مصوب

فقدان عنصر مسئولیت حقوقی و سیاسی نمایندگان در خصوص اقدامات تقنینی باعث می‌شود تا یک نماینده بدون توجه به تبعات سنگین اقدامات خود صرفاً براساس مصالح جزئی، گروهی و محلی و گاه حتی مواردی چون خصومت فردی یا گروهی اقدام به ارائه طرح یا مخالفت یا موافقت با لایحه‌ای نماید و در این بین نسبت به اقدامات ناصواب خود به هیچ نهاد یا مقامی نیز پاسخگو نباشد. لذا توجه به نظام پاسخگویی نمایندگی امری اجتناب‌ناپذیر است.

### لابی‌گری و سیاست‌زدگی برخی نمایندگان در جریان بررسی طرح‌ها و لوایح

آرای مثبت و منفی نمایندگان نسبت به طرح‌ها و لوایح پیشنهادی لازم است بر مبنای مطالعه، تأمل و دقت و با لحاظ ارزش‌های دینی و مصالح ملی باشد؛ با این حال در عمل در پاره‌ای موارد رایزنی‌های فردی و جمعی غیررسمی در جلسات و خارج از جلسات مجلس، مبنای آرای مثبت یا منفی قرار می‌گیرد.

## اصل «۷۱» قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان

محمد فتحی<sup>۸۸</sup>

### اصل هفتاد و یکم

مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

در مورد قلمرو صلاحیتی مجلس بنابر اصل «۷۱» قانون اساسی، در بین حقوق دانان حداقل دو نظر متفاوت وجود دارد. به ویژه این نظر که با توجه به مدلول اصل «۷۱» قانون اساسی، صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی به نحو عام از حیث قلمرو موضوعی را مورد تأکید قرار داده‌اند و عقیده دارند قید را در حدود مقرر در قانون اساسی نه قید موضوع صلاحیت بلکه قید کیفیت و نحوه اعمال قانون‌گذاری مجلس می‌شود؛ یعنی مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و قانون اساسی مغایرت داشته باشد. بر این اساس، هیچ موضوعی از موضوعات عمومی و مبتلابه جامعه نخواهد بود که مجلس حق ورود تقنینی به آن را نداشته باشد و تنها موظف است صلاحیت تقنینی خود را به نحوی اعمال نماید که در نهایت مصوبه مجلس مغایر موازین شرعی و قانون اساسی نباشد. از آنجا که براساس قانون اساسی تفسیر قانون به عهده شورای نگهبان است، مصادیق ذیل که توسط آقای فتحی احصاء شده نشان دهنده آن است که:

قید در احکام، به موضوع حکم برمی‌گردد و نه کیفیت حکم و نباید دلالت مصادیق آمده در مقاله آقای فتحی اصل «۷۱» به موارد خروج تخصصی از صلاحیت تقنینی مجلس و اصل «۷۲» به موارد خروج تخصصی اشاره دارند.

### ۱- نظرات شورای نگهبان در خصوص مصوبات مجلس شورای اسلامی

۱-۱- نظر شماره ۸۷۷۰ مورخ ۱۳۶۲/۳/۱۲ شورای نگهبان در خصوص طرح تأسیس وزارت اطلاعات

جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۲/۲۷ مجلس شورای اسلامی:

۱-۱-۱- نظر به اینکه به موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، «مجلس شورای اسلامی در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع نماید» و طبق اصل «۶۰» «اعمال قوه مجریه جز در اموری که مستقیماً به عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و وزراء است»، قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی در رابطه با نماینده مقام رهبری در وزارت اطلاعات، خارج از حدود مصرح در قانون اساسی است؛ بنابراین ماده «۲»<sup>۸۹</sup> با اصول «۶۰» و «۷۱» قانون اساسی مغایر است.

۸۸- پژوهشکده شورای نگهبان

۸۹- برای آگاهی تفصیلی نسبت به مستندات قانونی این نظر، رجوع کنید به همین مجموعه، ذیل اصل شصتم، شماره ۱-۹-۱.

۱-۲- نظر شماره ۴۷۳۵ مورخ ۱۳۶۴/۷/۳۰ شورای نگهبان در خصوص لایحه لغو لایحه قانونی شمول قانون استخدام کشوری به کارمندان غیرنظامی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴/۷/۱۱ مجلس شورای اسلامی:

۱-۲-۱- نظر به این که این مصوبه به قوانین دوره گذشته که از تاریخ ۱۳۵۹/۳/۵ رسماً ملغی شده حاکمیت می‌بخشد، بدون طرح مواد آن در مجلس شورای اسلامی و اعمال شور و اظهار نظر نمایندگان محترم پیرامون آن، صورت قانون‌گذاری ندارد؛ با اصل «۷۱» قانون اساسی مغایرت دارد.<sup>۹۰</sup>

۱-۳- نظر شماره ۸۰/۲۱/۲۷۱۶ مورخ ۱۳۸۰/۹/۹ شورای نگهبان در خصوص طرح تشویق و حمایت سرمایه‌گذاری خارجی مصوب ۱۳۸۰/۸/۱۳ مجلس شورای اسلامی

۱-۳-۱- در ماده «۲۰» در صورت تغییر مفاد قانون تنها سرمایه‌گذاران خارجی از حمایت‌های این قانون برخوردارند که نسبت به سرمایه‌گذاران داخلی تبعیض ناروا می‌باشد؛ لذا اشکال بند «۳» [حمایت سرمایه‌گذاری خارجی به نحوی است که در مواردی با شرایط مساوی موجب رجحان ایرانیان خارج از کشور بر اتباع ایرانی مقیم کشور و موجب تبعیض ناویرا است.] به قوت خود باقی است و چون به نحوی اختیار قانون‌گذاری در این خصوص محدود شده است، لذا مغایر اصل «۷۱» قانون اساسی نیز شناخته شد.<sup>۹۱</sup>

۱-۴- نظر شماره ۸۰/۲۱/۳۰۸۹ مورخ ۱۳۸۰/۱۰/۲۷ شورای نگهبان در خصوص طرح اداره سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران<sup>۹۲</sup> مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳ مجلس شورای اسلامی:

۱-۴-۱- ماده «۳» و تبصره‌های آن علاوه بر ایرادات ماده «۲»، اشکالات ذیل را دارد:

تعیین سه نفر توسط مجلس شورای اسلامی برای عضویت در شورای عالی سیاست‌گذاری موضوع بند «الف»،<sup>۹۳</sup> چون خارج از وظایف و اختیارات مجلس است، لذا مغایر اصول «۵۸» و «۷۱» قانون اساسی شناخته شد.

۹۰- ماده واحده- لایحه قانونی شمول مقررات قانون استخدام کشوری به کارمندان غیرنظامی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۳/۵ شورای انقلاب اسلامی ایران نسبت به کارمندان غیرنظامی ارتش و کارمندان فنی غیرنظامی ژاندارمری که به علت مشکلاتی اجرا نشده است، کأن لم یکن تلقی و مقررات استخدامی سابق کماکان از ۱۳۵۹/۳/۵ قابل اجرا است.

تبصره ۱- کارمندان غیرنظامی و غیرفنی ژاندارمری و شهرداری جمهوری اسلامی ایران از این قانون مستثنی بوده و کماکان تابع مقررات مصوب شورای انقلاب خواهد بود.  
تبصره ۲- مقررات آئین‌نامه استخدام کارمندان غیرنظامی در ارتش مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۳ تا تصویب طرح قانونی اصلاح قوانین ارتش کماکان قابل اجرا می‌باشد. (در خصوص ایراد شورای نگهبان، اصلاحی از سوی مجلس انجام نشده و لذا این لایحه به سرانجام قانونی نرسیده است).

۹۱- ماده ۲۰- سرمایه‌گذاران خارجی که براساس این قانون اقدام به سرمایه‌گذاری می‌کنند، در صورت تغییر مفاد قانون کماکان از حمایت‌های آن برخوردار می‌باشند، مگر این که قانون بعدی شرایط مناسب‌تری را به وجود آورد.

برای آگاهی تفصیلی نسبت به بقیه مستندات قانونی این نظر، رجوع کنید به همین مجموعه، ذیل اصل دوم، شماره ۱-۳-۱.

۹۲- گفتنی است این طرح ابتدا با عنوان «طرح اصلاح قانون اداره صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۸» به مجلس تقدیم شده است، لیکن عنوان آن در هنگام بررسی در مجلس، تغییر کرده است.

۹۳- برای آگاهی تفصیلی نسبت به مستندات قانونی این نظر، رجوع کنید به همین مجموعه، ذیل اصل پنجاه و هشتم، شماره ۱-۶-۱.

۱-۵- نظر شماره ۸۲/۳۰/۲۹۴۴ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۷ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح مواد فصل دوم قانون تعیین حدود و وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵/۸/۲۲ مجلس شورای اسلامی تحت عنوان «مسئولیت رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۲/۱/۱۹ مجلس شورای اسلامی:

۱-۵-۱- ماده یک: ۹۴

الف- ...

د- شمول دستگاه‌های حکومتی در مورد خبرگان رهبری و شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت و مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه و هر مقام و دستگاه دیگری که قانون اساسی به آن‌ها اختیار یا وظیفه‌ای داده است نسبت به تشخیص، برداشت، نوع و کیفیت اعمال این اختیار و مسئولیت، خلاف اصول مربوط قانون اساسی از جمله «۷۱»، «۷۳»، «۸۵»، «۹۴»، «۹۶»، «۹۸»، «۹۹»، «۱۰۷»، «۱۰۸»، «۱۰۹»، «۱۱۲»، «۱۵۶» شناخته شد.

۱-۵-۲- ماده دو: ۹۵

الف- صدور دستور توقف در خصوص تصمیمات و اقداماتی که مطابق قانون اساسی مسئول مشخص دارد، خلاف اصول متعدد قانون اساسی از جمله اصول «۷۱»، «۸۵»، «۹۴»، «۹۶»، «۹۸»، «۹۹»، «۱۰۷»، «۱۰۸»، «۱۵۹»، «۱۵۶»، «۱۱۲» و «۱۷۵» شناخته شد.

و نیز عبارت «هریک از قوا و نهادهای حکومتی» همان ایرادات شرعی و قانون اساسی جزءهای «الف»،

۹۴- ماده ۱- متن زیر و تبصره ذیل آن به انتهای ماده (۱۳) اضافه می‌شود:

رئیس‌جمهور می‌تواند وظایف مربوط به نظارت، کسب اطلاع، بازرسی، پیگیری و بررسی را از طریق هیأتی متشکل از افراد صاحب‌نظر در امور حقوقی و اجرایی به نام هیأت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انجام دهد. کلیه دستگاه‌های حکومتی موظفند با هیأت منصوب از سوی رئیس‌جمهور همکاری لازم را نموده و به مکاتبات هیئت در ارتباط با قانون اساسی و چگونگی اجرا یا نقض آن در اسرع وقت مناسب، حداکثر ظرف مدت دو ماه از تاریخ وصول، پاسخ لازم را همراه با توضیحات کافی ارائه داده و کلیه اطلاعات، اسناد و مدارک درخواست شده را در اختیار هیأت قرار دهند و امکان بازرسی را فراهم نمایند. تبصره- متخلف به دادگاه صالح یا هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری حسب مورد معرفی می‌شود و در صورت اثبات تخلف به مجازات سه ماه تا یک سال انفصال از خدمات دولتی محکوم خواهد شد.

(در خصوص ایراد شورای نگهبان، اصلاحی از سوی مجلس انجام نشده و لذا این لایحه به سرانجام قانونی نرسیده است).

۹۵- ماده ۲- ماده «۱۴» به شرح زیر اصلاح و سه تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده ۱۴- در صورت توقف، نقض یا عدم اجرای اصلی از اصول قانون اساسی، رئیس‌جمهور در اجرای وظایف خویش برای اجرای قانون اساسی به نحو مقتضی اقدام می‌نماید و برای این منظور می‌تواند ضمن دستور توقف تصمیمات و اقدامات انجام شده برخلاف قانون اساسی، مراتب را به اطلاع بالاترین مقام مسئول مربوطه در هر یک از قوا و نهادهای حکومتی برساند و علت توقف، نقض یا عدم اجرا را خواستار گردد. مقام مسئول موظف است در اسرع وقت مناسب، حداکثر ظرف مدت دو ماه پاسخ خود را مشروحاً و با ذکر دلیل به اطلاع رئیس‌جمهور برساند. در صورتی که پس از بررسی و تشخیص رئیس‌جمهور، توقف یا نقض یا عدم اجرا همچنان ثابت باشد، رئیس‌جمهور نسبت به اجرای اصل یا اصول مربوطه و رفع عوارض ناشی از تخلف، اقدام لازم را معمول و از جمله دستور توقف تصمیمات و اقدامات انجام شده برخلاف قانون اساسی را صادر می‌نماید و پرونده امر را برای تعقیب متخلف، به مراجع صالح اداری و قضایی ارسال می‌دارد. متخلف برای بار اول به یک تا سه سال و در صورت تکرار به انفصال دائم از خدمات دولتی محکوم می‌شود.

(در خصوص ایراد شورای نگهبان، اصلاحی از سوی مجلس انجام نشده و لذا این لایحه به سرانجام قانونی نرسیده است).

(ب)، (د)، (ه) بند «۱» [ایراد مذکور در بند ۱-۵-۱] را دارد.

۱-۵-۳- تبصره یک ماده دو: ۹۶

الف- چون مستفاد از اصول قانون اساسی این است که رسیدگی قضایی در تمام مراحل از ابتدا تا قطعیت حکم به عهده قوه قضائیه و محاکم دادگستری است، ورود رئیس‌جمهور در پرونده‌های قضایی و احکام صادره از این جهت مغایر اصول «۳۶»، «۱۵۶» و «۱۵۹» قانون اساسی شناخته شد و الزام قوه قضائیه و محاکم و قضات به رسیدگی، به صرف درخواست رئیس‌جمهور، دخالت در امر قضا و موجب اخلال در وظایف و اختیاراتی است که به نص قانون اساسی بر عهده این قوه نهاده شده است؛ از این جهت نیز مغایر اصول «۵۷» و «۱۵۶» قانون اساسی شناخته شد. در ضمن چون درخواست مذکور موجب توقف اجرا و آثار و تبعات رأی می‌شود، همان ایراد مربوط به قوه قضائیه، موضوع جزء «الف» بند «۳» [ایراد مذکور در بند ۱-۵-۲] را دارد.

۱-۵-۴- تبصره دو ماده دو: ۹۷

الف- ...

ب- مفاد و مفهوم این تبصره همان ایرادات جزءهای «د» ... بند «۱» [ایراد مذکور در بند ۱-۵-۱] را دارد؛ پس از رفع اشکال، اظهار نظر خواهد شد.

۱-۵-۵- ماده سه: ۹۸

۹۶- ماده ۲- ماده «۱۴» به شرح زیر اصلاح و سه تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده ۱۴- ...

تبصره ۱- رئیس‌جمهور اگر رأی قضایی را مغایر قانون اساسی تشخیص دهد، نقض رأی مذکور را از دیوان عالی کشور درخواست می‌نماید. این درخواست موجب توقف اجرا و آثار و تبعات رأی تا پایان رسیدگی می‌شود. رئیس قوه قضائیه مکلف است شعبه‌ای خاص در دیوان عالی کشور متشکل از یک رئیس و دو مستشار که دارای پایه یازده قضایی باشند را برای رسیدگی به این درخواست تشکیل دهد.

اعضای این شعبه به انتخاب هیئت عمومی دیوان عالی کشور و با حکم رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شوند.

رسیدگی به درخواست رئیس‌جمهور توسط قضات شعبه مزبور انجام و نظر اکثریت ملاک عمل خواهد بود هنگام رسیدگی هیأتی مرکب از سه حقوق‌دان به انتخاب مجلس شورای اسلامی و سه حقوق‌دان به انتخاب هیئت وزیران در جلسه حضور خواهند داشت و نظرات و توضیحات خود را به شعبه ارائه خواهند نمود در صورت نقض رأی از سوی شعبه مزبور پرونده جهت رسیدگی به مرجع قضایی صالح ارسال می‌شود و آن مرجع مکلف به تبعیت از نظر شعبه خاص دیوان عالی کشور خواهد بود (در خصوص ایراد شورای نگهبان، اصلاحی از سوی مجلس انجام نشده و لذا این لایحه به سرانجام قانونی نرسیده است).

۹۷- ماده ۲- ماده «۱۴» به شرح زیر اصلاح و سه تبصره به آن الحاق می‌شود:

ماده ۱۴- ...

تبصره ۲- اقدامات نظارتی و مصوبات مجلس شورای اسلامی با رعایت ضوابط مقرر و تفسیر شورای نگهبان (در چهارچوب قانون اساسی) از اصول قانون اساسی. (در خصوص ایراد شورای نگهبان، اصلاحی از سوی مجلس انجام نشده و لذا این لایحه به سرانجام قانونی نرسیده است).

۹۸- ماده ۳- ماده «۱۵» به شرح زیر اصلاح می‌شود:

ماده ۱۵- به منظور اجرای صحیح و دقیق قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند در صورت احراز تخلف به هر یک از قوای مقننه و قضائیه و مجریه و نهادهای حکومتی تذکر و اخطار دهد.



الف- این ماده ایرادات جزءهای «الف، ب، د، ه» بند «۱» [ایراد مذکور در بند ۱-۵-۱] و بندهای «۳» [ایراد مذکور در بند ۱-۵-۲] و... را دارد.

۱-۶- نظر شماره ۸۳/۳۰/۷۴۶۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳/۲/۱۳ مجلس شورای اسلامی

## ۲- نظرات شورای نگهبان در خصوص اساس نامه های مصوب هیأت وزیران

### ۳- نظرات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان

۳-۱- نظریه تفسیری شماره ۷۵/۲۱/۰۶۵۰ مورخ ۱۳۷۵/۴/۱۲ شورای نگهبان در خصوص استفسار رئیس جمهور:

شماره: ۸۲۰۹۶

تاریخ: ۱۳۷۴/۱۱/۱۴

شورای محترم نگهبان

نظر به این که تشخیص قانون مؤخر با عنایت به تحوّل و اصلاح قوانین، امری ضروری است و در مواردی احراز تقدّم و تأخر، مستلزم آن است که معین شود اعتبار قانون متکی به تصویب یا تأیید شورای نگهبان می باشد، علی هذا با توجه به اصل «۷۱» قانون اساسی که وضع قانون را به مجلس شورای اسلامی محوّل نموده و اصل «۹۳» که مجلس را بدون شورای نگهبان، فاقد اعتبار قانونی اعلام داشته، نظر تفسیری آن شورای محترم در مسئله زیر مورد تقاضاست:

آیا در تشخیص قانون مؤخر، تاریخ تصویب مجلس شورای اسلامی مؤثر در مقام است یا ملاک، تأیید شورای نگهبان می باشد؟

برای مزید استحضار و به عنوان نمونه اضافه می نماید قانون بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور با قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، در موارد متعدد، تعارض دارد که لازم است تأخیریکی از آنها احراز شود، خصوصاً این که زمان تصویب، زمان اجرا و زمان تأیید شورای نگهبان در مورد آنها به شرح زیر بوده است:

ترتیب اثر ندادن به تذکر و اخطار رئیس جمهور، می تواند به اقدامات مذکور در ماده «۱۴» این قانون و تبصره «۱» آن منجر شود. (در خصوص ایراد شورای نگهبان، اصلاحی از سوی مجلس انجام نشده و لذا این لایحه، به سرانجام قانونی نرسیده است.)

قانون بودجه سال ۱۳۷۴ کل کشور	قانون نحوه وصول برخی از درآمدها	
۱۳۷۳/۱۲/۲۸	۱۳۷۳/۱۲/۲۸	زمان تصویب
مؤخر (بعد از دستور جلسه ش ۷- ص ۲۸)	مقدم (دستور جلسه ش ۶- ص ۲۵)	ساعت تصویب
۱۳۷۴/۱/۱	۱۳۷۴/۱/۱	زمان قابلیت اجراء
مقدم: ۱۳۷۳/۱۲/۲۸	مؤخر: ۱۳۷۴/۱/۱۶	تأیید شورای نگهبان

طبیعی است در صورتی که ملاک در مسئله مطروحه، زمان تصویب باشد قانون بودجه کل کشور که در روز ۱۳۷۳/۱۲/۲۸ در دستور بعدی مجلس قرار داشته مؤخر است و چنان که تأیید شورای نگهبان، ملاک در اعتبار قانون باشد قانون وصول برخی از درآمدهای دولت، قانون مؤخر است، ولو آن که قابلیت اجرای هر دو ۷۴/۱/۱ بوده است.

رئیس جمهور

اکبر هاشمی رفسنجانی

شماره: ۷۵/۲۱/۰۶۵۰

تاریخ: ۱۳۷۵/۴/۱۲

حضرت حجت الاسلام والمسلمین جناب آقای هاشمی رفسنجانی

ریاست محترم جمهوری اسلامی ایران

نامه شماره ۸۲۰۹۶ مورخ ۱۳۷۴/۱۱/۱۴ در جلسه مورخ ۱۳۷۵/۴/۶ شورای نگهبان مطرح شد و نظر تفسیری شورا بدین شرح اعلام می شود:

«بدون تردید اعتبار قانونی مصوبات مجلس شورای اسلامی منوط به اظهار نظر شورای نگهبان است و در مقام تعارض دو قانون که شورای نگهبان هر دو را تأیید نموده است، معیار و ملاک، تاریخ تصویب مجلس شورای اسلامی است و در صورت وحدت زمان، قانون خاص، قانون عام را تخصیص می زند».

دبیر شورای نگهبان

احمد جنتی

## ۴- نظرات شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات اشخاص حقیقی و حقوقی

۴-۱- نظر شماره ۷۸۸۹ مورخ ۱۳۶۱/۱۲/۹ شورای نگهبان در خصوص استعلام معاون نخست وزیر و سرپرست سازمان اوقاف:

شماره: ۱۰۰/۴۱۱۵

تاریخ: ۱۳۶۱/۵/۱۷

شورای محترم نگهبان

احتراماً با درود و سلام به رهبر کبیر انقلاب اسلامی و روان پاک شهیدان گلگون کفن اسلام عزیز و امت همیشه بیدار و رزمندگان کفرستیز جبهه حق علیه باطل و خدمت گزاران دولت جمهوری اسلامی ایران، همان گونه که استحضار دارید وقف و ایقاف یکی از ابواب فقه اسلامی بوده و دارای آثار گسترده‌ای در زمینه‌های گوناگون اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، خیرات و مبرات و امور عام‌المنفعه می‌باشد که موجب تعدیل ثروت و رفع نیاز محتاجان و در عین حال ماندن اصل موقوفه است، لیکن همچون بسیاری از پدیده‌های اسلامی ناشناخته مانده است.

از آن جا که سازمان اوقاف مسئول حفظ و نگهداری موقوفات و نظارت بر وصول عواید و هزینه‌های آن براساس مفاد وقف‌نامه‌ها در زمینه‌های زیر می‌باشد:

الف- تعمیر، نوسازی، احداث مساجد، تکایا، مدارس علوم دینی و اماکن و بقاع متبرکه اسلامی و زائرسراها و همچنین عمران و آبادی موقوفات در سراسر کشور (چه در روستاهای دوردست و یا شهرهای بزرگ)، جهت افزایش بهره‌وری و حفظ عین آن‌ها.

ب- کمک به هزینه‌های طلاب و مدرسین علوم دینی، اهدای کتاب و نشریات اسلامی، تشکیل کلاس‌های آموزش قرائت قرآن کریم و برگزاری مسابقات آن، اعزام مبلغین مذهبی، اعزام قاریان و حافظان قرآن مجید به مسابقات بین‌المللی و... به منظور نشر و تبلیغ فرهنگ و معارف اصیل اسلامی در سطح جهان.

ج- برپایی مراسم عزاداری خامس آل عبا و دیگر ائمه طاهرین علیهم‌السلام و نیز اطعام در ایام و لیالی تعیین شده.

د- انجام امور مربوط به وصول و ایصال عواید موقوفات، جلوگیری از تجاوز و حیف و میل رقبات وقفی، نظارت بر اعمال متولیات و نظار و امنای آن‌ها، طرح دعاوی و اقدامات ثبتی و حقوقی در مراجع ذی صلاح، عزل و یا ممنوع‌المدخله نمودن ناصالحان دخیل در امور موقوفات براساس موازین فقهی و حقوقی.

ه- اداره امور پرورشگاه‌ها و بیمارستان‌ها و مؤسسات خیریه و دارالایتام و کارگاه‌های موقوفه، کمک به معیشت و بهداشت و درمان مستمندان و همچنین فراهم آوردن امکانات برای محصلین کم‌بضاعت.

و- کشف موقوفات شناخته نشده و اقدام برای به ثبت رساندن و عمران و آبادی آن‌ها که تعداد این‌گونه رقبات در گوشه و کنار کشور بسیار زیاد و خارج از احصاء می‌باشد.

ز- به‌کارگرفتن نیروی مردمی امت همیشه در صحنه برای تشکیل هیئت‌های امنا و نظار با همکاری ائمه محترم جمعه و جماعت، فرمانداران و معتمدین محل برای اداره موقوفات مجهول‌التولیه و یا بدون متولی و اماکن متبرکه مذهبی در سراسر کشور.

بنابراین ملاحظه می‌فرمایند که این سازمان براساس وظایف شرعی و قانونی، و در اجرای نیات واقفین طبق وقف‌نامه‌ها چه رسالت سنگین و پر محتوی و گسترده‌ای را برعهده دارد، و چنانچه اهداف مذکور به‌طور کامل به مرحله عمل و اجرا درآید چه تحول عظیمی در جهات فوق در جامعه اسلامی ایران حتی بیرون از مرزها پدید خواهد آمد و به‌گفته برادر حجت‌الاسلام هاشمی رفسنجانی ریاست محترم مجلس شورای اسلامی در جمع مسئولان اوقاف سراسر کشور در رابطه با ارزش و اهمیت ناشناخته و فراوان وقف، وظایف خطیر خدمت‌گزاران اوقاف در این برهه حساس از زمان «اگر جریانات موقوفات درست عمل بشود، اوقاف وارث یک ثلث از ثروت همه جهان اسلام می‌شود؛ یعنی یک چیز عظیمی که هیچ دولتی هم در دنیا آن‌قدر ندارد و نمی‌تواند داشته باشد «و یا» با صحت عمل می‌توانید اعتماد مردم را جلب و آن‌ها را قانع بکنید که چیزی را که وقف می‌کنند به‌عنوان یک صدقه جاریه تا پایان جهان برایشان می‌ماند و بدین ترتیب کمبودها و نیازهای جامعه پر خواهد شد.» لذا مشاهده می‌شود پدیده وقف، سیستمی خودکار و بسیار عمیق در جهت تعالی اجتماعی از جمله رفاه و نوع‌دوستی و همبستگی عموم مردم بوده و از افتخارات مکتب اسلام‌ساز اسلام می‌باشد.

اکنون که به برکت برقراری نظام جمهوری اسلامی زمینه پیاده شدن احکام و قوانین اسلام فراهم گردیده سازمان اوقاف که اساساً یک ارگان اسلامی است می‌باید به‌طور دقیق و کامل به‌وظایف پُر باری که بدان‌ها اشاره رفت عمل نماید. قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، این سازمان شاید بیشتر از «۲۰٪» وظایف شرعی خود را انجام نمی‌داده است، آن هم اموری را که خواست رژیم طاغوت بوده و برای این‌که اهمیت و ارزش وقف و ایقاف معلوم نباشد تا بتوانند در دارایی و درآمد موقوفات به هر نحوی که می‌خواستند به نفع خود و وابستگان دخل و تصرف نمایند، برخلاف رویه معمول در ممالک اسلامی که وزارتخانه‌ای عهده‌دار انجام امور اداره موقوفات می‌باشد، تشکیلات اداره امور این امر مهم که به‌خصوص در ایران با فرهنگ ویژه اسلامی خویش از اهمیت خاصی برخوردار است را به صورت سازمانی زیر نظر نخست‌وزیر قرار داده بودند تا کسی پاسخگوی حیف و میل آنان نباشد؛ چراکه نخست‌وزیر هم هیچ وقت مورد سؤال و

بازخواست قرار نمی گرفته و در نتیجه بر سر موقوفات آن رفت که نباید می رفت، یعنی هزاران موقوفه با رقبات فراوان و میلیون ها هکتار اراضی مزروعی و عواید حاصله از ید اوقاف خارج و یا به جیب موقوفه خواران رفت.

با عنایت به مطالب مطروحه فوق به خاطر این اهمال کاری ها و خیانت ها موقوفاتی که می بایست در آمد سالیانه آن ها بیشتر از میلیارد ها میلیارد ریال باشد، اکنون فقط رقمی نزدیک به یک میلیارد ریال را بالغ می شود که این رقم فعلاً صرف قسمت ناچیزی از نیات واقفین می گردد. جای یادآوری است که اگر این مبلغ نیز توسط اوقاف صرف خدمات عام المنفعه و اموری که شرح آن در ابتدا گذشت نمی گردید، دستگاه های دولتی ناچار بودند برای انجام خدمات مزبور از نیروی انسانی زیاد و با هزینه های سنگین تری استفاده کنند.

اینک سازمان اوقاف با تشکیلاتی محدود و نامتناسب با اهداف وقف و ایقاف در برابر انتظارات بسیار وسیع مردمی که برای پیاده شدن احکام اسلام قیام و انقلاب نموده اند و به خصوص خواسته و نیات واقفین که از قرن ها پیش با خلوص نیت و به قصد تقرب به خدا اموال خود را در راه خدمت به اسلام و مسلمین وقف نموده اند قرار گرفته است و وظیفه خود می داند تا این نارسایی ها و همچنین انتظارات امت را با مسئولین و تصمیم گیرندگان طراز اول کشور در میان گذاشته و پیشنهاد نماید تا برای تحقق هرچه بیشتر وظایف اوقافی دولت جمهوری اسلامی تشکیلات اداری آن را همچون دیگر کشورهای اسلامی، که تعداد موقوفات و گستردگی حوزه عمل نیات واقفین آن ها به مراتب بسیار کمتر از این سرزمین الهی می باشد به وزارتخانه ای کارآمد با سرپرستی وزیری مجتهد جامع الشرایط تبدیل و حداکثر حمایت را مبذول فرمایند تا دستگاه جدید با یک تشکیلات مناسب و سازمان یافته در چارچوب موازین اسلامی بتواند کلیه اهداف و امور مربوط به وقف و نیز اموری را که در حال حاضر قسمتی از آن به علت نقص تشکیلاتی به وسیله نهادهایی همچون بنیاد مستضعفان، بنیاد علوی و دیگر مؤسسات غیرانتفاعی خیریه انجام می شود تحت پوشش گرفته و هماهنگ نماید؛ زیرا تشکیلات فعلی که بازمانده رژیم گذشته و به منظور تحقق مقاصد پلید طاغوت شکل گرفته است، اگر چه چندین بار اصلاح گردیده، لیکن به هیچ وجه جواب گوی انتظارات امت شهیدپرور و هدف اصلی اوقاف نمی باشد.

در این رابطه حتی عده ای از برادران محترم نماینده مجلس شورای اسلامی و مسئولین کشور نیز در تماس های متعدد سؤال نموده اند که چرا تا به حال در این مورد اقدامی نشده و این نقیصه بزرگ رفع نگردیده است، و به دلیل احساس مسئولیت شرعی بارها بر لزوم ایجاد یک دستگاه اجرایی قوی در سطح وزارتخانه به منظور حفظ و حراست از این پدیده فرهنگ اصیل اسلامی تاکید و اصرار فراوان داشته اند؛ چون خود شاهد ارتباط بسیاری از مسائل مطروحه در مجلس شورای اسلامی و هیأت دولت با اوقاف بوده اند، از قبیل اراضی داخل شهری موقوفه، واحدهای مستغلاتی و تجاری موقوفه سراسر شهرها، اراضی گورستان های متروکه موقوفه، باغ ها و اراضی مزروعی موقوفه اعم از دایر و بایر، معادن موقوفه و ... .

امید است آن مقام مسئول و دلسوز برای جبران خسارات گذشته و برطرف نمودن این کمبود فاحش اقدام لازم را معمول فرمایند که خدمتی بزرگ و تاریخی به جامعه اسلامی بوده و به تحقق اهداف انقلاب کمک شایانی خواهد نمود، و این خود سرآغازی برای احیای موقوفات و بهره‌وری کامل از آنها و به جای نهادن باقیات‌الصالحاتی عظیم و سازنده است.

با آرزوی توفیق و تأیید هرچه بیشتر آن برادران عزیز در راه خدمت به اسلام.

محمد رضا اعتمادیان

معاون نخست‌وزیر و سرپرست سازمان اوقاف

شماره: ۷۸۸۹

تاریخ: ۱۳۶۱/۱۲/۹

معاونت محترم نخست‌وزیر و سرپرست سازمان اوقاف

در پاسخ نامه طولانی و مفصل شما و با معذرت از تأخیر در جواب به واسطه تراکم کار اشعار می‌دارد: «تأسیس وزارتخانه مستقل به نام اوقاف تحت وزارت مجتهد جامع‌الشرایط با قانون اساسی مغایرت ندارد، ولی تشخیص لزوم و تصویب آن با مجلس شورای اسلامی است.»

قائم مقام دبیر شورای نگهبان

محسن هادوی

## تحلیل موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان

### ارجاعی به مجمع تشخیص مصلحت نظام از نگاه آماري

#### از شکل‌گیری مجمع تا سال ۱۳۹۸

علی احمدی<sup>۹۹</sup>

جلال‌الدین مشهدی<sup>۱۰۰</sup>

#### چکیده

این مقاله برگرفته از پژوهش صورت پذیرفته در کمیسیون مشترک دبیرخانه مجمع است.

بررسی آمار کمی و محتوایی موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان که تا ابتدای سال ۱۳۹۸ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع گردیده (۱۹۳ مورد) روشن می‌سازد بیشترین فراوانی در مغایرت با موازین شرع در «۷۶» مورد (۳۹٪) و مغایرت مصوبه با قانون اساسی در «۶۸» مورد (۳۵٪) و در «۴۳» مورد (۲۳٪) مغایرت با شرع و قانون اساسی بوده است و در «۶» مورد (۳٪) نیز به دلیل نقص اسناد، موضوع قابل تشخیص نبود.

همچنین بیشترین فراوانی مغایر با قانون اساسی، مربوط به اصل «۷۵» با «۶۱» مرتبه و بیشترین فراوانی در مغایرت با شرع، مربوط به الحاق ایران به کنوانسیون‌ها و قراردادهای دوجانبه قضائی از قبیل معاضدت‌ها و یا انتقال مجرمان می‌باشد.

**واژگان کلیدی:** موارد اختلافی، قانون اساسی، موازین شرعی، مجمع تشخیص مصلحت نظام،

مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان

---

۹۹- رئیس کمیسیون مشترک دفتر مقام معظم رهبری و دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام  
۱۰۰- سرپرست کمیته تخصصی پژوهش و مستندسازی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام

## مقدمه

با تشکیل مجلس و شورای نگهبان و فعال شدن این دو نهاد، جریان قانون‌گذاری کشور با مشکلاتی مواجه شد؛ مجلس بنا به نیازهای قانونی کشور به منظور حل مشکلات، قوانینی را تصویب می‌کرد و شورای نگهبان در مقام انجام وظایف قانونی خویش، مصوبات را مغایر با شرع یا قانون اساسی تشخیص، مصوبه را به مجلس عودت می‌داد. مجلس به هنگام بررسی مجدد مصوبه، به استناد «ضرورت» یا «مصلحت»، بر مصوبه خود اصرار می‌ورزید و تسلیم نظرات شورای نگهبان نمی‌شد. از این رو به لحاظ ساختاری و روند پیش‌بینی شده در قانون اساسی، بن‌بستی پدید آمد که برای برون‌رفت از آن هیچ راه‌حلی در قانون اساسی پیش‌بینی نشده بود. اگرچه بروز چنین وضعیتی، استثنایی و غیرمعمول و حتی نادر بود؛ اما به لحاظ اهمیت، غیر قابل اغماض بود.

در آغاز کار و بروز بن‌بست مزبور در خصوص قوانین اراضی شهری و قانون کار، امام‌خمینی (ره)، به عنوان ولی فقیه و به استناد اختیارات ناشی از این مقام، به حل این مشکل پرداختند؛ ولی احساس شد که باید تدبیری اندیشید. در بدو امر و به دنبال نامه سران نظام در سال ۱۳۶۶، امام‌خمینی (ره) در بهمن ماه ۱۳۶۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام را پایه‌ریزی کرد. با طرح موضوع بازنگری در قانون اساسی، نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام در قانون اساسی گنجانده شد و بدین ترتیب، به یک نهاد قانونی و همیشگی تبدیل گردید.

در بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، اصل «۱۱۲» به قانون اساسی ملحق گردید، مطابق این اصل، مجمع تشخیص مصلحت نظام برای مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر مواردی که در قانون اساسی ذکر شده است، به دستور رهبری تشکیل می‌گردد.

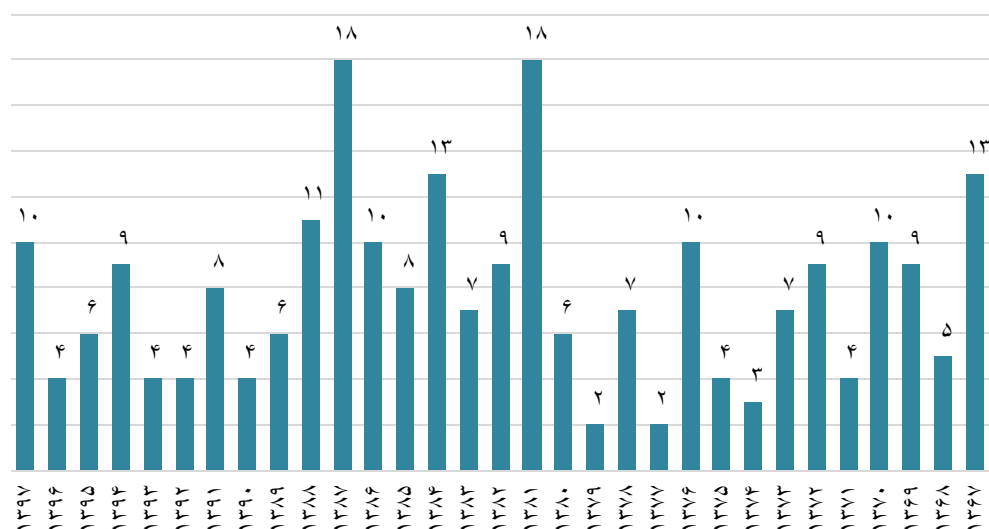
اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام معظم رهبری تعیین می‌نمایند. مجمع تشخیص مصلحت نظام تا کنون هفت دوره را پشت سر گذاشته و در دوره هشتم آن مشغول به فعالیت می‌باشد.

بررسی فعالیت‌های مجمع در زمینه حل اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، می‌تواند نتایج ملموسی را در اصلاح روند قانون‌گذاری در کشور به همراه داشته باشد.



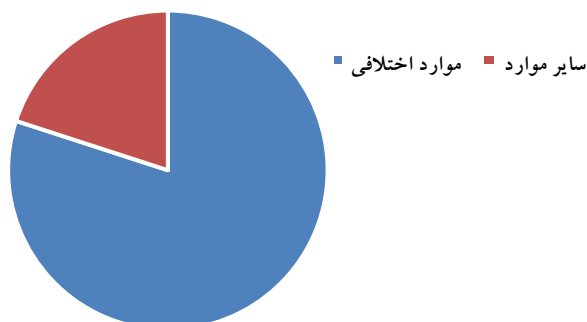
## ۱- موارد اختلافی که به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شده است.

با عنایت به بررسی اسناد و مدارک موجود تا پایان سال ۱۳۹۷ تعداد «۲۴۰» مورد قانون، استفساریه و معضل توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد رسیدگی قرار گرفته است، از این تعداد «۱۹۳» مورد موارد اختلافی مجلس و شورای نگهبان و «۴۷» مورد استفساریه، معضل و... بوده است؛ موارد ارجاعی به مجمع احصاء و مورد بررسی قرار گرفت. فراوانی موضوعات در هر سال مشخص شده است. به این ترتیب در طول «۳۱» سال فعالیت مجمع تا پایان سال ۱۳۹۷ به طور متوسط به ازای هر سال فعالیت، هشت لایحه یا طرح اختلافی، استفساریه و یا موضوعات ارجاعی دیگر در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی قرار گرفته است. (نمودار ۱)



نمودار ۱: نمودار فراوانی موارد ارجاعی به مجمع بر اساس سال

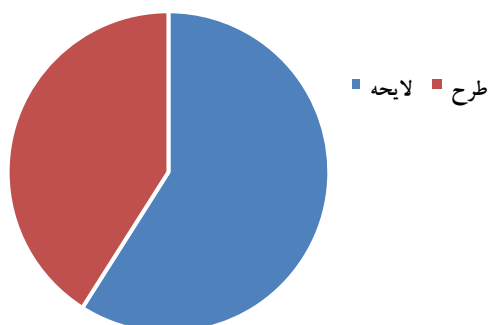
- ۱-۱- سال های ۱۳۸۱ و ۱۳۸۷ با «۱۸» موضوع ارجاعی و مصوبه مجمع دارای بیشترین و سال های ۱۳۷۷ و ۱۳۷۹ با «۲» موضوع کمترین جایگاه را در میان سال های فعالیت مجمع دارا می باشند.
- ۱-۲- از مجموع «۲۴۰» عنوان موضوعات ارجاعی به مجمع موارد اختلافی با «۱۹۳» مورد دارای سهم «۸۰٪» و سایر موارد با «۴۷» مورد دارای سهم «۲۰٪» می باشند. (نمودار ۲)



نمودار ۲: مقایسه موارد اختلافی و سایر موارد بررسی شده به کل موضوعات ارجاعی به مجمع

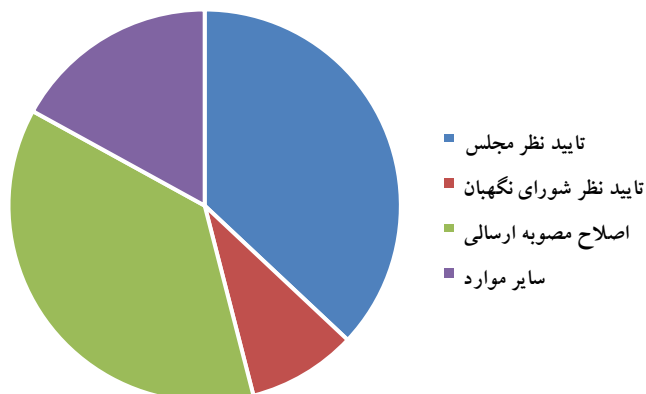
## ۲- تفکیک موارد ارجاعی و نحوه حل اختلاف

۲-۱- از مجموع «۱۹۳» موضوع اختلافی ارجاعی به مجمع «۱۱۴» مورد لایحه (۵۹٪) و «۷۹» مورد طرح تصویب شده در مجلس شورای اسلامی (۴۱٪) بوده‌اند. (نمودار ۳)



نمودار ۳: نسبت لوایح و طرح‌ها که در قالب موارد اختلافی به مجمع ارجاع گردیده است.

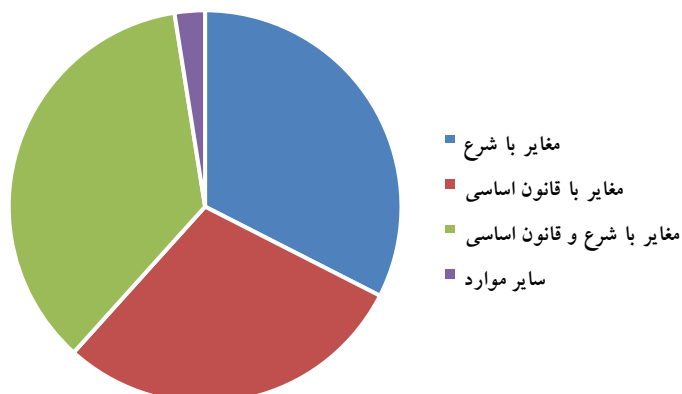
۲-۲- از مجموع «۱۹۳» مورد اختلافی، مجمع تشخیص مصلحت نظام در «۱۷» مورد نظر شورای نگهبان (۹٪)، در «۷۱» مورد نظر مجلس شورای اسلامی (۳۷٪) را تأیید نموده است؛ همچنین در «۷۲» مورد (۳۷٪) با تأیید نظر مصلحتی مجلس شورای اسلامی نسبت به اصلاح موضوع اختلافی پرداخته است. در «۳۳» مورد (۱۷٪) نیز یا تصمیمی اتخاذ نکرده یا نسبت به عودت موضوع اقدام نموده و یا سند مصوبه مجمع در دسترس نمی‌باشد. (نمودار ۴)



نمودار ۴: مصوبات مجمع از حیث تأیید نظر شورای نگهبان، مصوبه مجلس، اصلاح و یا سایر موارد

### ۳- مغایرت با موازین شرع و قانون اساسی

از مجموع «۱۹۳» مورد اختلافی، نظر شورای نگهبان در «۷۶» مورد (۳۹٪) صرفاً مغایرت مصوبه با شرع و در «۶۸» مورد (۳۵٪) صرفاً مغایرت مصوبه با قانون اساسی و در «۴۳» مورد (۲۳٪) مغایرت با شرع و قانون اساسی بوده است. در «۶» مورد (۳٪) نیز به دلیل نقص اسناد موضوع قابل تشخیص نیست. (نمودار ۵)



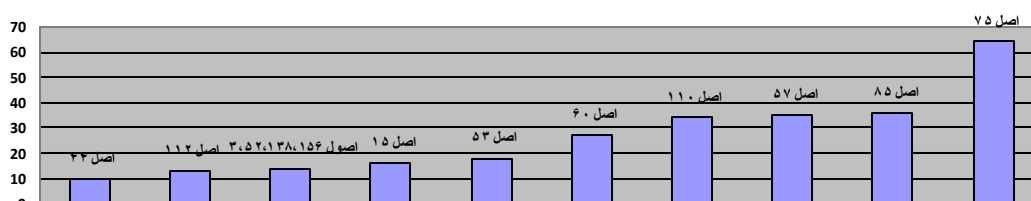
نمودار ۵: ایرادات شورای نگهبان بر اساس مغایرت با شرع یا قانون اساسی و یا هر دو

۳-۱- در «۶۸» مورد، مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با قانون اساسی، فراوانی مغایرت این مصوبات با هر یک از اصول قانون اساسی که از سوی شورای نگهبان اعلام شده است، نیز قابل توجه است. (جدول ۱)

جدول ۱: فراوانی مغایرت مصوبات مجلس با اصول قانون اساسی از نظر شورای نگهبان

تعداد دفعات اشاره شده در نامه‌های شورای نگهبان	اصل قانون اساسی
یک مرتبه	۹۰، ۸۷، ۸۳، ۸۰، ۷۳، ۷۲، ۶۷، ۶۳، ۶۲، ۶۱، ۵۰، ۴۸، ۴۵، ۴۰، ۳۰، ۲۱، ۱۹، ۱۲، ۱۰، ۱۷۶ و ۱۶۸، ۱۶۰، ۱۵۲، ۱۴۲، ۱۴۱، ۱۴۰، ۱۳۲، ۱۲۶، ۱۱۴، ۱۰۸، ۱۰۵، ۹۵، ۹۱
دو مرتبه	۱۷۴ و ۱۶۵، ۱۶۱، ۱۵۳، ۱۳۵، ۱۱۵، ۷۷، ۷۶، ۵۸، ۵۴، ۵۱، ۴۳، ۳۴، ۲۸، ۲۰، ۴، ۲
سه مرتبه	۱۷۴ و ۱۵۹، ۸۲، ۸۱، ۵۵، ۴۷، ۲۶
چهار مرتبه	۱۷۵ و ۹۴
پنج مرتبه	۱۳۹ و ۷۴
شش مرتبه	۱۵۷
هفت مرتبه	۱۵۸ و ۱۰۰، ۹۹
هشت مرتبه	۱۷۳ و ۱۳۷
ده مرتبه	۴۴
سیزده مرتبه	۱۱۲
چهارده مرتبه	۱۵۶ و ۱۳۸، ۵۲، ۳
شانزده مرتبه	۱۵
هجده مرتبه	۵۳
بیست و هفت مرتبه	۶۰
سی و چهار مرتبه	۱۱۰
سی و پنج مرتبه	۵۷
سی و شش مرتبه	۸۵
شصت و چهار مرتبه	۷۵

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، بیشترین مغایرت مصوبات مجلس با اصول قانون اساسی مربوط به اصل «۷۵» است که شورای نگهبان شصت و چهار بار مغایرت مصوبات مجلس با این اصل را اعلام نموده است. دلیل بالا بودن مغایرت با این اصل، به سبب منابع مشخص شدن طریقی برای جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید، از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در طرح و پیشنهادهای و اصلاحات آنها در قانون بوده است. (نمودار ۶) (جدول ۲)



نمودار ۶: مقایسه اصول قانون اساسی که بیش از ده بار شورای نگهبان مغایرت مصوبات مجلس با آنها اعلام نموده است.

جدول ۲: اصول قانون اساسی که بیش از ده بار مصوبات مجلس با آن‌ها مغایرت داشته است.

اصل قانون اساسی	تعداد دفعات مغایرت	ردیف
<p><u>اصل چهل و چهارم:</u> نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی با برنامه‌ریزی منظم و صحیح استوار است. بخش دولتی شامل: کلیه صنایع بزرگ، صنایع مادر، بازرگانی خارجی، معادن بزرگ، بانک‌داری، بیمه، تأمین نیرو، سدها و شبکه‌های بزرگ آبرسانی، رادیو و تلویزیون، پست و تلگراف و تلفن، هواپیمایی، کشتیرانی، راه و راه‌آهن و مانند این‌ها است که به صورت مالکیت عمومی و در اختیار دولت است. بخش تعاونی شامل شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع است که در شهر و روستا بر طبق ضوابط اسلامی تشکیل می‌شود. بخش خصوصی شامل آن قسمت از کشاورزی، دامداری، صنعت، تجارت و خدمات می‌شود که مکمل فعالیت‌های اقتصادی دولتی و تعاونی است. مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون معین می‌کند.</p>	۱۰	۱
<p><u>اصل یکصد و دوازدهم:</u> مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود.</p> <p>اعضاء ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می‌نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید. اصل سابق: اصل یکصد و دوازدهم: رهبر یا اعضای شورای رهبری در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی هستند.</p>	۱۳	۲

اصل قانون اساسی	تعداد دفعات مغایرت	ردیف
<p><b>*اصل سوم:</b> دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد:</p> <p>۱- ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.</p> <p>۲- بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر</p> <p>۳- آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان برای همه در تمام سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی.</p> <p>۴- تقویت روح بررسی و تتبع و ابتکار در تمام زمینه‌های علمی، فنی، فرهنگی و اسلامی از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان.</p> <p>۵- طرد کامل استعمار و جلوگیری از نفوذ اجانب.</p> <p>۶- محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی.</p> <p>۷- تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون.</p> <p>۸- مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش.</p> <p>۹- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.</p> <p>۱۰- ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور.</p> <p>۱۱- تقویت کامل بنیه دفاع ملی از طریق آموزش نظامی عمومی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی و نظام اسلامی کشور.</p> <p>۱۲- پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه.</p> <p>۱۳- تأمین خودکفایی در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند این‌ها.</p> <p>۱۴- تأمین حقوق همه‌جانبه افراد از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی عموم در برابر قانون.</p> <p>۱۵- توسعه و تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه مردم.</p> <p>۱۶- تنظیم سیاست خارجی کشور بر اساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه نسبت به همه مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان جهان.</p>	۱۴	۳

اصل قانون اساسی	تعداد دفعات مغایرت	ردیف
<p>*اصل پنجاه و دوم: بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می گردد. هرگونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود.</p> <p>*اصل یکصد و سی و هشتم: علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیر مأمورتدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه بپردازد. هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های مشترک از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آن ها را بر خلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد.</p> <p>اصل یکصد و پنجاه و ششم: قوه قضائیه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار وظایف زیر است:</p> <p>۱- رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه، که قانون معین می کند.</p> <p>۲- احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی های مشروع.</p> <p>۳- نظارت بر حسن اجرای قوانین.</p> <p>۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.</p> <p>۵- اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.</p>	۱۴	۳

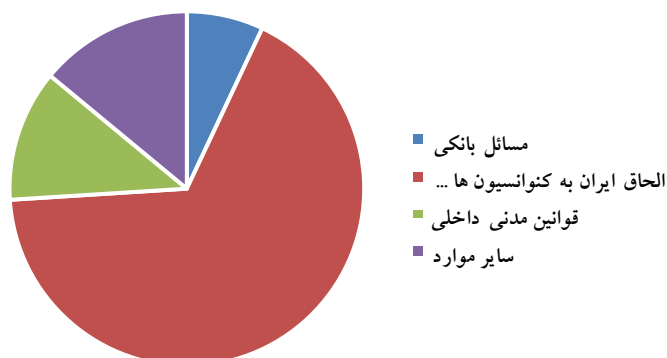
اصل قانون اساسی	تعداد دفعات مغایرت	ردیف
اصل پانزدهم: زبان و خط رسمی و مشترک مردم ایران فارسی است. اسناد و مکاتبات و متون رسمی و کتب درسی باید با این زبان و خط باشد ولی استفاده از زبان‌های محلی و قومی در مطبوعات و رسانه‌های گروهی و تدریس ادبیات آن‌ها در مدارس، در کنار زبان فارسی آزاد است.	۱۶	۴
اصل پنجاه و سوم: کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد.	۱۸	۵
اصل شصتم: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و وزراء است. اصل سابق: اصل شصتم: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس جمهور و نخست وزیر و وزراء است.	۲۷	۶
<p>اصل یکصد و دهم: وظایف و اختیارات رهبر:</p> <p>۱- تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.</p> <p>۲- نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام.</p> <p>۳- فرمان همه‌پرسی.</p> <p>۴- فرماندهی کل نیروهای مسلح.</p> <p>۵- اعلام جنگ و صلح و بسیج نیروها.</p> <p>۶- نصب و عزل و قبول استعفا: الف - فقهای شورای نگهبان؛ ب- عالی‌ترین مقام قوه قضائیه؛ ج - رئیس سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران؛ د- رئیس ستاد مشترک؛ ه- فرمانده کل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و - فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی.</p> <p>۷- حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه‌گانه.</p> <p>۸- حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.</p> <p>۹- امضا حکم ریاست جمهوری پس از انتخاب مردم. صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که در این قانون می‌آید، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد.</p> <p>۱۰- عزل رئیس جمهور با در نظر گرفتن مصالح کشور پس از حکم دیوان عالی کشور به تخلف وی از وظایف قانونی، یا رأی مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت وی براساس اصل هشتاد و نهم.</p> <p>۱۱- عفو یا تخفیف مجازات محکومین در حدود موازین اسلامی پس از پیشنهاد رئیس قوه قضائیه. رهبر می‌تواند بعضی از وظایف و اختیارات خود را به شخص دیگری تفویض کند.</p>	۳۴	۷



ردیف	تعداد دفعات مغایرت	اصل قانون اساسی
۸	۳۵	اصل پنجاه و هفتم: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند. اصل سابق: اصل پنجاه و هفتم: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت امر و امامت امت، بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند و ارتباط میان آنها به وسیله رئیس جمهور برقرار می گردد.
۹	۳۶	اصل هشتاد و پنجم: سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد.
۱۰	۶۴	اصل هفتاد و پنجم: طرح های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

### ۳-۲- مغایرت مصوبات با موازین شرع

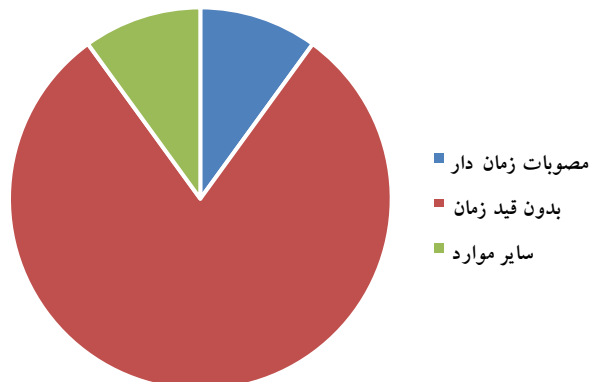
از مجموع «۷۶» مورد اختلافی که تنها مغایر با شرع تشخیص داده شده اند، «۵» مورد (۷٪) مربوط به مسائل بانکی و پولی، «۵۱» مورد (۶۷٪) مربوط به الحاق ایران به کنوانسیون ها و قراردادهای دوجانبه قضائی از قبیل معاضدت ها یا انتقال مجرمان و...، «۹» مورد (۱۲٪) مربوط به مسائل حقوقی و قوانین مدنی داخلی و «۱۱» مورد (۱۴٪) مربوط به سایر موارد می باشد. (نمودار ۷)



نمودار ۷: مقایسه موضوعی موارد اختلافی که صرفاً مغایر با شرع شناخته شده‌اند.

#### ۴- قید زمان در مصوبات

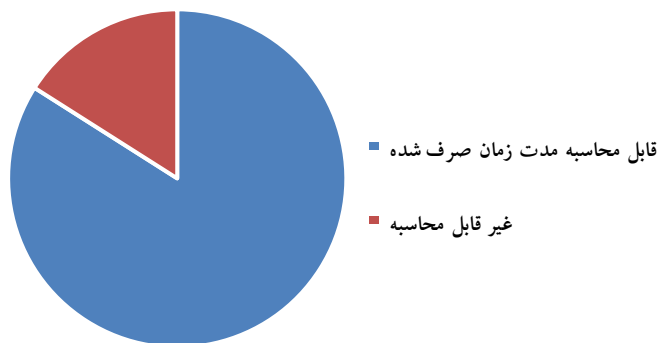
از مجموع «۱۹۳» مورد اختلافی ارجاعی به مجمع «۲۰» مورد دارای زمان می‌باشند که از این تعداد «۸» مورد (۴٪) لایحه بودجه سالانه کشور، «۶» مورد (۳٪) برنامه پنج‌ساله بوده است و «۶» مورد (۳٪) نیز با مصوبه مجمع تقید یافته است. «۱۵۳» مورد (۸۰٪) از این مصوبات بدون قید زمان و «۲۰» مورد (۱۰٪) از مواردی بوده است که یا مجمع مصوبه‌ای نداشته یا به دلیل نقص اسناد امکان تشخیص زمان‌دار بودن وجود نداشته است. (نمودار ۸)



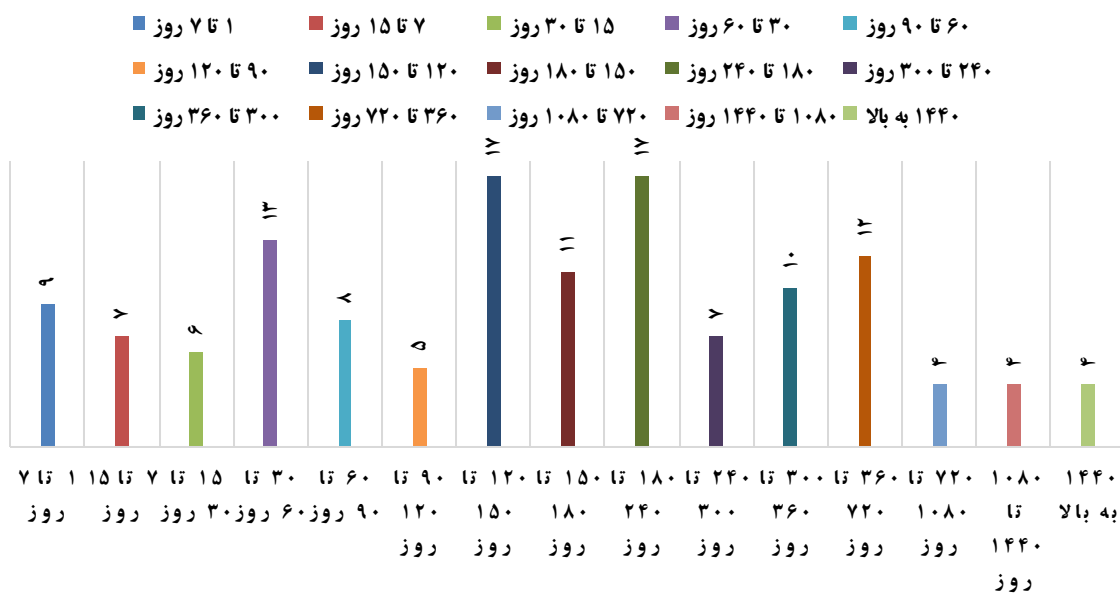
نمودار ۸: موارد اختلافی از حیث زمان‌دار بودن مصوبه مجمع

#### ۵- مدت زمان رسیدگی مجمع

از مجموع «۱۹۳» مورد اختلافی، «۳۰» مورد (۱۶٪) قابل تشخیص جهت طول بازه زمانی بررسی موضوع در مجمع نمی‌باشند که در «۸» مورد مصوبه مجمع وجود دارد، اما زمان ارجاع و تصویب موضوع مستنداً موجود نیست و «۱۶۳» مورد (۸۴٪) دارای مدت زمان مشخص جهت تصویب است. (نمودار ۹)



نمودار ۹: مقایسه مدت زمان صرف شده جهت بررسی موارد اختلافی ارجاعی به مجمع

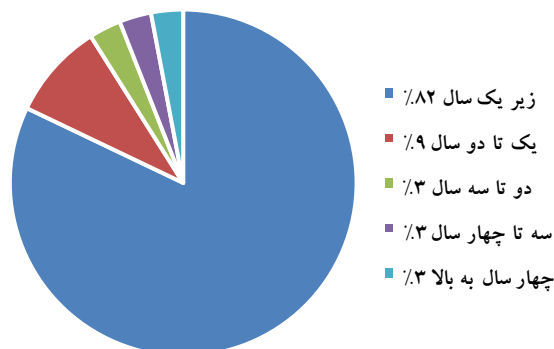


نمودار ۱۰: فراوانی موضوعات اختلافی بر اساس روز (تا ابتدای سال ۱۳۹۳)

که در فواصل معین زمانی در مجمع مورد بررسی قرار گرفته اند.

۵-۱- از مجموع «۱۳۴» مورد دارای زمان تصویب، «۹» مورد (۶,۷٪) در کمتر از «۷» روز، «۷» مورد (۵,۲٪) بین «۷» تا «۱۵» روز، «۶» مورد (۴,۵٪) بین «۱۵» تا «۳۰» روز، «۱۳» مورد (۹,۷٪) بین «۳۰» تا «۶۰» روز، «۸» مورد (۶٪) بین «۶۰» تا «۹۰» روز، «۵» مورد (۳,۷٪) بین «۹۰» تا «۱۲۰» روز، «۱۷» مورد (۱۲,۷٪) بین «۱۲۰» تا «۱۵۰» روز، «۱۱» مورد (۸,۲٪) بین «۱۵۰» تا «۱۸۰» روز، «۱۷» مورد (۱۲,۷٪) بین «۱۸۰» تا «۲۴۰» روز، «۷» مورد (۵,۲٪) بین «۲۴۰» تا «۳۰۰» روز، «۱۰» مورد (۷,۴٪) بین «۳۰۰» تا «۳۶۰» روز، «۱۲» مورد (۹٪) بین «۳۶۰» تا «۷۲۰» روز، «۴» مورد (۳٪) بین «۷۲۰» تا «۱۰۸۰» روز، «۴» مورد (۳٪) بین «۱۰۸۰» تا «۱۴۴۰» روز، «۴» مورد (۳٪) بالاتر از «۱۴۴۰» روز. (نمودار ۱۰)

۵-۲- از مجموع «۱۳۴» مورد اختلافی دارای زمان مشخص تصویب (تا ابتدای سال ۹۳)، «۱۱۰» مورد (۸۲٪) در بازه زمانی زیر یک سال، «۱۲» مورد (۹٪) در بازه زمانی یک تا دو سال، «۴» مورد (۳٪) در بازه زمانی دو تا سه سال، «۴» مورد (۳٪) در بازه زمانی سه تا چهار سال و «۴» مورد (۳٪) در بازه زمانی بالاتر از چهار سال به تصویب رسیده‌اند. (نمودار ۱۱)



نمودار ۱۱: فراوانی موارد اختلافی (تا ابتدای سال ۱۳۹۳) که در بازه زمانی سالانه در مجمع مورد رسیدگی قرار گرفته‌اند.

## جمع‌بندی

از مجموع «۱۹۳» موضوع اختلافی ارجاعی به مجمع:

۱- تعداد «۱۱۴» مورد (۵۹٪) لایحه و تعداد «۷۹» مورد (۴۱٪) طرح تصویب شده در مجلس شورای اسلامی بوده‌اند.

۲- نظر شورای نگهبان در «۷۶» مورد (۳۹٪) صرفاً مغایرت مصوبه با شرع و در «۶۸» مورد (۳۵٪) صرفاً مغایرت مصوبه با قانون اساسی و در «۴۳» مورد (۲۳٪) مغایرت با شرع و قانون اساسی بوده است. در «۶» مورد (۳٪) نیز به دلیل نقص اسناد موضوع قابل تشخیص نیست.

۳- سیزده اصل از قانون اساسی بیش از ده بار مورد استناد شورای نگهبان قرار گرفته است که در این میان اصل «۷۵» قانون اساسی با «۶۴» مرتبه تکرار بیشترین فراوانی را داشته است.

۴- از مجموع «۷۶» مورد اختلافی که تنها مغایر با شرع تشخیص داده شده‌اند، «۵» مورد (۷٪) مربوط به مسائل بانکی و پولی، «۵۱» مورد (۶۷٪) مربوط به الحاق ایران به کنوانسیون‌ها و قراردادهای دوجانبه قضائی از قبیل معاضدت‌ها یا انتقال مجرمان و ...، «۹» مورد (۱۲٪) مربوط به مسائل حقوقی و قوانین مدنی داخلی و «۱۱» مورد (۱۴٪) مربوط به سایر موارد می‌باشد.

۵- از «۱۹۳» موضوع اختلافی «۲۰» مورد دارای قید زمان و «۱۵۳» مورد بدون قید زمان و «۲۰» مورد نیز غیر قابل تشخیص می باشد.

۶- از حیث مدت زمان رسیدگی مجمع، کوتاه ترین زمان تصویب یک روز و متعلق به لایحه الحاق شش تبصره به ماده «۱» قانون اصلاح ماده «۶۰» و جدول شماره «۲» قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور بوده است که در تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ به مجمع ارسال و در تاریخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۶ به تصویب رسیده است و طولانی ترین زمان بررسی با ۲۷۴۵ روز (۷ سال و ۶ ماه و ۱۰ روز) مربوط به لایحه الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان کنفرانس اسلامی جهت مبارزه با تروریسم بین المللی است که در تاریخ ۱۳۸۰/۳/۲۷ به مجمع ارجاع و در تاریخ ۱۳۸۷/۱۰/۷ به تصویب رسیده است. در «۱۱۰» مورد (۸۲٪) در زمان رسیدگی کمتر از یک سال، «۱۲» مورد (۹٪) تا دو سال، «۴» مورد (۳٪) دو تا سه سال، «۴» مورد (۳٪) سه تا چهار سال و «۴» مورد (۳٪) بالاتر از (۴) سال رسیدگی آن ها طول کشیده است.

## یافته ها و پیشنهادات

۱- بررسی ها نشان می دهد که اغلب مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام فاقد قید زمانی است. با توجه به تأکید مقام معظم رهبری در پیوست احکام اعضاء مجمع در دوره ششم و تبصره «۲» ماده «۲۵» آئین نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مدت زمان برای مصوبات می بایست تعیین گردد. بر این اساس مصوبات مجمع حسب مورد می بایست زمان دار بوده و نسبت به مصوبات گذشته از حیث قید زمان نیز می بایست تعیین تکلیف گردد. تعیین مدت برای مصوبات موضوع مصلحت از طریق تعیین زمان از سوی مجلس شورای اسلامی و نهایتاً تعیین مدت برای مصوبات اختلافی از سوی خود مجمع تشخیص مصلحت نظام امکان پذیر است.

۲- با توجه به نتایج بررسی ها، مهلت زمان بررسی موارد اختلافی ارجاعی به مجمع تشخیص مصلحت نظام از تنوع زیادی برخوردار بوده است. لذا شایسته است تبصره «۲» ماده «۲۵» مکرراًئین نامه داخلی مجمع که حداکثر زمان برای بررسی موارد اختلافی را یکسال تعیین کرده است، رعایت گردد.

۳- نتایج بررسی ها نشان می دهد که: مصوبات مجلس شورای اسلامی در خصوص پیوستن دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون های بین المللی و قراردادهای قضائی دو جانبه ایران با کشورهای دیگر بیشترین فراوانی را دارند و مهم تر این که عیناً در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده اند. لذا پیشنهاد می گردد شورای محترم نگهبان سازوکاری در مجموعه خود ایجاد نماید تا از ارجاع این گونه موارد به مجمع و اطلاع رسیدگی در این گونه موارد جلوگیری شود.

۴- بررسی‌ها نشان می‌دهد که: مصوبات مجلس شورای اسلامی که طرح‌ها، پیشنهادات و اصلاح لوایح توسط نمایندگان که در آن‌ها طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین منابع برای هزینه جدید رعایت شده است در مغایرت با اصل «۷۵» قانون اساسی بیشترین فراوانی را به خود اختصاص داده است. با عنایت به این‌که مطابق اصل «۷۵» قانون اساسی، «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد»، چنین استنباط می‌شود که مغایرت این مصوبات با اصل «۷۵» قانون اساسی از حیث معیوب بودن فرآیند تصویب است؛ موارد این‌گونه که مطابق اصل «۷۵» قابل طرح در مجلس نبوده‌اند، در حقیقت به سبب معیوب بودن فرآیند تصویب قابل ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نمی‌باشند.

## بخش سوم: سیاست‌های پیشنهادی، ارزیابی و نقد

### مقالات:

- ❖ شرح اصل هفتاد و یک قانون اساسی؛ محمد جواهری طهرانی، پژوهشکده شورای نگهبان
  - ❖ پیشنهاد‌های اولیه در مورد ایده اولیه سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛ کمیسیون مشترک
  - ❖ محورهای پیشنهادی برای تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛ کمیسیون حقوقی قضایی
  - ❖ طرح سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران؛ کمیسیون حقوقی قضایی
  - ❖ پیشنهاد‌های اولیه در مورد سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری؛ واصله به کمیسیون مشترک
- ۱- معاونت حقوقی رئیس‌جمهور
  - ۲- جمعی از کارشناسان
  - ۳- کمیسیون حقوقی قضایی
  - ۴- نقد معاون حقوقی رئیس‌جمهور
  - ۵- ویرایش نهایی سیاست‌های پیشنهادی
  - ۶- نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام





## شرح اصل هفتاد و یک قانون اساسی

محمد جواهری طهرانی<sup>۱۰۱</sup>

### چکیده

اصل «۷۱» قانون اساسی به مثابه مستند صلاحیت تخییری مجلس در قانون‌گذاری از جایگاه رفیعی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران برخوردار است. در حقیقت به منظور شناخت صحیح و نظام‌مند حوزه و قلمرو صلاحیتی مجلس شورای اسلامی در بعد تقنین، ناگزیر از واکاوی مفاهیم و دلالت‌شناسی حکم مندرج در اصل مذکور خواهیم بود. نوشتار حاضر پژوهشی است که با رویکرد تبیینی و با اتکا بر مفهوم‌پردازی اصطلاحی از واژگان به‌کار گرفته شده در اصل تلاش می‌نماید بر مدار سه معیار آرمان‌گرایی مفهومی، حقیقت‌گرایی رویه‌ای و عقلانیت کارکردی، تبیینی شفاف از اصل «۷۱» قانون اساسی ارائه نماید.

واژگان کلیدی: قانون، قانون‌گذاری، صلاحیت، اعتبار و تشریح

## درآمد

اصل «۷۱»، اولین اصل از مبحث دوم فصل ششم قانون اساسی در خصوص اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. اصل مذکور از جمله اصولی است که در جریان مشروح مذاکرات مجلس خبرگان بررسی نهایی قانون اساسی، با کمترین چالش و با ۶۲ رأی موافق و ۴ رأی ممتنع و بدون هیچ مخالفی به تصویب رسیده است. با این حال لازم به ذکر است به موجب پیش‌نویس اولیه قانون اساسی مقرر شده بود: «مجلس شورای ملی در عموم مسائل و در حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». اما این متن از سوی گروه مربوطه در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با دو تغییر جهت تصویب پیشنهاد شد که این پیشنهاد عیناً تصویب شد. تغییرات مذکور عبارت بودند از حذف «واو» قرار گرفته در بین دو عبارت «در عموم مسائل» و «در حدود صلاحیت مقرر»، و حذف واژه «صلاحیت» از عبارت «در حدود صلاحیت مقرر».

بنابر تصریح این اصل «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». لذا شاید بتوان گفت صلاحیت تقنینی‌ای که برای مجلس شورای اسلامی به موجب حکم مقرر در اصل «۵۸» قانون اساسی<sup>۱۰۲</sup> جعل شده در این اصل شمایی شفاف‌تر یافته و حدود و ثغوری قابل اعتنا برای کیفیت اعمال این صلاحیت مقرر شده است. با این حال طرح چنین ادعایی اگرچه مطلوب و چه بسا معقول به نظر می‌رسد، لیکن دقت در مفاهیم مندرج در این اصل لازمه اثبات ادعای مذکور و تبیین شفاف کیفیت مقرر برای اعمال صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

می‌توان امهات مسائل مربوط به اصل «۷۱» قانون اساسی را در سه محور اصلی مورد تحلیل و ارزیابی قرار داد: اول قید «می‌تواند» مندرج در اصل؛ دوم «قانون» وضع نمودن مجلس؛ و سوم دربر گرفتن «عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی» به عنوان قلمرو موضوعی صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی. براین اساس در این نوشتار تلاش خواهد شد در راستای ارائه تبیینی مناسب از اصل «۷۱» قانون اساسی در سه بخش مباحث اصل مذکور، واکاوی و تحلیل شود.

### ۱- اصل «۷۱» قانون اساسی به مثابه مستند صلاحیت تخییری مجلس شورای اسلامی در قانون‌گذاری

بنابر اصل صلاحیت، هیچ مقام یا نهادی در حوزه روابط حقوقی و سیاسی واجد اختیارات رها و بی‌ضابطه نبوده بلکه عملکرد و اختیارات نهادهای عمومی به حدود و ثغور صلاحیت‌های اعطایی به ایشان مقید خواهد بود. (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۱۱۰) در بازشناسی اجمالی مفهوم صلاحیت، به نظر می‌رسد در گفتار و بازی زبانی فارسی‌زبانان، صلاحیت به مثابه دانش واژه‌ای مصطلح در دو حوزه معنایی متفاوت به کار گرفته شده است. در حوزه تکوین و هست‌ها، منظور از صلاحیت را می‌توان به مثابه تخصص<sup>۱۰۳</sup> تعبیر نمود؛

۱۰۲- اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید، برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌شود.

نمود؛ لذا صلاحیت در این حوزه معنایی، توانایی و مهارت برای انجام کارآمد و مناسب یک وظیفه یا مطلق هر کاری خواهد بود. اما در حوزه تشریح و بایدها می توان دلالت مفهومی صلاحیت را به مثابه جواز یا حق قانونی یا اقتدار حقوقی<sup>۱۰۴</sup> در انجام امور دانست. بر این اساس صلاحیت یعنی حق داشتن و مجاز بودن برای اعمال و اقامه یک امر. (Torben, The Concept of Legal Competence, in: [http://ivr- enc. Info](http://ivr-enc.info))

از مفهوم اخیر صلاحیت در ادبیات حقوقی متعارف با استفاده از واژه اختیار افاده می شود (لنگرودی، ترمینولوژی حقوق، ۱۳۷۵، ش ۳۲۵۸) و فرد یا نهاد واجد صلاحیت، اختیار حقوقی و مشروعی در اتخاذ یک تصمیم یا انجام یک کار خواهد داشت.

بر همین مبنا گفته شده موضوع صلاحیت در علم حقوق در واقع بحث تقسیم کار و تبیین وظیفه است (علی آبادی، ۱۳۸۳، ص ۵) و صلاحیت تقنینی در حقیقت اختیار و توانایی تثبیت شده حقوقی بر ایجاد هنجارهای قانونی است. (Torben, The Concept of Legal Competence, in: <http://ivr- enc. Info>)

می توان گفت صلاحیت، مجموع اختیارات حقوقی و اعتباری است که به موجب قواعد هنجارساز برای انجام اعمال معینی به هریک از نهادهای عمومی اعطا شده است. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص ۴۶۱) صلاحیت های مذکور را می توان به اعتبار مدخلیت صواب اندیشی و ضرورت انگاری نهادهای صاحب صلاحیت در اعمال آن، به دو بخش صلاحیت های اختیاری و صلاحیت های تکلیفی طبقه بندی نمود.<sup>۱۰۵</sup>

صلاحیت اختیاری عبارت است از حق انتخاب امری برای اقدام از میان گزینه های متعدد موجود، به گونه ای که امکان انجام انتخاب های متعدد و متفاوت وجود داشته باشد. (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۴۴) بنابراین عمل و تصمیم اتخاذ شده نباید از بیش و فراتر از اراده اعمال کننده صلاحیت تعیین و تثبیت شده باشد؛ به نحوی که امکان انتخاب و صواب اندیشی اعمال کننده صلاحیت را زایل نماید. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص ۴۶۲) بر مبنای تبیین پیش گفته می توان گفت هسته اصلی تعریف مفهوم صلاحیت اختیاری، وجود حدی از آزادی عمل و قدرت تصمیم گیری و صواب اندیشی برای مقام اعمال کننده صلاحیت است تا از این طریق او بتواند با توجه به اقتضائات زمان، مکان و حسب تشخیص ضرورت ها اقدام مناسب را اعمال نماید.<sup>۱۰۶</sup> در حقیقت تصمیم و صواب اندیشی مذکور در پرتو اصول و موازینی اتخاذ خواهد شد که الزاماً حقوقی نبوده و چه بسا سنجه هایی سیاسی، مدیریتی، اقتصادی و... ملاک تصمیم گیری باشد؛ با این حال نکته مهم، همگرایی سنجه های مذکور در راستای تامین منافع و مصالح عمومی خواهد بود. (Ponce Juli, 2005, pp. 551- 553)

#### 104- Authorization

۱۰۵- لازم به ذکر است که تقسیم بندی رایج ثنایی صلاحیت به تکلیفی و اختیاری از جمله تقسیمات متعارف در حوزه دانش حقوق اداری است، لیکن از آنجایی که هدف از تقسیم بندی ها و دسته بندی های علمی بازشناسی بهتر مفاهیم و تحلیل بهتر وضعیت های موجود بر مبنای دیدگاه های مذکور است، به نظر می رسد استفاده از تقسیم بندی مذکور در حوزه دانش حقوق اساسی نیز خالی از وجه نباشد.

۱۰۶- Recommendation of the commission of ministers No. R (80) 2 concerning the Exercise of Discretionary Power by Administrative Authorities, 316th Mtg, 11 March 1980.

در طرف مقابل، آن هنگام صلاحیتی را تکلیفی قلمداد خواهیم نمود که اعمال کننده صلاحیت ابتکار عمل و آزادی‌ای در احراز ضرورت و کیفیت اعمال صلاحیت خود نداشته باشد. در این موارد از آنجایی که ضوابط و قواعد حاکم بر کیفیت و نحوه اعمال صلاحیت نهادها و مقامات عمومی به طور دقیق و شفاف روشن شده است، صاحبان و اعمال کنندگان صلاحیت تنها مجاز به اتخاذ اقداماتی مطابق با احکام از پیش تعیین شده هستند. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶، ص ۴۶۲)

فرجام سخن این که در همه نظام‌های سیاسی، انجام هر یک از وظایف و شئون حکومتی به واسطه اعطای صلاحیت به یکی از نهادها و شعبات حکومت انجام می‌پذیرد و بر همین مبنا است که اگرچه صلاحیت تقنین و قاعده‌سازی حقوقی از جمله صلاحیت‌های ذاتی هر حکومت به‌شمار می‌رود (Raz, 1972, V. XLVI 79, 82) لیکن به ناچار و بنابر ضرورت ساختارسازی حکومتی و تقسیم وظایف حاکمیت در بین نهادهای اعمال کننده قدرت، معمولاً اعمال این وظیفه که در قالب قوه مقننه تجلی می‌یابد به مجالس قانون‌گذاری واگذار شده است.

بنابراین دیدگاه می‌توان ادعا نمود اصل «۵۸» قانون اساسی مبنای جعل اصل صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی است<sup>۱۰۷</sup> و به موازات واگذاری صلاحیت اجرایی به هیأت وزیران و رئیس‌جمهور در اصل شصتم<sup>۱۰۸</sup> و اعطای صلاحیت قضایی به محاکم دادگستری در اصل شصت و یکم<sup>۱۰۹</sup> در این اصل تصریح شده است: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است»؛ لذا استناد به اصل «۵۸» به مثابه مبنای اعطای صلاحیت تقنینی به مجلس شورای اسلامی خالی از وجه نخواهد بود. به علاوه در پرتو مفهوم‌پردازی ثنایی پیش گفته از ماهیت صلاحیت به اعتبار آزادی و ابتکار عمل صاحب صلاحیت در اعمال آن می‌توان صلاحیت تقنینی مجلس را نیز به دو بخش **صلاحیت تقنینی تکلیفی و صلاحیت تقنینی تخییری** تقسیم‌بندی نمود.

بر این اساس صلاحیت تقنینی مجلس در خصوص موضوعاتی که متعلق اصولی از قانون اساسی قرار گرفته است که مجلس شورای اسلامی را مکلف به قانون‌گذاری در حوزه‌ای خاص نموده و یا تصریح داشته است اعمال حکم مذکور منوط به تصویب قانون است. صلاحیت تکلیفی مجلس در حوزه قانون‌گذاری است و در فرض کوتاهی مجلس از تقنین در موضوعات مذکور نوعی استتکاف از انجام تکلیف قانونی را مرتکب شده است. از

۱۰۷- اصل پنجاه و هشتم: اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.

۱۰۸- اصل شصتم: اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً برعهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزرا است.

۱۰۹- اصل شصت و یکم: اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است که باید طبق موازین اسلامی تشکیل شود و به حل و فصل دعوی و حفظ حقوق عمومی و گسترش و اجرای عدالت و اقامه حدود الهی بپردازد.

جمله اصول مذکور می‌توان به اصول هشت،<sup>۱۱۰</sup> سیزده،<sup>۱۱۱</sup> بیست و دو<sup>۱۱۲</sup> و سی و دو<sup>۱۱۳</sup> قانون اساسی اشاره نمود. این در حالی است که در سایر مواردی که قانون اساسی تصریحی به قانون‌گذاری مجلس در آن خصوص نداشته است، مجلس شورای اسلامی می‌تواند به ابتکار و صلاحدید خود پس از احراز ضرورت قاعده‌گذاری برای آن موارد به استناد اصل «۷۱» قانون اساسی در پرتو اصول و احکام مندرج در قانون اساسی و شرع، اقدام به قانون‌گذاری در حوزه مذکور نماید. اصل مذکور مقرر می‌دارد مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی «می‌تواند» قانون وضع کند. به نظر می‌رسد دلالت لفظی واژه «می‌تواند» به مفهوم صلاحیت نزدیک و چه بسا یکسان است. چه آن‌که باتوجه به تبیینی که از اصل «۵۸» ارائه شد، می‌توان مدعی شد اصل «۷۱» مستند اعمال صلاحیت تخییری مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون‌گذاری است. فرجام سخن آن‌که می‌توان گفت صلاحیت تقنینی مندرج در اصل «۷۱» قانون اساسی در ذیل اصل «۵۸» این قانون و به مثابه مستند صلاحیت تخییری مجلس شورای اسلامی قابل تحلیل خواهد بود.

## ۲- تحلیل قلمرو صلاحیت قانون‌گذاری مجلس از حیث مطلق صلاحیت تقنین

موضوع اصل «۷۱» قانون اساسی، قانون‌گذاری مجلس است، یعنی این‌که مجلس می‌تواند قانون وضع نماید. حال سئوالی که پیش می‌آید آن است که چرا بنا بر تصریح مندرج در اصل گفته شده مجلس می‌تواند «قانون» وضع نماید در حالی که می‌توانست این‌طور گفته شود که «مجلس می‌تواند مصوبه داشته باشد» یا «امری را تصویب نماید»، آیا تصریح به قانون وضع نمودن به نوعی ارائه تعریف ماهوی از صلاحیت اعمال شده توسط مجلس است؟ یا آن‌که تصریح به عبارت «قانون وضع نماید» بر جعل ماهیت قانونی برای مصوبه مجلس دلالت دارد؟ بنا بر فرض اول، متعلق صلاحیت تقنینی موضوع اصل تنها اعتبار و جعل آن بخشی از احکامی خواهد بود که در برداشت ماهوی و پیشینی حقوق دانان قانون خوانده می‌شود، حال آن‌که بنا بر فرض دوم هرگونه مصوبه‌ای که مجلس شورای اسلامی اعتبار نماید، قانون دانسته خواهد شد.

به علاوه در ایضاح ضرورت مو شکافی پیش گفته باید توجه داشت، امروزه از اصلی‌ترین موضوعات در پژوهش‌های حقوقی، تعریف و بازشناسی مفهوم قانون و برشمردن اوصاف آن است؛ چه آن‌که از یک‌سو ممکن است گفته شود مفهوم قانون و قانون‌گذاری فاقد یک معنای مستقل و قائم به ذات است و بر این

۱۱۰- در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت، شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. «وَالْمُؤْمِنُونَ وَالْمُؤْمِنَاتُ بَعْضُهُمْ أَوْلِيَاءُ بَعْضٍ يَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ»

۱۱۱- ایرانیان زرتشتی، کلیمی و مسیحی تنها اقلیت‌های دینی شناخته می‌شوند که در حدود قانون در انجام مراسم دینی خود آزادند و در احوال شخصیه و تعلیمات دینی بر طبق آیین خود عمل می‌کنند.

۱۱۲- حیثیت، جان، مال، حقوق، مسکن و شغل اشخاص از تعرض مصون است مگر در مواردی که قانون تجویز کند

۱۱۳- هیچ‌کس را نمی‌توان دستگیر کرد مگر به حکم و ترتیبی که قانون معین می‌کند. در صورت بازداشت، موضوع اتهام باید با ذکر دلایل بلافاصله کتباً به متهم ابلاغ و تفهیم شود و حداکثر ظرف مدت بیست و چهار ساعت پرونده مقدماتی به مراجع صالحه قضایی ارسال و مقدمات محاکمه، در اسرع وقت فراهم گردد. متخلف از این اصل طبق قانون مجازات می‌شود.

اساس قانون به مثابه تجلی اراده قدرت سیاسی از طریق مجلس قانون‌گذاری و هرگونه تصمیم پارلمان دانسته خواهد شد. البته به نظر می‌رسد این ادعا مستلزم یک دور مفهومی خواهد بود؛ چرا که صاحب‌نظران در تعریف قوه مقننه به مثابه قانون‌گذار و تعیین قلمرو صلاحیتی آن معتقدند مقنن رکنی از ارکان حکومت است که قانون وضع می‌نماید و صلاحیت اصلی این نهاد به مثابه یک اصل تصویب و وضع قانون است.<sup>۱۱۴</sup> این در حالی است که ایشان در تعریف قانون نیز مدعی‌اند که هرآنچه قانون‌گذار در حیطه بایدها و نبایدهای اجتماعی وضع نماید، قانون نامیده می‌شود.<sup>۱۱۵</sup>

به عقیده صاحبان این اندیشه هر مصوبه‌ای به شرط تصویب در فرآیند تشریفاتی مجالس قانون‌گذاری، قانون تلقی می‌شود و منظور از قانون، آن امری خواهد بود که در برابر عرف و عادت به کار می‌رود. (لنگرودی، ۱۳۸۴، ص ۹۵) خواستگاه اندیشه مذکور را باید در نظام حقوقی فرانسه و به تبع آن افکار پرورش یافته در زیست‌بوم فرانسوی حقوق در سرتاسر جهان جست‌وجو نمود. خالی از حقیقت نخواهد بود اگر گفته شود به عقیده این گروه از حقوق‌دانان، قانون به‌عنوان عمل پارلمان، بیان‌گر اراده عمومی است، قانون‌سازنده قاعده برتر است، قاعده برتری که همه قواعد دیگر باید از آن تبعیت کنند. به همین دلیل، انجام هر کاری از لحاظ حقوقی با توسل به قانون و تصویب هر مصوبه‌ای به نام قانون امکان‌پذیر به نظر می‌رسد.

اگرچه تبیین خام دیدگاه پیش گفته بسیار تأمل برانگیز می‌نماید، اما در توجیه و تحکیم این نظر می‌توانیم به برخی مبانی معرفت‌شناختی و فلسفی در عالم حقوق تمسک نماییم؛ چه آن‌که گفته شده «مفهوم قانون و قانون‌گذاری، یک مفهوم تفسیربردار است و هرکس که بخواهد در مورد آن‌ها سخن بگوید، در حقیقت تفسیر و معنایی خاص از قانون و قانون‌گذاری را پیش می‌نهد. تفسیر و معنای یاد شده برآمده از نظریه‌های مبانی در باب «هستی»، «معرفت» و «ارزش» است که در ذهن مفسر و معناکننده شکل و جای گرفته‌اند. به علاوه، پیداست که نظریه‌های مبانی مذکور یک‌دست نبوده و دربرگیرنده انواع و صنوف متنوع و رقیب است. با این وصف، مفهوم قانون یک مفهوم «نظری» و به همین دلیل «اختلافی» است». (راسخ، ۱۳۸۴، ص ۱۱) بنابراین بهتر آن است که بی‌جهت سختی جان‌کاه تعریف قانون

۱۱۴- در این منظومه فکری مجالس نمایندگی به مثابه ارکان تقنینی نظام‌های حکومتی علی‌الاصول کارویژه ذاتی خود را قانون‌گذاری می‌دانند البته ممکن است افزون بر شان قانون‌گذاری یکسری صلاحیت‌های نظارتی نیز به این نهاد واگذار گردد. با این حال اگر بخواهیم منصرف از این دیدگاه کارویژه اصلی مجالس نمایندگی را واکاوی نماییم با دو نظریه دیگر مواجه خواهیم بود ۱. کارویژه اصلی مجالس مذکور با توجه به تجربیات تاریخی، نظارت بوده و اگر به نحو تبعی قانون‌گذاری نیز می‌گردد صرفاً در مقام اعمال نظارت پیشینی نسبت به اعمال حاکمان در قوای مجریه و قضائیه می‌باشد. ۲. اصولاً کارویژه مجالس مذکور دوگانه است و با توجه به این‌که اصل بر عدم صلاحیت ذاتی مقامات و نهادهای عمومی در اعمال حکومت می‌باشد مگر بنابر تصریح قانونی، مجالس مذکور نیز صلاحیت قانون‌گذاری و نظارت را مستقلاً از تصریح نصوص قانون اساسی اخذ نموده‌اند. (کدخدایی، ۱۳۸۸-۱۳۸۹، تقریرات درس حقوق اساسی تطبیقی)

۱۱۵- البته گاه قائلین به این دیدگاه در تعبیری افراط‌گرایانه عنوان قانون را نه فقط شایسته مصوبات مجلس در حیطه بایدهای رفتارهای عمومی بلکه قابل‌اتصاف به کلیه مصوبات مجلس حتی در مواردی چون اعلام پذیرش یک وضعیت حقوقی مثل وقف دانشگاه آزاد یا حتی بی‌گناه یا گناهکار دانستن افراد متهم به ارتکاب جرایم عمومی مثل برخی مصوبات مجلس مشروطه دانسته‌اند.

را بر خود هموار ننموده و به آسانی قانون را از حیث ماهیت غیرقابل تعریف قلمداد نماییم.

در طرف مقابل به نظر می‌رسد چندان با اذهان ما بیگانه نباشد اگر ادعا کنیم که اولاً قانون مفهومی دارای تعریف مستقل و قائم به ماهیت امر تقنینی است و از این حیث تعیین قلمرو صلاحیت تقنینی قانون‌گذاران در هر نظام حقوقی متوقف بر فهم این ماهیت و تحصیل تعریف مذکور خواهد بود. ثانیاً از آن‌جا که مسئله سوءاستفاده قانون‌گذاران از صلاحیت تقنینی خود دغدغه محتمل و البته همیشگی صاحب‌نظران بوده است، می‌توانیم از طریق ارائه تعریف مفهومی قانون و تعیین اوصاف آن، نهادهای قانون‌گذار را از آن جهت که قانون‌گذاری می‌نمایند از تصویب هر امری منع نموده و به رعایت برخی الزامات ماهیتی در خصوص کیفیت اعمال صلاحیت تقنینی محدود و مقید نماییم.

بدیهی است دست یافتن به یک تعریف ماهوی از قانون و پذیرش آن توسط کارگزاران بخش‌های مختلف حکومت و مردم می‌تواند به طور چشم‌گیری به تبیین بایسته‌های حکمی صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی و دیگر نهادهای قاعده‌گذار در حکومت کمک نماید. امری که اولاً در رفع اختلافات در حوزه صلاحیت کارگزاران حکومت و ثانیاً در نفی سوءاستفاده از اقتدار قانون‌گذاری حکومت علیه شهروندان مؤثر خواهد بود. در ادامه تلاش خواهد شد که دیدگاه مذکور به نحو مبسوط و موشکافانه‌ای تبیین شود.

### ۳- مفهوم قانون

اصل، رسم، شکل، قاعده، طریقه، ترتیب، نظم، دستور، منوال، طرز، کانون، روش، آئین، آداب و شریعت از جمله معانی متعددی است که در کتب لغت فارسی بر مدلول لغوی قانون اقامه گردیده است (نفیسی، ۱۳۴۳، ج ۴؛ و معین، ۱۳۶۲، ج ۲، ذیل واژه قانون). در حالی که این واژه در فارسی امروز از الفاظ به عاریه گرفته شده از زبان عربی قلمداد می‌شود، اما گروهی از نویسندگان آن را عربی‌الاصل ندانسته و از واژه‌های دخیل در لسان عربی می‌دانند که از واژه لاتین *kanon* — یعنی خط‌کش — مأخوذ است. (محمصانی، ۱۳۸۶، صفحه ۱۴-۱۲) تشابه آوایی بین لفظ «قانون» و «*kanon*» و نزدیک بودن معنای این دو احتمال معرب شدن این کلمه را تقویت می‌نماید. اما گروه دیگری از نویسندگان ضمن پذیرش معرب بودن این واژه مأخذ آن را زبان‌های رومی، سریانی و یا عبری دانسته‌اند. اما نکته شایسته توجه آن است که برخی از لغویون این‌که این واژه از زبان فارسی به زبان عربی وارد شده باشد را محتمل دانسته‌اند. (زیبیدی، ۱۳۸۶، ج ۹، ص ۳۱۵)

در تعریف اصطلاحی قانون نیز می‌توان مدعی شد مأخوذ بودن محتوای قانون از قواعد حقوقی، فصل مشترک تعاریف اصطلاحی قانون در میان صاحب‌نظران است و صراحتاً یا تلویحاً هسته اصلی تعاریف ارائه شده از مفهوم قانون قرار گرفته است. البته در ادبیات امروز دانش حقوق، قانون دارای دو معنای عام و خاص است. در معنای عام کلمه، قانون به قواعدی گفته می‌شود که شیوه رفتار انسان را در زندگی اجتماعی تعریف می‌کند و مفاد آن به طور تلویحی یا تصریحی این است که انسان در زندگی فردی و اجتماعی باید

چنین کند و چنان نکند و یا حقی را برای مردم تعیین می‌کند که البته لازمه آن تصریح به بایدها و نبایدها است و دیگران می‌بایست این حق را برای دیگران رعایت کرده و تجاوزی به این حقوق ننمایند. (مصباح یزدی، ۱۳۶۹، ص ۲۵) اما آنچه به مثابه شرط اخیر اعتبار یک قانون را تکمیل می‌نماید، ضمانت اجرای آن است. (لنگرودی، ۱۳۸۴، ص ۹۴)

بنابراین می‌توان گفت قانون قاعده‌ای است برای عمل که به نحو قاهرانه و با پشتیبانی اقتدار سیاسی به اجرا در می‌آید.<sup>۱۱۶</sup> به عبارت دیگر، فرق قانون با دیگر هنجارهای رفتاری در این است که عدم پیروی از آن عکس‌العمل دستگاه حکومتی را به دنبال می‌آورد<sup>۱۱۷</sup> و حکومت اجرای قاعده حقوقی را تضمین می‌نماید (کاتوزیان، ۱۳۸۰، ج ۱، صص ۴۲۰-۴۲۱). ضرورت وجود ضمانت اجرا برای یک قانون به آن حد است که قائلین به حقوق طبیعی نیز به نحوی سعی در توجیه وجود ضمانت اجراهای طبیعی برای قوانین طبیعی داشته‌اند. (Aquinas, 1948, Art. 1 & Finnis, 1998, p. 256)

اما در خصوص معنای خاص قانون در ادبیات حقوقی و سیاسی امروز باید گفت در حقیقت همان قانون در معنای عام است که مرجع صالح در تشریح و وضع آن مجالس یا پارلمان‌های قانون‌گذاری قلمداد شده است، بنابراین قانون حکمی عام است که به وسیله مجلس مقننه یا مجلس موسسان وضع می‌شود (طباطبایی موتمنی، ۱۳۷۵، ص ۲۳۱). لذا تصویب‌نامه و نظام‌نامه وزارتی که توسط قوه مجریه مقرر می‌شود به این معنی قانون نمی‌باشد (لنگرودی، ۱۳۸۴، ص ۹۵).

#### ۴- اوصاف قانون

بنابر مراتب فوق و باتوجه به قائل شدن به یک تعریف مستقل و کارکرد مشخص برای قانون، می‌توان اوصاف به خصوصی را برای گزاره‌هایی که قانون شناخته می‌شوند شناسایی نمود. در حقیقت در مقام مصداقیابی و تمیز یک گزاره قانونی از دیگر گزاره‌هایی که ممکن است به عنوان مصوبه مجلس شورای اسلامی شناخته شوند، توجه به اوصاف آتی ضروری است.

#### ۴-۱- آمرانه بودن

ماهیت قانون امری اعتباری و باید انگار است؛ در حقیقت قانون به توصیف وضع موجود نمی‌پردازد،

۱۱۶- جهت ملاحظه تعاریف مشابه نویسندگان مراجعه کنید:

Austin, J., *The Province of Jurisprudence Determined*, ed. by H.L.A. Hart, George Weidenfeld & Nixols on Ltd, 1954, pp. 9-15.  
Kelsen, H., "The Function of a Constitution", Trans. By I. Stewart, in *Essays on Kelsen*, Ed. By R. Tur and W. Twining, Oxford, Clarendon Press, 1986, pp. 111-19.  
Raz, J., *the Concept of a Legal System*, Oxford: OUP, 1978, p. 3.

۱۱۷- ایمانوئل کانت در تفکیک قانون در معنای حقوقی آن از معنای اخلاقی آن مدعی شده است. معیار تفکیک میان این دو قانون، محرک و مشوق اطاعت از قانون است. اگر محرک و انگیزه اطاعت از یک امر یا دستور خود عمل امر شده باشد قانون را اخلاقی می‌نامیم، ولی اگر انگیزه اطاعت از فعل امر شده، محرک دیگری غیر از خود فعل مزبور باشد (مثل ترس از ضمانت اجرای مقرر) قانون را حقوقی می‌دانیم. (اسکروتن، ۱۳۷۵، ص ۱۷۱)



بلکه مجموعه‌ای از بایدها یا نبایدهای حقوقی است که در جهت تأمین غایات مطلوب و اعمال به کارکردهای حکومت توسط نهاد یا مقام برتر تشریح می‌شود. (Raz, 1977, pp. 198-200) با همین استدلال گفته شده «فرد یا مقام قانون‌گذار خواسته خود را شخصاً با اراده منتهی به تکاپوی جسمانی خویش انجام نمی‌دهد، بلکه مطلوب خود را در فرم جملات قانونی که به آن طلب انشائی گویند، به خواسته و اراده دیگران تحمیل کرده و از آنان می‌خواهد که عمل مطلوب او را از روی اراده و اختیار خود اجراء کنند.» (حائری یزدی، ۱۹۹۵م، صص ۱۳۰-۱۲۹)

به دیگر سخن، قواعد حقوقی گزاره‌های «باید - انگار» اند که گوهر آن‌ها از بایدها یا نبایدهایی برای راهنمایی و هدایت اعمال و رفتار انسان تشکیل می‌شود. (راسخ، ۱۳۸۴، ص ۳۲) وجود این وصف در مفهوم‌شناسی نهاد قانون آن چنان حائز اهمیت به نظر می‌رسد که صرف‌نظر از مبانی فکری و فلسفی مختلف حاکم بر نگرش صاحب‌نظران نسبت به ماهیت و منشأ قانون، در اصل ضرورت وصف باید انگار قانون و گزاره‌های حقوقی، قریب به اتفاق صاحب‌نظران حتی قائلان به حقوق طبیعی اتفاق نظر دارند (مونتسکیو، ۱۳۷۰، ص ۷۶۳. هابز، ۱۳۸۱، ص ۲۵۴).

#### ۴-۲- الزام‌آور بودن

منظور از الزام‌آور بودن قانون آن است که تابعان خود را مکلف به تبعیت از قانون بدانند. در حقیقت الزام مذکور حالت یا وصفی است که بر نفس تابعان عارض و مسلط شده است و ایشان را به سر سپردن در عمل به قوانین وادار می‌نماید. اما در خصوص منشأ این الزام دو دیدگاه مختلف وجود دارد:

الف) قائلین به حقیقت ذاتی برای قانون از حیث مطابقت با حقایق نفس‌الامری معتقدند الزام‌آور بودن قوانین وصفی است که ریشه در ذات و ماهیت قوانین دارد؛ در حقیقت ایشان با ضروری دانستن مطابقت قوانین بشری با سنن و نوامیس هستی که همان قواعد تکوینی عالم است، برای اجرا و سرپیچی از قوانین آثار وضعی قائل شده‌اند. در هندسه اندیشه ایشان هم‌آوایی محتوای قانون با حقایق تکوینی به تنهایی برای الزام تابعان به اطاعت از قانون کفایت می‌نماید و ضمانت اجراهای وضعی نیز تضمین تکوینی تن دادن به این هنجارهای حقوقی خواهد بود. هرچند که انضمام تکمیلی ضمانت اجراهای مادی و حکومتی مغایرتی با این قاعده ندارد. (رک. کاتوزیان، ۱۳۸۰، ج ۱، صص ۵۴۲-۵۱۶. مونتسکیو، ۱۳۷۰، ص ۷۶۳)

ب) گروه دیگری از صاحبان اندیشه که مبانی حقوقی خود را بر پایه‌های تفکرات اثبات‌گرایانه بنیان نهاده‌اند، معتقدند آنچه اراده برتر مقنن را بر اراده تابعان غالب می‌نماید، اقتدار و اتوریته حکومت و صلاحیت رکن تقنینی آن است که این اقتدار به وجود ضمانت اجراهای مادی و قانونی تضمین شده است و باعث می‌شود تابعان حتی برخلاف میل باطنی خود ناچار از گردن نهادن به قوانین شوند. (Kelsen, 1970, pp. 4-8) برخی از قائلین به این نگرش تا جایی پیش رفته‌اند که ماهیت اصیل حالت نفسانی الزام را ترس تابعان از

برخورد قهری حکومت قلمداد نموده‌اند.<sup>۱۱۸</sup>

#### ۴-۳- عام بودن

عام بودن قانون از یک سو به این معناست که قانون بر یک نوع عام رفتاری دلالت کند و از سوی دیگر، به مفهوم شمول قانون بر یک طبقه عام از مردم (تابعان) است. (طباطبایی موتمنی، ۱۳۷۵، ص ۲۳۱) بنابراین تعریف، نمی‌توان گزاره‌های باید انگاری که متعلق حکم آن‌ها موضوعات خاص و جزئی است را در معنای علمی و اصطلاحی قانون دانست.

بر این اساس صاحب‌نظران را عقیده بر آن است که تاکید بر ضرورت عام‌الشمول بودن گزاره اعتباری پذیرفته شده به عنوان قانون، لازمه عادلانه اعمال گشتن اقتدارات عمومی حکومت بوده و به تبع آن تأمین بدون تبعیض غایات مطلوب در اندیشه تشکیل حکومت و اعتبار قانون را در پی خواهد داشت.<sup>۱۱۹</sup> بنابراین بایسته است قانون بدون پیش‌داوری بر عموم افراد تحت شمول خود اعمال شود و حتی خود قانون‌گذار نیز در شمول اجرایی قانون مصوب خود قرار گیرد. (Hart, 1961, p. 202; and Finnis, 1980, pp. 255- 58)

#### ۴-۴- مقدور بودن انجام حکم مصرح در قانون

نباید فراموش نمود هدف از قانون را هرچه بدانیم تنها در صورتی این هدف محقق می‌شود که گزاره قانونی بتواند در مقام هدایت تابعان، اراده ایشان را در انجام امور اجتماعی ضابطه‌مند و مطابق با تأمین غایت مطلوب حکومت قرار دهد؛ در حالی که تعیین الزامات رفتاری نسبت به اعمالی که از حیثه اراده فعلی افراد خارج است را نمی‌توان واجد وصف هدایت‌گر بودن دانست. (Raz, 1977, pp. 198- 202)

بنابراین ضروری خواهد بود متعلق حکم مصرح در گزاره‌های قانونی از جمله اموری باشد که اولاً بتواند موضوع اراده افراد قرار بگیرد و ثانیاً آنچه به موجب قانون از تابعین خواسته می‌شود، توسط ایشان قابلیت انجام را داشته باشد. (McLeod, 1999, pp. 84- 89) برای تأمین این مطلوب نیز لازم است به ماهیت حکم،

۱۱۸- ایشان در توصیف چگونگی شکل‌گیری ضرورت تبعیت از قوانین جمعی در جوامع ابتدایی معتقدند قبایل بدوی چندان هم خالی از قواعدی برای اداره امور خود نبودند. اما این قواعد بیش‌تر از آنچه بتوان در نظر آورد، ساده و ابتدایی بود. منشأ این قواعد فرمان رئیس قبیله (خداوندگار اجتماع و منابع آن) به شمار می‌رفت و تنها ضمانت اجرای آن عنصر ترس بود؛ بدین معنی که اعضای قبیله تنها به علت ترس از کشته شدن یا اخراج از قبیله بر اجرای این قواعد گردن می‌نهادند. لکن با گذشت زمان، این ترس در بشر درونی شد و «لزوم اطاعت از فرمان رئیس» به مثابه قانونی ابتدایی برای قبیله به شمار آمد. (عالی پناه، ۱۳۸۶، ص ۱۳)

۱۱۹- جهت ملاحظه دیدگاه مشابه رجوع کنید:

هایک، فردریش فون، «آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی»، در: هایک، فردریش فون، *درسنگر آزادی*، ترجمه عزت‌ا. فولادوند، تهران، لوح فکر، ۱۳۸۲، ص ۹۴. روسو، ژان ژاک؛ قرارداد اجتماعی، ترجمه مرتضی کلاتریان، تهران، نشر آگاه، ۱۳۸۰، صص ۱۹۲-۱۹۱.

- McLeod, I., *Legal Theory*, London, MacMillan, 1999, pp. 84- 89.

- Roth, M.T., *Law Collections from Mesopotamia and Asia Minor*, Atlanta, Scholars Press, 1997, pp. 6- 7.

- Stewart Cameron, *the Rule of Law & the Tinkerbell Effect: Theoretical Considerations, Criticisms & Justifications for the Rule of Law*, Macquarie Law Journal Vol 4(2004), p. 135.

محل اعتبار و میزان توانایی تابعان در هنگام وضع قانون توجه شود، در غیر این صورت قانون تشریح شده مصداق بارز تکلیف مالایطاق خواهد بود و اجبار تابعان به انجام آن مذموم و عبث تلقی خواهد شد.

همچنین است ضرورت عطف بما سبق نشدن قوانین، چرا که عقل اقتضا می‌کند گزاره‌های امری قانون انگاشته شده در خصوص افعال آینده تابعان، جعل و تشریح شوند؛ چرا که افعال گذشته تابعان نمی‌تواند متعلق اعمال اراده ایشان واقع شود. (Hayek, 1993, p. 208) الزامی که موضوع حکم آن انجام فعل یا افعالی در گذشته باشد، الزام به انجام امری است که امکان تعلق یافتن اراده تابعان به انجام آن وجود نخواهد داشت.<sup>۱۲۰</sup>

ضرورت واضح بودن مفاد یک قانون را نیز بر همین مبنا می‌توان توجیه نمود. از آن‌جا که هدف از تصویب قوانین، هدایت رفتارهای اجتماعی و تعیین موازین برای تمشیت امور اجتماعی است، بنابراین منطقی خواهد بود که انتظار برود قانون‌گذار اراده خود را در قالب عبارات و جملات صریح و به دور از هرگونه ابهام بیان نماید. باید معلوم باشد که قانون به طور مشخص راجع به چیست و چه اموری را می‌خواهد تمشیت نماید. (Finnis, 1980, pp. 276- 80) قانون مبهم و ابهام‌دار، موجب سردرگمی تابعان قانون خواهد شد. (Raz, 1977, 198- 202)

می‌توان گفت هرچه عبارات قانون معین‌تر باشد، محتوای آن اجرا شدنی‌تر خواهد بود؛ چرا که مراد قانون‌گذار را بهتر روشن می‌سازد. (هابز، ۱۳۷۱، ص ۳۱۰) در غیر این صورت شهروندان و مجریان به مثابه مخاطبان قانون‌گذار هیچ‌گاه امکان فهم تکلیف یا تکالیف خواسته شده از ایشان را نداشته و لاجرم امکان عملی اطاعت از قانون‌گذار مفقود خواهد بود. به علاوه شفافیت مفاد یک قانون به فهم بهتر تابعان از تکالیف در نظر گرفته شده منجر می‌شود که در نهایت امکان پیش‌بینی‌پذیر ساختن فرآیند تعامل میان شهروندان و شهروندان را به مثابه یک غایت مطلوب فراهم خواهد نمود. (همایون کاتوزیان، ۱۳۷۷، ص ۱۰۱)

۱۲۰- البته نباید از نظر دور داشت که آن‌چه بعضاً در عالم واقع با عنوان عطف بماسبق شدن قانون مشاهده می‌شود از دو صورت خارج نیست، یا این‌که قانون مذکور نه یک قانون ماهوی بلکه یک قانون شکلی باشد، برای مثال قانون مجازات اسلامی یک قانون ماهوی است ولی قانون آئین دادرسی کیفری یک قانون شکلی است. در خصوص قوانین ماهوی قطعاً عطف بماسبق شدن قانون ممنوع است چراکه این قوانین موجد حق و تکلیف افراد بوده و توضیح این استدلال در متن مقاله ارائه شده است. اما به نظر می‌رسد عطف بما سبق شدن در خصوص قوانین شکلی بلاشکال و در بسیاری از موارد حتی الزامی است؛ زیرا که این قوانین تعیین کننده شرایط و کیفیت اعمال یا اجرای حقوق ماهوی است و از آن‌جایی که اصلاح قانون شکلی به معنای اصلاح مکانیزم اجرایی اعمال حقوق ماهوی با هدف بهبود آن است، شایسته است در رسیدگی به امور گذشته نیز این اصلاح تسری یابد. به علاوه چنان‌چه در قوانین شکلی نیز عطف بماسبق شدن قانون به ضرر تابعان قانون باشد، این کار صحیح نیست هرچند که گاه از جهت اضطرار و ناچاری انجام پذیرد. دومین حالت متصور برای تجاوز از قاعده منع عطف بماسبق شدن قانون، موردی است که به طور استثنایی در حوزه قوانین ماهوی با توجیحات متعددی از جمله ضرورت یا قابل سرزنش بودن فعل سابق انجام گرفته است؛ همچنان که عملکرد متهمان دادگاه نورنبرگ که بعضاً از سران و مقامات آلمان نازی بودند توسط متفقین جرم‌انگاری شده و برای ایشان مجازات‌هایی از جمله اعدام و حبس‌های طولانی مدت تعیین شد. اگرچه بعضاً هستند صاحب‌نظرانی که سعی در توجیه این گونه عطف بماسبق شدن‌ها دارند ولی به نظر می‌رسد پذیرش این‌گونه استثنائات جای تأمل و مذاقه بسیاری داشته باشد.

## ۵- واقع‌گرایی به مثابه هبوط از عرش تا فرش

دیدگاه پیش‌گفته تصویر مطلوبی از هنجارگرایی رفتاری در سیره حکمرانان را در ذهن ترسیم می‌نماید که بی‌گمان می‌تواند به مثابه دری از درهای آرمان‌شهر قصه‌های فلاسفه ایده‌آل‌گرا، مبنای مشی تقنینی حکومت‌ها در جوامع امروز بشری قرار گیرد. اما واقعیت‌های زندگی ما همیشه مطابق با ارزش‌ها و آرزوهای خواستنی ما رقم نمی‌خورد؛ چه آن‌که اندکی تأمل در رویه قانون‌گذاری مجالس مقننه در کشور ما این واقع‌گرایی تلخ را به مثابه یک ضرورت تحلیلی گریزناپذیر ظاهر می‌نماید.

حقیقت آن است که نباید خود را فریب دهیم بلکه باید صادقانه بپذیریم در رویه عملی مجالس قانون‌گذاری در ایران چه در زمان فعالیت مجلس شورای ملی و چه مجلس شورای اسلامی، این مبنا چندان مورد پذیرش و توجه نبوده است. این واقعیت آن هنگام برجسته‌تر می‌شود که علی‌رغم فحوص و تدقیق فراوان، کمتر می‌توان در تمامی این سال‌ها مواردی از ایراد شورای نگهبان به مثابه نهاد ناظر بر اعمال صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی بر مبنای ملاک قرار دادن یک تعریف مستقل از مفهوم قانون را ملاحظه نمود.<sup>۱۲۱</sup>

با این حال اگرچه فضای ذهنی قانون‌گذاران و ناظران بر امر تقنین چندان با این نگرش آرمان‌گرایانه هم‌سو نیست و حتی اگر برخی این دیدگاه را مطلوب بدانند تصریح خواهند نمود که امکان پذیرش آن بنا بر ظرفیت سیاسی و درک سیاست‌مداران مفقود است، ولی این به معنای آن نیست که باید ناامیدانه صرفاً تماشاگر خودکامگی قانون‌گذاران و سقوط شأنیت تقنین به مثابه بنیانی فحیم در فرآیند حکمرانی باشیم. حقیقت آن است که علی‌رغم رویه نادرست شکل گرفته در مشی تقنینی مجالس و نگرش نظارتی شورای نگهبان، پذیرش برخی الزامات اولیه به مثابه حداقلی از عقلانیت و درک از مفهوم امر حکمرانی گریزناپذیر می‌نماید.

به راستی کدامین عقل سلیم بیان یک‌سری آرزوهای دلنشین در سیاق مصوبات مجلس را قانون می‌داند؟ یا آن‌که اگر تمامی نمایندگان مجلس به واسطه اجماع خود توصیفات هنرمندانه از طبیعت را تصویب نمایند، می‌توانیم با کمال سرافرازی آن را قانون بخوانیم؟ همچنین است اگر مجلس قانون‌گذار مجموعه‌ای از توصیه‌های اخلاقی چون تقییح کبر و غرور را بدون برشمردن ضمانت اجرا برای تخلف از این ارشادات در سلک مصوبات خود درآورد. براین اساس می‌توان ادعا نمود مواردی مثل آمرانه بودن و الزام‌آور بودن مصوبات مجلس، شرط حداقلی شناسایی یک مصوبه به مثابه قانون است. (اصلائی، محدوده قلمرو قانون‌گذاری، ۱۱/۳/۸۹)

۱۲۱- البته گه‌گاه ملاحظه شده است که شورای نگهبان مصوبه مجلس را از حیث آن‌که ماهیت تقنینی نداشته بلکه امور اجرایی یا قضایی را مورد حکم قرار داده بوده است، مغایر اصل «۶۰» شناخته است؛ برای مثال شورای نگهبان به موجب نظر شماره ۸۵/۳۰/۱۸۸۰۸ مورخ ۱۳۸۵/۱۰/۷ مصوبه مجلس در خصوص بازگشت ساعت کار بانک به وضع سابق را مغایر اصل «۶۰» دانسته است. همچنین این شورا به موجب نظر شماره ۸۴/۳۰/۱۲۶۵۹ مورخ ۱۳۸۴/۴/۱۵ خود مصوبه مجلس در خصوص ساماندهی مبادلات مرزی را خلاف اصل «۶۰» اعلام نموده است.

علاوه بر این به نظر می‌رسد وصف دیگر تصریح شده در دیدگاه اخیر یعنی عام بودن مصوبات قانونی را می‌توان به عنوان فصل ممیز مفهوم تقنین از مفاهیم مشابه، چون اجرا و قضا در ذیل اصولی چون اصول «۵۷»، «۵۸»، «۶۰» و «۶۱» قانون اساسی تحلیل و حسب مورد به پذیرش یا رد آن از حیث تفکیک مفهومی نهاد تقنین از اجرا و قضا حکم نمود.

فرجام سخن این‌که اوصاف آمرانه بودن مفاد، الزام‌آور بودن حکم و عام بودن متعلق مصوبه قانون‌گذار، از مقومات ذاتی مفهوم قانون به حساب می‌آید که در صورت نقض هر یک از آن‌ها توسط مجلس در فرآیند وضع مصوبه می‌توان حکم به خروج از صلاحیت تقنینی مجلس نمود. در حقیقت گزاره‌های غیرآمرانه در صورتی که حتی نوعی ترجیح و هدایت درخصوص انجام فعل یا ترک فعلی را دلالت نمایند، در نهایت می‌توانند نوعی ارشاد، دعوت و توصیه به حساب آیند. به علاوه در صورتی که گزاره‌های مصوب علی‌رغم داشتن سیاق آمرانه از وجه الزام حقوقی برخوردار نباشند تا برای تابعان متخلف حقوقی مسئولیت حقوقی به وجود آورند، در نهایت امر و نهی اخلاقی (در معنای خاص کلمه) و نه قانونی خواهند بود. اما اگر قانون‌گذار حکم خاص و جزئی را متعلق مصوبه خود قرار دهد نه یک عمل تقنینی بلکه به حسب امر یک عمل اجرایی یا قضایی را تحقق بخشیده است.

اما در خصوص شرط دیگر برشمرده شده در این نوشتار یعنی قابل انجام بودن قانون، رعایت انصاف و تعهد این قلم به بیان آن‌چه به اقتناع پذیرفته است، اقتضا دارد تصریح شود معیار قابل انجام بودن متعلق حکم مورد تصریح در یک مصوبه و همچنین عطف بما سبق نشدن یا ابهام نداشتن آن اگرچه مطلوب و خواستنی است، لیکن ارتباطی به ماهیت امر تقنین و ذات مفهومی قانون ندارد. در تمامی این موارد پس از تصویب قانون غیرقابل انجام یا معطوف به افعال گذشته و یا مبهم، به هر حال حکم و الزامی ایجاد شده است، لیکن به جهت آن‌که تابعین امکان فهم یا تبعیت از آن را ندارند، لاجرم ایشان را بدون آن که قصدی بر نقض قانون داشته باشند در مظان مجازات قرار می‌دهد، امری که قطعاً ظالمانه و برخلاف موازین شریعت اسلامی است. لیکن در نهایت می‌توان گفت «قانونی ظالمانه یا قانونی غیرقابل تبعیت تصویب شده است» چه آن‌که از قاعده قبح حکم بمالایطاق، زوال اعتبار و وصف عنوانی حکم بودن دستور فراتر از توان مخاطب حکم استفاده نمی‌شود؛ همچنان که حکم بمالایطاق نه عقلاً و نه وقوعاً محال نیست (شرح المقاصد، ۱۳۷۲، ج ۴، ص ۲۹۶) بلکه تنها قبیح و حرام بودن چنین امری مدنظر است. البته این به معنی آن نیست که اگر مجلس قانونی مبهم یا غیرقابل اجرا و یا معطوف به افعال گذشته افراد تصویب نمود، شورای نگهبان نمی‌تواند نسبت به آن اقدامی داشته باشد، بلکه این شورا می‌تواند با تمسک به موازین شرعی و استفاده از ظرفیت ابهام‌گیری در خصوص مصوبات، مجلس شورای اسلامی را در مسیر اصلاح مصوبه مذکور قرار دهد ولی در هر صورت مصوبات واجد این بخش از ایرادات را نمی‌تواند به استناد قانون نبودن مصوبه مورد ایراد قرار دهد.

## ۶- تحلیل قلمرو صلاحیت قانون‌گذاری مجلس از حیث افراد

محور دیگری که در تبیین سازوکار اعمال صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی مؤثر خواهد بود، بازشناسی قلمرو تعیین شده در قانون اساسی به مثابه محدوده مجاز قانون‌گذاری مجلس است؛ چه آن‌که ممکن است بسیاری از امور ماهیتاً تقنینی فرض شود و بر این اساس از حوزه مطلق صلاحیت و امر تقنینی به خودی خود و به اتکا ماهیت تقنینی خارج نباشند، ولی قانون‌گذار اساسی بنابر صلاح دید خود و در راستای تأمین منافع جامعه، قانون‌گذار را از ورود به این موضوعات منع نموده باشد.

برای مثال اصلحیه یکم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مقرر داشته است کنگره نمی‌تواند در خصوص مذهب، یا ممنوعیت انجام مناسک مذهبی، یا محدودیت آزادی بیان، یا مطبوعات، یا حق مردم برای تجمع صلح‌آمیز و منع از دادخواهی هیچ قانونی وضع کند. بدیهی است که قاعده‌گذاری در امور مذکور به لحاظ ماهیت، کاملاً شأن تقنینی دارد ولی قانون‌گذار اساسی آمریکا به جهت رعایت یک‌سری مصالح و در راستای توجه به بنیادهای نظام حکومتی خود، کنگره را از اعمال صلاحیت تقنینی در این امور منع نموده است. (<http://constitutionus.com>)

البته این دیدگاه در همه نظام‌های حکومتی ملاک عمل بوده است؛ چه آن‌که در اصل «۱۵» قانون اساسی مشروطه مقرر شده بود: «مجلس شورای ملی حق دارد در عموم مسائل، آن‌چه را صلاح ملک و ملت می‌داند پس از مذاکره و مذاقه، از روی راستی و درستی عنوان کرده، با رعایت اکثریت آراء در کمال امنیت و اطمینان، با تصویب مجلس سنا، به توسط شخص اول دولت به عرض برساند که به صحنه همایونی موشح و به موقع اجراء گذارده شود». اگرچه در این اصل صریحاً ذکری از صلاحیت تقنینی مجلس شورای ملی نشده بود، ولی از آن‌جا که اصولاً مجالس نمایندگی در جهان دارای دو شأن تقنین و نظارت هستند، متعلق تصویب مذکور، جز یک قانون یا یک مصوبه نظارتی در خصوص عموم مسائل مملکتی نمی‌توانسته باشد. اما نکته حائز اهمیت آن است که در این اصل هیچ قیدی در خصوص تقیید قلمرو موضوعاتی که در صلاحیت تقنینی مجلس شورای ملی بود وجود نداشته است و ظاهراً مجلس می‌توانسته نسبت به همه موضوعات به فراخور صلاح دید خود قانون وضع نماید.

اما در خصوص این‌که به موجب اصل «۷۱» قانون اساسی قلمرو موضوعی صلاحیت قانون‌گذاری مجلس به چه کیفیتی مقرر شده است، موضوع چندان شفاف و خالی از مناقشه به نظر نمی‌رسد، چه آن‌که مستنبط از اصل «۷۱» قانون اساسی سه دیدگاه متفاوت در بین حقوق‌دانان وجود دارد. به عقیده برخی مجلس شورای اسلامی حق دارد در کلیه اموری که واجد شأن تقنین است قانون‌گذاری نماید. در سوی دیگر معدودی از حقوق‌دانان را اعتقاد بر آن است که مجلس شورای اسلامی به جز موارد تصریح شده در قانون اساسی حق قانون‌گذاری در سایر موارد را ندارد و در نهایت سومین گروه از صاحب‌نظران معتقدند اگرچه اصل بر عمومیت داشتن صلاحیت قانون‌گذاری مجلس نسبت به موضوعات ماهیتاً تقنینی است، ولی در برخی موضوعات مجلس از قانون‌گذاری منع شده است.

## دیدگاه اول: عمومیت داشتن صلاحیت تقنینی مجلس در تمامی مسائل و موضوعات

برخی از صاحب‌نظران با توجه به مدلول اصل «۷۱» قانون اساسی و به موجب دلیل مندرج در اصل مذکور، صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی به نحو عام از حیث قلمرو موضوعی را مورد تأکید قرار داده‌اند. بنابراین پذیرش صلاحیت قانون‌گذاری مجلس در همه موضوعات کاملاً مطابق با مقتضای اصل قانونیت شناخته خواهد شد. (عمید زنجانی، قانون‌گذاری، مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه، ۱۳۸۹/۲/۱۸ و اصلانی، محدوده قلمرو قانون‌گذاری، ۱۳۸۹/۰۳/۱۱ و گرجی، مفهوم قانون و ویژگی‌های آن، ۱۳۸۹/۰۲/۲۸ و ۱۳۸۹/۰۳/۰۴) به عقیده ایشان قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» نه قید موضوع صلاحیت، بلکه قید کیفیت و نحوه اعمال قانون‌گذاری مجلس است؛ حکمی که اجمالاً در اصل «۷۱» مطرح شده است و در ادامه به موجب حکم مندرج در اصل «۷۲» تفصیل یافته و مقرر شده است «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده برعهده شورای نگهبان است». (مهرپور، ۱۳۸۷، ص ۲۰۰)

البته قائلین به این دیدگاه بلااستثنا این اصل اولیه را پذیرفته‌اند که در عرصه سیاست اصل بر عدم صلاحیت ذاتی هر فرد یا نهادی در اعمال اقتدار و تحکم نسبت به دیگران است و از آن‌جایی که عمل قانون‌گذاری نه یک استنتاج منطقی، بلکه ماهیتاً فعلی اعتباری و مصداقی از اعمال اراده است، بنابراین قانون‌گذار همچون دیگر نهادهای یک حکومت تنها در حیطه اموری که واجد صلاحیت شناخته شده است امکان اعتبار قواعد رفتاری بایده‌نگار یا خلق مفاهیم اعتباری را دارد.<sup>۱۲۲</sup> به خصوص که قانون اساسی سازمان‌ها و تشکیلات اساسی حکومت را تعیین نموده و به منظور حفظ نظم و تنظیم روابط حکومتی، حیطه قلمرو صلاحیتی هریک را مشخص می‌نماید. (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ص ۲۹۴)

بر این اساس باید گفت هیچ موضوعی از موضوعات عمومی و مبتلابه جامعه نخواهد بود که مجلس حق ورود تقنینی به آن را نداشته باشد و تنها موظف است صلاحیت تقنینی خود را به نحوی اعمال نماید که در نهایت مصوبه مجلس مغایر موازین شرعی و احکام قانون اساسی نباشد. (عمید زنجانی، قانون‌گذاری، مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه، ۱۳۸۹/۲/۱۸ و اصلانی، محدوده قلمرو قانون‌گذاری، ۱۳۸۹/۰۳/۱۱ و گرجی، مفهوم قانون و ویژگی‌های آن، ۱۳۸۹/۰۲/۲۸ و ۱۳۸۹/۰۳/۰۴) بنابراین صلاحیت تقنینی مجلس فاقد هرگونه محدودیت تخصصی خواهد بود و تنها در برخی موارد متناسب با موازین محتوای اصول قانون اساسی یا احکام شرعی، این صلاحیت با محدودیت‌های تخصیصی مواجه است.

۱۲۲- این امر را اصل قانونیت یا صلاحیت می‌نامند. جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید:

Hart, H. L. A., "The Concept of Law", Oxford: Clarendon Press, (1961) at ch.5, p. 202.

دیدگاه مذکور عمیقاً محل مناقشه به نظر می‌رسد؛ اولاً بنابر مبنای مشهور در میان عالمان علم اصول، اصل بر آن است که قید در احکام، به موضوع حکم بر می‌گردد و نه کیفیت حکم؛ یعنی آن‌که اگر شک کنیم که قیدی امر مستثنا را به تخصیص از شمول حکم خارج نموده است یا به تخصص، اصل بر تخصص است.<sup>۱۲۳</sup> (خوبی، اجود التقریرات، ص ۴۵۸؛ سبحانی، تهذیب الاصول، ص ۳۴؛ مغنیه، علم اصول الفقه فی ثوبه الجدید، ص ۱۷۹) ثانیاً در متن پیش‌نویس این اصل مقرر شده بود: «مجلس شورای ملی در عموم مسائل و در حدود صلاحیت مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند»، حال آن‌که در متن نهایی مصوب حرف عطف «و او» حذف شده است. با توجه به آن‌که باید قانون‌گذار را حکیم فرض نماییم و تغییرات در عبارات قانون اساسی را بر اغراضی عقلایی حمل نماییم، به نظر می‌رسد مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با این حذف سعی داشته است تا از یک برداشت ناصواب احتمالی در آینده از این اصل جلوگیری نماید و آن این است که گفته شود در بخش اول افراد موضوع صلاحیت قانون‌گذاری مجلس و در بخش دوم کیفیت قانون‌گذاری مجلس مورد حکم قرار گرفته است. حال آن‌که حذف او و اضافه نمودن عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» به عنوان قید وصف برای عبارت «عموم مسائل» ما را مطمئن می‌نماید که موضوع هر دو عبارت یکی بوده و بخش دوم تکمیل‌کننده مفهوم بخش اول اصل «۷۱» قانون اساسی است.

### دیدگاه دوم: صلاحیت تقنینی مجلس تنها در موارد منصوص در قانون اساسی

اندک قائلان به این دیدگاه معتقدند اگرچه مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل می‌تواند قانون‌گذاری نماید، ولی این عموم مسائل در حدود موضوعات مقرر در قانون اساسی محدود و مقید شده است. لذا به منظور تبیین امور موضوع صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی لازم است به قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» توجه شود. به منظور تأیید این دیدگاه می‌توان استدلال نمود که دیدگاه نویسندگان پیش‌نویس قانون اساسی نیز بر این نظر منطبق بوده است؛ چه آن‌که در پیش‌نویس این اصل مقرر شده بود «مجلس شورای ملی در عموم مسائل و در حدود صلاحیت، مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» که البته ظاهراً به جهت روشن بودن موضوع و این‌که گمان بر زائد بودن واژه صلاحیت وجود داشته در فرآیند تصویب نهایی این اصل واژه «صلاحیت» حذف شده است. به منظور فهم بهتر اصل «۷۱» در پرتو مقدر دانستن واژه «صلاحیت» در نگارش آن لازم است مفهوم صلاحیت بیشتر مورد واکاوی قرار گیرد. صلاحیت مفهومی است که عمدتاً در اروپای قاره‌ای شکل گرفته است (کاردونا، ۱۳۸۵، ص ۱۷۲) و فلسفه پردازش آن را می‌توان دلالت بر مسئله «تقسیم کار» و «تبیین وظیفه» دانست. (علی‌آبادی، ۱۳۸۳، ص ۵) در این منظومه فکری، صلاحیت مجموع اختیاراتی خواهد بود که به موجب قانون برای انجام اعمال معینی به کارگزاران داده شده است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷، ص ۴۶۱) و به عبارت دیگر صلاحیت، اختیار قانونی یک مأمور رسمی برای انجام پاره‌ای از امور است (لنگرودی، ۱۳۷۵، ش ۳۲۵۸).

۱۲۳- به منظور مطالعه دیدگاه مخالف مراجعه کنید: آخوند خراسانی، محمدکاظم بن حسین، کفایة الاصول، ص ۲۲۷.



بنابر مراتب فوق، مدلول اصل «۷۱» قانون اساسی با عنایت به مقدر فرض نمودن واژه «صلاحیت» در عبارت «در حدود (صلاحیت) مقرر در قانون اساسی» آن خواهد بود که مجلس شورای اسلامی در عموم مسائلی که قانون اساسی تصریح به صلاحیت تقنینی مجلس در آن مورد نموده است، حق قانون‌گذاری خواهد داشت. بنابراین به جز مواردی که به نص خاص اصلی از اصول قانون اساسی، قاعده‌گذاری در آن مورد به تصویب قانون منوط شده باشد، مجلس حق قانون‌گذاری ندارد. (الهام، قلمرو قانون‌گذاری، ۱۳۸۹/۰۳/۰۹)

شاید به جهت تشابه در ساختار برداشت ارائه شده بتوان ادعا نمود این دیدگاه تا حدود زیادی وام گرفته شده از نگرش نوین قانون اساسی فرانسه مصوب ۱۹۵۸م. است؛ چه آن‌که بنابر سنت تقنینی پذیرفته شده در تاریخ فرانسه، یعنی حاکمیت مطلق و بلامنازع پارلمان در حوزه تقنین، به این نهاد اجازه داده می‌شد در هر موضوعی که خود صلاح می‌دانست قانون‌گذاری نماید. لیکن به موجب اصل «۳۴» اصلاحی قانون اساسی فرانسه، صلاحیت قانون‌گذاری مجلس از حیث افراد در یک قلمرو معین محصور شده است. این اصل به احصای موضوعاتی می‌پردازد که قانون‌گذار، صلاحیت وضع قانون درباره آن‌ها را دارد. بر این اساس صلاحیت قانون‌گذاری به دو حوزه مشخص محدود شده است؛ در بخش نخست پارلمان می‌تواند فقط در موضوعات مربوط به حق‌های مدنی، ملیت، جرائم و مجازات‌ها، مالیات، نظام انتخاباتی، تأسیس مؤسسات عمومی، تضمین بنیادین کارکنان اداری و نظامی دولت، ملی‌سازی شرکت‌ها یا خصوصی‌سازی قانون‌گذاری نماید. در بخش دوم نیز به قانون‌گذار اجازه می‌دهد تا فقط به «تعیین اصول بنیادین» در زمینه دفاع ملی، اداره آزاد مجامع محلی، آموزش، نظام مالکیت، حقوق کار، حقوق سندیکایی و تأمین اجتماعی بپردازد.<sup>۱۲۴</sup>

به نظر می‌رسد نگرش پذیرفته شده در نظام حقوقی فرانسه را می‌توان اینگونه توجیه نمود که در سنت حقوقی فرانسوی ضمن نفی مفهوم مستقل و ماهیت‌گرا برای قانون به تعریف شکلی و تشریفاتی آن تأکید شده است. بنابراین از حیث مطلق صلاحیت تقنین، کلیه امور بدون استثنا شأنت موضوع واقع شدن برای قانون‌گذاری را خواهند داشت. امری که به واسطه ایجاد امکان محتمل سواستفاده پارلمان، حاکمیت قانون را به دیکتاتوری پارلمانی تبدیل می‌نماید. بر همین اساس، قانون اساسی فرانسه صلاحیت قانون‌گذاری پارلمان را تنها در برخی حوزه‌ها و موضوعات مشخص به رسمیت شناخته است.

بنابر مراتب فوق به نظر می‌رسد قائلین به دیدگاه دوم نیز به بیراهه رفته‌اند؛ چراکه صرف نظر از سواستفاده‌هایی که در سال‌های اخیر مجالس قانون‌گذاری از موسع تعریف شدن حیطة صلاحیتی خود نموده‌اند، لیکن اولاً تفسیر این اصل بنابر خوانش این گروه در عمل خود به مشکلات بزرگ‌تر دیگری ختم خواهد شد که استبداد اجرایی و قضایی از محتمل‌ترین توالی فاسد این اندیشه به نظر می‌آید؛ ثانیاً حذف واژه «صلاحیت» از عبارت این اصل همچنان که قبلاً نیز گفته شد باید کاملاً حکیمانه و برآمده از تیزبینی خبرگان

قانون اساسی تحلیل شود. در حقیقت قائلین به دیدگاه دوم سعی داشته‌اند آن‌چه را که بزرگ‌ترین دلیل در نقض انتصاب اندیشه ایشان به قانون اساسی است، به عنوان دلیلی در تحکیم دیدگاه خود مصادره نمایند.

### دیدگاه سوم: عمومیت داشتن صلاحیت تقنینی مجلس به مثابه یک اصل و وجود یک‌سری استثنائات

در این منظرگاه فکری، مطابق اصل «۷۱» قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» که نتیجه آن اثبات صلاحیت عام تقنینی مجلس در حوزه موضوعات متعلق امر تقنین از یک‌سو و نفی این صلاحیت در خصوص موضوعات خارج شده از این قلمرو، بنابر تصریح قانون اساسی از سوی دیگر است. بنابراین مجلس تنها مرجع تقنین و قاعده‌گذاری در کشور نیست و در برخی موارد، قانون اساسی این امر را به مراجع دیگر و نهاده است که این موارد را باید مصادیق خروج تخصصی از صلاحیت تقنینی مجلس دانست.

بنابراین این دیدگاه در عام دانستن صلاحیت تقنینی مجلس از حیث امور موضوع تقنین با دیدگاه اول مشابه است، اما با توجه به این‌که در دیدگاه اول قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» را منصرف از حوزه افراد موضوع صلاحیت تقنینی مجلس دانسته و عبارت مذکور را تنها ناظر بر چگونگی و کیفیت اعمال صلاحیت قانون‌گذاری قلمداد نموده‌اند، باید دیدگاه سوم را برداشتی مستقل از اصل «۷۱» و در عرض دیدگاه‌های پیشین قلمداد نمود.

در توجیه این ادعا که مدلول عبارت «در حدود مقرر در قانون اساسی» ناظر بر قلمرو موضوعی افراد یا امور متعلق صلاحیت تقنینی مجلس است و نه کیفیت و محتوای قانون‌گذاری مجلس، می‌توان استدلال نمود: اولاً، اصل «۷۱» از شرع سخنی به میان نیاورده است، در حالی که قطعاً مراد مقنن تجویز تقنین در حدود قانون اساسی و مخالف موازین شرع نبوده است. بنابراین، مقصود مقنن نفی صلاحیت تقنینی در خارج از حدود مقرر در قانون اساسی بوده است و از این‌رو چون فرض مخالفت مصوبه مجلس با شرع در صورت خروج از حدود مقرر در قانون اساسی در نظر مقنن اساسی سالبه بانتفاع موضوع بوده، دیگر نیازی به اشاره بدان باقی نمانده است. البته ممکن است به این استدلال پاسخ داده شود که لزوم عدم مغایرت با شرع در خود قانون اساسی هم آمده است و لذا «حدود مقرر در قانون اساسی» عدم مغایرت با شرع را هم دربر می‌گیرد. اگرچه این پاسخ به لحاظ سیاق عبارات قانون اساسی خالی از وجه نیست، اما اگر با فضای حاکم بر مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی آشنایی داشته باشیم، می‌پذیریم که اعضای این مجلس به جهت حساسیت داشتن نسبت به رعایت موازین شرعی هیچ‌گاه حاضر نبوده‌اند به این استدلال که یکی از مندرجات اصول قانون اساسی لزوم نداشتن مغایرت مصوبات با شرع است، اقدامات قانونی یا اجرایی نهادهای حکومتی را صرفاً به عدم مغایرت با قانون اساسی مشروط نمایند؛ چه آن‌که به کرات و در اصول متعددی هم عرض شرط عدم مغایرت با قانون یا قانون اساسی عدم مغایرت با شرع را نیز تصریح نموده‌اند.

ثانیاً، در صورتی که مراد از اصل «۷۱» خروج تخصصی نباشد، حداقل بخشی از مقرر مندرج در اصل «۷۲» از قبیل تحصیل حاصل و لغو خواهد بود. زیرا با وجود حکم مقرر در اصل «۷۱» نیازی به گفتن این مطلب در اصل «۷۲» نیست که «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با قانون اساسی مغایرت داشته باشد» و این امر، تکرار بی‌علت یک حکم و بیهوده محسوب خواهد شد، امری که از حکیم صادر نمی‌شود. (عالی‌پناه، علیرضا، بررسی قلمرو صلاحیت تقنینی مجلس، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، در دست چاپ)

ثالثاً، همان‌گونه که پیش از این نیز به نقل از علمای اصول تصریح شد، اصل در قید وارد بر حکم عام، تعلق آن به موضوع یا متعلق موضوع است نه تعلق آن به کیفیت حکم.<sup>۱۲۵</sup> (خوبی، اجود التقریرات، ص ۴۵۸؛ سبحانی، تهذیب‌الاصول، ص ۳۴؛ مغنیه، علم اصول الفقه فی ثوبه الجدید، ص ۱۷۹) از این رو این قید را نباید قید حکم بدانیم بلکه باید پذیرفت قید به متعلق موضوع اصل «۷۱» تعلق گرفته است. لذا تقنین در «خارج از حدود مقرر در قانون اساسی» موضوعی و تخصصی از صلاحیت تقنینی مجلس خارج است نه تخصیصاً.

نهایت کلام آن‌که بنابر مقتضای جمع اصول «۷۱» و «۷۲» می‌توان گفت: «مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند، مگر این‌که محتوای مصوبه مذکور با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد». بنابراین، اصل «۷۱» به موارد خروج تخصصی از صلاحیت تقنینی مجلس و اصل «۷۲» به موارد خروج تخصیصی اشاره می‌کند.

بنابر مراتب پیش گفته می‌توان از طریق تعیین مواردی که موضوعی از صلاحیت قانون‌گذاری مجلس خارج هستند، قلمرو موضوعی صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی را موارد باقی مانده قلمداد نمود. در این راستا رجوع به اصول قانون اساسی و نصوصی که اعتباری هم‌سنگ اصول قانون اساسی دارند (مثل نظریات تفسیری شورای نگهبان و احکام حکومتی مقام معظم رهبری) راهگشا خواهد بود. از جمله مواردی که علی‌رغم ماهیت قاعده‌گذاری آن، تخصصاً از صلاحیت تقنینی مجلس خارج شده‌اند عبارتند از:

۱. تعیین سیاست‌های کلی نظام که در صلاحیت مقام رهبری است. (بند «۱» اصل «۱۱۰»)
۲. اصلاح و تغییر قانون اساسی که در صلاحیت شورای بازنگری قانون اساسی است. (اصل «۱۷۷»)
۳. تفسیر قانون اساسی که در صلاحیت شورای نگهبان قانون اساسی است. (اصل «۹۸»)
۴. تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور که در صلاحیت شورای عالی امنیت ملی است. (بند «۱» اصل «۱۷۶»)
۵. سیاست‌گذاری در حیطه صلاحیت شورای عالی انقلاب فرهنگی که در صلاحیت آن شورا است. (اصل «۵۷»)
۶. تصویب قانون انتخابات مجلس خبرگان رهبری شامل شرایط ناخبان و منتخبان و موارد دیگر، آئین‌نامه داخلی و وظایف مجلس خبرگان که در صلاحیت آن مجلس است. (اصل «۱۰۸»)

۱۲۵- به منظور مطالعه دیدگاه مخالف مراجعه کنید به: آخوند خراسانی، محمدکاظم بن حسین، کفایة الاصول، ص ۲۲۷.

۷. مقررات مربوط به مجمع تشخیص مصلحت نظام که به وسیله آن مجمع تهیه و به تصویب مقام رهبری می‌رسد. (اصل «۱۱۲»)

۸. تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبان که انجام وظایف آن به تشخیص شورا متوقف بر آنها است، برعهده خود این شورا است. (نظر تفسیر شماره ۱۶/۳۰/۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان) و (مجموعه اساسی، ۱۳۸۶، ص ۷۷)

ممکن است ادعا شود که تفکیک محدودیت‌های تخصصی و تخصصی صلاحیت تقنینی مجلس صرفاً یک لفاظی است و هیچ‌گونه اثر عملی بر آن مترتب نیست؛ به‌خصوص که به هر حال قانون‌گذاری توسط مجلس در مواردی که اساساً در صلاحیت یک نهاد دیگر قرار گرفته است، مصداق اجلای تعارض با قانون اساسی بوده و بنابر اصل «۷۲» قانون اساسی، قطعاً مورد ایراد شورای نگهبان قرار خواهد گرفت. بنابراین تفسیر قید «در حدود مقرر در قانون اساسی» به مثابه قید موضوع صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی و تفسیر محدودیت‌های اصل «۷۲» به مثابه محدودیت‌های حکمی صلاحیت قانون‌گذاری مجلس فاقد اثر عملی خواهد بود.

در پاسخ به این اشکال باید دقت نمود که به موجب تفسیر ارائه شده از اصل «۷۱» قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در ورود به برخی موضوعات و قانون‌گذاری برای آنها اساساً فاقد صلاحیت بوده و بنابر یک تحلیل مبنایانه باید بگوییم در این موارد مصوبه مجلس حتی به عنوان یک مصوبه گویی که اساساً هیچ‌گاه وقوع حقوقی نخواهد یافت؛ زیرا که وقوع یک عمل حقوقی بنابر ماهیت اعتباری آن در عالم تشریح، منوط به صلاحیت داشتن جاعل و معتبر آن است. بنابراین هرگاه مجلس خارج از حدود مقرر در قانون اساسی و برخلاف اصل «۷۱» مصوبه‌ای را وضع نماید، شورای نگهبان مصوبه مذکور را تخصصاً خارج از صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی اعلام خواهد نمود و مجلس حق ندارد بر چنین مصوبه‌ای اصرار و مسئله را برای حل اختلاف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال نماید.

در تبیین نظر فوق باید توجه داشت که مطابق اصل «۱۱۲» قانون اساسی، ارسال مصوبه اختلافی به مجمع مذکور مخصوص مواردی است که شورای نگهبان علی‌رغم آن که شمول صلاحیت تقنینی مجلس را در ورود به آن عرصه پذیرفته است: «... مصوبه مجلس شورای اسلامی را ... خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند...» و این امر در صورتی متصور است که مجلس در حدود صلاحیت ذاتی خود به تصویب مصوبه اقدام کرده باشد. چه آن که گفته شد، در صورتی که مجلس خارج از حدود مقرر در قانون اساسی سعی در جعل قاعده‌ای نموده باشد، مصوبه مذکور وقوع حقوقی نیافته و لاجرم از جهت مخالفت با شرع یا قانون اساسی قابل بررسی نیست. البته ممکن است در پاسخ به این نقد گفته شود فرض تحقق چنین فاجعه‌ای بعید است، لذا نباید در تحلیل حقوقی به آن پرداخت. با این حال به نظر می‌رسد اولاً این فرض محال نیست و صرف بعید بودن آن نیز رافع ایراد نیست، کما این که به شهادت تاریخ

در برخی مواقع سیاست‌مداران به استفاده از این سوءبرداشت قانونی وسوسه شده‌اند.

به‌علاوه منحصر دانستن شمول اصل «۱۱۲» به مصوبات مورد ایراد مجلس از حیث مغایرت با اصل «۷۲» قانون اساسی، منطقاً نیز مقبول به نظر می‌رسد؛ زیرا معقول نیست قانون اساسی در اصل «۱۱۲» تمام اصول خود را نفی کرده و به مجمع تشخیص مصلحت نظام اختیار نسخ و تعطیل تمام یا برخی از مقررات خود را به صورت مجبه کلیه داده باشد؛ مانند این که مجلس قانونی در خصوص مادام‌العمر شدن دوره نمایندگی یا ریاست جمهوری، عزل مقام رهبری، انحلال مجلس خبرگان و مانند این‌ها تصویب کند و پس از رد مصوبه به وسیله شورای نگهبان، با اصرار آن را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال کند و مجمع نیز با در نظر گرفتن یک مصلحت مزعوم آن را موافق مصلحت نظام تشخیص دهد! همچنین است آن هنگام که مجلس مصوبه‌ای در خصوص امور تکوینی یا امور خارج از حوزه حکومتی (مثل قضاوت در خصوص اثبات یا رد یک نظریه علمی بر طبق موازین فلسفه علم و یا قاعده‌گذاری در مورد امور خصوصی افراد که نسبتی با مصالح و منافع عمومی نداشته باشد)<sup>۱۲۶</sup> وضع نماید که با توجه به خروج موضوعی این امور از حیطه صلاحیت‌های اعتباری و عمومی حکومت، امکان اصرار مجلس بر مصوبه خود در مقابل شورای نگهبان و در نهایت تأیید آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود ندارد.

## بر آیند

در تحلیل قلمرو صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی باید توجه نمود که اولاً حکم مندرج در اصل «۷۱» قانون اساسی ناظر بر تصریح به صلاحیت اختیاری مجلس در قانون‌گذاری است. بر این اساس در موضوعاتی که مجلس احراز ضرورت نماید، پس از ابتکار طرح یا لایحه مجاز در قانون‌گذاری و قاعده‌سازی هنجاری خواهد بود. این صلاحیت جزء صلاحیت‌های تخییری مجلس بوده و علی‌الاصول تکلیف حقوقی در اعمال چنین صلاحیتی وجود نخواهد داشت.

به‌علاوه باید توجه داشته باشیم در صورت احراز ضرورت قانون‌گذاری، صلاحیت تقنینی مجلس ماهیتاً به اموری تعلق خواهد گرفت که شأنیت امر تقنینی را داشته باشند و بنابر تعاریف و مفاهیم اصطلاحی دانش حقوق مصوبه مجلس در آن حوزه با مفاهیم و ماهیت دانش واژه «قانون» مطابقت داشته باشد، همچنان که اصل «۷۱» مقرر داشته است که مجلس «قانون» و نه هر مصوبه‌ای را تصویب نماید. در نوشتار حاضر تلاش شد ضمن واکاوی مفهوم قانون ویژگی‌هایی مثل آمرانه و الزام‌آور بودن به مثابه اوصاف ذاتی نهاد قانون تلقی شود و لازم است کلیه مصوبات تقنینی مجلس واجد دو وصف پیش گفته باشند. همچنین در خصوص لزوم یا عدم لزوم

۱۲۶- منظور از امور خصوصی افراد آن است که اموری از حوزه خصوصی شهروندان جامعه بدون آن که نقشی در روابط جمعی و ساحت عمومی جامعه از حیث مصالح یا مفاسد داشته باشد، موضوع قانون‌گذاری حکومت واقع شود که در تمامی مکاتب و دیدگاه‌ها چنین موضوعاتی از شمول صلاحیت حکومت‌ها خارج شده است. حتی در میان قائلین به نظریه ولایت فقیه نیز به صراحت تأکید شده است تنها آن بخش از شئون ولایی پیامبر و امام در عصر غیبت به فقیه جامع‌الشرایط تفویض شده است که به منظور اداره اجتماع و تامین مصالح عمومی لازم است. به منظور مطالعه بیشتر رجوع کنید: مومن، محمد، مبادی ولایت فقیه، مجله حکومت اسلامی، شماره ۲، ۱۳۷۵، ص ۱۱.

شرطیت عام بودن مصوبات تقنینی مجلس به نظر می‌رسد باید بحث را در حوزه مفهوم‌شناسی سه‌گانه «تقنین»، «اجرا» و «قضا» در ذیل اصول «۵۷»، «۵۸»، «۶۰» و «۶۱» قانون اساسی پیگیری نمود.

از حیث افراد موضوع قانون‌گذاری نیز مجلس باید در حدودی که به صلاحیت‌ها و حیطه‌های مقرر شده در قانون اساسی تجاوز ننماید، یعنی «در حدود مقرر در قانون اساسی»، قانون وضع نماید. بنابراین مجلس نمی‌تواند به واسطه تصویب قانون، ساختار یا نهادی را از قانون اساسی کم یا اضافه نماید یا صلاحیت‌ها و اختیارات تصریح شده در قانون اساسی را کاهش یا افزایش دهد.

در صورتی که مجلس برخلاف هر یک از دو محور تبیین شده از این اصل قانون‌گذاری نماید، به نظر می‌رسد که شورای نگهبان موظف باشد مصوبه مجلس را از جهت مغایرت با اصل «۷۱» و خروج از مطلق صلاحیت تقنینی یا خروج تخصصی از صلاحیت تقنینی مجلس مورد ایراد قرار دهد که در هر دو مورد از آن جایی که اساساً صلاحیتی برای مجلس وجود نداشته است، مصوبه مجلس به هیچ عنوان در عالم اعتبارات معتبر قلمداد نخواهد شد و گویی که اساساً اراده مجلس به مرحله وجود در عالم اعتبارات نمی‌توانسته ختم شود، حالتی که می‌توانیم آن را جهت تقریب به ذهن به یک جرم عقیم تشبیه نماییم. بنابراین در این موارد مجلس امکان اصرار بر مصوبه خود و ارسال آن به مجمع تشخیص مصلحت نظام را نخواهد داشت.

## منابع

۱. اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (تدوین)، مجموعه قوانین اساسی، نشر معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات ریاست جمهوری، ۱۳۸۶.
۲. اصلانی، فیروز، سخنرانی در مرکز تحقیقات شورای نگهبان با عنوان محدوده قلمرو قانون گذاری، ۱۳۸۹/۰۳/۱۱.
۳. الهام، غلامحسین، سخنرانی در مرکز تحقیقات شورای نگهبان با عنوان محدوده قلمرو قانون گذاری، ۱۳۸۹/۰۳/۰۹.
۴. تفتازانی، سعدالدین، شرح مقاصد، نشر شریف الرضی، قم، ۱۴۰۹ ق، سال ۱۳۷۲ ش.
۵. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مقله عمومی علم حقوق، نشر گنج دانش، تهران ۱۳۸۴.
۶. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، کتابخانه گنج دانش، تهران، چاپ پنجم، ۱۳۷۰.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، تهران، ۱۳۷۵.
۸. حائری یزدی، مهدی، حکمت و حکومت، شاری، لندن، ۱۹۹۵م.
۹. خراسانی (آخوند)، محمدکاظم بن حسین، کفایه الاصول، مؤسسه آل البیت لاحیاء التراث، قم، ۱۴۲۷ق.
۱۰. خوبی، سیدابوالقاسم، اجود التقریرات (تقریرات درس میرزای نائینی)، مؤسسه صاحب الامر، قم، ج ۱، ۱۴۲۰ق.
۱۱. راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری، مرکز پژوهش های مجلس، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۲. روسو، ژان ژاک، قرارداد اجتماعی، ترجمه مرتضی کلاترین، انتشارات آگله تهران، ۱۳۸۰.
۱۳. زبیدی، محمدبن محمد مرتضی، تاج العروس من جواهر، مصحح: شیری، علی، مرکز اطلاعات و مدارک اسلامی، تهران، ۱۳۸۶.
۱۴. سبحانی، جعفر، تهذیب الاصول (تقریرات درس امام خمینی)، اسماعیلیان، قم، ج ۲، ۱۳۶۳.
۱۵. طباطبایی مومتمنی، منوچهر، آزادی های عمومی و حقوق بشر، نشر دادگستر، تهران، چاپ دوم ۱۳۷۵.
۱۶. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، انتشارات سمت، تهران، چاپ پانزدهم ۱۳۸۷.
۱۷. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اداری، سمت، تهران، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۶.
۱۸. عالی پناه، علیرضا، تبارشناسی عدالت حقوقی، مجله معارف اسلامی و حقوق، سال هشتم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۸۶.
۱۹. عالی پناه، علیرضا، حدود صلاحیت های مجلس شورای اسلامی، گزارش به کارشناسی در مرکز پژوهش های مجلس، در دست چاپ.
۲۰. علی آبادی، علی، آئین دادرسی تخلیفات اداری، انتشارات گنج دانش، تهران، ۱۳۸۳.
۲۱. علی آبادی، علی، آئین دادرسی تخلیفات اداری، انتشارات گنج دانش، تهران، ۱۳۸۳.
۲۲. عمید زنجانی، سخنرانی در مرکز تحقیقات شورای نگهبان با عنوان قانون گذاری، مجلس شورای اسلامی، قوه مجریه، ۱۳۸۹/۲/۱۸.
۲۳. کاتوزیان، ناصر، گامی به سوی عدالت، انتشارات دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۷۸.
۲۴. کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، ج ۱، شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۳۸۰.
۲۵. کاردونا، فرانسیسکو، تفویض اختیار تصمیم گیری اداری: ابزاری برای مدیریت عمومی مطلوب، ترجمه همتی، مجتبی، دوفصلنامه حقوق عمومی و حقوق بشر سال اول و دوم، شماره ۲، بهار و تابستان ۱۳۸۵.
۲۶. گرجی، علی اکبر، سخنرانی در مرکز تحقیقات شورای نگهبان با عنوان قلمرو قانون گذاری، ۱۳۸۹/۰۲/۲۸.
۲۷. گری، جان، فلسفه سیاسی فون هایک، ترجمه خشایار دیهیمی، طرح نو، تهران، ۱۳۷۹.
۲۸. محمصانی، صبحی رجب، فلسفه قانون گذاری در اسلام، ترجمه اسمعیل گلستانی، انتشارات آثار اندیشه، تهران، چاپ سوم، ۱۳۸۶.
۲۹. مصباح یزدی، محمدتقی، حکومت اسلامی و ولایت فقیه، مرکز چاپ و نشر سازمان تبلیغات اسلامی، قم، چاپ اول ۱۳۶۹.
۳۰. معین، محمد، فرهنگ فارسی، انتشارات امیرکبیر، تهران، ج ۲، ۱۳۶۲.
۳۱. مغنیه، محمدجواد، علم أصول الفقه فی ثوبه الجدید، انتشارات ذوالفقار، قم، الطبعه الثانيه بی تا.
۳۲. مومن، محمد، «مبادی ولایت فقیه»، مجله حکومت اسلامی، شماره ۲، ۱۳۷۵، صص ۶-۱۲.
۳۳. مونتسکیو، شارل دو، روح القوانين، ترجمه علی اکبر مهتدی، امیر کبیر، تهران، ۱۳۷۰.
۳۴. مهرپور، حسین، مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشر دادگستر، تهران، ۱۳۸۷.
۳۵. نفیسی، علی اکبر (ناظم الاطبا)، فرهنگ نفیسی، انتشارات خیام، تهران، ۱۳۴۳.
۳۶. هابز، توماس، لویاتان، ویرایش و مقدمه از سی. بی. مکفرسون، ترجمه حسین بشیریه، نشر نی، تهران، ۱۳۸۱.
۳۷. هایک، فردریش فون، «آزادی اقتصادی و حکومت انتخابی»، در: هایک، فردریش فون، در سنگر آزادی، ترجمه عزت... فولادوند، لوح فکر، تهران، ۱۳۸۲.

۳۸. هداوند، مهدی و مشهدی، علی، اصول حقوق اداری، انتشارات خرسندی، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۳۹. هداوند، مهدی، مدون‌سازی آئین‌های اداری در آئین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری، تالیف مجموعه‌ای از نویسندگان، انتشارات خرسندی، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۴۰. همایون کاتوزیان، محمدعلی، اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، نشر مرکز، تهران، ۱۳۷۷.
41. Aquinas, T., *Summa Theologica*, Trans. J.G. Dawson, ed. J'Entreves, Oxford, Basil Blackwell, 1948.
42. Austin, J., *The Province of Jurisprudence Determined*, ed. by H.L.A. Hart, George Weidenfeld & Nixolson Ltd, 1954.
43. Finnis, J., *Aquinas: Moral, Political and Legal Theory*, New York, OUP, 1998.
44. Finnis, J., *Natural Law and Natural Rights*, Oxford, OUP, 1980.
45. Hart, H.L.A., *the Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1961.
46. Hayek, F.A., *the Constitution of Liberty*, London, Rutledge, 1993.
47. Kelsen, H., "The Function of a Constitution", Trans. By I. Stewart, in *Essays on Kelsen*, Ed. By R. Tur and W. Twining, Oxford: Clarendon Press, 1986.
48. Kelsen, H., *the Pure Theory of Law*, Trans. from the 2nd Revised and Enlarged German ed. by M. Knight, Berkeley: UCP, 1970.
49. Mcleod, I., *Legal Theory*, London, MacMillan, 1999.
50. Ponce Juli, "Good Administration and Administrative Procedures" *Global Legal Studies*, 552, 2005.
51. Raz, J., *the Concept of a Legal System*, Oxford, OUP, 1978.
52. Raz, Joseph, *the Rule of Law and its Virtue*, *Law Quarterly Review*, vol. 93, 1977.
53. Raz, Joseph, *Voluntary Obligations and Normative Powers*, the Aristotelian Society, Supplementary, Volume XLVI 1972.
54. Recommendation of the commission of ministers No. R (80) 2 concerning the Exercise of Discretionary Power by Administrative Authorities, 316th Mtg, 11march 1980.
55. Roth, M.T., *Law Collections from Mesopotamia and Asia Minor*, Atlanta, Scholars Press, 1997.
56. Spaak, Torben, *The Concept of Legal Competence*, in: [http://ivr-enc.info/index.php?Ttitle=the Concept\\_of\\_Legal\\_Competence](http://ivr-enc.info/index.php?Ttitle=the+Concept_of_Legal_Competence).
57. Stewart, Cameron, *The Rule of law and the Tinkerbell Effect: Theoretical Considerations, Criticisms and Justifications for the Rule of law*, *Macquarie Law Journal*, Vol 4, 2004.
58. Stockhammer, M. (ed.), *Plato Dictionary*, New York, Philosophical Library, 1963.
59. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>
60. <http://constitutionus.com>



# پیشنادهای اولیه در مورد ایده اولیه سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری

کمیسیون مشترک

## محورهای پیشنهادی در خصوص سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری

### کمیسیون حقوقی و قضایی

#### ویرایش اول

۱- قلمرو صلاحیت نهادهای مختلف در نظام قانون گذاری

#### الف) مجلس شورای اسلامی

- تعریف حدود مقرر در قانون اساسی (محدودیت‌ها)
  - تفکیک بین امور تقنینی و اجرایی
  - اختیارات و محدودیت‌ها در تصویب بودجه
  - نحوه و میزان تغییرات در تصویب بودجه
  - طرح‌های دارای بار مالی
  - حدود صلاحیت تقنینی در امور برنامه، بودجه، اداری و استخدامی (اصل «۱۲۶»)
  - اختیار مجلس در وضع قانون نسبت به یک موضوع، پس از مصوبه دولت در آن موضوع
- ب) اختیار مجمع در تشخیص مصلحت، در موارد اختلافی بین مجلس و شورای نگهبان در موارد:
- نسبت به مصوبات مجلس که خارج از صلاحیت قانون گذاری مجلس تصویب شده است. از جمله مصوبات مجلس در امور اجرایی (مغایر اصل «۶۰» قانون اساسی)
  - در مصوبات مغایر با نص قانون اساسی
  - در طرح‌های دارای بار مالی (مغایر اصل «۷۵» قانون اساسی)

#### ج) شورای عالی انقلاب فرهنگی

۱. نسبت مصوبات این شورا با مصوبات مجلس شورای اسلامی و مجمع تشخیص مصلحت
۲. صلاحیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی در نظام قانون گذاری

- مفهوم مصوبات این شورا با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و مجمع تشخیص مصلحت
  - نظارت بر رئیس‌جمهور و وزرا با استفاده از تذکر، سؤال و استیضاح در حوزه وظایف یا اختیارات
  - حدود صلاحیت مجلس نسبت به تحقیق و تفحص در تمام امور کشور
  - نظارت دیوان محاسبات بر عملکرد بودجه‌ای دولت
۳. بند «د» سیاست‌های کلی برنامه پنجم با عنوان تقنین و قانون‌گذاری به تصویب شورای محترم مجمع رسید ولیکن در سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری مورد تأیید قرار نگرفت و می‌تواند در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مورد توجه قرار گیرد. این بند به شرح زیر است:

#### (د) تقنین و قانون‌گذاری

- ۱- تقویت نقش نرم‌افزاری نظام و قانون‌گذاری متناسب در جهت اصول قانون اساسی و با اولویت تحقق سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام، سیاست‌های کلی اصل «۴۴» و با تأکید بر شفاف‌سازی حقوق و تکالیف شهروندان و تضمین حقوق خصوصی و آزادی‌های اجتماعی آحاد جامعه.
- ۲- بهبود نحوه تدوین قوانین از طریق:
  - ۱-۲- پیش‌بینی سازوکار مناسب در آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و روند قانون‌گذاری برای اعمال سیاست‌های کلی نظام ویژه سیاست‌ها و الزامات سند چشم‌انداز و برنامه توسعه.
  - ۲-۲- روان‌سازی قوانین و تنقیح و اصلاح و کاهش قوانین موجود براساس معیارهای اسلامی قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و نیازهای واقعی.
  - ۲-۳- بهره‌گیری از نظر کارشناسان حقوقی حین بررسی قوانین در کمیسیون‌ها.
  - ۲-۴- توجه به مصالح ملی و اتکای طرح‌ها و لوایح به پژوهش‌های علمی ملی.
  - ۲-۵- رعایت ضوابط نگارش، شماره‌گذاری، نام‌گذاری، فصل‌بندی، تقسیم‌بندی و تعریف واژه‌های اختصاصی و مشترک در قوانین و مقررات.
  - ۲-۶- احصاء و تصریح به لغو تمام یا قسمتی از مندرجات قوانین و مقررات قبلی در قوانین و مقررات جدید.
  - ۲-۷- وضع قوانین جامع موضوعی در جهت حفظ ثبات و انسجام آن‌ها.
- ۳- تقویت بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی بر حسن اجرای امور کشور با استفاده از ابزارها و سازوکارهای قانونی و با رعایت اولویت‌های زیر:
  - ۳-۱- تقویت فرهنگ قانون‌گرایی در دستگاه‌های اجرایی و جلوگیری از تصمیمات غیرقانونی.
  - ۳-۲- اجرای صحیح قوانین پشتیبان سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی، نظیر اصل «۴۴».

۳-۳- ایجاد ثبات در نظام مالی و پولی کشور.

۳-۴- اجرای صحیح قانون برنامه و بودجه سالانه کشور.

۳-۵- نظارت جهت حذف بسترهای فساد و مبارزه با مفاسد اقتصادی.

۳-۶- نظارت جهت حفظ حقوق شهروندان.

## ویرایش دوم: محورها و ایده‌های پیشنهادی برای سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

### ۱- ارزیابی ضرورت‌ها و تأثیرات قوانین

۱-۱- تشخیص نیازهای واقعی جامعه و تحلیل عادلانه آن

۱-۲- تعیین شاخص‌های اولویت و فوریت در قانون‌گذاری

### ۲- وظایف مجلس و نمایندگان

۲-۱- تمرکز قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی

۲-۲- حضور افراد دارای تعهد و تخصص در تراز نمایندگی مجلس نظام جمهوری اسلامی

۲-۳- داشتن نگاه ملی در قانون‌گذاری و پرهیز از بخشی‌نگری و منطقه‌گرایی

۲-۴- حدود اختیار نمایندگان در امور اجرایی مربوط به حوزه انتخابی

۲-۵- وظایف نمایندگان مجلس از جمله حفظ عزت و عظمت مجلس، ترجیح مصالح کلی کشور بر

مصالح حوزه انتخابی، ساده زیستی و پرهیز از اسراف، آرمان‌گرایی همراه با واقع‌بینی

۲-۶- قانون‌گذاری متناسب در جهت شفاف‌سازی حقوق و تکالیف شهروندان و تضمین حقوق

خصوصی و آزادی‌های اجتماعی آحاد جامعه

### ۳- ویژگی‌های هنجارهای حقوقی (قوانین و مقررات)

۳-۱- تعیین ویژگی‌های قانون مطلوب از قبیل کارآمدی، اتقان، ثبات نسبی، گستردگی شمول، معطوف

بودن به نیازهای واقعی و منافع عمومی، ابتناء بر اصول و قواعد قانون‌نویسی، شفافیت، قابلیت اجرا،

قابلیت سنجشی میزان تحقق و بهره‌مندی از خرد جمعی و ظرفیت‌های کارشناسی کشور و سه قوه

۳-۲- تعیین ویژگی‌های مقررات مطلوب از جمله انطباق با متن و روح قوانین

۴- سلسله مراتب هنجارهای حقوقی (قوانین و مقررات) از جمله قانون اساسی، قانون برنامه توسعه، قانون عادی، تصویب‌نامه، آئین‌نامه، بخش‌نامه، رأی وحدت رویه و مصوبات لازم‌الاجرای در حکم قانون و...

۴-۱- ابتناء انطباق و عدم مغایرت قوانین با موازین اسلامی، قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی، احکام رهبری و مصالح نظام جمهوری اسلامی و تأمین آن‌ها در قوانین

۴-۲- تفکیک دقیق قانون‌گذاری از اجرا و ترسیم دقیق مرزها و وظایف و اختیارات مراجع تصویب مقررات با مجلس

۴-۳- جایگاه قوانین برنامه‌های توسعه و بودجه در نظام حقوقی

۴-۴- پیش‌بینی سازوکار مناسب در آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و روند قانون‌گذاری برای اعمال سیاست‌های کلی نظام به‌ویژه سیاست‌ها و الزامات سند چشم‌انداز و برنامه توسعه

#### ۵- فرآیند قانون‌گذاری

۵-۱- اتکای طرح‌ها و لوایح به پژوهش‌های علمی (تخصصی، مالی، حقوقی و...)

۵-۲- بهره‌گیری از نظرات کارشناسان در کمیسیون‌ها

۵-۳- حضور فعال و با مطالعه قبلی نمایندگان در کمیسیون‌ها و صحن مجلس

#### ۶- تفسیر قانون

۶-۱- تعیین قواعد کلی تفسیر قوانین

#### ۷- قواعد تنقیح قوانین و اتخاذ رویکرد تدوین قوانین جامع و موضوعی

۷-۱- تبعیت طرح‌ها و لوایح از قواعد تنقیح قوانین

۷-۲- ارتباط قوانین و مقررات با یکدیگر از طریق قرار گرفتن در یک ساختار جامع و موضوعی

۷-۳- احصاء و تصریح به لغو تمام یا قسمتی از مندرجات قوانین و مقررات قبلی در قوانین و مقررات جدید

**۸- نظارت**

- ۸-۱- تحقق کامل نظارت بر قانون‌گذاری (قوانین و مقررات) و توانمندسازی ساختارها و فرآیندهای آن
- ۸-۲- نظارت قوه مقننه بر اجرای قوانین به‌ویژه قوانین پشتیبان سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظیر اصل «۴۴» و قانون برنامه توسعه و بودجه سالانه کل کشور
- ۸-۳- نظارت قانونی قوه مقننه بر عملکرد قوه مجریه و سایر نهادها (تذکر، سؤال و استیضاح، تحقیق و تفحص، کمیسیون اصل «۹۰»، دیوان محاسبات) و تقویت فرهنگ قانون‌گرایی در دستگاه‌های اجرایی و جلوگیری از تصمیمات غیرقانونی
- ۸-۴- نظارت بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی

**ویرایش سوم: ایده‌ها و محورهای پیشنهادی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری**

کمیسیون حقوقی و قضایی (مورخ ۱۳۹۱/۳/۲۲)

- ۱- وظایف مجلس و نمایندگان
- ۲- ارزیابی ضرورت‌ها و تأثیرات قوانین
- ۳- سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و ویژگی هر یک از آنها
- ۴- جایگاه قوانین برنامه‌های توسعه و بودجه در نظام حقوقی
- ۵- تفسیر قانون
- ۶- قواعد تنقیح قوانین و اتخاذ رویکرد تدوین قوانین جامع و موضوعی
- ۷- نظارت بر اجرای قوانین
- ۸- نظارت قانونی بر عملکرد قوه مجریه و سایر نهادها

## ویرایش نهایی: ایده اولیه برای تدوین سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

قانون‌گذاری تعیین مسیر جریان امور کشور توسط مجلس شورای اسلامی در چهارچوب موازین شرعی، اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام است و سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری بایستی علاوه بر رعایت ویژگی‌های اصلی قانون مطلوب از قبیل کارآمدی، ثبات نسبی، معطوف بودن به نیازهای واقعی، شفافیت، قابلیت اجرا و قابلیت سنجش داشتن، اصلی‌ترین چالش در شرایط فعلی که همانا تفکیک حوزه‌های قانون‌گذاری و اجراست را مرتفع کند. البته انطباق با مقررات بالادستی (قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و...) و چگونگی تأمین اهداف مقررات مذکور به وسیله قانون عادی و نیز حتی‌الامکان رعایت شاخص‌های اولویت در امر قانون‌گذاری با توجه به اختیارات مجلس شورای اسلامی از اموری هستند که باید در امر سیاست‌های کلی مورد توجه قرار گیرد.

## محورهای پیشنهادی برای تدوین پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

### کمیسیون حقوقی و قضایی

#### وظایف مجلس و نمایندگان

مجلس شورای اسلامی رکن اصلی قوه مقننه در نظام جمهوری اسلامی ایران است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل شده و مصوبات آن در صورت تأیید شورای نگهبان برای اجرا به قوه مجریه و قوه قضائیه ابلاغ خواهد شد. در برخی مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد که درخواست این مراجعه به آراء عمومی نیز باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد. مجلس از سایر قوا مستقل است و به‌طور قانونی نباید هیچ اثرگذاری از بیرون بر تصمیمات مجلس وجود داشته باشد. مجلس شورای اسلامی مسئولیت وضع قانون، نظارت و ارزیابی قوه مجریه، تحقیق و تفحص، رسیدگی به شکایات از طرز کار قوای سه‌گانه و تفسیر قوانین عادی و... را برعهده دارد. نمایندگان مجلس شورای اسلامی نیز براساس مسئولیت نمایندگی در جلسات مجلس و کمیسیون‌های مربوطه شرکت می‌کنند و حق تذکر، سؤال و استیضاح دارند.

مقام معظم رهبری در خصوص وظایف مجلس شورای اسلامی و نمایندگان آن در بیاناتشان به نکات مهمی از جمله موارد ذیل اشاره فرموده‌اند:

#### وظایف مجلس

- وظایف اصلی مجلس و نمایندگان که در قانون اساسی مشخص شده است؛ یک نظارت بر امور دولت، دو تعیین وزرا و سه قانون‌گذاری (اهم وظایف است). (۱۳۷۵/۳/۲۹)
- وظایف اساسی و کلان مجلس که حتی از قانون‌گذاری هم مهم‌تر است، یکی حفظ آبروی این ملت و انقلاب است و دیگری حفظ الزاماتی که حضور در جامعه بین‌المللی را با سر برافراشته و شخصیت مقتدر ایجاب می‌کند.
- نقش حقیقی مجلس در اداره امور کشور و تأثیر عمیق و تعیین‌کننده آن در سرنوشت و جهت‌گیری‌های کشور. (۱۳۷۱/۳/۷)
- مجلس در همه حال باید منادی شعارهای اصولی انقلاب و پاسدار خط ترسیم شده حضرت امام باشد.
- مجلس پدیدآورنده نرم‌افزار اصلی حرکت کشور است؛ باید لحظه‌ای از این تکلیف غفلت نرزد. (۱۳۸۷/۳/۷)

## وظایف نمایندگان

- حفظ عزت و عظمت مجلس؛
- حفظ فضای وحدت و همدلی در مجلس؛
- ساده‌زیستی و پرهیز از اسراف و هدر دادن وقت؛
- ترجیح مصالح کلی کشور بر مصالح حوزه‌های انتخابی؛
- پیوند با مردم؛
- آرمان‌گرایی همراه با واقع‌بینی.

## ۱- ارزیابی ضرورت‌ها و تأثیرات قوانین

ارزیابی ضرورت‌ها و تأثیرات قوانین از یک‌سو یکی از عناصر مهم جامعه‌شناسی قانون‌گذاری و از سوی دیگر، بخش مهمی از روش‌شناسی تقنینی را تشکیل می‌دهد و برخلاف تهیه پیش‌نویس قانون، ارزیابی تقنینی بیشتر مربوط به محتوای قانون است تا ابعاد شکلی آن و به طور مشخص به رابطه میان محتوای هنجاری قانون و پیامدهای آن در واقعیت اجتماعی می‌پردازد. ارزیابی ضرورت‌ها و تأثیرات قوانین، خواه معطوف به آینده و خواه گذشته باشد، یکی از عناصر اساسی رویکرد روش‌شناختی و عقلانی به قانون‌گذاری به شمار می‌رود. این رویکرد روش‌شناختی در اساس مبتنی بر دیدگاه ابزار انگارانه به قانون است. ارزیابی تلاش می‌کند کیفیت ماهوی قانون را به عنوان ابزاری برای حرکت به سوی پیشرفت و عدالت ارتقا بخشد. تشخیص نیازهای واقعی جامعه و تحلیل عادلانه آن از مهم‌ترین اصول قانون‌گذاری است و بدون توجه به آینده‌نگری نمی‌توان نیاز واقعی اجتماع را دریافت و وضع موجود را به وضع مطلوب رساند.

مقام معظم رهبری در بیاناتشان بر این موضوع تأکید بسیار فرموده‌اند، از جمله می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

- نمایندگان باید با توده‌های مردم در ارتباط باشند و نیازهای به حق آنان را بشناسند و در مصوبات مجلس رعایت کنند. (۱۳۷۱/۳/۷)

- شناخت فوریت‌ها و اولویت‌ها هنر بزرگ مجلس شورای اسلامی است. مشکلات عمومی‌تر، محسوس‌تر و مرارت بارتر را باید جست و به رفع آن‌ها همت گماشت. (۱۳۷۶/۳/۶)

- اصل دانستن رفع فقر و محرومیت طبقات مستضعف در تمام مصوبات. (۱۳۷۱/۳/۷)



- پرهیز از نیازهای موهوم و ساخته تبلیغات بیگانه و پیگیری نیازهای حقیقی مردم که عدالت اجتماعی و پیشرفت را محقق می‌سازد. (۱۳۸۳/۳/۶)

- برقراری و استحکام رابطه با توده مردم محروم موجب می‌شود که یک نیازهای حقیقی مردم را به نمایندگان نشان خواهد داد و اهمیت رعایت بیت‌المال و حذف هزینه‌های غیرلازم را آشکار خواهد نمود. (۱۳۷۵/۳/۱۱)

- هر قانونی بگذرانید (ولو یک قانون اقتصادی)، اثر مستقیم یا غیرمستقیم فرهنگی و اخلاقی و تربیتی بر مردم دارد... تأثیر متقابل حقوق و اخلاق، ملازمات مسائل حقوقی و اخلاقی مسائل مهمی است. (۱۳۸۸/۴/۳)

## ۲- سلسله مراتب هنجارهای حقوقی و ویژگی هریک از آنها

### ۳- جایگاه قوانین برنامه‌های توسعه و بودجه در نظام حقوقی

قوانین و مقررات کشور، به ترتیب میزان اقتدار و اهمیت خود به سه طبقه تقسیم می‌شود: قانون اساسی، قانون عادی و احکام و دستورهای مقامات اجرایی که بیشتر مصوبه دولت هستند. تفاوت میزان قدرت و اعتبار قوانین و مقررات معطوف به پیروی هریک از طبقه بالاتر است. به عبارت دیگر، مصوبه مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند مغایر قانون اساسی باشد و همین طور مصوبه دولت نمی‌تواند با قانون عادی مغایرت داشته باشد. ویژگی‌های هریک از این سه طبقه قوانین و مقررات با یکدیگر تفاوت دارند و بیان دقیق و جامع سلسله مراتب بین آنها و خصوصیات هریک موجب می‌شود که مرزهای بین قوانین اساسی و عادی و مقررات روشن و شفاف شوند.

در این جا سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی ابلاغی نظام نیز در مرتبه‌ای فروتر از قانون اساسی و فراتر از قوانین عادی مطرح است که باید برای اعمال جهت‌گیری‌های کلی نظام در روند قانون‌گذاری که در قالب سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام تبلور یافته است، در آئین‌نامه داخلی مجلس سازوکاری مناسب پیش‌بینی شود.

از طرف دیگر قوانین برنامه‌های توسعه قوانینی هستند که بر مبنای سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه تهیه می‌شوند و از نظر طبقه‌بندی بالاتر از قوانین عادی هستند و برای اصلاح آنها نیاز به رأی دوسوم نمایندگان مجلس وجود دارد؛ همچنین قوانین بودجه سالیانه که یک برش یک‌ساله از قوانین توسعه پنج ساله هستند و به سبب این که توسط دولت تهیه و به مجلس تقدیم می‌شود و مجلس نمی‌تواند با

ارائه طرح آن را اصلاح کند، وضعیت ویژه‌ای نسبت به قوانین عادی دارد. یک نکته مهم این است که مجلس تا چه اندازه می‌تواند لایحه بودجه ارائه شده توسط دولت را اصلاح کند. با توجه به اینکه دولت برنامه مالی خود را با توجه به توانایی اجرایی خود در لایحه بودجه تنظیم می‌کند و از سوی دیگر مجلس نیز محدودیتی در اصلاح لوایح دولت ندارد.

- مقام معظم رهبری با تأکید بر این‌که هنر قانون‌نویسی و قانون‌گذاری از برترین‌های نمایندگی است، ویژگی‌های قانون را در موارد ذیل مشخص می‌فرماید:

- کارآمد و روان و شفاف باشد.
- روزآمد، با این حال با نگاه بلندمدت باشد.
- دارای گستره‌ای هرچه پهناورتر باشد.
- قابل ماندگاری باشد.
- معطوف به نیازهای مردم و منافع عمومی باشد.
- اولویت‌ها ترجیح یابد.
- تناقض و تکرار در قوانین ریشه‌کن شود.
- در تدوین قوانین از خرد جمعی و کارشناسی بیشترین بهره گرفته شود.
- نگرش جزئی، بخشی، شخصی و یا لجاجت‌آمیز در قانون‌گذاری زیان‌بار است. (۱۳۸۷/۳/۷)

- هم دولت هم مجلس هرکدام در قانون حدودی دارند، البته بعضی از این حدود و خطوط، خطوط بارز و شاخصی نیست که از عیوب قوانین ماست، باید ما این خطوط را مشخص کنیم. (۱۳۸۹/۳/۱۸)

- فرض بفرمایید دولت با توجه به امکاناتش، با توجه به موجودی کشور لایحه را تنظیم کرده، در مجلس تصرفاتی در آن لایحه می‌شود که به کلی یک چیز دیگر از آب در می‌آید. غالباً دولت از این جهت به ما گله می‌کند. (۱۳۸۹/۳/۱۸)

- در بررسی برنامه پنجم جوری عمل بشود که برنامه ماهیتاً متفاوت با آنچه که به صورت لایحه به مجلس داده شده از آب در نیاید؛ یعنی اصلاح و تکمیل بشود نه تبدیل بشود؛ این، همکاری دولت و مجلس را لازم دارد. هم دولت و هم مجلس در این زمینه نقش دارد. (۱۳۸۹/۳/۱۸)

- قانون، اگر منطبق بر نیازهای فوری و به روز و نیز نیازهای بلندمدت جامعه نباشد، مقبولیت نخواهد داشت و مثلاً توجه به سیاست‌های اصل «۴۴» قانون اساسی خودش یک شاخص است. با قبول سیاست‌های اصل «۴۴» اگر قانونی بگذرانیم که با این سیاست‌ها نخواند مردود است. عین همین مسئله در شکل کلان مربوط به اصل ارزش‌های انقلاب است. (۱۳۸۸/۴/۳)

## ۴- فرآیند قانون‌گذاری

توجه به مصالح ملی و اتکای طرح‌ها و لوایح به پژوهش‌های علمی و رویه‌های قضایی و همچنین بهره‌گیری از نظر کارشناسان متعهد حقوقی و اهل فن و متخصص در زمینه‌های مختلف، حین بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های مجلس از مهم‌ترین الزامات حرکت به سوی فرآیند مطلوب قانون‌گذاری است.

رهبر معظم انقلاب در این خصوص نکاتی را به شرح ذیل متذکر شده‌اند:

- شکر نعمت نمایندگی به این است که نماینده همه توان و ظرفیت خود را در خدمت قرار دهد و حضور کامل در همه جلسات عام و خاص مجلس داشته باشد و سرگرم شدن به هر کاری که در این وظیفه خلل وارد آورد، ناروا و ناسپاسی است. (۱۳۸۷/۳/۷)

- اهمیت دادن به وقت مجلس و کمیسیون‌ها و اجتناب از غیبت‌های غیر موجه. (۱۳۷۱/۳/۷)

دقت و سنجیدگی و به کار گرفتن دانش و اطلاعات بیشتر در کار قانون‌گذاری، پیشرفت و گره‌گشایی در کار اجراء، ممکن‌تر خواهد شد.

- قانون‌گذاری صحیح و حکیمانه مستلزم آن است که نمایندگان علاوه‌بر حضور در جلسات عمومی و کمیسیون‌ها، ساعاتی را هم صرف مطالعه و تفکر و مشورت با کارشناسان کنند.

- از وجود کارشناسان امین در کمیسیون‌ها و بخش‌های مختلف استفاده ببرند. (۱۳۷۱/۳/۷)

- ارتباط با صاحب‌نظران محیط‌های علمی و عملی و بهره‌گیری از تجربه‌ها و اندیشه‌های ارزشمند آنان به غنای مجلس خواهد افزود.

- دقت و مطالعه بر روی لوایح و طرح‌هایی که تقدیم مجلس شده است.

- به جای قوانین کم‌عمق یا کم‌عمر و کم‌اثر یا غیرعملی، قوانین گره‌گشا، پرتأثیر، جامع و سنجیده فراهم شود.

## ۵- تفسیر قانون

در نظام حقوقی، اصل اولیه این است که قوانین باید شفاف و بدون ابهام تنظیم شوند ولی اگر در مواردی برای اجرای قوانین ابهامی پیش آید، همان مرجعی که قانون را وضع می‌کند، می‌تواند با شفاف‌سازی مصوبه خود در قالب تفسیر، مراد خود را بیان نماید. در بعضی از کشورها قواعد کلی را برای تفسیر با عنوان قانون تفسیر، وضع کرده‌اند تا از تفسیرهای متشتت جلوگیری نمایند. نکاتی در تفسیر قوانین مطرح است از جمله این‌که تفسیر نباید در بیان توسعه یا تضییق مصوبه باشد و گرنه قانون‌گذاری جدید است و نیز اثر مصوبه تفسیری از زمان تصویب تفسیر است یا به زمان تصویب مصوبه بر می‌گردد.

## ۶- قواعد تنقیح قوانین و اتخاذ رویکرد تدوین قوانین جامع و موضوعی

امروزه به دلیل وجود انبوهی از قوانین و تعدد آن در زمینه موضوعات واحد، پیراستن قوانین و مقررات از مواد زائد و منسوخ و دسترسی به قوانین و مقررات عاری از تعارض و مغایرت با سایر قوانین و مقررات، دل‌مشغولی بسیاری از دست‌اندرکاران به خصوص قضات، وکلا و مجریان است که پیوسته با قوانین مختلف سروکار دارند. تهیه‌کنندگان یک طرح یا یک لایحه قانونی اگر از داشته‌های قانونی در موضوعی خاص به روشنی آگاه نباشند، هرگز قادر نخواهند بود کاستی‌ها در آن موضوع را نزد خود آشکار کنند و برای آن تدبیر بیان‌دیشند؛ چرا که با انبوهی از قوانین و مقررات سروکار دارند که در ظاهر همگی لازم‌الاجرا هستند اما برخی نسخ شده یا توسعه یافته و یا محدود شده‌اند. برخی زمان اجرای آن‌ها به پایان رسیده و یا با برخی دیگر تعارض دارند. در این زمینه قانون‌گذار باید به قواعد تنقیح قوانین ملتزم باشد و همچنین از طریق اتخاذ رویکرد حرکت، به سمت قوانین جامع و موضوعی باشد.

از منظر شکلی، قوانین باید به گونه‌ای باشد که از یک منطق آشکار و روشن تبعیت کنند و قوانین و مقررات در ارتباط با هم در یک ساختار موضوعی قرار بگیرند. دسترسی به قوانین، سهل باشد و برای دسترسی آسان به قوانین از روش‌های جدید استفاده شود. قوانین باید حاوی بهترین روش برای ارتباط حاکمیت و مردم و عناصر حاکمیت با یکدیگر باشد. بنابراین لازم است ساختار موضوعی برای قوانین مرتبط تدوین شود و با کدگذاری مواد قانونی در یک قانون جامع، برای هر موضوع تجمیع شود.

## ۷- نظارت بر اجرای قوانین

### ۸- نظارت قانونی بر عملکرد قوه مجریه و سایر نهادها

همواره این مسئله یکی از روشن‌ترین مسائل در علم قانون‌گذاری بوده است که تصویب و انتشار قانون پایان وظیفه قانون‌گذاری نیست؛ درست همان‌گونه که زاییدن فرزند، پایان دوران مادری نیست. همان‌گونه که کودک پس از تولد تا مدت‌ها به مراقبت و مواظبت نیاز دارد تا پا بگیرد و بتواند به زندگی خود ادامه دهد، قانونی نیز که تصویب و منتشر می‌شود، احتیاج به مراقبت و مواظبت دارد تا بتواند مسیر خود را در جامعه پیدا کند و اثرگذار باشد. قانونی که نسبت به اجرا یا عدم اجرای آن هیچ‌گونه نظارتی صورت نمی‌گیرد، در واقع با عدم قانون برابر است و هیچ تاثیری نمی‌تواند داشته باشد.

همچنین فراتر از آن، قانونی که بد اجرا می‌شود و یا مورد سوءاستفاده واقع می‌شود، نمی‌تواند به آثار مطلوب نائل شود و تنها بار هزینه‌های عمومی را سنگین‌تر خواهد کرد. همواره باید به دنبال مجریانی بود که

مصالح عمومی و قانونی را به مصالح شخصی و حزبی ترجیح می دهند و به دنبال اجرای اوامر قانون، تلاش می کنند. فقدان مجری خوب باعث می شود که قانون یا بد اجرا شود و یا متروک شود. بدین ترتیب، در ذیل عنوان نظارت بر حسن اجرای قوانین، عناوین و مصادیق مختلفی می گنجد که گاه وجود ایرادات و نواقص در یک یا برخی از آنها نظام قانون گذاری را با مشکلاتی مواجه می سازد. البته نظارت مجلس دو شکل دارد، یکی بر اجرای درست قوانین نظارت دارد و دیگری نظارت بر مقامات قوه مجریه از طریق تذکر، سؤال و استیضاح و نیز بر قوای دیگر از طریق تحقیق و تفحص و کمیسیون اصل نود، مطرح است.

مقام معظم رهبری در بیانات و پیام های مختلفی به اهمیت بحث اجرای قوانین و اعمال نظارت دقیق نسبت به آن اشاره و تأکید کرده اند:

- اگر رئیس جمهورمان آدم کارآمد و پرکاری نبود، انسان دارای احساس مسئولیتی نبود، اگر بینش دینی نداشت و اگر در راه خدا مجاهدت نکرده بود، مجلس هرچه هم قانون خوب تصویب می کرد، چه فایده داشت؟ وقتی مجری وجود نداشته باشد، قانون فایده ای ندارد. پس وجود مجری خوب، مثل وجود دست های کارآمد و بازوان تواناست. شما باید راه را نشان دهید و خط را ترسیم کنید. (۱۳۷۵/۳/۲۹)

ایشان در بیانات مورخ ۱۳۷۶/۶/۲ که در دیدار رئیس جمهور و هیئت وزیران به مناسبت آغاز هفته دولت ایراد کرده اند، با اشاره به داستان اصحاب سبت<sup>۱۲۷</sup> به نکته بسیار جالب منع حیل قانونی اشاره کرده اند که می تواند راهگشا باشد:

- بعضی قانون را طوری عمل می کنند که اصحاب سبت عمل کردند! اصحاب سبت هم عین مر قانون عمل کردند؛ یعنی خدا گفته بود روز شنبه ماهی نگیرید، این ها هم روز شنبه ماهی نگرفتند. بله! کار کوچکی کردند که آن هم رسماً منع نشده بود و آن این بود که حفره هایی درست کردند، ماهی ها داخل آن حفره ها آمدند، راه آن حفره ها را در روز شنبه بستند، تا ماهی نتواند برگردد! روز شنبه این کار را کردند، روز یکشنبه همان ماهی ها را گرفتند! این، ظاهر قانون است. اگر شما نگاه کنید، این مثل همان کلاه شرعی هایی است که یک ربای سنگین کذابی را با یک شاخه نبات جا به جا می کردند! قانون بود، ظاهر شرع بود؛ اما امام بزرگوار رضوان اله علیه که یک فقیه قوی آگاه به لب و روح دین بود، قبل از این که تشکیل حکومت بدهد، این را منع کرد... ایشان مطلقاً حیل ربا را منع کرد. شما آقایان، حیل قانون را هم منع کنید و جلوش را بگیرید. بعضی از شرکت ها و بعضی از مجموعه های علی الظاهر قانونی، حامل باطن اصحاب السبئی هستند. مواظب باشید کسانی که می خواهند از قانون بگریزند، شما را به این دام نیندازند؛ نیابند شما را قانع کنند که این کار قانونی است.

- بایستی در دستگاه های مختلف دولت، توجه دقیقی شود که جلو استفاده های غیرمنطقی و غیرصحیح

۱۲۷- گروهی از بنی اسرائیل که بنابر آیات قرآن کریم، به خاطر نافرمانی خدا و صید ماهی در روز شنبه به عذاب الهی گرفتار شدند و وقوع ماجرای اصحاب سبت را همزمان با حضرت داوود و در شهر ایله دانسته اند که امروزه در فلسطین اشغالی است و ایلات خوانده می شود.

منتهی و منجر به ثروت‌های کلان گرفته شود. اگر احیاناً قانونی هم وجود دارد که این قانون از روی غفلت گذارده شده است، یا مقرراتی در جایی وضع شده است که این نتیجه را می‌بخشد، چون این ضرر و عیب را دارد، باید حتی آن قانون علاج شود و مجلس شورای اسلامی و هیأت دولت و بقیه بخش‌های گوناگون، توجه کنند که این را طوری علاج نمایند و نگذارند آن زمینه را فراهم کند. (۱۳۷۵/۶/۸)

- تنظیم صحیح روابط مجلس و دولت با «همدلی، همکاری، آسان‌سازی و ایجاد زمینه مناسب برای خدمات و وظائف اجرایی دولت» و در عین حال عمل به وظایف قانونی تذکر، سؤال و استیضاح. (۱۳۷۵/۳/۱۱)

- ارتباط منطقی با قوای دیگر بر پایه همکاری و همدلی. کمال این وظیفه آن‌گاه تحقق می‌یابد که با اعمال نظارت قانونی و نهادینه ساختن پاسخ‌گویی در دیگر قوا که وظیفه دیگر مجلس است، همراه گردد. (۱۳۸۳/۳/۶)

- رعایت دو عنصر تفکیک‌ناپذیر «نظارت» و «همکاری صمیمانه» در تعامل قوا با یکدیگر مسئولیت‌نظارتی مجلس هرگز نباید به دست اهمال سپرده شود، اما هرگز هم نباید نظارت مجلس به معنای رقابت با دولت و نشیندن نیازها و ضرورت‌ها و تنگناهای آن شمرده شود. متقابلاً دولت باید مجلس قانون‌گذاری را راهنمای عمل خود بداند و به قوانین مجلس، یک‌سره پایبند باشد و از آن تخلف نکند. (۱۳۸۷/۴/۷)

## ۹- داشتن نگاه ملی در قانون‌گذاری و پرهیز از بخشی‌نگری و منطقه‌گرایی

طبق اصل «۸۴» قانون اساسی «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید». «از آن‌جا که بر مبنای اسلام، هر فرد مسلمان نسبت به مسائل مربوط به همه امت مسئولیت دارد، نماینده یک محل از طرف آن‌ها نسبت به همه مسئولیت‌ها نمایندگی دارد و حاصل مسئولیت نماینده یک محل از طرف آن‌ها (این است که وی) نسبت به همه مسئولیت‌ها نمایندگی دارد و حامل مسئولیت یک یک موکلین خود هست. این اصل بر این اساس تنظیم شده که نماینده مناطق، فقط خودشان را مسئول منطقه خودشان ندانند. بنابراین، هر نماینده در مجلس نسبت به همگان مسئولیت عام دارد که این مسئولیت را از موکلین خود برعهده گرفته است».<sup>۱۲۸</sup>

علی‌رغم وجود چنین اصلی، گاه عملکرد برخی از نمایندگان به گونه‌ای بوده است که گویا تنها سخنگوی مردم حوزه خود هستند و صرفاً در مقابل آن‌ها مسئولیت دارند. برای مثال، گاه برخی از نمایندگان به دنبال این هستند که به یکی از روستاهای واقع در حوزه انتخابیه خود گازرسانی صورت بگیرد و برای این منظور،

۱۲۸- بخشی از سخنان نایب رئیس مجلس بررسی نهایی قانون اساسی پیرامون اصل «۸۴». مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ج ۲، ص ۸۳۷

قسمت مهمی از وقت خود را صرف می‌کنند. حال آن‌که بدیهی است ممکن است روستاهای مختلفی در کشور وجود داشته باشند که با همین مشکل درگیر باشند و رفع نیاز یکی و بی‌توجهی به دیگری، برخلاف عدالت، انصاف و اصل برابری است. چنین نمایندگانی می‌توانند تلاش کنند روستاهای فاقد شبکه گاز را شناسایی کرده و با ارائه یک طرح قانونی و یا مذاکره با دولت، سعی کنند به تمامی روستاهای مزبور طی یک برنامه منظم و فراگیر، گازرسانی انجام دهند. با توجه به این واقعیت، مقام معظم رهبری در موارد متعدد، به این مسئله اشاره کرده و به نمایندگان توصیه کرده‌اند که خود را نماینده تمام ملت بدانند و هرگز به خاطر پیگیری منافع محلی و منطقه‌ای، از منافع ملی غفلت نکنند:

- این‌که ما فرض کنیم نماینده وظیفه دارد بیاید بایستد آن‌جا و مشکلات حوزه انتخابیه‌اش را به عنوان وظیفه نمایندگی بیان کند، نه، این وظیفه نمایندگی نیست. بیان مشکلات حوزه انتخابیه البته کار خوبی است و اگر به شکل صحیحی انجام گیرد، مفید است. اما این‌که ما خیال کنیم که نماینده فلان شهر و فلان حوزه انتخابیه بودن، معنایش این است که بیایم و بگوییم آن‌جا آسفالت ندارد، یا آب ندارد، یا دانشگاه ندارد یا چه و چه، این وظیفه نمایندگی نیست. شما باید قانونی را بگذرانید که بتواند امور همه جای کشور را متکفل شود بما فیه حوزه نمایندگی شما؛ تا مبدا حوزه نمایندگی‌تان، از قانونی که همه جانبه وضع نشده است، به اقتضای کیفیتش، خارج بماند. مسئله این است». (۱۳۷۱/۳/۲۰)

- نگاه ملی به همه قوانین و برنامه‌های مصوب مجلس، وظیفه عموم نمایندگان است. انواع سلیقه‌ها و گرایش‌های سیاسی و اقوام ایرانی و پیروان ادیان و اهالی مناطق گوناگون کشور در مجلس حضور دارند. همه تمایلات منطقه‌ای و قومی و بخشی باید در پرتو نگاه ملی برآورده شود و به جای قوانین کم‌عمق یا کم‌عمر و کم‌اثر یا غیرعملی، قوانینی گره‌گشا، پرتاثر، جامع و سنجیده فراهم گردد. (۱۳۸۳/۳/۶)

- ... مسئله بعد، ترجیح مصالح کلی بر مصالح منطقه‌ای است... بنده هم یک وقت در مجلس بوده‌ام و می‌دانم نمایندگی چگونه است؛ با مجلس هم که سال‌ها است سروکار داریم. مصالح منطقه‌ای را بر مصالح کلی ترجیح ندهید... طرح‌های منطقه‌ای فلان‌جا فرودگاه، فلان‌جا جاده، فلان‌جا اتوبان و... توقعاتی وجود دارد؛ نماینده هم این‌ها را به مجلس منتقل می‌کند و از آن‌جا به دولت منتقل می‌شود و در نتیجه، فشار. دولتی‌ها هم بالاخره به هر دلیلی تسلیم می‌شوند و زیر بار می‌روند؛ اما نتیجه چیست؟ نتیجه این است که طرح‌های نیمه‌تمام ما اگر در حدود چهار هزار طرح است، می‌شود پنج هزار، می‌شود ده هزار. کار سختی است، اما باید آن را تحمل کرد. (۱۳۸۳/۳/۲۷)

- اکنون در طلیعه مجلس نهم، اصلی‌ترین توصیه اینجانب به نمایندگان محترم آن است که در جایگاه خطیری که با رأی مردم به دست آورده‌اند، تنها به مسئولیت الهی و ادای وظیفه سنگین نمایندگی از ملت بیندیشند و انگیزه‌ها و حب و بغض‌های شخصی و گروهی و طائفی و محلی را در قانون‌گذاری که مهم‌ترین وظیفه مجلس شورای اسلامی است و نیز در نظارت بر اجرای قانون و البته نیز در موضع‌گیری‌هایی که فضای کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد، دخالت ندهند». (۱۳۹۱/۳/۷)

## منابع

- ۱- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲- محورهای پیام‌ها و بیانات مقام معظم رهبری درباره مجلس شورای اسلامی.
- ۳- توصیه‌های رهبر معظم انقلاب به دوره‌های چهارم تا نهم مجلس شورای اسلامی، پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر نشر آثار معظم‌له.
- ۴- مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی.
- ۵- گزارش نایب رئیس اول مجلس شورای اسلامی در تشریح عملکرد معاونت تنقیح پایگاه اطلاع‌رسانی باشگاه خبرنگاران، ۱۷ خرداد ۱۳۹۱.
- ۶- گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در خصوص ارتقای کیفی قوانین.
- ۷- گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در زمینه طرح تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، شماره ۹۳۲۱.
- ۸- گزارش طرح قانون‌گذاری، مسلم آقایی طوق، کمیسیون حقوقی و قضایی دبیرخانه مجمع.
- ۹- ضمیمه حقوق روزنامه همشهری، شماره ۱۴۴.



# طرح سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران

کمیسیون حقوقی و قضایی (کمیته امور تقنین و قانون‌گذاری)

نظام قانون‌گذاری را می‌توان در سه محور زیر تبیین، مورد بحث و بررسی و تبادل نظر قرار داد.

## الف) محور قبل از قانون‌گذاری

در فرآیند موضوع قانون‌گذاری محورهای مشخصی وجود دارد که قانون‌گذار قبل از بررسی پیشنویس‌های قوانین باید به آن‌ها توجه کامل داشته باشد و در واقع این محورها مبنای بررسی‌های پیشنویس قانون است.

اهم محوره‌های قبل از قانون‌گذاری عبارتند از:

۱) اختیارات و وظایف مجلس و نمایندگان منتخب مردم در مجلس: این وظایف و اختیارات به صورت صریح در قانون اساسی به طور کامل بیان شده و مطابق قانون آئین‌نامه داخلی مجلس بر پایه اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام اعمال می‌شود.

۲) نقش شوراها در قانون‌گذاری: مطابق فصل هفتم قانون اساسی برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم، با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی بنام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد. حدود وظایف و اختیارات شوراها و شورای عالی استان‌ها بر عایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی نظام جمهوری اسلامی ایران و تابعیت حکومت مرکزی به موجب قانون تعیین می‌شود.

۳) سلسله مراتب قانون‌گذار و مراجع مختلف تصویب مقررات لازم‌الاجرا: طبق قانون اساسی (اصل ۵۸) اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود. مراجعی نظیر مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، رئیس قوه قضائیه، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیأت وزیران و... در محدوده وظایف و اختیارات مربوط مصوبات لازم‌الاجرای ارائه می‌نمایند که ضرورتاً محدوده «قانون» و «مقررات» می‌بایست کامل مشخص شود.

۴) تراز نمایندگی مجلس شورای اسلامی: داشتن نگاه ملی در قانون‌گذاری و پرهیز از بخشی‌نگری و منطقه‌گرایی و شرایط انتخاب‌شوندگان توسط آرای مستقیم مردم اوصافی را اقتضا می‌نماید که در حقیقت در قالب تراز نمایندگی باید به آن‌ها توجه کرده و قواعد رفتاری نمایندگان را تدوین نمود.

### اهم الزامات مربوط به محور قبل از قانون‌گذاری عبارتند از:

- ۱- تمرکز انحصاری قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی؛
- ۲- بازنگری قانون انتخابات براساس مقتضیات و شرایط تحول در جوامع بشری و پیشرفت کشور، احزاب قانونی، اهلیت و صلاحیت علمی، فنی، تخصصی و تجربی انتخاب‌شوندگان و مصالح و منافع عمومی؛
- ۳- تعریف قانون و مقررات لازم‌الاجرا و تعیین قواعد تفکیک قانون‌گذاری از اجرا؛ به عبارت دیگر تعیین مرز تقنین و اجرا؛
- ۴- ترسیم دقیق حدود وظایف و اختیارات مراجع تصویب مقررات واجد آثار اجرایی با مجلس شورای اسلامی و تعیین ضوابط قانونی حاکم بر فرآیند تصمیم در هر یک از آنها؛
- ۵- تعیین شرایط و ضوابط مربوط به ضرورت عدم استفاده غیر از حق اعضای قانون‌گذار در فرآیند تصویب قانون و روند اجرای قوانین؛
- ۶- لزوم اعمال وظایف اعضای قانون‌گذار در تراز نمایندگی مردم و مقید نمودن آنان به پیشنهادات موضوعی به مراجع تنظیم و تنقیح قوانین به منظور جلوگیری از تنظیم و ارائه پیش‌نویس‌های قوانین بدون پشتوانه کارشناسی و عدم انطباق با منابع معتبر فقهی، علمی، پژوهشی و قضایی کشور؛
- ۷- ارتقای حدود اختیارات، وظایف شوراهای استانی و شورای عالی استان‌ها در فرآیند قانون‌گذاری در انطباق با اصول قانون اساسی و ضرورت‌های منطقه‌ای کشور؛
- ۸- تدوین شاخص‌های تعیین اولویت در نظام قانون‌گذاری به منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز نظام و اجتناب از انبوه‌سازی قوانین؛
- ۹- ضرورت تأمین انطباق قوانین با موازین اسلامی، اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام ابلاغی مقام معظم رهبری؛
- ۱۰- تعیین حدود و چگونگی مصونیت نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی در مراتب اعمال وظایف و اختیارات قانونی آنان؛
- ۱۱- تصویب (قانون شیوه قانون‌گذاری و قانون‌نگاری در جمهوری اسلامی ایران) و تعیین الزامات تهیه و تنظیم پیش‌نویس قوانین در قوای سه‌گانه؛
- ۱۲- تعیین معیارهای تشخیص موارد و مسائل مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در همه پرسشی (اعمال مستقیم قوه مقننه از سوی مردم)؛

- ۱۳- تعیین شرایط و ضوابط اعلام وصول پیش‌نویس قوانین اعم از لوایح و طرح‌ها و تشکیل شورای عالی تنظیم لوایح در دولت و کمیسیون تنظیم طرح‌ها و تنقیح قوانین در مجلس شورای اسلامی به منظور تحقق کیفیت مطلوب و ایجاد سامانه اجرای سریع و صحیح قوانین؛
- ۱۴- تعیین اصول تفسیر و قواعد تنقیح قوانین در راستای اصل جامع و مانع بودن و لزوم نگارش موضوعی قوانین؛
- ۱۵- تعیین ویژگی‌های قانون مطلوب بر مبنای اصول عدالت اجتماعی، نیازهای واقعی، منافع عمومی، ثبات نسبی، اثربخشی، گستره شمول، شفافیت، ضمانت اجرا، بایدها و نبایدهای مقتضی ضرورت‌ها، سرعت و صحت در فرآیند اجرا؛
- ۱۶- نحوه بهره‌مندی از آرای وحدت‌رویه دیوان عالی کشور و نظریه‌های اجتماعی فقهی و دکترین معتبر حقوقی و آثار برتر پژوهشی و تحقیقی در فرآیند قانون‌گذاری؛
- ۱۷- تهیه شناسنامه علمی، فنی و تخصصی و ضرورت‌های پیشنهادی هریک از پیش‌نویس‌های قوانین برحسب دلایل لزوم تصویب قانون با تعیین فصول، بخش‌ها، نشانی مواد و تبصره‌ها در قانون جامع موجود یا پیشنهاد مستقل؛
- ۱۸- مشخص نمودن ضمانت‌اجرایی مناسب و قاطع با توجه به اهمیت موضوع و حکم هر قانون به نحوی که در روند اجرا، مانع عدم اجرای سریع و صحیح قانون توسط هر قدرتی باشد؛
- ۱۹- ضرورت تحول در ساختار سازمانی مجلس شورای اسلامی و سامانه وظیفه‌ای و اختیارات هیأت وزیران در جهت تبیین علمی و تخصصی هر موضوع نیازمند به قانون و بررسی مطالعاتی لازم و کافی برحسب قوانین موضوعه و نیازهای واقعی جامعه؛
- ۲۰- مشخص نمودن الزامات مربوط به همراهی و همکاری فعالانه و اثربخش حوزه‌های علمی، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و نهادهای پژوهشی ارکان قوه قضائیه بالاخص دیوان عالی کشور، دستگاه‌های اجرایی و عمومی در روند تهیه پیش‌نویس قوانین، بررسی در کمیسیون‌های تخصصی مجلس دولت، تصویب در مجلس، نظارت بر حسن اجرای قوانین، ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی با درخواست دولت و مجلس.

## ب) محور حین‌گذاری

هدف اصلی در این مرحله محورهای معینی است که از زمان طرح‌پیش‌نویس قوانین در مجلس آغاز و روند بررسی، تنقیح، تصویب و ابلاغ را طی می‌کند. مهم‌ترین آن‌ها عبارتست از:

۱) ارزیابی ضرورت‌ها و تأثیرات قوانین: مسائلی از قبیل این‌که آیا موضوع پیشنهادی به عنوان قانون نیاز واقعی جامعه است؟ دلیل ضرورت موضوع پیشنهادی چیست؟ آیا آثار قوانین مشابه مربوط ارزیابی شده است؟ آیا در قوانین موضوعه در این خصوص قانونی وجود ندارد؟ و... .

۲) فرآیند قانون‌گذاری: آیا در مورد پیش‌نویس قوانین معیارهای ضرورت، مشروعیت، مطلوبیت، شاخص‌های اولویت، جامعیت، کیفیت، گستره شمول، نیاز واقعی و... لحاظ شده است؟ آیا در تنظیم پیش‌نویس قوانین (اعم از طرح یا لایحه) قواعد تنقیح و تفسیر و... رعایت شده است؟ آیا شناسنامه مستند به آثار پژوهشی، وحدت رویه قضائی، دکترین معتبر حقوقی در پیش‌نویس‌های ارسالی وجود دارد؟ نقش حقوق‌دانان و متخصصین مجرب در کمیسیون‌های تخصصی مجلس چگونه است؟ و... از جمله مواردی است که باید در محور حین‌گذاری مورد تجزیه و تحلیل واقع شود.

### اهم الزامات مربوط به محور حین‌گذاری عبارتند از:

۱- احراز شرایط اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در کمیسیون تنظیم طرح‌ها و تنقیح قوانین مجلس، براساس گزارش توجیهی تفصیلی (حاوی چرایی نیاز به قانون، مطالعات علمی - پژوهشی، ضرورت تقنین و بررسی تأثیرات اجرای قانون در پیش‌نویس‌های تهیه شده) و مطالعه شناسنامه قوانین مرتبط؛

۲- بررسی همه‌جانبه پیش‌نویس قوانین توسط کمیسیون‌های تخصصی مجلس در راستای حصول اطمینان از معیارهای ضرورت، مشروعیت، مسئولیت، جامعیت و کیفیت معطوف به نیازهای واقعی جامعه بودن موضوعات مطروحه در پیش‌نویس. ضمانت اجرایی و لزوم رعایت ضوابط و قواعد تنقیح قوانین و مقررات؛

۳- اعمال نظریه‌های فقهی، حقوقی، رویه قضایی و نتایج حاصل از پژوهش‌ها در متون لوایح و طرح‌ها در کمیسیون‌های تخصصی توسط حقوق‌دانان ذی‌صلاح و مجرب و بازآرایی متون و پیشنهادهای مطابق ادبیات و زبان خاص نگارش قانون؛

۴- تعیین جایگاه مستقل، اصلاحی، الحاقی و... طرح‌ها و لوایح بر پایه هدف، قلمرو، ساختار و در فصل و بخش قوانین جامع موضوعی به منظور تبدیل نیازهای واقعی مردم به مجموعه‌ای منسجم و هماهنگ براساس اسناد فرادستی در کمیسیون‌های تخصصی مجلس؛

۵- استفاده از خدمات حقوق‌دانان مجرب و متعهد در کمیسیون‌های تخصصی مجلس و دولت بطور رسمی یا ثابت اعم از فردی یا گروهی، برحسب اهمیت موضوع مطروحه؛

- ۶- لزوم احراز هماهنگی کامل طرح‌ها و لوایح با قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، مبتنی بر ادبیات علمی قانون‌نگاری در کمیسیون تخصصی انطباق مجلس شورای اسلامی مرکب از رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و با حضور وزیران، مدیران ارشد سازمان‌های ذیربط و اساتید مدعو برحسب تخصص موضوعی؛
- ۷- حصول اطمینان کمیسیون انطباق از تعیین ضمانت اجرایی قاطع و مناسب در راستای ضرورت سرعت و سلامت اجرای قوانین و رفع هرگونه مانع ناشی از باورهای شخصی و گروهی در فرآیند اجرا؛
- ۸- بررسی تصویب قوانین مربوط به برنامه‌های کوتاه مدت یک‌ساله (قانون بودجه سالانه کل کشور) در جهت تحقق اهداف و سیاست‌های راهبردی متوسط مدت (قانون برنامه‌های پنج ساله توسعه)، به منظور حرکت منسجم و هم‌سو در راستای مقاصد بلندمدت (سند چشم‌انداز ۲۰ ساله)؛
- ۹- لزوم استفاده از آثار علمی، اجرایی و تطبیقی مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش تفریح بودجه سالانه کل کشور ارائه شده توسط دیوان محاسبات کل کشور، گزارش نظارتی و عملکردی قوانین تهیه شده توسط سازمان بازرسی کل کشور، آرای وحدت رویه قضایی در کمیسیون‌های تخصصی و انطباق مجلس قبل از طرح در صحن علنی مجلس؛
- ۱۰- عدم صدور جواز پیشنهادات فی‌المجلس اعضای قانون‌گذار در جلسات علنی، بدون بررسی کارشناسی ابتدایی در کمیسیون‌های تخصصی توسط هیأت رئیسه به منظور حفظ آثار بررسی‌ها و مطالعات انجام پذیرفته در فرآیند تنظیم و تنقیح پیش‌نویس قوانین؛
- ۱۱- بازنگری و ویراستاری معاونت قوانین مجلس بعد از تصویب پیش‌نویس‌های طرح‌ها و لوایح در صحن و قبل از ابلاغ قوانین به لحاظ اعمال احتمالی و حتمی ضوابط نگارش در رعایت اصول ادبیات قانون‌نویسی؛
- ۱۲- اصلاح مصوبات مجلس، برحسب نظر شورای نگهبان قانون اساسی به منظور ضرورت حفظ مصالح عمومی و انطباق مصوبات با موازین شرعی و اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام و پرهیز از هرگونه اعمال نظر شخصی و گروهی؛
- ۱۳- پیگیری مصوبات مجلس در موارد اختلاف نظر با شورای نگهبان قانون اساسی در فرآیند بررسی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مطابق سیاست‌های کلی نظام؛
- ۱۴- تعیین قواعد حاکم بر استفاده از اختیارات فردی و جمعی اعضای قانون‌گذار در مراحل تذکر، سؤال، استيضاح، تحقیق و تفحص و... بر مبنای ضرورت‌های ناشی از عدالت اجتماعی و منافع عمومی و مقتضیات نیازهای واقعی جامعه و تسامح و تساهل ارکان اجرایی.
- ۱۵- لزوم تغییر در سازمان تفصیلی مجلس مبنی بر حضور ثابت کارشناسان متخصص و مجرب برحسب فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی ذیربط هریک از کمیسیون‌های تخصصی و مشارکت موثر آن‌ها در روند بررسی‌های کمیسیون‌ها؛

۱۶- اعمال نگاه ملی بر کلیه امور و مسائل در جریان عملیات و فعالیت‌های مجلس و اجتناب از هرگونه بخشی و منطقه‌ای نگرانی در فرآیند قانون‌گذاری با توجه به اهمیت اسناد فرادستی و حاکمیتی و استراتژیکی کشور.

### ج) محور بعد از قانون‌گذاری

بعد از تصویب پیش‌نویس قوانین در صحن علنی مجلس و طی مراحل تأیید شورای نگهبان قانون اساسی و ابلاغ قانون، مهم‌ترین محور بعد از قانون‌گذاری، محور نظارتی مجلس است و مسائلی در این مرحله مطرح می‌شود مثل نظارت بر اجرای قوانین یا نظارت بر عملکرد قوه مجریه و سایر نهادها؟ نظارت عمومی، سیاسی و مالی؟ یا نظارت استصوابی؟ و... مطابق اصل «۱۵۶» قانون اساسی، نظارت بر حسن اجرای قوانین از وظایف قوه قضائیه است و قوه قضائیه می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظفند به اخطارات قوه قضائیه توجه نمایند. سازمان بازرسی کل کشور (طبق اصل «۱۷۴»)، براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل شده است و مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم (به موجب اصل «۱۶۱») برعهده دیوان عالی کشور است. نظارت بر کار وزیران (طبق اصل «۱۳۳») با رئیس‌جمهور است و بر پایه اصل «۱۲۶» نظارت عملیاتی بر امور برنامه، بودجه، اداری و استخدامی کشور از طریق معاونین رئیس‌جمهور در امور برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی و نظارت مالی حین خرج و بیمه‌ای، گمرکی، پولی و بانکی توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان‌های وابسته انجام می‌پذیرد. با توجه به نوع نظارت در قوه قضائیه و قوه مجریه، نظارت مجلس شورای اسلامی در مراحل مختلف اعمال می‌شود.

۱- نظارت استصوابی: (طبق اصول «۸۵»، «۱۲۷» و «۱۳۸») توسط رئیس مجلس بر کلیه تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر و نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور و براساس قانون انجام می‌پذیرد.

۲- نظارت عمومی مجلس: سؤال از وزیر یا رئیس‌جمهور (اصل «۸۸»)، رأی اعتماد به هیئت وزیران (اصل «۸۷»)، استیضاح هیأت وزیران یا هریک از وزرا و رئیس‌جمهور (اصل «۸۹»)، رسیدگی به شکایات مردم از طرز کار قوای سه‌گانه (اصل «۹۰») و تحقیق و تفحص در تمام امور کشور (اصل «۷۶») و... .

۳- نظارت مالی و محاسباتی: بودجه سالانه کل کشور از طریق دولت تهیه و به تصویب مجلس می‌رسد (اصل «۵۲») و کلیه دریافت‌های دولت و در حساب‌های خزانه‌داری کل کشور متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها و در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌پذیرد (اصل «۵۳»)، رسیدگی یا حسابرسی

کلیه حساب های دستگاه هایی که از بودجه کل کشور استفاده می کنند و تهیه و تنظیم و ارائه گزارش تفصیلی تفریح بودجه کل را دیوان محاسبات کشور عهده دار است (اصل «۵۵») و دیوان محاسبات کشور زیر نظر مجلس و به موجب قانون مدیریت می شود (اصل «۵۴»).

بنا به مراتب موصوف، امر نظارت بر قوای سه گانه و بالتبع در فرآیند قانون گذاری - اجرایی قوانین - رسیدگی در محاکم قضایی در فرآیند کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود مقررات مدون جزایی اسلام و پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین از اهمیت خاصی برخوردار بوده و قوای حاکم در جمهوری اسلامی تحت نظارت ولایت مطلقه امر و امامت امت قرار دارند.

### اهم الزامات محور بعد از قانون گذاری عبارتند از:

- ۱- تعیین قواعد نظارت مجلس شورای اسلامی و چگونگی اعمال دقیق و به موقع آن ها به منظور لزوم اجرای سریع و سالم قوانین که به مراتب بیش از تصویب قوانین اهمیت دارد (نحوه بازخورد قوانین)؛
- ۲- اعمال دقیق و همه جانبه نظارت سیاسی مجلس بالاخص در آرای اعتماد به هیأت وزیران، دلیل همدلی قوای حاکم و هماهنگی در بهبود مدیریت جامعه و استقرار نظام شایسته سالاری است؛
- ۳- عدالت مالی یکی از بارزترین جلوه های عدالت اجتماعی است و نظارت مالی مجلس از طریق ارکان دیوان محاسبات کشور، موجبات سلامت اداری و انضباط مالی و اجرای کامل سیاست های کلی نظام در مبارزه با فساد اقتصادی را فراهم می آورد؛
- ۴- رسیدگی به شکایات مردم از طرز کار قوای سه گانه در مجلس شورای اسلامی از آثار برتر اصل پاسخ گویی به مردم در نظام اسلامی است و ارتقای جایگاه کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، تقویت اعمال نظارت عمومی مجلس است؛
- ۵- نظارت تقنینی (و استصوابی) رئیس مجلس بر کلیه مصوبات هیأت وزیران و کمیسیون ویژه چند وزیر و سایر مراجعی که قانون معین کرده است، حصول اطمینان از انطباق مقررات (مصوب مراجع مختلف تصمیمات واجد آثار اجرایی) با قوانین موضوعه است؛
- ۶- اعمال نظارت مجلس بر صلح دعاوی مالی دولت یا ارجاع آن ها به داوری (معاهدات و قراردادهای بین المللی)، تغییر خطوط مرزی برقراری محدودیت های ضروری (استقراض و کمک های بلاعوض)، دادن امتیاز تشکیل شرکت ها و موسسات به خارجی ها (استخدام کارشناسان خارجی) فروش نفایس ملی و... در راستای حفظ ارزش های دینی و ملی نیازمند تعیین ضوابط و ارکان مشخص مبتنی بر سیاست های کلی نظام است؛

۷- نظارت بر اجرایی شدن قوانین از اهم وظایف و اختیارات در فرآیند قانون‌گذاری است و شرکت در جلسات شورای عالی نظارت و بازرسی قوانین و اجرای کامل و به موقع مصوبات شورای مذکور موجب ارتقا و بهبود انجام امور عمومی در انطباق با قوانین است؛

۸- تنظیم و تصویب قانون نظارت و بازرسی در جمهوری اسلامی ایران به منظور جهت‌دهی و هم‌سو سازی مراجع مختلف دستگاه‌های نظارتی در هر سه قوه بر پایه فرامین مقام معظم رهبری و لزوم اجتناب از افت بهره‌وری در کشور. بنا به مطالب معروضه و نظر به اینکه به موجب اصل «۱۱۰» قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی از اختیارات و وظایف مقام معظم رهبری است، لذا اقتضای قضایا و مسائل فوق‌الذکر تعیین سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران توسط مقام معظم رهبری را اجتناب‌ناپذیر می‌نماید. براساس مطالعات انجام پذیرفته به شرحی که گزارش تفصیلی آن متعاقب اعلام خواهد شد، طرح سیاست‌های کلی مورد بحث را به نحو موارد آتی‌الذکر که در جلسات هیئت علمی کمیته تقنین و قانون‌گذاری کمیسیون حقوقی و قضائی دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام تنظیم شده است، پیشنهاد می‌نماید.

### اصول پیشنهادی سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

- ۱- تمرکز قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی و حاکمیت قوانین بر کلیه مصوبات مراجع موجد تصمیمات لازم‌الاجرا؛
- ۲- اصلاح و استقرار نظام انتخاباتی اثربخش در جهت انتخاب نمایندگان آگاه و مجرب مردم به منظور وضع قانون خوب مبتنی بر عدالت اجتماعی و پیشرفت کشور؛
- ۳- احراز ضرورت وضع قانون و الزام به کارشناسی مفاد آن توسط نهاد و مراکز تخصصی فنی و حقوقی و ممانعت از طرح پیش‌نویس‌های فاقد مطالعات کارشناسی؛
- ۴- ضرورت اخذ پیشنهادات نهادها و مراجع ذی‌نفع رسمی؛
- ۵- لزوم ارائه گزارش توجیهی تفصیلی پیش‌نویس قوانین؛
- ۶- وضع قوانین مبتنی بر نیازهای عمومی، منافع ملی و موازین اسلامی در چهارچوب اصول قانون اساسی، سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی ابلاغی به منظور پیشرفت و عدالت؛
- ۷- وضع قوانین عام‌الشمول، شفاف و غیرقابل تأویل، جامع و مانع، روزآمد و ماندگار؛
- ۸- ضرورت جایابی موضوعی طرح‌ها و لوایح و تعیین موارد منسوخ و تخصیص یافته در متن قوانین؛
- ۹- لزوم تدوین و تنقیح مستمر قوانین و ایجاد مجموعه قوانین توسط مجلس شورای اسلامی؛
- ۱۰- لزوم نظارت و ارزیابی مستمر و نظام‌مند قوانین به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف و اثربخشی قوانین؛



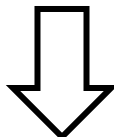
- ۱۱- تسهیل و تسریع در دسترسی آحاد جامعه به کلیه قوانین جاری؛
- ۱۲- لزوم انطباق کلیه مصوبات مراجع موجد تصمیمات لازم الاجرا با سیاست های کلی نظام بالاخص این سیاست ها. امیدوار است با توکل بر خداوند دائم الطف و التزام عملی بر قانون اساسی و تبعیت از سیاست های کلی نظام، همدلی و همفکری قوای سه گانه بیش از پیش در شرایط پیچیده فعلی جهانی، موجبات خشنودی خداوند متعال و آرامش مردم بی بدیل و مقاوم ایران اسلامی را فراهم آورد.

### سیاست های پیشنهادی نهایی شده در جلسات کمیسیون

- ۱- وضع قانون منحصر در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است و این قوانین بر مصوبات مراجع دیگر حاکم است.
- ۲- استقرار نظام انتخاباتی کارآمد و مبتنی بر اراده مردم.
- ۳- احراز ضرورت وضع قانون مبتنی بر مطالعات و پژوهش و الزام به کارشناسی مفاد آن توسط نهادها و مراکز تخصصی ذیربط.
- ۴- رعایت ویژگی های زیر در وضع قوانین:
- صریح، جامع و مانع، مبتنی بر مبانی علمی و پژوهشی، قابل اجرا، دارای انسجام و هماهنگی با سایر قوانین.

## سیاست‌های پیشنهادی باقی مانده جهت بحث در کمیسیون

- ۱- ضرورت جایابی موضوعی طرح‌ها و لوایح و تعیین موارد منسوخ و تخصصین یافته در متن قوانین؛
- ۲- لزوم تدوین و تنقیح مستمر قوانین و ایجاد مجموعه قوانین توسط مجلس شورای اسلامی؛



ضرورت ایجاد نظام قوانین جامع موضوعی ظرف مدت پنج‌سال و تدوین و تنقیح مستمر قوانین توسط مجلس شورای اسلامی

- ۳- لزوم نظارت و ارزیابی مستمر و نظام‌مند قوانین به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف و اثربخشی قوانین؛

لزوم ارزیابی مستمر و نظام‌مند قوانین به منظور حصول اطمینان از تحقق اهداف کارآمد و اثربخش قوانین.

- ۴- تسهیل و تسریع دسترسی شهروندان به کلیه قوانین جاری و تبیین مفاد آن به آحاد جامعه؛

- ۵- لزوم انطباق قوانین و کلیه مصوبات مراجع موجد تصمیمات لازم‌الاجرا با سیاست‌های کلی نظام بالاخص این سیاست‌ها.

**پیشنادهای اولیه در مورد سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری  
واصله به کمیسیون مشترک**

- ۱- معاونت حقوقی رئیس‌جمهور
- ۲- جمعی از کارشناسان
- ۳- کمیسیون حقوقی و قضایی
- ۴- نقد معاون حقوقی رئیس‌جمهور
- ۵- ویرایش نهایی سیاست‌های پیشنهادی
- ۶- نظر مشورتی مجمع تشخیص مصلحت نظام



## پیش‌نویس سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

### معاونت حقوقی ریاست جمهوری

۱- ارتقای شفافیت در نظام وضع، تفسیر و اجرای قوانین، مقررات و نظام‌مند کردن قواعد حقوقی کشور از طریق:

۱-۱- بازنگری در تعداد و حدود صلاحیت مراجع متعدد وضع مقررات و تبیین و شفاف‌سازی حدود و قلمروی صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات و تعیین و تقویت ضمانت اجرای رعایت این حدود.

۲-۱- شناسایی و تعیین جایگاه قوانین و مقررات مختلف از قبیل مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی امنیت ملی در جهت بازسازی هرم قواعد حقوقی کشور.

۳-۱- تنظیم و تصویب موضوعی قوانین و مقررات.

۴-۱- اهتمام جدی قوا به مقوله تنقیح و تدوین قوانین و مقررات.

۵-۱- تسهیل دسترسی حداکثری مردم به متون قوانین و مقررات و انتشار مطلوب آن‌ها و پرهیز از محدود کردن دسترسی عموم مردم به متون قوانین و مقررات.

۶-۱- اطلاع‌رسانی در مورد فرآیند و برنامه تهیه و تصویب قوانین و مقررات توسط مراجع ذی‌ربط و عمل طبق برنامه مزبور و اعلام شفاف آن.

۷-۱- اعلام شفاف هزینه‌ها و آثار اجرای قوانین و مقررات برای مردم و بنگاه‌های اقتصادی در فرآیند وضع آن‌ها.

۸-۱- قابل فهم بودن و شفافیت ادبی، حقوقی و فنی قوانین و مقررات به طرق مقتضی از قبیل ایجاد نهاد تخصصی تنظیم متون پیش‌نویس قوانین و مقررات.

۹-۱- یکسان‌سازی واژگان و اصطلاحات قوانین و مقررات.

## ۲- کارآمدی<sup>۱۲۹</sup> قوانین و مقررات

از طریق:

- ۱-۲- تهیه گزارش‌های توجیهی برای پیش‌نویس قوانین و مقررات.
- ۲-۲- ارزیابی آثار اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و زیست محیطی قوانین و مقررات<sup>۱۳۰</sup> در فرآیند تدوین و تصویب آن‌ها.

## ۳- اثربخشی و کارآیی<sup>۱۳۱</sup> قوانین و مقررات

از طریق:

- ۱-۳- توجه به بسترها و زمینه‌های لازم برای اجرایی شدن قوانین و مقررات.
- ۲-۳- تعیین مجری یا مجریان در متن قوانین و مقررات.
- ۳-۳- کسب اطمینان از اجرایی شدن قوانین و مقررات با تعیین ضمانت‌های اجرایی لازم و مناسب.
- ۴-۳- تعیین بازه‌های زمانی مشخص برای گزارش‌دهی درباره چگونگی اجرای قوانین و مقررات.
- ۵-۳- ایجاد سازوکارهای لازم جهت نظارت مستمر بر اثربخشی قوانین و مقررات و کسب اطمینان از نایل به اهداف آن‌ها.
- ۶-۳- آموزش قوانین و مقررات برای عموم و مجریان.
- ۷-۳- ساده‌سازی فرآیندهای اداری و گسترش شیوه‌های نوین اداری و مدیریتی همچون دولت الکترونیک و تمرکز زدایی در راستای اجرای قوانین و مقررات.
- ۸-۳- تعیین مهلت معقول و مناسب حسب مورد برای لازم‌الاجرا شدن قوانین و مقررات.
- ۹-۳- بررسی قدرت و توان قوانین و مقررات برای جهت‌دهی به امور اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی.

98- efficiency

99- regulatory impact assessment (RIA)

100- effectiveness

#### ۴- ثبات و پایداری قوانین و حفظ امنیت حقوقی کشور

از طریق:

- ۴-۱- تعیین حداقل مدت‌های قانونی برای تغییر.
- ۴-۲- دوری از قانون‌گذاری براساس هیجانات زودگذر.
- ۴-۳- بالابردن هزینه تصویب قانون.
- ۴-۴- متمرکز بودن پیش‌نویس قوانین و مقررات بر اهداف و سیاست‌های مشخص، هماهنگ و منسجم.

#### ۵- تقویت عدالت‌محوری در نظام قانون‌گذاری

از طریق:

- ۵-۱- اجتناب از گنجاندن تبعیض‌های ناروا در قوانین و مقررات.
- ۵-۲- رعایت حداکثری اصل برابری همه در مقابل قوانین و مقررات.
- ۵-۳- تقویت تصویب قوانین عام و جامع و اجتناب حداکثری از استثناهای قانونی.
- ۵-۴- اجتناب از نگاه‌های محلی، جناحی، شخصی و گروهی به قانون‌گذاری و لزوم اتخاذ رویکردهای ملی و فراگیر.
- ۵-۵- ایتنای قوانین و مقررات بر خواست اکثریت جامعه با رعایت حقوق اقلیت.
- ۵-۶- رعایت حقوق و آزادی‌های مشروع شهروندان در وضع قوانین و مقررات.

#### ۶- ارتقای انسجام و هماهنگی نظام قانون‌گذاری کشور

از طریق:

- ۶-۱- اجتناب حداکثری از قانون‌گذاری‌های پراکنده و ناهماهنگ.
- ۶-۲- رعایت نسخ صریح شخصی قوانین و مقررات و اجتناب از نسخ ضمنی و نسخ صریح نوعی.
- ۶-۳- لحاظ اسناد و قواعد بالادستی در وضع هرگونه قانون یا مقرره و پیش‌بینی راه‌کارهای تضمین آن.
- ۶-۴- متمرکز بودن پیش‌نویس قوانین و مقررات بر اهداف و سیاست‌های مشخص، هماهنگ و منسجم.

## ۷- جلب مشارکت عمومی در نظام قانون‌گذاری کشور

از طریق:

- ۷-۱- توجه به مشارکت مستقیم مردم در اعمال قوه مقننه در مسائل بسیار مهم کشور در چهارچوب اصل پنجاه و نهم قانون اساسی.
- ۷-۲- طراحی و اجرای راه‌کارها و ابزارهای لازم برای جلب مشارکت مردم و نهادهای تخصصی در فرآیند قانون‌گذاری کشور و نقد و آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مصوب.
- ۷-۳- الزامی کردن نظرخواهی از مردم و نهادهای تخصصی درباره پیش‌نویس قوانین و مقررات در حوزه‌های مختلف.

## ۸- علمی کردن فرآیند قانون‌گذاری در کشور

از طریق:

- ۸-۱- خودداری از قانون‌گذاری شتاب‌زده.
- ۸-۲- تقویت روابط نظام‌مند مراجع وضع قوانین و مقررات با نهادهای علمی و پژوهشی کشور.
- ۸-۳- توجه به داده‌های شاخه‌های مختلف علوم از قبیل آمار، جامعه‌شناسی، اقتصاد، علوم سیاسی و روان‌شناسی هنگام وضع و اصلاح قوانین و مقررات.
- ۸-۴- استفاده بهینه از ظرفیت قوانین و مقررات آزمایشی و رصد کردن آثار آنها در یک بازه زمانی خاص.
- ۸-۵- استفاده هوشمندانه از ظرفیت حقوق تطبیقی در زمینه‌های مختلف.
- ۸-۶- اجتناب از قانون‌زدگی و افزودن بر تورم قوانین و مقررات و پرهیز از تصویب قوانین و مقررات بی‌ثمر.
- ۸-۷- شناسایی و بازتعریف نقش سایر عوامل همچون دین، اخلاق و فرهنگ برای مدیریت بخش‌هایی از امور جامعه.
- ۸-۸- پرهیز از قانون‌گذاری آرمانشهری (اُتوپایی) و توجه به نیازهای واقعی و مقدرات و توانمندی‌های کشور.
- ۸-۹- رعایت اصل مشورت در تصمیم‌گیری‌ها در تصویب تمامی قوانین و مقررات و وضع و تقویت ضمانت اجرای رعایت آن.



## ۹- قاعده‌مندسازی فرآیند وضع، اجرا و تفسیر قوانین و مقررات

از طریق:

۹-۱- وضع قواعد حاکم بر تدوین و تصویب قوانین و مقررات توسط مراجع صلاحیت‌دار حسب مورد مشتمل بر فرآیند پیشنهاد بررسی، تصویب و ضوابط شکلی و ماهوی تنظیم متون قانونی، با هماهنگی دولت و مجلس.

۹-۲- وضع قواعد حاکم بر حدود اختیار مجلس در تغییر لوایح.

۹-۳- وضع قواعد حاکم بر فرآیند تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات اداری در راستای اجرای بهینه قوانین و مقررات.

۹-۴- وضع قواعد حاکم بر تفسیر قانون از جمله قواعد ناظر بر تعاریف قانونی، اصول و نحوه تفسیر قانون.

## ۱۰- تقویت نظام قانون‌گذاری اسلامی - ایرانی

از طریق:

۱۰-۱- ایجاد سازوکار لازم برای تضمین رعایت اصول چهارم قانون اساسی در مورد کلیه مقررات لازم‌الاجرا.

۱۰-۲- رعایت راهبرد تصویب متون قانونی لازم برای تحقق اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام.

۱۰-۳- توجه به مقتضیات و الزامات موازین اسلامی.

۱۰-۴- توجه به مقتضیات و الزامات عرف‌های عام و خاص در وضع قوانین و مقررات با رعایت موازین

اسلامی.

۱۰-۵- پرهیز از قانون‌گذاری‌های تقلیدی بدون توجه به بسترهای لازم بومی.



## سیاست‌های کلی پیشنهادی نظام قانون گذاری

### نظرات جمعی از کارشناسان

۱- تمرکز قانون گذاری در مجلس شورای اسلامی در چهارچوب قانون اساسی با لحاظ موارد مطرح در اصول «۵۹» (همه پرسی)، «۸۵» (قوانین آزمایشی و اساس نامه شرکت‌های دولتی) و «۱۰۸» (خبرگان رهبری) با تأکید بر:

- تبیین عرصه صلاحیت مراجع مصرح در قانون اساسی برای وضع مقررات به موازات قانون گذاری (اصول «۵۹» «همه پرسی»، «۸۵» «قوانین آزمایشی و اساسنامه شرکت‌های دولتی»، «۱۰۸» «خبرگان رهبری»، «۱۱۰» بند «۷» «حل اختلاف و تنظیم روابط قوای سه گانه» و بند «۸» «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام»، «۱۱۲» «تهیه و تصویب مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا»، «۱۳۴» «برنامه ریزی و تعیین خط‌مشی دولت و تصمیم هیأت وزیران در موارد اختلاف نظر و یا تداخل در وظایف قانونی دستگاه‌های دولتی»، «۱۳۸» «وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری»، «۱۶۱» «ایجاد وحدت رویه قضایی و تعیین ضوابط برای دیوان عالی کشور توسط رئیس قوه قضائیه» و «۱۷۶» «مصوبات شورای عالی امنیت ملی»، ویژگی‌ها و جایگاه مصوبات آن‌ها در سلسله مراتب قوانین و مقررات؛

- اکتفای مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد تعارض نظر مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به اعمال قدر متیقن از صلاحیت مقرر در اصل «۱۱۲» قانون اساسی با تأکید بر:

- پرهیز از قانون گذاری در موارد تعارض بین مجلس و شورای نگهبان و اکتفا به تأیید یا عدم تأیید مصوبات مبتنی بر مصلحت و ضرورت؛
- پرهیز از ارجاع مصوبات مورد تعارض مجلس و شورای نگهبان به مجمع مگر مواردی که مجلس صرفاً با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نکند مانند مواردی که ایراد شورای نگهبان به صلاحیت مجلس یا مراحل تصویب باشد (نه مصوبه، ابهام در مصوبه، اصرار مجلس بر مصوبه خود به استناد وارد نداستن اشکال شورای نگهبان و...) و خودداری مجمع از پذیرش موارد تعارضی که مبتنی بر مصلحت و ضرورت نباشد.

- رصد و بررسی ضرورت استمرار وجود مراجع وضع مقررات موازی قانون‌گذاری که در قانون اساسی پیش‌بینی نشده و بنا به ضرورت ایجاد شده‌اند و در غیر این صورت ارائه پیشنهاد مقررات مربوط به عرصه صلاحیت و جایگاه مصوبات آن‌ها در سلسله مراتب قوانین و مقررات با لحاظ استثنایی بودن این گونه مراجع.<sup>۱۳۲</sup>

- ۲- تقویت و تکمیل سازوکارهای لازم به منظور تضمین عدم مغایرت و انطباق قوانین و مقررات با موازین شرعی، قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و تدابیر رهبری و تأمین آن‌ها در قوانین:
- مبتنی ساختن طرح‌ها و لوایح بر مبانی و موازین شرعی به عنوان منبع نخستین و اصلی قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی با ایجاد سازوکارهای لازم و بهره‌گیری از ظرفیت‌های حوزه‌های علمیه و دانشگاه‌ها؛
  - ارزیابی قوانین موجود که پیش از تشکیل شورای نگهبان (قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی) وضع شده‌اند، از جهت عدم مغایرت و انطباق با موازین شرعی در مهلت پنج ساله؛
  - ایجاد سازوکارهای لازم به منظور تضمین اجرای کامل اصل «۴» قانون اساسی نسبت به کلیه قوانین و مقررات به‌ویژه آن دسته از قوانین و مقررات که بدون عبور از مسیر شورای نگهبان لازم‌الاجرا می‌شوند؛
  - رفع واقعی ایرادهای شورای نگهبان به مصوبات مجلس و عدم اکتفای مجلس و شورای نگهبان به اصلاحات صوری و ظاهری؛
  - رعایت فتوای ولی فقیه به عنوان فتوای معیار در قانون‌گذاری مجلس و در نظارت شورای نگهبان بر عدم مغایرت و انطباق قوانین و مقررات با موازین شرعی؛
  - توجه شورای نگهبان به مصلحت نظام در ارزیابی عدم مغایرت و انطباق و مقررات با موازین شرعی و قانون اساسی (مراعی)؛
  - توجه فقهای شورای نگهبان به اصول و مبانی فقهی علاوه بر احکام شرعی فرعی در ارزیابی عدم مغایرت و انطباق قوانین و مقررات با موازین شرعی؛

۱۳۲- جهات استثنایی بودن:

- تعیین حوزه صلاحیت مراجع مربوط؛
- پیشنهاد و تصویب مقررات (شامل ضرورت اصل پیشنهاد، تصریح به علل و جهات پیشنهاد و تصویب دلایل عدم امکان تأمین اهداف پیشنهاد از طریق قانون‌گذاری و...)
- تفسیر مقررات؛
- و...؛

- تعیین سازوکارهای لازم برای نظارت بر عدم مغایرت و انطباق مصوبات مراجع تصویب مقررات با قانون اساسی؛
- پالایش قوانین موجود با توجه به آثار حقوقی تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی و بازنگری آن، در نسخ قوانین مغایر؛
- هماهنگ سازی و اصلاح قوانین براساس تفاسیر و آرای جدید شورای نگهبان؛
- رعایت «احراز عدم مغایرت» با قانون اساسی به عنوان ضابطه در ارزیابی مصوبات مجلس (احتساب آراء ممتنع به عنوان آراء مخالف)؛
- بازنگری مصوبات مبتنی بر تشخیص مصلحت نظام از جهت تداوم مصلحت در مواردی که بدون تغییر دوره اعتبار تصویب شده اند؛
- تعیین مقررات و سازوکارهای لازم برای ضابطه مندسازی ارجاع موارد تعارض مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به مجمع:
- پیش بینی مذاکره تفصیلی نمایندگان در خصوص وجود مصلحت، عدم امکان تأمین مصلحت بدون نقض احکام اولیه و قانون اساسی و اهم بودن مصلحت مورد نظر نسبت به حکم شرعی یا قانون اساسی مورد استناد شورای نگهبان؛
  - تعیین دوره اعتبار مصوبه مبتنی بر مصلحت ها؛
  - تعیین حد نصاب (بیش از اکثریت مطلق / دوسوم)؛
  - ضابطه مندسازی تبدل و تغییر تفاسیر و آراء شورای نگهبان؛
  - تقویت شورای نگهبان و مجامع مشورتی و کارشناسی آن و اهتمام بیش از پیش اعضا به وظایف و اختیارات شورا؛
  - تسریع مجمع در ارائه سیاست های کلی پیشنهادی در موضوعات ارجاعی به منظور تکمیل منظومه سیاست های کلی نظام؛
  - رصد مستمر نتایج تعیین و اجرای سیاست های کلی نظام به منظور اصلاح و تکمیل سیاست های مورد نظر.

### ۳- تفکیک حوزه‌های قانون‌گذاری و اجرا و مرزهای آنها با تأکید بر:

- اکتفای مجلس و نمایندگان به اعمال صلاحیت‌های اجرایی پیش‌بینی شده در اصول قانون اساسی برای مجلس (مانند اصول «۷۸» «تغییر در خطوط مرزی»، «۷۹» «برقراری حکومت نظامی»، «۸۰» «گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت»، «۸۲» «استخدام کارشناسان خارجی» و...) و خودداری آنها از تصدی امور اجرایی، همچنین خودداری آنها از تخریب تصمیمات اجرایی مجاز قوا و دستگاه‌های اجرایی از طریق قانون‌گذاری یا اعمال اختیارات نظارتی؛

- اصلاح قوانین راجع به شوراها و عالی با توجه به صلاحیت‌های اختصاصی هریک از قوای سه‌گانه؛

- خودداری از تصدی امر قانون‌گذاری از طریق وضع تصویب‌نامه، آئین‌نامه و... همچنین خودداری از آئین‌نامه‌نویسی پیش از تصویب قانون در مواردی که قانون اساسی اجرای اصولی را به وضع قانون موکول کرده است؛

- اصلاح نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی با توجه به اصول قانون اساسی و مبانی علمی و تجربی و تعیین حدود اختیارات و وظایف مجلس، دولت و دستگاه‌های اجرایی در تهیه، تصویب، اجرا و نظارت؛

- اجتناب قوای مجری قانون از ترک اجرای قانون با استناد به مغایرت قانون با اسناد بالادستی (مانند موازین شرعی، قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام) یا عدم امکان اجرای قانون یا تراحم قوانین در مقام اجرا یا ورود قانون‌گذار به تصدی در اجرا با قانون‌گذاری یا مغایرت قانون با مصالح نظام و کشور و یا وجود شرایط اضطراری و التزام به حل و فصل اختلاف از طریق استفاده از راهکارهایی مانند اصلاح قانون یا درخواست تفسیر قانون و یا سازوکار موضوع بند ۷ اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

### ۴- اهتمام مجالس قانون‌گذاری به تنظیم و تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت با توجه به

پیوستگی امر قانون‌گذاری در دوره‌های مختلف با اولویت تصویب قوانین لازم برای:

- تحقق سیاست‌های کلی نظام، به‌ویژه سیاست‌های کلی قانون‌گذاری؛

- اجرای اصولی از قانون اساسی که تاکنون اجرا نشده‌اند؛

- تحقق برنامه پنج‌ساله کشور؛

- اجرای مطالبات رهبری در هر دوره؛

- اصلاح قوانین جاری مصوب قبل از انقلاب از جهت انطباق با قانون اساسی (۱۳۵۸) و بازنگری آن (۱۳۶۸) و تفاسیر شورای نگهبان.

۵- ایجاد سازوکار مناسب و جامع برای کلیه مراحل قانون گذاری شامل تهیه، تدوین، تصویب، تأیید، انتشار رسمی و اطلاع رسانی با هدف تأمین ویژگی های قانون مطلوب نظیر:

- کارآمدی و گره گشایی، ثبات نسبی، معطوف بودن به نیازهای واقعی، شفافیت، قابلیت اجرا و سنجش، جامعیت و مانعیت، اتقان، صراحت، بهره مندی از پشتوانه علمی و پژوهشی و خرد جمعی و ظرفیت های کارشناسی کشور و سه قوه، هماهنگی و تناسب با سایر قوانین با توجه به قواعد تنقیح، مبتنی بر اصول و قواعد قانون نویسی و ... .

۶- تبیین دقیق حدود اختیارات، وظایف و صلاحیت های قانون گذاری، اجرایی و مقرره گذاری و نحوه تعیین تکلیف در موارد تردید در صلاحیت آن ها با تأکید بر:

- حل و فصل بین قوای ناظر اجرای قانون و قوای مجری قانون با تفاهم و تعامل و استفاده از راهکارهای اصلاح قانون، تفسیر قانون و در نهایت سازوکار بند «۷» اصل «۱۱۰» قانون اساسی در مواردی مانند:

• ادعای مجری مبنی بر مغایرت قانون با اسناد بالادستی نظیر موازین شرعی، قانون اساسی و سیاست های کلی نظام؛

- ادعای مجری مبنی بر عدم امکان اجرای قانون به علت فراهم نبودن شرایط یا وجود موانع.
- ادعای مجری مبنی بر تزامم اجرای قانون مورد نظر با قوانین مهم یا وجود شرایط اضطراری.
- ادعای مجری مبنی بر ورود قانون گذار به تصدی در اجرا در قالب قانون گذاری.
- ادعای مجری مبنی بر مغایرت قانون مورد نظر با مصالح نظام و کشور.
- وجود اختلاف در برداشت از قانون بین مجریان و ناظران.
- ادعای ناظران بر عدم اجرای قانون یا عدم صحت آمارها و گزارش های اجرایی به رغم اعتقاد مجریان.

- اکتفای مجلس و نمایندگان به اعمال صلاحیت های اجرایی مذکور در اصول قانون اساسی (مانند تغییر در خطوط مرزی، عهدنامه ها، استخدام کارشناسان خارجی، انتقال اموال دولتی و ...) و خودداری آن ها از تصدی امور اجرایی یا تخریب تصمیمات اجرایی - اداری، سازمانی، موردی و مصداقی قوا و دستگاه های اجرایی از طریق قانون گذاری یا اعمال اختیارات نظارتی؛

- اصلاح قوانین راجع به شوراهای عالی تشکیل شده در قوا و دستگاه های مجری قانون در جهت رعایت استقلال قوا و حیطه صلاحیت های اختصاصی هریک از آن ها؛

- خودداری دولت از تصدی امر قانون‌گذاری از طریق وضع تصویب‌نامه و آئین‌نامه‌نویسی پیش از تصویب قانون در مواردی که قانون اساسی اجرای اصولی را به وضع قانون موکول کرده است؛
- اصلاح قانون و نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی با توجه به اصول قانون اساسی، مبانی علمی و تجربی و واقعیت‌های جامعه و تعیین میزان دخالت هریک از دولت و مجلس در تهیه، بررسی، تصویب و ارزیابی آن‌ها.

۷- اهتمام مجالس دوره‌های مختلف قانون‌گذاری به تنظیم و تدوین برنامه جامع چهارساله براساس سیاست‌های کلی نظام به‌ویژه قانون‌گذاری و رعایت اولویت‌های قانون‌گذاری به منظور تأمین هماهنگی و اتصال امر قانون‌گذاری، با لحاظ فوریت انجام امور زیر:

- وضع قوانین در خصوص اصولی از قانون اساسی که به طور کلی یا قسمتی از آن‌ها تاکنون اجرا نشده است؛
- بررسی و اصلاح قوانین جاری که پیش از انقلاب به تصویب رسیدند، از جهت انطباق با قانون اساسی (۱۳۵۸) و بازنگری آن (۱۳۶۸) و تفسیر شورای نگهبان؛
- تکمیل و تصویب سازوکار مناسب و جامع تهیه، تدوین، تصویب و تأیید قوانین توسط مجلس با همکاری دولت و شورای نگهبان.

۸- رعایت دقیق ویژگی‌های ماهوی و شکلی قانون‌گذاری و قانون‌نویسی با تأکید بر وضع قوانین:

- مادر، جامع و مانع، متقن، صریح، شفاف، مؤثرتر، کلی‌تر، عام‌تر، گره‌گشا و کارآمدتر، با ثبات نسبی و پشتوانه علمی و پژوهشی بیشتر و عمیق‌تر؛
- با قابلیت سنجش میزان تحقق و اجرا و ارزیابی هماهنگی و انسجام با دیگر قوانین؛
- معطوف به نیازهای واقعی مردم، عدالت اجتماعی و آزادی‌های مشروع؛
- با رعایت تأثیرات فرهنگی، اخلاقی و تربیتی قوانین؛
- لحاظ جهات و دلایل وضع قانون در مقدمه آن.



## سیاست‌های کلی پیشنهادی «نظام قانون گذاری»

### کمیسیون حقوقی و قضایی

- ۱- تمرکز قانون گذاری در مجلس شورای اسلامی به جز موارد مصرح در قانون اساسی در اصول مربوط به همه پرسی ( اصل ۵۹) و خبرگان رهبری (اصل ۱۰۸)؛
- ۲- تبیین عرصه صلاحیت مراجع مصرح در قانون اساسی برای وضع مقررات، آئین نامه، تصویب نامه، بخش نامه (اصل ۱۳۸)، اساس نامه (اصل ۸۵)، خط مشی کلی و تداخل قانونی (اصل ۱۳۴)، ضوابط و وحدت رویه (اصل ۱۶۱)، ویژگی ها و جایگاه آنها در سلسله مراتب قوانین و مقررات توسط مجلس شورای اسلامی؛
- ۳- بررسی ضرورت استمرار مراجع وضع مقررات لازم الاجرا که بنا به ضرورت ایجاد شده و در قانون اساسی پیش بینی نشده اند و پیشنهاد انحلال آنها در صورت رفع ضرورت یا پیشنهاد حدود و عرصه وضع مقرر و جایگاه آنها در نظام قانون گذاری کشور در صورت ضرورت تداوم؛
- ۴- اکتفای مجمع تشخیص مصلحت نظام به اعمال قدر متیقن از صلاحیت مقرر در اصل «۱۱۲» قانون اساسی و پرهیز از قانون گذاری و اکتفا به تأیید یا عدم تأیید در موارد اختلافی بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان (موارد مبتنی بر مصلحت و ضرورت)؛
- ۵- تعیین سازوکار لازم برای ضابطه مندسازی موارد ارجاعی مجلس شورای اسلامی به مجمع تشخیص مصلحت نظام تحت عنوان مصلحت و ضرورت، با ذکر دلایل ضرورت و مصلحت، زمان مورد مصلحت و نصاب دوسوم رأی برای این گونه موارد؛
- ۶- مبتنی ساختن طرح ها و لوایح قانونی به موازین شرع به عنوان اصلی ترین منشاء قانون گذاری؛
- ۷- ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات کشور از حیث انطباق با موازین شرعی و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی نسبت به کلیه مقررات لازم الاجرا؛
- ۸- ضابطه مند نمودن موازین شرعی در نحوه ارزیابی عدم مغایرت و انطباق قوانین با رعایت فتوای ولی فقیه به عنوان فتوای معیار؛

- ۹- توجه شورای نگهبان به اصول و مبانی فقهی و تبیین موسع از موازین شرعی که علاوه بر احکام اولیه، احکام ثانویه و حتی مصلحت نظام در عدم مغایرت و انطباق قوانین و مقررات با موازین شرعی لحاظ نماید؛
- ۱۰- پالایش قوانین موجود با توجه به آثار حقوقی تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بازنگری آن در نسخ قوانین مغایر و تعیین سازوکار مناسب برای نظارت بر عدم مغایرت و انطباق مصوبات مراجع تصویب کننده مقررات با قانون اساسی؛
- ۱۱- بازنگری و انسجام در تفاسیر شورای نگهبان از اصول قانون اساسی، ضابطه‌مندسازی تفاسیر و تغییر آرا و اصلاح قوانین موجود براساس تفسیر و رأی جدید شورای نگهبان؛
- ۱۲- بازنگری در مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام (اختلافی) از حیث تعیین دوره اعتبار مصلحت؛
- ۱۳- تقویت جنبه‌های مشورتی و کارشناسی شورای نگهبان و حضور فعال و مؤثر اعضا در انجام وظایف و اختیارات آن شورا؛
- ۱۴- تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌های کلی نظام؛
- ۱۵- تصویب قانون شیوه قانون‌نویسی و تعیین جایگاه و سلسله مراتب قانون و مقررات؛
- ۱۶- خودداری قوای مجری قانون از ترک اجرای قانون به استناد مغایرت قانون با موازین شرع، قانون اساسی و سیاست‌های کلی یا عدم امکان اجرای قوانین و یا تزاحم و تعارض قوانین. هرگونه ابهام از طریق اصلاح و یا تفسیر قانون و در نهایت بند «۷» اصل «۱۱۰» انجام شود؛
- ۱۷- تعیین تعداد وزرا و وزارتخانه‌ها، وظایف و ساختار آنها و محدود شدن معاونان رئیس‌جمهور به وظایف قانونی خود توسط مجلس شورای اسلامی و انجام چگونگی الحاق، انتزاع و ادغام سازمان‌های اداری در چهارچوب قانون توسط دولت؛
- ۱۸- اکتفای قانون‌گذار به تعیین حدود مسئولیت‌ها، وظایف و اختیارات، معیارها و شاخص‌ها در امور مربوط به قانون‌گذاری و خودداری از تصدی امور اجرایی از طریق قانون‌گذاری و یا اعمال اختیارات نظارتی؛
- ۱۹- اصلاح قوانین موجد شوراها را عالی با توجه به حیطه صلاحیت‌های ذاتی هریک از قوای سه‌گانه؛

۲۰- خودداری دولت از تصدی امور قانون‌گذاری از طریق وضع تصویب‌نامه‌ها، آئین‌نامه‌ها و مصوبات و همین‌طور خودداری از آئین‌نامه‌نویسی مغایر با اصل «۱۳۸» قانون اساسی و قوانین موضوعه؛

۲۱- اصلاح نظام برنامه و بودجه‌ریزی با توجه به اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، مبانی علمی و مطالعات تطبیقی، واقعیت‌های جامعه، تعیین حدود اختیارات دولت و مجلس در پیش‌بینی میزان درآمدها، هدف‌گذاری‌ها و اولویت‌های اجرایی سالانه و چگونگی تخصیص منابع به اهداف مقرر؛

۲۲- اهتمام مجالس قانون‌گذاری به تنظیم و تدوین برنامه کوتاه‌مدت و میان‌مدت با توجه به پیوستگی دوره‌های مختلف و با تأکید بر سیاست‌های کلی نظام، اصول اجرا نشده قانون اساسی، برنامه پنج‌ساله کشور، مطالبات و رهنمودهای رهبری در آغاز هر دوره و گره‌گشایی از امور اجرایی کشور؛

۲۳- رعایت دقیق و کامل ویژگی‌های شکلی و ماهوی قانون‌نگاری و قانون‌گذاری با تأکید بر وضع قوانین:

- جامع و مانع، متقن، صریح و شفاف، کارآمد و اثربخش، با ثبات و کلی، مبتنی بر مطالعات علمی و پژوهشی فاخر.

- با قابلیت سنجش میزان تحقق و اجرا و ارزیابی هماهنگی و انسجام با سایر قوانین و تأثیرات فرهنگی و اخلاقی جامعه.

- معطوف به نیازهای واقعی مردم، آزادی‌های مشروع و عدالت اجتماعی.

- با ارائه شناسه تخصصی و ضرورت‌های پیشنهادی هریک از لویح و طرح‌ها برحسب دلایل لزوم تصویب و ضرورت‌های اجرایی دستگاه‌های ذیربط و حصول اطمینان از رعایت معیارها و شاخص‌های مصوب در حوزه تقنین و اجرا.

۲۴- اصلاح نظام انتخاباتی در جهت انتخاب افراد کارآمد و در تراز جمهوری اسلامی و ایجاد سازوکار تعیین مهارت قبل از نمایندگی و کارشناسی برای پشتیبانی از نمایندگان در دوره نمایندگی؛

۲۵- ایجاد استقرار نظام جامع موضوعی قوانین و مقررات با رعایت سطوح دسترسی و نظام موضوعی قوانین، به روش تنقیح مستمر و شناسه قوانین (کد گذاری)؛

۲۶- تسهیل و تسریع دسترسی مردم به کلیه قوانین و مقررات جاری، فرهنگ‌سازی و آموزش به منظور ارتقای فرهنگ قانون‌گرایی و انضباط اجتماعی؛

۲۷- تعیین سازوکار بهره‌مندی مناسب از نظرات نخبگان، مراکز علمی و پژوهشی و مشمولین قانون در فرآیند قانون‌گذاری.

۲۸- تقویت بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی با تأکید بر:

- ارزیابی نظام‌مند قوانین به منظور حصول اطمینان از کارایی و اثربخشی و پیامدهای آن؛

- ارتقای فرهنگ قانون‌گرایی در دستگاه‌های اجرایی و اقشار مختلف مردم.

## نقد معاون حقوقی رئیس‌جمهور در خصوص تدوین سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری

۱- همان‌گونه که استحضار دارند وجود مشکلات و چالش‌های اساسی در نظام قانون‌گذاری کشور، تصویب سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری را اجتناب‌ناپذیر ساخته است و با توجه به ارجاع این مهم از سوی مقام معظم رهبری به مجمع تشخیص مصلحت نظام، این معاونت آمادگی خود را جهت همکاری جامع و شرکت در جلسات کارشناسی و تصمیم‌سازی اعلام می‌دارد.

۲- تدوین سیاست‌های نظام قانون‌گذاری مستلزم شناخت مهم‌ترین چالش‌های قانون‌گذاری کشور و تدوین گزارش شناخت وضع موجود است. بنابراین پیشنهاد می‌شود مرحله اول کار به تدوین گزارش شناخت اختصاص داده شود. به عنوان مثال یکی از چالش‌های نظام قانون‌گذاری کشور، مسئله کمیت قانون‌گذاری، تورم قانونی و حجم بسیار زیاد قوانین است. بنابراین باید سیاست‌هایی جهت مهار تورم قانون‌گذاری اتخاذ شود. چالش دیگر تقنینی کشور مربوط به کیفیت قانون‌گذاری است. طبق ادبیات علمی موجود در حوزه سیاست‌گذاری تقنینی، شاخص‌های کیفی قانون‌گذاری لااقل شامل موارد زیر است:

۱-۲- کیفیت فرآیندی قانون‌گذاری: که ناظر به مراحل تهیه پیشنهاد تا تصویب قانون و مقررات است. از جمله چالش‌های مربوط به کیفیت فرآیندی قانون‌گذاری، ساخت سیاسی مجالس قانون‌گذاری و سایر مراجع وضع مقررات در کشورهای مختلف است که بازبینی فرآیندها به نحوی که حداکثر اطمینان از رعایت اصول قانون‌گذاری حاصل شود را ضروری می‌سازد و تجارب جهانی در این خصوص بسیار آموزنده است.

۲-۲- کیفیت شکلی قانون‌گذاری: که ناظر است به چگونگی تنظیم متن، عنوان، ساختار قانون و مسئله زبان قانون‌گذاری و همچنین ارجاعات قوانین و احکام و مواد به یکدیگر.

۲-۳- کیفیت ماهوی قانون‌گذاری: که شاخص‌های کارآیی، اثربخشی، مطلوبیت و ثبات را در برمی‌گیرد و هریک از این عناوین قلمرو مفهومی و اهمیت خاصی دارد.

۲-۴- مسئله هزینه‌های قانون: که هم بار مالی قانون برای اجرا توسط دولت و هم علاوه بر آن بار مالی آن برای بخش خصوصی و مردم هم‌زمان می‌باید در نظر گرفته شود.

۲-۵- رعایت سطح قانون‌گذاری و سلسله مراتب قوانین.

۳- تدوین سیاست‌های قانون‌گذاری مستلزم احصاء اهداف اصلی سیاست‌گذار از وضع آن‌هاست. به عنوان مثال اهدافی چون شفافیت، مشروعیت، پاسخ‌گو بودن، ارتقای اعتماد عمومی، کارآیی، پیشرفت و عدالت از جمله اهدافی است که در ادبیات علمی راجع به موضوع یاد می‌شود. طبعاً با توجه به اهداف است که سیاست‌ها تدوین، فهمیده و نهایتاً اجرا می‌شود.

۴- تدوین سیاست‌های قانون‌گذاری مستلزم رعایت چهارچوب‌ها و حدود مقرر در قانون اساسی و حقوق اساسی کشور است. در مواردی که اصول قانون اساسی امکان تفاسیر مختلف را فراهم می‌سازد، سیاست‌گذاری می‌تواند جهت‌دهنده نظام حقوقی کشور باشد.

همچنین در مواردی که مطابق قانون اساسی اختیار مسلمی برای مرجع وضع قانون یا قاعده وجود دارد، مانند اختیار مجلس شورای اسلامی برای وضع قانون در عموم مسائل (اصل هفتاد و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) و اختیار دولت در وضع تصویب‌نامه‌ها و آئین‌نامه‌ها (اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی)، اعمال این اختیارات اصولاً باید در چهارچوب سیاست‌های ابلاغی باشد؛ به عبارت دیگر سیاست‌ها می‌توانند روشن‌کننده چگونگی جهت‌گیری در اعمال اختیارات قانونی باشد.

به عنوان مثال اگر سیاست کشور محدود شدن وضع قانون و مقررات به موارد ضروری باشد، هرچند طبق قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و دولت می‌توانند حسب مورد وضع قانون و مقررات نمایند، لکن در اعمال این اختیار خود باید اصل ضرورت را مدنظر قرار دهند.

۵- ارزیابی آثار قانون، تدوین شاخص‌های کمی و کیفی برای رصد تبعات اجرایی قانون و اینکه قانون به نتیجه مورد نظر رسیده است یا نه از جمله سرفصل‌های مهم سیاست‌های تقنینی می‌باشد.

۶- بهره‌گیری از سرمایه ارجمند دانش اصول فقه و نیز رعایت موازین شرعی در تدوین سیاست‌های قانون‌گذاری و همچنین آشنایی با تجربه سایر کشورها و نیز سازمان‌های بین‌المللی در خصوص «مقررات‌گذاری بهتر» یا «قانون‌گذاری خوب» یا «اصلاح نظام مقررات‌گذاری» برای اجرای این ماموریت مهم ضروری است.

۷- با توجه به مراتب فوق، پیشنهاد می‌شود جلساتی برای تبیین امور یاد شده و نظایر آن با حضور اساتید دانشگاه و حوزه برگزار شود و این معاونت آمادگی دارد در هریک از سرفصل‌های مذکور نسبت به ارائه نظرات تفصیلی خود برای تضارب آرا و اندیشه‌ها و نهایتاً اتخاذ سیاست‌های مربوط اقدام نماید.

الهام امین‌زاده

## ویرایش نهایی سیاست‌های پیشنهادی نظام قانون‌گذاری ارشالی به مجمع تشخیص مصلحت نظام

### پیش‌نویس سیاست‌های کلی قانون‌گذاری

۱- توجه به موازین شرع به عنوان اصلی‌ترین منشأ قانون‌گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی.  
۲- ارزیابی و پالایش قوانین و مقررات موجود کشور از حیث عدم مغایرت با موازین شرعی و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد سازوکار لازم برای تضمین اصل چهارم قانون اساسی نسبت به کلیه مقررات لازم‌الاجرا.

۳- تعیین سازوکار مناسب برای عدم مغایرت مصوبات مراجع تصویب‌کننده مقررات با قانون اساسی.

۴- نظارت بر عدم مغایرت قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌های کلی نظام.

۵- تعیین عرصه صلاحیت مراجع وضع مقررات لازم‌الاجرا براساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی از جمله: «آئین‌نامه، تصویب‌نامه و بخش‌نامه موضوع اصل یکصد و سی و هشتم»، «قانون آزمایشی و اساس‌نامه موضوع اصل هشتاد و پنجم»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل یکصد و سی و چهارم» و «آرای وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل یکصد و شصت و یکم» و تعیین جایگاه این مقررات در سلسله مراتب مقررات.

۶- تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح.

۷- تعیین اختیارات مجلس در پیش‌بینی میزان درآمدها، هدف‌گذاری‌ها و اولویت‌های اجرایی سالانه در بودجه سالانه و چگونگی تخصیص منابع به اهداف مقرر در آن با تصویب قانون لازم یا اصلاح آئین‌نامه داخلی مجلس.

۸- تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزراء و وظایف و اختیارات آنان و وظایف قانونی رئیس‌جمهور موضوع اصل شصتم و یکصد و بیست و چهارم قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان‌های اداری.

۹- رعایت اصول قانون‌نگاری و قانون‌گذاری از قبیل «قابل‌سنجش و قابل‌اجرا بودن قانون»، «معطوف بودن به نیازهای واقعی»، «ابتناء بر مطالعات پژوهشی و نظرات کارشناسی»، «عدم تعارض با سایر قوانین و انطباق با اسناد بالادستی»، «استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی» و «بیان‌شناسه تخصصی و ضرورت پیشنهادی هریک از لوایح و طرح‌های قانونی» و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با آن.

- ۱۰- تنقیح و تعیین شناسه (کدگذاری) قوانین موجود کشور با جدیت لازم.
- ۱۱- تعیین مرجعی از سوی مجلس شورای اسلامی برای تشخیص قابلیت که در اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی ذکر شده است، قبل از طرح و اعلام وصول.
- ۱۲- ضابطه‌مندسازی و ایجاد نصاب بالا برای ارجاع موارد اختلافی به مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- ۱۳- بازنگری در مصوباتی که براساس مصلحت در مجمع تشخیص مصلحت نظام تصویب شده است، از حیث تعیین دوره اعتبار مصلحت.
- ۱۴- رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه گانه و امکان پاسخگویی مسئولان ذیربط در قوانین موجد نهادهایی از قبیل شوراهای عالی و مجامع و بازنگری در قوانین موجود این نهادها.
- ۱۵- تدوین برنامه‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت قانون‌گذاری با رعایت پیوستگی دوره‌های مختلف براساس اولویت‌های قانون‌گذاری از جمله «گره‌گشایی از امور اجرایی کشور»، «اصول اجرا نشده قانون اساسی»، «سیاست‌های کلی نظام»، «مطالبات و رهنمودهای رهبری در آغاز هر دوره»، «برنامه توسعه پنج ساله» و نگاه نظام‌مند به قوانین برای حصول اطمینان از کارآیی و اثربخشی آن.



## نظر مشورتی شورای مجمع در خصوص سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری

- ۱- توجه به موازین اسلامی و قانون اساسی به عنوان اصلی‌ترین منشأ قانون گذاری در تنظیم و تصویب طرح‌ها و لوایح قانونی و مقررات.
- ۲- ایجاد سازوکار لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات مراجع تصویب کننده قوانین و مقررات لازم‌الاجرا با موازین اسلامی و قانون اساسی و انطباق و عدم مغایرت آن‌ها با سیاست‌های کلی نظام.
- ۳- تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات لازم‌الاجرا با ارائه تعریف روشن و مشخص از قانون، «آئین‌نامه، تصویب‌نامه و بخش‌نامه موضوع اصل ۱۳۸»، «قانون آزمایشی و اساسنامه موضوع اصل ۸۵»، «برنامه و خط‌مشی دولت و تصمیمات موضوع اصل ۱۳۴» و «آرای وحدت رویه و ضوابط موضوع اصل ۱۶۱» و سایر مقررات لازم‌الاجرا و همچنین طبقه‌بندی و تعیین هرم سیاست‌ها، قوانین و مقررات کشور براساس نص یا تفسیر اصول قانون اساسی حسب مورد از طریق مجلس شورای اسلامی با اولویت ارائه لایحه.
- ۴- تعیین حدود اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه از طریق اصلاح آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با دعوت نماینده دولت در کمیسیون آئین‌نامه و جلسه مجلس شورای اسلامی.
- ۵- اصلاح قانون برنامه و بودجه کشور از طریق تقدیم لایحه به گونه‌ای که پیش‌بینی میزان و منابع درآمدها و واقعی‌سازی آن‌ها، هدف گذاری‌ها و اولویت‌های برنامه سالانه و پنج‌ساله در تحقق سیاست‌های کلی و سند چشم‌انداز لحاظ شود.
- ۶- تعیین وظایف دولت و مجلس در مورد تعداد وزراء و وظایف و اختیارات آنان و وظایف قانونی رئیس‌جمهور موضوع اصل «۶۰» و «۱۲۴» قانون اساسی و هرگونه ادغام، الحاق، انتزاع و ایجاد سازمان‌های اداری از طریق تصویب قانون.
- ۷- رعایت اصول قانون‌نگاری و قانون‌گذاری و تعیین سازوکار انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با این اصول پیش از اعلام وصول و در فرآیند قانون‌گذاری با اصلاح آئین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و یا تصویب قانون لازم با تأکید بر:
  - قابلیت سنجش و اجرای قانون.
  - معطوف به نیازهای واقعی.
  - شفافیت و عدم ابهام.

- استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی.
- بیان شناسه تخصصی و ضرورت پیشنهادی هریک از لوایح و طرح‌های قانونی.
- ابتناء بر مطالعات پژوهشی و ارزیابی تاثیرات قانون و ارائه پیوست‌های مربوطه از قبیل فرهنگی، اجتماعی، حقوقی، سیاسی، اقتصادی، امنیتی، بهداشتی و محیط زیستی به تناسب طرح‌ها و لوایح.
- ثبات، نگاه بلندمدت و ملی.
- انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آن‌ها بدون ذکر شناسه تخصصی قانون مذکور.
- تقویت ضمانت اجرا از جمله تشدید مجازات‌ها و پر هزینه کردن عدم اجرای قانون.
- جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم، نهاد تخصصی و صنفی در فرآیند قانون‌گذاری.
- تعیین مجری یا مجریان در متن قوانین و مقررات.
- تصویب قانون شیوه قانون‌نویسی و ایجاد سازوکار تخصصی تنظیم متن‌های مربوطه با بهره‌گیری از متخصصین منطبق و اصول، قانون‌نویسی و ویراستاری.
- عدالت محوری در قوانین و مقررات، اجتناب از تبعیض ناروا، تصویب قوانین عام و دارای جامعیت و حتی‌الامکان پرهیز از استثنای قانونی.
- ۸- تعیین عناوین قوانین جامع، تبویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین موجود کشور در طول برنامه ششم توسعه و رعایت آن در قانون‌گذاری.
- ۹- ممنوعیت اعلام وصول و پذیرش طرح‌ها، پیشنهادها و اصلاحات مغایر اصل «۷۵» قانون اساسی توسط رئیس جلسه براساس سازوکار تعیین شده توسط هیئت رئیسه مجلس شورای اسلامی.
- ۱۰- تعیین دوره اعتبار مصلحت توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام برای مصوبات آتی و تعیین تکلیف مصوبات قبلی از حیث دوره اعتبار مصلحت.
- ۱۱- رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به ایجاد نهادهایی از قبیل شوراهای عالی و هیئت امناء مجامع و تعیین مقام مسئول برای عدم عبور از حدود مسئولیت و اختیارات و وضع مقررات نظارت و تصمیم‌گیری و پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی.
- ۱۲- تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری با رعایت پیوستگی دوره‌های مختلف با محوریت گره‌گشایی از امور اجرایی کشور، اصول اجرا نشده قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و مطالبات و رهنمودهای رهبری در آغاز هر دوره و برنامه توسعه پنج ساله از طریق ارائه لایحه یا طرح.

۱۳- تطبیق مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی که آثار قانونی بر آن مترتب است، با شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان و از نظر انطباق با سیاست‌های کلی و سایر قوانین توسط مراجع ذی‌ربط.

۱۴- تعیین حدود صلاحیت شورای عالی استان‌ها و شوراهای استان‌ها و شوراهای اسلامی شهر و روستا در وضع مقررات، نظارت و تصمیم‌گیری‌ها براساس اصول «۷»، «۱۰۰»، «۱۰۱» و «۱۰۳» قانون اساسی و پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی.

۱۵- قانون‌گذاری برای نیروهای مسلح در چهارچوب تدابیر فرماندهی کل قوا انجام می‌پذیرد.

۱۶- حفظ حقوق مشروع مردم در قانون‌گذاری و ترویج و نهادینه‌سازی فرهنگ احترام، رعایت و تمکین به قانون به عنوان ارزش برتر اجتماعی و سیاسی از سوی مسئولین، دستگاه‌ها و مردم و تبدیل آن به یک مطالبه عمومی و برنامه‌ریزی برای آموزش حقوق و قوانین در سطوح مختلف توسط دستگاه‌های ذی‌ربط به‌ویژه صدا و سیما.



## بخش چهارم: گزارش و نقد کتاب

### گزارش‌ها:

❖ معرفی و گزارشی از کتاب «مفهوم قانون» اثر هربرت هارت؛ محمد دوست‌قرین



## معرفی و گزارشی از کتاب «مفهوم قانون» اثر هربرت هارت

محمد دوست‌قرین ۱۳۳

یکی از اثرگذارترین فیلسوفان حقوق معاصر، اچ. ال. ای. هارت است. پروفیسور هربرت هارت در دانشگاه آکسفورد استاد رشته رویه‌های قضایی بود. پس از بازنشستگی در سال ۱۹۶۵، رونالد دورکین جای وی را اشغال کرد. هربرت هارت از جمله متفکرانی است که حوزه فکری او به فلسفه قانون اختصاص دارد. وی که از منتقدان طرح پوزیتیویسم حقوقی است، در کتاب «مفهوم قانون» به زعم هارت اگر قانون را فقط برحسب امریه‌ها و فرمان‌ها درک کنیم، نمی‌توانیم طیفی کلی از پدیده‌های اجتماعی یا شیوه‌های متنوعی را توضیح دهیم که طی آن فعالیت‌های مختلف در اجتماع به هماهنگی می‌گیرند. در پشت این ملاحظات کم و بیش تجربی، یک نظریه فلسفی پیچیده از جامعه نهفته است، نظریه‌ای که نظم و استمرار اجتماعی را نه برحسب عادت به فرمانبرداری بلکه با توجه به قواعد و تبعیت از قواعد توضیح می‌دهد.

مهم‌ترین و مشهورترین اثر هارت کتاب «مفهوم قانون» است که نخستین بار در سال ۱۹۶۱ منتشر شد و در سال ۱۹۹۴، با برخی اضافات به چاپ دوم رسید. این کتاب مجموعه‌ای از یادداشت‌ها و درس‌ها است که هارت در سال ۱۹۵۲ به تدریس آن‌ها پرداخته بود. کتاب «مفهوم قانون» در ایران با ترجمه محمد راسخ، توسط نشر نی و با شمارگان ۴۵۶ صفحه به چاپ رسیده است و به طرح دیدگاه پیچیده‌ای از پوزیتیویسم حقوقی می‌پردازد و سعی در رفع کاستی‌های اساسی آن دارد. ایده‌های اصلی که در این کتاب مطرح می‌شود عبارتند از:

الف) انتقاد از نظریه جان آستین که می‌گوید قانون، فرمان شخصی حاکم است که از طریق تهدید مجازات ضمانت می‌یابد.

ب) تمایز بین قواعد اولیه و ثانویه که در آن قواعد اولیه بر رفتارها حاکمند و قواعد ثانویه خلایقیت‌ها و جایگزینی‌ها برای قواعد اولیه را ممکن می‌سازند و یا آن را ملایم می‌کنند.

ج) این ایده که قاعده شناسایی، قاعده‌ای اجتماعی است که بین هنجارهایی که اعتبار قانونی دارند و آن‌ها که ندارند فرق می‌گذارد.

د) پاسخی به رونالد دورکین (در الحاقیه چاپ ۱۹۹۴) که در کتاب خود به نام «حقوق را جدی بگیریم» از پوزیتیویسم حقوقی به طور کلی انتقاد کرده بود و به ویژه انتقادش را متوجه ارزیابی هارت از حقوق ساخته بود. نوشته حاضر به شرحی از ایده‌های اول و دوم کتاب هارت اختصاص دارد و همه ارجاعات نیز به همان کتاب است.

از نظر هارت: «برجسته‌ترین ویژگی قانون... آن است که وجودش نوع خاصی از رفتار انسانی را معنا می‌دهد که دیگر انتخابی نیست، بلکه در معنایی خاص اجباری است». (ص ۶) این ویژگی شاید به خودی خود قانون را از دیگر پدیده‌های اجتماعی متمایز نسازد (مثلاً از اخلاق و از دین)، اما نشان می‌دهد که عنصری از اجبار در قانون وجود دارد. حضور قانون در جامعه اغلب این معنا را می‌دهد که ما باید علیه منافع و تمایلات خود عمل کنیم. این ویژگی بسیاری از نظریه‌پردازان را به آن سو سوق داده است که قانون را برحسب مجازات‌ها تعریف کنند و ادعا نمایند که عناصر تداوم و ثبات در زندگی اجتماعی تماماً به یمن مجازات‌ها و تهدید به مجازات‌ها حاصل آمده است.

در واقع هربرت هارت، از ایده‌های جان آستین، متفکر و نویسنده قرن نوزدهمی انگلیس به مثابه نقطه آغاز تحلیل خود بهره می‌برد. این نظریه کوششی جدی برای تعریف قانون بود که می‌کوشید همه ویژگی‌های عمده آن را از طریق یک موضوع ساده به دست آورد. آستین نوشته بود که قانون «قاعده‌ای است برای هدایت یک موجود باهوش که به وسیله موجود باهوش دیگری که بر او قدرت دارد، وضع می‌شود».

هارت تحلیل خود را با نشان دادن برخی نواقص آشکار در تصویر ارائه شده از سوی آستین آغاز می‌کند. در مقام توصیف قانون، مدل تحمیل وظایف فقط بخشی از نظام حقوقی را در برمی‌گیرد و آن هم قانون جرم یا شبه جرم است. در این حالت می‌توان گفت که مردم مجبور به اطاعت به دلیل ترس از مجازات هستند. البته هارت منکر آن نیست که بخش مهمی از نظم و انضباط اجتماعی به یمن وجود طیفی از وظایف پدید می‌آیند. اما یک نظام قضایی مدنی شامل قواعد اعطای قدرت یا قواعد تواناسازی هم هست؛ قواعدی که برای افراد این امکان را پدید می‌آورد که به انعقاد قراردادها، تنظیم وصیت‌نامه، انتقال مالکیت، ازدواج و غیره بپردازند.

این نکته‌ای غریب است که شهروندان را همچون موجوداتی تعریف کنیم که به اطاعت از این قواعد موظف هستند؛ زیرا قصور آن‌ها در انجام دادن این وظایف، تحمیل مجازات را برایشان در پی ندارد؛ گرچه باید ناامید از تحقق انتظاراتی باشند که از اجرای آن قواعد دارند و این نیز چیزی بی‌معناست. اگر آن ترتیبات قضایی (که منجر به اعطای قدرت به شهروندان می‌شوند) را به عنوان وظایف توصیف کنیم، نمی‌توانیم جامعه را به خوبی درک کنیم. اگرچه وجود قواعد اعطای قدرت عمل، به شهروندان اجازه می‌دهد که در واقع قانون‌گذاران شخصی خود باشند و مثلاً وظایفی را برای خودشان از طریق قراردادها ایجاد نمایند، اما این را نمی‌توان به گونه قابل قبولی صدور فرمان از سوی شهروندان تفسیر کرد.



به علاوه در نظام‌های حقوقی مدنی، نوعاً منابع دیگر قدرت یا قانون‌گذارانی که در رده‌های پایین‌تر قرار دارند و تابع یک حاکم هستند نیز می‌توانند اختیاراتی داشته باشند. اما این اعطای اختیارات معمولاً شامل وظایف نیست. شرایطی که متصل به آن‌هاست بیشتر ناتوانی‌ها و محدودیت‌ها است تا فرمان انجام چیزهای خاص. این بدان دلیل است که این محدودیت‌ها به وسیله مجازات‌های فیزیکی پشتیبانی نمی‌شوند. در حقیقت اگر ما قانون را فقط برحسب امریه‌ها و فرمان‌ها درک کنیم، نمی‌توانیم طیفی کلی از پدیده‌های اجتماعی یا شیوه‌های متنوعی را توضیح دهیم که طی آن فعالیت‌های مختلف در اجتماع به هماهنگی می‌گیرند.

در پشت این ملاحظات کم و بیش تجربی، یک نظریه فلسفی پیچیده از جامعه نهفته است، نظریه‌ای که نظم و استمرار اجتماعی را نه بر حسب عادت به فرمانبرداری، بلکه با توجه به قواعد و تبعیت از قواعد توضیح می‌دهد. (صص ۳۲-۲۷)

تفاوت قاطعی بین عادت و قاعده وجود دارد. عادت، رفتاری هم‌گرا و متقارب است. مردم ممکن است از روی عادت کارهای مختلفی انجام دهند، همچون رفتن به سینما، بی‌آن‌که این فعالیت‌ها مستلزم ملاحظات هنجاری و اخلاقی باشد و ادعای‌شان هم این است که بعضی کارها باید انجام شوند.

در چنین حالتی ممکن است این تصور پیش آید که رفتار مردم در یک جامعه گویا انفعالی است و آنان بدون تفکر، از شیوه‌های رفتاری خاصی تبعیت می‌کنند. اما [چنین نیست و] این تصور از رفتار تبعیت‌آمیز مردم، ویژگی‌های مهم زندگی اجتماعی را پنهان می‌کند. [اما] قواعد، استانداردهای متناسب رفتار را برقرار می‌کنند که نقض آن‌ها موجب نگرانی است و فشار اجتماعی جدی برگرداننده کسانی وارد می‌آید که قواعد اجتماعی را به تمسخر می‌گیرند.

مطابق نظر هارت، قواعد بعد بیرونی دارند و هم بعد داخلی. قواعد، هنگامی از جنبه بیرونی نگریده می‌شوند که مشاهده صرفاً الگوهای خاصی از رفتار که جاری می‌شوند و ترتیباتی که اعمال می‌گردند را ثبت می‌کند. لزوماً این‌گونه نیست که مشاهده‌گر نیروی اجبارآمیز آن‌ها را بپذیرد، او فقط آن‌چه را که دیگران انجام می‌دهند، ثبت می‌کند.

در واقع بخش عمده علم حقوق در معنای سنتی آن دقیقاً ناظر بر همین است. چنان‌که زمانی برای مثال گفته می‌شد X قانونی است که همیشه در اجتماع a مورد تبعیت واقع می‌شود. در این معنا، قاعده از سوی مشاهده‌گر همچون راهنمایی برای رفتار نگریده نمی‌شود، بلکه صرفاً واقعیتی است که باید مورد توجه قرار بگیرد. اما برای مشارکت‌کنندگان در یک روند اجتماعی، ضروری است که یک دیدگاه نسبتاً متفاوت از این را برگزینند.

برای این که یک قاعده درونی شود، باید از سوی مشارکت کنندگان در یک سیستم حقوقی پذیرفته شود. یک مثال مشابه از رفتار در ترافیک جاده‌ای، تفاوت بین جنبه‌های درونی و بیرونی قواعد را مشخص می‌کند. وقتی چراغ‌ها قرمز می‌شوند، از جنبه بیرونی که بنگریم، این فرمانی برای خودروهاست که توقف کنند و این پیش‌بینی نیز همراه آن است که متخلفین از این فرمان جریمه خواهند شد. اما از یک دیدگاه درونی، قرمز شدن چراغ به معنای توقف است، علامتی است برای رانندگان که خود را با استانداردهای مورد پذیرش در جاده تطابق دهند. یک مشاهده‌گر بیرونی صرف، دیگر بیش از این علاقه‌ای به موضوع ندارد، یعنی او مشتاق چیزی بیشتر از جمع‌آوری آمار ترافیک جاده‌ای و پیش‌بینی‌هایی براساس آن نیست و این به آن دلیل است که چیز دیگری وجود ندارد که به وسیله داده‌های تجربی آشکار شود. به علاوه، حتی اگر یک مشاهده‌گر بیرونی بدون هیچ تردیدی بتواند اثبات کند که ممکن باشد تطابق با قواعد اساسی به وسیله اعمال مجازات‌ها به دست آید، نخواهد توانست دریابد که چه علت یا توجیهی برای آن مجازات‌ها وجود دارد. مجازات‌ها، صرفاً به عنوان واقعیات تجربی ظاهر می‌شوند و معنا و هدف قاعده در این حال درک نمی‌شود.

در توضیح مطالب هارت می‌توان گفت: این مهم است که توجه کنیم اگرچه در جوامع مدرن دیده می‌شود که رفتارهای تطابق یافته و یکسان از این مجازات‌ها پدید می‌آیند، اما مجازات‌ها خود نمی‌توانند توضیح دهنده راضی‌کننده‌ای برای نظم باشند.

اگر در معنای ناپخته‌ای که جان آستین مطرح می‌کند ترس، تنها انگیزه اطاعت باشد، یک جامعه نیازمند نیروی پلیس بالنسبه گسترده‌ای برای تضمین امنیت خواهد بود و این خود مشکل بزرگ‌تری خلق می‌کند: چقدر می‌توان وفاداری پلیس را تضمین کرد. همان‌طور که دیوید هیوم مدت‌ها قبل خاطر نشان ساخته بود، بی‌شرمانه‌ترین موارد اعمال قدرت از سوی یک فرد هم مستلزم آن است که برخی اقتدار آن را قبول کرده باشند. در واقع یک نشانه خوب شکست یک نظم و قاعده افزایش اتکا بر اجبار است. این علامت آن است که دیگر قواعد به اندازه کافی درونی شده نیستند و برای شرکت کنندگان در روندهای اجتماعی همچون موانع خارجی ظاهر شده‌اند.

همچنین تبیین هارت از تفاوت بین نقطه‌نظر داخلی و خارجی شاید اندکی گمراه‌کننده است. او می‌گوید برای درک قواعد، این لازم است که مردم عملاً آن را به عنوان راهنمای مناسب رفتار بپذیرند. کسی که یک دیدگاه بیرونی را اتخاذ می‌کند، نمی‌تواند بداند که قواعد واقعاً چه معنایی دارند و به همان اندازه مهم، او نمی‌تواند بداند که این قواعد هنگامی که کاربردها و نتایج‌شان نامشخص باشد، چه معنایی برای حوادث آینده دارند. اما قطعی نیست که فهمی از معنای قواعد بتواند به معنای پذیرش آن‌ها باشد. از یک چشم‌انداز هرمنوتیکی یا تأویلی، کاملاً امکان دارد که بتوانیم همه ابعاد قواعد را بفهمیم. در واقع خرد می‌تواند خود را در جای یک شرکت‌کننده در اجرای قواعد بگذارد، بی‌آن‌که لزوماً خودش آن‌ها را بپذیرد. این چشم‌انداز قانونی «ملایم»، احتمالاً از سوی هرکسی که نظام‌های قانونی را مطالعه می‌کند، قابل قبول است.

هارت در بحث خود از اجبار قانونی، نشان داد که در نظریه آستین اغتشاشی بین مجبور بودن و در تحت اجبار زندگی کردن وجود دارد. مجبور بودن یعنی اجبار به عمل به شیوه‌ای خاص و این مجبور بودن طبیعتاً به وسیله ترس صورت می‌یابد. در این جا توجه اصلی بیشتر معطوف به انگیزه‌هاست تا به درست بودن. ولی ما به ندرت پیش می‌آید که بگوییم شخصی صرفاً به این دلیل که هیچ راه دیگری جز انجام دستور ندارد، تحت اجبار است. ترس هنگامی که در نظام‌های قانونی موجود به کار گرفته شود، این نتیجه عجیب به دست می‌آید که اگر کسی بتواند از مجازات‌های قانونی بگریزد، اجبار او به قانون از بین می‌رود. اما تحت اجبار زندگی کردن بدان معناست که نظام قواعد، برای مثال قوانین جزایی، نه فقط در مجازات افراد ناقض قانون قابل اجرا است، بلکه برای به کار بسته شدن محق و مشروع نیز هست. ممکن است در برخی ابعاد خاص حقوقی، موردی وجود داشته باشد که طی آن اطاعت فرد فقط به وسیله تهدید مجازات تضمین شود، اما این نمی‌تواند توصیفی از رفتار کلی اجتماعی باشد. بعد از همه این‌ها، قانون صرفاً در عمل به اجبار و فرمان خلاصه نمی‌شود، بلکه آن راهنمایی برای رفتار مردم نیز هست؛ حتی برای رفتار آن‌هایی که دوست ندارند گذارشان به دادگاه بیفتند. بدین ترتیب، هرچند درست است که برای حیات یک نظام قضایی باید یک اطاعت عمومی نسبت به قواعد آن وجود داشته باشد، اما آن نظام قضایی به وسیله درونی شدن این قواعد بهتر توضیح داده می‌شود تا به وسیله ایده‌های فرمان دادن و پیش‌بینی مجازات.

این نکته در ارتباط با مقاماتی که وظیفه اجرا و تفسیر قواعد را مستقل از مجازات‌ها برعهده دارند، برجستگی و تبلور بیشتری می‌یابد. ممکن است این درست باشد که (البته هارت از این مثال استفاده نمی‌کند)، در تحت رژیم‌های مشخصاً غیرلیبرال، قضات ممکن است بیشتر متأثر از ترس باشند تا پذیرش مشروعیت قواعد آن رژیم و در این جا تفاوت گذاردن بین اجبار اخلاقی و قانونی مقتضی است. هارت خودش بر این واقعیت تأکید می‌کند که چون چیزی به وسیله قواعد یک سیستم اعتبار می‌یابد، این اعتبار به قواعد آن سیستم حقانیت نمی‌بخشد و قضات ممکن است گاهی مواقع با تعارض بین وظایف اخلاقی و قانونی‌شان مواجه شوند.