



فصلنامه رهیافت‌های نوین مدیریت جهادی و حکمرانی اسلامی

دوره سوم، شماره یازدهم، پائیز ۱۴۰۲

نوع مقاله: علمی پژوهشی

صفحات: ۴۰-۲۱

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران

محمدجواد حسینی^۱

هادی رمضانیان‌فهندری^۲

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۲/۰۲/۱۲ تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۲/۰۳/۳۰

چکیده

قانونگذاری عمده فعالیت مجلس شورای اسلامی را دربر گرفته و فراوانی قوانین مصوب پارلمان نشانگر سایه افکندن این امر بر سایر وظایف مجلس است. در هر دوره تقنینی طرح‌ها و لوایح بسیاری در مجلس اصل و تعداد زیادی از آن‌ها تصویب می‌گردد و برای اجرایی شدن این قوانین، مقررات متعددی توسط دولت وضع می‌شود و در کنار آن سایر نهادهای حکومتی نیز مصوبات لازم‌الاجرائی دارند که در مجموع سبب تورم قوانین شده و سردرگمی مجریان و تابعان و عدم اجرای صحیح آن‌ها را به دنبال داشته است. تدقیق در رویه قانونگذاری نشان دهنده فقدان مدیریت صحیح و کارآمد فرآیند قانونگذاری است و نبود مدیریت سبب گردیده تا هر ساله قوانین بسیاری بر مجموع قوانین کشور اضافه گردد. در این نوشتار به شیوه توصیفی-تحلیلی چالش‌های پیش رو برای مدیریت صحیح قانونگذاری به تصویر کشیده شده است. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که برای مدیریت صحیح قانونگذاری ابتدا باید به نیازسنجی تقنینی پرداخت، پیشینه‌نگری نمود که قوانین قبلی و یا اصلاح آن‌ها تا چه میزان پاسخگوی نیازهای جدید خواهند بود و با آینده‌نگری اقدام به تصویب قوانین جدید و نسخ قوانین پیشین متضاد و متروکه نمود. امری که مستلزم مدیریت صحیح و کارآمد فرآیند قانونگذاری است.

کلمات کلیدی

آینده‌نگری قوانین، تورم قوانین، مدیریت قانونگذاری، مجلس شورای اسلامی، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات.

۱- گروه حقوق عمومی، دانشکده‌های فارابی، دانشگاه تهران و گروه حقوق دادرسی اداری، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)

hosseini.publiclaw69@gmail.com

۲- گروه مدیریت، دانشکده ثبت و مدیریت قضایی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری دادگستری، تهران، ایران.

ramazanian@ujss.ac.ir

مقدمه

پس از تفکیک قوا و تقسیم قدرت درمیان حاکمان و بخش‌های مختلف حکومت کار قانونگذاری برای تنظیم و تنسيق امور به قوه مقننه و پارلمان سپرده شده تا از خلال آن قوانین مورد نیاز جامعه برای تنظیم امور تهیه و تصویب گردد و زمامداری از ورای قوانین تصویب شده توسط قوه مجریه و سازمان‌ها و نهادهای مختلف حکومت به منصف ظهور و اجرا برسد و نظارت بر این اجرا و سایر روابط موجود در جامعه بر مبنای همین قوانین انجام شود. از همین منظر مجالس قانونگذاری یکی از نهادهای پرکار دولت‌های مدرن گردیده و به قانونگذاری پرداختند؛ اما در درازنای زمان و با پیچیده‌تر شدن روابط و گسترده‌تر شدن جوامع، عرصه قانونگذاری وسیع‌تر و تخصصی‌تر گردید و کار پارلمان بیشتر از پیش شد. همین گستردگی و پیچیدگی سبب شد تا ضرورت مدیریت قانونگذاری بیش از پیش برای قرارگرفتن فرآیند قانونگذاری در مسیر صحیح مورد توجه و تأکید قرار گیرد و بسیاری از نظام‌های حقوقی این مهم را مدنظر قرار داده و برای نحوه قانونگذاری، طرح‌ها و برنامه ریزی‌های فراوانی انجام داده‌اند.

نظام حقوقی ایران در تمامی ساحت‌های اجتماعی دارای قوانین بسیاری است و از این حیث جزو نظام‌های متورم حقوقی به حساب می‌آید و اگرچه سازوکارهای فراوانی هم در قانون اساسی و هم در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای قانونگذاری تعبیه نموده است؛ اما با این همه هرساله شاهد تصویب قوانین بسیاری از سوی مجلس شورای اسلامی هستیم که بسیاری از آن‌ها دارای مشابهت‌هایی با قوانین و مقررات موجود هستند.

از منظری دیگر تصویب قوانین، عمده زمان مجلس و کمیسیون‌های آن را به خود تخصیص داده و فرآیند قانونگذاری بر سایر امور محوله مجلس سایه گسترده است که این امر نشان دهنده مدیریت نه چندان مناسب کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی است. از این منظر این نوشتار به شیوه توصیفی-تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخان‌های و تدقیق در کارکرد مجلس شورای اسلامی و برخی از نهادهای آن مانند معاونت قوانین مجلس در ادوار مختلف در پی یافتن پاسخ‌هایی برای پرسش‌های مطروحه ذیل بوده و برآن است تا دریابد که آیا نظام قانونگذاری در ایران سازوکارهای مشخصی برای مدیریت قانونگذاری دارد؟ یا اینکه بدون درنظر گرفتن شرایط و قوانین موجود اقدام به قانونگذاری می‌نمایند؟ بن‌مایه‌های مدیریت قوانین جدید در پارلمان بر چه پایه‌هایی استوار است؟ علیرغم انجام تحقیقات علمی گسترده‌ای درخصوص تورم قوانین در نظام تقنینی معاصر، نوشتاری که فقدان مدیریت صحیح و کارآمد قانونگذاری را بررسی نماید بدست نیامد و همین امر ضرورت نگاهی دوباره به نحوه

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران/حسینی و رمضانیان‌فهندری

قانونگذاری از منظر علم مدیریت را ضروری نمود. برای نیل به این مقصود ابتدا به بررسی کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی پرداخته و سپس تورم قوانین در ایران مورد بررسی قرار خواهد گرفت و در ادامه با تبیین ویژگی‌های مدیریت قانونگذاری، نقش و جایگاه آن در نظام قانونگذاری داخلی مورد مذاقه بیشتر قرار خواهد گرفت.

کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی

پس از گذار از خودکامگی و خودسری حاکمان و پیشرفت و ترقی اندیشه‌های سیاسی جهان معاصر حاکمیت قانون جای دستورات شخصی و موردی را گرفت و قانون مبنای سلوک و حکمرانی حاکمان گردید و همین امر آغازگر قانونگذاری و پیدایی پارلمان برای تدوین و تنقیح قوانین مورد نیاز جوامع گردید. کشور ایران جزء اولین کشورهای شرقی است که پارلمان و مجلس قانونگذاری در آن تأسیس گردیده و از زمان حاکمیت دودمان قاجار تاکنون به امر قانونگذاری می‌پردازد که این مهم ریشه در انقلاب مشروطیت و مشروطه‌خواهی مردمان آن اعصار دارد و پس از وقوع انقلاب اسلامی نیز همچنان استمرار یافته است و با نگاهی به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌توان دریافت که «قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران نهادی است که ریشه در آراء عمومی دارد و بر طبق ضوابط اساسی مدون سهم قابل توجهی از حاکمیت در نظام سیاسی کشور را اعمال می‌نماید.» (هاشمی، ۱۳۸۹: ۸۷) مذاقه در متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نشان می‌دهد که قانونگذار اساسی، برای مجلس شورای اسلامی تنها یک وظیفه مشخص نکرده و کارویژه‌های گوناگون و مهمی برای آن در نظر گرفته است که بخش اعظم آن نظارت بر سایر قوا به ویژه قوه مجریه و اعضای آن است و می‌توان پارلمان را «ترکیب متلازمی از نمایندگی، بحث و مذاکره، وضع قانون و نظارت بر امور دانست» (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۳۲) و علاوه بر قانونگذاری کارویژه‌های متعدد دیگری نیز دارد^۱ اما با نگاهی به رویه مجلس شورای اسلامی و بررسی میزان فعالیت نمایندگان و رصد گفتگوهای زنده پخش شده از رسانه‌ها و همچنین ملاحظه قوانین مصوب مجلس درج شده در روزنامه رسمی مبرهن است که بیشترین زمان کاری مجلس شورای اسلامی صرف فرآیند قانونگذاری می‌گردد؛ به گونه‌ای که این امر بر امور دیگر به ویژه حوزه‌های مختلف مربوط به نظارت سایه افکننده و گاهی آن‌ها را به دست فراموشی می‌سپارد. در واقع کارویژه قانونگذاری تمام تلاش و تکاپوی نمایندگان را دربر می‌گیرد و البته با تدقیق بیشتر در قوانین جدید می‌توان این عملکرد را عمدتاً کمی دانست تا کیفی و همان گونه که در سطور پیشین مذکور افتاد، این تکاپوی بیش از حد قانونگذاری سبب تورم قوانین و فراوانی آن‌ها گردیده که مدیریت و کنترل آن را بیش از پیش ضروری می‌سازد.

تورم قوانین و مقررات در نظام حقوقی ایران

«در مبحث تفکیک قوا وظیفه قانونگذاری از وظایف اجرایی و قضایی متمایز شده و این وظیفه مهمترین و پایه‌ای‌ترین آنان به شمار می‌آید.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۲۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تفکیک قوا را به شیوه خاص خویش پذیرفته است و قوای سه‌گانه را زیر نظر مقام رهبری قرار داده و وظایف و کارویژه‌های هر کدام از آنان را تبیین نموده است؛ اما «قانونگذاری مهمترین عمل در میان افعال حاکمیتی محسوب شده و اعمال حاکمیتی اعم از اجرایی و قضایی فرع بر عمل تقنینی است» (حبیب‌نژاد، عامری، ۱۳۹۹: ۲۴۲)؛ چراکه دو قوه دیگر باید قوانین زاده پارلمان را اجرا و بر شیوه اجرای آن نظارت نمایند و «قانونگذاری مستقیم‌تر از سایر وظایف، منعکس‌کننده حاکمیت ملت یا مردم است و قانون پیش از عمل اجرا یا قضاوت، شکل‌دهنده و قالب‌گیرنده چارچوبه‌هایی است که سایر اعمال دولت باید در محدوده آن جریان یابد.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۴۲۶)؛ از این منظر بن‌مایه سلوک تمامی ارکان یک حکومت، قوانین به وجود آمده توسط پارلمان است و «نظم حاکم در تمامی کشورها مرهون قانون و قانونگذاری است که در ارکان نظام‌های سیاسی قدرت برتر را در اختیار داشته و مدیریت کلان اجتماعی را برعهده دارند تا مسیر جامعه را به آن سو که صلاح می‌دانند هدایت نمایند.» (نورانی، ۱۳۹۲: ۳)

براساس اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و بر مبنای اصل هفتادویکم، مجلس شورای اسلامی حق قانونگذاری در تمامی امور کشور و در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی را داراست و می‌تواند حسب نیاز جامعه دست به تهیه و تدوین قانون زده و قانون وضع نماید. در کنار مجلس شورای اسلامی بر مبنای اصل هفتاد و چهارم قانون اساسی هیأت دولت نیز می‌تواند از طریق تقدیم لایحه به مجلس شورای اسلامی سبب ایجاد قوانین جدید شود، در این رابطه رویه موجود نشان می‌دهد که تعداد این لوایح بسیار کمتر از طرح‌های نمایندگان برای ایجاد قوانین جدید است و غالب قوانین کشور زاده ابتکار مجلس شورای اسلامی است و نمایندگان مجلس با تهیه طرح‌های قانونی اقدام به ایجاد قوانین جدید می‌نمایند و در هر دوره مجلس تعداد بیشماری قانون جدید مصوب می‌شود که این امر سبب فراوانی قوانین است و نظام حقوقی ایران را جزو متورم‌ترین نظام‌های حقوقی معاصر گردانیده است و پارلمان ایران در ادوار گوناگون جزو پرمشغله‌ترین پارلمان‌ها بوده و فراوانی تعداد قوانین موجود گواهی این گفته است.

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران/حسینی و رمضانیان فهندری

موضوع تورم قوانین^۲ در ایران با نگاهی به سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران^۳ به خوبی روشن می‌گردد، از ابتدای شکل‌گیری پارلمان و مراجع قانونگذاری تا پایان سال ۱۳۹۹ (قانون بودجه سال ۱۴۰۰) بیش از دوازده هزار عنوان قانون توسط نهادهای قانونگذاری در ایران تصویب شده است^۴ و بیش از یکصد و هفت هزار مقرر دولتی توسط نهادهای گوناگون کشور تصویب گردیده است.^۵ این درحالی است که بسیاری از کشورهای دیگر که دارای پیشینه و قدمت بیشتری از ایران در عرصه قانونگذاری هستند تعداد عناوین قانون در آن‌ها بسیار کمتر از این تعداد است و در برخی کشورها کمتر از یک سوم قوانین ایران است. با این وصف «یکی از معضلات جدی نظام تقنینی ایران سواى کیفیت قوانین، معضل تورم قوانین یا قانونگذاری حداکثری است، بدین ترتیب که از یکسو، قانونگذار در حوزه‌های بسیار گسترده اقتصادی، اجتماعی، مذهبی، اخلاقی و... ورود کرده و قانونگذاری می‌کند و از سوی دیگر، قوانین به دلایل مختلف به طور مکرر و زود هنگام اصلاح می‌شود.» (وکیلیان، مرکز مالگیری، ۱۳۹۵، ۳۱)

علاوه بر کثرت قانونگذاری توسط مجلس شورای اسلامی، در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران سایر نهادها نیز دست به ایجاد قانون و انواع مقررات می‌زنند و هر کدام به نوعی دارای ابتکار قانونگذاری هستند. این فراوانی مراجع قانونگذاری آسیب‌زاست و «یکی از آسیب‌هایی که می‌تواند ناشی از موضوع تعدد مراجع قانونگذاری بوده و آسیب عدم تعیین حیطه صلاحیت این نهادها را تشدید نماید، خلاء سازوکار نظارتی به منظور بررسی رعایت صلاحیت توسط این نهادها و مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با شرع و قانون اساسی و اسناد بالادستی در جریان مقررگذاری است.» (معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۹۸: ۱۰)

در نظام حقوقی ایران علاوه بر فرامین رهبری؛ مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شوراهای اسلامی شهر و روستا، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی فضای مجازی و شورای عالی امنیت ملی در وضع هنجارهای حقوقی شریک و سهیم‌اند. علاوه بر این باید به فراوانی مقرراتی که هر ساله توسط دولت و هیأت دولت و کابینه برای اجرایی شدن قوانین به وجود می‌آیند نیز اشاره کرد که با احتساب انواع بخشنامه، آیین نامه، دستورالعمل و... شمار قوانین و مقررات نظام حقوقی را از عداد شمارش خارج می‌نماید. «مطالعه‌ای در مورد حجم و محتوای قوانینی که در دو دهه گذشته به تصویب رسیده است نمایانگر این حقیقت است که در اثر ناهماهنگی و تعجیل در تنظیم لوایح قانونی، حقوق و تکالیف مردم ناشی از این قوانین ملعبه تفسیرهای مختلف شده است.» (نصیری، ۱۳۸۲: ۶۷) در نتیجه «وجود نهادهای متعددی که دارای صلاحیت‌های مقررگذاری، بدون حیطه مشخصی هستند، از یکسو

فصلنامه رهیافت‌های نوین مدیریت جهادی و حکمرانی اسلامی، دوره ۲، شماره ۱۱، پائیز ۱۴۰۲

تضییع دامنه صلاحیت مجلس در چهارچوب قانون اساسی و دیگری وضع قوانین متعارض یا غیرهمسو در موضوعات واحد یا مرتبط است که موجب آسیب جدی به ثبات و نظم نظام حقوقی می‌شود.» (معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۹۸: ۷)

مدیریت قانونگذاری، چابکی و چرایی

کوچک‌سازی و چابک‌سازی مجموعه حکومت به ویژه دولت، کابینه و هیأت وزیران یکی از مسائل مطروحه در مدیریت نوین برای ایجاد تسهیل‌گری، کم کردن پروسه‌های اداری، آسان و شفاف نمودن رویه‌های کاری و تسریع در انجام امور است، اما این امر مختص دولت و زیرمجموعه‌های آن نیست، بلکه باید در تمامی ارکان یک حکومت ساری و جاری باشد، چراکه مجموعه حاکمیت باید برای پاسخگویی هرچه بهتر و بیشتر به شهروندان و پیشبرد امور در سریع‌ترین زمان ممکن قدم بردارند و این امر تحقق نمی‌یابد مگر آنکه همه بخش‌های یک حکومت دارای چنین رویه و رویکردی باشند.

قانونگذاری ابزاری اساسی برای حکمرانی در راستای رسیدن به اهداف حکومت است (کمیته منتخب قانون اساسی مجلس اعیان، ۲۰۱۷، ۷) و باتوجه به اصل حاکمیت قانون و سلوک جامعه و ارکان حکومت بر مبنای آن، گام اول برای چابک‌سازی وجود قوانین مفید، کارا، اثربخش و در عین حال ساده و شفاف است و این امر جز از طریق یک رویه قانونگذاری مطلوب میسر نمی‌گردد و یک قانون خوب باید دارای ضرورت، موثر بودن، شفافیت و انسجام بوده و برای همگان در دسترس باشد. (کمیته منتخب قانون اساسی مجلس اعیان، ۲۰۱۷، ۳۳)

از این زاویه گام اول، اصلاح نظام قانونگذاری و قوانین موجود است تا با اجرای صحیح آن در سایر بخش‌ها بتوان به مقصود رسید؛ اما زمانی که خود نظام قانونگذاری دچار تورم و نابسامانی است به تحقیق سایر بخش‌ها نیز عملکرد صحیحی نخواهند داشت؛ چراکه نقشه راه و مسیریابی آن‌ها به وسیله قانون صورت می‌پذیرد، پس در ابتدا باید نظام قانونگذاری روشن و ساده‌ای بنا نهاد چون «نظام متورم قانونی متشکل از قوانین آشفته و مبهم، باعث خواهد شد هم شهروندان و هم مقامات مجری قانون، به انحاء مختلف برای گریز از محدودیت‌های قانونی به رویه‌های فساد برانگیز متوسل شوند.» (وکیلیان، مرکز مالگیری، ۱۳۹۵، ۴۴)

یک نظام قانونگذاری خوب با مدیریت خوب به وجود می‌آید پس نخست باید ساختاری مناسب طراحی نمود تا در بستر آن ساختار، قانونگذاری به شکل مطلوب صورت پذیرد؛ چون قانونگذاری یک فرآیند پیچیده و طولانی مدت است و «مشمول 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

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران/حسینی و رمضان‌فهندری

اجرا قرار می‌گیرد.» (معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۹۸: ۳) این فرآیند اگر مدیریت نگردد نه تنها اثربخشی لازم برای پیشبرد امور را نخواهد داشت، بلکه خود سد راه این پیشرفت‌ها می‌شود به ویژه زمانی که رویه قانونگذاری سبب ایجاد قوانین متعدد و متنوع در موضوعات واحد و یا شبیه هم گردد.

مدیریت که «عمل و هنر متشکل کردن، هماهنگی، رهبری، کنترل و اداره امور فعالیت‌های دسته جمعی به منظور کسب هدف با حداکثر کارایی بر مبنای ضرورت‌های اجتماعی» (سیدجوادین، ۱۳۹۷، ۲۸) است باید در فرآیند قانون‌نویسی وجود داشته باشد. از این زاویه باید در جستجوی یک سبک مدیریتی مشخص برای قانونگذاری بود تا به وسیله یک نقشه راه منسجم و معین که تمامی مراحل و فرآیندهای تهیه یک قانون جدید در آن پیش‌بینی شده باشد قوانین جدید را پدید آورد.

مدیریت قانونگذاری بدین معناست که برای قانونگذاری باید خط‌مشی معینی وجود داشته باشد و براساس یک روند مشخص و معلوم و در صورت وجود ضرورت، قانونگذار با نگاهی به پیشینه و گذشته قوانین اقدام به وضع قانون جدید نماید و تمام این رویه‌ها با یک رویکرد مدیریتی مشخص مورد واکاوی و نظارت قرار گیرد. مدیریت قانونگذاری بر گذشته، حال و آینده کنشگری قوانین در جامعه نظارت خواهد داشت و دارای جنبه پیشینی و پسینی خواهد بود. براین اساس قبل از هرگونه اقدام برای قانونگذاری باید نیازسنجی تقنینی صورت پذیرد و نظر به گذشته داشت.

برای نمونه همان طور که قبلاً نیز بیان گردید در نظام حقوقی ما بیش از دوازده هزار عنوان قانون وجود دارد اگر قانونگذاری ما دارای رویکرد مدیریتی باشد باید ابتدا این پرسش را مطرح نمود که آیا نمی‌توان با استفاده از همین قوانین و نهایتاً جرح و تعدیل آن‌ها نیاز جامعه را پاسخ گفت و سراغ تصویب قوانین جدید نرفت؟ اگر مدیریتی صحیح وجود داشته باشد باید قبل از قانونگذاری سراغ پیشینه قوانین رفته و با جستجوی در قوانین پیشین و اطمینان از عدم کارایی آنان سراغ قانونگذاری جدید رفت. رویکردی که در دهه‌های اخیر کمتر مورد توجه قانونگذاران ایرانی قرار گرفته است. بنابر گفته دیوید لیدینگتون^۶ رئیس مجلس عوام بریتانیا هر حکومتی با هر نوع رژیم سیاسی پیش از هرچیز باید احساس ضرورت برای قانونگذاری نماید و بیان می‌کند که قبل از هر قانونگذاری باید این پرسش مطرح شود که نیاز به قانونگذاری قطعی است و یا اینکه به وسیله ابزارهای دیگر می‌توان به حل مسائل موجود پرداخت؟ (کمیته منتخب قانون اساسی مجلس اعیان، ۲۰۱۷، ۷)

جنبه پسینی مدیریت قانونگذاری نیز با شناخت نیازهای جامعه آغاز می‌گردد و باید سنجد حال که در قوانین گذشته موردی برای رفع نیازهای جدید پیدا نشده است، چه قوانینی و با چه کیفیتی باید

فصلنامه رهیافت‌های نوین مدیریت جهادی و حکمرانی اسلامی، دوره ۲، شماره ۱۱، پائیز ۱۴۰۲

برای وضع موجود تهیه و تصویب گردد تا علاوه بر رفع نیازهای موجود و سامان بخشیدن به امور، در آینده نیز کارایی و اثربخشی لازم را داشته باشد و مفید فایده قرار گیرد و در عین حال از تورم قوانین در آینده نیز جلوگیری نماید؛ چون «آسیب تورم تقنینی زمانی در نظام‌های قانونگذاری عیان می‌شود که دستگاه قانونگذاری به دلایل و علل مختلف، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون و همچنین بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح یک قانون، اقدام به قانونگذاری نماید.» (مرکزالمیری، مهدی زاده، ۱۳۹۴: ۱۶۳)

فقدان رویه مشخص و معین تنها در قانونگذاری مجلس شورای اسلامی نیست، بلکه در پیدایی مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی نیز این روند وجود دارد و در نظام حقوقی ما چارچوب مشخصی برای مقررات‌گذاری توسط دولت و سایر نهادهای مقررات‌گذار وجود ندارد و دست دولت و وزارتخانه‌ها در این باب کاملاً باز است و «قوه مجریه در نبود مسیره‌های قانونی برای تسریع در روند تصویب لوایح سیاست‌های خود را از طریق ترکیبی از تدوین انواع مقررات پیگیری می‌کند.» (مرکزالمیری، عطارد، ۱۳۹۷: ۲۲۷) در این میان تنها نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی بر مقررات دولتی آن هم پس از تصویب مقررات وجود دارد که با توجه به کثرت و تخصصی بودن آن‌ها نظارت موثری بر آن‌ها صورت نمی‌پذیرد و دقتی بر ضرورت وجود یا عدم وجود آنان نمی‌گردد، بلکه بیشتر مطابقت شکلی و ماهوی آن با متن قانون مورد ارزیابی و سنجش قرار می‌گیرد.

مسئله مهم دیگر مرتبط با مدیریت قانونگذاری ریشه در جامعه‌شناسی حقوق دارد. اینکه حاکمان جامعه به ویژه قانونگذاران چه شناختی از روابط میان مردم با یکدیگر^۷ و همین مردم با حاکمان^۸ دارند از اهمیت بسیاری برخوردار است چراکه شناخت دقیق این وضعیت می‌تواند منجر به شناخت نیازهای موجود گردد. این موضوع به نحوه‌ی ارتباط میان حاکمان و شهروندان برمی‌گردد، زمانی که حاکمان جامعه فاصله بسیاری از بطن جامعه داشته باشند و مردم نیز شریک اداره جامعه نباشند^۹ و صرفاً فرمانبر فرمان حاکمان باشند، حاکمان جامعه شناخت دقیق و تبیین درستی از وضع موجود نخواهند داشت چراکه از موضع بالا به مسائل نگریسته و این عدم شناخت سبب دوری از خواسته مردم و حقیقت موجود می‌گردد. این امر در نظام‌های سیاسی کمتر توسعه یافته مشهود است. در این جوامع به دلیل فقدان شناخت جامعه قوانین وضع شده فاصله بسیاری با خواسته‌های مردم دارد و در بعضی موارد آن قدر از واقعیات جامعه دور است که حتی قابلیت اجرا پیدا نکرده و جز قوانین متروکه در می‌آیند چراکه نه تنها قابلیت انطباق با واقعیات جامعه را ندارند که آرمانی بودن آن‌ها سبب می‌گردد حتی در

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران/حسینی و رمضان‌فهندری

بعضی از جوامع پیشرفته حقوقی هم نتوان آن‌ها را پیاده‌سازی و اجرا نمود و آن قدر به دور از واقعیت موجود است که برای اجرای آن‌ها مقدمات و موخرات بسیاری لازم است.

برای مدیریت قانونگذاری باید نیاز جامعه را شناخت که این مهم وظیفه اصلی پارلمان است که به عنوان نماینده مردم باید همواره در پی شناخت نیازهای عمومی باشد و براساس نیازسنجی تقنینی که انجام می‌دهند وضع قانون نماید. ایجاد این شناخت علاوه بر آگاهی از وضع موجود نیازمند رابطه متقابل مردم و نمایندگان است. این رابطه دوسویه در ایران کمتر مورد توجه و عنایت نمایندگان پارلمان قرار می‌گیرد و غالب نمایندگان تنها به هنگام انتخابات مجلس شورای اسلامی در میان مردم حاضر شده و به ایراد سخنرانی و گفت و شنود مستقیم می‌پردازند و با سفر به نقاط مختلف در پی ارتباط با مردم هستند اما پس از برگزاری انتخابات و راهیابی به مجلس دسترسی مردم به ایشان بسیار سخت و در برخی موارد غیرممکن می‌گردد و این امر سبب قطع رابطه مردم و نمایندگان می‌شود که این موضوع سبب دوری نماینده از مردم و به تبع آن خواسته‌های ایشان است. اگر نظام تقنینی ما در پی مدیریت صحیح قانونگذاری است در وهله اول باید ارتباط نمایندگان با مردم را تقویت نماید البته این ارتباط به تنهایی راهگشا نیست و باید راهکارهایی برای اجرایی شدن خواسته‌های مردم در نظر گرفته شود. در بسیاری از نظام‌های دموکراتیک و پیشرفته بخش عمده‌ای از نظام قانونگذاری برعهده مردم است و این مردم هستند که پیشنهاد می‌دهند چه قوانینی نیاز دارند و یا چه قوانینی باید تغییر نماید. ابتکار تقنینی با مردم است و می‌توانند در صورت نیاز از مجرای قانون نیاز خود به وضع قوانین را به اطلاع پارلمان برسانند و در صورتی که این تعداد درخواست‌ها به حد نصاب خاصی برسد پارلمان براساس قانون موظف به وضع قانون در آن مورد خاص است و یا دولت موظف به طرح آن از طریق لایحه به پارلمان و یا برگزاری referendum است. برای نمونه «در کشور سوئیس اگر پنجاه هزار نفر از شهروندان یا هشت کانتون درخواست کنند که موضوعی مورد تصویب قرار گیرد دولت باید آن را به همه‌پرسی بگذارد.» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۲: ۲۱۴)

علاوه بر این در برخی دیگر از نظام‌های حقوقی پیشرفته قبل از ابلاغ قانون برای اجرا، آن قانون به سمع و نظر شهروندان می‌رسد و شهروندان می‌توانند موافقت یا مخالفت خود با قانون جدید را اعلام نمایند و اگر جمع کثیری از مردم مخالف قانون جدید باشند براساس قانون، پارلمان موظف به عدم ابلاغ و تغییر قانون است. امری که در نظام قانونگذاری ایران به هیچ عنوان پذیرفته نشده و جز پارلمان، قوه مجریه و شورای عالی استان‌ها حق ابتکار تقنینی دیگری وجود ندارد و ابتکار تقنینی به صورت مستقیم به مردم واگذار نگردیده است و در صورت مخالفت مردم با یک قانون راهکاری برای مردم

وجود ندارد که بتوانند تغییر و یا ابطال آن را از حکومت درخواست نمایند و جای خالی این مهم در قانون اساسی و جامعه امروزی احساس می‌شود هرچند براساس قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری مردم می‌توانند ابطال مصوبات و مقررات دولتی خلاف قانون و شرع را از این مرجع درخواست نمایند اما درخصوص ابطال قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی راه‌حلی برای پیاده‌سازی اراده مردم وجود ندارد. از منظری دیگر همه‌پرسی یا فراندومی که در اصل پنجاه‌ونهم قانون اساسی جمهوری اسلامی به آن اشاره شده است حقی برای پیشنهاد شهروندان در نظر گرفته نشده و صرفاً رییس‌جمهور و یا یکصد نفر نمایندگان مجلس می‌توانند درخواست برگزاری فراندوم در موضوعات مهم سیاسی و اجتماعی را بدهند.^{۱۰} برای مدیریت صحیح قانونگذاری ابتدا باید خواست مردم و نیازسنجی تقنینی صورت پذیرد که این امر با مشاهده وضع موجود کمتر مورد توجه قانونگذاران ایرانی در ادوار مختلف بوده است.

فقدان آینده‌نگری و تغییر مداوم قوانین

«اثر قانون نسبت به آتیه است» این امر یکی از مسلمات و بدیهیات حقوقی است و قانون جدید بر گذشته اثر نمی‌گذارد مگر در موارد خاص با تصریح قانونگذار و به شرط خدشه وارد نکردن به حقوق مکتسب افراد و یکی از ویژگی‌هایی که هر قانونی باید داشته باشد همین اثرگذاری و تنظیم‌گری آن برای زمان پس از تصویب است. در واقع قانونگذار قوانین را برای آینده وضع می‌نماید نه گذشته. همین امر سبب سختی کار قانونگذاری است و قانونگذار باید علاوه بر آشنایی با نیازهای زمانه، پیش‌بینی‌هایی در مورد آینده نیز داشته باشد چراکه قانون، نوشته‌ای برای یک زمان کوتاه مدت نیست بلکه ممکن است دهه‌ها و حتی سده‌ها در معرض اجرا قرار گیرد، مانند قانون مدنی ایران که جلد اول آن مصوب سال ۱۳۰۷ می‌باشد و بیش از نه دهه از عمر آن می‌گذرد. البته پیش‌بینی همه وقایع و سلوک اجتماعی مردم در آینده امکان‌پذیر نیست؛ اما سعی قانونگذار باید بر آن باشد تا جایی که ممکن است قوانین جدید، روابط موجود در جامعه در زمان حال و آینده را شامل شود.

پیش‌بینی درست و واقعی علاوه بر ایجاد مانایی هرچه بیشتر برای آن قانون، قانونگذار را از ایجاد قوانین دیگر در آینده بی‌نیاز می‌نماید. آینده‌نگری در قانونگذاری ایران کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد به ویژه در حوزه اقتصاد و تنظیم روابط مالی و اقتصادی و مسائل اجتماعی و نظام حقوقی ایران دارای قوانین متغیر بسیاری است که اغلب آن‌ها در بازه زمانی کمتر از ده سال به تصویب رسیده‌اند و در برخی موارد بعضی از قوانین در کمتر از یک سال مورد بازبینی و اصلاح و یا نسخ توسط قوانین جدیدتر قرار گرفته‌اند. در ادامه به چندین مورد از تغییر مداوم قوانین اشاره می‌شود:

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران/حسینی و رمضانیان‌فهندری

مورد اول؛ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸ یکی از قوانینی است که چندین مرتبه اصلاح شده است: قانون اصلاح ماده ۱۱۳ قانون مدیریت خدمات کشوری و چگونگی تعیین مدیریت سازمان تأمین اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی و بیمه‌های درمانی ۱۳۸۸/۱۲/۰۵ (دو سال پس از تصویب قانون)، قانون الحاق یک تبصره به ماده ۱۰۶ مصوب ۱۳۸۹/۰۷/۰۶، قانون حذف تبصره ۳ ماده ۷۱ مصوب ۱۳۹۰/۰۹/۰۲، قانون تفسیر بند ۴ ماده ۶۸ مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۸، قانون اصلاح بند الف ماده ۱۰۳ مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۲۴، قانون تفسیر تبصره بند الف ماده ۱۰۳ مصوب ۱۳۹۹/۰۲/۱۵، قانون اصلاح ماده ۴۴ مصوب ۱۳۹۹/۰۶/۱۶.

این تغییرات مداوم و حذف و اضافه نمودن بند و تبصره و ماده به قانون نشان دهنده عدم توجه وافی و کافی قانونگذار در هنگام تصویب نهایی قانون است که سبب اصلاح مکرر آن شده است تا جایی که در سال ۱۳۹۵ بند الف ماده ۱۰۳ اصلاح و در سال ۱۳۹۹ قانون تفسیر تبصره بند الف به تصویب قانونگذار می‌رسد.

مورد دوم؛ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نیز از جمله قوانینی است که به کرات مورد اصلاح و دوباره‌بینی قانونگذار قرار گرفته است و نمونه‌ای از عدم توجه کافی قانونگذار در قانون‌نویسی است. این قانون توسط قوانین و اصلاحیه‌های بعدی آن به شرح ذیل تغییر یافته است: قانون اصلاح تبصره ۵ بند الف ماده ۳ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و الحاق دو تبصره به آن مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۳۰، قانون اصلاح مواد ۱، ۶ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۳/۰۴/۰۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی، قانون اصلاح مواد ۳، ۶ و ۲۴ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۵/۰۶/۰۷، قانون اصلاح اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم مصوب ۱۳۹۷/۰۳/۲۲، قانون اصلاح بند ۵ ماده ۶ و ماده ۲۱ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۸، قانون اصلاح مواد ۱ و ۷ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۱۵.

همان‌طور که مشاهده می‌شود این قانون در خلال سال‌های ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۹ شش بار جرح و تعدیل و اصلاح شده و در سه سال آخر به صورت پیاپی (۱۳۹۷، ۱۳۹۸، ۱۳۹۹) اصلاح شده است و جالب‌تر آنکه ماده‌های ۱ و ۳ و ۷ هر کدام دو مرتبه و ماده ۶ سه مرتبه اصلاح گردیده است و «عدم توجه به سازوکارهای ارزیابی تأثیرات هر مصوبه پیش از تصویب و همچنین بی‌توجهی به محتوای نظام حقوقی موجود، سبب اصلاح زود هنگام و مکرر قوانین شده است.» (وکیلان، مرکز‌مالگیری، ۱۳۹۵، ۴۴)

فصلنامه رهیافت‌های نوین مدیریت جهادی و حکمرانی اسلامی، دوره ۳، شماره ۱۱، پائیز ۱۴۰۲

این اصلاح مکرر علاوه بر ایجاد سردرگمی برای مجریان قانون، سبب ایجاد آییننامه‌ها و بخشنامه‌های مکرر نیز می‌شود چراکه با تغییر قانون، آییننامه‌های اجرایی آن نیز باید همگام با قانون جدید باشد و همچنین برای مردم و شهروندان جامعه نیز ایجاد آشفتگی و سردرگمی می‌نماید. این مثال‌ها بیانگر عدم پیش‌بینی درست قانونگذار از روابط موجود در جامعه و فقدان تجزیه و تحلیل آن برای پیش‌بینی آینده است که ناشی از عدم مدیریت صحیح و شناخت نیازها و پیش‌بینی آینده است.

مورد سوم؛ با نگاهی به سایر قوانین نیز این تکرار تغییر وجود دارد، قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری از جمله قوانینی است که چندین مرتبه به صورت کلی تغییر نموده است، قانون آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۷۹/۰۲/۲۶ توسط قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۰۹/۲۵ تغییر نمود و قانون مذکور نیز براساس قانون مصوب ۱۳۹۲/۰۴/۱۵ تغییر کرد و این قانون نیز براساس «قانون اصلاح قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» مصوب ۱۴۰۲/۰۲/۱۰ مجدداً تغییر نمود که مذاقه در آن نشان از تغییرات عمده‌ای در این قانون دارد و علاوه بر ایجاد تغییرات فراوان درون ساختاری، رویه‌های دادرسی اداری موجود را نیز دچار دگردیسی نموده است. در طول دو دهه قانون دیوان عدالت اداری که عالی‌ترین مرجع اداری کشور و بالاترین نهاد دادرسی اداری و دادخواهی شهروندان علیه دولت و سازمان‌ها و نهادهای حکومتی است چندین مرتبه تغییر نموده و این امر علاوه بر ایجاد سردرگمی برای مجریان قانون و تغییر مداوم نحوه رسیدگی به دعاوی اداری، سبب ایجاد سردرگمی و گاهاً تضییع حقوق شهروندان که مخاطبین اصلی این قانون هستند نیز گردیده و بی‌ثباتی قوانین را به همراه آورده است. «بی‌ثباتی در قوانین زمانی در نظام‌های قانونگذاری عیان می‌شود که قانونگذار به کرات تصمیم‌های قبلی خود را تغییر می‌دهد که مجریان و ذینفعان از فرصت مناسب برای تطبیق رفتار خود با اراده و نظر جدید قانونگذار برخوردار نمی‌باشند.» (فیضی و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۵)

اگر قانونگذار تجزیه و تحلیل دقیق و درستی از وضع موجود داشته باشد و بتواند آینده روابط موجود را براساس داده‌های آماری و تحلیل آن‌ها بررسی نماید، به تحقیق نیاز به تغییر مداوم قوانین و یا تصویب قوانین جدید نیست. رسیدن به این تحلیل نیازمند مدیریت صحیح روابط موجود، هست‌های جامعه، بایدهای مورد نیاز در آینده، استفاده از علوم و فنون آماری و طرح مسأله صحیح قبل از آغاز فرآیند قانونگذاری است.

تعدد مراجع تدوین و تنقیح قوانین و مقررات

فقدان مدیریت قانونگذاری تنها محدود به ایجاد قوانین و مقررات جدید نیست، بلکه در سایر مسائل

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران/حسینی و رمضانیان فهندری

پیرامون قانون و مقررات نیز جاری است که یکی از این آشفته‌حالی‌ها در حوزه تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است و «از آسیب‌های مهم قانونگذاری مجلس نبود نظام تنقیح قوانین است که خود منشأ و علت آسیب‌های فراوان دیگری، چه در سطح قانونگذاری و چه در سطح اجراست.» (معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۹۸: ۱۱) هدف تدوین و تنقیح «وضوح و روشنی بخشیدن به قوانین است. این پدیده به حقوق‌گرد آمده، بر مبنای طرحی منطقی، در چند مجموعه می‌انجامد. به مدد این مجموعه‌ها، حقوق بیشتر و بهتر و به دور از آشفتگی دیده می‌شود یا حداقل بیشتر و ساده‌تر در دسترس است» (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۴) اما این تنقیح و تدوین قوانین که سبب آسانی تابعان و مراجعان برای دسترسی به قوانین و مقررات است در نظام حقوقی ما دارای کیفیت چندانی نیست.

آشفته‌حالی نظام قانونگذاری و مقرره‌نویسی دارای سابقه فراوانی در ایران است و می‌توان آن را هم‌زاد پارلمان و آغاز قانونگذاری دانست و تلاش‌های مکرری برای سروسامان دادن به امور قانونگذاری هم‌پای آن به وجود آمده و دغدغه‌هایی در این زمینه وجود داشته است. برای نمونه در سال ۱۳۴۳ دایره‌ای با نام «تدوین و تنقیح قوانین» در مجلس سنا شکل گرفت و بعدها با عنوان «اداره فنی قوانین» فعالیت نمود و در سال ۱۳۵۰ «قانون تشکیل سازمان تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» طی ماده واحده‌ای از مجلس شورای ملی گذشت و آییننامه اجرایی آن در ۶ ماده و ۱۳ تبصره در تاریخ ۱۳۵۳/۰۳/۱۸ به تصویب هیئت وزیران رسید.

بعد از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ نیز تلاش‌هایی برای سامان بخشیدن به اوضاع قوانین و مقررات صورت پذیرفت. برای نمونه در سال ۱۳۸۳ طرحی از سوی نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای تشکیل «سازمان قوانین و مقررات کشور» تهیه گردید که در همان زمان بازپس گرفته شد و مجدداً در سال ۱۳۸۸ این طرح ارائه و پس از کش‌وقوس‌های فراوان و رفت‌وآمدهای چندباره میان مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان در سال ۱۳۸۹ قانون «تدوین و تنقیح قوانین و مقررات» در ۱۲ ماده به تصویب رسید.

بر اساس ماده ۱ این قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور بر عهده «معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی» قرار گرفته است و بر اساس ماده ۲ تمامی دستگاه‌های حکومتی که مقررات وضع می‌کنند موظف‌اند تمام مصوبات خود را به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند. همان‌گونه که از متن قانون برمی‌آید این امر جنبه پسینی دارد و پس از تصویب مصوبات و مقررات باید یک نسخه از آن را به مجلس شورای اسلامی و این معاونت ارسال نمایند تا بررسی گردد. یعنی مجدداً نیازسنجی تقنینی

فصلنامه رهیافت‌های نوین مدیریت جهادی و حکمرانی اسلامی، دوره ۳، شماره ۱۱، پائیز ۱۴۰۲

صورت نپذیرفته و تدقیقی در نیاز بر لزوم پیدایی این مقررات نگردیده است و تنها پس از تصویب مقررات توسط سازمان‌ها و نهادهای گوناگون برای عدم مغایرت آن‌ها با قانون و همچنین دسته‌بندی و جمع‌آوری یک نسخه از آن مصوبه به این مرجع ارسال می‌گردد.

باید یادآور شد باتوجه به عدم تعیین ضمانت اجرا برای لزوم یا عدم لزوم پیدایی و تدوین این مقررات و همچنین حمایت و پافشاری نهادهای مختلف حکومتی بر اجرا و نیاز به این مقررات، نمی‌توان امید چندانی به ابطال آن‌ها در صورت عدم لزوم دانست. در واقع عملکرد این نهاد نمی‌تواند جلوگیری کننده از زایش مقررات و قوانین غیرضروری باشد، بلکه بیشتر کار گردآوری و دسته‌بندی آن‌ها را انجام می‌دهد.

در خصوص همین تدوین و تنقیح قوانین نیز آشفته‌حالی و موازی‌کاری بسیاری مشاهده می‌گردد. براساس قانون تدوین و تنقیح قوانین مصوب سال ۱۳۸۹ و اصلاحیه آن و همچنین آییننامه داخلی مجلس انجام امور تخصصی مجلس در حوزه تقنین و تنقیح بر عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی است. این معاونت دارای چهار اداره کل حوزه و دفتر معاونت، اداره کل تدوین قوانین، اداره کل کمیسیون‌ها صحن و مشاورین و اداره کل اسناد و تنقیح قوانین می‌باشد که اداره کل اخیر وظایفی مانند استخراج سوابق قانونی طرح‌ها و لوایح تقدیمی، انجام امور کارشناسی تنقیح طرح‌ها و لوایح و صدور مجوز چاپ و انتشار مجموعه‌های قوانین را برعهده دارد^{۱۱} که نگاهی گذرا بر عملکرد این معاونت نشان دهنده رویکردی مثبت و روبه جلو در حوزه تنقیح قوانین است؛ اما در کنار این معاونت حسب دستورالعمل تنقیح قوانین و مقررات قضایی^{۱۲} که در اجرای بند ۱۵ سیاست‌های کلی نظام در خصوص امنیت قضایی ابلاغی ۱۳۸۱/۰۷/۲۸ مقام رهبری و قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور تهیه گردیده است در ماده ۱ به منظور ارزیابی و تنقیح قوانین و مقررات قضایی «اداره کل تنقیح قوانین و مقررات» در معاونت حقوقی قوه قضاییه نیز تشکیل می‌شود تا به آسیب‌شناسی و ارزیابی مستمر قوانین و مقررات و فعالیت‌های گوناگون پیرامون تنقیح قوانین و مقررات بپردازد که براساس ماده ۳ این دستورالعمل قوانین و مقررات مرتبط با جرایم و مجازات‌ها و آیین دادرسی مراجع قضایی و کلیه دستورالعمل‌ها و مصوبات مربوط به قوه قضاییه و سایر قوانین و مقررات که در اجرای تفاهم نامه‌های قوای سه‌گانه، قوه قضاییه عهده‌دار انجام آن‌ها می‌شود را برعهده دارد. در واقع براساس این دستورالعمل تدوین و تنقیح قوانین مربوط با قوه قضاییه برعهده این مرجع می‌باشد و در حال حاضر قوه قضاییه اقدام به انتشار مجموعه‌های تنقیح شده قوانین و مقررات در موضوعات مختلف و شاخه‌های مختلف کیفری، حقوقی و... می‌نماید.

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران/حسینی و رمضانیان فهندری

از منظری دیگر، معاونت حقوقی ریاست جمهوری نیز دارای «معاونت تدوین و تنقیح و انتشار قوانین و مقررات» است که به صورت پیوسته اقدام به تهیه و تدوین و نشر مقررات و قوانین به صورت مکتوب و الکترونیکی می‌نماید و هر ساله مجموعه قوانین و مقررات تنقیح و تدوین شده‌ی بسیاری را در اختیار جامعه حقوقی کشور و شهروندان قرار می‌دهد.

با نگاهی به سطور پیشین و تدقیق در معاونت‌های مختلف مبرهن است که هر کدام از قوای سه‌گانه به صورت جداگانه برای خود دارای معاونت تدوین و تنقیح قوانین می‌باشند که به صورت مستمر اقدام به تنقیح و تدوین قوانین می‌نمایند که شاید در نظر اول با توجه به تخصصی بودن حوزه کاری هر کدام این جدایی حمل بر تخصصی بودن شود؛ اما خود این جدایی و وجود سه معاونت مختلف در سه قوه با سازوکارها و رویه‌های مختلف برای تنقیح قوانین و مقررات آسیب‌زا است و سبب وجود ناهماهنگی و بعضاً دوباره کاری در تدوین و تنقیح قوانین می‌شود و برای جلوگیری از این امر نیاز به یک نهاد رابط و هماهنگ کننده ضروری به نظر می‌رسد که این موضوع نیز سبب ایجاد یک نهاد جدید دیگر می‌گردد و حاصلی جز بروکراسی اداری بیشتر و موازی کاری ندارد. مبرهن است به جای وجود معاونت‌های تدوین و تنقیح در هر قوه بهتر است یک نهاد مستقل تشکیل شود و همه امور مربوط به تنقیح قوانین و مقررات به آن سپرده شود.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

نظام قانونگذاری در ایران دارای سازوکارهایی برای مدیریت قانونگذاری نمی‌باشد و هرروزه شاهد تولید و چه بسا بازتولید قوانین و مقررات بسیاری توسط مجلس شورای اسلامی و سایر نهادهای قانونگذار و مقررهنویس هستیم که این امر سبب تورم قوانین و فراوانی آن‌ها شده که علاوه بر سردرگمی شهروندان و مجریان، بی‌اعتباری این قوانین و مقررات را نیز به همراه می‌آورد. برای نابسامانی و تورم قوانین موجود می‌توان دلایل زیادی را عنوان کرد که یکی از مهمترین آنان نادیده گرفتن وضع موجود و عدم توجه به آینده است. درواقع دور بودن نگاه قانونگذار از گذشته و فقدان آینده‌نگری از عمده دلایل آشفتگی نظام قانونگذاری ایران است.

مسائلی مانند عدم نیازسنجی تقنینی، فقدان پیشینه‌نگری و آینده‌نگری از جمله مسائل مرتبط و مهم آشفته‌حالی قانونگذاری در ایران است؛ اما مهمتر از این امور و ریشه تمامی این خلاءها فقدان مدیریت صحیح و علمی قانونگذاری در کشور است. تجزیه و تحلیل حجم قوانین موجود و عدم کارایی و متروکه شدن بسیاری از آن‌ها گواه تحلیل ناصواب ادوار مختلف مجلس شورای اسلامی از هسته‌ها و بایدهای جامعه ایرانی و نیازها و تغییرات آن است. ناشناخته بودن و نادیده گرفتن نیازهای مردم و

فصلنامه رهیافت‌های نوین مدیریت جهادی و حکمرانی اسلامی، دوره ۳، شماره ۱۱، پائیز ۱۴۰۲

تصویب قوانین آرمان‌گرایانه بدون در نظر گرفتن بسترهای موجود و جامعه تحت مدیریت قوانین تازه تأسیس علاوه بر فراوانی قوانین، کمرنگ شدن و لوث جایگاه قوانین را به همراه دارد و فراوانی قوانین بلااستفاده از ارزش و اهمیت قانون و مرجع تصویب آن می‌کاهد.

برای رفع این مشکلات راهکارهای ذیل پیشنهاد می‌گردد:

۱- در ابتدا باید به تنقیح و تدوین قوانین موجود مرتبط باهم و هم‌موضوع پرداخت. از این رهگذر قوانین دارای اعتبار را دسته‌بندی و در اختیار عموم قرار داد و قوانین و مقررات منسوخ و متروک را از چرخه اعتبار خارج نمود.

۲- در تعیین صلاحیت قانونگذاران و مقررهنویسان کشور تجدیدنظر نمود و آن را سامان بخشید. همان طور که در سطور پیشین بیان گردید کشور ایران دارای مراجع متعدد قانونگذاری است که هر کدام در موضوعاتی خاص اقدام به قانونگذاری می‌نمایند که این امر باید کنترل و سازماندهی شود و نهاد قانونگذاری متمرکز و از یک مرجع قوانین مورد نیاز جامعه تدوین، ارائه و صادر گردد.

۳- باتوجه به حجم بالای قوانین و مقررات موجود در کشور نیاز ضروری به تصویب قانون جدید نیست و می‌توان با اجرای صحیح قوانین فعلی به تنظیم امور پرداخت. برای این منظور بررسی محتوای قوانین مشابه طرح یا لایحه جدید پیشنهادی باید صورت پذیرد: اول آنکه آیا قانون و یا قوانین موجود نیازهای جدید را پاسخگو هستند یا نه، به تعبیر دیگر آیا با قوانین موجود می‌توان رفع مشکل نمود و مسائل پیش آمده را رفع و رجوع کرد و یا اینکه باید قانون جدیدی تصویب نمود؟ دوم آنکه با تغییر قانون فعلی و اصلاح آن آیا می‌توان به حل مسأله و تمشیت امور پرداخت یا خیر؟ در صورتی که از این دو طریق امکان پاسخگویی به قانون جدید وجود نداشته باشد می‌توان اقدام به وضع قانون نمود.

۴- وجود مراجع سه‌گانه تدوین و تنقیح قوانین به جای آنکه راهگشای ارائه قوانین به‌روز و معتبر باشد سبب افزایش تشدد در رویه تدوین و تنقیح قوانین می‌گردد. شایسته است یک مرجع واحد زمام کلیه امور مربوط به تدوین و تنقیح قوانین را برعهده بگیرد و باتوجه به ارتباط موضوعی بیشتر این امر با مجلس شورای اسلامی، بهتر است این امر به این نهاد سپرده شود.

۵- همت اساسی قانونگذار باید معطوف به شناخت خواست‌ها و نیازهای مردم جامعه باشد و براساس شناخت و تحلیل آن اقدام به تقنین نماید. مهمترین گام مدیریت صحیح قانونگذاری ریشه در شناخت جامعه ایرانی و هست‌ها و بایدهای آن دارد.

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران/حسینی و رمضانیان فهندری

منابع

- ۱) آقای طوق، مسلم (۱۳۹۸) تدوین شکلی حلقه مفقوده نظام تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۳، شماره ۱۰۶، صص ۱-۱۹
- ۲) سیدجوادی، سیدرضا (۱۳۹۷) "مبانی سازمان و مدیریت"، تهران: چاپ یازدهم، انتشارات نگاه دانش
- ۳) سلطانی، سیدناصر (۱۳۹۳) علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران، پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۶، شماره ۴۵، صص ۱۳۱-۱۶۴
- ۴) حبیب‌نژاد، سیداحمد، تقی زاده، احمد (۱۳۹۸) نیازسنجی تقنینی عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته، دانش حقوق عمومی، سال ۸، شماره ۲۶، صص ۲۵-۴۶
- ۵) حبیب‌نژاد، سیداحمد، عامری، زهرا (۱۳۹۸) قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیشنویس‌نگاری تقنینی، مجلس و راهبرد، سال ۲۷، شماره ۱۰۲، صص ۲۴۱-۲۶۵
- ۶) حبیب‌نژاد، سیداحمد، حق‌پناهان، زهره (۱۴۰۱) فرآیند ابتکار تقنینی و مولفه‌های آن با تأکید بر مخاطب قانون در پرتو مطالعات تطبیقی، مطالعات حقوق تطبیقی معاصر، سال ۱۳، شماره ۲۷، صص ۷۱-۱۰۰
- ۷) ذوالفقاری، مهدی (۱۳۹۳) مجموعه مقالات نقش پژوهش در فرآیند قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۸) عبداله‌زاده شهرابکی، آزاده (۱۳۹۹) روش‌های ارتقای کیفیت قوانین، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، شماره ۲، صص ۷۵۷-۷۷۰
- ۹) فیضی، سعید، محمدی، غلامحسین، عسگری، مریم (۱۳۹۹) ارزیابی ثبات قوانین در نظام قانونگذاری ایران، دانش حقوق مالیه، سال ۴، شماره ۱۴، صص ۴۵-۶۶
- ۱۰) قاضی شریعت‌پناهی، سیدابوالفضل (۱۳۸۳) "حقوق اساسی و نهادهای سیاسی"، چاپ دوم، تهران: نشر میزان
- ۱۱) کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۸) "مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران"، چاپ شصت و نهم، تهران: شرکت سهامی انتشار
- ۱۲) معاونت پژوهش‌های سیاسی حقوقی دفتر مطالعات حقوقی (۱۳۹۸) "آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران"، ویرایش دوم، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰

فصلنامه رهیافت‌های نوین مدیریت جهادی و حکمرانی اسلامی، دوره ۳، شماره ۱۱، پائیز ۱۴۰۲

- ۱۳) مرکزالمیری، احمد، عطار، سعید (۱۳۹۷) آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری، مجلس و راهبرد، سال ۲۵، شماره ۹۶، صص ۲۱۳-۲۳۶
- ۱۴) مرکزالمیری، احمد، مهدی زاده، مهدی (۱۳۹۶) قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران، پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۷، شماره ۴۷، صص ۱۵۸-۱۸
- ۱۵) نورایی، مهدی (۱۳۹۲) "تعدد مراجع قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران"، دفتر مطالعات قانون و قانونگذاری، شماره مسلسل ۱۳۹۲۰۰۳۱، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان
- ۱۶) نصیری، مرتضی (۱۳۸۲) ملاحظاتی در باب قانونگذاری، مجلس و پژوهش، سال ۱۰، شماره ۳۸، صص ۶۷-۸۳
- ۱۷) وکیلان، حسن، مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۵) مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون، پژوهش حقوق عمومی، سال ۱۸، شماره ۵۱، صص ۲۹-۵۴
- ۱۸) هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۹) "حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران حاکمیت و نهادهای سیاسی"، جلد دوم، چاپ بیست‌ویکم، تهران: نشر میزان
- 19) Kasmia, Andi, Sampar, Said, Qamar, Nurul, Nuh Syarif (2018), the essence of the principle of Establishing Good Laws and Regulations for Realizing Quality Regional Legal Products, Journal of Humanities and Social Science, Vol 23, Issue 12
- 20) Popelier, Patricia (2011), Governance and Better Regulation: Dealing with the Legitimacy Paradox, European Public Law, Vol 17, No. 3.
- 21) Select Committee on the Constitution (2017) The Legislative Process: Preparing Legislation for Parliament, House of Lords, 4th Report of Session 2017-19
- 22) Select Committee on the Constitution (2003) Parliament and the Legislative Process, House of Lords, 14th Report of Session 2003-04

آشفته‌حالی مدیریت قانونگذاری در ایران/حسینی و رمضانیان فهندری

یادداشت‌ها

۱ مانند تصویب بودجه کل کشور (اصل ۵۲) نظارت بر اجرا و مصرف بودجه (اصل ۵۵)، شرح و تفسیر قوانین عادی (اصل ۷۳)، تحقیق و تفحص در تمام امور کشور (اصل ۷۶)، نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی (اصل ۷۷)، نظارت بر تغییر خطوط مرزی (اصل ۷۸)، برقراری حالت فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری (اصل ۷۹)، استقراض و دادن و گرفتن وام (اصل ۸۰)، فروش بناها و اموال دولتی (اصل ۸۳)، تصویب دائمی اساسنامه دستگاه‌های دولتی (اصل ۸۵)، رأی اعتماد به هیأت وزیران (اصل ۸۷)، سوال از وزیر و رئیس‌جمهور (اصل ۸۸)، نظارت بر استخدام کارشناسان خارجی (اصل ۸۲)، استیضاح وزیر و رئیس‌جمهور (اصل ۸۹)، بررسی شکایات واصله از دستگاه‌های اجرایی (اصل ۹۰)، قراردادها و توافق‌نامه‌های بین‌المللی (اصل ۱۲۵)، نظارت بر تأسیس و تشکیل دولت با دادن رأی اعتماد به وزرا (اصل ۱۳۳)، نظارت بر صلح دعاوی مالی دولت و ارجاع به داوری. (اصل ۱۳۹)

۲ Legislative inflation

۳ www.qavanin.ir

۴ دوازده هزار و سیصدونود و سه عنوان قانون تا ابتدای سال ۱۴۰۰

۵ یکصد و هفت هزار و پانصد و نود و یک عنوان مقرر دولتی تا ابتدای سال ۱۴۰۰

۶ David Lidington

۷ حقوق خصوصی

۸ حقوق عمومی

۹ فقدان دموکراسی مشارکتی

۱۰ ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۰۴/۰۴: همه‌پرسی به پیشنهاد رییس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب دوسوم مجموع نمایندگان اقدام خواهد شد.

۱۱ برگرفته از سایت مجلس شورای اسلامی (parliran.ir/majles/fa/content)

۱۲ شماره ۹۰۰۰/۹۴۹۲/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۸/۰۷/۱۰

Turbulent state of legislative management in Iran

Mohammad Javad Hosseini¹

Hadi Ramezanan fahandari²

Receipt: 02/05/2023 Acceptance: 20/06/2023

Abstract

Legislation covers the major activities of the parliament, and the abundance of laws approved by the parliament shows that this overshadows other duties of the parliament. In every legislative period, many plans and bills are presented and approved in the parliament, and in order to be implemented, many regulations are established by the government, and besides that, other government institutions also have mandatory approvals, which in general causes the inflation of laws and the confusion of the executives and subordinates and their lack of correct implementation. Scrutiny in the legislative procedure shows lack of proper and efficient management of the legislative process and the lack of management has caused many laws to be added to the total laws of the country every year. In this article, the challenges ahead for the correct management of legislation are depicted in a descriptive-analytical way. In order to properly manage the legislation, one should first assess the legislative needs, look at the history to see how far the previous laws or their amendments will meet the new needs, and with the foresight, proceed to approve new laws and cancel previous conflicting and abandoned laws. This requires correct and efficient management of the legislative process.

Keywords

Foresight of laws, Inflation of laws, Legislative management, Islamic Council, Compilation and revision of laws and regulations.

1- Department of Public Law, Farabi School, University of Tehran and Department of Administrative Procedure Law, Payam Noor University, Tehran, Iran. (Corresponding Author) hosseini.publiclaw69@gmail.com

2-Department of management, Faculty of judicial registration and management, University of judicial science and administrative services of justice. Tehran, Iran. ramazanian@ujsas.ac.ir