

تحلیل جامعه‌شناختی روابط دولت و سایر نهادهای تصمیم‌ساز با مجلس

جهت برون رفت از چالش‌های اساسی

مهدی هنرمند^۱، حجت‌الله ابراهیمیان^۲

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۰۴



تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۲۷

چکیده:

مجلس شورای اسلامی در وضع مقررات می‌تواند در عموم مسائل با توجه به حدود مقرر در قانون اساسی که در اصل هفتاد و یکم به آن اشاره شده است مقرر صادر کند و از جایگاه رفیعی در نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک نظام دموکراسی برخوردار است. اما با توجه به اعمال صلاحیت تقنینی از سوی مجلس شورای اسلامی، در بیشتر مواقع در سال‌های اخیر و وضعیت فعلی ایران با چالش‌هایی از قبیل؛ شفاف نبودن تفویض اختیار قانون‌گذاری، تعدد نهادهای قانون‌گذار و تصمیم‌ساز، عدم تعیین سلسه مراتب هنجارهای حقوقی، عدم امکان نظارت مجلس بر قوانین مصوب شوراهای عالی و... مواجه بوده است. سوال اصلی پژوهش آنست که؛ راهکارهای رفع چالش‌های اعمال صلاحیت مجلس شورای اسلامی در چارچوب روابط سیاسی مجلس با دولت و سایر نهادهای تصمیم‌ساز کدام هستند؟ فرضیه اصلی پژوهش اینست که؛ مجلس شورای اسلامی در مواجهه با دولت و سایر نهادهای تصمیم‌ساز یا در مواردی که اختیار تفویض مطابق قانون اساسی دارد، در جهت تعامل در صدد تصویب قوانین مناسب و غیر متعارض و در راستای پیشگیری از تورم قوانین باید اقدام کند. نوشتار حاضر ضمن بررسی چالش‌های موجود در اعمال صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی به وجود ابهام‌هایی چند در راهکارهای برون رفت از چالش‌های اساسی صلاحیت تقنینی مجلس، پرداخته و با شفاف ساختن ابعاد چالش‌ها و مصادیق آن جهت خروج از محدودیت‌های تقنینی مجلس و شفافیت سلسه مراتب هنجارهای حقوقی راهکارهای متناسب ارائه داده است.

واژگان اصلی: صلاحیت، چالش، صلاحیت تقنینی، مجلس شورای اسلامی.

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران

۲. استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران (نویسنده مسئول)

مقدمه

یکی از مهمترین میثاق‌های ملی برای تشریک مساعی مردم، اعمال قوانین و مقررات از سوی نهادهای حقوقی، صلاحیت‌ها و اختیارات است. وظیفه نهادهای حقوقی تنظیم روابط میان افراد و جامعه است. اعضای جامعه حقوق و تکالیفی را ایجاب می‌کنند که در نتیجه‌ی آن و با توجه به اراده جمعی ملت، حدود و وسعت آن مشخص می‌شود. برطبق اصل تفکیک قوا این وظیفه برعهده قوه مقننه بوده که در نظام جمهوری اسلامی ایران، اعمال آن با مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل شده است (اصل ۵۸ قانون اساسی).^۱ مجلس شورای اسلامی، مهم‌ترین رکن در تصمیم‌گیری حوزه‌های مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی بوده است که اعمال صلاحیت آن از طریق قوه مقننه که از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم باشد صورت می‌گیرد. (اصل ۵۹ قانون اساسی) اما مهمترین مسأله‌ای که بر اساس اصل ۵۹ قانون اساسی قابل طرح بوده، عبارت است از اینکه آیا همه پرسی و دخالت آرای مستقیم مردم در تصویب قوانین موثر است؟ یکی از مهم‌ترین اعمال بعد از وضع قوانین، توجه شورای نگهبان به صلاحیت تقنینی وضع قوانین از سوی مجلس شورای اسلامی است.^۲ اما در پی چند سال گذشته این امر به طور قابل توجهی مورد بی‌اعتنایی قرار گرفته و قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی مورد بازنگری قرار نگرفته و منجر به وجود اعتراضات گسترده و بی‌اثر در بین مردم و جامعه گردیده است. اعمال قوانین به ظاهر مرتبط با خواست مردم منجر به بی‌اعتمادی اکثر اقدار جامعه نیز گردیده است و لذا هم صلاحیت مجلس شورای اسلامی و هم صلاحیت قوه اجراییه و شورای نگهبان مورد ابهام قرار گرفته و منجر به چالش در بین دولت و مردم شده است. (تقی زاده و بانسی، ۱۳۹۴: ۳۷)

علاوه بر این، یکی دیگر از مهمترین مسائل پیش روی مقاله‌ی حاضر، عدم نظارت بر حسن اجرای قوانین از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام بوده که در بیشتر مواقع با تحولات و توسعه چشم‌گیر جامعه‌ی ایران همسو نبوده و قوانین و مقررات اتخاذ شده بیشتر ماهیت شکلی و ماهوی به خود گرفته است. وضع قواعد و مقررات جدید یا دست کم بازنگری و تجدیدنظر در بسیاری از قواعد و مقررات می‌تواند در رفع نیازها و مطالبات مردم ضروری باشد. شدت و عمق این تحول به حدی

^۱ بر اساس اصل ۵۸ قانون اساسی؛ اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود.

^۲ 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.

بوده که این فکر را به صورت جدی تقویت کرده است که دیگر بسیاری از قواعد و مقررات گذشته نمی‌تواند پاسخ‌گوی نیازها و واقعیات امروز باشد و باید جای خود را به قواعد و مقررات تازه بدهد. (حسینی، ۱۳۹۶: ۶۶)

در کنار مسائل فوق آنچه شاید در ذهن متبلور گردد پاسخ به این سوال است که راه حل‌رهایی از این چالش‌ها چیست؟ یکی از مؤثرترین و راهگشاترین طُرُق برون رفت از چالش‌های اعمال صلاحیت تقنینی، استفاده از نظریات و اهداف خبرگان قانون اساسی است. (امامی، ۱۳۸۷: ۲۳۷) که متأسفانه در تحقیقات بسیار محدودی از نظریات آنان به صورت غیر مستقیم استفاده شده است؛ اما آن‌چنان که باید و شاید در حوزه حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، به اهمیت دیدگاه آنان توجهی صورت نپذیرفته است. شیوه‌ی استفاده از دیدگاه خبرگان قانون اساسی، راهی مؤثر و کارآمد برای تفسیر و برداشت صحیح از اصول اعمال صلاحیت تقنینی در هنگام بروز چالش‌ها، از جمله مباحث مطرح در مورد حیطه صلاحیت قوای حاکم در نظام جمهوری اسلامی و مرز تفکیک میان آن‌هاست که در چند سال اخیر، محل بحث محافل سیاسی و حقوقی جامعه ما قرار گرفته است. (اصفهانی، ۱۳۹۱: ۹۹)

در ادامه‌ی این پژوهش، ضمن بررسی جایگاه صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی و چالش‌های اخیر به سه مورد از مهم‌ترین راهبردهای ارائه شده در جهت تحقق اهداف قانون اساسی و پیشبرد جامعه‌ای مطلوب پرداخته شده است که مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد و در نهایت پاسخ به طرح این سوال که آیا مجلس شورای اسلامی از صلاحیت عام تقنینی در نظام فعلی برخوردار می‌باشد یا خیر؟ می‌پردازیم.

صلاحیت تقنینی

اصطلاح صلاحیت عبارت است از «شایستگی یک مرجع برای رسیدگی به یک موضوع». ممکن است موضوع دارای وجهی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و غیره باشد؛ لذا صلاحیت دارای ابعاد مختلفی است که از مجال پژوهش حاضر خارج است؛ اما آنچه که در تحقیق حاضر مورد هدف صلاحیت قرار می‌گیرد، صلاحیت از بُعد حقوق بوده که مورد توجه قرار می‌گیرد.

بر اساس رویکرد مونتسکیو^۲ در کتاب روح القوانين، صلاحیت را می‌توان از نظر مراجع، به سه

^۱ Competence

^۲ Montesquieu

دسته تقسیم کرد؛ که عبارت است از: صلاحیت تقنینی، صلاحیت قضایی و صلاحیت اجرایی. (مهدتی، ۱۳۹۲: ۸۹۱)

صلاحیت تقنینی عبارت است از؛ « صلاحیت قانون گذاری از ناحیه یک دولت راجع به سه موضوع اشخاص، اموال و رویدادها». دو صلاحیت دیگر به ترتیب عبارتند از: صلاحیت قضایی " صلاحیت مراجع دولت در رسیدگی به جرایم ارتكابی درخصوص اشخاص، اموال و رویدادها» و صلاحیت اجرایی عبارت است از: « صلاحیت اجرای احکام و دستورات دستگاه‌های قضایی درخصوص اشخاص، اموال و رویدادها». (مهدتی، ۱۳۹۲: ۸۹۳)

صلاحیت تقنینی مقدم بر دو صلاحیت دیگر است؛ زیرا تا زمانی که قانون نباشد مرجع قضایی صلاحیت رسیدگی ندارد و تا زمانی که مرجع قضایی حکمی صادر نکند مرجع اجرایی نمی تواند آن را اجرا کند.

صلاحیت تقنینی در قانون اساسی

در قانون اساسی هر کشوری از میان مراجع مختلف، مرجع یا مراجع ذیصلاح خاص و حائز شرایطی همانند قوه مقننه که در رأس سایر نهادهای قانون گذاری است در حدود صلاحیت مقرر جهت حفظ مصالح و استقلال سیاسی کشور در عرصه های مختلف در قلمرو حقوق داخلی و خارجی خویش برای اعمال اتباع خود و برخی از اتباع خارجی در خارج از کشور به تعریف، توصیف، و تبیین رفتار مجرمانه افراد می پردازد و برای آن اعمال، مجازات پیش بینی می کند که در اصل ۷۱ قانون اساسی ایران اختیار وضع قوانین در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی بر عهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است. (درویشی و کاظم نظری، ۱۳۹۷: ۸۲) از اهم موارد استقلال سیاسی کشور اینکه دولت مستقلا صلاحیت وضع قانون در کلیه عرصه های مختلف کشور را داشته باشد و اگر به طور کلی یا جزئی صلاحیت آن محدود گردد در استقلال سیاسی آن خدشه وارد می شود.

در خصوص صلاحیت مجلس در اصل هفتاد و یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در وضع قانون در حدود مقرر در قانون اساسی سخن گفته است. با وجود این، برخی اصول دیگر قانون اساسی صلاحیت وضع قاعده حقوقی را برای برخی نهادها مورد تصریح و شناسایی قرار داده‌اند. این امر گاه به صراحت حاکی از ممنوعیت ورود مجلس شورای اسلامی به حوزه قاعده‌گذاری این نهادهای خاص است و گاه نیز شائبه وجود این ممنوعیت را

ایجاد کرده است. صلاحیت قاعده‌گذاری نهاد مجلس خبرگان رهبری مذکور در اصل ۱۰۸، فقهای شورای نگهبان مذکور در اصل ۱۰۸ و نهاد شورای نگهبان مذکور در نظریه تفسیری شماره ۲۱۹۳۴/۳۰/۱۶، مجمع تشخیص مصلحت نظام مذکور در ذیل اصل ۱۱۲ و نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸، تخصیص صریح و یقینی بر صلاحیت عام قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی به شمار می‌رود. حال آنکه به نظر می‌رسد به رغم عدم صراحت قانون‌گذار اساسی و وجود ابهام‌هایی چند، ورود مجلس به حوزه صلاحیت وضع قواعد حقوقی دولت مذکور در اصل ۱۳۸ و شورای عالی امنیت ملی مذکور در اصل ۱۷۶ خالی از اشکال باشد. (مصطفی زاده، ۱۳۹۲: ۱۹۱)

صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی

صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی، به عنوان یک نهاد قانون‌گذار در نظام جمهوری اسلامی ایران، از جمله مباحثی است که اخیراً در محافل سیاسی و حقوقی مورد توجه قرار گرفته است. با توجه به مفاد اصل ۷۱ قانون اساسی، مبنی بر صلاحیت تقنینی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل کشور می‌تواند هر مقرره‌ای را به تصویب برساند. اما با توجه به اصل مذکور، آن چه که مهم به نظر می‌رسد جایگاه مجلس شورای اسلامی در شرایط کنونی کشور است که می‌تواند با تصویب قوانین درست و متناسب با نظر عموم مردم راه‌گشای رسیدن به پاسخی مناسب در جهت مشکلات اخیر کشور از جمله بهبود وضع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مردم در این خصوص باشد. علاوه بر این در اصل فوق به واژه "حدود مقرر" در قانون اساسی اشاره شده است. (ملک محمدی، ۱۳۹۲: ۱۹)

استدلالی که در این خصوص قابل بیان است می‌تواند حاوی دو رویکرد باشد؛

۱- در تعیین قلمرو صلاحیتی مجلس شورای اسلامی که در خصوص «عموم مسائل» است؛

۲- در صلاحیت اعطایی به مجلس که آن را عام و مطلق قرار داده است و هیچ قید و شرطی به جز قیود مندرج در اصل مذکور، برای آن قائل نشده است.

بنابراین قانون اساسی در تصریح حدود اختیارات مجلس شورای اسلامی به طور اجمالی عمل کرده است و به صلاحیت مجلس شورای اسلامی به لحاظ موضوعی، محدودیتی در قبال حکمرانی خوب یا بد قائل نشده است و وضع قوانین را فقط مشروط به عدم مغایرت با قانون اساسی و شرع دانسته است. (اصفهانی، ۱۳۹۱: ۱۰۷) از این رو می‌توان گفت، صلاحیت مجلس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران در ظاهر «مطلق مشروط» است. اما به نوع حکمرانی خوب یا بد توجهی نشده

است. (داودی و دیگران، ۱۳۹۸: ۲۱۳-۲۱۲)

علاوه بر این با در نظر گرفتن استدلال فوق می‌توان بیان کرد؛ اعمال قوانین در مجلس شورای اسلامی دارای یک ویژگی عمومی و کلی است و به تحقق مفاهیم مردم‌سالاری و عدالت به عنوان مبانی حکومت توجهی نشده است.

در تبیین دیگر راجع به اعمال صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، می‌توان به نادیده انگاشتن حقوق و تکالیف افراد جامعه در محدوده مجاز اشاره کرد.

قوانین و مقررات مصوب مجلس شورای اسلامی دارای بازه‌ی مطلق بوده و همین رفتار و مصوبه‌های دولت، منجر به نادیده انگاری رفتار یک شهروند و به طور کلی به بایدها و نبایدهای زندگی شده است. اصولاً لفظ قانون به یک سلسله حقوق و تکالیف گفته می‌شود نه به نحوه رفتار افراد، سلوک فردی و اجتماعی آنان و مناسبات میان افراد؛ زیرا توجه و تمرکز به شکل روابط و بی توجهی به تکالیف افراد در اجتماع بدون شناخت نیازها و کم توجهی به تنظیم روابط، خود باعث اختلال در روابط اجتماعی می‌گردد.

پس در حالت کلی، صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین و مقررات باید تابع شش مولفه‌ی زیر باشد؛

- ۱- متضمن حق و تکلیف باشد،
- ۲- اعمال قوانین کلی و موردی نبودن موضوع قوانین،
- ۳- عینی بودن قوانین و در عین حال مقید نبودن آن،
- ۴- الزامی بودن قواعد،
- ۵- برخورداری از ثبات و پایداری،
- ۶- قابلیت برخورداری از ضمانت اجرا. (حسینی، ۱۳۸۶: ۱۶۶)

بنابراین با توجه به مولفه‌های مذکور و با استناد به وضع کنونی کشور و مشکلات اقتصادی و معیشتی، اجتماعی و فرهنگی مردم از یک سو و قوانین غیر همسو با خبرگان و نخبگان، سیستم قانون گذاری کشور و مجلس شورای اسلامی، قوه مقننه، مجریه و حتی شورای نگهبان نیاز به بازنگری در باب شفاف سازی جایگاه‌ها- شفافیت به معنی جریان آزادی اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان برای عموم مردم است. (واحدی، ۱۴۰۱: ۲۷۹)- و وظایف و در صلاحیت، بازبینی و بازاندیشی دارد؛ چرا

که در سال‌های متمادی مجلس شورای اسلامی به نوبه خود در روند قانون‌گذاری و قوه مجریه در اجرای تمامی مسائل و حوزه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی به خوبی عمل نکرده است و مهمترین بُعدی که مد نظر است اینکه از یک حکمرانی خوب و مطلوب برخوردار نبوده است.

چالش‌های اعمال صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی

برای پیش‌برد بهتر امور و فراهم ساختن زمینه حاکمیت قانون، ایجاد یک نظام قانون‌گذاری دقیق و مطلوب و دموکراسی طبق اصل هفتاد و یکم قانون اساسی، لازم و ضروری به نظر می‌رسد؛ (حاجی ده آبادی، ۱۳۸۵: ۱۸) بر اساس آنچه که در مطالب قبلی بیان شد، مجلس شورای اسلامی به عنوان یک نهاد قانونگذار نیازمند بازنگری اساسی و کلی در قالب نیروی انسانی و تحولات اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی اخیر دارد. صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی مستلزم ایفای نقش هر یک از اعضای نهاد های مقننه، مجریه و شورای نگهبان و سایر نهادها در حیطه سیستم تقنینی کشور بوده است و نظارت به طریق عینی بوده و هم‌چنان که شاهد آن هستیم، مختص مردم عادی نبوده و تمام افراد دارای صلاحیت را در برمی‌گیرد.

شناسایی خلأها بر اساس مشارکت مردم می‌تواند در تجزیه و تحلیل طرح‌های ناشی از نقض قوانین نقش مؤثری در کارآمدی مجلس و حاکمیت قانونی داشته باشد؛ اما قبل از پرداختن به خلأها، آشنایی با چالش‌های مربوط به اعمال صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی لازم و ضروری به نظر می‌رسد. از جمله چالش‌های مربوط به صلاحیت فعلی مجلس شورای اسلامی می‌توان به نظارت حداقلی و در مواقعی فاقد نظارت بر عواقب تصویب یا عدم بازنگری قوانین، فساد مالی و اداری در دولت بدون نظارت منصفانه مجلس از طریق دیوان محاسبات، فساد در اعمال قوانین مصوب، عدم برخورداری از شفاف‌سازی و غیره اشاره کرد؛

الف- عدم برخورداری از نظارت دقیق

یکی از مهمترین ضرورت‌های هر نظامی، نظارت از حیث تبعیت از قوانین می‌باشد؛ و این می‌تواند تضمینی در انتخاب مرجعی صالح و سازوکاری مناسب باشد. (درویشی و کاظم زاده، ۲۰۰۷، به نقل از داودی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۱۹)

برای تأمین اصل حاکمیت قانون باید اذعان داشت که در عصر حاضر به دلیل پیشرفت و گسترش جوامع، جنبه‌های مختلفی در جهت نظارت آشکارا مطرح است. در نظام سیاسی امروز، نظارت امری

ضروری و گریزناپذیر است. طی سالیان اخیر پدیده‌هایی همچون فساد و اختلاس و سوء استفاده‌های سازمان‌ها از دستگاه‌های اجرایی، سبب بروز نگرانی‌هایی شده است که نظارت در این امر را مهم و حیاتی کرده است. علاوه بر این باید توجه داشت که نوع نظارت‌ها در نظام‌های حقوقی و قوانین کشورها متفاوت است. بر اساس قوانین نظام جمهوری اسلامی ایران، مجلس که منتخب مردم است بر رهبر نظارت دارد؛ رهبری نیز ضمن نظارت کلان بر قوه قضاییه، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام از جهت هماهنگی آنها، نظارت دقیق می‌نماید. اما با تبیین دقیق رویکردهای مربوط به شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، کاملاً مشخص است که نظارت‌ها به اندازه‌ی کافی بر رویکردهای مربوط به فساد مالی، اداری و غیره موثر نبوده و لازمه‌ی توجه به این امر اجرای قوانین و مقررات تابع شش مولفه‌ی قبلی می‌باشد که بر آن اشاره شد.

ب- فساد در اعمال قوانین مصوبه

یکی از دلایل اصلی فساد در اعمال قوانین مصوب از سوی نهادهای قانون‌گذار، فرصت‌های سیاسی کمیاب است، مثلاً: قانون‌گذار از ثروت برای دستیابی به قدرت استفاده می‌کند و یا قدرت سیاسی را برای دستیابی به ثروت به کاربرد. (مدنی اصفهانی و دیگران، ۱۳۹۳: ۲۴۳) همین عوامل، حکمرانی خوب را نابسامان و نهادها و ساختارها را با مشکلاتی همچون عدم برخورداری از شفافیت، مشارکت با مردم روبرو می‌سازد و نمی‌تواند بر حاکمیت قانون، پاسخگویی و مسئولیت و اعمال شاخص توان بر مشکل فساد اداری غلبه کند.

در یک حکمرانی خوب، این صرفاً دولت نیست که وظیفه‌ی اداره جامعه را برعهده دارد بلکه نهادهای مدنی بخش خصوصی نیز در این کار با دولت همکار و همراه هستند. به تعبیری حکمرانی خوب هنر مدیریت تعامل سه سازو کار اصلی یعنی دولت بازار و جامعه مدنی است. (آقاجری و دیگران، ۱۴۰۲: ۱۰۷)

به طور کلی فساد دارای اقسام گوناگون و متنوعی است اما مهم‌ترین گونه‌های فساد شامل فساد مالی و اقتصادی، فساد سیاسی و فساد قانونی می‌باشد.

ج- چالش‌های صلاحیت تقنینی در تورم تقنینی

در هر دوره مجلس شورای اسلامی هر ساله لوایح و طرح‌های متعددی به قانون تبدیل می‌شود؛ اما تنها مصوبات مجلس علت اصلی تورم قوانین در کشور نیست. آرای وحدت رویه هیئت عمومی دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری، مصوبه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی و مصوبات نهادهای تصمیم‌گیرنده

مانند شورای عالی امنیت ملی، سایر شوراهای عالی، سیاست‌های کلی نظام و ... این وضع به نحوی است که در برخی مسائل اداری و استخدامی، مالیاتی و... با قطعیت تمام نمی‌توان درباره نسخ یا عدم نسخ قوانین و یا تعارض یک قانون با سایر مقررات و مصوبات تصمیم گرفت؛ زیرا این قوانین مدام در حال تغییر و اصلاح هستند. نتیجه تورم فعلی در قوانین، عدم آگاهی و دشواری در دسترسی مردم و تصمیم سازان به قوانین و مقررات است که سبب بروز تعارض در میان قوانین و نسخ ضمنی قوانین سابق می‌گردد که جامعه نخبگان را تا مدت‌ها با چالش مواجه می‌سازد.

برای خروج از این چالش، تقیح قوانین امری ضروری است. راه اول قانون گذار در سال‌های اخیر اقداماتی را در این عرصه آغاز نموده است و قوانین قدیمی را نسخ نموده است. کد گذاری قوانین جدید و جایابی آن‌ها بر اساس تقیح انجام شده نیز می‌تواند از سرگستگی قانونگذاری بکاهد و سبب سهولت دسترسی به قانون شود.

دومین راه برای حل مشکل کاهش تورم قوانین در کشور، تدوین قوانین جامع است. تدوین قانون جامع عبارت است از اینکه قوانین مربوط به یک حوزه خاص، ذیل آن حوزه گردآوری شود. در تدوین قانون جامع گاهی هدف بر آن است که متن قوانین قدیم و جدید تلفیق شود و یک متن واحد به عنوان مجموعه قوانین برای تصویب به مجلس ارائه شود. (تدین، ۱۴۰۰: ۵)

علل و دلایل تورم تقنینی

هم‌زمان با توسعه بیش‌تر جوامع و پیچیده‌تر شدن روابط اجتماعی، قوانین و مقررات حاکم بر روابط افراد با حکومت و همچنین روابط افراد با یکدیگر فزونی می‌یابد. طبعاً این افزایش قوانین و مقررات، دسترسی به آن‌ها به معنای آگاهی از همه قواعد حاکم را به امری حداقل بسیار دشوار، اگر نگوئیم غیرممکن، تبدیل می‌کند. چنان‌که می‌توان گفت در پایان قرن بیستم، قانون گذاری سبب تولید حجم انبوهی از مقررات شده است. این امر باعث دشواری در آگاهی شهروندان از قوانین است.

بدین ترتیب ابهام و پیچیدگی قوانین، هم بر شهروندان و هم بر حکومت، آثاری سوء دارد. مهم‌ترین آثار سوء این وضعیت بر شهروندان را می‌توان شامل در برداشتن هزینه‌های اداری برای شهروندان به منظور فهم و بهره برداری از قوانین، دشوار ساختن اتخاذ تصمیمات، دامن زدن به نابرابری به ویژه در استفاده از خدمات عمومی و لطمه زدن به امنیت حقوقی دانست. آثار سوء ابهام و پیچیدگی قوانین بر مقامات حکومتی را نیز می‌توان در دو دسته کلی هزینه‌های مدیریتی و هزینه‌های

سیاسی مورد توجه قرار داد. هزینه‌های مدیریتی به تعلل و دیوان سالاری بیش از حد در تصمیم‌گیری‌های اداری توسط مقامات اداری و کارمندان در صورت ابهام قوانین و مقررات، بازمی‌گردد. هزینه‌های سیاسی ابهام قوانین نیز از هزینه‌های ناشی از استفاده از قوه قهریه توسط دولت برای تمکین شهروندان از قانون مربوط است؛ درحالی که چه بسا یکی از مهم‌ترین دلایل عدم تمکین، پیچیدگی و ابهام قوانین باشد. (انصاری، ۱۳۸۶: ۳۷)

آسیب تورم تقنینی زمانی در نظام‌های قانون‌گذاری عیان می‌شود که دستگاه قانون‌گذاری به دلایل و علل مختلف، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون و همچنین بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح یک قانون، اقدام به قانون‌گذاری نماید.

در چنین حالتی، اولاً: قانون‌گذار مهمترین وظیفه خود را در افزایش آمار قوانین تصویبی، نه کیفیت اجرا نظارت بر اجرای آن‌ها و آثار و پیامدهای آن‌ها بر نظام حقوقی، سیاسی، اقتصادی و مانند آن‌ها می‌بیند؛ و ثانیاً: نظام حقوقی به نظامی فربه تبدیل می‌شود که کارآیی و اثربخشی خود را از دست می‌دهد. در این حالت، تصویب قوانین متعدد که اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام آن‌ها را نیز به دنبال دارد نه تنها کمکی به رفع دغدغه‌های قانون‌گذار نمی‌کند، بلکه خود به معضلی در نظام حقوقی تبدیل می‌شود؛ بدین ترتیب، افزوده‌شدن بر حجم قوانین با موضوع مشابه و بعضاً متعارض، سردرگمی مسئولان مجری قانون، مراجع مفسر قانون و شهروندان را در پی خواهد داشت.

عدم رعایت اصول قانونگذاری

گرچه همه نهادهای حکومتی در انباشتگی بیش از حد قوانین و مقررات سهم دارند، اما قطعاً مقصر اصلی در این معضل، قوه قانون‌گذاری است. گرچه وضع قوانین در زمره اختیارات قوه مقننه است، اما آنچه ضرورت دارد، قانون‌گذاری اصولی و متناسب است.

آسیب تورم تقنینی زمانی در نظام‌های قانون‌گذاری عیان می‌شود که دستگاه قانون‌گذاری به دلایل و علل مختلف، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون، همچنین بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح یک قانون، اقدام به قانون‌گذاری نماید. در چنین حالتی اولاً: قانون‌گذار، مهمترین وظیفه خود را در افزایش آمار قوانین تصویبی، نه کیفیت اجرا و آثار و پیامدهای آن‌ها بلکه نظارت بر اجرای آن‌ها بر نظام حقوقی، سیاسی، اقتصادی و مانند آن‌ها می‌بیند؛ و ثانیاً: نظام حقوقی به نظامی فربه تبدیل می‌شود که کارآیی و اثربخشی خود را از دست می‌دهد. در این

حالت، تصویب قوانین متعدد اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام آن‌ها را نیز به‌دنبال دارد نه تنها کمکی به رفع دغدغه‌های قانون‌گذار نمی‌کند، بلکه خود به معضلی در نظام حقوقی تبدیل می‌شود. (مالمیری و مهدی زاده، ۱۳۹۴: ۱۹۵)

اصول قانون‌گذاری، هم حاوی سیاست‌های ماهوی ناظر به چگونگی تشخیص نیازها و نیز تبیین اهداف تقنینی در هر بخش و همچنین کیفیت نظارت بر دستیابی به این اهداف است و هم حاوی سیاست‌های شکلی است که شیوه قانون‌گذاری را در کشور اصلاح می‌کند. قطعاً سیاست‌های کلی ماهوی نظام قانون‌گذاری دارای اهمیت بسزایی است، لیکن غالب این سیاست‌ها ضمانت کافی و ساز و کار اجرایی مناسب ندارد. شفافیت قوانین در نتیجه رعایت هر دو دسته سیاست‌های ماهوی و شکلی تأمین می‌شود و قابلیت دادرسی قوانین فقط از طریق رعایت سیاست‌های شکلی فراهم می‌گردد.

چالش صلاحیت تقنینی در نگارش قانون

در راستای تصویب قوانین شایسته و کارآمد، علاوه بر اینکه تلاش‌ها باید بر استقرار اهداف قانون‌گذار، نظیر عدالت و برقراری نظم عمومی و حق بر امنیت حقوقی اشخاص در تمامی اشکال آن در جامعه متمرکز باشد، به طریق اولی لازم است موضوع اجرای قانون نیز مدنظر قرار گیرد. در راستای دستیابی به چنین هدف و وضعیتی، پیش‌نویس متن قانون به عنوان یکی از مهمترین ظرفیت‌های موجود خودنمایی می‌کند. تورنتون، این ظرفیت، یعنی فرایند نگارش پیش‌نویس متن قانون را به پنج مرحله مرتبط و درهم تنیده، تقسیم کرده است که به شرح زیر عبارت‌اند از:

- توجیه و فهم پیشنهادی که بر اساس آن، پیش‌نویس متن قانون، نگارش و انشاء می‌شود؛
- تحلیل پیشنهاد ارایه شده؛
- طراحی قالب قانون برای پیشنهاد ارایه شده؛
- نگارش، بسط و پرورش پیش‌نویس متن قانون؛
- ممیزی و بازبینی پیش‌نویس متن قانون.

مفروض است که در هنگام پیش‌نویس متن هر قانون، مراحل پیش‌گفته رعایت و طی شوند. مرحله‌ای که به تدریج و با هدف نگارش قوانینی با کیفیت مطلوب و قابل‌اجراء و در جستجوی معیارهای خردمندانه، واقع‌بینانه و عملی، قالب علمی و سنجیده‌تری پیدا کردند. برای نمونه در مرحله اول به فرایند ارزیابی تأثیرات قانون یا مقررات اشاره می‌شود که هدف از انجام آن، ارزیابی تأثیرات

قانون در دست تصویب بر محیط اقتصادی و بر گروه‌های ویژه است. انجام نیازسنجی‌های تقنینی با رویکرد بررسی و سنجش نیازهای واقعی شهروندان و جامعه ذی‌نفعان نیز به همین منظور است.

با چنین رویکردی است که در الگوی قانون‌گذاری کشورهای پیشرفته برای تنظیم ابتکارات تقنینی، ارزیابی‌هایی از جمله ارزیابی تأثیرات قانون شامل تحلیل هزینه فایده و تحلیل‌های آثار وابسته به هم و تحلیل پایداری آثار، انجام شده و سایر موارد از جمله؛ نیازسنجی‌ها، گزارش‌های کارشناسی، فهرست‌ها و نظر سنجی‌ها، به صورت یک مجموعه ضروری به آنها ضمیمه می‌شود. پس از خط مشی‌گذاری و بررسی داده‌های یاد شده، مرحله گزارش تحقیقات قانون‌گذاری به منزله کنترل کیفیت قانون انجام می‌گیرد.

مرحله تهیه گزارش تحقیقات قانون‌گذاری، شامل تحلیل قوانین موجود، شناسایی موارد ضعف قوانین مانند تعارض، تراحم، تکرار قانون و غیره، بررسی ضرورت قانون‌گذاری، تجزیه و تحلیل مغایرت‌ها با قانون اساسی، اسناد بالا دستی، دیگر قوانین و حتی مغایرت‌های حوزه علمی، علاوه بر بررسی ابعاد مفاهیم کاربردی، مانند اطمینان یافتن از موثر و کارآمد بودن قانون، داشتن ضمانت اجراء و دیگر موارد مرتبط است. مهم‌ترین مزیت تهیه گزارش تحقیقات قانون‌گذاری این است که تضمین می‌کند نتیجه نهایی قانون، همان‌گزینه‌ای است که سیاست‌گذاران آن را انتظار داشته‌اند. سپس ساختار قانون به نحوی که متن قابل فهم بوده و در نتیجه اجرای آن را برای فهم مخاطب تسهیل نماید، طراحی می‌شود. در این حال، ترتیب منطقی ابتکارات تقنینی، از یک سری قواعد قراردادی و کلی تبعیت می‌کند.

با اینکه در طول فرایند نگارش، به ویژه از منظر بهبود وضوح متن و قابلیت اجرای آن، پیش‌نویس به طور مداوم بررسی موشکافانه قرار گرفته، کنترل می‌شود؛ با این حال، در آخرین مرحله دوباره باید کنترل شود تا اطمینان حاصل شود که متن مورد نظر از نظر شکلی و ساختاری و بیان تقنینی، مطابق الزامات قراردادی بوده و اصول و قواعد حقوقی و توجه به سلسله مراتب اعتباری قانون، سازگاری درون‌متنی و انسجام با دیگر قوانین مرتبط، رعایت و اعمال شده است. اگرچه با رویت ابتکارات تقنینی، نحوه رعایت اصول و قواعد نگارش پیش‌نویس متن قانون، کاملاً آشکار می‌شود، ولی بیش از آن، در حقیقت این خرد و توانمندی نگارنده قانون است که در آن منعکس می‌گردد. به باور جان استوارت میل، قانون‌گذاری علاوه بر آنکه کاری هوشمندانه است، نیازمند ذهنی تربیت شده در اثر مطالعات طولانی و تلاش‌های مستمر می‌باشد. وی به صراحت استدلال می‌کرد که مجلس قانون‌گذاری جایی برای تهیه پیش‌نویس نیست. نمایندگان اغلب تخصص تهیه پیش‌نویس متن قانون یا اصلاحیه‌های آن

را ندارند. ناصر کاتوزیان با طرح این مقدمه که قانون‌گذاری کار آسانی نیست، بلکه نیازمند، ذوق، تجربه، آگاهی و شکیبایی فراوان است، به بیان این نکته می‌پردازد که مردم عادی و سیاست‌مداران توان ارایه نظرهای صائب و آرمان‌های سودمند را دارند، لیکن این آرمان‌ها زمانی کارآمد هستند که جامه‌ای مناسب و در خور پوشیده باشند. (حبیب‌نژاد، سید احمد و حق‌پناهان، زهره، ۱۴۰۱: ۹۵)

با رویکردی **تحلیلی** می‌توان عدم رعایت قواعد و اصول نگارش قانون در ایران را در مواردی که تعداد قابل توجهی دارند در ساختار انتخاباتی نظام اساسی ایران و گزینش عمومی نمایندگان مجلس، قبل از شرکت در انتخابات و عدم وجود شاخص‌های مبتنی بر داشتن تخصص و شایسته‌سالاری دانست. و اینکه در کنار ساختار تقنینی، دفاتر و نهادهایی ایجاد شوند که بتوان از خدمات مشاوره‌ای و اجرایی آنها در نگارش متن قانون بهره‌مند گردید و همچنین از نگارندگان متخصص پیش‌نویس قانون، دعوت به عمل آورد.

محدودیت‌های موضوعی در تصویب قوانین

منظور از محدودیت‌های موضوعی، محدودیت‌های ناظر بر امور حقیقی یا اعتباری است و محدودیت‌های شکلی، محدودیت‌های ناظر به نحوه نگارش و محتوای قوانین است. ۱- قانون‌گذاری در حیطه صلاحیت تقنینی مجلس و عدم تجاوز از آن به منظور حفظ نظم و تنظیم روابط میان قوای حکومتی، هیچ‌یک از سازمان‌ها و قوا نباید از صلاحیت خود تجاوز کنند. با توجه به اصول قانون اساسی مرزهای صلاحیتی مجلس مشخص است. ۲- تنقیح قوانین تجربه کشورهای مختلف و از جمله ایران اثبات نموده که تنقیح قوانین توسط شوراهایی در خارج از بدنه قانونگذاری میسر نیست و بدون مداخله خود قانون‌گذار، هیچگاه تنقیح قوانین به کامیابی مطلوبی دست نیافته است. از این رو، قانون‌گذاران کشورهای گوناگون، سعی نموده‌اند تا خود اقدام به منقح کردن قوانین و مقررات نمایند. بدین منظور، در هر زمینه تقنینی، قانون واحدی تجمیع نمایند و تمام قوانین پراکنده قبلی، در چارچوب این قانون واحد، تدوین نمایند و با لازم‌الاجراء شدن این قانون واحد، تمام قوانین پراکنده قبلی صریحاً منسوخ گردند و پس از تدوین این قانون واحد، هرگونه اصلاح و تغییر یا الحاق و تصویب مقررات جدید، فقط در همین قانون دیده شود تا دوباره، قوانین پراکنده در کنار قانون واحد، موجب تشتت وضعیت قانون‌گذاری نگردد. شایسته است سیاست‌های کلی زیر در سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری دیده شود و بر خلاف معمول که در سیاست‌های کلی به ذکر کلی عنوان سیاست اکتفا می‌

شود، در این مورد شایسته است زیر مجموعه های این سیاست تبیین گردد تا در عمل به بیراهه نگراید:

- تنقیح قوانین گذشته در قالب تدوین قوانین جامع به نحوی که در هر زمینه قانون گذاری فقط یک قانون وجود داشته باشد.

- لزوم هر نوع قانون گذاری جدید در زمینه های قوانین جامع صرفاً از طریق اصلاح قوانین جامع.

- رعایت شیوه نامه ضمیمه به منظور هماهنگ سازی اقدامات قوای سه گانه در تهیه، تدوین و تصویب قوانین جامع.

- تهیه بانک واژه های قانونی به شرح شیوه نامه ضمیمه ناظر به تهیه کلید واژه های قانونی.

- رویه اعمال صلاحیت تقنینی منظور از رویه ی اعمال صلاحیت تقنینی، قواعد امری حاکم بر صلاحیت تقنینی قانون گذار می باشد که اگر چه مبین مفهوم ذاتی قانون نیست اما برای اجرایی شدن قوانین مصوب در جهت تامین حداکثری منافع و اهداف قانون گذاری در جامعه ضروری است که می توان به علنی بودن فرایند قانون گذاری، انتشار در روزنامه های رسمی، عدم تفویض صلاحیت، رعایت تشریفات و... است. (مرکز مالگیری، مهدی زاده، ۱۳۹۴: ۱۶۲)

راهبردهای برون رفت از چالش های اعمال صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی

از آن جا که وضع قوانین اتخاذی در ذیل اصل ۷۱، عبارت است از «هر آن چیزی که مجلس شورای اسلامی به تصویب آن بر اساس ضوابط مصرح در قانون اساسی اقدام کند». لذا به نظر می رسد به رغم صلاحیت عام مجلس در تقنین، قانونگذاری این نهاد و با توجه به واگذاری صلاحیت وضع قوانین از سوی قانون اساسی به مجلس شورای اسلامی به صورت (کلی، مطلق، عینی، ملزوم، استمرار و دوام قوانین و برخورداری از ضمانت اجرا) محدودیت هایی وجود دارد که نقطه ی مقابل آن ارائه ی راهبردهای عقلی و منطقی مورد ردّ یا قبول از سوی قانونگذار است که هم می تواند نقطه عطفی در جهت چالش های اخیر جامعه و هم در جهت سیستم قوانین نوپا به عنوان سازوکار موثری واقع گردد.

مهمترین راهبردها را در عناوین ذیل مطرح و توصیه می نمایم:

الف- اصلاح ساختار تقنینی در قانون اساسی

اکنون پس از گذشت بیش از سه دهه از تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نمایان شدن ضعف ها و قوت های آن، آنچه بیش از پیش اهمیت دارد، طراحی سیر حرکت از نظام موجود به سمت نظام مطلوب برآمده از شریعت اسلام و نظام سازی اسلامی به منظور انطباق هرچه بیشتر

ساختارهای حکومت اسلامی با آموزه های اسلامی است. یکی از ساختارهای مذکور در قانون اساسی، که بازخوانی و بازطراحی آن براساس اندیشه ی اسلامی و مطالعه ی آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران ضروری به نظر می رسد، نهاد تقنین، یکی از مهمترین قوای حکومتی است. به بیان دقیق تر، هرچند نظام قانون گذاری فعلی جمهوری اسلامی ایران با آموزه های شریعت مقدس اسلام مغایر نیست، با نظام مطلوب اسلامی نیز فاصله دارد. آنچه دارای اهمیت و ضرورت است، بررسی راهکارهای موجود در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور ارتقای نظام فعلی به سمت نظام قانون گذاری مطلوب شریعت است؛ گذار از وضع موجود به وضع مطلوب بدون نیازمندی به اصلاح و بازنگری در قانون اساسی و تنها با استفاده از ظرفیت های فعلی نظام قانون گذاری. نکته قابل توجه دیگر در مصادیق ذکرشده، دلایل عمده این نوع قانون گذاری است که عبارتست از شتاب و بی دقتی در تهیه پیش نویس قوانین و تصویب قانون بدون اقدامات کارشناسی بایسته. به نظر می رسد قانون گذار ایرانی وضع قوانین جدید را تکلیف اصلی خود می داند در حالی که شاید اگر تأمل و تدبیر بیش تری در قانون گذاری اعمال شود، گرچه از کمیت قوانین تصویب شده به میزان قابل توجهی کاسته می شود، اما احتمالاً کیفیت قوانین بهبود نسبی خواهد یافت. برای تصویب هر ماده قانونی، گریز و گزیری از بررسی همه مفاد قانونی مرتبط با آن نیست. این ضرورت پرمشقت و پرحزمت زمانی که باید در نظام های حقوقی فاقد تدوین و تنقیح قوانین از جمله نظام حقوقی ایران صورت گیرد، صد چندان ناخوشایند و زمانبر است. اگر قانون گذار در وضع قانون چنین مشقتی را متحمل نشود و از این بار مسئولیت شانه خالی کند، نه تنها به تمشیت امور کمکی نکرده است، بلکه بر بی سامانی نظام حقوقی و سردرگمی شهروندان و مجریان قانون دامن زده است. انتظار اجرای قوانین توسط مردم و مأموران حکومتی، و طبعاً تحقق حاکمیت قانون، صرفاً در نظامی قابل برآورده شدن است که قانون گذاران ملتزم به قانون گذاری حداقلی (به معنای قانون گذاری فقط در موارد ضروری و غیرقابل اجتناب و ترجیح اعمال اختیاراتی جز قانون گذاری، به ویژه نظارت (کارشناسی شده و تا حد امکان نظام مند باشند. کمترین پیامد قانون گذاری پراکنده، انباشتن بار قوانینی است که انتظار تبعیت از آنها به دلیل عدم امکان آگاهی و دسترسی شهروندان و مأموران حکومتی به آن ها، انتظاری بیهوده است. (مرکز المیری، مهدی زاده، همان: ۱۸۷)

لذا در این گفتار سعی داریم تا بیان راهکارهایی برای اصلاح ساختار تقنینی در نظام جمهوری اسلامی ایران از تورم قوانین کاسته و پیشنهادهایی برای آن ارائه کنیم.

ب- رویه تقنینی و تعامل قوا

بر اساس توزیع اختیارات حکومتی با اسلوب تفکیک قوا وظیفه هسته‌های قوه مقننه که مجلس تبلور آن است. وضع قوانین مورد نیاز یک اجتماع است به گونه‌ای که تنظیم روابط اجتماعی و ساماندهی حرکت فرد و اجتماع به سمت تعالی حاصل گردد. (خورشیدی آباد شاپوری و دیگران، ۲۳۵: ۱۴۰۱) بر این اساس قانون‌گذاری کار ویژه ای است که نه تنها نمایندگان مجلس را به ارزیابی نهایی و تصویب پیشنهادهای قانونی هدایت می‌کند، بلکه وظیفه اصلی ابتکار را نیز بر عهده دارد. انتظار می‌رود که مجلس در توان خود برای ابتکار و بررسی و تصویب قوانین اتکا نماید و از مشارکت‌های قانونی سایر نهادهای غیر تقنینی صرفاً به عنوان زمینه‌های همکاری قوای مقننه و مجریه در ارتقاء وضعیت قوانین و سامان نظم حقوقی داخلی بهره بگیرد. (تیلا، ۱۳۸۶: ۲۳۲)

ج- بازنگری در رویه تقنینی

محتوای نظام حقوقی هر کشور ماهیت متفاوتی دارد اما بر اساس معیارهای قانون‌گذاری مجموع مصوبه‌های نظام تقنینی در کنار مواردی از جمله الزامات کیفی قوانین برای بهبود نظام قانون‌گذاری هر کشور اهمیت زیادی دارد. قانون‌گذاری خوب فرایندی است که اگرچه در صلاحیت قوه مقننه است اما مستلزم همکاری سایر قوا به ویژه قوه مجریه است. مسئله ای که در مورد اهمیت اصل ضرورت قانون‌گذاری از طریق ایحه و دراولویت قراردادن آن نسبت به قانون‌گذاری از طریق طرح است. در عمل در اغلب پارلمان‌های دنیا به رویه‌هایی جا افتاده و معمول تبدیل شده است. به رغم دلایل نظری و عملی در اولویت لایحه بر طرح در نظام‌های قانون‌گذاری کشورها، نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران به ویژه در دوره مجلس هفتم تا نهم ساختاری طرح بنیان بوده است. (مرکز مالگیری و عطار، ۲۱۶: ۹۹) معمولاً دولت‌ها با توجه به اینکه بودجه کافی برای مطالعه و جمع‌آوری اطلاعات و کارشناسان ورزیده برای تهیه لوایح و جوابگویی به ایرادها و اعتراض‌های وارده بر آن در اختیار دارند، احتمال اینکه لوایح تهیه شده توسط آنان بتواند مراحل قانون‌گذاری را طی کند و به قانون تبدیل شود از طرح نمایندگان بیشتر است. در حال حاضر لوایح قانونی که در دولت تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، به عنوان مهم‌ترین و متداول‌ترین طریق طرح موضوع در مجلس به حساب می‌آید.

نتیجه‌گیری

صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی، از جمله مباحثی است که اخیراً در محافل سیاسی و حقوقی مورد توجه قرار گرفته است. با توجه به اینکه اصل ۷۱ قانون اساسی، دارای رتبه‌ی اعطایی صلاحیت تقنین به مجلس شورای اسلامی است، و این صلاحیت محدود به "وضع قانون" تنظیم گردیده، عدم وجود هر یک از شرایط ذکر شده در مفهوم قانون اعم از ویژگی‌های شکلی و ماهوی در مصوبات مجلس شورای اسلامی، به منزله خارج شدن این نهاد، از صلاحیت در نظر گرفته شده است. بنابراین با وجود صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در تمامی زمینه‌ها، به دلالت عقلی، اختیار مجلس شورای اسلامی را به نوعی محدود کرده، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل کشور می‌تواند هر مقررهِ ای را به تصویب برساند. (اصل ۷۱ قانون اساسی) اما با توجه به اصل ۷۱ قانون اساسی، آنچه که مهم به نظر می‌رسد جایگاه مجلس شورای اسلامی در نظام اساسی کشور است که می‌تواند با تصویب قوانین درست و متناسب با نظر و نیاز عموم مردم، راه گشای رسیدن به پاسخی مناسب در جهت مشکلات اخیر کشور از جمله بهبود وضع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مردم در این خصوص باشد. در تبیین دیگر اعمال صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی بر اساس اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان به نادیده انگاشتن حقوق و تکالیف افراد جامعه در محدوده مجاز اشاره کرد. قوانین و مقررات مصوب مجلس شورای اسلامی دارای بازه‌ی مطلق بوده و همین رفتار و مصوبه‌های دولت منجر به نادیده انگاری رفتار یک شهروند به طور کلی به باید‌ها و نبایدهای زندگی شده است.

عدم رعایت قواعد و اصول نگارش قانون در ایران را در مواردی که تعداد قابل توجهی دارند در ساختار انتخاباتی نظام اساسی ایران و گزینش عمومی نمایندگان مجلس، قبل از شرکت در انتخابات و عدم وجود شاخص‌های مبتنی بر داشتن تخصص و شایسته سالاری دانست.

پس در حالت کلی صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین و مقررات باید تابع شش مولفه‌ی؛ متضمن حق و تکلیف باشد، اعمال قوانین کلی و موردی نبودن موضوع قوانین، عینی بودن قوانین و در عین حال مقید نبودن آن، الزامی بودن قواعد، برخورداری از ثبات و پایداری، قابلیت برخورداری از ضمانت اجرا بوده که به عنوان سیر خطی مجلس شورای اسلامی از صلاحیت خویش در قانون گذاری، می‌توان نام برد.

منابع

- امامی، سیدحسن (۱۳۸۷). حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی، تهران، سرمدی، چاپ اول.
- انصاری، باقر (۱۳۸۶). تنقیح قوانین و مقررات؛ تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی، اطلاع رسانی حقوقی، (۱۱)۶، ۳۱-۶۷.
- آفاجری، مرتضی؛ جلال‌پور، شیوا؛ اکبرزاده، فریدون و یوسفی، بهرام (۱۴۰۲). بررسی جایگاه مولفه‌های سیاسی مدرنیته سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جامعه‌شناسی سیاسی انقلاب اسلامی، (۱)۴، ۹۳-۱۱۶.
- بیگ زاده، صفر (۱۳۹۰). شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم.
- تدین، محسن (۱۴۰۰) تورم قوانین؛ چالش نظام تقنینی ایران، نشر ره آورد، چاپ دوم.
- تقی زاده، جواد و بانسی، حسن (۱۳۹۴). حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در مقام تفسیر قانون از منظر شورای نگهبان، دانش حقوق عمومی، (۱۲)۲، ۳۶-۵۱.
- تیلا، پروانه (۱۳۸۴). تحلیل چارچوب نظری بازنگری در قانون اساسی، حقوق اساسی، (۵)۳، ۸۰-۵۳.
- حاجی ده آبادی، احمد (۱۳۸۵) بایسته‌های تقنین با نگاهی انتقادی به قانون مجازات اسلامی، تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، چاپ دوم.
- حبیب نژاد، سید احمد و حق پناهان، زهره (۱۴۰۱). فرایند ابتکار تقنینی و مولفه‌های موثر در آن با تأکید بر مخاطب قانون در پرتو مطالعات تطبیقی، مطالعه حقوق تطبیقی معاصر، (۱۳)۲۷، ۸۰-۱۰۳.
- حسینی، راحله السادات (۱۳۹۶). نحوه نظارت حقوقی بر اعمال حکومت با بررسی کارکردهای قانون‌گذاری و نظارتی اصول ۷۱، ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، پژوهش ملل، (۱۲)۲، ۶۹-۵۲.
- خورشیدی آباد شاپوری، حسن؛ توسلی نائینی، منوچهر و احمدی، سید محمد صادق (۱۴۰۱). جایگاه مشارکت سیاسی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، جامعه‌شناسی سیاسی انقلاب اسلامی، (۴)۳، ۲۳۳-۲۵۲.
- داودی، حمیدرضا، بخشایش اردستانی و احمد، عربیان، اصغر (۱۳۹۸). بررسی نقش‌های تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی و نقش آن در الگوی حکمرانی خوب، پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام، (۳)۹، ۲۰۹-۲۲۱.

درویشی، بابک و کاظم‌زاده نظری، فرشته (۱۳۹۷). تحلیل حقوقی چالش‌های نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مصوبات قوه مجریه، حقوق اداری، ۶(۱۷)، ۸۲-۶۹.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

قانون آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با اصلاحات آن.

کدخدایی، عباسعلی و درویشوند، ابوالفضل (۱۳۹۱). نظارت بر مقررات دولتی (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی)، بررسی‌های حقوق عمومی، ۱(۱)، ۹۳-۱۱۱.

کوهی اصفهانی، کاظم (۱۳۹۱). صلاحیت مجلس شورای اسلامی در امر تقنین؛ مطلق یا مقید، بررسی‌های حقوق عمومی، ۱(۲)، ۹۹-۱۰۷.

مرکز مالگیری، احمد و عطار، سعید (۱۳۹۷). آسیب‌شناسی قانون‌گذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری، مجلس و راهبرد، ۲۵(۹۶)، ۲۱۲-۲۳۶.

مرکز مالگیری، احمد و مهدی‌زاده، مهدی (۱۳۹۴). قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، پژوهش حقوق عمومی، ۴۷(۱۷)، ۱۷۸-۱۹۶.

مصطفی‌زاده، فهیم (۱۳۹۲). بررسی اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی، سلسله جلسات بازخوانی مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸، موضوع جلسه بیست و پنجم و بیست و ششم مشروح مذاکرات، تهران: انتشارات مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

ملک محمدی، حمیدرضا و حق‌شناس، محمدجواد (۱۳۹۲). سیاست‌گذاری مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران، سیاست، ۱(۴۳)، ۱۵-۳۳.

مهدی، علی اکبر (۱۳۹۲). روح القوانين مونتسکیو، تهران: انتشارات امیرکبیر، چاپ دوازدهم.

واحدی، سعید (۱۴۰۱). بررسی مولفه‌های حکمرانی خوب از منظر اندیشه‌های انقلاب اسلامی، جامعه‌شناسی سیاسی انقلاب اسلامی، ۳(۳)، ۲۴۶-۲۳۳.