

آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران  
(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی  
دفتر: مطالعات حقوقی

کد موضوعی: ۲۴۰  
شماره مسلسل: ۱۶۰۸۰  
مهرماه ۱۳۹۷

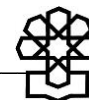
## به نام خدا

### فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۲
۱. آسیب‌های مرتبط با کلیت نظام قانونگذاری	۳
۱-۱. آسیب‌های ناشی از تعدد مراجع قانونگذاری و عدم تعیین حدود صلاحیت آنها	۴
۱-۱-۱. عدم تفکیک صلاحیت مجلس و شوراهای محلی	۷
۱-۱-۲. عدم تفکیک صلاحیت مجلس و شوراهای عالی	۹
۱-۱-۳. نبود سازوکار نظارت بر مصوبت مراجع موازی قانونگذاری	۱۰
۱-۲. عدم تبیین قانونی جایگاه نهادهای پژوهشی در فرایند تقنین	۱۱
۱-۳. نبود نظام تنقیح قوانین	۱۲
۱-۳-۱. پراکندگی قوانین و وجود احکام یک موضوع در قوانین متعدد	۱۳
۱-۳-۲. مشخص نشدن وضعیت قوانین سابق در قوانین جدید	۱۴
۱-۳-۳. وجود احکام تکراری در قوانین	۱۵
۱-۴. آسیب‌های مرتبط با ویژگی و شرایط نمایندگان	۱۵
۱-۴-۱. فقدان آشنایی کافی برخی نمایندگان با نظامات قانونگذاری	۱۶
۱-۴-۲. فقدان آشنایی کافی برخی نمایندگان با اقتضائات اجرایی	۱۶
۱-۴-۳. عدم رعایت تناسب تحصیلات و تخصص نمایندگان در برخی موارد با نیازهای تخصصی کمیسیون‌های مجلس	۱۶
۱-۴-۴. اشتغال برخی نمایندگان به امور محلی حوزه انتخابیه و عدم توجه کافی به مصالح ملی	۱۷
۱-۴-۵. فقدان شفافیت کافی در عملکرد نمایندگان در فرایند تقنین و عدم اطلاع‌رسانی کافی و عمومی در این باره	۱۸
۲. آسیب‌های مربوط به مرحله پیش از آغاز فرایند قانونگذاری	۱۹
۲-۱. عدم تعیین ضوابط تبلیغات انتخاباتی و نحوه تأمین مالی آن و عدم نظارت صحیح و کامل بر این موارد	۲۰
۲-۲. ضعف در تعیین جرائم انتخاباتی و عدم اجرای صحیح و کامل ضمانت‌های اجرایی پیش‌بینی شده در قانون جهت برخورد با متخلفان	۲۳
۲-۳. نبود معیار کافی برای تشخیص تخصص و صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس	۲۵
۲-۴. عدم وجود زمان و امکانات کافی برای شورای نگهبان جهت احراز صلاحیت‌ها	۲۶
۲-۵. فقدان تخصص و اشراف کافی برخی نمایندگان در زمینه‌های فقهی و حقوقی	۲۷
۳. آسیب‌های مربوط به فرایند تصویب قانون	۲۷
۳-۱. آسیب‌های مشترک در همه مراحل تصویب قانون	۲۸
۳-۱-۱. عدم رعایت کامل بایسته‌های قانون‌نویسی	۲۸
۳-۱-۲. درج موضوعات غیرمرتبط در خلال فرایند تصویب قوانین	۲۹
۳-۱-۳. تغییرات متن در مراحل تصویب بدون توجه به کلیت و چارچوب متن	۳۰
۳-۱-۴. فقدان توجه کافی به اسناد بالادستی (قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، فرامین رهبری، تفاسیر شورای نگهبان و...)	۳۰
در روند تقنین	۳۰

- ۳۱-۱-۵. عدم حضور مؤثر و کارآمد برخی نمایندگان در فرایند تقنین اعم از کمیسیون‌ها، صحن علنی مجلس و.....
- ۳۳-۱-۶. عدم شفافیت اطلاع‌رسانی از طرح‌ها و لوایح به جامعه ذی‌نفعان.....
- ۳۴-۱-۷. استفاده نامطلوب از ظرفیت قوانین آزمایشی به جهت ابهام در برخی ضوابط آنها.....
- ۳۵-۱-۸. ضعف نظام آماري قابل اعتماد و اتکا و عدم دسترسی مناسب به منابع آماری موجود.....
- ۳۶-۲. آسیب‌های موجود در مرحله تهیه پیش‌نویس (اعم از طرح‌ها و لوایح).....
- ۳۶-۲-۱. فقدان نظام کارآمد مسئله‌شناسی و اولویت‌سنجی جهت تهیه پیش‌نویس متناسب با نیازهای روز جامعه و مردم.....
- ۳۷-۲-۲. ضعف رویکرد انطباق قوانین با موازین شرع و عدم انبعاث قوانین از آنها.....
- ۳۷-۲-۳. افراط در تقنین در موضوعات مختلف (به‌عنوان عامل تورم قوانین).....
- ۳۸-۲-۴. عدم سنجش تمامی جوانب مرتبط با یک موضوع.....
- ۳۹-۲-۵. یکسازنگاری وضعیت تمام نقاط کشور و تمام مصادیق.....
- ۳۹-۲-۶. ضعف قانونگذاری در راستای اجرای برخی اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام.....
- ۴۰-۲-۷. ضعف کارشناسی پیش‌نویس‌ها.....
- ۴۰-۲-۷-۱. عدم کسب نظر ذی‌نفعان یا جامعه هدف.....
- ۴۱-۲-۷-۲. نبود سند پشتیبان کارشناسی فقهی، اقتصادی، حقوقی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی، فرهنگی و ...
- ۴۲-۲-۷-۳. استفاده نشدن صحیح از ظرفیت نخبگان (مانند مرکز پژوهش‌های مجلس) و بررسی جامع نکردن موضوع طرح یا لایحه توسط کارشناسان و متخصصان.....
- ۴۲-۲-۸. عدم استفاده صحیح از تجربیات داخلی و سایر نظام‌های حقوقی در قانونگذاری.....
- ۴۳-۲-۹. ضعف تعامل سازنده با نهادهای مرتبط توسط مرجع تهیه‌کننده پیش‌نویس‌ها.....
- ۴۳-۲-۱۰. عدم توجه به مرزهای تقنین و اجرا و قضا در تهیه پیش‌نویس‌ها.....
- ۴۴-۲-۱۱. ترکیب موضوعات متعدد در پیش‌نویس واحد.....
- ۴۵-۲-۱۲. عدم ذکر ضمانت اجرای کافی و مناسب برای قوانین در موارد لزوم.....
- ۴۶-۲-۱۳. قوانین موقت و ذکر احکام دائمی در آنها.....
- ۴۸-۳. آسیب‌های موجود در مرحله بررسی در کمیسیون.....
- ۴۸-۳-۱. عدم حضور منظم و مشارکت فعال برخی نمایندگان در کمیسیون.....
- ۴۹-۳-۲. روشن نبودن آیین بررسی کمیسیون‌ها در آیین‌نامه داخلی.....
- ۵۰-۳-۳. ضعف در فرایند تقسیم تخصصی نمایندگان در کمیسیون‌ها.....
- ۵۱-۳-۴. تشکیل جلسات کمیسیون‌ها خارج از مجلس شورای اسلامی.....
- ۵۱-۳-۵. نبود نظارت بر نمایندگان دستگاه‌های اجرایی در کمیسیون‌ها.....
- ۵۳-۳-۴. آسیب‌های موجود در مرحله بررسی در صحن علنی.....
- ۵۳-۴-۱. امکان بررسی پیشنهاد جدید نمایندگان در صحن بدون بررسی در کمیسیون.....
- ۵۴-۴-۲. نبود نظارت بر نمایندگان دستگاه‌های اجرایی در صحن مجلس.....
- ۵۴-۳-۵. آسیب‌های موجود در فرایندهای نظارت در تقنین.....
- ۵۶-۳-۵-۱. نبود نظام نظارتی دقیق جهت نظارت بر عملکرد نمایندگان.....
- ۵۷-۳-۵-۲. نبود سازوکار نظارتی کافی بر عملکرد کمیسیون‌ها.....
- ۵۷-۳-۶. آسیب‌های مرتبط با ارجاع مصوبات به مجمع تشخیص مصلحت نظام.....
- ۵۸-۳-۶-۱. نبود فرایند مشخص جهت بازبررسی و اصلاح مصوبات مجمع.....
- ۵۹-۳-۶-۲. عدم وجود حدنصاب جهت ارجاع موضوع به مجمع.....

- ۳-۶-۳. عدم رأی‌گیری به مصلحت بودن ارجاع به مجمع به‌رغم مخالفت با شرع و قانون اساسی..... ۶۰
۴. آسیب‌های مربوط به مرحله پس از اتمام فرایند قانونگذاری..... ۶۰
- ۴-۱. آسیب‌های مربوط به مرحله ابلاغ و اطلاع‌رسانی قوانین..... ۶۰
- ۴-۱-۱. سردرگمی مخاطبان به نبود سامانه به‌روز و منقح قوانین..... ۶۱
- ۴-۱-۲. عدم تفهیم قانون به مخاطبان..... ۶۱
- ۴-۲. آسیب‌های موجود در مرحله نظارت بر اجرای قانون..... ۶۱
- ۴-۲-۱. نبود ضمانت اجرای عدم نگارش آیین‌نامه اجرایی قوانین..... ۶۲
- ۴-۲-۲. عدم نظارت جامع و مستمر بر اجرای صحیح قانون..... ۶۲
- ۴-۲-۲-۱. ضعف در استفاده مناسب از ابزارهای نظارتی مجلس و ضعف عملکرد نیروهای نظارتی..... ۶۳
- ۴-۲-۲-۲. نبود سیستم به‌روز نظارت مستمر..... ۶۴
- ۴-۳. آسیب‌های مربوط به پایش قوانین..... ۶۴
- ۴-۳-۱. عدم پایش مستمر آثار اجرا و میزان کارآمدی و اثربخشی قوانین..... ۶۴
- ۴-۳-۲. نبود معیار ارزیابی آثار مختلف قوانین..... ۶۵
- ۴-۳-۳. عدم اصلاح بموقع ایرادهای قوانین..... ۶۵
- ۴-۳-۴. عدم به‌روزرسانی بموقع قوانین..... ۶۵
- نتیجه‌گیری..... ۶۶



## آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش اول)

### چکیده

نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران که به‌موجب قانون اساسی پی‌ریزی شد، در مسیر چهل‌ساله خود دارای فراز و فرودهای بسیاری بوده است. لازمه پیشرفت و پویایی هر نظام، بازبینی و آسیب‌شناسی آن در بازه‌های زمانی مشخص است تا ضمن شناسایی خلأها و نقاط ضعف، نسبت به برطرف کردن این موارد چاره‌اندیشی شود. در این مسیر، پس از احصای آسیب‌ها، باید منشأهای شکل‌گیری را بررسی و با شناخت صحیحی از دلایل وقوع آسیب، با ارائه راهکارهای عینی و عملیاتی، مزیت‌های نظام را افزایش داد و نقاط ضعف را مرتفع کرد.

قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در صدر قوانین عادی مربوط به حوزه تقنین قرار دارد که بررسی آن در کنار سایر قوانین از جمله قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، از جهت ارتباط مستقیم با فرایند قانونگذاری دارای اهمیت و اولویت است.

در بررسی آسیب‌های مرتبط با حوزه قوانین عادی، با چهار دسته آسیب مواجه خواهیم بود: آسیب‌هایی که به کلیت نظام قانونگذاری مربوط هستند، آسیب‌های پیش از فرایند تقنین، آسیب‌های مربوط به فرایند تقنین در مجلس و در نهایت آسیب‌هایی که پس از قانونگذاری با آنها مواجهیم.

آسیب‌های مربوط به کلیت نظام قانونگذاری ناشی از تعدد مراجع قانونگذاری، عدم تبیین صحیح جایگاه نهادهای پژوهشی، نبود نظام تنقیح قوانین و آسیب‌های مرتبط با ویژگی و شرایط نمایندگان است. آسیب‌های مربوط به پیش از فرایند قانونگذاری ناشی از نظام انتخابات است که در نتیجه آن، در برخی موارد امکان ورود نمایندگان متخصص و متعهد به مجلس را با چالش مواجه می‌کند. نمایندگانی که رکن و اساس مجلس بوده و وظیفه اصلی قانونگذاری را برعهده دارند. آسیب‌های مربوط به فرایند تقنین در حوزه تدوین پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، بررسی در کمیسیون و بررسی در صحن علنی و نظارت بر فرایند تقنین مورد بررسی قرار می‌گیرد و آسیب‌های مرحله پس از قانونگذاری نیز در مرحله ابلاغ و اطلاع‌رسانی و نیز پایش قوانین است.

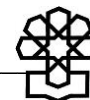
## مقدمه

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان اساس و چارچوب صلاحیت قوا و نهادهای اساسی، حق قانونگذاری در عموم مسائل و در حدود مقرر در قانون اساسی را در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار داده است و براین‌اساس این نهاد می‌تواند مطابق با نیازها و مصالح کشور، در چارچوب موازین اسلامی و قانون اساسی اقدام به قانونگذاری کند. در این راستا مجلس شورای اسلامی، تاکنون قوانین متعددی را تصویب کرده است که همگی با طی مراحل قانونی در چارچوب مذکور تلقی شده‌اند، با وجود این، مطالعه روند قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران نشانگر وجود آسیب‌ها و چالش‌های فراوانی در نظام قانونگذاری<sup>۱</sup> است. اولین قدم برای رفع این آسیب‌ها، شناسایی آنها و آشنایی با ریشه‌های آن است تا بتوان به طریق مقتضی در زدودن آنها کوشید. از این‌رو در این نوشتار اهم آسیب‌ها و چالش‌های نظام قانونگذاری مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

سؤال اساسی این پژوهش آن است که اصلی‌ترین آسیب‌هایی که نظام قانونگذاری با آنها مواجه است و مشخصاً بر فرایند مطلوب تقنین در مجلس شورای اسلامی اثر منفی می‌گذارند کدامند؟ پس از احصا و دسته‌بندی آسیب‌ها، به تبیین موارد مذکور پرداخته و توضیح داده خواهد شد که این عناوین به چه دلیل به‌عنوان آسیب مطرح می‌شوند. شایان ذکر است در این پژوهش صرفاً به احصا و تبیین مهم‌ترین آسیب‌ها پرداخته می‌شود و به‌منظور تبیین بهتر ابعاد موضوع، برخی راهکارهای کلی، به نحو اجمال بیان می‌گردد و ارائه راهکارهای عینی و تفصیلی برای رفع این آسیب‌ها در پژوهش دیگری ارائه خواهد شد که در پی آن به‌دنبال یافتن راهکارهایی خواهیم بود که در کوتاه‌مدت، بتواند حجم قابل توجهی از این آسیب‌ها را کاهش دهد.

توضیح اینکه آسیب‌های نظام قانونگذاری ایران می‌تواند ناشی از دو منشأ باشد: دسته اول این آسیب‌ها ممکن است ریشه در حقوق اساسی داشته باشند و احتمالاً باید منشأ آن را در نظام قانونگذاری پیش‌بینی شده در قانون اساسی خصوصاً فصل ششم آن جویا شد. قانون اساسی جمهوری اسلامی با وجود بنایی وزین و اصولی مترقی که به پشتوانه منابع اصیل اسلامی حاصل شده است، مانند تمامی مصوبات بشر، نیازمند آن است که در طول زمان بازبررسی و از حیث امکان‌های اجرایی در بستر نظام، بیش از پیش تقویت شود. در موضوع مورد بحث، به‌موجب قانون اساسی، نظام جمهوری اسلامی تک‌مجلسی است و نمایندگان آن را به‌صورت مستقیم مردم انتخاب می‌کنند و صلاحیت وضع قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی را دارد. برخی از آسیب‌هایی که متوجه نظام قانونگذاری است چه‌بسا می‌تواند ناشی از همین ساخت باشد، لکن رفع این آسیب‌ها در صورت احراز، نیازمند طی

۱. ذکر این نکته ضروری به‌نظر می‌رسد که مقصود از قانون در این پژوهش، قانون به‌معنای خاص آن یا قواعدی است که با تشریفات مقرر در قانون اساسی از طرف قوه مقننه وضع شده و یا از راه همه‌پرسی به‌طور مستقیم به تصویب رسیده است.



تشریفات خاص، زمان‌بر و پرهزینه است.

دسته دوم آسیب‌ها را می‌توان در قوانین و مقرراتی جستجو کرد که در مقام اجرایی شدن نظام پیش‌بینی شده در قانون اساسی برآمده‌اند و بعضاً تدابیر ناکارآمدی را جهت اجرای اصول مربوطه ارائه کرده‌اند از جمله قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی. بررسی این دست از آسیب‌ها جدا از اینکه تأثیر مستقیم و ملموسی بر فرایند تقنین دارند، به جهت هموار بودن مسیر اصلاح و رفع آنها نسبت به دسته اول، در اولویت بررسی قرار خواهند گرفت.

در این پژوهش، ضمن بررسی ادبیات موجود در این زمینه، از نظرات صاحبان نظر و تجربه، در قالب انجام مصاحبه استفاده شده و پس از برگزاری جلسات متعدد شورای علمی، جمع‌بندی مباحث به‌نحوی که در ادامه خواهد آمد ارائه شده است و همان‌گونه که بیان گردید، ارائه راهکارهای عینی و عملیاتی، که غالباً ناظر به اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس خواهد بود، در پژوهش دیگری که مکمل متن پیش‌رو است، ارائه خواهد شد.

در ادامه به بیان آسیب‌های نظام قانونگذاری که در چهار محور اصلی دسته‌بندی شده‌اند خواهیم پرداخت که عبارتند از:

آسیب‌های مرتبط با کلیت نظام قانونگذاری، آسیب‌های مربوط به مرحله پیش از آغاز فرایند قانونگذاری، آسیب‌های مربوط به فرایند تصویب قانون و درنهایت آسیب‌های مربوط به مرحله پس از اتمام فرایند قانونگذاری.

### ۱. آسیب‌های مرتبط با کلیت نظام قانونگذاری

قانونگذاری در هر نظامی، مشتمل بر مجموعه‌ای از فرایندها و مراحل است که طی آنها، ابتدا قاعده‌ای تنظیم و نهایتاً به شکل قانون در عرصه نظام حقوقی به منصفه ظهور می‌رسد و در جریان اجرا قرار می‌گیرد. در هریک از این مراحل به‌نوبه‌خود می‌توان با ایرادها و چالش‌هایی مواجه شد. لذا آسیب‌های نظام قانونگذاری بسته به نوع و شکل آن نسبت به هریک از این فرایندها و مراحل قانونگذاری قابل بررسی است. اما فارغ از آسیب‌های مرتبط با هریک از این مراحل، برخی از آسیب‌ها را نمی‌توان به‌صورت خاص به یکی از فرایندهای مزبور اختصاص داد، بلکه ناظر به عموم و یا مجموعه این فرایندهاست؛ آسیب‌هایی که کلیت نظام قانونگذاری با آنها درگیر است و فرایند تقنین در بستر این آسیب‌ها و در مواجهه با آنها جریان دارد. لذا پیش از آنکه بخواهیم آسیب‌های هریک از مراحل قانونگذاری را به‌صورت مجزا بررسی کنیم، ابتدا به آن دسته از آسیب‌هایی که ناظر به همه مراحل تقنین یا ناشی از کلیت نظام قانونگذاری در ایران است می‌پردازیم.

### ۱-۱. آسیب‌های ناشی از تعدد مراجع قانونگذاری و عدم تعیین حدود صلاحیت آنها

براساس ساختار نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، قوای مقننه، قضائیه و مجریه از یکدیگر مستقلند<sup>۱</sup> و مبتنی بر اصول پنجاه‌وهشتم، پنجاه‌ونهم و هفتادویکم قانون اساسی<sup>۲</sup> اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که صلاحیت قانونگذاری در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی را دارد، البته در موارد بسیار مهم این امر می‌تواند از طریق همه‌پرسی نیز صورت پذیرد.

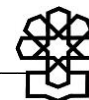
این درحالی است که با بررسی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نهادهایی همانند مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شوراهای اسلامی شهر و روستا دارای صلاحیت وضع مقررات لازم‌الاجرائی<sup>۳</sup> هستند که صلاحیت آنها در عمل موجب محدودیت صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی شده است. در این خصوص باید بیان کرد که هرچند نهادهای مذکور در حدود صلاحیت خویش ذیل عنوان «حدود مقرر در قانون اساسی» قرار می‌گیرند، اما عدم تعیین جامع حدود صلاحیت آنها، می‌تواند موجبات تداخل در صلاحیت مجلس و این نهادها و ورود هر کدام به حیطة صلاحیت دیگری را فراهم آورد. جدول زیر در نمایی کلی وضعیت هریک از نهادهای حقوقی که دارای صلاحیت وضع مقررات لازم‌الاجرا می‌باشند را به نمایش می‌گذارد.

۱. اصل پنجاه‌وهفتم: 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 می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

۲. اصل پنجاه‌وهشتم: 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. اصل پنجاه‌ونهم: در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.

اصل هفتادویکم: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند. ۳. مقصود از مقررات قواعد عام و الزام‌آور است.





## جدول ۱. مراجع وضع کننده مقررات لازم الاجرا

ردیف	مرجع تصویب	مستند وضع قواعد لازم الاجرا	حیطه صلاحیت	نهاد ناظر بر مصوبات
۱	مجلس خبرگان رهبری	اصل یکصد و هشتم قانون اساسی <sup>۱</sup>	قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان	ندارد
۲	مجمع تشخیص مصلحت نظام	اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی <sup>۲</sup>	- تشخیص مصلحت در مواردی که مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام، نظر شورای نگهبان را تأمین نمی کند.	ندارد
۳	شورای عالی امنیت ملی	اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی <sup>۳</sup>	- تعیین سیاست های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری. - هماهنگ کردن فعالیت های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی. - بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی	نیازمند تصویب رهبری
۴	شورای عالی انقلاب فرهنگی	حکم حکومتی امام خمینی (ره) <sup>۴</sup>	سیاست گذاری و برنامه ریزی در خصوص امور فرهنگی، علمی و آموزشی	ندارد

۱. اصل یکصد و هشتم: قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان، کیفیت انتخاب آنها و آیین نامه داخلی جلسات آنان برای نخستین دوره باید به وسیله فقها اولین شورای نگهبان تهیه و با اکثریت آرای آنان تصویب شود و به تصویب نهایی رهبر انقلاب برسد. از آن پس هرگونه تغییر و تجدید نظر در این قانون و تصویب سایر مقررات مربوط به وظایف خبرگان در صلاحیت خود آنان است.

۲. اصل یکصد و دوازدهم: 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 می دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می شود. اعضای ثابت و متغیر این مجمع را مقام رهبری تعیین می نماید. مقررات مربوط به مجمع توسط خود اعضا تهیه و تصویب و به تأیید مقام رهبری خواهد رسید.

۳. اصل یکصد و هفتاد و ششم: به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی «شورای عالی امنیت ملی» به ریاست رئیس جمهور، با وظایف زیر تشکیل می گردد.

۱. تعیین سیاست های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری

۲. هماهنگ نمودن فعالیت های سیاسی، اطلاعاتی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در ارتباط با تدابیر کلی دفاعی - امنیتی

۳. بهره گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدهای داخلی و خارجی.

اعضای شورا عبارتند از:

- رؤسای قوای سه گانه،

- رئیس ستاد فرماندهی کل نیروهای مسلح،

- مسئول امور برنامه و بودجه،

- دو نماینده به انتخاب مقام رهبری،

- وزرای امور خارجه، کشور، اطلاعات، حسب مورد وزیر مربوط،

- و عالی ترین مقام ارتش و سپاه.

شورای عالی امنیت ملی به تناسب وظایف خود شوراهای فرعی از قبیل شورای دفاع و شورای امنیت کشور تشکیل می دهد. ریاست هر یک از شوراهای فرعی با رئیس جمهور یا یکی از اعضای شورای عالی است که از طرف رئیس جمهور تعیین می شود. حدود اختیارات و وظایف شوراهای فرعی را قانون معین می کند و تشکیلات آنها به تصویب شورای عالی می رسد. مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست.

۴. امام خمینی، سیدروح الله، صحیفه امام، تهران، مؤسسه تنظیم و حفظ نشر آثار امام خمینی (ره)، ۱۳۷۸، ج ۱۹، ۱۷۲.

ردیف	مرجع تصویب	مستند وضع قواعد لازم‌الاجرا	حیطه صلاحیت	نهاد ناظر بر مصوبات
۵	شورای عالی فضای مجازی	حکم حکومتی رهبر معظم انقلاب <sup>۱</sup>	سیاستگذاری، مدیریت کلان و برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری‌های لازم و به‌هنگام و همچنین نظارت و رصد کارآمد و روزآمد فضای مجازی	ندارد
۶	شوراهای اسلامی شهر و روستا	اصل یکصدم قانون اساسی <sup>۲</sup>	برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی محلی	۱. هیئت‌های حل اختلاف مصوب قانون شوراها ۲. دیوان عدالت اداری
۷	مقررات مصوب به‌وسیله نهادهای ذیصلاح در قوه مجریه (اعم از هیئت وزیران، هریک از وزرا و کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر) و سایر قوا و نهادهای عمومی	اصل یکصدوسی و هشتم قانون اساسی <sup>۳</sup> ، قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه <sup>۴</sup> ، ماده (۷۳) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی <sup>۵</sup> و ...	تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین و انجام وظایف اداری و اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری	۱. رئیس مجلس شورای اسلامی (در مورد مصوبات هیئت وزیران) ۲. دیوان عدالت اداری (به استثنای مصوبات رئیس قوه قضائیه)

۱. آخرین مشاهده ۱۳/۰۲/۱۳۹۶ (http://farsi.khamenei.ir/message-content?id=30658)

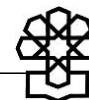
۲. **اصل یکصدم:** برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی از طریق همکاری مردم با توجه به مقتضیات محلی، اداره امور هر روستا، بخش، شهر، شهرستان یا استان با نظارت شورایی به نام شورای ده، بخش، شهر، شهرستان یا استان صورت می‌گیرد که اعضای آن را مردم همان محل انتخاب می‌کنند. شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و حدود وظایف و اختیارات و نحوه انتخاب و نظارت شوراهای مذکور و سلسله‌مراتب آنها را که باید با رعایت اصول وحدت ملی و تمامیت ارضی و نظام جمهوری اسلامی و تابعیت حکومت مرکزی باشد قانون معین می‌کند.

۳. **اصل یکصدوسی و هشتم:** علاوه بر مواردی که هیئت‌وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین می‌شود، هیئت‌وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری به وضع تصویب‌نامه و آیین‌نامه بپردازد. هریک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیئت‌وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می‌تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون‌های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون‌ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست. تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می‌رسد تا در صورتی‌که آنها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیئت‌وزیران بفرستد.

۴. **ماده (۱) - «...الف) ایجاد تشکیلات قضایی و اداری لازم و متناسب با وظایف مقرر در اصل یکصد و پنجاه و هشتم (۱۵۶) قانون اساسی در دادگستری.»**

۵. **ماده (۷۳) - مسئولیت و اختیار کلیه امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به‌عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است. تبصره «۱» - (اصلاحی ۱۳۹۲/۲/۸) - رئیس مجلس می‌تواند بخشی از وظایف و اختیارات خود را به بعضی از اعضای هیئت‌رئیس، معاونین قوانین، نظارت و اجرایی یا مسئولین ذی‌ربط تفویض نماید.**

**تبصره «۲» -** اساسنامه سازمان‌ها، نظام مالی و ساختار تشکیلات مربوط به مجلس شورای اسلامی به‌جز امور قانونگذاری و همچنین ضوابط اجرایی و دستورالعمل‌های کلیه اختیارات موضوع این ماده به تصویب کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.



ردیف	مرجع تصویب	مستند وضع قواعد لازم‌الاجرا	حیطه صلاحیت	نهاد ناظر بر مصوبات
۸	دیوان عالی کشور و دیوان عدالت اداری	اصل یکصد و شصت و یکم قانون اساسی <sup>۱</sup> و ماده (۱۲) و (۸۹) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۲۱۳۹۲/۳/۲۵	آراء وحدت رویه	ندارد

با نگاه به جدول فوق مشخص می‌شود که نهادهای متعددی اقدام به مقررہ گذاری می‌کنند و آنچه در این خصوص دارای اهمیت است، بررسی سطح و حیطه صلاحیت و مراجع ناظر بر مصوبات هریک از نهادهای مذکور است. البته مقررہ گذاری تمام این نهادها را نمی‌توان به‌عنوان آسیب تلقی کرد و موضوع بحث، حول مواردی است که به‌موجب قوانین، حیطه صلاحیت نهاد مذکور به‌درستی تعیین نشده است و منجر به چندپارگی در قوانین و مقررات پیرامون یک موضوع می‌شود. برای نمونه شورای عالی انقلاب فرهنگی، اختیار سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و مقررہ گذاری در عرصه موضوعات آموزشی و فرهنگی را دارد، اما اولاً محدوده دقیق این صلاحیت روشن نیست و ثانیاً سازوکار روشنی جهت نظارت بر انطباق مصوبات این شورا با شرع و قانون اساسی و نیز امکان شکایت از مصوبات این شورا در دیوان عدالت اداری وجود ندارد.

نتیجه وجود نهادهای متعددی که دارای صلاحیت‌های مقررہ گذاری، بدون حیطه مشخصی هستند، وضع قوانین متعارض یا غیرهمسو در موضوعات واحد یا مرتبط است که موجب آسیب جدی به ثبات و نظم نظام حقوقی می‌شود در ادامه به بررسی و مطالعه مواردی که ذیل این آسیب قرار می‌گیرند خواهیم پرداخت:

### ۱-۱-۱. عدم تفکیک صلاحیت مجلس و شوراهای محلی

تفکیک صلاحیت‌های قانونگذاری به امور «محلی» و «ملی» از راهکارهای تسهیل ارائه خدمات، اداره بهتر امور کشور و از ملزومات رسیدن به حداکثر میزان بهره‌وری و کارایی محسوب می‌شود چراکه شوراهای محلی به مصالح و اقتضائات محل، بیشتر واقفند و برخلاف مجلس شورای اسلامی که معمولاً در سطحی کلان، نسخه‌ای واحد برای کل کشور ارائه می‌کنند، شوراهای محلی تصمیماتی برای محدوده

۱. اصل یکصد و شصت و یکم: دیوان عالی کشور به‌منظور 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 می‌گردد.

۲. ماده (۱۲) - «حدود صلاحیت و وظایف هیئت عمومی دیوان به شرح زیر است:

۱. ....

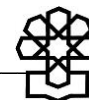
۲. صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آراء متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.....»

ماده (۸۹) - «هرگاه در موارد مشابه، آراء متعارض از یک یا چند شعبه دیوان صادر شده باشد، رئیس دیوان موظف است به محض اطلاع، موضوع را ضمن تهیه و ارائه گزارش در هیئت عمومی دیوان مطرح نماید. هیئت عمومی پس از بررسی و احراز تعارض و اعلام رأی صحیح، نسبت به صدور رأی اقدام می‌نماید. این رأی برای شعب دیوان و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است. اثر آراء وحدت رویه مذکور نسبت به آینده است و موجب نقض آراء سابق نمی‌شود لکن در مورد احکامی که در هیئت عمومی مطرح و غیرصحیح تشخیص داده شده شخص ذینفع ظرف یک ماه از تاریخ درج رأی در روزنامه رسمی حق تجدیدنظرخواهی را دارد. در این صورت پرونده به شعبه تجدیدنظری که قبلاً در پرونده دخالت نداشته ارجاع می‌شود و شعبه مذکور موظف به رسیدگی و صدور رأی بر طبق رأی مزبور است.»

منطقه‌ای خود اتخاذ می‌نمایند؛ از این رو یکی از آسیب‌های مهمی که ذیل موضوع تعدد مراجع قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران قابل مطالعه است، عدم تفکیک روشن میان صلاحیت مجلس و شوراهای محلی است. در تبیین این آسیب می‌توان بین کرد که براساس اصل هفتادویکم<sup>۱</sup> قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران صلاحیت عام قانونگذاری (اعم از موضوعات ملی و محلی) برعهده مجلس شورای اسلامی قرار دارد. اصل یکصدم نیز مقرر می‌دارد، به‌منظور تصمیم‌گیری و برای پیشبرد سریع برنامه‌های اجتماعی، اقتصادی، عمرانی، بهداشتی، فرهنگی، آموزشی و سایر امور رفاهی محلی، شوراهای اسلامی محلی تشکیل می‌شود. با وجود این، حق مقررگذاری در امور محلی برای هر دو نهاد موجود است. این درحالی است که سابقه نزدیک به دو دهه تشکیل شوراهای محلی نشانگر آن است که از یک‌سو به‌دلیل عدم تحدید قلمرو صلاحیت شوراهای محلی در امر مقررگذاری در قوانین مربوطه و ازسوی دیگر ورود مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری محلی، موجب ناکارآمدی هر دو نهاد در حوزه مربوطه شده است؛ تکالیف ناظر به شهرداری‌ها در قوانین مختلف نمونه‌ای از مواردی است که مجلس شورای اسلامی به حوزه صلاحیت‌های محلی ورود پیدا کرده است. به‌عنوان مثال درخصوص تفکیک اراضی واقع در محدوده و حریم شهرها، موضوع ماده (۱۰۱) قانون شهرداری، تا پیش از اصلاحیه مورخ ۱۳۹۰/۰۱/۲۸، میزان قدرالسهم معابر و شوارع عمومی مبهم بود و هریک از شهرداری‌ها بنا بر نظر خود نسبت به تعیین این میزان اقدام می‌کردند که بعضاً با شکایت مالکان، با رأی ابطال ازسوی دیوان عدالت اداری مواجه می‌گشت. اما با تصویب اصلاحیه مذکور، به‌موجب تبصره «۳» ماده (۱۰۱) اصلاحی قانون شهرداری قدرالسهمی مشخص برای اراضی با مساحت بالای ۵۰۰ متر تعیین گردید.<sup>۲</sup> این مصوبه اگرچه تا حد زیادی از میزان تشتت‌آرا و اقدامات مستقل و مستقیم شهرداری‌ها در این زمینه جلوگیری کرد اما ازسوی دیگر ایراد قابل ملاحظه‌ای دارد و آن اینکه تعیین قدرالسهم یکسان، برای همه شهرهای کشور، با اقتضات و شرایط اقلیمی متفاوت، قابل قبول نیست.

ازطرفی از آنجاکه در سلسله‌مراتب قوانین، مقررات وضع شده به‌وسیله شوراهای اسلامی شهر و روستا، مادون قوانین مجلس شورای اسلامی قرار دارد، شوراها موظف به تبعیت از هنجارهای وضع شده مجلس می‌باشند، و در این چارچوب، به‌موجب اصل یکصدم قانون اساسی صلاحیت تصمیم‌گیری در امور محلی را دارند اما عدم تفکیک روشن میان صلاحیت شوراها با صلاحیت مجلس شورای اسلامی و نبود محدوده‌ای مشخص و قانونی برای این صلاحیت، سبب شد تا بعضاً شوراهای اسلامی شهر و روستا، در مقام عمل پا را از این محدوده نامعین فراتر بگذارند و با ابطال مصوبه خود، توسط دیوان عدالت اداری

۱. اصل هفتادویکم: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.  
 ۲. تبصره «۳»- در اراضی با مساحت بیشتر از پانصد مترمربع که دارای سند شش‌دانگ است شهرداری برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) و برای تأمین اراضی مورد نیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افراز این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجاد شده از عمل تفکیک برای مالک، تا بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) از باقی‌مانده اراضی را دریافت می‌نماید. شهرداری مجاز است با توافق مالک قدرالسهم مذکور را براساس قیمت روز زمین طبق نظر کارشناس رسمی دادگستری دریافت نماید.



مواجه گردند. برای مثال تا سال ۱۳۹۴، در برخی از شهرها، شوراهای اسلامی اقدام به وضع عوارض برای بانکها می نمودند که با اعتراض و شکایت تعدادی از بانکها در دیوان عدالت اداری، موضوع بررسی و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در تاریخ ۱۳۹۴/۶/۳۱ به شرح زیر رأی داد:

«مطابق بند «۱۶» ماده (۷۶) قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب لوایح، برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف شوراهای اسلامی شهرهاست و حکم مقرر در تبصره ماده (۵۰) قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سال ۱۳۸۷ دلالت بر آن دارد که شوراهای اسلامی شهر صرفاً برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند. با عنایت به مقررات فوق الذکر و اینکه حوزه فعالیت بانکها غیرمحلی و کشوری است، مصوبات شوراهای اسلامی شهرها به شرح مندرج در گردش کار، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی تشخیص و به استناد بند «۱» ماده (۱۲) و ماده (۸۸) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود»<sup>۱</sup>.

گفتنی است که تفکیک میان این دو حوزه و تعیین خطوط دقیق میان حوزه های صلاحیت ملی و محلی امر دشواری به نظر می رسد که نیازمند مطالعه مبسوط و مجزایی از این مقال است.

## ۱-۱-۲. عدم تفکیک صلاحیت مجلس و شوراهای عالی

مقصود از شوراهای عالی در این نوشتار، شوراهای عالی است که به موجب قانون اساسی و یا حکم مقام معظم رهبری تشکیل شده اند و عبارتند از شورای عالی امنیت ملی که به موجب اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی تشکیل شده است، شورای عالی انقلاب فرهنگی که با حکم امام خمینی (ره) شکل گرفت و شورای عالی فضای مجازی که با حکم مقام معظم رهبری تأسیس شد.

برخلاف شورای عالی فضای مجازی، دو شورای دیگر سابقه نسبتاً بلندمدتی در نظام سیاسی و حقوقی ایران دارند و در این مدت، در موضوعات مختلف مصوبات متعددی داشته اند.

به موجب اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی، مصوبات شورای عالی امنیت ملی که در راستای انجام وظایف سه گانه مذکور در این اصل است، پس از تأیید مقام معظم رهبری قابل اجراست. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز به استناد نظر امام راحل رحمه الله و مقام معظم رهبری حفظه الله لازم الاجرا هستند. با این وجود حیطة صلاحیت شوراهای عالی فوق الذکر در مواجهه با صلاحیت عام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی<sup>۲</sup> به روشنی تبیین نشده است و مرز میان حیطة صلاحیت مجلس شورای اسلامی با این شوراها مشخص نیست.

نتایج این آسیب در زمان ورود مجلس و هریک از شوراهای مذکور، در موضوع واحد نمایان می شود

1. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/940028>

۲. اصل هفتاد و یکم: مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می تواند قانون وضع کند.

خصوصاً وقتی در زمینه مورد بحث اختلاف نظر وجود داشته باشد. درباره محدود صلاحیت شوراهای مذکور، ذکر این توضیح ضروری است که شورای عالی امنیت ملی به موجب قانون اساسی شکل گرفته است و با عنایت به نحوه تعیین وظایف این شورا در اصل یکصد و هفتاد و ششم، مجلس حق وضع مصوبه‌ای مغایر با مصوبات شورای عالی امنیت ملی را در حوزه صلاحیت این شورا ندارد. البته با توجه به اینکه مصوبات این شورا عمدتاً محرمانه است، احراز این امر می‌تواند با مشکل مواجه شود. همچنین در خصوص مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی نیز لازم است عدم مغایرت مصوبات مجلس با مصوبات این دو شورا که با حکم ولی فقیه تشکیل شده‌اند رعایت شود. در واقع مجلس می‌تواند در حوزه‌های مذکور قوانینی که مورد نیاز است را به تصویب برساند لکن این مصوبات نباید مغایر با مصوبات شوراهای عالی باشد و باید چارچوب مصوبات آنها حفظ شود، اما مشکل اساسی در تعیین حیطه این چارچوب است.

در میان شوراهای سه‌گانه فوق‌الذکر، حیطه صلاحیت شورای عالی فضای مجازی، تا حدودی به جهت عنوان این شورا مشخص است و مجلس باید قوانین مورد نیاز در زمینه فضای مجازی را با در نظر گرفتن سیاست‌ها و مصوبات این شورا به تصویب برساند، اما در خصوص حیطه صلاحیت شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی موضوع تا حدود زیادی متفاوت است و آن هم به دلیل عمومیت حیطه صلاحیت این شوراها بر اساس عنوان است. به عنوان مثال در خصوص شورای عالی انقلاب فرهنگی، گویا هر آنچه مربوط به حوزه فرهنگ است در عداد صلاحیت‌های این شورا قرار دارد. اگرچه بیشتر تمرکز مصوبات این شورا، بر مباحث مربوط به حوزه دانشگاه‌ها و آموزش عالی است اما در میان این مصوبات موارد مربوط به حوزه‌های مختلفی به چشم می‌خورد از جمله ورزش،<sup>۱</sup> قرآن،<sup>۲</sup> زیست‌فناوری،<sup>۳</sup> طب سنتی<sup>۴</sup> و... که ناشی از برداشتی بسیط از عنوان شورا است که لازم است حوزه‌هایی که شورای عالی انقلاب فرهنگی صلاحیت ورود در موضوعات آنها را دارد، و همچنین نحوه ورود و ماهیت تصمیماتی که اتخاذ می‌نماید، به روشنی مشخص شود.

### ۳-۱-۱. نبود سازوکار نظارت بر مصوبات مراجع موازی قانونگذاری

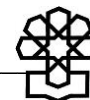
یکی دیگر از آسیب‌هایی که می‌تواند ناشی از موضوع تعدد مراجع قانونگذاری بوده و آسیب عدم تعیین حیطه صلاحیت این نهادها را تشدید نماید، خلأ سازوکار نظارتی به منظور بررسی مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات برخی نهادهای موازی قانونگذاری با شرع و قانون اساسی و اسناد بالادستی در جریان مقررگذاری است و برخلاف مصوبات مجلس شورای اسلامی، نظارت خاصی بر مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی و

1. <http://sccr.ir/pages/simpleView.aspx?provID=۲۰۰۹>

2. <http://sccr.ir/pages/simpleView.aspx?provID=۱۶۴۲>

3. <http://sccr.ir/pages/simpleView.aspx?provID=۱۸۲۲>

4. <http://sccr.ir/pages/simpleView.aspx?provID=۱۸۶۹>



شورای عالی فضای مجازی به منظور مطابقت مصوبات آنها با هنجارهای برتر وجود ندارد. توضیح اینکه از میان سه شورای عالی مذکور در بند فوق، به موجب اصل یکصد و هفتاد و هشتم قانون اساسی مصوبات شورای عالی امنیت ملی، پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست و در واقع تحت نظارت ولی فقیه است، لکن شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، اگرچه با حکم مقام معظم رهبری تشکیل شده‌اند، لکن مصوباتشان از یک سو نیاز به تأیید ندارند و از سوی دیگر، عملاً قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نیستند. علاوه بر این، نظارت پیشینی نیز در خصوص مصوبات آنها صورت نمی‌گیرد. عدم تعیین نهاد ناظر بر مصوبات، علاوه بر آنکه خروج از دایره صلاحیت نهادهای واضع را محتمل می‌سازد، امکان نقض سلسله مراتب هنجاری را نیز ایجاد می‌کند.

## ۲-۱. عدم تبیین قانونی جایگاه نهادهای پژوهشی در فرایند تقنین

از دیگر آسیب‌هایی که نظام قانونگذاری با آن مواجه است عدم تبیین جایگاه نهادهای پژوهشی در امر تقنین است. توضیح اینکه اگرچه راه استفاده از مراکز پژوهشی مسدود نبوده و قوه مقننه، مستقلاً دارای نهادی پژوهشی تحت عنوان مرکز پژوهش‌های مجلس است، و در آیین‌نامه داخلی نیز سازوکاری برای دریافت و استفاده از نظرات و بررسی‌های این مرکز پیش‌بینی شده است، اما صرف وجود چنین امکانی برای مرتفع شدن نیازها و ضرورت‌های پژوهشی در امر تقنین کفایت نمی‌کند و لازم است این مهم به درستی تبیین شود.

توضیح اینکه هر یک از قوانین دارای ابعاد مختلفی هستند که لازم است به درستی مورد بررسی قرار گرفته و آثار گوناگون آن، اعم از آثار منفی و مثبت، به دقت مطالعه شود، تا مجلس به این اطمینان برسد که تصویب قانون مدنظر دارای بیشترین منفعت و کمترین آسیب احتمالی است. در این خصوص می‌توان گفت چه بسا قانونی، با هدف ساماندهی به برخی مشکلات به تصویب رسیده است، لکن به دلیل عدم بررسی دقیق و کارشناسانه ابعاد مختلف آن، آسیب‌های جدیدی متوجه کشور کرده است.

آنچه در این میان حائز اهمیت است، تنها انجام مطالعه و پژوهش از سوی این نهادها نیست، بلکه ترتیب اثر دادن به نظرات کارشناسانه مراکز پژوهشی است. در حال حاضر رویه به نحوی است که نظرات مراکز پژوهشی از جمله مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صرفاً جنبه مشورتی دارد و این امکان وجود داشته و دارد که طرح یا لایحه‌ای به رغم مخالفت قطعی مراکز پژوهشی به تصویب رسیده و تبدیل به قانون شود در حالی که جایگاه مراکز پژوهشی باید به نحوی در قوانین تبیین گردد که نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای در فرایند تقنین داشته باشند.

### ۳-۱. نبود نظام تنقیح قوانین

از آسیب‌های مهم نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران نبود نظام تنقیح قوانین است که خود منشأ و علت آسیب‌های فراوان دیگری، چه در سطح قانونگذاری و چه در سطح اجراست. مطالعه این امر در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نخست نیازمند درک مفهوم تنقیح قوانین است. تنقیح در ادبیات حقوقی عبارت است از گردآوری و تدوین مقررات مربوط به یک رشته یا مبحث حقوقی خاص با نظم منطقی و فهرست‌های لازم و تعیین مقررات مغایر و متعارض و ناسخ و منسوخ در یک مجموعه و یا به عبارت ساده‌تر پالایش قوانین و مقررات.

براساس تعریف ارائه شده می‌توان دو رویکرد و گرایش کلی را در زمینه تنقیح قوانین در میان صاحب‌نظران مشاهده کرد. برخی تنقیح را امری جدا از تدوین و ناظر بر قوانین و مقررات موجود می‌دانند و کارویژه اصلی آن را گردآوری قوانین برمی‌شمردند. بر این اساس تنقیح به بررسی آنچه هست می‌پردازد و نمی‌تواند تغییر و تحولی در قوانین ایجاد کند. در مقابل، گرایش دوم، تنقیح را روندی می‌داند که مبتنی بر آن، نه تنها امکان تغییر در قوانین و مقررات وجود دارد بلکه روند بازبررسی از مرحله پیش‌نویس قانون آغاز می‌شود و تا اجرای آن ادامه می‌یابد که با تکیه بر اهدافی همانند جلوگیری از تورم قوانین، ساده و قابل فهم نمودن آنها، رفع ابهامات و ایرادات و ... صورت می‌پذیرد.

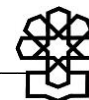
با مطالعه تعاریف و حدود ارائه شده از مفهوم تنقیح به راحتی می‌توان دریافت که تنقیح قوانین برای همه نظام‌های حقوقی امری ضروری و حیاتی به شمار می‌آید، چراکه قانونگذار مطابق با نیازها و حوادث روزآمد، اقدام به قانونگذاری در خصوص موضوعات مشخص می‌نماید و بر همین اساس امکان تغییر احکام موضوعات، متناسب با شرایط جدید همواره وجود دارد. این در حالی است که در صورت عدم وجود نظام صحیح و جامع تنقیح قوانین، تناقض و تعارض میان قوانین مختلف موجب بروز اختلال در اداره کشور می‌شود. این امر در نظامی همانند نظام قانونگذاری ایران به علت حجم بالای قانونگذاری و انباشت قوانین، وجود مصوبات نهادهای دارای صلاحیت مقررگذاری در موضوع واحد، امری ضروری به نظر می‌رسد.

همین امر باعث شده است که لزوم توجه به امر تنقیح از دهه‌های گذشته مورد توجه قانونگذار قرار بگیرد. تاریخ اولین قانون در خصوص تنقیح مقررات کشور به سال ۱۳۵۰ باز می‌گردد که براساس ماده واحده «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور» به منظور تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آنها سازمانی به همین نام زیر نظر نخست‌وزیر تأسیس شد.<sup>۱</sup> اما جریان

۱. **ماده واحده -** دولت مکلف است از تاریخ تصویب این قانون طرف يك سال به منظور تدوین قوانین و مقررات کشور و پیشنهاد تنقیح آنها سازمانی به نام سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور زیر نظر نخست‌وزیر تأسیس کند. این سازمان کلیه قوانین و مقررات لازم‌الاجرا را با نظر متخصصان فن برحسب روش موضوعی فهرست و به صورت مجموعه‌ها تنظیم و تدوین خواهد کرد. در مورد قوانینی که با یکدیگر متناقض و مغایر هستند سازمان موارد تناقض و مغایرت را تعیین و به کمیسیون دادگستری مجلسین که به طور مشترک تشکیل خواهد شد تقدیم می‌کند. نظر کمیسیون در این موارد لازم‌الاجراست و مادام که تعیین تکلیف نهایی آن از طرف مجلسین به عمل نیامده به اعتبار خود باقی است.

**تبصره -** آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون پس از تصویب هیئت‌وزیران قابل اجراست.





تنقیح قوانین و مقررات فراموش می‌شود تا نهایتاً قریب به ۳۰ سال پس از پیروزی انقلاب اسلامی، «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» ۱۳۸۹/۰۳/۲۵ به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد و به‌موجب آن معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی با وظایف مشخص<sup>۱</sup> تشکیل می‌گردد. در حالی که با مشاهده وضعیت قوانین موجود و عدم توجه به تنقیح در فرایند تصویب قوانین در مجلس شورای اسلامی مشخص می‌شود که این قانون نیز در سالیان گذشته نتوانسته نقشی جدی در روند تنقیح قوانین و مقررات ایفا کند.

مبتنی بر آنچه بیان شد نبود نظام کارآمد تنقیح قوانین در فرایند قانونگذاری در نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران از جمله آسیب‌هایی است که خود موجب بروز آسیب‌های متعدد دیگری از قبیل پراکندگی قوانین و وجود احکام یک موضوع در قوانین متعدد، مشخص نشدن وضعیت قوانین سابق در قوانین جدید و وجود احکام تکراری در قوانین که موجب سردرگمی مجری می‌شود گردیده است. ذیلاً به بررسی آسیب‌هایی می‌پردازیم که از نبود نظام تنقیح مناسب و کارآمد ناشی می‌شود.

### ۱-۳-۱. پراکندگی قوانین و وجود احکام یک موضوع در قوانین متعدد

یکی از آسیب‌های ناشی از نبود نظام کارآمد تنقیح قوانین وجود احکام یک موضوع در قوانین متعدد است. در این خصوص باید بیان کرد هنگامی که در قانونی موضوعات مرتبط با یک قانون مادر مطرح می‌شود، نظام تنقیح قوانین اولاً اجازه تصویب آن را خارج از جایگاه اصلی خود نمی‌دهد و ثانیاً به فرض تصویب، احکام قانون جدید را ذیل قانون مادر قرار می‌دهد و در صورتی که موجب نسخ ماده یا حکمی شده باشد، حکم جدید را جایگزین حکم سابق می‌کند. این در حالی است که به‌علت عدم وجود نظام صحیح تنقیح قوانین در جمهوری اسلامی ایران، قوانین با موضوع واحد، ذیل یک قانون مادر قرار ندارند و همچنین احکام یک موضوع در قوانین متعدد پراکنده‌اند که این احکام با یکدیگر متفاوت و بعضاً متعارض بوده و موجب ابهام و سردرگمی مخاطبان حکم می‌شود. برای نمونه قانون کار در سال ۱۳۶۹ با هدف تجمیع همه قوانین و مقررات مربوط به موضوع روابط کارگر و کارفرما تصویب شد در صورت وجود نظام صحیح تنقیح قوانین باید همه اصلاحات بعدی قانون کار ذیل همان قانون بیان می‌شد در حالی که برخی اصلاحات مربوط به قانون کار در ماده (۴۱) قانون رفع برخی موانع تولید بیان شده

۱. ماده (۳) - وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است:

۱. تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم از راه‌های زیر:
  - ۱-۱. جمع‌آوری و تفکیک و طبقه‌بندی موضوعی قوانین کشور و تهیه و تنظیم فهرست‌های موضوعی؛ تاریخی و سایر موارد.
  - ۱-۲. تشخیص تعارضات موجود در مقررات و اعلام آن به مرجع تصویب‌کننده جهت اقدام قانونی.
  - ۱-۳. تشخیص مقرراتی که موضوع آنها منتفی شده است و اعلام آنها به مرجع تصویب‌کننده جهت اقدام قانونی.
  - ۱-۴. تهیه پیشنهاد جهت نسخ قوانینی که موضوع آنها منتفی یا نسخ ضمنی شده و ارائه آن به هیئت‌رئیس مجلس جهت طی مراحل قانونی.
  - ۱-۵. شناسایی موارد نسخ صریح شخصی و اعمال آنها در مجموعه‌های تنقیح شده و ارسال به روزنامه رسمی جهت انتشار.
  - ۱-۶. اعلام قوانین و مقررات مغایر با سیاست‌های کلی نظام که توسط مقام معظم رهبری ابلاغ شده یا می‌شود به مجمع تشخیص مصلحت نظام و هیئت‌رئیس مجلس جهت اطلاع و اقدام قانونی.
  - ۱-۷. تهیه شناسنامه برای کلیه قوانین و مقررات کشور.
۲. پاسخ به استعلامات هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی؛ نمایندگان؛ دولت و شورای عالی استان‌ها.

است.<sup>۱</sup> احکام متعددی که در موضوعات واحد در قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و احکام دائمی برنامه توسعه آمده است، نمونه دیگری از این آسیب است.

### ۲-۳-۱. مشخص نشدن وضعیت قوانین سابق در قوانین جدید

مشخص نبودن وضعیت قوانین سابق، هنگام وضع قانون جدید یکی دیگر از آسیب‌هایی است که نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران به علت نبود نظام تنقیح کارآمد با آن روبه‌رو است. در این خصوص باید بیان کرد که پس از تصویب قانون جدید مطابق با نیازهای روز، باید وضعیت قوانین سابق در خصوص موضوعات مندرج در قانون جدید به روشنی توسط قانونگذار بیان و تصریح شود که قوانین سابق چه وضعیتی خواهند داشت و کدامیک نسخ شده است. چراکه در غیر این صورت دو قانون با موضوع واحد وجود دارد که این امر موجب سردرگمی و ابهام در خصوص قانون لازم‌الاجرای فعلی می‌گردد. این در حالی است که قانونگذار در فرایند فعلی تنقیح، وضعیت قوانین سابق را روشن نمی‌کند. برای نمونه به نظر می‌رسد با وضع قانون مدیریت خدمات کشوری به‌عنوان قانون عام در خصوص موضوعات اداری و استخدامی، قانونگذار، همه قوانین سابق را نسخ کند یا نسبت به آنها تعیین تکلیف کند، درحالی‌که با مراجعه به قوانین استخدامی دیگر درمی‌یابیم که همچنان بسیاری از قوانین مرتبط از جمله برخی مواد قانون استخدام کشوری ۱۳۴۵ به قوت خویش باقی هستند. درحالی‌که چنین امری علاوه بر سردرگمی مجریان و مخاطبان قانون، منجر به ایرادهای متعددی در حوزه عمل می‌شود. لازم به ذکر است که آوردن عبارتی همچون «کلیه قوانین مغایر با این قانون ملغی است» مشکلی را حل نمی‌کند، چراکه معمولاً در تعیین مصادیق مغایرت، بین اشخاص و دستگاه‌ها اختلافاتی مشاهده می‌شود.

بنابراین، از جمله کارکردهای یک نظام تنقیح کارآمد تعیین تکلیف قوانین سابق است، و باید مشخصاً تصریح کند که کدام قوانین نسخ شده‌اند و کدامیک به قوت خود باقی هستند و درعین حال موادی که نسخ نشده‌اند را در قالب یک قانون مادر ساماندهی کند و متناسب با سایر قوانین موجود، خصوصاً قوانین جدیدالتصویب بازبررسی نماید.

۱. ماده (۴۱) - اصلاحات زیر در قانون کار مصوب ۱۳۶۹/۸/۲۹ و اصلاحات بعدی آن صورت می‌گیرد:

۱. دو تبصره به شرح زیر به ماده (۷) قانون، الحاق می‌شود:
 

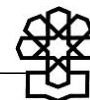
**تبصره «۳»-** قراردادهای مربوط به قانون کار در صورت کتبی بودن باید در فرم مخصوصی باشد که توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی در چارچوب قوانین و مقررات تهیه می‌شود و در اختیار طرفین قرار می‌گیرد.

**تبصره «۴»-** کارفرمایان موظفند به کارگران با قرارداد موقت به نسبت مدت کارکرد، مزایای قانونی پایان کار را به مأخذ هر سال یک‌ماه آخرین مزد پرداخت نمایند.
۲. بند ذیل به عنوان بند «ح» به ماده (۱۰) قانون الحاق می‌شود:
 

ح) شرایط و نحوه فسخ قرارداد (در مواردی که مدت تعیین نشده است)
۳. بند زیر به عنوان بند «ز» به ماده (۲۱) قانون الحاق می‌شود:
 

ز) فسخ قرارداد به‌حیثی که در متن قرارداد (منطبق با قانون کار) پیش‌بینی شده است.
۴. متن زیر به عنوان بند «ح» به ماده (۲۱) قانون الحاق می‌شود:
 

ح) به‌منظور جبران کاهش تولید ناشی از ساختار قدیمی، کارفرمایان می‌توانند بر مبنای نوآوری‌ها و فناوری‌های جدید و افزایش قدرت رقابت‌پذیری تولید، اصلاح ساختار انجام دهند، در آن صورت وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف است طبق قرارداد سه‌جانبه (تشکل کارگری کارگاه، کارفرما و اداره تعاون و کار و رفاه اجتماعی محل) کارگران کارگاه را به مدت شش تا دوازده ماه تحت پوشش بیمه بیکاری قرار دهد و بعد از اصلاح ساختار، کارگران را به میزان ذکر شده در قرارداد سه‌جانبه به محل کار برگرداند و یا کارفرمایان می‌توانند مطابق مفاد ماده (۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۲/۵/۲۶ و اصلاحات بعدی آن و قانون بیمه بیکاری مصوب ۱۳۹۶/۶/۲۶ عمل کنند.



### ۳-۳-۱. وجود احکام تکراری در قوانین

علاوه بر آسیب مربوط به پراکندگی قوانین و وجود احکام یک موضوع در قوانین دیگر، آسیب مشابه دیگری نیز وجود دارد و آن، وجود احکام تکراری در قوانین است به این معنا که قانونگذاری در یکی از قوانین موضوعه، حکمی را به تصویب رسانده و همین حکم، با اندک تغییری در قانون موضوعه دیگری به تصویب رسیده است.

به عنوان مثال قانونگذار در موارد متعددی به تعریف یک مفهوم واحد پرداخته که این تعریف نیز بعضاً با یکدیگر متعارض یا متفاوت می باشد. برای نمونه ماده (۵) قانون محاسبات عمومی مؤسسات عمومی غیردولتی را واحدهای سازمانی مشخصی می داند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می شود و در تبصره آن مقرر شده فهرست این نهادها باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد، در حالی که ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری در تعریف این دسته از مؤسسات بیان می دارد: «واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می شود و بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین گردد و عهده دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد». حال مشخص نیست وضعیت و ارتباط این دو ماده با یکدیگر چگونه است و کدام یک، ملاک عمل در تشخیص این گونه مؤسسات هستند. چنین مواردی ریشه در عدم نظام تنقیح قوانین کارآمد دارد. مثال دیگر در این خصوص، ناظر به قانون برنامه ششم توسعه و قانون احکام دائمی برنامه های توسعه است. با این توضیح که احکام متعددی در قانون برنامه ششم و قانون احکام دائمی برنامه های توسعه با موضوع واحد آمده است و همین امر باعث شده که مقنن در متن قانون برنامه ششم که اندکی مؤخر بر دیگری است، قانون حاکم را مشخص کند و حال آنکه با توجه به نزدیکی زمان تصویب آنها، اصولاً وجود احکام تکراری در این دو قانون پذیرفتنی نیست و طبعاً تعارض میان آنها نیز قابل پذیرش نمی باشد.

### ۴-۱. آسیب های مرتبط با ویژگی و شرایط نمایندگان

یکی دیگر از عناوین کلی که بیان گر آسیب های مرتبط با نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران است، آسیب های مرتبط با شرایط و ویژگی های نمایندگان مجلس است. پس از برگزاری انتخابات و پذیرفته شدن نامزدهای منتخب ملت به عنوان نمایندگان مجلس شورای اسلامی، بار سنگین مسئولیت شرعی و قانونی نمایندگی بر دوش آنان قرار می گیرد و نمایندگان مطابق با سوگندی که ادا کرده اند موظفند همه وجهی همت خویش را صرف تحقق کامل وظایف نمایندگی کنند. این در حالی است که نگاهی به وضعیت فعلی نظام تقنینی نشان گر وجود آسیب هایی است که متوجه نمایندگان است. در ادامه به مهم ترین آسیب های مرتبط با شرایط و ویژگی های نمایندگان مجلس خواهیم پرداخت.

#### ۱-۴-۱. فقدان آشنایی کافی برخی نمایندگان با نظامات قانونگذاری

در ادبیات حقوقی، قانونگذاری دارای اقتضائات و نظاماتی است که علی‌القاعده هر یک از نمایندگان ملت در مجلس می‌بایست با آنها آشنایی داشته باشند. منابع حقوق عمومی در مقام بیان و تبیین این نظامات برآمده‌اند که در قوانین، خصوصاً قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ذکر شده‌اند.

به‌موجب قانون اساسی و به‌تبع آن قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نظامات قانونگذاری دارای الزامات شکلی و محتوایی است. الزامات شکلی که از آن تعبیر به تشریفات قانونگذاری می‌شود و الزامات محتوایی که تضمین‌کننده سلامت و دقت شرعی و تخصصی قانون است.

به‌رغم ضرورت آشنایی نمایندگان با این نظامات، شاهد آن هستیم که در مواردی تعدادی از نمایندگان محترم، خصوصاً برخی از افرادی که به‌تازگی وارد فضای قانونگذاری شده‌اند و دوره اول حضور در مجلس شورای اسلامی را تجربه می‌کنند، آشنایی کامل و جامعی در این زمینه ندارند و لازم است، آموزش‌های عمومی در خصوص کلیت نظام قانونگذاری و آموزش‌های اختصاصی برای حضور ایشان در کمیسیون‌های تخصصی پیش‌بینی شود تا نمایندگان در انجام وظایف خود از اشراف و کارآیی بیشتری برخوردار شوند.

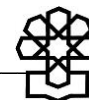
#### ۱-۴-۲. فقدان آشنایی کافی برخی نمایندگان با اقتضائات اجرایی

عملیات قانونگذاری در روند اداره امور یک کشور به‌مثابه ریل‌گذاری برای حرکت صحیح سایر قوا به‌ویژه قوه مجریه است. در مسیر دستیابی به اهداف طراحی شده، قانونی راهگشاست که متناسب با شرایط و اقتضائات و همچنین با توجه به معضلات اجرایی کشور، صحیح‌ترین و سهل‌ترین مسیر را پیش روی مجریان قرار دهد. از این‌رو در هنگام مطرح شدن هر طرح یا لایحه‌ای، باید متناسب با شرایط اجرایی موجود کشور، از برترین ابزارها استفاده شود. این در حالی است که برخی از نمایندگان مجلس به دلایل مختلفی از جمله عدم آشنایی با موضوع طرح‌ها و لوایح و نیز عدم توجه به الزامات اجرایی و عملیاتی آن و همچنین عدم تعامل مستمر با دولت خصوصاً دستگاه اجرایی ذی‌ربط، در برخی موارد، بدون در نظر گرفتن اقتضائات اجرایی کشور اقدام به اظهارنظر در خصوص یک طرح یا لایحه می‌کنند.

#### ۱-۴-۳. عدم رعایت تناسب تحصیلات و تخصص نمایندگان در برخی موارد با نیازهای تخصصی

##### کمیسیون‌های مجلس

از آنجاکه مصوبات مجلس برای همه لازم‌الاجرا تلقی می‌شود و حقوق و تکالیف مردم و دولت را به نحو مستقیم تحت تأثیر قرار می‌دهد، باید متشکل از متخصص‌ترین افراد و مجرب‌ترین آنها در حوزه‌های گوناگون به‌ویژه حوزه حقوق باشد تا با تصویب قوانین دقیق و قابل اجرا، کشور را در مسیر پیشرفت هدایت کند. مهم‌ترین ویژگی نمایندگان مجلس، بعد از تقوا و تعهد به آرمان‌های انقلاب اسلامی و مبانی جمهوری اسلامی ایران، داشتن تخصص و تحصیلات لازم متناسب با نیازهای تخصصی کمیسیون‌های مجلس است. این در حالی



است که بعضاً نیازهای تخصصی کمیسیون‌های مجلس با تحصیلات و تخصص برخی نمایندگان عضو ارتباطی ندارد. فارغ از ریشه‌های اصلی این آسیب که به ویژگی‌های تعیین شده قانونی برای نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی و نیز رویکرد عمومی در قبول و یا رد یک نماینده بازمی‌گردد، حل این معضل را می‌بایست در نوع انتخاب نمایندگان برای کمیسیون‌های تخصصی جستجو کرد.

اگرچه قانونگذار به موجب مواد قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، مانند ماده (۴۰)، بررسی تحصیلات، تجربه و سابقه عضویت در کمیسیون‌ها (در صورت وجود سابقه نمایندگی) را جزء مراحل بررسی صلاحیت نمایندگان جهت عضویت در کمیسیون‌های تخصصی دانسته است، با این وجود، الزامی به رعایت تناسب میان تخصص و نیاز کمیسیون‌ها وجود ندارد و علاقه نمایندگان به حضور در برخی کمیسیون‌ها، ارتباط وثیقی با تحصیلات و تجربه ایشان ندارد و همین امر سبب می‌شود تا ضمن افزایش متقاضیان ورود به این کمیسیون‌ها، دقت نظر کافی در تطبیق نیاز کمیسیون با تخصص نماینده متقاضی صورت نگیرد.

#### ۴-۴-۱. اشتغال برخی نمایندگان به امور محلی حوزه انتخابیه و عدم توجه کافی به مصالح ملی

نمایندگان مجلس پس از برگزیده شدن در انتخابات نماینده همه ملت محسوب می‌شوند و بر همین اساس در برابر تمام ملت مسئول هستند.<sup>۱</sup> مبتنی بر اصول مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نمایندگی شأن تصمیم‌گیری برای همه کشور محسوب می‌گردد؛ هرچند نمایندگان از یک حوزه انتخابیه برگزیده شده‌اند اما باید با در نظر گرفتن مصالح ملی و بدون توجه به مطالبات و مصالح منطقه‌ای اقدام به انجام وظایف نمایندگی کنند. این درحالی است که برخی نمایندگان به دلایل متعددی از جمله پاسخگویی به وعده‌های انتخاباتی که بعضاً خارج از حیطه وظایف نمایندگی است، به جای توجه به مصالح ملی، حل معضلات و مشکلات مربوط به حوزه انتخابیه خویش را وجهه همت خود قرار می‌دهند.

کشور با مسائل بسیار مهم و حیاتی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، امنیتی و... روبروست که در غالب موارد، از طریق طرح‌ها و لوایح، در مسیر تصمیم‌گیری مجلس قرار می‌گیرند. بی‌تردید مطالعه و بررسی کارشناسی این مسائل منطبق با فرایندی که در قریب به ۴۰ ماده از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده است، زمان و وقتی قابل توجه را می‌طلبد. لازم است نمایندگان محترم خصوصاً در کمیسیون‌های تخصصی، طرح‌ها و لوایح را به دقت مطالعه کنند، در خصوص جوانب امر بررسی‌های لازم را انجام دهند، با کارشناسان ذی‌ربط، ذی‌نفعان و سایر اقشار مرتبط جلسات کارشناسی و تعامل داشته باشند، پیشنهادهای اصلاحی را بررسی کنند و تمام اینها تنها بخشی از وظایفی است که نماینده مجلس فقط در مقام ایفای وظیفه قانونگذاری برعهده دارد و طبیعتاً انجام سایر وظایف نمایندگی نیز باید در کنار این موارد سنجیده شود، وظایفی همچون بررسی و نظارت بر عملکرد رئیس‌جمهور و وزراء،

۱. اصل هشتمادوچهارم: هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهارنظر نماید.

بررسی عهدنامه‌ها و مقاوله‌نامه‌های بین‌المللی، تحقیق و تفحص و ...

با این وجود، اشتغال ذهنی برخی نمایندگان محترم به مسائل حوزه انتخابیه، خصوصاً در برخی موارد اجراییاتی که وعده انجام آنها را در ایام رقابت‌های انتخاباتی داده‌اند، سبب شده تا اولاً فرصت و تمرکز کافی برای رسیدگی جامع و کامل به این وظایف نداشته باشند و ثانیاً در مقام ایفای وظایف نمایندگی بعضاً نتوانند مصالح ملی را بر مصالح محلی ترجیح دهند.

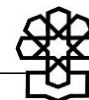
#### ۵-۴-۱. فقدان شفافیت کافی در عملکرد نمایندگان در فرایند تقنین و عدم اطلاع‌رسانی کافی و

##### عمومی در این باره

فرایند قانونگذاری از زمان تهیه پیش‌نویس تا تصویب مجلس و درنهایت تأیید شورای نگهبان و یا در برخی موارد تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام، دارای مراحل متعددی است که هریک از ۲۹۰ نماینده مجلس نقش و تأثیر مهم و به نسبت متفاوتی در این فرایند دارند. اما از آنجاکه درنهایت امر، خروجی این فرایند در قالب مصوبه مجلس ارائه می‌شود، تأثیر هریک از نمایندگان، به تفکیک قابل بررسی و ارزیابی نیست، درحالی‌که یک نماینده به تنهایی می‌تواند نقش قابل توجهی در این زمینه ایفا کند. عدم شفافیت تأثیر نمایندگان در فرایند تقنین، باعث می‌شود که برخی نمایندگان، فعالیت کافی در این امر نداشته باشند و به‌درستی وظایف نمایندگی را به انجام نرسانند.

به‌رغم تلاش‌هایی که در راستای شفافیت عملکرد مجلس صورت گرفته است، تنها شاهد پخش مستقیم مذاکرات جلسات علنی مجلس از رادیو هستیم و باقی فرایندها به‌درستی در مرعی و منظر افکار عمومی و متخصصان امر قرار ندارد. یکی از مهم‌ترین مراحل تصویب قانون، بررسی آن در کمیسیون‌های تخصصی است. همچنین اینکه مردم بدانند هر نماینده چه طرحی را پیشنهاد کرده؟ با کدام طرح‌ها و لوائح موافق و با کدام‌یک مخالف بوده؟ در مقام موافقت و یا مخالفت چه استدلال و منطقی را به‌کار برده؟ اساساً مشارکت هر نماینده در طول دوره چهارساله نمایندگی به چه میزان بوده و آیا در جلسات و مذاکرات کمیسیون‌ها نقش مثبت و فعالی داشته است یا خیر؟ همه و همه از لوازم و الزامات شفافیت در امر قانونگذاری است که کمک شایانی به انتخاب صحیح‌تر مردم در دوره‌های بعدی می‌کند.

غالباً تمرکز اصلی رسانه‌ها بر عملکرد و اظهارات اعضای دولت است. اگر این تمرکز میان قوا تقسیم شود و همان‌گونه که رسانه‌ها، اظهارات و وعده‌های وزرا را پیگیری می‌کنند، اظهارات و وعده‌های نمایندگان را به‌صورت فرد به فرد، خصوصاً در مورد قوانینی که پیشنهاد داده و یا در مقام دفاع از آنها برآمده‌اند را نیز پیگیری نمایند، نظارت عمومی دقیق‌تری بر عملکرد ایشان قرار خواهد گرفت و در این زمینه باید اصل بر اطلاع‌رسانی عمومی و شفاف باشد.



## ۲. آسیب‌های مربوط به مرحله پیش از آغاز فرایند قانونگذاری

نمایندگان به‌عنوان اصلی‌ترین رکن قوه مقننه،<sup>۱</sup> نقشی اساسی در پیش‌برد اهداف و انجام وظایف مجلس شورای اسلامی دارند. نگاهی اجمالی به وظایفی که به‌موجب قانون اساسی برعهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است، جایگاه حیاتی این بخش از نظام جمهوری اسلامی را نمایان تر می‌کند.

تصویب قوانین مورد نیاز<sup>۲</sup> خصوصاً قوانین برنامه و بودجه به‌عنوان تنها مرجع عام قانونگذاری، نظارت بر قوه مجریه،<sup>۳</sup> رسیدگی به شکایات از طرز کار قوای سه‌گانه،<sup>۴</sup> تحقیق و تفحص در تمام امور کشور<sup>۵</sup> از جمله مهم‌ترین وظایف نمایندگان مجلس است که بی‌تردید، حضور نمایندگان متخصص، متعهد و کارآمد، تأثیری مستقیم در حسن انجام این وظایف دارد. تنها اگر بخواهیم وظیفه مهم قانونگذاری را مورد مذاقه قرار دهیم، خواهیم دید که طرح‌ها و لوایح مختلفی برای تصویب و تبدیل شدن به قانون، در موضوعات و حوزه‌های گوناگون و متفاوت فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، امنیتی و... به مجلس ارائه می‌شوند که بررسی آنها نیازمند مطالعات دقیق کارشناسی در حوزه‌های ذی‌ربط بدون در نظر گرفتن مصالح و منافع شخصی، جناحی و محلی است؛ چه آنکه در بسیاری از موارد، تصویب صحیح یک قانون می‌تواند راهگشای رفع بسیاری از مشکلات مردم و حکومت باشد و در مقابل اتخاذ یک تصمیم نابجا آثار زیان‌بار و جبران‌ناپذیری را به مردم و کشور تحمیل کند.

بررسی سابقه ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد، در هر دوره، در کنار نمایندگان متخصص، متعهد و کارآمدی که به مجلس راه پیدا کرده‌اند، نمایندگانی نیز حضور داشته‌اند که فاقد توانایی‌های لازم بوده و در مواقع لزوم، مشارکتی در اتخاذ تصمیمات مجلس نداشتند.

۱. **اصل پنجاه‌هشتم:** 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 می‌گردد.

۲. **اصل هفتادویکم:** مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

۳. **اصل هشتادوهشتم:** در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول، درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتاد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.

**اصل هشتادونهم:** ۱. نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند در مواردی که لازم می‌دانند هیئت‌وزیران یا هر یک از وزراء را استیضاح کنند. استیضاح وقتی قابل طرح در مجلس است که با امضای حداقل ده نفر از نمایندگان به مجلس تقدیم شود. هیئت‌وزیران یا وزیر مورد استیضاح باید ظرف مدت ده روز پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و به آن پاسخ گوید و از مجلس رأی اعتماد بخواهد. در صورت عدم حضور هیئت‌وزیران یا وزیر برای پاسخ، نمایندگان مزبور درباره استیضاح خود توضیحات لازم را می‌دهند و در صورتی که مجلس مقتضی بداند اعلام رأی عدم اعتماد خواهد کرد. اگر مجلس رأی اعتماد نداد هیئت‌وزیران یا وزیر مورد استیضاح عزل می‌شود. در هر دو صورت وزرای مورد استیضاح نمی‌توانند در هیئت‌وزیرانی که بلافاصله بعد از آن تشکیل می‌شود عضویت پیدا کنند.

۲. در صورتی که حداقل یک سوم از نمایندگان مجلس شورای اسلامی رئیس‌جمهور را در مقام اجرای وظایف مدیریت قوه مجریه و اداره امور اجرایی کشور مورد استیضاح قرار دهند، رئیس‌جمهور باید ظرف مدت یک ماه پس از طرح آن در مجلس حاضر شود و در خصوص مسائل مطرح شده توضیحات کافی بدهد. در صورتی که پس از بیانات نمایندگان مخالف و موافق و پاسخ رئیس‌جمهور، اکثریت دو سوم کل نمایندگان به عدم کفایت رئیس‌جمهور رأی دادند مراتب جهت اجرای بند «۱۰» اصل یکصدوهم به اطلاع مقام رهبری می‌رسد.

۴. **اصل نودم:** هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.

۵. **اصل هفتادوششم:** مجلس شورای اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.

معیارها و ضوابط حضور در انتخابات مجلس شورای اسلامی و نحوه انتخاب نمایندگان به‌موجب قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی تعیین شده است که قانون در کنار سایر قوانین و مقررات مرتبط در حوزه انتخابات، همراه با نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط در این خصوص، نظام انتخابات کشور را شکل داده است. با عنایت به توضیحات پیش‌گفته، گام اول در فراهم کردن زمینه حضور نمایندگان طراز جمهوری اسلامی و جلوگیری از راهیابی افراد ناکارآمد به مجلس، اصلاح بخش‌هایی از نظام انتخاباتی است که در این مهم نقش تعیین‌کننده‌ای دارد. در ادامه به بیان و تشریح برخی از این آسیب‌ها خواهیم پرداخت.

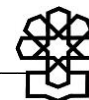
## ۱-۲. عدم تعیین ضوابط تبلیغات انتخاباتی و نحوه تأمین مالی آن و عدم نظارت صحیح و کامل بر

### این موارد

یکی از موضوعاتی که در نظام‌های سیاسی متکی به آرای عمومی، در بهره‌گیری از راهکار انتخابات دارای اهمیت زیادی است، تبلیغات انتخاباتی است. این امر در هر نظام حقوقی در چارچوب ارزش‌های بومی و تجارب تاریخی موجب ایجاد مقررات متنوعی شده است تا به این وسیله از هرگونه تبلیغ مخرب جلوگیری و انتخاباتی سالم برگزار شود. تبلیغات انتخاباتی تابع اصول بسیار مهمی همانند وجود آزادی‌های سیاسی در امر تبلیغات، قرار دادن فرصت برابر رسانه‌ها در اختیار داوطلبان نمایندگی، صداقت، احترام به داوطلبان و دیگر اشخاص، رعایت حدود مقرر در قانون و ... است.

اما ازسوی دیگر با توجه به اینکه رقابت ناسالم همواره بین داوطلبان یک انتخابات محتمل است و برخی از نامزدها و احزاب از ابزارهای قانونی و عملی که در اختیار دارند به‌گونه‌ای استفاده می‌کنند که روند طبیعی انتخاب و حاکمیت مردم را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند، نظارت بر مراحل مختلف انتخابات، ضرورت می‌یابد خصوصاً مرحله تبلیغات که به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مراحل، نقش مهمی در نتیجه و سلامت انتخابات دارد؛ ازاین‌رو نظارت بر روند انتخابات و تبلیغات یکی از سازوکارهای کلیدی تأمین سلامت انتخابات است. همچنین بدون شک منابع پولی و مالی تبلیغات و نیز هزینه‌هایی که کاندیداها در رقابت‌های انتخاباتی انجام می‌دهند، تأثیر انکارناپذیری در نتیجه انتخابات دارد. به همین جهت، از یک‌سو تنظیم ضوابط مربوط به تبلیغات و ازسوی دیگر نظارت بر این مرحله از انتخابات و هزینه‌های آن امری ضروری و حیاتی تلقی می‌شود و نهاد ناظر به‌عنوان مسئول تضمین سلامت انتخابات می‌بایست به این موضوع توجه کرده و احراز نماید که اولاً تبلیغات به‌نحو صحیح و مطابق قانون صورت گرفته است، و ثانیاً منابع مالی و پولی نامزدها در تبلیغات انتخاباتی شفاف بوده و از طرق غیرمشروع و غیرقانونی تأمین نشده است و ثالثاً، تبلیغات و هزینه‌های آن اراده واقعی مردم را تحت تأثیر قرار نداده است. با توجه به اهمیت این موضوع، امروزه تقریباً در تمامی کشورهای دنیا، قوانین و مقرراتی برای تنظیم





فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها و احزاب سیاسی و نظارت بر فعالیت‌های مالی آنها در جریان انتخابات وجود دارد. این قوانین شامل مواردی همچون ممنوع یا محدودسازی دریافت کمک‌های مالی از برخی منابع خاص، تعیین سقف مشخص برای هزینه‌های انتخاباتی احزاب سیاسی و نامزدها در جریان انتخابات و تعیین شرایطی برای برخورداری احزاب و نامزدها از کمک‌های دولتی در جریان انتخابات می‌شود. لکن نظام حقوقی ما تاکنون از چنین نظاماتی برخوردار نبوده است.

در ایام رقابت‌های انتخاباتی شاهد گونه‌های مختلفی از تبلیغات در قالب‌های متفاوتی هستیم اعم از نصب بنر و بیلبورد، چاپ و توزیع پوستر، بروشور و تراکت، تولید و پخش مستند و ماهنگ تبلیغاتی، برگزاری همایش‌ها و میتینگ‌های انتخاباتی، راه‌اندازی کارناوال و در زمان حاضر نیز از ظرفیت‌های فضای مجازی در سطح وسیعی استفاده می‌شود. اما در کنار این موارد بعضاً گونه‌های خاصی از تبلیغات نیز به چشم می‌خورد که تا حد زیادی نامتعارف است. حضور نامزدهای نمایندگی مجلس شورای اسلامی در مناطق مختلف حوزه انتخابیه، و ارائه کمک‌های متنوع مالی اعم از هدایای نقدی و غیرنقدی، تجهیز منازل، اماکن عمومی، ضیافت‌های مکرر اطعام همراه با هزینه‌های قابل توجه از جمله این اقدامات نامتعارف تبلیغاتی است که تلاش می‌شود به کمک آن، رأی و نظر واجدان شرایط حوزه‌های انتخابیه جلب شود.

در مواردی نیز سخنرانی‌های برخی نامزدهای نمایندگی مجلس، شامل وعده‌های متنوع و بی‌اساس درخصوص فراهم کردن زمینه اشتغال در شهر، رفع مشکلات زیرساختی و اجرایی و ارائه تجهیزات و امکانات و... است که در کنار تخریب کاندیداهای رقیب، مجموعه‌ای از تبلیغات غیرصحیح، ناسالم و دور از شأن نمایندگی مجلس شورای اسلامی را به نمایش می‌گذارد.

مواد مذکور در فصل ششم<sup>۱</sup> قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی بیانگر الزامات حاکم بر تبلیغات

۱. ماده (۵۶) - فعالیت تبلیغات انتخاباتی نامزدهای نمایندگی هشت روز قبل از روز اخذ رأی (مرحله اول و دوم) آغاز و تا بیست و چهار ساعت قبل از اخذ رأی ادامه خواهد داشت.

ماده (۵۷) - (اصلاحی ۱۳۷۸/۱۰/۱۳) استفاده از هرگونه پلاکارد، پوستر، دیوارنویسی و کاروان‌های تبلیغاتی و استفاده از بلندگوهای سیار در خارج از محیط سخنرانی و امثال آن به‌استثنای عکس برای تراکت و زندگی‌نامه و جزوه و همچنین سخنرانی و پرسش و پاسخ از طرف نامزدهای انتخاباتی و طرفداران آنان ممنوع می‌باشد.

متخلفین از این ماده به سه تا سی روز زندان محکوم می‌گردند.

تبصره «۱» - (اصلاحی ۱۳۸۶/۱۲/۰۱) اعلام نظر شخصیت‌ها در تأیید نامزدها به شرطی مجاز است که بدون ذکر عنوان و مسئولیت آنها باشد و مدرک کتبی مربوط به امضای آنان تسلیم هیئت اجرایی انتخابات شده باشد.

تبصره «۲» - (الحاقی ۱۳۸۶/۱۲/۰۱) نصب و الصاق عکس و پوستر ممنوع می‌باشد و چاپ عکس صرفاً محدود به زندگی‌نامه، جزوه، بروشور و کارت حداکثر در قطع ۱۰×۱۵ مجاز می‌باشد. نصب بنر و پارچه در محل ستادهای اصلی نامزدها به تفکیک برادران و خواهران مجاز می‌باشد.

تخلف از مفاد این تبصره توسط چاپخانه‌ها مستوجب مجازات مندرج در این ماده می‌باشد.

ماده (۵۸) - (اصلاحی ۱۳۷۸/۱۰/۱۳) هیچ‌کس حق ندارد آگهی‌های تبلیغاتی نامزدهای انتخاباتی را که در محل‌های مجاز الصاق گردیده در زمان قانونی تبلیغات پاره و یا معدوم یا مخدوش نماید و عمل مرتکب جرم محسوب می‌شود.

ماده (۵۹) - انجام هرگونه فعالیت تبلیغاتی از تاریخ اعلام رسمی اسامی نامزدها برای نامزدهای نمایندگی مجلس از صدا و سیما و میز خطابه نماز جمعه و یا هر وسیله دیگری که جنبه رسمی و دولتی دارد و فعالیت کارمندان در ساعات اداری و همچنین استفاده از وسائل و سایر امکانات وزارتخانه‌ها و ادارات، شرکت‌های دولتی و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها و شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آنها و نهادهای و مؤسساتی که از بودجه عمومی (به هر مقدار) استفاده می‌کنند و همچنین در اختیار گذاشتن وسائل و امکانات مزبور ممنوع بوده و مرتکب مجرم شناخته می‌شود.

تبصره «۱» - مؤسسات و نهادهایی که دارای آنان از اموال عمومی است، همانند بنیاد مستضعفان مشمول این ماده می‌باشند.

تبصره «۲» - نشریات و مطبوعات متعلق به سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، ادارات، نهادها و مؤسسات یاد شده در متن این ماده، حق تبلیغ برای نامزدهای انتخاباتی را ولو به صورت درج آگهی ندارند.

انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی است. این مواد به اصولی همانند حد و مرزهای تبلیغات، عدم استفاده از امکانات عمومی، عدم تخریب سایر داوطلبان نمایندگی و ... اشاره دارد اما این اصول، با توجه به مقدمه پیش‌گفته جامع و کامل نیست و لازم است با رعایت اصول حاکم بر تبلیغات سالم و شفافیت مالی هزینه‌های تبلیغاتی و مبتنی بر تجربیات دوره‌های مختلف انتخاباتی، اصلاح شود. در این راستا از جمله مواردی که لازم است در این زمینه مورد توجه قرار گیرد، احصای حصری روش‌های تبلیغاتی است که در کنار این امر لازم است، بسترهای لازم در صدا و سیما و رسانه‌های جمعی برای تبلیغات نامزدها فراهم شود.

علاوه بر این لازم است امکانات و زمینه‌های مورد نیاز برای اشراف کامل و نظارت همه‌جانبه مراجع نظارتی در ایام تبلیغات انتخاباتی فراهم شود تا به‌درستی بر حسن اجرای ضوابط مندرج در قانون نظارت شود. همچنین با توجه به گستردگی حوزه‌های انتخابیه همراه با اقدام برخی نامزدها در شروع زودهنگام تبلیغات انتخاباتی، لازم است ضمن واقعی و منطقی کردن ضوابط انتخاباتی و تعیین دقیق و حصری روش‌های صحیح تبلیغات، مصادیق تخلفات نیز به وضوح تعیین شده و ضمانت اجرای کافی برای آن در نظر گرفته شود و علاوه بر این امکانات و اختیارات لازم برای مراجع نظارتی فراهم گردد تا بر نظارتی فراگیر و متمر ثمر بر فعالیت‌های انتخاباتی قادر باشند.

همه این موارد باعث شد تا مقام معظم رهبری در بندهای متعددی از سیاست‌های کلی انتخابات به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم، «تبلیغات» و ضروریات و ضوابط کلی آن را مورد توجه قرار دهند که از آن جمله می‌توان به بندهای «۳» الی «۶»<sup>۱</sup> این سیاست‌ها اشاره کرد. لذا با توجه به همه این موارد ضرورت دارد

**ماده (۶۰)**- اعضای هیئت‌های اجرایی و نظارت انتخابات حق تبلیغ له یا علیه هیچ‌یک از داوطلبان انتخاباتی را نخواهند داشت.  
**ماده (۶۱)**- (اصلاحی ۱۳۸۶/۰۱/۲۶) هرگونه الصاق و نصب اعلامیه، عکس، پوستر و پیر و پارچه‌های تبلیغاتی به‌طور کلی ممنوع است و مأمورین انتظامی در صورت مشاهده چنین مواردی باید نسبت به امحاء آنها اقدام نموده و متخلفین را جلب و به مقامات قضائی تحویل نمایند. استنکاف از این وظیفه جرم محسوب می‌شود.

**ماده (۶۲)**- هرگونه آگهی و آثار تبلیغاتی باید قبل از شروع اخذ رأی از محل شعبه ثبت‌نام و اخذ رأی توسط اعضاء شعب امحاء گردد.

**ماده (۶۳)**- (اصلاحی ۱۳۷۸/۱۰/۱۳) ستادهای تبلیغات انتخاباتی تنها در مراکز بخش‌ها، شهرها و شهرستان‌ها دایر می‌گردد.

در شهرهای بزرگ در هر منطقه شهرداری یک محل به‌عنوان ستاد انتخاباتی می‌تواند دایر گردد. در مواردی که یک منطقه، چند عنوان از عناوین فوق‌الذکر را داشته باشد در حکم یک عنوان می‌باشد.

**تبصره «۱»** - ستاد تبلیغات انتخابات، مرکزی است که فعالیت‌های تبلیغاتی نامزدها، مندرج در مواد فصل ششم این قانون در آن ساماندهی و انجام پذیرد.

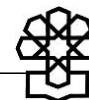
**تبصره «۲»** - تشکیل ستاد تبلیغات انتخاباتی بدون اعلام نشانی محل ستاد و نام مسئول آن به فرمانداری یا بخشداری ممنوع است.

**ماده (۶۴)**- مطبوعات و نشریات حق ندارند آگهی یا مطالبی علیه نامزدهای انتخاباتی درج کنند و یا برخلاف واقع مطلبی بنویسند که دال بر انصراف گروه یا اشخاصی از نامزدهای معین باشد و در هر صورت نامزدها حق دارند پاسخ خود را ظرف هجده ساعت پس از انتشار نشریه مزبور بدهند و آن نشریه مکلف به چاپ فوری آن طبق قانون مطبوعات می‌باشد. در صورتی که آن نشریه منتشر نشود مسئول آن باید با هزینه خود پاسخ نامزد را به نشریه مشابه دیگری ارسال دارد و آن نشریه مکلف به درج آن در اولین چاپ خود خواهد بود. انتشار این‌گونه مطالب در غیر مطبوعات نیز ممنوع است و نامزد معترض حق دارد نظر خود را منتشر نماید.

**ماده (۶۵)**- داوطلبان نمایندگی و طرفداران آنان به‌هیچ‌وجه مجاز به تبلیغ علیه داوطلبان دیگر نبوده و تنها می‌توانند شایستگی‌های خود یا داوطلب مورد نظرشان را مطرح نمایند و هرگونه هتک حرمت و حیثیت نامزدهای انتخاباتی برای عموم ممنوع بوده و متخلفین طبق مقررات مجازات خواهند شد.

۳.۱. بهره‌مندی داوطلبان در تبلیغات انتخاباتی با تقسیم برابر متناسب با امکانات در هر انتخابات حسب مورد از صدا و سیما و فضای مجازی و دیگر رسانه‌ها و امکانات دولتی و عمومی کشور.

۴. تعیین حدود و نوع هزینه‌ها و منابع مجاز و غیرمجاز انتخاباتی، شفاف‌سازی منابع و هزینه‌های انتخاباتی داوطلبان و شکل‌های سیاسی و اعلام به مراجع ذیصلاح و اعمال نظارت دقیق بر آن و تعیین شیوه و چگونگی برخورد با تخلفات مالی.



در راستای تأمین اهداف مذکور ضمن پیش‌بینی ضوابط لازم‌الرعایه در تبلیغات انتخاباتی و نظارت مالی بر انتخابات، مؤلفه‌های لازم جهت تنظیم تبلیغات انتخاباتی و تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی و تبلیغاتی احصاء و در مرحله بعد، حسب مورد ضمانت‌اجراهای مناسب در این خصوص مشخص شود.

## ۲-۲. ضعف در تعیین جرائم انتخاباتی و عدم اجرای صحیح و کامل ضمانت‌اجراهای پیش‌بینی شده در قانون جهت برخورد با متخلفان

در ادامه آسیب پیش‌گفته، یکی دیگر از آسیب‌هایی که نظام انتخاباتی فعلی ما با آن مواجه است، از یک‌سو عدم تعیین مشخص و دقیق جرائم انتخاباتی و از سوی دیگر عدم تعیین ضمانت‌اجرای کافی و عدم اجرای صحیح و کامل ضمانت‌اجراهای پیش‌بینی شده است.

ماده (۶۶) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی<sup>۱</sup>، ۱۸ بند از جرائم انتخاباتی را احصاء کرده است. اما این موارد تمام آنچه در عرصه انتخابات به‌وقوع می‌پیوندد نیست و لازم است تمام مصادیق تخلفات و جرائم انتخاباتی به‌دقت و تا حد امکان بیان شود. مصادیقی همچون تبلیغات انتخاباتی پیش از موعد و تبیین مصادیق آنها، فعالیت‌های تبلیغاتی برخی از مشاوران فرمانداران و استانداران، استفاده از نمادهای تبلیغاتی در برخی شعب اخذ رأی، ایجاد زمینه ممانعت از حضور نماینده کاندیداها در محل اخذ رأی و تأخیر در صدور کارت مربوطه، فعالیت‌های تبلیغاتی و شبه‌تبلیغاتی نمایندگان مستقر، تظاهر و جوسازی در اعلام و القاء انصراف، شکست و یا پیروزی یک کاندیدای خاص و ... .

۵. ممنوعیت هرگونه تخریب، تهدید، تطمیع، فریب و وعده‌های خارج از اختیارات قانونی و هرگونه اقدام مغایر امنیت ملی نظیر تفرقه قومی و مذهبی در تبلیغات انتخاباتی.  
۶. ممنوعیت استفاده از حمایت و امکانات بیگانگان اعم از مالی و تبلیغاتی توسط نامزدها و احزاب و برخورد بموقع دستگاه‌های ذی‌ربط.

۱. **ماده (۶۶)-** علاوه بر جرائم مندرج در این قانون ارتکاب امور ذیل جرم محسوب می‌شود:

۱. خرید و فروش رأی.
  ۲. رأی گرفتن با شناسنامه کسی که حضور ندارد.
  ۳. تهدید یا تطمیع در امر انتخابات.
  ۴. رأی دادن با شناسنامه جعلی.
  ۵. رأی دادن با شناسنامه دیگری.
  ۶. رأی دادن بیش از یک‌بار.
  ۷. توصیه به نوشتن اسم کاندیدای معین در ورقه رأی توسط افراد متفرقه در محل اخذ رأی.
  ۸. اخلال در امر انتخابات.
  ۹. کم و زیاد کردن آراء یا تعرفه‌ها.
  ۱۰. تقلب در رأی‌گیری و شمارش آراء.
  ۱۱. تقلب و تزویر در اوراق تعرفه یا برگ رأی یا صورتجلسات.
  ۱۲. توصیه به نوشتن اسم کاندیدای معین در ورقه رأی از طرف اعضاء شعبه اخذ رأی و ناظرین و بازرسان.
  ۱۳. تغییر و تبدیل یا جعل و یا ربودن و یا معدوم نمودن اوراق و اسناد انتخاباتی از قبیل تعرفه و برگ رأی و صورتجلسات و تلکس و تلفنگرام‌ها و تلگراف‌ها.
  ۱۴. باز کردن و یا شکستن قفل محل نگهداری و لاک و مهر صندوق‌های رأی بدون مجوز قانونی.
  ۱۵. جابه‌جایی، دخل و تصرف و یا معدوم نمودن اسناد انتخاباتی بدون مجوز قانونی.
  ۱۶. ایجاد رعب و وحشت برای رأی‌دهندگان یا اعضاء شعب ثبت‌نام و اخذ رأی با اسلحه یا بدون اسلحه در امر انتخابات.
  ۱۷. دخالت در امر انتخابات با سمت مجعول و یا به هر نحو غیرقانونی.
  ۱۸. انجام یا عدم انجام هرگونه عملی که باعث مخدوش شدن رأی مردم از ناحیه اعضاء شعبه اخذ رأی باشد از قبیل خودداری کردن از مهور نمودن برگه تعرفه یا شناسنامه یا انتقال صندوق اخذ رأی به غیر از محل آگهی شده.
- نبره -** چنانچه وقوع جرائم مندرج در این ماده موجب گردد که جریان انتخابات در يك یا چند شعبه ثبت‌نام و اخذ رأی از مسیر قانونی خود خارج شود و در نتیجه کلی انتخابات مؤثر باشد مراتب وسیله وزارت کشور به‌منظور طرح در شورای نگهبان به هیئت مرکزی نظارت اعلام می‌گردد.

البته فارغ از موارد مذکور به‌رغم تعیین برخی از جرائم انتخاباتی در قانون موجود، و بیان مجازات مرتکبان این جرائم در فصل نهم این قانون،<sup>۱</sup> ضمانت اجراهای در نظر گرفته شده تأثیر چندانی در جلوگیری از جرائم انتخاباتی نداشته است و به‌دلیل اینکه امکان اثبات خروج انتخابات از مسیر قانونی و تأثیر آن در نتیجه کلی انتخابات، در اغلب موارد وجود ندارد، احراز این جرائم و تخلفات، تأثیری در تأیید نتیجه انتخابات نمی‌گذارد. این مورد در کنار عدم تعقیب بموقع و مؤثر مجرمان و متخلفان انتخاباتی سبب شده است تا به نوعی قبح برخی از این جرائم شکسته شده و در برخی حوزه‌ها تبدیل به رویه شود. پیگرد بموقع و برخورد قاطع با مجرمان و متخلفان سبب خواهد شد که اگرچه جرم یا تخلف صورت گرفته، تأثیری در نتیجه انتخابات نداشته باشد، اما به‌دلیل بازدارندگی، اولاً از میزان این موارد در دوره‌های بعدی کاسته شود، و ثانیاً وجهه انتخابات را تخریب نکرده و اعتماد مردم را به سلامت فرایند برگزاری انتخابات سلب نکند.

نکته بعدی درخصوص معیار تأثیر وقوع جرائم مندرج در فصل هفتم، در نتیجه انتخابات است. تاکنون هیچ معیار روشنی در قانون جهت تعیین معیار احراز تأثیر وقوع جرم در نتیجه انتخابات و خروج انتخابات از مسیر قانونی آن ارائه نشده است. اگرچه مصادیقی از ابطال انتخابات در برخی حوزه‌های انتخابیه وجود دارد، اما ضروری است اولاً با تبیین روشن این موارد، از سوءاستفاده متخلفان جلوگیری

#### ۱. فصل نهم - مجازات

**ماده (۷۵)-** مجازات مرتکبین جرائم و تخلفات مقرر در بندهای «۱»، «۲»، «۳»، «۴»، «۵»، «۶»، «۷» و «۸» ماده (۶۶) تا سه ماه حبس یا یک میلیون (۱۰۰۰۰۰۰) تا پنج میلیون (۵۰۰۰۰۰۰) ریال جزای نقدی و هشت سال محرومیت از عضویت در هیئت‌های اجرایی و نظارت و شعب اخذ رأی می‌باشد.

**ماده (۷۶)-** مجازات مرتکبین جرائم و تخلفات مقرر در بندهای «۹»، «۱۰»، «۱۱»، «۱۲»، «۱۳»، «۱۴»، «۱۵» و «۱۸» ماده (۶۶) از شش ماه تا دو سال حبس یا سه میلیون (۳۰۰۰۰۰۰) تا پانزده میلیون (۱۵۰۰۰۰۰۰) ریال جزای نقدی و حسب مورد به انفصال از خدمات دولتی از شش ماه تا دو سال و دوازده سال محرومیت از عضویت در هیئت‌های اجرایی و نظارت و شعب اخذ رأی می‌باشد.

**ماده (۷۷)-** مجازات مرتکبین جرائم مقرر در بند «۱۶» ماده (۶۶) اعم از مباشر و یا معاون و یا تحریک‌کننده در صورتی‌که محاربه صدق نکند همان مجازات مقرر در ماده (۶۱۷) قانون مجازات اسلامی می‌باشد.

**ماده (۷۸)-** مجازات مرتکبین جرائم مقرر در بند «۱۷» ماده (۶۶) علاوه بر مجازات مندرج در ماده (۵۵۵) قانون مجازات اسلامی، دوازده سال محرومیت از عضویت در هیئت‌های اجرایی و نظارت و شعب اخذ رأی می‌باشد.

**ماده (۷۹) -** مجازات تخلف از مقررات مواد (۱۱)، (۲۴)، (۳۴)، (۴۰)، (۵۳) و (۶۰) و تبصره‌های مربوط با رعایت مقررات قانون رسیدگی به تخلفات اداری عبارت است از کسر حقوق، فوق‌العاده شغل و یا عناوین مشابه، حداکثر تا یک سوم از یک ماه تا یک سال و یا انفصال موقت از یک ماه تا یک سال.

تبصره - چنانچه مرتکب از کارکنان دولت نباشد از عضویت در هیئت‌های اجرایی، نظارت و شعب اخذ رأی برای مدت هشت سال محروم خواهد شد.

**ماده (۸۰)-** مجازات تخلف از مقررات مواد (۵۷) و (۵۸) پرداخت پانصد هزار (۵۰۰۰۰۰) تا یک میلیون (۱۰۰۰۰۰۰) ریال جزای نقدی می‌باشد.

**ماده (۸۱)-** مجازات مرتکبین تخلف مندرج در صدر ماده (۵۹) و تبصره (۲) آن از سه تا شش ماه یا جزای نقدی از دو میلیون (۲۰۰۰۰۰۰) تا ده میلیون (۱۰۰۰۰۰۰۰) ریال می‌باشد و مجازات مرتکبین جرائم مندرج در قسمت اخیر ماده (۵۹) و تبصره (۱) آن همان مجازات مقرر در ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی خواهد بود.

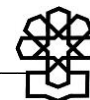
**ماده (۸۲)-** مجازات تخلف از مقررات ماده (۶۱) از یکصد هزار (۱۰۰۰۰۰) تا دو میلیون (۲۰۰۰۰۰۰) ریال جزای نقدی می‌باشد چنانچه مأمورین انتظامی و سایر مقامات و مسئولین موظف از انجام وظیفه مقرر در ذیل ماده (۶۱) استنکاف نمایند علاوه بر مجازات مقرر فوق به انفصال موقت از یک تا سه ماه محکوم می‌گردند.

**ماده (۸۳)-** مجازات مرتکبین تخلفات موضوع ماده (۶۴) علاوه بر کیفر مقرر در قانون مطبوعات، جزای نقدی از یک میلیون (۱۰۰۰۰۰۰) تا پنج میلیون (۵۰۰۰۰۰۰) ریال می‌باشد. در صورتی که تخلف ارتكابی متضمن افتراء و اهانت باشد مرتکب به مجازات مقرر در قانون مجازات اسلامی محکوم خواهد شد.

**ماده (۸۴)-** مجازات مرتکبین تخلف مقرر در تبصره ماده (۶۲) از پانصد هزار (۵۰۰۰۰۰) تا دو میلیون (۲۰۰۰۰۰۰) ریال جزای نقدی می‌باشد.

**ماده (۸۵)-** مجازات مرتکبین تخلف از موضوع مقرر در صدر ماده (۶۵) جزای نقدی از پنجاه هزار (۵۰۰۰۰) تا یک میلیون (۱۰۰۰۰۰۰) ریال می‌باشد.

**ماده (۸۶)-** در کلیه مواردی که مرتکب هر یک از تخلفات موضوع این قانون از داوطلبان نمایندگی باشند به حداکثر مجازات مقرر محکوم خواهد شد.



کرد و ثانیاً با برخورد قاطع و بموقع، اعتماد مردم نسبت به سلامت فرایند برگزاری انتخابات را بیش از پیش تقویت کرد.

### ۳-۲. نبود معیار کافی برای تشخیص تخصص و صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس

از جمله آسیب‌های موجود در نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی، آسیب ناشی از عدم وجود معیار کیفی و تخصصی برای تأیید صلاحیت نمایندگان است. این آسیب به بعد نظارت پیشینی بر صلاحیت نامزدهای نمایندگی مجلس شورای اسلامی اشاره دارد. توضیح اینکه مبتنی بر آموزه‌های اسلامی و همچنین شرایط مذکور در قوانین از جمله قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، نامزدهای نمایندگی انتخابات مجلس شورای اسلامی باید شرایط ویژه‌ای داشته باشند و براساس اصل نودونهم قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان، در طول فرایندی که قانون مشخص کرده است، شورای نگهبان بر صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس نظارت می‌کند<sup>۱</sup> با این وجود از یک سو معیارهای در نظر گرفته شده برای عضویت در مجلس شورای اسلامی مندرج در ماده (۲۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی<sup>۲</sup> معیارهایی کافی به نظر نمی‌رسد و از سوی دیگر، برخی از معیارهای تعیین شده نیز قابلیت برداشت‌های متعددی دارد.

لازم به توجه است که فارغ از شرایط احراز صلاحیت اعتقادی و اخلاقی، در خصوص احراز صلاحیت تخصصی، صرفاً به داشتن مدرک کارشناسی ارشد و یا بالاتر اکتفا شده است و ناگفته پیداست که صرف داشتن مدرک، دلیل متقنی برای صلاحیت تخصصی نیست و لازمه متخصص بودن، در کنار داشتن مدرک، برخورداری از سوابق پژوهشی و کار تخصصی معین، سوابق اجرایی روشن، داشتن تألیف و امثال آن است.

نکته دیگر در این خصوص عدم تعیین شاخص‌های عینی و قابل بررسی برای احراز صلاحیت‌های اخلاقی و اعتقادی است. به عنوان مثال مشخص نیست شرط اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران چگونه قابل احراز است و از آنجاکه در حقوق عمومی اصل عدم صلاحیت، حاکم است، باید راهکارهای اثبات التزام متقاضیان نامزدی مجلس شورای اسلامی به موارد مذکور مشخص شود.

---

۱. اصل نودونهم: شورای نگهبان نظارت بر انتخابات مجلس خبرگان رهبری، ریاست جمهوری، مجلس شورای اسلامی و مراجعه به آراء عمومی و همه‌پرسی را برعهده دارد. (نظریه ۱۳۷۰/۲/۱: نظارت مذکور در اصل نودونهم قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود.)  
۲. ماده (۲۸) - انتخاب‌شوندگان هنگام ثبت‌نام باید دارای شرایط زیر باشند:  
۱. اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران.  
۲. تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران.  
۳. ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مترقی ولایت مطلقه فقیه.  
۴. داشتن مدرک تحصیلی کارشناسی ارشد یا معادل آن.  
۵. نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه.  
۶. سلامت جسمی در حد برخورداری از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی.  
۷. حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتاد و پنج سال تمام.

#### ۴-۲. عدم وجود زمان و امکانات کافی برای شورای نگهبان جهت احراز صلاحیت‌ها

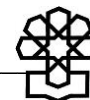
انتخابات مجلس شورای اسلامی، رقابتی گسترده در سطح کشور برای تصدی سمت نمایندگی و کسب یکی از ۲۹۰ کرسی در مجلس شورای اسلامی است. این رقابت در ۲۰۷ حوزه انتخابیه در سراسر کشور جریان دارد و همواره با توجه به عدم محدودیت در تعداد ثبت‌نام‌کنندگان، آمار متقاضیان نام‌نویسی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، رقم قابل توجهی بوده است. به‌عنوان مثال در انتخابات مجلس دهم قریب به ۱۲,۰۰۰ نفر ثبت‌نام کرده‌اند.

به‌موجب ماده (۵۰) قانون انتخابات مجلس، «هیئت‌های اجرایی مراکز حوزه‌های انتخابیه موظفند حداکثر ظرف ده روز پس از پایان مهلت ثبت‌نام با توجه به نتایج به‌دست آمده از بررسی‌های لازم در محل و با استفاده از نتایج اعلام شده توسط وزارت کشور صلاحیت داوطلبان در رابطه با صلاحیت‌های مذکور در این قانون را مورد رسیدگی قرار داده و نتیجه را کلاً به هیئت‌های نظارت اعلام نمایند». شکایت معترضان به نتیجه بررسی‌ها توسط هیئت‌های نظارت استان‌ها و هیئت نظارت مرکزی بررسی و نتیجه به داوطلبان اعلام می‌گردد.

در صورتی که نظر هیئت نظارت استان و هیئت نظارت مرکزی، تأیید نظر هیئت اجرایی مبنی بر رد صلاحیت و یا اینکه رد نظر هیئت‌های اجرایی در خصوص تأیید صلاحیت داوطلبان باشد، معترضین می‌توانند اعتراض خود را کتباً به شورای نگهبان ارائه نمایند. شورای نگهبان بیست روز پس از اظهار نظر هیئت مرکزی نظارت مهلت دارد تا نظر قطعی و نهایی خود را در خصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان به وزارت کشور اعلام نماید.<sup>۱</sup> علاوه بر این شورای نگهبان می‌تواند در هر مورد که صلاح بداند رأساً ورود نماید.

بی‌تردید بررسی کامل و صحیح صلاحیت این حجم از داوطلبان نمایندگی مجلس، به زمانی بیش از آنچه در قانون فوق‌الاشاره در نظر گرفته شده، نیازمند است. علاوه بر این امکانات و تشکیلات گسترده‌تری نیز برای این مهم مورد نیاز است. همین امر سبب گشته تا در کنار داوطلبان تأیید صلاحیت شده، با دو طیف از داوطلبان مواجه باشیم؛ گروهی که صلاحیت آنها رد شده است و گروهی که صلاحیت آنها احراز نشده و مرجع ناظر به نتیجه نرسیده است که این بخش از داوطلبان صلاحیت دارند یا خیر. از میان داوطلبانی که صلاحیت آنها احراز نگردیده است، برخی به دلیل عدم وجود سوابق کافی و مثبت با این نتیجه مواجه شده‌اند، اما برخی دیگر به دلیل عدم وجود فرصت و امکانات کافی جهت بررسی و انجام تحقیقات، صلاحیتشان احراز نشده است.

۱. تبصره «۱»، «۲»، «۳» ماده (۵۲) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.



## ۵-۲. فقدان تخصص و اشراف کافی برخی نمایندگان در زمینه‌های فقهی و حقوقی

اولین و مهم‌ترین وظیفه نمایندگان مجلس، نمایندگی ملت در امر قانونگذاری است و ابتدایی‌ترین لازمه انجام این وظیفه خطیر، آشنایی با نظامات فقهی و حقوقی مرتبط است. ساختار مجلس و نیز وظایف و تکالیف نمایندگان به موجب قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس تعیین شده است و انتظار از یک داوطلب نمایندگی این است که نسبت به مبانی و چارچوب‌های مقرر در این قوانین آشنایی داشته باشد. آشنایی با ساختار مجلس شورای اسلامی، جایگاه اسناد بالادستی همچون قانون اساسی، سیاست‌های کلی و فرامین رهبری در نظام حقوقی، نقش و جایگاه شورای نگهبان، حیطه صلاحیت‌های تقنینی، اجرایی و قضایی، وظایف و اختیارات نمایندگان در پیش‌برد اهداف کشور و... از جمله مواردی هستند که نمایندگان باید با آنها آشنا باشند.

علاوه بر این، آشنایی نمایندگان با موازین شرعی یکی دیگر از ضروریات تصدی سمت نمایندگی مجلس شورای اسلامی است. به موجب اصل چهارم قانون اساسی «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید براساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است». لذا قوانین بر آمده از مجلس شورای اسلامی که نحوه حرکت حکومت اسلامی را در مسیرهای تعیین شده مشخص می‌کند باید منطبق با موازین اسلامی باشد و مغایرتی با آن نداشته باشد. لازمه تصویب چنین قوانینی، آشنایی مقنن با موازین شرعی است و حداقل آن، آگاهی نسبت به اهم مسائلی است که قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی مستلزم رعایت آن است، و همواره مورد نظر فقهای شورای نگهبان بوده است. آشنایی و اطلاع از این موارد ضمن بهبود کیفیت فقهی قوانین، از میزان موارد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان کاسته و در نتیجه سبب می‌شود وقت مجلس و شورای نگهبان صرف مسائلی نشود که تاکنون بارها به آن پرداخته شده است.

## ۳. آسیب‌های مربوط به فرایند تصویب قانون

فرایند تصویب قانون از زمان شکل‌گیری ایده و تهیه پیش‌نویس آغاز و به ابلاغ آن جهت اجرا ختم می‌شود. فرایندی طولانی از جمله تقدیم طرح یا لایحه به مجلس و اعلام وصول آن، تصویب کلیات، بررسی و تصویب یا عدم تصویب فوریت، ارجاع به کمیسیون، بررسی در کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی، ارائه مصوبه کمیسیون اصلی پس از بررسی پیشنهاد نمایندگان و کمیسیون‌های فرعی، بررسی و رأی‌گیری در خصوص جزئیات در صحن مجلس، تصویب در مجلس، ارسال به شورای نگهبان و در صورت تأیید شورا، امضای رئیس‌جمهور و ابلاغ به دستگاه‌های ذی‌ربط و انتشار از طریق روزنامه رسمی. این فرایند بخش‌های دیگری هم دارد از جمله ارجاع مجدد طرح یا لایحه از صحن به کمیسیون و

یا ارسال مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام در صورت اصرار مجلس بر مصوبه‌ای که از سوی شورای نگهبان مغایر شرع یا قانون اساسی شناخته شده است.

این فرایند با آسیب‌هایی مواجه است که عدم شناسایی و رفع آنها موجب ورود صدمات جبران‌ناپذیری به نظام قانونگذاری خصوصاً متن قانون مصوب مجلس می‌شود که مناسبت عمل مردم و کارگزاران است. برخی از این آسیب‌ها در همه مراحل تصویب قانون وجود دارند، برخی مربوط به مرحله پیش‌نویس هستند، آسیب‌هایی هم در مرحله بررسی مصوبه در کمیسیون و نیز صحن مجلس قابل بررسی و شناسایی است که در ادامه به هریک از این موارد خواهیم پرداخت.

### ۳-۱. آسیب‌های مشترک در همه مراحل تصویب قانون

#### ۳-۱-۱. عدم رعایت کامل بایسته‌های قانون‌نویسی

قانون‌نویسی از منظر حقوق یک فن و تخصص است و مبتنی بر اصول و ضوابطی شکلی و محتوایی است که در نگارش و تدوین آن این بایسته‌ها می‌بایست رعایت شوند. اگرچه بایسته‌های شکلی و محتوایی در اکثر نظام‌های حقوقی مشتمل بر الزامات مشترکی هستند، لکن هر نظام حقوقی مبتنی بر حاکمیت و ساختارهای درونی خود الزاماتی دارد که لزوماً با نظام‌های دیگر مشترک نیست.

اگرچه پژوهش‌هایی در این خصوص انجام شده است اما متأسفانه در نظام حقوقی ما اولاً این بایسته‌ها به صورت رسمی احصا و تبیین نشده‌اند و ثانیاً مرجع مشخصی جهت نظارت مؤثر بر آن وجود ندارد به نحوی که در صورت عدم رعایت این بایسته‌ها، طرح یا لایحه پیشنهادی از فرایند بررسی خارج و یا در صورت تصویب امکان ابلاغ آن نباشد.

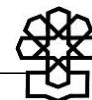
فارغ از بایسته‌های شکلی قانون که بدیهی‌ترین آن مربوط به مباحث نگارشی و ویرایشی است، الزامات محتوایی مهمی وجود دارد که رعایت آنها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است و مرجع مشخصی باید بر رعایت آنها نظارت سختگیرانه‌ای داشته باشد؛ الزاماتی مانند شفافیت، صراحت، جامعیت، ثبات و...

قانون باید شفاف و صریح باشد و هیچ‌گونه ابهامی در خصوص تبیین وظایف، تکالیف و... وجود نداشته باشد. ارائه مکرر طرح‌های استفساریه قوانین حاکی از عدم رعایت این بایسته است.

قانون باید جامع باشد و تمام مصادیق مرتبط را پوشش دهد. لازمه این امر انجام مطالعات گسترده پیشینی حول موضوع قانون است به نحوی که تمام جوانب امر بررسی شده و موردی مغفول نمانده باشد، لکن تصویب قوانین چندپاره و وجود احکام مرتبط با یک موضوع در قوانین مختلف، و نیز تصویب قوانین اصلاحی و مکمل قوانین اماره‌ای است بر اینکه این الزام مهم در بررسی و تصویب قوانین به درستی رعایت نشده است.

قانون باید ثبات داشته باشد. ثبات قوانین نتیجه رعایت بایسته‌های پیشین است؛ توضیح اینکه وقتی





جوانب امر به‌درستی و کامل‌سنجیده می‌شود و پیش‌نویس قانون از جنبه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، امنیتی و... بررسی می‌شود و احکام مورد نیاز به‌صراحت و کاملاً روشن و شفاف بیان می‌شود، نیاز به اصلاح و یا تکمیل و تغییر قوانین را به حداقل می‌رساند. اما بررسی روند مصوبات مجلس و مصوبات پی در پی و مکرر مجلس درخصوص اصلاح قوانین، نشان‌دهنده عدم بررسی صحیح و جامع موضوع است به‌نحوی که اصلاح مکرر قوانین، ثبات قوانین و در نتیجه نظام قانونگذاری را با چالشی جدی مواجه کرده و مخاطبان و مجریان قانون را دچار سردرگمی می‌نماید.

این موارد تنها نمونه‌های کوچکی از بایسته‌های قانون‌نویسی هستند و اهمیت آن تا جایی است که لازم است، حتماً در یک سند بالادستی مورد تأکید قرار گیرد و شورای نگهبان نیز، مرجع تضمین آن باشد. به‌عنوان مثال این موارد می‌تواند در سیاست‌های کلی قانونگذاری مورد تأکید قرار گیرد، توسط مجلس احصا و تبیین شود و معاونت قوانین مجلس به‌عنوان ناظر درونی و شورای نگهبان به‌عنوان ناظر بیرونی بر رعایت کامل و دقیق این موارد نظارت کنند، به‌نحوی که اساساً طرح یا لایحه فاقد این بایسته‌ها در جریان رسیدگی قرار نگیرند و مصوبه‌ای که در آن، بایسته‌ها به‌درستی رعایت نشده است به مرحله ابلاغ و اجرا نرسد؛ چه آنکه در شرایط فعلی نیز مصادیق بسیاری از نظرات شورای نگهبان وجود دارد که اظهار نظر خود درخصوص مصوبه مجلس را منوط به رفع ابهام کرده است.

### ۲-۱-۳. درج موضوعات غیرمرتبط در خلال فرایند تصویب قوانین

این مورد از جمله ایرادهایی است که متوجه مجموعه فرایند قانونگذاری بوده و در هر مرحله ممکن است با آن مواجه شویم. گاهی اتفاق می‌افتد مسئله و معضلی مدنظر برخی نمایندگان است ولی به دلایل مختلفی از جمله عدم تمایل به صرف زمان جهت طی فرایند قانونی و یا احتمال عدم موافقت با کلیات موضوع، راه کوتاه‌تری جهت تعیین تکلیف درخصوص موضوع مدنظر انتخاب می‌شود و آن درج این موضوع در خلال تصویب یک قانون است، درحالی که اساساً ارتباطی میان موضوع قانون مورد بحث، و ماده یا مواد گنجانده شده وجود ندارد. این اتفاق بیشتر در خلال تصویب قوانین برنامه یا بودجه سالانه اتفاق می‌افتد. علاوه بر این، موارد دیگری نیز وجود دارد مانند اصلاح یک قانون ذیل قانون دیگر. معمولاً در فرایند رسیدگی به قوانین بودجه سالانه و نیز قوانین برنامه پنج‌ساله توسعه شاهد این آسیب هستیم و از آنجا که نوع نظارت شورای نگهبان بر این قوانین، به جهت زمان‌مند بودن و محتوای آن با قوانین عادی متفاوت است، برخی از احکام غیرمرتبط که در فرایند عادی رسیدگی با ایراد شورای نگهبان مواجه خواهند شد، در قالب این قوانین به تصویب می‌رسند.

در این خصوص لازم است پیشنهادها همراه با وجه ارتباط با موضوع طرح یا لایحه مطرح شود، و درخصوص طرح‌ها و لوایح مربوط به اصلاح قوانین مصوب، توضیح داده شود، دقیقاً چه بخشی از کدام قانون دستخوش تغییر می‌شود و وجه این تغییرات و ملاک وحدت موضوعی آنها چیست؟

### ۳-۱-۳. تغییرات متن در مراحل تصویب بدون توجه به کلیت و چارچوب متن

هریک از طرح‌ها و لوایح برای منظور مشخصی ارائه می‌شوند. اصل بر این است که پیش از نگارش آنها، مطالعات و بررسی‌های مورد نیاز مبتنی بر اهداف معینی، انجام شده، و جوانب مختلف امر اعم از فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و... سنجیده شده است و با این اوصاف به مجلس شورای اسلامی، جهت بررسی ارائه می‌شوند.

مواد و تبصره‌های پیشنهادی در فرایند بررسی مجلس، با هدف تقویت طرح یا لایحه و رفع نقاط ضعف آنها دستخوش تغییراتی می‌شوند، لکن این تغییرات باید مبتنی بر اهداف مدنظر ارائه‌کنندگان طرح یا لایحه پیشنهادی بوده و در چارچوب تعیین شده اعمال شوند؛ اما در مواردی مشاهده می‌شود که بدون توجه به کلیت و چارچوب، متن پیشنهادی به‌نحوی تغییر می‌کند که عملاً از مقصود اولیه فاصله می‌گیرد.

این آسیب خصوصاً زمانی رخ می‌دهد که پس از بررسی و رفت و برگشت طرح یا لایحه در کمیسیون‌ها، متن به صحن مجلس ارائه می‌شود. از آنجا که به‌موجب آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان می‌توانند در جریان بررسی طرح یا لایحه در صحن مجلس پیشنهاد خود را پس از رأی‌گیری درخصوص پیشنهادهای کمیسیون‌ها و عدم تصویب آنها ارائه کنند، این امکان وجود دارد که پیشنهاد نماینده‌ای که لزوماً در جریان بررسی‌ها نبوده بررسی و تصویب شود.

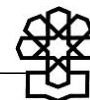
با عنایت به اینکه در جریان رسیدگی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها و صحن مجلس، ممکن است هدف اصلی ارائه‌کنندگان طرح‌ها و لوایح در مواردی مورد توجه قرار نگیرد، اولاً باید ضرورت رعایت این امر در آیین‌نامه داخلی مجلس تصریح شود و ثانیاً هیئت‌رئیس کمیسیون و مجلس با قرائت مقدمه و دلایل توجیهی در جریان بررسی در کمیسیون و مجلس، ضمن یادآوری اهداف اولیه، بر عدم انحراف از هدف اصلی نظارت کنند و در صورتی که پیشنهادها خارج از کلیات متن بود، از دستور خارج و امکان رسیدگی به آن در قالب طرح و لایحه جدیدی فراهم شود.

### ۳-۱-۴. فقدان توجه کافی به اسناد بالادستی (قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، فرامین

#### رهبری، تفاسیر شورای نگهبان و ...) در روند تقنین

قانون اساسی هر کشوری مبنای اصول حاکم، ساختارها و چارچوب‌های اساسی هر کشوری است که مسیر حرکت و حیطة عملکرد نهادها، دستگاه‌ها، مقامات و افراد را به‌صورت کلی تعیین می‌کند. بر همین اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در چارچوب موازین شرع مقدس اسلام، از چنین کارکردی برخوردار است و تفاسیر شورای نگهبان هم به‌عنوان نهاد مفسر قانون اساسی، در جایگاهی هم‌سطح با اصول قانون اساسی قرار می‌گیرد.

علاوه بر این در جمهوری اسلامی، سیاست‌های کلی نظام و فرامین رهبری نیز همچون قانون اساسی لازم‌الاتباع و تعیین‌کننده خط‌مشی‌ها، راهبردها و اصول حاکم بر عملکرد مقامات و دستگاه‌های تابعه آنها خواهد بود.



تمامی نهادهای تصمیم‌گیر در نظام جمهوری اسلامی مکلفند، برای انجام وظایف در حیطه اختیارات و صلاحیت‌های قانونی خود، رعایت اسناد بالادستی را سرلوحه خویش قرار داده و ملزم به رعایت مفاد آنها باشند، و مجلس شورای اسلامی نیز به‌عنوان یکی از قوای سه‌گانه و نهادی اساسی و تعیین‌کننده در نظام جمهوری اسلامی از این قاعده مستثنی نیست.

اگرچه راهکارهایی برای رعایت این مهم و نظارت بر آن در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی پیش‌بینی شده است، اما مهم‌تر از هر تدبیر قانونی، اهتمام نمایندگان به پایبندی بر اصول و موازین اسناد بالادستی خصوصاً سیاست‌های کلی نظام است که هنوز، به‌درستی جایگاه آن درک نشده و آن‌گونه که رعایت قانون اساسی از سوی شورای محترم نگهبان و نمایندگان محترم مجلس مورد مذاقه قرار می‌گیرد، رعایت سیاست‌های کلی مورد توجه و اهتمام نیست.

در خصوص رعایت قانون اساسی و سیاست‌های کلی، لازم است نمایندگان محترم با مراجعه مستمر به متن و نیز تفاسیر شورای نگهبان در خصوص اصول قانون اساسی، اشراف مناسبی کسب کنند. همچنین حضور نماینده‌ای از سوی شورای نگهبان و نیز مجمع تشخیص مصلحت نظام در جلسات ذیربط مجلس، جهت تذکر موارد نقض، صرفاً به‌صورت اعلام، می‌تواند به رعایت اسناد بالادستی کمک شایانی نماید.

### ۳-۱-۵. عدم حضور مؤثر و کارآمد برخی نمایندگان در فرایند تقنین اعم از کمیسیون‌ها، صحن علنی مجلس و...

نگاهی به فصل قوه مقننه و به‌ویژه اصول شصت‌وهفت<sup>۱</sup> و هشتادوچهار<sup>۲</sup> قانون اساسی بیان‌گر آن است که نمایندگان مجلس در انجام وظایف نمایندگی در پیشگاه خداوند متعال و عموم مردم مسئول می‌باشند و موظفند، در همه امور مربوط به قانونگذاری حضور فعال و مؤثر داشته باشند. روند قانونگذاری هنگامی کامل می‌شود که منتخبان ملت، که با توجه به تخصص‌های خود در کمیسیون‌های مختلف مجلس عضو شده‌اند، با اطلاع کامل نسبت به موضوعات در جلسات بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون حاضر شوند و در موضوعاتی که در جلسات علنی مجلس نیز مطرح می‌گردد، با توجه به نیازهای کشور به بحث و تبادل نظر پردازند و درنهایت در تصمیم‌نهایی شرکت نمایند. با نگاهی به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی و قوانین مرتبط با آن می‌توان مهم‌ترین وظایف نمایندگان در عرصه تقنین را در موارد زیر خلاصه کرد:

۱. نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس به‌ترتیب زیر سوگند یاد کنند و متن قسم‌نامه را امضاء نمایند.  
بسم‌الله‌الرحمن‌الرحیم

"من در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال سوگند یاد می‌کنم و با تکیه بر شرف انسانی خویش تعهد می‌نمایم که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و میانی جمهوری اسلامی باشم، ودیعه‌ای را که ملت به ما سپرده به‌عنوان امینی عادل پاسداری کنم و در انجام وظایف وکالت، امانت و تقوی را رعایت نمایم و همواره به استقلال و اعتدالی کشور و حفظ حقوق ملت و خدمت به مردم پایبند باشم، از قانون اساسی دفاع کنم و در گفته‌ها و نوشته‌ها و اظهارنظرها، استقلال کشور و آزادی مردم و تأمین مصالح آنها را مدنظر داشته باشم".

۲. هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است و حق دارد در همه مسائل داخلی و خارجی کشور اظهار نظر نماید.

۱. رعایت نظم و انضباط،<sup>۱</sup>
۲. حضور در جلسات مجلس و کمیسیون‌ها،<sup>۲</sup>
۳. لزوم عضویت در یک کمیسیون و شرکت در کمیسیون‌های دیگر در صورت تقاضا،<sup>۳</sup>
۴. شرکت در رأی‌گیری،<sup>۴</sup>
۵. التزام به سوگند.

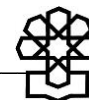
لکن نگاهی به متوسط میزان آرای اخذ شده در تصویب یک مصوبه و همچنین میزان بررسی‌های تخصصی صورت گرفته در صحن علنی مجلس بر ابعاد یک مصوبه، بیان‌گر عدم حضور مؤثر برخی نمایندگان در جریان تصویب طرح‌ها و لوایح است.

حضور مؤثر و کارآمد نمایندگان مؤلفه‌هایی دارد؛ از جمله مطالعه متن طرح‌ها و لوایح، مطالعه منابع مورد نیاز پیرامون موضوع، مشورت با کارشناسان و متخصصان امر، برگزاری جلسات کارشناسی و شرکت فعال در این جلسات، اظهار نظر مفید و مؤثر در مقام موافقت یا مخالفت با طرح‌ها و لوایح در جلسات کمیسیون و صحن علنی مجلس، شرکت در رأی‌گیری و ... .

لازم است این مؤلفه‌ها به صورت کامل و جامع احصا شده و در ابتدای هر دوره مجلس برای نمایندگان بیان شود و مبتنی بر آن، عملکرد نمایندگان مورد ارزیابی قرار گیرد.

۱. ماده (۸۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «نمایندگان براساس مسئولیت نمایندگی، متعهد و ملتزم به حفظ حیثیات مجلس و نمایندگان و رعایت نظم و نوبت و اجرای آیین‌نامه داخلی می‌باشند. در مواردی که نماینده‌ای رعایت تعهدات فوق را ننماید اقدامات ذیل به ترتیب از طرف رئیس به عمل خواهد آمد:
  ۱. تذکر شفاهی در جلسه علنی،
  ۲. اخطار در جلسه علنی،
  ۳. احضار و توبیخ متخلف در جلسه هیئت رئیسه».
۲. ماده (۹۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «نمایندگان باید در روزی که قبلاً برای تشکیل جلسه رسمی معین می‌شود در مجلس حاضر شوند. در صورت تأخیر بدون عذر موجه از طرف هیئت‌رئیس توبیخ خواهند شد. همچنین، هر یک از نمایندگان که در موقع آخذ رأی با اعلام قبلی رئیس مجلس مبنی بر منع خروج از جلسه بدون عذر موجه خارج شود، مستحق توبیخ خواهد بود و در صورت تکرار تأخیر و غیبت، مقررات آیین‌نامه از طرف هیئت‌رئیس درباره او اجرا خواهد شد. اسامی نمایندگانی که سه بار غیبت غیرموجه در یک ماه داشته باشند در روزنامه‌ها درج خواهد شد.» - ماده (۹۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «نماینده‌ای که بیش از یکصد ساعت متوالی یا دویست و پنجاه ساعت غیرمتوالی از اوقات رسمی جلسات مجلس و کمیسیون را بدون عذر موجه در یک سال غیبت نماید، مستعفی شناخته خواهد شد. همچنین نماینده‌ای که به علت ناتوانی جسمی و یا بیماری بیش از چهار ماه در یک سال غیبت موجه داشته باشد بنا به درخواست سی نفر از نمایندگان و تصویب دوسوم نمایندگان حاضر مبنی بر عجز وی از ایفای وظایف نمایندگی، سمت نمایندگی خود را از دست می‌دهد.»
۳. ماده (۷۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «هر نماینده به جز رئیس مجلس، ملزم است عضویت یکی از کمیسیون‌های تخصصی را بپذیرد و در صورت تمایل می‌تواند در کمیسیون‌های دیگر مجلس، با حق اظهار نظر و بدون حق رأی شرکت کند. تبصره «۱» - عضویت در کمیسیون‌های تحقیق و تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس مانع از عضویت در کمیسیون دیگر نخواهد بود.» - ماده (۱۴۹) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی «در جلسات کمیسیون‌ها نمایندگان که عضویت در آن کمیسیون را ندارند بدون داشتن حق رأی می‌توانند حاضر شوند و در صورتی که از طرف کمیسیون برای ادا توضیح یا شرکت در مذاکرات دعوت شده باشند باید شرکت نمایند ولی حق رأی ندارند.»
۴. شرکت در رأی‌گیری جز ذاتی و وظیفه نمایندگان مجلس در امر قانونگذاری محسوب می‌گردد بر همین اساس ماده (۱۲۴) در خصوص رأی‌گیری در مجلس مقرر می‌دارد: «ماده (۱۲۲) - رأی‌گیری در مجلس به یکی از روش‌های ذیل انجام می‌گیرد:
  ۱. با دستگاه الکترونیکی،
  ۲. علنی با ورقه،
  ۳. مخفی با ورقه،
  ۴. قیام و قعود.

**تبصره-** قبل از شروع رأی‌گیری باید متن یا موضوع مورد بحث برای نمایندگان قرائت و یا اعلام و بلافاصله رأی‌گیری انجام شود. در صورتی که متن اعلام شود و نیاز به قرائت نباشد باید متن رأی‌گیری شده در پاورقی مشروح مذاکرات به طور کامل آورده شود. رئیس جلسه موظف است با اعلام شروع رأی‌گیری از انجام اخطار، تذکر، نطق یا توضیح جلوگیری کند و پس از حداقل ده ثانیه نتیجه رأی‌گیری را اعلام نماید. «



یکی دیگر از آسیب‌هایی که مربوط به عملکرد نمایندگان در این حوزه می‌شود، عدم همراهی برخی امضاکنندگان با طرح پیشنهادی تا مراحل آخر به جهت عدم اشراف بر موضوع و حواشی آن است؛ توضیح اینکه به‌موجب آیین‌نامه داخلی مجلس طرح‌های قانونی با امضا و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود.<sup>۱</sup> بر همین اساس طرح‌های بسیاری با جمع‌آوری امضای حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان به جریان می‌افتند در حالی که تمامی امضاکنندگان لزوماً موافق طرح پیشنهادی نبوده و صرفاً از باب به جریان افتادن موضوع آن را امضا می‌کنند و در فرایند بررسی نیز ممکن است پس از مشخص شدن ابعاد موضوع به آن رأی مخالف بدهند. با عنایت به نکات پیش‌گفته و لزوم بررسی دقیق و کارشناسانه پیش‌نویس طرح‌ها، مطلوب نیست نماینده‌ای بدون اشراف کامل به ابعاد موضوع طرحی را امضا کند.

اطلاع‌رسانی عمومی از عملکرد نمایندگان در خصوص انجام وظایف نمایندگی و شفافیت عملکرد ایشان در فضای رسانه‌ای می‌تواند به بهبود طرز کار مجلس کمک کرده و ایشان را در انجام وظایف محوله پویاتر و کارآمدتر کند و نمایندگانی را در معرض انتخاب مردم قرار دهد که از عملکرد بهتر و مفیدتری برخوردار بوده‌اند.

### ۳-۱-۶. عدم شفافیت اطلاع‌رسانی از طرح‌ها و لوایح به جامعه ذی‌نفعان

هر طرح یا لایحه‌ای مخاطبینی دارد که پس از تصویب آن و تبدیل شدن متن به قانون، برخوردار از وظایف و تکالیف و یا حقوق و مزایایی می‌شوند و یا در مقابل از انجام اموری منع و از مزایایی محروم می‌گردند. بالطبع کسب نظر جامعه ذی‌نفعان در فهم شرایط واقعی جامعه و فضای حاکم بر آن تأثیر بسزایی دارد.

کسب نظر از جامعه ذی‌نفعان نتایج مهمی در پی خواهد داشت، از جمله سنجش میزان اجرایی شدن قانون در صورت تصویب، پیش‌بینی بازخوردهای اجتماعی، دریافت راهکارهایی عینی و عملیاتی برای تقویت قانون و رفع نقاط ضعف، واقعی شدن نگاه نمایندگان نسبت به معضل در دست بررسی و ... .

اگرچه متن طرح‌ها و لوایح روی تارنمای مجلس و مرکز پژوهش‌ها بارگذاری می‌شود، لکن سازوکار روشنی برای کسب نظر فعال از جامعه ذی‌نفعان پیش‌بینی نشده است و لازم است در هر مورد ضمن مشخص کردن دایره شمول هر طرح یا لایحه، از مخاطبان احتمالی آن، در قالب‌های مشخص و از طرق علمی، کسب نظر شده و نتایج آن مورد تحلیل کارشناسی قرار گیرد تا در فرایند بررسی استفاده شود.

۱. ماده (۱۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس.

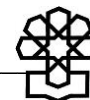
### ۳-۱-۳. استفاده نامطلوب از ظرفیت قوانین آزمایشی به جهت ابهام در برخی ضوابط آنها

به موجب اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، مجلس «...در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتادودوم 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 آنها با مجلس خواهد بود...». ابهام در برخی ضوابط مربوط به قوانین آزمایشی سبب شده است تا حدی از ظرفیت این قوانین، خصوصاً امکان اجرا بدون بررسی در صحن علنی، به طور ناصحیح استفاده شود و در برخی موارد، آزمایشی بودن این قوانین حالت دائمی پیدا کند.

لازم است قوانین آزمایشی ضابطه‌مند شوند و در این راستا اولاً ملاک ضرورت به صورت دقیق تبیین شود تا مشخص شود وجه ضرورت ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون جهت تصویب آزمایشی چیست؟ ثانیاً قابلیت تمدید وضع آزمایشی قانون، حذف یا محدود شود. در حال حاضر برخی از قوانین آزمایشی همچون قانون استخدام نیروی انتظامی جمهوری اسلامی چهار بار تمدید شده است و درخواست تمدید آن برای بار پنجم ارائه گردید و پس از ۲۱ سال که در وضع آزمایشی به سر می‌برد، بحث دائمی شدن آن به جریان افتاده است. طبیعتاً «ضرورت»، تعریف مشخص و زمان قابل پیش‌بینی دارد، و در نظامات حقوقی، بلا تکلیف گذاشتن قانون در وضعیت آزمایشی، در حالی که سالیان متمادی همچون قوانین دائمی در حال اجراست، وجهی ندارد.

ثالثاً لازم و ضروری است که قوانین آزمایشی برای دائمی شدن یا تمدید مهلت آزمایشی دارای پیوست آثار اجرایی و گزارش مستند محاسن و معایب اجرا باشند، به نحوی که نمایان‌گر عملکرد مجریان و آثار مثبت و منفی اجرای قانون باشد و این گزارش باید به صورت دوره‌ای و سالیانه در اختیار نمایندگان قرار داده شود تا هم قانون آزمایشی به دست فراموشی سپرده نشود، و هم اتخاذ تصمیم در خصوص وضعیت قانون در دستور کار و مرعی و منظر نمایندگان قرار گیرد.

یکی از ایرادهای دیگری که به فرایند رسیدگی به قوانین آزمایشی وارد است، عدم ارسال مصوبه اولیه مجلس در خصوص ارجاع طرح یا لایحه به کمیسیون ذی‌ربط، به شورای نگهبان است. توضیح اینکه در خصوص تصویب قوانین آزمایشی، مجلس ابتدا ضرورت ارسال مصوبه به کمیسیون ذی‌ربط و تصویب آزمایشی آن را تصویب می‌کند و سپس طرح یا لایحه مربوط را به کمیسیون ارجاع می‌دهد، لکن معمولاً این مصوبه به شورای نگهبان ارسال نشده و مصوبه نهایی کمیسیون به شورای نگهبان ارسال می‌شود. در برخی موارد شورا مستند به اصل هشتادوپنجم قانون اساسی، به اصل ضرورت تصویب آزمایشی قانون ایراد وارد می‌کند، و این ایراد بعد از بررسی‌های کمیسیون اصلی ذی‌ربط که ممکن است چند سال به طول بیانجامد وارد می‌شود. لذا لازم است ابتدا اصل مصوبه مجلس مبنی بر ارسال طرح یا لایحه به کمیسیون تخصصی ذی‌ربط جهت تصویب آزمایشی، به شورای نگهبان ارسال شود، و در صورت تأیید



شورا، مراحل بررسی و رسیدگی کمیسیون آغاز شود.

**۸-۱-۳. ضعف نظام آماری قابل اعتماد و اتکا و عدم دسترسی مناسب به منابع آماری موجود**  
یکی از مهم‌ترین الزامات قانونگذاری، ابتنای این فرایند بر نظام آماری قابل اعتماد و اتکاست و در این راستا نمایندگان باید به منابع آماری موجود دسترسی مناسب و بموقع داشته باشند؛ این درحالی است که در کشور ما از یک سو در خصوص موضوعات واحد، آمارهای مختلف و بعضاً متناقضی ارائه می‌شود و از سوی دیگر، دسترسی به همین منابع آماری نیز برای متولیان امر تسهیل نشده است؛ در چنین حالتی، ریسک وجود تصویری اشتباه از شرایط موجود بالا رفته و در نتیجه احتمال ارائه راهکارهای غلط در قالب یک یا چند قانون لازم‌الاجرا بیشتر می‌شود.

در توضیح راجع به ضعف وجود آمار مورد اعتماد و اتکا، ذکر این نکته لازم است که آمار منحصر در مباحث روز اقتصادی همچون آمار تورم و رشد اقتصادی و امثال این موارد نیست. همان‌طور که در مطالب پیش گفته ذکر شد، مجلس شورای اسلامی، در عموم مسائل فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، امنیتی و... صلاحیت قانونگذاری دارد و مسائل هر یک از این حوزه‌ها را از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار می‌دهد، لذا نیازمند نظام آماری جامع و یکپارچه‌ای است، که اشراف آماری آن بر بخش قابل توجهی از این مسائل در سراسر کشور گسترده باشد. به‌عنوان مثال در خصوص اجرای طرح‌های حمایتی دولت در مسائل اجتماعی و یا سلامت، ارائه تعداد افراد تحت پوشش این طرح، تنها بخشی از نیاز آماری است و در کنار این، باید آمار افراد نیازمند پوشش با سنج‌ها و معیارهای دقیق کارشناسی و به تفکیک هر استان، افرادی که تحت پوشش قرار گرفته و موفق به دریافت حمایت شده‌اند و در مقابل افرادی که نتوانستند از این حمایت برخوردار شوند به همراه ذکر مهم‌ترین دلایل ارائه موفق حمایت و نیز عدم دریافت حمایت، تعداد مراکز همراه با اجرای طرح، مراکز دارای ظرفیت جهت اجرای طرح و بسیاری داده‌های دیگر در اختیار نمایندگان قرار گیرد، تا براساس چشم‌اندازی صحیح و واقعی و با در نظر گرفتن واقعیت‌های موضوع، نسبت به آن تصمیم‌گیری کنند.

از جمله ضروری‌ترین اقدامات برای رفع این معضل، اصلاح نظام آماری و رفع ایرادهای سازمان آمار، به‌عنوان یکی از حیاتی‌ترین نهادهایی است که مجلس باید با آن در ارتباط باشد و براساس آمارها و داده‌های آن در تمام مراحل تقنین، اقدام و تصمیم‌گیری نماید.

همان‌طور که در مطالب پیش گفته ذکر شد، با توجه به تنوع جغرافیایی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و... در کشور ما در بسیاری از موارد نمی‌توان نسخه واحدی برای کل کشور ارائه کرد و می‌بایست برای هر منطقه راهکاری مجزا ارائه کرد. این اتفاق، زمانی محتمل است که داده‌ها و تحلیل درست و دقیقی از هر بخش در دست باشد تا بتوان متناسب با آن، مسائل را بررسی کرده و راهکار قانونی مورد نیاز را ارائه نمود. بر همین اساس لازم است جامعه آماری و مناطق آن به‌درستی و با دقت نظر مشخص

شوند، شاخص‌های ارزیابی و معیار سنجش داده‌ها تعیین شود و در نهایت با انجام صحیح و کارشناسانه فرایند آمارگیری اطلاعاتی جامع و دقیق در اختیار متولیان امر قرار گیرد.

علاوه بر این، اصل شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات ایجاد می‌کند که حداقل نمایندگان مجلس و نهادهای ناظر، به آمار و اطلاعات مورد نیاز دسترسی داشته باشند و محرمانه بودن آمار برای تصمیم‌گیران یک استثنا تلقی شود؛ چراکه هر قدر دسترسی مسئولان نهادها خصوصاً نمایندگان مجلس به آمار و اطلاعات مورد نیاز محدود شود، امکان اشتباه در تصمیم‌گیری و ارائه راهکارهایی که با واقعیت‌های اجتماع فاصله دارد بیشتر می‌شود.

### ۲-۳. آسیب‌های موجود در مرحله تهیه پیش‌نویس (اعم از طرح‌ها و لوایح)

پس از شکل‌گیری ایده اولیه قانون، اولین و مهم‌ترین گام در فرایند قانونگذاری تهیه پیش‌نویس است که به‌منزله خشت اول در بنای یک قانون است و بیشترین آسیب‌ها نیز متوجه این بخش مهم از فرایند اصلی قانونگذاری است. اگر متن اولیه قانون با دقت و مبتنی بر مطالعات قابل قبول کارشناسی تهیه شده و منطبق با اصول و مبانی نگارش قوانین نوشته شده باشد، تا حد بسیار زیادی از مشکلات بعدی در فرایند قانونگذاری کاسته می‌شود و چه‌بسا در بسیاری از موارد، انجام بررسی‌ها و مطالعات تخصصی، ایده اولیه را اصلاح کرده و حتی طریقی غیر از تصویب قانون را ارائه کند. در ادامه به بررسی مهم‌ترین آسیب‌هایی می‌پردازیم که نظام قانونگذاری در این مرحله با آن مواجه است.

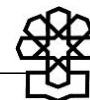
#### ۱-۲-۳. فقدان نظام کارآمد مسئله‌شناسی و اولویت‌سنجی جهت تهیه پیش‌نویس متناسب با

#### نیازهای روز جامعه و مردم

قوانین و مقررات، تعیین‌کننده نحوه حرکت و عمل در مسیری هستند که قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام مشخص می‌کنند و هر کدام از حوزه‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و... مسیر خاص خود را داشته و هر کدام از این حوزه‌ها از میان مسائل مختلف و متعدد، دارای اولویت‌هایی هستند که حل آنها مقدم بر سایر مسائل و چه‌بسا مرتفع‌کننده سایر مشکلات باشد.

اولین گام در مسیر قانونگذاری، تهیه پیش‌نویس قانون است که طبیعتاً باید مبتنی بر شناخت مسائل و اولویت‌های کشور باشد، نه اینکه وقت مجلس مصروف هر مسئله‌ای شود که لزوماً جزء اولویت‌های نظام و نیازهای روز جامعه نیست. تحقق این امر نیازمند نظامی کارآمد جهت مسئله‌شناسی و اولویت‌سنجی است تا پیش‌نویس قوانین متناسب با نیازهای اساسی کشور باشد. در تعیین اولویت‌ها، در مرحله نخست، تشخیص دولت از جهت اینکه سکان اجرایی کشور را در دست دارد مرجح است و در گام بعد، این مجلس است که باید با نظرخواهی از نهادهای تخصصی و ذی‌ربط در حوزه‌های مختلف، ابتدا معیار و سنجه مسئله‌شناسی از منظر انقلاب اسلامی را تبیین کند و سپس مبتنی بر سنجه‌ها و معیارها





اقدام به مسئله‌شناسی در حوزه‌های مختلف نماید و در نهایت به اولویت‌بندی در بین مسائل هر حوزه اقدام کند تا اساساً طرح‌ها و لوایح مبتنی بر اولویت‌ها تنظیم شوند و علاوه بر این، هم پیش‌نویس طرح‌های ارائه شده از مجلس و هم لوایح ارسالی از سوی دولت براساس آن مورد بررسی قرار گیرند.

### ۲-۳. ضعف رویکرد انطباق قوانین با موازین شرع و عدم انبعاث قوانین از آنها

انقلاب اسلامی، پیاده کردن نظامی مبتنی بر احکام اسلام و موازین شرع را در صدر شعارها و آرمان‌های خود قرار داد تا عدالت و برابری را در چارچوب نظری اسلام محقق کند. این دغدغه در جای جای مبانی نظری جمهوری اسلامی، قانون اساسی، بیانات بنیان‌گذار کبیر جمهوری اسلامی، مقام معظم رهبری و سایر بزرگان جمهوری اسلامی، متجلی است.

بر این اساس با توجه به عنوان این حکومت که جمهوری اسلامی است، و نیز غنای منابع فقهی و ابتدای نظام بر موازین اسلامی، می‌بایست قوانینی که تعیین‌کننده نحوه عمل و حرکت در راستای اهداف و آرمان‌های انقلاب اسلامی هستند هم، منطبق با موازین شرع و منبعث از آنها باشند. یکی از مؤثرترین نهادها در به ثمر نشاندن نظامی اسلامی مبتنی بر نگاه دین در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، تربیتی و... مجلس شورای اسلامی است تا با پیگیری هوشمندانه و عالمانه، به دنبال تحقق منویات اسلام در قوانین مرتبط با بخش‌های مختلف نظام باشد و چنین امری اساساً باید جزء مسائل اصلی نمایندگان مجلس باشد، که لازمه آن اولاً آگاهی فقهی و دینی نمایندگان ولو در سطح اولیه آن و ثانیاً ارتباط و تعامل مستمر با مراکز پژوهشی در زمینه فقهی است. متأسفانه در برخی موارد مشاهده می‌شود که نه تنها دغدغه‌ای برای تحقق نظام مطلوب از منظر اسلامی نیست، بلکه متأثر از تفکرات نظام‌های غربی، قوانینی به تصویب می‌رسد که اگرچه مغایرت آشکاری با موازین شرع ندارند اما واجد نسبت روشنی نیز با نگاه دین و احکام اسلام نیستند. بارزترین نمونه این امر را می‌توان در ساخت نظام بانکی مشاهده کرد، که به‌رغم وجود قوانینی همچون قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) و نیز قانون منطقی کردن نرخ سود تسهیلات بانکی متناسب با نرخ بازدهی در بخش‌های مختلف اقتصادی (با تأکید بر قانون عملیات بانکی بدون ربا)، نظام بانکداری فعلی کماکان مورد انتقاد از سوی مراجع عظام تقلید و حوزه‌های علمیه قرار دارد؛ البته لازم به ذکر است که در دوره دهم مجلس شورای اسلامی، طرحی تحت عنوان طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران<sup>۱</sup>، از سال ۱۳۹۵ در دستور کار مجلس قرار گرفته است.

### ۲-۳. افراط در تقنین در موضوعات مختلف (به‌عنوان عامل تورم قوانین)

اصلاح قوانین، تقویت و رفع نقاط ضعف آنها از جمله اموری است که مجلس باید در یک بازه زمانی معقول و منطقی، پس از گذشت چند سال از اجرا و پایش آثار هر قانون، به آن بپردازد. این امر در شرایطی

1. [http://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/983611](http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/983611)

به‌درستی انجام می‌شود که قوانین در مسیر صحیح قانونگذاری به تصویب رسیده باشند و پس از تصویب، بر حسن اجرای آنها نظارت شده باشد.

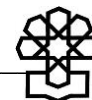
تصویب عجولانه و پی‌درپی قوانین سبب می‌شود ایرادهای بسیاری متوجه قوانین باشد به‌نحوی که در مدت زمان کوتاهی پس از تصویب، یا نیازمند اصلاح باشند و یا ناکارآمدی و عدم جامعیت آنها منجر به تصویب قانون جدید دیگری در آن موضوع شود که همین امر از جمله دلایل تورم قوانین است. از دیگر عوامل تورم قوانین، تقنین بیش از حد به‌جای استفاده صحیح از ابزارهای نظارتی است. در مواردی، مجلس به‌جای نظارت بر حسن اجرای قوانین موجود و به‌منظور اعمال فشار بر متولیان و مسئولان متخلف که از اجرای قوانین سر باز می‌زنند، اقدام به تصویب قوانین جدید می‌کند. در صورتی که تا حد امکان می‌بایست نسبت به اجرای قوانین موجود همت گماشت و زمینه اجرایی شدن آنها را فراهم کرد، نه اینکه با تشدید احکام و افزایش قوانین با تصور اعمال فشار بیشتر جهت تحقق اهداف مدنظر مقنن، زمینه افزایش تورم قوانین را فراهم کرد.

استفاده از ظرفیت تصویب قوانین باید آخرین راهکار بوده و در رفع خلأهای قانونی نیز اولویت با ارائه لایحه از سوی نهادهای اجرایی ذی‌ربط باشد تا پیشنهادها عینی‌تر و به اجرایی شدن نزدیک‌تر باشد و از تصویب قوانین متعدد جلوگیری شود.

همچنین استفاده صحیح از ظرفیت تفسیر قوانین نیز می‌تواند راهکار مناسبی جهت جلوگیری از تورم قوانین باشد. توضیح اینکه در مواردی، قوانین دارای ابهاماتی هستند، که بعضاً ممکن است مورد سوءاستفاده مخاطبان آن قرار گیرند، به‌نحوی که با تفسیر مورد نظر خود، به تحدید دایره وظایف و تکالیف و افزایش حیطه اختیارات بپردازند. در چنین مواردی می‌توان به‌جای تصویب قانون جدید، جهت رفع ابهام، از ظرفیت تفسیر قوانین استفاده نمود و ابهامات احتمالی را در بستر قوانین موجود مرتفع کرد.

#### ۴-۲-۳. عدم سنجش تمامی جوانب مرتبط با یک موضوع

تصویب هر قانونی، علاوه بر آثار مستقیم بر حوزه اصلی خود، بر سایر حوزه‌ها نیز دارای تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم فراوانی است که باید هنگام تهیه پیش‌نویس قوانین مورد توجه قرار گیرد. قوانین مختلف، دارای جنبه‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، روان‌شناختی و... هستند که لازم است جوانب مرتبط با موضوع هر قانون به‌درستی بررسی شود و از نهادهای پژوهشی و تخصصی در هر بخش، مشاوره دریافت شود تا به‌عنوان مثال برای حل مسائل اقتصادی یک منطقه، اهالی آنجا با مشکلات فرهنگی و اجتماعی درگیر نشوند؛ اتفاقی که در برخی از مناطق آزاد تجاری و نیز مناطق توریستی و گردشگری افتاده است و در نتیجه هجوم گروه‌های مختلف به این مناطق، اهالی آن مناطق دچار آسیب‌های فرهنگی و اجتماعی فراوانی شده‌اند، به‌نحوی که تغییر سبک زندگی و آداب و رسوم محلی تا



حد زیادی در چنین مناطقی قابل مشاهده است.

مهم‌تر از این، لازم است موضوعاتی که در فرایند قانونگذاری قرار می‌گیرند کاملاً از حیث فقهی و حقوقی مورد بررسی و مذاقه قرار گیرند تا ضمن اطمینان از انطباق آنها با موازین شرع، از همپوشانی‌های احتمالی با قوانین مشابه جلوگیری شود.

### ۵-۲-۳. یکسان‌انگاری وضعیت تمام نقاط کشور و تمام مصادیق

کشور ایران، با وجود اقلیم‌های متفاوت جغرافیایی، اقوام گوناگونی را با فرهنگ‌ها، اقتضائات اجتماعی و شرایط سوق‌الجیشی متفاوت در خود جای داده است، و در همین اقلیم‌ها نیز که با مرزهای استانی به‌صورت تقریبی از هم تفکیک شده‌اند، بسته به نوع شرایط اقتصادی و فرهنگی، دارای طبقه‌بندی و سبک زندگی‌های مختلفی هستند به‌نحوی که هر کدام از این مناطق نیازمند فراهم شدن تدابیر خاص خود در زمینه‌های مختلف اقتصادی، حقوقی، فرهنگی و... هستند.

علاوه‌بر این با توجه به گستره امورات اداری و اجرایی در سطح کشور، نهادها، دستگاه‌ها و مؤسسات مختلفی در حال فعالیت هستند که فعالیت و شرایط هر یک، از دیگر ارگان‌ها متمایز بوده و شرایط خاص خود را دارند.

در این میان، آنچه به‌شدت شرایط فعالیت و خدمت‌رسانی در مراکز حکومتی را با آسیب و چالش‌های جدی مواجه می‌کند، یکسان‌انگاری شرایط کشور و مصادیق متعدد در نقاط مختلف است به‌نحوی که به‌موجب برخی قوانین، احکام یکسانی برای مصادیق مختلف در سراسر کشور و ارگان‌های مختلف در نظر گرفته می‌شود.

این درحالی است که باید ضمن مطالعات میدانی دقیق و گسترده، در سطح کشور و نهاد‌های موضوع هر قانون، اقتضائات و شرایط خاص هر منطقه یا ارگان را شناسایی کرد و برای هر یک به‌صورت جداگانه و تخصصی چاره‌اندیشی نمود و درنهایت احکام متناسب با هر مورد را پیش‌بینی کرد؛ درعین‌حال باید دقت شود که به بهانه رعایت اقتضائات خاص هر منطقه یا دستگاه، تبعیض‌های ناروایی که نتیجه مقابل آن، بی‌عدالتی و اجحاف در حق سایرین است اتفاق نیفتد.

### ۶-۲-۳. ضعف قانونگذاری در راستای اجرای برخی اصول قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام

همان‌طور که در مطالب پیش‌گفته مورد اشاره قرار گرفت، قانونگذاری باید در چارچوب قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام باشد و نحوه عمل و حرکت در مسیری که این اسناد به‌اصطلاح بالادستی تعیین می‌کنند را مشخص کنند. بررسی عملکرد مجلس شورای اسلامی، طی ادوار گذشته حاکی از آن است که در این راستا با چالش‌ها و کاستی‌هایی مواجه بوده است. عدم قانونگذاری در راستای اجرایی شدن

برخی اصول قانون اساسی<sup>۱</sup> یا سیاست‌های کلی نظام به‌نحوی که به نوعی متروک مانده و تاکنون عملی نشده‌اند، و یا عدم قانونگذاری در وقت مقتضی به‌نحوی که شرایط سیاسی و اجتماعی جهت طرح بحث مناسب نبوده و تصویب آن با اقبال مواجه نمی‌شود را می‌توان به‌عنوان مصادیقی از این امر نام برد. از جمله مواردی که لازم است در عداد اولویت‌ها برای تصویب قانون قرار گیرد، اجرایی شدن برخی اصول قانون اساسی و نیز سیاست‌های کلی نظام است. در واقع ضروری است رویکرد مجلس نسبت به این اسناد، فعال باشد نه منفعل. توضیح اینکه در رویکرد منفعل، طرح‌ها و لوایح به جهات متعدد و با اهداف مختلف ارائه می‌شوند و صرفاً به جهت عدم مغایرت با قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام، مورد بررسی قرار می‌گیرند، در حالی که در رویکرد فعال، دغدغه اصلی قانونگذار اجرای قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام است، لذا در تعامل با قوه مجریه، به‌دنبال ترغیب دولت به ارائه لوایح مربوط به اجرای سیاست‌های کلی خواهد بود و در مواقع لزوم، کاستی‌های دولت در این زمینه را با ارائه طرح‌های مورد نیاز جبران خواهد کرد.

### ۷-۲-۳. ضعف کارشناسی پیش‌نویس‌ها

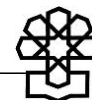
همان‌طور که در مطالب پیش‌گفته اشاره شده، تهیه پیش‌نویس، اولین و مهم‌ترین گام در فرایند قانونگذاری است. یک پیش‌نویس قوی و علمی، می‌تواند زمینه‌ساز تصویب قانونی راهگشا و مفید برای جامعه باشد، اما متأسفانه در بسیاری از موارد، به سبب تعجیل در به جریان انداختن طرح‌ها و لوایح، پیش‌نویس قوانین بدون انجام کارشناسی‌های لازم به صحن ارائه می‌شوند و بررسی‌های بیشتر، به کمیسیون‌ها موکول می‌شود. در ادامه به برخی از این آسیب‌ها که باید در مرحله تهیه پیش‌نویس رسیدگی و رفع شوند، اشاره می‌شود.

### ۱-۷-۲-۳. عدم کسب نظر ذی‌نفعان یا جامعه هدف

مخاطب هر قانون، یا کل جامعه است و یا بخش مشخصی از آن که به واسطه آن قانون، از حقوق و امتیازاتی برخوردار و در مقابل دارای وظایف و تکالیفی می‌شوند. اجرایی و عملیاتی شدن یک قانون ارتباط وثیقی با جامعه هدف دارد، به‌نحوی که میزان اثرگذاری احکام و تکالیف بر شئون اجتماعی، سیاسی و اقتصادی این مخاطبان، تعیین‌کننده مقبولیت و موفقیت در اجرای آن است، زیرا در صورت عدم مقبولیت، نه‌تنها به‌درستی اجرا نمی‌شود، بلکه مطالبه‌ای هم برای اجرای آن از سوی مردم و متولیان امر صورت نمی‌گیرد و حتی راهکارهایی برای دور زدن قانون و فرار از اجرای آن به‌وجود می‌آید.

در این راستا لازم است در مرحله اول افراد و نهادهای ذی‌نفع که تصویب قانون، ارتباط مستقیمی از حیث حقوق و تکالیف با آنها دارد، تعیین شود، سپس با تعیین سازوکار تعامل و برقراری ارتباط در

۱. مانند اصل یکصد و سی و نهم در خصوص صلح دعاوی راجع به موارد مهم داخلی، اصل یکصد و هفتاد و هفتم در خصوص بازنگری در قانون اساسی، صدر بند دهم اصل یکصد و دهم در خصوص سازوکار رسیدگی دیوان عالی کشور به تخلفات رئیس‌جمهور از وظایف قانونی.



چارچوب ضوابط و تشکیلات با اشخاص ذی‌ربط اعم از دولتی و خصوصی، نظرات و دیدگاه‌ها جمع‌آوری گردد و در نهایت با طراحی سامانه‌ای دقیق و کارشناسی، نظرات توسط مرکز پژوهش‌ها جمع‌بندی شوند. خاطر نشان می‌گردد، در نظرخواهی از بخش خصوصی باید نگاهی فراگیر داشت، و به هیچ وجه نباید آن را منحصر در اتاق‌های بازرگانی و تعاون دانست.

در مرحله بعدی و پس از کسب نظرات جامعه ذی‌نفعان و اعمال موارد ممکن در پیش‌نویس قانون، لازم است متن مزبور برای مدت مشخصی منتشر شده و از سایر اقشار جامعه نظرخواهی شود. البته لازم است پیش از این سازوکاری برای جمع‌آوری و جمع‌بندی این نظرات پیش‌بینی شود، تا اثربخشی مشارکت مردم در این فرایند تضمین گردد. پس از اعمال نظرات، باید متن جدید مجدداً در اختیار نهادهای ذی‌ربط و کارگروه تدوین آن قرار گیرد تا تغییرات جدید را بررسی کنند. برای اجرایی شدن این فرایند باید به‌موجب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس از پذیرش پیش‌نویسی که فاقد نظرخواهی از جامعه ذی‌نفعان باشد خودداری کرد.

۲-۷-۲-۳. نبود سند پشتیبان کارشناسی فقهی، اقتصادی، حقوقی، سیاسی، امنیتی، اجتماعی، فرهنگی و ...

به‌موجب مواد (۱۳۱)<sup>۱</sup>، (۱۳۵)<sup>۲</sup> و (۱۴۰)<sup>۳</sup> آیین‌نامه داخلی مجلس، طرح‌ها و لوایح باید دارای مقدمه توجیهی و دلایل لزوم تهیه پیشنهاد آن باشند و آنچه در عمل و رویه دولت و مجلس شاهد آن هستیم، اشاره‌ای گذرا به برخی مشکلات در حوزه موضوع طرح یا لایحه پیشنهادی است که بعضاً، به برخی آمار و ارقام هم متعرض شده‌اند، لکن در اغلب موارد، بیان دلایل توجیهی به چند خط توضیح مختصر خلاصه می‌شود. این درحالی است که در نظام مطلوب و کارآمد قانونگذاری، پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح باید مستند و مستدل به اسناد کارشناسی در حوزه‌های مختلف باشند و ضمن نظرخواهی از نهادهای تخصصی هر بخش، نظرات کارشناسی با در نظرگرفتن جامع‌نگری، به‌صورت یکپارچه و در ارتباط با محور اصلی موضوع بحث، جمع‌بندی شده و به‌صورت خروجی قابل بهره‌برداری برای نمایندگان ارائه شود؛ چراکه در برخی موارد ارائه گزارش‌های کارشناسی در قالب‌های تخصصی هر رشته و کنارهم گذاشتن آنها، برای آن دست از نمایندگانی که در آن رشته تخصص ندارند قابل فهم و بهره‌برداری نیست و باید نتیجه بررسی به‌صورت ملموسی توضیح داده شود. در این زمینه استفاده از متخصصان حوزه‌های میان‌رشته‌ای از جمله رشته‌های مدیریت، پژوهشگری و ... مفید فایده خواهد بود.

۱. ماده (۱۲۱)- «... طرح‌ها نیز همانند لوایح، باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود...».

۲. ماده (۱۲۵)- «لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید: ۱. دارای موضوع و عنوان مشخص باشد.

۲. دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود...».

۳. ماده (۱۴۰)- «طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها که باید دارای عنوان و مقدمه توجیهی مشخص و مواد متناسب باشد، مستقیماً یا توسط دولت به مجلس تقدیم می‌شود...».

۳-۷-۲-۳. استفاده نشدن صحیح از ظرفیت نخبگان (مانند مرکز پژوهش‌های مجلس) و بررسی

### جامع نکردن موضوع طرح یا لایحه توسط کارشناسان و متخصصان

ارتباط مستمر با مراکز تخصصی و پژوهشی و استفاده از ظرفیت نخبگان موجود در کشور، امری ضروری برای مجلس به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد قانونگذاری کشور است تا ضمن افزایش سطح تخصصی و عمق علمی، از آسیب‌هایی مانند مورد پیش‌گفته در خصوص عدم برخورداری قوانین از اسناد پشتیبان جلوگیری کند.

اگرچه در آیین‌نامه داخلی مجلس، استفاده از ظرفیت مرکز پژوهش‌های مجلس، پیش‌بینی شده است، لکن این امر برای نیاز پژوهشی مجلس کافی نیست چراکه اولاً کسب نظر از مرکز پژوهش‌ها در مرحله بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها در نظر گرفته شده درحالی‌که این نظرخواهی باید ابتدا در مرحله تهیه پیش‌نویس باشد، تا طرح‌های تقدیمی از غنای تخصصی بیشتری برخوردار شود و هزینه تغییر و اصلاح ایرادهای احتمالی کمتر شود و ثانیاً در همین مرحله نیز ضمانتی برای استماع نظر کارشناسی و ترتیب اثر به آن وجود ندارد؛ در نتیجه در مواردی ممکن است به‌رغم مخالفت صریح مرکز، طرح یا لایحه‌ای به تصویب برسد.

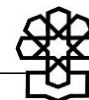
در حال حاضر رویه به‌نحوی است که هر نماینده می‌تواند ایده و دغدغه ذهنی خود را در حوزه‌های مختلف، در قالب پیش‌نویس طرح، به رشته تحریر درآورد و با امضای جمعی از نمایندگان آن را به جریان بیندازد، درحالی‌که باید این متن، پیش از ارائه به مجلس، توسط کارشناسان و متخصصان موضوع، مورد بررسی و مذاقه قرار گیرد و متن طرح پیشنهادی با همکاری بازوی کارشناسی مجلس، یعنی مرکز پژوهش‌ها تهیه شود تا از ارائه ایده خام و بدون پشتوانه کارشناسی جلوگیری شود. در این خصوص می‌توان به طرح‌هایی اشاره کرد که از حداقل پشتوانه کارشناسی برخوردار نیستند.

### ۳-۲-۸. عدم استفاده صحیح از تجربیات داخلی و سایر نظام‌های حقوقی در قانونگذاری

از جمله مواردی که لازم است در سند پشتیبان طرح‌ها و لوایح وجود داشته باشد، بررسی تجربیات داخلی و خارجی در خصوص موضوع مورد بحث است.

در برخی موارد، تجربیات موجود داخلی یا خارجی در مورد موضوع طرح یا لایحه بررسی نمی‌شود و مطالعه‌ای در خصوص آن صورت نمی‌گیرد، درحالی‌که ممکن است پیش از این و یا در زمان بررسی طرح یا لایحه، تجربه مشابهی، اعم از موفق یا ناموفق، وجود داشته باشد که مطالعه و بررسی نقاط قوت و ضعف آن، کمک شایانی به فرایند بررسی موضوع نماید، به‌نحوی‌که روند بررسی را تقویت و یا ارائه‌کنندگان طرح یا لایحه را از ادامه مسیر منصرف کند.

در برخی موارد نیز مشاهده می‌شود، در مطالعه تجربیات موجود، به بیان اجمالی چند خبر و گزارش اکتفا شده و همین امر انگیزه و ایده اولیه ارائه طرح یا لایحه می‌شود، و این درحالی است که شاید تجربه



مذکور در کشور مورد اشاره شکست خورده و یا متروک باشد.

### ۹-۲-۳. ضعف تعامل سازنده با نهادهای مرتبط توسط مرجع تهیه‌کننده پیش‌نویس‌ها

هریک از قوانین، مجریان و ناظران خاص و عامی دارند که به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم با احکام آن قانون مرتبط بوده و به نسبت این ارتباط، در جریان کم و کیف اجرا، نقاط قوت و ضعف، ظرفیت‌ها و آسیب‌ها و سایر مسائل مرتبط آن قرار دارند.

طرح‌ها و لوایح نیز دارای موضوعاتی هستند که غالباً مرتبط با مأموریت‌ها و مسائل یکی از نهادهای مسئول است و این نهادها به نسبت وظایف و تکالیف سازمانی خود با چالش‌ها و فرصت‌های آن موضوع آشنا هستند؛ به همین دلیل یکی از مهم‌ترین مرجع‌های کارشناسی برای تهیه‌کنندگان پیش‌نویس‌ها، همین نهادها و دستگاه‌ها هستند.

تعامل سازنده و مستمر تهیه‌کنندگان پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح با نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربطی که به‌نحوی با موضوع مرتبط هستند، از یک‌سو سبب غنای علمی و تخصصی، کاهش ایرادهای احتمالی متن و افزایش بازدهی آن می‌شود و از سوی دیگر، از آنجاکه این نهادها در واقع مجریان یا ناظران قانون مصوب خواهند بود، با کسب نظر آنها، می‌توان انتظار داشت تا حد مطلوبی با حسن اجرای قوانین مواجه شویم.

البته در این خصوص باید توجه داشت که تعامل و کسب نظر، به معنای رجحان بی‌دلیل منافع سازمانی و افزایش اختیارات یک نهاد یا سازمان نیست، و این امر با هدف آشنایی بیشتر با مشکلات، آسیب‌ها و فرصت‌های پیرامون موضوع و یافتن بهترین راه‌ها برای رفع آسیب‌ها و افزایش بهره‌وری در این باره است. متأسفانه در برخی موارد مشاهده می‌شود که ارتباط با نهاد ذی‌ربط منجر به لابی‌گری و افزایش بی‌دلیل اختیارات و کاهش مسئولیت‌ها شده و نقطه قوتی که می‌توانست مزیتی برای تهیه‌کنندگان پیش‌نویس باشد، به یک آسیب تبدیل شده است.

ارتباط با دستگاه‌های مرتبط در کنار تعامل با کارشناسان و کسب نظر از ذی‌نفعان به نوعی می‌تواند تبدیل به ساختاری برای تضمین کارآمدی یک قانون شود.

### ۱۰-۲-۳. عدم توجه به مرزهای تقنین و اجرا و قضا در تهیه پیش‌نویس‌ها

در نظام جمهوری اسلامی، تفکیک قوا و استقلال قوا، دو اصل از اصول پایه‌ای در حقوق اساسی هستند که به‌موجب اصل پنجاه‌وهفتم قانون اساسی<sup>۱</sup> به رسمیت شناخته شده‌اند، لکن تاکنون به‌رغم برخی تلاش‌های صورت گرفته، مرزهای اعمال قوای سه‌گانه به‌درستی مشخص نشده است.

آسیب اساسی زمانی آشکار می‌شود که اعمال قوای سه‌گانه که در قانون اساسی به آن تصریح شده است، منجر به ایجاد اختلافاتی می‌شود و روند اجرای امور کشور را با چالش‌هایی مواجه می‌کند. به‌عنوان

۱. اصل پنجاه‌وهفتم: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت برطبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.»

مثال به‌موجب اصل هفتادویکم قانون اساسی «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند». اما مشخص نیست این اختیار وضع قانون تا چه حدی باید باشد که دخالت مستقیم در امور قوای مجریه و قضائیه محسوب نشود. یا حتی در ارائه پیش‌نویس، اولویتی برای ارائه طرح یا لایحه در مسائل اجرایی و قضایی، از سوی قوای مجریه و قضائیه تعیین نشده است تا اقتضائات اجرا و قضا از سوی مسئولان در نظر گرفته شود، به‌طوری‌که مواردی پیش می‌آید که نهاد اجرایی یا قضایی، درگیر موضوعی خاص بوده و برای حل مشکلات مربوط، تدابیری برای سازمان خود اندیشه‌اند، که با ورود مجلس و گذراندن مصوبه‌ای، بدون در نظر گرفتن اقتضائات سازمانی، نهاد اجرایی یا قضایی درگیر مشکلات جدیدی شده‌اند.

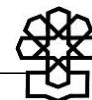
بر این اساس لازم است ابتدا مرزهای تقنین و اجرا و قضا به‌درستی تبیین شوند. البته جایگاه حل بخش مهمی از این مسئله در قانون اساسی است، اما با توجه به اینکه اصلاح قانون اساسی، در حال حاضر با توجه به فرایند دشوار آن راهکار در دسترس و سهل‌الوصولی نیست، لازم است این موضوع در ادبیات حقوقی تبیین شود و همان‌گونه که اعمال اختیار نمایندگان در سؤال از وزراء، با پیش‌شرط‌هایی در آیین‌نامه داخلی کنترل شده است، ارائه طرح‌ها و لوایح نیز ساختارمند شود و ضمن حفظ حقوق نمایندگان، در مسائل اجرایی اولویت با ارائه لایحه از سوی دولت و در مسائل قضائی اولویت با ارائه لایحه قضائی توسط قوه قضائیه باشد.

ناگفته نماند، در تعداد قابل توجهی از موارد، علت ورود مستقیم مجلس در مسائل اجرایی و قضایی، کوتاهی نهادهای متولی امر در قوای مجریه و قضائیه است؛ خصوصاً در مواردی که به‌دلیل حساسیت موضوع، این دو قوه تمایلی به ورود در مسئله و حواشی آن ندارند. اگر مسئولان ذی‌ربط، در وقت مقتضی و متناسب با نیاز روز جامعه، اقدام به طراحی، تدوین و ارائه لوایح اجرایی و قضایی کنند، در اکثر موارد نیازی به ارائه طرح از سوی مجلس نخواهد بود. نمونه این موضوع را می‌توان در «طرح تقویت و توسعه نظام استاندارد» مشاهده کرد که با وجود سازمان استاندارد و دیگر نهادهای متولی موضوع استاندارد در قوه مجریه، به‌دلیل عدم ورود دولت، از طریق نمایندگان و در قالب طرح پیشنهاد گردید.

### ۱۱-۲-۳. ترکیب موضوعات متعدد در پیش‌نویس واحد

به‌موجب مواد (۱۳۱)، (۱۳۵) و (۱۴۰) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، طرح‌ها و لوایح باید دارای موضوع و عنوان مشخص و نیز موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح یا لایحه باشند، امری که در نظام ما همچون بسیاری از نظام‌های حقوقی معتبر دنیا شناخته شده است، لکن در عمل به‌درستی اجرا نمی‌شود به‌نحوی که بخشی از قوانین مصوب مجلس فاقد تناسب مذکور بوده و دارای مواد و احکامی هستند که ارتباطی با موضوع آن قانون ندارد. اصلاح موادی از یک قانون ذیل قانون دیگر، تصویب احکام دائمی در جریان تصویب قوانین موقت، مانند قوانین برنامه و بودجه، درج احکام غیرمرتبط با موضوع یک





قانون و... از جمله مواردی است که حاکی از عدم رعایت این تناسب است.

یکی از نمونه‌های این عدم تناسب، ترکیب موضوعات متعدد در پیش‌نویس واحد است. مطالعه برخی از قوانین حاکی از آن است که به بهانه تجمیع احکام مرتبط با یک موضوع، مسائل مختلف اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و... از منظر خصوصی، جزایی و عمومی در یک قانون ذکر شده و آن را به کشکولی مشتمل بر موضوعات متعدد تبدیل کرده است، به‌عنوان مثال قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار، قانون رفع برخی موانع تولید، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱ و ۲ و... از جمله این قوانین هستند. نکته حائز اهمیت اینجاست که به‌رغم تنوع احکام این قوانین، مراجعه به آنها کفایت از دسترسی به احکام مورد نیاز در آن موضوع را نمی‌کند و علاوه بر آن باید به سایر قوانین کلان و موضوعی دیگر نیز مراجعه کرد.

نظام قوانین یک کشور، باید براساس قوانین اصلی و کلان ساختارمند شده و موضوعات فرعی ذیل این موضوعات اصلی، سازماندهی شوند. مسائل مختلف باید در چارچوب قوانین اصلی حل و فصل شوند، نه اینکه قوانین اصلی ذیل قانونی با موضوع خاص اصلاح و تکمیل شوند، به‌عنوان مثال در خصوص مسئله کسب و کار لازم است احکام مرتبط در قوانین اصلی همچون قانون تجارت، کار، بیمه، تأمین اجتماعی، مجازات اسلامی و... پیش‌بینی شود تا هم از تعدد موضوعی قوانین جلوگیری شود، هم از همپوشانی‌ها و تناقضات احتمالی.

برای تحقق این امر لازم است ابتدا قوانین اصلی احصا شده و ضمن اجرایی شدن دقیق نظام تنفیح قوانین و مقررات، احکام لازم را ذیل بخش‌های اصلی درج کرد.

### ۱۲-۲-۳. عدم ذکر ضمانت اجرای کافی و مناسب برای قوانین در موارد لزوم

مجریان قانون موظفند احکام مندرج در قوانین را بموقع، کامل و صحیح به اجرا درآورند و لازمه این امر، تکلیف مشخص و صریح قانون، همراه با تعیین صریح مجری یا مجریان است. با این وجود، اجرای قانون توسط مجریان نیاز به ضمانت‌هایی دارد که در موارد تخلف از اجرا، بتوان به استناد آن، با متخلف یا متخلفان برخورد کرده تا مکلف شوند نسبت به اجرای قانون تمکین کنند.

تکلیف قانونی بدون تعیین ضمانت اجرا یا تعیین نامناسب و ناکافی ضمانت اجرا، مسیری برای فرار متخلفان از اجرای قانون است چراکه در این صورت عدم اجرای قانون، هزینه مادی یا معنوی برای ایشان ندارد و لزومی برای اجرای قانون منطبق با موازین مندرج در مواد آن احساس نمی‌شود.

تعیین ضمانت اجرا باید متناسب با تخلف یا جرم احتمالی بوده و به‌روز باشد. به‌عنوان مثال لازم است ضمانت اجرای قوانین ناظر به جرائم مادر و تخلفات اساسی که خود زمینه‌ساز جرائم و تخلفات کوچک‌تر هستند، تشدید شوند تا مرتکبان احتمالی، ارتکاب جرم یا تخلف را دارای منفعت ندانسته و به اجرای قانون تمکین کنند. لازم است در جریان تصویب قانون، ضمن تعیین تکالیف و حقوق، ضمانت

اجراهای لازم هم در هر مورد پیش‌بینی شود تا نهادهای ناظر بتوانند با اقدام بموقع در این خصوص با متخلفان برخورد نمایند. درواقع تعیین ضمانت اجرا باید به‌عنوان یکی از ضرورت‌های اساسی جهت تصویب قانون باشد.

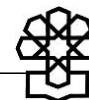
علاوه بر مورد فوق‌الذکر، از جمله مواردی که نیازمند تعیین ضمانت اجراست، تکلیف دولت به تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین است. در بسیاری از موارد دولت مکلف به تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون مصوب شده، اما اقدامی در راستای انجام این تکلیف نمی‌کند یا اینکه در موعد مقرر، تکلیف قانونی خود را انجام نمی‌دهد و همین امر سبب تضییع بسیاری از حقوق و انجام تخلفات و سوءاستفاده‌های شخصی و سازمانی می‌گردد.<sup>۱</sup>

درخصوص این مورد نیز لازم است مجلس شورای اسلامی در راستای انجام وظیفه نظارتی خود درخصوص اجرای قوانین مصوب، ضمانت اجرای لازم را برای تدوین و تصویب مقررات اجرایی قوانین در نظر بگیرد تا در صورت کوتاهی نهاد یا مسئولان ذی‌ربط، با فرد یا نهاد خاطی برخورد شود و با تصویب بموقع این مقررات، بسترهای لازم برای اجرای شدن قوانین مصوب مجلس فراهم شود.

### ۱۳-۲-۳. قوانین موقت و ذکر احکام دائمی در آنها

قوانین از حیث زمان اجرا به دو بخش قوانین دائمی و قوانین موقت تقسیم می‌شوند. اکثر قوانین مصوب مجلس، دائمی هستند به این معنا که از زمان تصویب تا زمانی که مرجع تصویب آن، یعنی مجلس شورای اسلامی درخصوص عدم اجرای آن مصوبه‌ای نگذرانند، لازم‌الاجرا هستند و محدود به هیچ زمانی نیستند، و درنهایت ممکن است طی سال‌های متمادی با اصلاحاتی مواجه شوند.

۱. به‌عنوان مثال، براساس گزارش معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی، از وضعیت قوانین مصوب اجلاسیه اول دوره دهم (از ابتدای دوره تا خرداد ۱۳۹۶)، از میان ۶۱ قانون منتشر شده، ۱۱ فقره قانون، نیازمند تصویب ۱۱۱ مورد آیین‌نامه و سایر مقررات لازم‌التصویب (مانند اساسنامه، بخشنامه، برنامه یا طرح اجرایی) بوده است، که از این میان تنها چهار آیین‌نامه اجرایی به تصویب رسیده است و ۱۰ قانون به شرح زیر، به علت عدم تصویب تمام یا بخشی از مقررات و آیین‌نامه اجرایی آنها، اجرایی نشده یا به‌صورت ناقص درحال اجرا هستند:
۱. قانون اصلاح موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی (مهلت تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن به پایان رسیده است)،
۲. قانون اساسنامه شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران (مهلت تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن به پایان رسیده است)،
۳. قانون اصلاح مواد (۳)، (۴) و (۲۴) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی (مهلت تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن به پایان رسیده است)،
۴. قانون انتزاع کمیته ملی پارالمپیک از کمیته ملی المپیک جمهوری اسلامی ایران (مهلت تهیه و تصویب دو (۲) آیین‌نامه اجرایی آن به پایان رسیده است)،
۵. قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی (مهلت تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن به پایان رسیده است)،
۶. قانون تأسیس و اداره مدارس و مراکز آموزشی و پرورشی غیردولتی (مهلت تهیه و تصویب شش (۶) آیین‌نامه اجرایی آن به پایان رسیده است)،
۷. قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (مهلت تهیه و تصویب یازده (۱۱) مقرر آن به پایان رسیده است و مهلت تهیه و تصویب هفده (۱۷) مقرر هنوز فرا نرسیده است)،
۸. قانون بودجه سال ۱۳۹۶ کل کشور (مهلت تهیه و تصویب هفت (۷) آیین‌نامه اجرایی آن به پایان رسیده است)،
۹. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) (مهلت تهیه و تصویب سی‌ویک (۲۱) مقرر آن به پایان رسیده است و مهلت تهیه و تصویب بیست‌وهشت (۲۸) مقرر هنوز فرا نرسیده است)،
۱۰. قانون حفاظت، احیاء و مدیریت تالاب‌های کشور (مهلت تهیه و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن فرا نرسیده است).



در مقابل قوانینی هستند که زمان اجرای آنها محدود است که این قوانین، خود به دو بخش تقسیم می‌شوند، قوانین آزمایشی (که از ماهیت موقت برخوردار نیستند) و قوانین ذاتاً موقت. قوانین آزمایشی قوانینی هستند که با تشخیص قانونگذار برای مدت مشخصی به اجرا درمی‌آیند و با پایان دوره زمانی تعیین شده، برای تمدید دوره آزمایشی، توقف اجرا و یا تصویب دائمی آن قانون، تصمیم‌گیری خواهد شد.

در کنار قوانین آزمایشی، قوانینی هستند که ذاتاً موقت بوده و قابل تمدید نیستند که عبارتند از: قوانین بودجه سالیانه و قوانین برنامه توسعه.<sup>۱</sup> اصل پنجاه و دوم قانون اساسی بودجه کشور را سالیانه دانسته و قوانین برنامه نیز به موجب قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ دارای مدت معینی هستند. موقت بودن ذاتی این قوانین ایجاب می‌کند تا تکلیف به اجرای احکام مندرج در آن و اعتبار آنها، صرفاً در بازه زمانی خاص این قوانین باشند. به عنوان مثال در قانون بودجه، نحوه هزینه‌کرد بودجه و روابط مالی دولت در طول یک سال پیش‌رو تعیین می‌شود و با گذشت یک سال از تاریخ تصویب، احکام آن از اعتبار ساقط شده و امکان اجرا ندارند، پس نمی‌توان احکامی در خلال آن درج کرد که ماهیتی دائمی یا بیش از بازه زمانی اجرای قانون مذکور را دارند.

همچنین قوانین برنامه نیز علی‌الاصول، مبین برنامه‌های دولت در طول پنج سال پیش‌رو است و باید امکانات، منابع و هزینه‌ها را در مسیر تعیین شده در قانون برنامه، ساماندهی کند. این احکام صرفاً برای یک دوره پنج‌ساله است و پس از آن از درجه اعتبار ساقط می‌شوند و باید قانون برنامه جدید به تصویب مجلس برسد. براین اساس قوانین برنامه باید مشتمل بر احکامی برای یک دوره پنج‌ساله و یا کمتر باشند، با این وجود در بسیاری از موارد در خلال تصویب قوانین بودجه و قوانین برنامه پنج‌ساله، احکامی درج می‌شود که ماهیت دائمی داشته و یا مدت زمان مورد نیاز برای اجرای آن بیش از سقف زمانی قوانین مذکور است، مانند واگذاری دائمی سازمان‌ها یا انحلال و ادغام آنها. تعداد این‌گونه موارد به قدری زیاد است که در قانون بودجه منجر به تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و در قانون برنامه منجر به تصویب قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه شد.

البته رویه شورای نگهبان هم در بررسی مصوبات مجلس در این امر دخیل است، چراکه برخی از مغایرت‌ها که در قوانین عادی مورد ایراد شورا قرار می‌گیرد، در خلال بررسی چنین قوانینی مورد توجه قرار نمی‌گیرند و نمونه بارز این مسئله عدم ذکر مغایرت با اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی در بررسی قوانین برنامه و بودجه سنواتی است.

۱. ناگفته نماند، در صورتی که پیش‌نویس قوانین برنامه و بودجه، در زمان مقرر به مجلس نرسد، و فرایند رسیدگی به آنها، به هر دلیلی، در مجلس به درازا بکشد، تا زمان تصویب قانون جدید، قانون سابق، مجرا خواهد بود، و از این حیث، برخی از این قوانین، موقتاً برای مدت کوتاهی تا زمان تصویب قانون جدید، تمدید شده‌اند.

### ۳-۳. آسیب‌های موجود در مرحله بررسی در کمیسیون

در ادامه بررسی آسیب‌های مربوط به فرایند تصویب قانون، نوبت به بررسی آسیب‌های موجود در مرحله رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های مجلس می‌رسد. کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، قانون و محور بررسی‌های تخصصی طرح‌ها و لوایح هستند و نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای در تصویب قوانین دارند، به‌نحوی که در صورت رسیدگی دقیق و کارشناسانه کمیسیون‌ها، و ارتباط مستمر و منضبط آنها با کارشناسان، متخصصان و دستگاه‌ها و نهادهای ذی‌ربط، قوانین قابل قبولی به‌عنوان خروجی و حاصل بررسی‌های مجلس شورای اسلامی ارائه خواهد شد و در مقابل، در صورتی که کمیسیون‌ها به‌درستی به وظایف خود عمل نکنند، قوانینی به تصویب خواهد رسید، که به جهت وجود ایرادهای متعدد، از یک‌سو با اصلاحات و تغییرات مکرر و متعددی مواجه خواهند شد و ازسوی دیگر دارای آثار نامطلوب اجرایی برای جامعه مخاطبان قانون خواهد بود. در ادامه به بررسی مهم‌ترین آسیب‌هایی خواهیم پرداخت که در این مرحله با آنها مواجه هستیم.

#### ۱-۳-۳. عدم حضور منظم و مشارکت فعال برخی نمایندگان در کمیسیون

طرح‌ها و لوایح با هدف بررسی دقیق و کارشناسانه به کمیسیون‌های تخصصی ذی‌ربط ارجاع می‌شوند، اما این بررسی‌ها مشروط به حضور منظم نمایندگان و مشارکت فعال ایشان در کمیسیون‌هاست؛ شرطی که در مواردی و به دلایل متعدد فراهم نیست و سبب می‌شود فرایند قانونگذاری آن‌گونه که انتظار می‌رود در کمیسیون‌ها طی نشود.

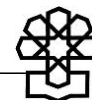
به‌موجب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون‌ها به دو گروه تخصصی و خاص تقسیم می‌شوند.<sup>۱</sup> هریک از نمایندگان باید عضویت یکی از کمیسیون‌های تخصصی را بپذیرند فلذا تمامی نمایندگان، به‌غیر از رئیس مجلس تنها در یکی از کمیسیون‌های تخصصی عضو هستند.

ازسوی دیگر کمیسیون‌های خاص، با ترکیبی از اعضای کمیسیون‌های تخصصی تشکیل می‌شوند. همین امر سبب می‌شود در زمان برگزاری همزمان کمیسیون‌های خاص و تخصصی، امکان حضور نماینده در یکی از کمیسیون‌ها فراهم نشود. همچنین در جریان بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی، امکان مشارکت نمایندگان در کمیسیون‌هایی که در آنها عضو نیستند، مقدور نمی‌باشد.

محدودیت ساعات کاری مجلس هم سبب می‌شود با اشتغال نمایندگان به امورات حوزه انتخابیه و رسیدگی به درخواست مراجعین و نیز تداخل زمانی برگزاری کمیسیون‌ها، فرصت کافی جهت حضور در کمیسیون‌ها به‌طور مستمر و منظم را نداشته باشند.

البته میزان اهتمام مجلس به برگزاری جلسات کمیسیون‌ها تأثیر بسزایی در تعیین اولویت، برای

۱. ماده (۴۲) - مجلس دارای کمیسیون‌های خاص شامل کمیسیون‌های مشترک، ویژه، تلفیق، تحقیق، تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس، اصل نودم (۹۰) قانون اساسی، و کمیسیون‌های تخصصی با محدوده وظایف مشخص به‌شرح مواد این آیین‌نامه خواهد بود...



نمایندگان محترم، در تنظیم برنامه‌ها و جلسات دارد به نحوی که در زمان تداخل برنامه‌ها، اولویت را به حضور در جلسات کمیسیون‌ها بدهند.

حضور مستمر و مداوم نمایندگان در کلیه ساعات برگزاری جلسات کمیسیون و تنظیم برنامه سایر جلسات و قراردادهای کاری به نحوی که با جلسات کمیسیون تداخل نداشته باشد، از جمله ضرورت‌های اجتناب‌ناپذیری است که عدم توجه جدی به آن باعث کاهش کیفیت مصوبات کمیسیون می‌شود. علاوه بر این، حضور آگاهانه نمایندگان محترم همراه با مطالعه کافی و کسب مشاوره‌های تخصصی از کارشناسان متخصص در موضوع مورد بحث، نقش مؤثری در مشارکت فعال نمایندگان و در نتیجه افزایش کیفیت مصوبات کمیسیون‌ها خواهد داشت.

### ۲-۳-۳. روشن نبودن آیین بررسی کمیسیون‌ها در آیین‌نامه داخلی

کمیسیون‌های خاص و تخصصی متناسب با نیازهای تخصصی مجلس، جهت بررسی طرح‌ها و لوایح و سایر موضوعات مرتبط با حیطه وظایف و تکالیف مجلس تشکیل شده‌اند و هدف از تفکیک تخصصی آنها، انجام بررسی‌های کارشناسانه با در نظر گرفتن اقتضائات هریک از حوزه‌های ذی‌ربط است. این اقتضائات ایجاب می‌کند تا کمیسیون‌های خاص و مجموعه کمیسیون‌های تخصصی، از آیین رسیدگی مشخص و روشنی برخوردار باشند؛ به‌عنوان مثال، در خصوص نحوه عملکرد کمیسیون اصل نود، با آنکه اصل نودم قانون اساسی به تعیین نحوه عملکرد این کمیسیون توسط قانون اشاره‌ای نمی‌کند، لکن ضرورت این مهم، منجر شد تا مجلس با تصویب قانون «نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» تشکیلات، صلاحیت و حدود اختیارات این کمیسیون را مشخص نماید. علاوه بر این قانون «اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نود با دستگاه‌های دولتی جهت رسیدگی به شکایات مردم» مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۰۱، قانون «الحاق یک تبصره به ماده‌واحد مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۰۱ مجلس شورای اسلامی راجع به اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نود با دستگاه‌های دولتی» مصوب ۱۳۶۴/۰۲/۰۵، قانون «نحوه گزارش کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی» مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۰۳ نیز به این موضوع می‌پردازد.

با این بیان لازم است در خصوص سایر کمیسیون‌های خاص نیز به‌صورت خاص تعیین تکلیف شود و برای آیین بررسی مجموعه کمیسیون‌های تخصصی نیز در آیین‌نامه داخلی مجلس تعیین تکلیف شود. عدم تعیین بازه زمانی و نحوه تشکیل این کمیسیون‌ها منجر به آسیب‌هایی در نحوه عملکرد آنها شده است از جمله در خصوص کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس، نبود ضابطه و معیار برای تشکیل جلسات، سبب شده است تا در هر دوره قانونگذاری جلسات متعددی برای اصلاح آیین‌نامه داخلی تشکیل شود که نتیجه آن اصلاح مکرر آیین‌نامه داخلی مجلس بوده است در صورتی که جلسات این کمیسیون می‌تواند به‌صورت موردی یا در بازه زمانی مشخصی از هر دوره مجلس جهت اصلاح آیین‌نامه داخلی

تشکیل شود و باقی جلسات به پیگیری اجرای صحیح آیین‌نامه داخلی اختصاص یابد؛ و یا درخصوص کمیسیون‌های فرعی مجلس، جایگاه آنها در فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح و یا سایر موضوعات مرتبط، به‌درستی تبیین نشده است. در برخی موارد کمیسیون‌ها موضوعاتی را که به‌عنوان کمیسیون فرعی تعیین می‌شوند، به‌دقت رسیدگی نمی‌کنند، و در فرض بررسی مطلوب و کارشناسانه، نظرات کمیسیون‌های فرعی، در کمیسیون اصلی به‌درستی مورد توجه قرار نمی‌گیرد و اساساً به‌دلیل همزمانی کمیسیون‌ها، امکان حضور نماینده‌ای از کمیسیون‌های فرعی در کمیسیون اصلی جهت دفاع از نظرات کمیسیون متبوع خود به‌درستی فراهم نیست مگر اینکه نماینده یا نمایندگان مذکور در جلسه کمیسیون متبوع خود غیبت داشته باشند.

همچنین درخصوص ضمانت اجرای عدم حضور و مشارکت اعضا در کمیسیون‌ها، لزوم انجام مطالعات و برگزاری جلسات کارشناسی، نحوه بررسی نظرات و استماع نظر مرکز پژوهش‌ها و بسیاری از موارد دیگر لازم است در آیین‌نامه داخلی تعیین تکلیف شود.

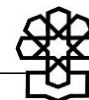
### ۳-۳-۳. ضعف در فرایند تقسیم تخصصی نمایندگان در کمیسیون‌ها

تعیین اعضای کمیسیون‌ها در مواد (۴۰) و (۴۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده است. به‌موجب این مواد، به‌منظور آشنایی نمایندگان با سوابق تحصیلی و کاری یکدیگر، معاونت قوانین موظف است اسامی نمایندگان را به همراه تحصیلات (مستند) و تجربه و سابقه عضویت در کمیسیون‌ها (در صورتی که سابقه نمایندگی داشته باشند)، در اختیار نمایندگان قرار می‌دهد. اعضای کمیسیون‌ها توسط شعب و در دو مرحله تعیین می‌شوند. در مرحله اول هر نماینده ملزم است برای عضویت در یک کمیسیون، حداقل دو کمیسیون را به ترتیب اول و دوم پیشنهاد دهد. صلاحیت اعضای هر شعبه برای عضویت در کمیسیون‌های مجلس براساس پیشنهاد نماینده و رأی اکثریت نسبی اعضای شعبه تعیین می‌شود.

گزارش اولیه شعب تقدیم هیئت‌رئیس شده و در بین نمایندگان تکثیر می‌شود و پس از دریافت نظرات نمایندگان و بررسی پیشنهاد‌های شعب، هر شعبه مجدداً تشکیل جلسه می‌دهد و با توجه به گزارش منتشرشده و بررسی همه اولویت‌ها، دوباره نامزدهای خود را برای هر کمیسیون انتخاب و به هیئت‌رئیس گزارش می‌دهند.

سازوکاری هم تعیین شده تا مجلس بتواند در زمانی که تعداد نمایندگان معرفی شده از ظرفیت هریک از کمیسیون‌ها بیشتر شود، تدابیر لازم را اتخاذ کند.

ایراد این رویه، ضعف در فرایند تقسیم تخصصی نمایندگان است؛ توضیح اینکه نمایندگان با تخصص‌های مختلف در بین شعب تقسیم شده‌اند و درواقع شعب مجلس دارای پراکندگی تخصصی هستند؛ این درحالی است که کمیسیون‌های تخصصی نیازمند تمرکز تخصصی هستند و متخصصان هر



حوزه باید با همفکری، بهترین و مناسب‌ترین گزینه‌ها را برای عضویت در کمیسیون‌ها انتخاب کنند. در واقع مناسب‌ترین افراد برای تعیین اعضای هر کمیسیون، متخصصان حوزه مربوط به آن هستند که باید با همفکری و هماهنگی، افراد شایسته‌تر را برگزینند؛ البته در کنار دغدغه تخصص‌گرایی باید به عنصر جامعیت نیز در انتخاب اعضای کمیسیون‌ها توجه کرد، تا نگاه تک‌بعدی در آن حاکم نشود.

#### ۴-۳-۳. تشکیل جلسات کمیسیون‌ها خارج از مجلس شورای اسلامی

به موجب ماده (۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس «محل دائمی مجلس شورای اسلامی ساختمان بهارستان است و جلسات مجلس در این محل، رسمیت دارد. تعیین هر محل دیگر با پیشنهاد هیئت‌رئیس و رأی موافق دوسوم نمایندگان حاضر در جلسه رسمی مجلس است»<sup>۱</sup> بالتبع تشکیل جلسات کمیسیون‌ها نیز در مجلس شورای اسلامی است و مستفاد از ذیل ماده (۷۰) آیین‌نامه این است که هر کمیسیون در مجلس باید دارای محلی جهت برگزاری جلسات و نگهداری اسناد و اوراق مربوط باشد که رویه فعلی هم بر این روال است.

با این وجود بررسی روند مذاکرات درخصوص طرح‌ها و لوایح نشان می‌دهد، بعضاً جلسات کمیسیون‌ها خارج از محل مجلس، و به دعوت از نهاد یا دستگاه موضوع طرح یا لایحه برگزار می‌شود. دلیل این امر نیز خروج نمایندگان از فضای اداری مجلس، و قرار ملاقات‌ها و جلسات متعددی است که مانع تمرکز نمایندگان روی موضوع مورد بررسی است، تا بتوانند به‌نحو دقیق‌تر و در مدت زمان کمتری، بحث را به نتیجه برسانند. اگرچه ظاهر این دلیل، موجه به نظر می‌رسد، اما معایبی نیز بر آن مترتب است که می‌تواند در تعارض با توجیه این امر مبنی بر رسیدگی دقیق و کارشناسانه موضوع باشد.

#### ۵-۳-۳. نبود نظارت بر نمایندگان دستگاه‌های اجرایی در کمیسیون‌ها

مطابق با آیین‌نامه داخلی مجلس، هنگام بررسی طرح‌ها و لوایح، از دستگاه اجرایی ذی‌ربط دعوت می‌شود، تا نماینده‌ای را جهت بیان نظرات دستگاه و تبیین ابعاد تخصصی و فنی موضوع، معرفی نماید.<sup>۱</sup> حضور کارشناسان نهادها و دستگاه‌های مرتبط با موضوع طرح و لایحه فرصتی مغتنم جهت فهم و تبیین دقیق‌تر ابعاد موضوع است، لکن این فرصت، بعضاً با چالش‌هایی همراه می‌شود که در ادامه به برخی از این موارد اشاره می‌شود.

از جمله این چالش‌ها، در مواردی عدم اطلاع و آگاهی کافی نماینده دستگاه با موضوع مورد بررسی است، و در نتیجه هدف از وضع چنین قاعده‌ای در عمل محقق نخواهد شد. گاهی نیز نماینده دستگاه، از

۱. ماده (۱۴۷)- «کمیسیون اصلی موظف است در رسیدگی به طرح‌ها و لوایح از وزرا و یا بالاترین مقام دستگاه‌های اجرایی مرتبط با موضوع، مرکز پژوهش‌ها، دیوان محاسبات، نمایندگان کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان که در موعد مقرر پیشنهاد خود را ارائه نموده‌اند و عنداللزوم نماینده بخش خصوصی اعم از اتاق‌های بازرگانی و صنایع و معادن، کشاورزی، تعاون، اصناف، تشکلهای کارگری، انجمن‌ها و اتحادیه‌ها و مجامع صنفی، صنعتی، معدنی و کشاورزی حسب مورد دعوت نماید و پس از رسیدگی گزارش خود را در مهلت مقرر به هیئت‌رئیس مجلس تقدیم کند.»  
ماده (۱۵۰)- «کمیسیون‌ها موظفند، در موقع رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، از وزرا و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط دعوت بعمل آورند.»

اختیار تام جهت بیان نظرات برخوردار نیست، و به همین جهت از بیان نظرات خودداری می‌کند زیرا ممکن است در صورت بیان مخالف با نظرات دستگاه متبوع، مورد مؤاخذه قرار گیرد؛ همین موضوع سبب می‌شود در برخی موارد نمایندگان از نظر رسمی دستگاه مربوطه به درستی مطلع نشوند.

در این خصوص لازم است، نهاد یا دستگاه مربوطه، نظر خود را به صورت رسمی و مکتوب به کمیسیون اعلام کند، تا نمایندگان نسبت به آن اطلاع اولیه داشته باشند و در نهایت نماینده دستگاه جهت تبیین نظرات و ارائه توضیحات لازم در جلسه حضور یابد. در حال حاضر، غالباً نمایندگان دستگاه‌های اجرایی نظراتشان را به صورت شفاهی و در میان مذاکرات کمیسیون ارائه می‌کنند که لزوماً نمی‌تواند نظر رسمی آن دستگاه باشد زیرا در برخی موارد، نظر ارائه شده از سوی نماینده دستگاه با نظر رسمی دستگاه موضوع بحث در تناقض بوده است.

از دیگر ایرادهایی که به این امر وارد است، رأی‌گیری در حضور نماینده دستگاه است. در بسیاری از موارد شخص وزیر یا رئیس سازمان موضوع بحث، در جلسات کمیسیون شرکت می‌کنند که سبب می‌شود نمایندگان عضو کمیسیون نتوانند آزادانه رأی خود را اعلام کنند و برخی ملاحظات بر رأی نمایندگان اثر بگذارد. اگرچه در کمیسیون‌ها سامانه رأی‌گیری الکترونیکی تعبیه شده است، با این وجود، ایراد مذکور به دو جهت به قوت خود باقی است. اولاً ممکن است برآیند رأی مخالف نمایندگان، به منزله تقابل آنها با مسئول مربوطه تلقی شود، و ثانیاً در برخی موارد رأی‌گیری کماکان به صورت دستی انجام می‌شود که شایسته است، پس از استماع نظرات نماینده دستگاه ذی‌ربط، خصوصاً در زمانی که بالاترین مقام دستگاه حضور دارد، رأی‌گیری در غیاب ایشان انجام شود و لازم است این امر در آیین‌نامه تصریح شود.

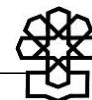
یکی دیگر از آسیب‌های حضور نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، در برخی موارد، عدم مشارکت مؤثر آنها در جریان مذاکرات و عدم توانشان در تبیین نظر دستگاه متبوعشان است که در این خصوص نیز لازم است، کمیسیون، گزارشی از عملکرد نماینده دستگاه‌ها را به صورت دوره‌ای به دستگاه ذی‌ربط ارائه کند.

در برخی موارد، دستگاه موضوع بحث تعداد زیادی نماینده معرفی می‌کند، تا به جهت تکثر تعداد و بیان مکرر نظرات، در تصمیم کمیسیون تأثیر بگذارد که در این خصوص نیز لازم است برای حضور نمایندگان دستگاه‌ها، سقف تعیین شود و از حضور تعداد بیش از سقف تعیین شده، جلوگیری گردد.

در مجموع ضابطه‌ای برای نمایندگان دستگاه‌های اجرایی تعیین نشده است، که چه کسانی به عنوان نماینده دستگاه شناخته می‌شوند و صلاحیت حضور در جلسات را دارند، سقف تعداد افراد معرفی شده چند نفر است، بسته به شرایط و اهمیت موضوع چه مدت زمانی امکان حضور و بیان نظرات در کمیسیون را دارند، و آیا می‌توان در حضور ایشان رأی‌گیری کرد یا خیر؛ که لازم است این موارد به نحو دقیق و کاملی تبیین شود.

همچنین می‌بایست هر کمیسیون در نامه دعوت از دستگاه‌ها، تصریح کند تا هر دستگاه، ضمن





ارسال مکتوب نظرات خود، نماینده آگاه به ابعاد کارشناسی و تخصصی که متناسب با سطح و موضوع جلسه از جایگاه سازمانی لازم برخوردار باشد را معرفی کند.

#### ۳-۴. آسیب‌های موجود در مرحله بررسی در صحن علنی

نتیجه بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها، به صحن علنی مجلس فرستاده می‌شود تا درخصوص سرنوشت آن تعیین تکلیف شود. نمایندگان مجلس، پس از بررسی متن پیشنهادی، همراه با مطالعه نتایج بررسی کمیسیون‌ها که در قالب گزارش کمیسیون اصلی ارائه می‌شود، در کنار گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس، به بحث و تبادل نظر پیرامون موضوع می‌پردازند و درنهایت با انجام رأی‌گیری، درخصوص تصویب یا عدم تصویب طرح یا لایحه، تعیین تکلیف می‌کنند.

این مرحله نیز مانند مراحل پیش‌گفته دارای آسیب‌های خاصی است که لازم است مورد بررسی قرار گرفته و حتی‌المقدور مرتفع شوند.

#### ۳-۴-۱. امکان بررسی پیشنهاد جدید نمایندگان در صحن بدون بررسی در کمیسیون

در فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، کمیسیون‌ها نقش اصلی را ایفا می‌کنند، و بررسی تخصصی و دریافت نظرات کارشناسی نمایندگان و صاحب‌نظران توسط آنها صورت می‌گیرد. در این میان در صورتی که هریک از نمایندگان درخصوص مفاد طرح یا لایحه، نکته یا پیشنهادی داشته باشد، می‌تواند در زمان مقرر به کمیسیون ذی‌ربط ارائه کند و در صورت نیاز جهت تبیین نظر خود در جلسات کمیسیونی که عضو آن نیست شرکت نماید؛ با این حال، در بسیاری از موارد، نمایندگان به دلایل مختلفی نظر خود را در زمان مقرر به کمیسیون ارائه نمی‌کنند و یا حتی ممکن است در جریان رسیدگی در صحن علنی، پیشنهادی داشته باشند که در هر صورت، می‌توانند در فرایند مشخصی، به‌ترتیب پس از رأی‌گیری درخصوص مصوبه کمیسیون، پیشنهادهای چاپ شده اصلاحی، پیشنهاد چاپ شده بازگشت به لایحه یا طرح اصلی، پیشنهاد چاپ شده درباره حذف کل ماده‌واحد یا هریک از مواد و اجزای گزارش کمیسیون اصلی، و درنهایت رأی‌گیری مجدد در مورد مصوبه کمیسیون، امکان دریافت پیشنهاد جدید نمایندگان وجود دارد.

علاوه بر پیشنهادهای جدید نمایندگان که در صحن دریافت می‌شوند، پیشنهادهای چاپ شده نیز لزوماً، مورد بررسی کمیسیون اصلی قرار نگرفته‌اند و نمایندگان می‌توانند، پیشنهادهای مکتوب خود را پس از چاپ شدن گزارش کمیسیون اصلی، به هیئت‌رئیس تقدیم کنند. ارائه پیشنهاد و رسیدگی به آن در صحن علنی بدون بررسی تخصصی در کمیسیون، به بار کارشناسی طرح‌ها و لوایح آسیب می‌زند بنابراین باید پیشنهادهای جدید جهت بررسی به کمیسیون ارجاع شود. در صورت تأیید، پیشنهاد به‌عنوان مصوبه کمیسیون ارائه خواهد شد و در صورت رد توسط کمیسیون، می‌توان این پیشنهادهای را از دستور

کار خارج کرد و یا همراه با دلایل رد پیشنهاد از سوی کمیسیون به صحن علنی بازگرداند.

### ۲-۴-۳. نبود نظارت بر نمایندگان دستگاه‌های اجرایی در صحن مجلس

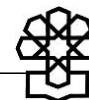
آسیب‌هایی که در خصوص نبود نظارت بر نمایندگان دستگاه‌های اجرایی در کمیسیون مطرح شد، در خصوص صحن مجلس نیز وارد است، و این پایش و بررسی عملکرد، می‌بایست در صحن علنی مجلس نیز وجود داشته باشد. به موجب قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، هیئت‌رئیس می‌تواند مسئولان دستگاه‌های اجرایی و قضایی اعم از دولتی یا غیردولتی را برای دفاع و توضیح طرح یا لایحه دعوت نماید.<sup>۱</sup> علاوه بر این دستگاه‌های مورد اشاره در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، می‌توانند در جلساتی که موضوع دستور مجلس مرتبط با وزارتخانه و سازمان آنها باشد شرکت کنند.<sup>۲</sup> لذا این امکان وجود دارد که نماینده دستگاه ذی‌ربط، به دنبال افزایش ارتباط و چانه‌زنی جهت تأمین نظر نمایندگان باشد که در این خصوص لازم است بر رفتار نمایندگان دستگاه‌های اجرایی نظارت شود.

### ۳-۵. آسیب‌های موجود در فرایندهای نظارت در تقنین

اگرچه نظارت بر اجرای قانون یکی از دو وظیفه مهم و اساسی مجلس شورای اسلامی است لکن لازمه حسن انجام امور در مجلس، نظارت بر حسن اجرای فرایندهای پیش‌بینی شده برای انجام وظایف نمایندگی است. رهبر معظم انقلاب با اشاره به این موضوع، نظارت بر روند عملکرد نمایندگان مجلس را ضروری دانسته و می‌فرماید: «مجلس نسبت به دستگاه‌های اجرایی کشور شأن نظارتی دارد - که خوب، چیز بسیار بااهمیتی هم هست - یک شأن نظارتی هم برای خود مجلس و برای آحاد نمایندگان تعریف کنید. من معتقدم که شما دو سال دیگر توی مجلسیید، معلوم نیست بعد از این توی مجلس باشید یا نباشید؛ ممکن است دیگر هرگز گذارتان به مجلس نیفتد؛ اما صدها و صدها نفر در طول زمان از اینجا عبور خواهند کرد؛ کسانی خواهند آمد و روی این صندلی‌ها خواهند نشست. اگر شما امروز توانستید یک سازوکار کنترلی متقن و محکم برای نظارت بر کار نماینده پایه‌گذاری کنید، تا هر وقتی که این دستگاه خوب کار کند، اجرش مال شماست؛ مزد الهی‌اش مال شماست. آن طرف قضیه هم متأسفانه همین جور است. اگر امروز با قدرتی که خدا به شما داده - توان نمایندگی - می‌توانید این ابزار کنترلی را کار بگذارید، ولی کار نگذارید، از شما سؤال خواهد شد... خوب، نماینده - مثل همه‌ی ماها - در معرض اینجور لغزش‌ها و آسیب‌ها قرار دارد. مال، فتنه‌انگیز است. این، حرف من نیست؛ حرف امام سجاد (علیه‌السلام) است؛ «المال الفتون»؛ مال فتنه‌انگیز. پول، فتنه‌انگیز است؛ دل‌ها را از راه در می‌برد؛ خیلی‌ها را می‌لرزاند؛

۱. تبصره «۱» ماده (۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس.

۲. «ماده (۸) -...تبصره «۲» - رئیس و دادستان دیوان محاسبات، معاون امور مجلس هریک از وزیران و آن عده از کارکنان مجلس که حضور آنان در صحن مجلس ضروری باشد و معاونان امور مجلس دیگر دستگاه‌ها و نهادها با اجازه هیئت‌رئیس حق حضور در جلسات را دارند. این افراد می‌توانند در جلساتی که موضوع دستور مجلس مرتبط با وزارتخانه و سازمان آنها باشد شرکت نمایند.»



کسانی که آدم خیال نمی‌کند این‌ها هم بلغزند، اما آدم می‌بیند گاهی می‌لغزند. قدرت هم همین جور است، رودربایستی هم همین جور است، محبت‌ها هم همین جور است، دشمنی‌ها هم همین جور است؛ ماها را می‌لغزند. یک جایی باید بر کارش نظارت کند»<sup>۱</sup>. ایشان در جای دیگری تصریح می‌کنند: «من پارسال به شما عرض کردم که در داخل مجلس شورای اسلامی، خودنظارتی بگذارید. این، همان تقوای جمعی است. مجموعه، خود را بپاید. حالا حرف‌هایی گوشه کنار زدند که نماینده باید آزاد باشد، چه باشد. کسی با آزادی نماینده مخالف نیست؛ با کج‌رفتاری نماینده مخالف است. یک نماینده کج‌رفتار ممکن است مجلس شورای اسلامی را بدنام کند، متهم کند؛ حیف نیست؟ مجلس به این عظمت، این نهاد قانونی اساسی در کشور»<sup>۲</sup>.

با نگاهی به نظام حقوقی سایر کشورها نیز می‌توان وجود سازوکارهایی برای نظارت بر رفتار نمایندگان را ملاحظه کرد. در تبیین این موضوع باید گفت که به‌علت شأن و جایگاه خاص مجالس مقننه در تمام کشورها، ابزارهایی برای نظارت بر نمایندگان در نظر گرفته شده است. با وجود این، مجموعه سازوکارهای در نظر گرفته شده برای نظارت بر فعالیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی قابل ارتقا به‌نظر می‌رسد. در تبیین این موضوع می‌توان قوانین ناظر بر فعالیت نمایندگان مجلس را به دو دسته قوانین عام و خاص نظارت بر رفتار نمایندگان، دسته‌بندی کرد از جمله مهم‌ترین منابع قانونی عام که از آن، نظارت بر عملکرد منتخبان مردم در مجلس شورای اسلامی برداشت می‌شود، اصل نود قانون اساسی<sup>۳</sup>، ماده (۲۶) آیین‌نامه داخلی ناظر بر شکایت از عملکرد هیئت‌رئیس<sup>۴</sup> و مواد (۸۰) تا (۸۳) آیین‌نامه داخلی در خصوص اداره جلسات مجلس شورای اسلامی<sup>۵</sup> است.

۱. بیانات در دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۱۳۸۹/۲/۱۸.

۲. بیانات در دیدار نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۰/۲/۸.

۳. **اصل نودم:** هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتبا به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند.

۴. **ماده (۲۶) -** هرگاه نمایندگان به کیفیت اداره جلسات یا سایر امور مجلس و نحوه ایفای وظایف رئیس یا سایر اعضای هیئت‌رئیس معترض باشند، می‌توانند طی تقاضای کتبی با امضای حداقل بیست و پنج نفر و یا به درخواست کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس، تشکیل هیئت رسیدگی به اعتراضات، مرکب از رؤسای کمیسیون‌های تخصصی و اعضای کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس را درخواست نمایند. کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مکلف است ظرف سه روز نسبت به تشکیل هیئت‌رسیدگی به اعتراضات، اقدام نماید. هیئت اخیر مکلف است ظرف ده روز با حضور سه نفر از منتخبین معترضین، به موضوع رسیدگی نماید. در صورتی که اکثریت اعضای هیئت رأی بر عدم صلاحیت فرد مورد اعتراض دادند عضویت وی در هیئت‌رئیس تعلیق می‌گردد. گزارش هیئت در این باره در جلسه غیرعلنی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در اولین جلسه علنی مجلس بدون بحث به رأی‌گیری گذاشته می‌شود. در صورت رد عدم صلاحیت، عضو مزبور به‌کار خود ادامه خواهد داد و در غیر این صورت از سمت خود مستعفی شناخته می‌شود و حق شرکت در انتخابات مجدد آن دوره را ندارد.

۵. **ماده (۸۰) -** نمایندگان براساس مسئولیت نمایندگی، متعهد و ملتزم به حفظ حیثیات مجلس و نمایندگان و رعایت نظم و نوبت و اجرای آیین‌نامه داخلی می‌باشند. در مواردی که نماینده‌ای رعایت تعهدات فوق را ننماید اقدامات ذیل به‌ترتیب از طرف رئیس به‌عمل خواهد آمد:

۱. تذکر شفاهی در جلسه علنی،

۲. اخطار در جلسه علنی،

۳. احضار و توبیخ متخلف در جلسه هیئت‌رئیس.

**ماده (۸۱) -** رئیس جلسه نسبت به نمایندگانی که از موضوع مذاکره خارج می‌شوند و یا بدون اجازه صحبت می‌کنند و همچنین نسبت به نمایندگانی که به‌واسطه عدم رعایت آیین‌نامه داخلی یا به‌انحاء دیگر رعایت نظامات مجلس را نمی‌نمایند تذکر می‌دهد.

قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱ نیز به‌عنوان قانون خاص نظارت بر رفتار و عملکرد نمایندگان مجلس قابل ذکر است. براساس این قانون هیئت نظارت که متشکل از هفت نفر از نمایندگان مجلس است با اکثریت مطلق آراء نمایندگان انتخاب می‌شود. صلاحیت این هیئت محدود به رسیدگی به گزارش‌های واصله درباره سوءاستفاده و تخلف مالی یا اخلاقی نماینده و درآمدها و هزینه‌های غیرمستعارف وی، گزارش‌های مربوط به رفتار خلاف شئون نمایندگی، گزارش‌های واصله درباره اعمال خلاف امنیت ملی کشور و سایر اعمال مجرمانه از بعد انتظامی و گزارش‌های هیئت‌رئیس درباره غیبت، تأخیر و بی‌نظمی نماینده موضوع مواد (۷۸) تا (۸۱) و (۸۸) تا (۹۱) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی می‌باشد. مبتنی بر این قانون اولاً هیئت نظارت بر عملکرد نمایندگان، صلاحیت‌های محدودی دارد، به بیان دقیق‌تر قانونگذار عادی برای این هیئت حق نظارت اولیه را پیش‌بینی نکرده است. ثانیاً ضمانت اجرای طراحی شده در ماده (۶۰) این قانون<sup>۱</sup> در مواردی فاقد بازدارندگی کافی به‌نظر می‌رسد. با نگاهی به فرایند قانونگذاری می‌توان آسیب‌های حوزه نظارت را در موارد زیر خلاصه کرد:

### ۱-۵-۳. نبود نظام نظارتی دقیق جهت نظارت بر عملکرد نمایندگان

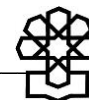
مبتنی بر قانون اساسی یکی از مهم‌ترین وظایف مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، وظیفه قانونگذاری است و آنچه در قانونگذاری دارای اهمیت فراوانی می‌باشد حضور مؤثر و آگاهانه عموم نمایندگان در این فرایند است. درحالی‌که عدم وجود ابزارهای نظارتی کارا و دارای ضمانت اجرا، در زمینه رسیدگی به عملکرد نمایندگان درخصوص مشارکت فعال، آگاهانه و متعهدانه در فرایند تقنین، به‌عنوان آسیبی در فرایند قانونگذاری مطرح است. ازجمله اقداماتی که می‌تواند به تقویت نظارت بر عملکرد نمایندگان کمک کند تا به‌نحو فعال‌تری در فرایندهای قانونگذاری مشارکت نمایند، شفافیت عملکرد نمایندگان و ارائه گزارش عملکرد دقیق آنها به افکار عمومی است.

علاوه بر این درخصوص نظارت بر رفتارهای خارج از عرف نمایندگی و تعیین مصادیق و معیارهای آن نیز می‌توان تعیین تکلیف کرد رفتارهایی همچون برقراری لابی‌های اقتصادی، دخالت در عزل و

**ماده (۸۲)-** در صورتی‌که رئیس به یکی از نمایندگان دو بار تذکر داد و نماینده مجدداً از حدود نظم خارج گردید، رئیس به او اخطار می‌کند.

**ماده (۸۲)-** توبیخ که سبب درج در پرونده و گزارش در مجلس می‌شود در موارد ذیل اجرا می‌گردد:

۱. در صورتی‌که نماینده‌ای پس از اخطار در همان جلسه از حدود نظم خارج شود.
  ۲. در صورتی‌که نماینده‌ای ظرف یک ماه چهار مرتبه در جلسات متوالی یا شش مرتبه در مجموع مورد تذکر واقع شده باشد.
  ۳. کسانی که بیش از سه جلسه متوالی یا در مجموع پنج جلسه در یک ماه تأخیر غیرمجاز داشته باشند.
۱. **ماده (۶۱).** هیئت با توجه به اهمیت تخلفات و شرایط و موقعیت ارتکاب آنها نسبت به اعمال یک یا چند مجازات ذیل که طبق ماده (۶۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی قابل اجراء است، تصمیم می‌گیرد:
- الف) تذکر شفاهی بدون درج در پرونده،
  - ب) تذکر کتبی با درج در پرونده،
  - پ) اخذ تعهد کتبی مبنی بر عدم تکرار تخلف،
  - ت) کسر حقوق از یک ماه تا یک سال به میزان یک دوم،
  - ث) محرومیت از عضویت در مجامع و شوراهای کمیته‌های تحقیق و تفحص،
  - ج) محرومیت از نامزدی برای عضویت در هیئت‌رئیس مجلس و هیئت‌رئیس کمیسیون‌ها،
  - چ) اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه غیرعلنی توسط رئیس مجلس،
  - ح) اعلام یک یا چند تخلف نماینده در جلسه علنی توسط رئیس مجلس.



نصب‌های اجرایی در سطح حوزه‌های انتخابیه و ... .

### ۲-۵-۳. نبود سازوکار نظارتی کافی بر عملکرد کمیسیون‌ها

یکی دیگر از ابعاد مهم وجود نظارت بر مجلس شورای اسلامی نظارت بر عملکرد کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی است. به بیان دقیق‌تر عملکرد کمیسیون‌های تخصصی مجلس به‌عنوان نهاد و مرجعی تخصصی که بررسی پیچیدگی‌های فنی و تخصصی یک موضوع را بر مبنای ضوابط قانونگذاری برعهده دارد و موظف است بدون جهت‌گیری، اقدام به مطالعه موضوعات ارجاعی کند، نیازمند نظارت است. برای نمونه نظارت بر عملکرد کمیسیون تلفیق، می‌تواند مانع از انحراف احتمالی در تخصیص منابع و اعتبارات شود در مقابل، عدم وجود نظارت جامع و هدفمند، مانع عدالت توزیعی شده و سبب برخورداری نامتوازن دستگاه‌ها و نهادها، و نیز برخورداری نامتوازن برخی استان‌ها نسبت به سایرین می‌گردد. ذکر این نکته ضروری است که نتیجه عدم توجه به ابزار نظارتی بر کمیسیون‌های تخصصی در مجلس موجب تضعیف قوانین مصوب نیز می‌شود و هر میزان اهتمام مجلس به برگزاری منظم جلسات، پیگیری فرایند مذاکرات و نیز بررسی‌های تخصصی، بیشتر باشد، قانون مصوب نیز از اتقان و عمق بیشتری برخوردار خواهد بود.

### ۳-۶. آسیب‌های مرتبط با ارجاع مصوبات به مجمع تشخیص مصلحت نظام

به‌موجب اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی «مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بدانند 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». براساس ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام و ماده (۲۰۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی زمانی که مصوبه مجلس با ایراد شورای نگهبان مبنی بر مغایرت با شرع یا قانون اساسی مواجه شود، جهت اصلاح و رفع ایراد به مجلس بازگردانده می‌شود و در که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام همچنان بر رأی خود باقی باشد، رئیس مجلس مصوبه مذکور را همراه با گزارش جامع و مکتوب شورای نگهبان و نیز دلایل اصرار مجلس بر نظر مصلحتی خود (صورت مذاکرات) به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌کند.

بررسی دقیق‌تر این فرایند حاکی از آسیب‌هایی است که در برخی موارد اشکالاتی را در نظام قانونگذاری ایجاد کرده و یا می‌تواند سرمنشأ ایرادهای جدیدی باشد که در ادامه به بررسی این موارد خواهیم پرداخت.

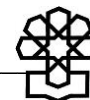
### ۱-۶-۳. نبود فرایند مشخص جهت بازبررسی و اصلاح مصوبات مجمع

آن‌گونه که بیان شد، مصوبات مجلس شورای اسلامی پس از طی فرایند مشخصی جهت تعیین تکلیف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌شود و نظر مجمع در خصوص مصوبه مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان فصل‌الخطاب خواهد بود. اما محل اشکال در این است که این مصوبه همانند تمام قوانین مصوب، با گذشت زمان نیازمند بازبررسی و انجام اصلاحات مورد نیاز است و بر این اساس باید طریق مشخصی برای این امر در نظر گرفته می‌شود، اما بررسی قوانین مربوط نشان‌دهنده آن است که چنین امری به‌درستی پیش‌بینی نشده است. توضیح اینکه به‌موجب نظر تفسیری شماره ۴۵۷۵ شورای نگهبان، مورخ ۱۳۷۲/۰۳/۰۳، در پاسخ به سؤال ریاست وقت مجمع تشخیص مصلحت نظام، مبنی بر این که «آیا مجمع می‌تواند پس از تصویب و ابلاغ مصوبات خود درباره آنها تجدیدنظر کند؟» چنین بیان می‌دارد که: «مجمع تشخیص مصلحت نظام نمی‌تواند مستقلاً در مواد قانونی مصوبه خود تجدیدنظر کند».

در همین راستا و در پاسخ به بخش دیگر استفسار فوق‌الذکر در خصوص اینکه «آیا مجلس شورای اسلامی و سایر مراکزی که به‌نحوی حق تعیین ضوابط و مقررات و قوانین را دارند می‌توانند مصوبات مجمع را رد و نقض و یا فسخ و ابطال کنند؟» نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۰۷/۲۴ به این شرح اعلام می‌گردد که «هیچ‌یک از مراجع قانونگذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدبّه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد و در مواردی که موضوع به‌عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم‌له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد».

همان‌گونه که از متن نظر تفسیری برمی‌آید، امکان دخل و تصرف مجلس در مصوبات مجمع که مربوط به اختلاف نظر مجلس و شورای نگهبان است، وجود دارد، مشروط بر این است که اولاً زمان معتدبّه‌ی از تصویب مصوبه در مجمع گذشته باشد و ثانیاً تغییر مصلحت موجه باشد. اما سؤال اینجاست که معیار تعیین زمان معتدبّه چیست و کدام مرجع صلاحیت تشخیص موجه بودن تغییر مصلحت را دارد؟ آیا مجلس باید از مجمع تشخیص در خصوص این دست از مصوبات استعلام کند؟، یا اینکه مستقلاً می‌تواند به استناد تشخیص خود مبنی بر گذشت این زمان و موجه بودن تغییر مصلحت اقدام به اصلاح آن نماید؟

رویه شورای نگهبان بر این است که براساس این نظر تفسیری، طرح‌ها و لوایحی که مربوط به اصلاح مصوبات مجمع تشخیص است را مغایر با اصل یکصد و دوازدهم می‌داند. به‌عنوان نمونه در نظر شماره ۹۴/۱۰۲/۱۰۵۵ مورخ ۱۳۹۴/۰۳/۰۹ در مورد لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت



نظام اداری و مقابله با فساد، این‌گونه بیان کرده است: «نظر به اینکه موادی از این قانون مورد ایراد شورای نگهبان بوده که با اصرار مجلس مکرر شورای اسلامی مطابق اصل یکصدودوازده قانون اساسی به مجمع محترم تشخیص مصلحت نظام ارجاع و درنهایت به تصویب آن مجمع رسیده است، بنابراین مواد مذکور علاوه بر اینکه دارای همان اشکالاتی است که در نظریه سابق این شورا آمده است، از آنجاکه قانون مزبور آزمایشی و دارای مدت معین بوده و مهلت مقرر منقضی گردیده است، علی‌هذا مغایر اصل یکصدودوازده قانون اساسی نیز می‌باشد». که درنهایت، تمدید مهلت اجرای آزمایشی این قانون با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام صورت پذیرفت.

همچنین در نظر شماره ۹۳/۱۰/۳۲۸۴ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۲۱ درخصوص طرح الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، ماده (۵۴) این طرح را به‌دلیل اینکه محل مصرف مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را تغییر داده است، مغایر اصل یکصدودوازده قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ این شورا دانسته است.

در حال حاضر و پس از اصلاح آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، در تبصره «۲» ماده (۲۵) این آیین‌نامه مقرر گردیده است «مصلحت مورد نظر مجمع، حسب مورد دارای زمان معین خواهد بود» با این وجود اولاً تکلیف مصوباتی که قبل از این اصلاحیه به تصویب رسیده‌اند مشخص نیست و شورای نگهبان، کمافی‌السابق نسبت به طرح‌ها و لوایح مربوط به این مصوبات، ایراد فوق‌الذکر را وارد می‌داند و ثانیاً، در مصوبات اخیر مجمع در این زمینه نیز، مواردی هستند که زمان در نظر گرفته نشده است. به‌عنوان مثال قانون پیشگیری از وقوع جرم در تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۱ ازسوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با اصلاحات کلی در شش ماده و پنج تبصره، موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد و قانون رسیدگی به داریبی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، در تاریخ ۱۳۹۴/۰۸/۰۹، با اصلاحات کلی در ۶ ماده و ۲۹ بند و ۳ تبصره به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. در هیچ‌یک از این دو قانون که پس از ایراد شورای نگهبان و اصرار مجلس بر مصوبه خود به مجمع ارسال شدند، زمانی برای تعیین مصلحت در نظر گرفته نشده است و درکل مشخص نیست این دسته از مصوبات با چه سازوکاری باید مورد بازبررسی قرار گیرند.

### ۲-۶-۳. عدم وجود حدنصاب جهت ارجاع موضوع به مجمع

اصل نودویکم قانون اساسی هدف از تشکیل شورای نگهبان را پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها بیان کرده است و شورای نگهبان نیز در راستای تحقق این هدف، مطابق اصول هفتادویک، هفتادودو، نودویک و نودوچهار قانون اساسی، مانع از تصویب طرح‌ها و لوایحی می‌شود که با موازین شرع یا قانون اساسی مغایر باشند.

در این میان گاهی مصلحت نظام اسلامی ایجاب می‌کند که به‌رغم وجود مغایرت مذکور، قانونی به

تصویب برسد که مرجع بررسی و تصمیم‌گیری در این موضوع مجمع تشخیص مصلحت نظام است. همان‌گونه که در بخش پیشین بیان شد، سازوکار ارجاع مصوبه به مجمع، به این نحو است که پس از ایراد شورای نگهبان، مصوبه به مجلس بازگردانده می‌شود و مطابق ماده (۲۰۲) قانون آیین‌نامه داخلی، در صورتی که مجلس با در نظر گرفتن حفظ مصلحت نظام، همچنان بر رأی خود باقی باشد رئیس مجلس مصوبه مذکور را به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال می‌کند.

این اصرار همانند روال معمول سایر مصوبات عادی مجلس، با رأی اکثریت مطلق نمایندگان حاضر صورت می‌پذیرد در حالی که علی‌القاعده اصرار بر تصویب مصوبه‌ای، مغایر با موازین شرع مقدس اسلام یا قانون اساسی، باید واجد دلایل متقن و منطقی و پشتوانه قابل دفاع کارشناسی باشد و نصاب بالاتری از نمایندگان منطق و اتقان این مصلحت را بپذیرند، بنابراین باید راهکاری ارائه شود که مصوبات مذکور با رأیی مشابه سایر مصوبات معمول مجلس (نصف به علاوه یک نمایندگان حاضر) به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده نشوند و از نصاب بالاتری جهت ارجاع برخوردار باشند.

### ۳-۶-۳. عدم رأی‌گیری به مصلحت بودن ارجاع به مجمع به‌رغم مخالفت با شرع و قانون اساسی

در ادامه نکات مذکور در بخش قبل، آسیب دیگری که در مورد فرایند ارجاع مصوبات در مورد مجمع تشخیص مصلحت نظام قابل اشاره است، به موضوع رأی‌گیری در این زمینه مربوط می‌شود. در فرایند فعلی پس از رفت و آمدهای مصوبه در کمیسیون‌ها، صحن و شورای نگهبان، نمایندگان به اصرار بر مصوبه مجلس رأی می‌دهند و این ذهنیت وجود دارد که برای رفع مشکل یا حل معضلی از نظام، به‌رغم ایراد شورای نگهبان، بر این مصوبه اصرار ورزیده می‌شود. در حالی که اگر مشخصاً عنوان رأی‌گیری، رأی به مصلحت بودن ارجاع مصوبه به مجمع تشخیص به‌رغم مغایرت با شرع و قانون اساسی باشد، نمایندگان بیشتر متذکر این امر می‌شوند که این مصوبه با آنکه با شرع یا قانون اساسی مغایر است، مورد مصلحت نظام است و از این حیث اصرار بر تصویب آن وجود دارد.

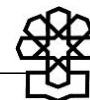
رأی به مصلحت تصویب قانون مغایر با شرع یا قانون اساسی به‌جای رأی به اصرار بر مصوبه مجلس، می‌تواند توجه نمایندگان را بیش از پیش به موضوع جلب کند.

## ۴. آسیب‌های مربوط به مرحله پس از اتمام فرایند قانونگذاری

### ۴-۱. آسیب‌های مربوط به مرحله ابلاغ و اطلاع‌رسانی قوانین

هرچند براساس موازین حقوقی جهل به قانون مسموع نیست، اما در عالم واقع، عامه مردم به دلایل مختلف از جمله عدم دسترسی به سامانه به‌روز و منقح قوانین، تراکم قوانین مصوب و... نسبت به بسیاری از قوانین و احکام مندرج در آن بی‌اطلاع هستند و در مواردی که از تصویب قوانین مطلع می‌شوند نیز،





نسبت به احکام مندرج در آن تفهیم نشده‌اند، لذا لازم است ضمن تصویب و ابلاغ قوانین مصوب، درخصوص تفهیم قوانین و تشریح ابعاد آن تدابیری اندیشیده شود و راهکارهایی برای این مهم در نظر گرفته شود.

در ادامه به بیان دو آسیب اصلی در این زمینه می‌پردازیم.

#### ۱-۴. سردرگمی مخاطبان به نبود سامانه به‌روز و منقح قوانین

از زمان تشکیل مجلس در ایران تاکنون، قوانین متعددی به تصویب رسیده است که در طول این تاریخ صد و ده‌ساله، بسیاری از این قوانین دستخوش تغییرات اساسی و یا اصلاحات جزئی شده‌اند. در این میان، این تغییرات در برخی از قوانین مصوب مجلس متعدد و بعضاً با فواصل زمانی کوتاه صورت گرفته است. همین امر در کنار عدم تنقیح قوانین، موجب سردرگمی مخاطبان و اشخاص ذی‌ربط در امر اجرای قوانین شده است، به گونه‌ای که در بسیاری از موارد دسترسی به یک متن قانونی که واجد اصلاحات و تغییرات بعدی باشد، دشوار است. لذا وجود سامانه یا سازوکاری که وظیفه اعمال اصلاحات قوانین را به‌نحو صحیح داشته باشد از جمله ضروریات امر اجرای مناسب قوانین است.

شایان ذکر است، به‌موجب قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مصوب ۱۳۸۹/۰۴/۰۸، معاونت قوانین مجلس، وظیفه تنقیح کلیه قوانین کشور و اعلام قوانین معتبر و حاکم را از طریق سازوکارهای پیش‌بینی شده در این قانون، برعهده دارد، که تاکنون اقدامات انجام گرفته ازسوی این معاونت منجر به ارائه منقح قوانین نشده است.

#### ۲-۴. عدم تفهیم قانون به مخاطبان

فهم قانون، از جمله لوازم ابتدایی اجرای صحیح و بموقع آن است و مخاطبان قانون زمانی می‌توانند احکام مندرج را به‌درستی اجرا کنند که اولاً در جریان حکم قرار بگیرند و نسبت به تصویب آن اطلاع داشته باشند و ثانیاً حکم مصوب و اقتضانات و ابعاد آن را به‌درستی درک کرده باشند، در غیر این صورت، به‌رغم تلاش برای اجرای قانون، مسیری غیر از آنچه مدنظر قانونگذار بوده است طی می‌شود.

به‌عنوان مثال می‌توان با استفاده از ظرفیت رسانه ملی و تبیین و تشریح قوانین مصوب توسط متخصصان امر، خصوصاً نمایندگان عضو کمیسیون اصلی، نسبت به تفهیم مخاطبان اقدام کرد.

#### ۲-۴. آسیب‌های موجود در مرحله نظارت بر اجرای قانون

مجلس شورای اسلامی و نمایندگان آن براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دارای دو وظیفه بسیار مهم قانونگذاری و نظارت بر فعالیت‌های قوه مجریه هستند. این نظارت شامل نظارت بر اجرای قوانین و نیز نظارت بر قانون مصوب مجلس از حیث پایش اثرات، آسیب‌ها و نقاط ضعف آن می‌شود.

قوانین مجلس شورای اسلامی، ترسیم‌کننده مسیر حرکت دولت و مردم و مبنای عمل دستگاه‌های مختلف اعم از عمومی و خصوصی در چارچوب قانون اساسی و سیاست‌های کلی نظام است و تمامی اشخاص حقیقی و حقوقی ملزم به رعایت قوانین مصوب مجلس هستند و همین امر ایجاب می‌کند تا بر حسن اجرای قوانین از جهات مختلف نظارت شود، از جمله نظارت بر اجرای قانون و فراهم آمدن لوازم اجرایی آن توسط دستگاه‌های ذی‌ربط و همچنین نظارت بر حسن عملکرد قوانین مصوب به نحوی که با پایش و آسیب‌شناسی بموقع، نواقص و ایرادهای قانون که مانع از اجرای صحیح آن شده و یا اجرای آن را مستلزم آسیب‌هایی کرده است برطرف شود. لکن این نظارت با آسیب‌هایی مواجه است که در ادامه به تبیین آن خواهیم پرداخت.

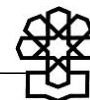
#### ۱-۲-۴. نبود ضمانت اجرای عدم نگارش آیین‌نامه اجرایی قوانین

مستند به اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی، این امکان برای مجلس وجود دارد که هیئت وزیران یا هریک از وزرا را مکلف به تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون مصوب نماید تا نحوه عمل اشخاص و دستگاه‌ها در راستای اجرایی شدن قانون تعیین شود، لکن در موارد متعددی، مرجع تعیین شده، به دلایل مختلف، از تدوین آیین‌نامه اجرایی مدنظر سر باز زده و یا مراجع مزبور، تصویب آن را به تأخیر می‌اندازند و همین امر اجرایی شدن قانون را با چالش مواجه کرده و عملاً مصوبه مجلس را متروک و غیر عملیاتی می‌نماید. با وجود ضرورت تدوین و تصویب بموقع آیین‌نامه اجرایی قوانین و وجود موارد متعدد تخلف از انجام این تکلیف قانونی در زمان مقرر، لکن ضمانت اجرای مشخصی برای این امر تعیین نشده است و معمولاً ابزار نظارت سؤال و استیضاح نیز برای این مهم به کار برده نمی‌شوند.

#### ۲-۲-۴. عدم نظارت جامع و مستمر بر اجرای صحیح قانون

حسن اجرای قوانین، لازمه حفظ نظامات سیاسی و اجتماعی در جوامع مدنی است، و به همین دلیل، قانون اساسی دستگاه‌هایی را برای نظارت بر این مهم در بخش‌ها و زمینه‌های مختلف تعیین کرده است؛ لکن در بین دستگاه‌های متولی امر نظارت بر اجرای قوانین، مجلس شورای اسلامی به‌عنوان مرجع تصویب‌کننده قوانین، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

مجلس باید بتواند به‌صورت مستمر و جامع بر اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های مختلف، از جمله وزارتخانه‌ها، نظارتی فعال داشته باشد، تا اطمینان حاصل کند، قوانین مصوب به‌درستی اجرا می‌شوند و اگر احیاناً ایرادی در مسیر اجرای آنها وجود دارد، در حیطه صلاحیت و اختیارات خود، آسیب را مرتفع کرده و حسب مورد، با استفاده از ابزارهای نظارتی که به‌موجب قانون اساسی برای مجلس پیش‌بینی شده است با متخلف یا متخلفان احتمالی در سطوح مختلف برخورد کند، اما این موضوع نیز در مواردی با آسیب‌هایی، از جمله موارد زیر مواجه است.



۱-۲-۲-۴. ضعف در استفاده مناسب از ابزارهای نظارتی مجلس و ضعف عملکرد نیروهای نظارتی به موجب قانون اساسی، علاوه بر سؤال، استيضاح و تحقیق و تفحص، ابزارهای مختلفی در اختیار مجلس وجود دارد که می‌تواند به حسن انجام وظایف نظارتی آن کمک کند که در ادامه به چند مورد از آنها اشاره می‌کنیم:

الف) یکی از ابزارهای نظارتی، حضور نمایندگان ناظر از سوی مجلس شورای اسلامی در مجامع، هیئت‌ها و شوراهاست و ساماندهی آنها برعهده معاونت نظارت مجلس است. عملکرد صحیح و حضور منظم نمایندگان ناظر و دقت نظر در بررسی حسن اجرای قوانین در این شوراها می‌تواند نظارتی مجلس را بهبود بخشد. با این وجود ابهاماتی که در آیین‌نامه داخلی درخصوص نحوه حضور ناظران، طریقه گزارشگیری و ضمانت اجرای تخلف از انجام وظایف نظارتی-غیر از حضور- وجود دارد که رفع آنها می‌تواند به تقویت نظارت مجلس در این زمینه منجر شود.

ب) کمیسیون اصل نودم قانون اساسی وظیفه رسیدگی به شکایات از طرز کار مجلس، قوه مجریه و قضائیه را برعهده دارد که برای رسیدگی به این امر، به‌جز انجام نامه‌نگاری و درخواست پاسخ از نهاد مورد شکایت، می‌تواند شخصاً یا از طریق کمیسیون‌های ذی‌ربط، درخواست تحقیق و تفحص کند. همچنین می‌تواند انجام رسیدگی‌های لازم را از دیوان محاسبات یا سازمان بازرسی کل کشور بخواهد. به موجب بند «ب» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، اصلاحی ۱۳۹۳/۰۷/۱۵، کمیسیون اصل نودم قانون اساسی از جمله نهادهایی است که با درخواست آن، سازمان بازرسی مکلف به انجام بازرسی‌های فوق‌العاده است. توفیق کمیسیون در حسن انجام وظایف نظارتی منوط به بررسی کارشناسانه و دقیق نیروهای نظارتی خصوصاً در دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور است.

ج) به موجب اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی، «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به‌ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد...».

لازمه انجام نظارت‌های جامع و مستمر، اولاً استفاده مناسب، مستمر و بموقع از ابزارهای نظارتی و ثانیاً حصول اطمینان از حسن اجرای قوانین و مقررات، عملکرد صحیح نیروهای نظارتی منطبق با وظایف قانونی است. ضعف عملکرد بخشی از این نیروها منجر به ناکارآمدی نظارت و عدم تحقق اهداف مورد نظر خواهد شد. هماهنگی و همکاری مستمر میان مجلس و دستگاه‌های نظارتی، علاوه بر تقویت اشراف مجلس بر حوزه‌های تحت نظارت خود، به پویایی و کارآمدی دستگاه‌های نظارتی کمک می‌کند و سبب می‌شود این دستگاه‌ها، عملکرد خود را در مقایسه با سایر نهادهای ذی‌ربط در امر نظارت تقویت کنند، خصوصاً زمانی که قرار است حاصل بررسی‌ها، در نهادی مانند مجلس مقایسه، جمع‌بندی و بهره‌برداری شود.

## ۲-۲-۴. نبود سیستم به‌روز نظارت مستمر

تعدد دستگاه‌های زیرمجموعه قوای سه‌گانه، تنوع و تکثر قوانین و مقررات مربوط و حجم بالای بودجه و گردش مالی این دستگاه‌ها امکان نظارت مستمر و جامع را تا حدی ناممکن می‌سازد و در صورت انجام نظارت، از کیفیت و دقت اقدامات می‌کاهد. یکی از الزامات تحقق این نظارت، وجود سیستم به‌روز نظارت است که اطلاعات مورد نیاز دستگاه‌های نظارتی و نتایج اقدامات آنها برای دستگاه‌های نظارتی به اشتراک گذاشته شود تا بتوان اقدامات دستگاه‌ها و حسن انجام وظایفشان، منطبق بر موازین قانونی را رصد کرد. متأسفانه در حال حاضر سیستم به‌روز نظارت که نتایج اقدامات گذشته در آن ثبت شده باشد، و آن دسته از جریان امور دستگاه‌ها که امکان ثبت دارند، در این سیستم قابل رصد باشد موجود نیست و دستگاه‌های نظارتی نیز از نتایج اقدامات یکدیگر، به‌درستی مطلع نیستند؛ همین امر یکی از دلایلی است که انجام نظارت‌های موازی، صرف هزینه‌های فراوان و فرار احتمالی متخلفان از نظارت دقیق و موشکافانه را نتیجه می‌دهد.

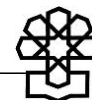
مجلس شورای اسلامی می‌تواند برای نظارت بر اجرای مصوبات خود، سامانه‌ای را تعریف کند که وضعیت قوانین، نحوه اجرای آن، عملکرد دستگاه‌های ذی‌ربط، ایرادها و نواقص قانون مصوب و سایر ملزومات این امر در آن ثبت و به‌روز شده و امکان رصد مستمر و منظمی را برای خود فراهم نماید تا چتر نظارتی مجلس بر همه قوانین مصوب مجلس گسترده شود.

## ۳-۴. آسیب‌های مربوط به پایش قوانین

### ۱-۳-۴. عدم پایش مستمر آثار اجرا و میزان کارآمدی و اثربخشی قوانین

طرح‌ها و لوایح پس از تهیه و تدوین پیش‌نویس با گذر از مراحل متعددی چون کمیسیون‌های تخصصی، مرکز پژوهش‌های مجلس، صحن علنی و شورای نگهبان، با پیش‌فرض انجام بررسی‌ها و مطالعات کارشناسانه به تصویب رسیده و به‌عنوان قانون مصوب ابلاغ می‌شوند؛ لکن این انتهای راه نیست. بی‌تردید هیچ‌یک از قوانین مصوب، خالی از نقص و ایراد نبوده و در مسیر اجرا، با مشکلاتی مواجه هستند و بعضاً مشکلاتی را نیز برای مخاطبان خود ایجاد می‌کنند، خصوصاً در ابعادی که ارتباط روشنی با بُعد تخصصی و موضوع مستقیم خود نداشته‌اند. به‌عنوان مثال تصویب قانونی با موضوع اقتصادی ممکن است آثار فرهنگی بسیاری برای مردمان ساکن حوزه اجرای آن قانون ایجاد نماید که از دید تصویب‌کنندگان مغفول مانده است.

باید پس از تصویب، ابلاغ و اجرای قوانین، در بازه‌های مشخصی، قوانین مصوب از منظرهای گوناگون فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، زیست‌محیطی و... پایش شود و آثار مثبت و منفی آن مورد سنجش قرار گیرد و اگر در مسیر اجرا با مشکلاتی مواجه است درخصوص رفع نواقص و مشکلات، تدبیر شود.



### ۲-۳-۴. نبود معیار ارزیابی آثار مختلف قوانین

پایش قوانین، قبل از هر چیز نیازمند شاخص و سنجه ارزیابی است. هرچند روش‌های مختلفی برای ارزیابی‌های موضوع بحث وجود دارد، لکن این روش‌ها به نسبت مبانی، نیازها و شاخص‌ها متفاوت است. جدای از عدم پیش آثار قوانین از جنبه‌های مختلف که خود یک آسیب جدی است، غالباً معیار روشن و مصوبی برای انجام این پیش وجود ندارد تا اولویت‌های مجلس و نظام قانونگذاری در حوزه‌های مذکور را نمایان کند و به این جهت، اجرایی و عملیاتی شدن این اقدام ضروری را با مشکل مواجه می‌کند. لازم است شاخص‌های مدنظر مجلس بررسی و احصا شوند و معیارهای لازم برای ارزیابی آثار مختلف قوانین، مورد مطالعه قرار گرفته و تعیین شوند و سپس مبتنی بر این معیارها و شاخص‌ها، پیش آثار قوانین از طریق مراجع تخصصی ذی‌ربط انجام شده و نتایج آن در اختیار نمایندگان قرار گیرد. یکی از اقدامات مهمی که در تعیین این معیارها مؤثر است، هدف‌گذاری دقیق و کارشناسانه در تصویب قوانین، خصوصاً در مرحله تدوین مقدمه توجیهی و پیوست‌های کارشناسی است، به نحوی که در متن مربوطه مشخص شود که با اجرای قانون مصوب مجلس، انتظار می‌رود چه اتفاق مثبتی بیفتد و احیاناً چه آثار قابل پیش‌بینی بر حوزه‌های مختلف، مانند فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و... می‌گذارد و آیا هزینه فایده این اقدامات ارزش تصویب قانون را دارد یا خیر. در این صورت نقشه راه تصویب قانون روشن‌تر شده و معیارهای ارزیابی و پیش آثار قوانین قابلیت بیش‌تری برای تبیین شدن خواهند داشت.

### ۳-۳-۴. عدم اصلاح بموقع ایرادهای قوانین

پایش قوانین سبب می‌شود، ایرادها و نواقص قوانین مشخص و مشکلات آن آشکار شود. بعضاً قوانین در مسیر اجرا از یک‌سو با مشکلاتی مواجه هستند و از سوی دیگر برای مخاطبان خود مشکلاتی را ایجاد می‌کنند. مسئولیت مجلس در امر قانونگذاری به تصویب قوانین ختم نمی‌شود و لازم است قوانین مجلس مورد بازبررسی قرار گیرند و ایرادهای آن، پیش از آنکه موجب ورود آسیب‌های جدی شود، مرتفع گردد؛ لکن با توجه به اینکه غالباً میزان قابل توجهی از طرح‌ها، لوایح و موضوعاتی همچون انجام وظایف نظارتی در دستور کار مجلس قرار دارد، لزوماً اصلاح قوانین، بموقع انجام نمی‌شود. در این میان قوانینی که دارای دستگاه متولی مشخصی هستند از امکان بیش‌تری برای اصلاح ایرادها برخوردارند که البته در این خصوص هم برخی کم‌کاری‌ها مشاهده می‌شود.

### ۴-۳-۴. عدم به‌روزرسانی بموقع قوانین

مسائل داخلی و بین‌المللی خصوصاً در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی با سرعت قابل توجهی در حال تحول و دگرگونی است و این امر ضرورت انجام بررسی‌های بموقع و کارشناسانه، برای

اتخاذ تدابیر لازم، در مواجهه با این تحولات را ایجاب می‌کند.

با این وجود به دلایل متعددی از جمله تراکم قوانین مصوب و حجم بالای طرح‌ها و لوایح در دست بررسی، بعضاً به این موضوع مهم توجه نشده و قوانین بموقع به‌روزرسانی نمی‌شوند. تاریخ تصویب بسیاری از قوانین به‌سال‌های دور و پیش از انقلاب اسلامی بازمی‌گردد و احکام مندرج در آن متناسب با اقتضات و شرایط آن دوران است، لکن کماکان، طبق روال سابق در جریان بوده و اقتضات جدید در آن گنجانده نشده است.

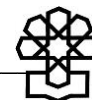
به‌عنوان مثال قانون تعیین وظایف و تشکیلات شورای امنیت کشور، مصوب سال ۱۳۶۲ است و در آن، تشکیلات شورای امنیت کشور را زیر نظر وزارت کشور در نظر گرفته و ساختار آن را در قالب شورای تأمین استان و شهرستان تعریف کرده است. با بازنگری و اصلاح قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ و تأسیس شورای عالی امنیت ملی به‌موجب اصل یکصد و هفتاد و ششم قانون اساسی و با تصریح این اصل، شورای امنیت کشور به‌عنوان یکی از شوراهای فرعی شورای عالی امنیت ملی تعیین شد که در راستای انجام وظایف شورای عالی و توسط این شورای عالی تشکیل می‌شود و تشکیلات آن به تصویب شورای عالی می‌رسد، لکن با گذشت ۲۷ سال از بازنگری در قانون اساسی، کماکان قانون مذکور، با وجود مغایرت احکام آن با قانون اساسی اصلاح نشده است.

لازم است این قوانین مورد ارزیابی و بررسی مجدد قرار گرفته و به‌روز شوند و برای بازبررسی و به‌روزرسانی قوانین جدید نیز تدبیر لازم اتخاذ شود. به‌عنوان مثال می‌توان برای هر یک از قوانین مصوب، زمانی تکلیفی را جهت بازبررسی در نظر گرفت، تا در صورت لزوم به‌روزرسانی شوند.

### نتیجه‌گیری

پس از گذشت چهار دهه از پیروزی انقلاب شکوهمند اسلامی، نظام قانونگذاری نیازمند بازنگری و بررسی نقاط قوت و ضعف است، تا ضمن تقویت ظرفیت‌های موجود، آسیب‌هایی که منجر به کاهش بازدهی و ضعف این نظام می‌شود شناسایی و تا حد ممکن رفع گردند.

نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی در بستر قانون اساسی بنا شد و توسط قوانین اجرایی همچون قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی سامان گرفت. بر این اساس منشأ بخشی از آسیب‌های موجود می‌تواند در نظام قانونگذاری پیش‌بینی شده در قانون اساسی باشد که با وجود بنایی وزین و اصولی مترقی، که به پشتوانه منابع اصیل اسلامی حاصل شده است، مانند تمامی مصوبات بشر، نیازمند آن است که در طول زمان بازبررسی شود و از حیث امکان‌های اجرایی در بستر نظام، بیش از پیش تقویت شود و نیز برخی دیگر از آسیب‌ها ممکن است به سازوکار اجرایی این ساختار در قوانین عادی باز می‌گردد.



اگرچه به منظور دستیابی هرچه بهتر به آرمان‌های انقلاب اسلامی در تحقق نظامی اسلامی، مبتنی بر قسط و عدل اسلامی، اصلاح نظام قانونگذاری در کنار سایر نظامات حاکمیتی در جمهوری اسلامی، ضرورتی انکارناپذیر است، با این وجود، تا فراهم شدن شرایط و انجام بازنگری‌های مورد نیاز در قانون اساسی، بخش قابل توجهی از آسیب‌ها را می‌توان در نظام موجود و با اصلاح قوانین ذی‌ربط مصوب مجلس مرتفع و به پویایی و بهره‌وری نظام تقنین در جمهوری اسلامی کمک کرد.

اساسی‌ترین ضرورت برای تحقق یک مجلس کارآمد، متخصص و متعهد به آرمان‌های انقلاب، حضور نمایندگانی متعهد، متخصص و انقلابی است. اصلاح برخی آسیب‌ها در قانون انتخابات و پیش‌بینی سازوکارهایی کارشناسی شده و عادلانه، از جمله اقدامات عاجلی است که می‌تواند به افزایش کارایی مجلس کمک کند.

بخش دیگر آسیب‌های اساسی نظام قانونگذاری متوجه مسیر پیش‌بینی شده در قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی است که به منظور اجرایی شدن اصول مندرج در قانون اساسی در خصوص مجلس و نحوه قانونگذاری به تصویب رسیده است. این قانون باید به سمت تخصصی‌تر شدن فرایند قانونگذاری و شفاف‌تر شدن عملکرد نمایندگان در این مسیر حرکت کند، به نحوی که هیچ طرح یا لایحه‌ای بدون انجام مطالعات همه‌جانبه در خصوص موضوع، و بررسی و تمامی جوانب امر، اعم از فقهی، حقوقی، اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، اجتماعی، زیست‌محیطی و... در دستور کار قرار نگیرد و علاوه بر این فرایند بررسی و رسیدگی بیش از رویه فعلی، در مرعی و منظر مردم، متخصصان و کارشناسان، خصوصاً جامعه ذی‌نفعان قرار گیرد، و به‌نحو کارآمد و با استفاده از فناوری‌های نوین به صورت گسترده و هدفمند اطلاع‌رسانی شود، اجرایی شدن قانون مصوب و لوازم آن با دقت و جدیت پیگیری شود و آثار اجرای آن در زمان مناسب و به‌نحو مقتضی پایش و بررسی گردد تا در صورت نیاز در اسرع وقت، ایرادها و اشکال‌ها مرتفع شوند.

نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، مقدمه‌ای لازم و ضروری برای اصلاح آن است که می‌بایست در گام بعدی، مبتنی بر آسیب‌های شناسایی شده در چهار ساحت کلیات این نظام، پیش از آغاز فرایند قانونگذاری، حین تقنین و پس از تصویب قانون، راهکارهایی جهت اصلاح آسیب‌های شناسایی شده ارائه شود.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۶۰۸۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

تهیه و تدوین‌کنندگان: علی عبدالاحد، ابوالفضل درویشوند، سید مجتبی حسینی‌پور

اردکانی، حامد ناظمی، سیدمحمدهادی راجی، علی بهادری جهرمی

همکاران: علی فتاحی زفرقندی، محمد جواهری طهرانی، حسن وکیلان، حسین عبداللهمی،

حسن امجدیان، یحیی مزروعی، حمزه اشکیوس

ناظران علمی: جلیل محبی، احمد حکیم جوادی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی:

۱. نظام قانونگذاری

۲. آسیب‌شناسی

۳. قانونگذاری

۴. قانون

۵. نظارت



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۷/۷