

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 قانون گذاری در مجلس شورای اسلامی

دوره مجلس	تعداد جلسات علنی	طرح ها و لوائح تقدیمی	مجموع قوانین	لوائح قانون شده	درصد	طرح های 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

آسیب شناسی 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 قانون گذاری توسط مجلس ملی و اصل «۷۴» مصادیق قانون گذاری توسط مجلس ایالتی و اصل «۷۵» مصادیق مقررات را مشخص می‌کند. در قانون اساسی آمریکا نیز اصل اول بخش «۸»، مصادیق قانون گذاری 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 قانون گذاری با مجریه و در نظر گرفتن ملاحظات اجرایی در وضع قوانین

به جهت آن که قانون جهت اجرا وضع می‌شود، در نظامات حقوقی و قانون اساسی کشورهای مورد بررسی تدابیر لازم برای در نظر گرفتن رأی قوه مجریه و به ویژه 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 آن که 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 واقعی‌تری 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 یک‌سو 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

نماینده‌گی 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 نماینده‌گی 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.