

قانون، قانونگذاری و نقش آن در حکمرانی مطلوب در نظام جمهوری اسلامی ایران

فاطمه جنگجوی خلجان^{*}، حسینعلی کلهر

چکیده

پیش بینی نظام قانونگذاری در قوانین اساسی در راستای احصای انحصاری مراجع شایسته قانونگذاری است. دولت قانون مدار دولتی است که رابطه تنگاتنگ با حقوق پیدا می کند؛ تا آنجا که دولت و قانون همچون زوجی جدا ناشدنی نمودار می شوند. یکی از الزامات ارتقا و تثبیت جایگاه پژوهش در مختصات نظام تقنینی - نظارتی و دیپلماسی پارلمانی جمهوری اسلامی ایران، برخورداری مجلس شورای اسلامی از یک پشتوانه غنی علمی - پژوهشی است که نقش اتاق فکر را برای قوه مقننه ایفا کند. نیاز سنجی مطالعاتی، لحاظ کردن نظرات کارشناسی در روند پالایش و تنقیح قوانین و دسترسی سریع نمایندگان به تولیدات پژوهشی متقن و نظام مند، علاوه بر بهبود عملکرد قانونگذاران، از خلاء یا برعکس، تورم قوانین نیز جلوگیری کرده و باعث ارتقای کیفی نظام قانونگذاری می شود. به عبارتی نوعی درهم تنیدگی بین سامان دهی پژوهش های قانونگذاری - نظارتی و کارآمدسازی وظایف قوه مقننه وجود دارد. بررسی نویسندگان در این پژوهش، مطالعه ای توصیفی - تحلیلی با استفاده از روش کتابخانه ای است که نشان می دهد نظام قانون نویسی در جمهوری اسلامی ایران از نوع پراکنده بوده و با وجود کاستی های ساختاری و هنجاری در این حوزه، تدوین الگویی شایسته برای قانون نویسی مورد توجه جوامع دانشگاهی یا مراکز حاکمیتی مرتبط قرار نگرفته است.

کلیدواژگان: حکمرانی مطلوب، دیپلماسی پارلمانی، قانون اساسی، قانونگذاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای

اسلامی

Law, legislation and its role in good governance in the system of the Islamic Republic of Iran

Abstract

The provision of the legislative system in the constitutions is in line with the exclusive enumeration of competent legislative authorities. The state is a law-abiding state that is closely related to rights. One of the requirements for promoting and consolidating the status of research in the legislative-supervisory system and parliamentary diplomacy of the Islamic Republic of Iran is that the Islamic Consultative Assembly has a rich scientific-research support that plays the role of a think tank for the legislature. Study needs assessment, taking into account expert opinions in the process of refining and rapid access of representatives to sound and systematic research products, in addition to improving the performance of legislators, prevent vacuum or, conversely, inflation of laws and improve the quality of the legislative system. In other words, there is a kind of entanglement between the organization of legislative-regulatory research and the efficiency of the functions of the legislature. The method used in this research is a descriptive-analytical study (library method), which shows that the legislative system in the Islamic Republic of Iran is fragmented and despite structural and normative shortcomings in this area, a suitable model for Legislation has not been considered by academic communities or related government centers.

Key words: Constitution, Good governance, Islamic Consultative Assembly, Legislation, Parliamentary Diplomacy, Research Center of the

از دیدگاه حقوقی، آنگاه دولت انتظام می یابد و مصالح جمعی ملت تأمین و حقوق فردی و اجتماعی آنان تضمین می شود که قانون محور امور قرار گیرد و دولت بر مدار آن بچرخد. دولت قانون مدار، دولتی است که رابطه تنگاتنگ با حقوق پیدا می کند؛ تا آنجا که دولت و قانون همچون زوجی جدانشدنی نمودار می شوند. در این دولت، در سایه حقوق و قانون، عدالت پا به عرصه وجود می گذارد و فراگیر می شود. قانون به اندازه ای اهمیت دارد که می توان گفت: قانون، علت تامه پدایش حکومت است، به گفته ارسطو (آنجا که قانون معتبر نباشد، نشانی از حکومت نیست، چون در هر حکومتی باید قانون بر کارها حاکم باشد). در دولت قانون مند، نظام قانون گذاری به نحو مطلوب در راستای ایفای وظیفه خود قدم برمی دارد؛ پیش بینی نظام قانون گذاری در قوانین اساسی، در راستای احصای انحصاری مراجع شایسته قانون گذاری است و آنگاه که این نظام مورد خدشه قرار گیرد و خارج از آنچه در قانون اساسی آمده است، دستگاه های دیگری در این امر خطیر و سرنوشت ساز مداخله کرده و دست به وضع قانون بزنند نباید انتظاری جز هرج و مرج، بی نظمی، قانون گریزی و سرگردانی مردم داشت. البته هر چه مراجع قانون گذار محدودتر و بسیط تر باشند، فرایند قانون گذاری نیز شفاف تر و ساده تر شده و از تصویب قوانین موازی، معارض و متضاد پیش گیری می شود و به عکس هر چه تعداد این نهادها بیشتر باشد احتمال تصویب این گونه قوانین بیشتر است که نتیجه آن چیزی جز سردرگمی مجریان امور، مردم و محاکم نخواهد بود. از این رو وجود قوانین پراکنده و موازی ضرورت این پژوهش را در پی داشت چرا که می توان گفت حاکمیت قانون در صورتی قابل تحقق است که قانونگذار در وضع قانون، ملاحظه و احتیاط قابل توجه داشته باشد و به نحوی اقدام به قانونگذاری کند که بتوان از شهروندان و همچنین مأموران حکومتی انتظار داشت قادر به آگاهی از آنها باشند و از آنها تبعیت کنند. در تحقیقی به بررسی حق آگاهی مردم بعنوان یک حق اساسی پرداخته است و محقق در این تحقیق حق جستجو یا دسترسی به اطلاعات (از جمله قانون شفاف) را یکی از ضروری ترین عناصر آزادی بیان دانست و از سوی دیگر مردم سالاری نیز بدون تضمین حق آگاهی نمیتواند متضمن آینده ی روشن باشد؛ در تحقیق دیگری ویژگی های ذاتی و عرضی قانون (تحلیل مفهومی قانون) بررسی شده است (راسخ، ۱۳۸۵)؛ در مقاله ای رویه های متنوع قانونگذاری ایرانی در اصلاح، لغو، نسخ و تمدید قوانین به عنوان مهمترین شواهد قانونگذاری پراکنده مورد بررسی قرار گرفته است. (مرکز مالگیری و مهدی زاده، ۱۳۹۴) با توجه به بررسی های صورت گرفته، به نظر می رسد پیامدهای ادامه رویه فعلی قانونگذاری در ایران، ابهام بیش از پیش نظام حقوقی، قابل دسترس نبودن قوانین و نظام حقوقی و کماکان، عدم تحقق بایسته حاکمیت قانون باشد. بر این اساس پرسش بنیادین این نوشتار آن است که در چارچوب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چه راهکاری به منظور ارتقای نظام قانونگذاری، بدون نیازمندی به بازنگری در قانون اساسی، به منظور حرکت به سمت نظام قانونگذاری مطلوب وجود دارد؟ بدین منظور ابتدا چارچوب مفهومی واژگان کلیدی پژوهش بررسی می شود. سپس روند قانونگذاری مطلوب در حکومت مطالعه می شود. پس از آن جایگاه سیاستهای کلی نظام تبیین شده و ظرفیتهای موجود در سیاستهای کلی نظام به منظور اصلاح نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران بررسی و مطالعه می شود. با اذعان به لزوم تفکیک میان قانون نویسی و قانونگذاری و بررسی الگوهای مختلف قانونگذاری برای ایجاد نظام قانون نویسی هماهنگ، می توان گزینه پیشنهادی مطلوب برای قانون نویسی و حکمرانی شایسته را در ایران مورد بررسی قرار داد.

۱) چارچوب مفهومی

اولین گام در هر پژوهش علمی تبیین مفاهیم کلیدی آن پژوهش به منظور ایجاد فهم مشترک میان نگارندگان و مخاطبان است. از همین رو در ادامه مفاهیم قانون و قانونگذاری و سیاست‌های کلی نظام به عنوان کلیدی‌ترین مفاهیم پژوهش حاضر بررسی می‌شود. شایان ذکر است که علت بازخوانی مفهوم قانون تفاوت‌هایی است که بین این مفهوم در اندیشه‌ی اسلامی و اندیشه‌ی حقوقی معاصر وجود دارد و نتیجه‌ی آن در فرایند قانون‌گذاری تأثیرات فراوانی می‌گذارد.

۱-۱) مفهوم قانون و فرایند قانونگذاری آن

در مورد قانون، به عنوان یک منبع مهم قواعد حقوقی تعاریف و تقسیم‌بندی‌های مختلفی به عمل آمده است. اکنون به تناسب بحث، تقسیم‌بندی‌های مربوط به معنا و مفهوم قانون ارائه می‌میکرد: (راسخ، ۱۳۸۴: ۵۷ - ۴۷).

الف) مفهوم صوری و ماهوی قانون

قانون در معنای گسترده خود، مفهومی معادل قاعده حقوقی است و باید او صاف آن را دارا باشد؛ ولی در معنای دقیق و خاص، باید مفهوم صوری و ماهوی آن را از هم باز شناخت. (معین، ۱۳۸۸: ۲۷۲۶)

قانون در معنای صوری، اعتبار خود را از صورت و تشریفات وضع آن می‌گیرد و در تعریف آن می‌توان گفت: حکمی است که از طرف مقام صالح دولت برای قانونگذاری و بر طبق تشریفات مقرر در قانون اساسی وضع شده است. (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۶۸). تعیین مقام صالح برای قانون‌گذاری نیز بر عهده قانون اساسی است که در بند مستقلی به آن خواهیم پرداخت. البته روشن است که در این تعریف و تعاریف بعدی، از دولت معنای عام آن - یعنی مجموع قوای سه گانه اراده شده است.

قانون به معنای ماهوی، صورتی از قاعده حقوقی است که به وسیله مقام صالح دولتی و به منظور اجرای قوه قانونگذاری یا اجرایی نوشته می‌شود. در این معنا، چون قانون صورتی مکتوب از قاعده حقوقی است، باید عام و مجرد از خصوصیت‌های فردی، اما دائمی و الزام‌آور باشد. در منابع حقوقی، هنگامی که سخن از قانون می‌شود، مقصود معنای ماهوی آن است؛ چرا که کلیه مقررات الزام‌آور کلی، دارای ضمانت اجرا و الزام‌آور را شامل می‌شود و مقررات فردی و خاص را از شمول خارج می‌سازد.

ب) معنای عام و خاص قانون

مفهوم ماهوی قانون که بیان شد و معنای عام آن به یکدیگر شبیه هستند. به طور کلی قانون در معنای عام، در برابر عرف به کار می‌رود و مقصر، تمامی مقرراتی است که از طرف یکی از سازمان‌های صالح دولت وضع شده است، خواه این سازمان، قوه مقننه یا رئیس دولت یا یکی از اعضای قوه مجریه باشد. پس در این معنای عام، قانون شامل تمام مصوبات مجلس و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌های اداری نیز می‌شود. (کاتوزیان، ۱۳۸۱: ۱۲۰)

در اصطلاح حقوق اساسی ما، قانون در معنای خاص، به قواعدی گفته می‌شود که یا با تشریفات مقرر در قانون اساسی به وسیله مجلس شورای اسلامی وضع شده است، یا از راه همه‌پرسی به طور مستقیم به تصویب می‌رسد.^۱

در یک کلام قانون باید بصورت استاندارد واحد در قلمرو سرزمینی بر کلیه شهروندان بطور یکسان اعمال شود.

(Fuller, 1978: 84-89.)

در این معنا، قانون مفهوم ویژه‌ای دارد که با تصمیمات و مصوبات قوه مجریه و سایر مقامات و مراجع صالح برای وضع مقررات متفاوت است و نباید آن‌ها را به جای هم استعمال کرد. در اینجا لازم است به این نکته بپردازیم که منظور ما از قانون در این مقاله،

^۱ - در موارد دیگری نیز قانون اساسی لفظ قانون را در خصوص مصوبات برخی از نهادهای به کار برده است؛ مانند اصل ۱۰۸ قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان که در اولین دوره توسط فقهای اولین شورای نگهبان و سپس توسط خود مجلس خبرگان به تصویب می‌رسد که استعمال لفظ قانون با توجه به معنای خاص آن در خصوص مصوبات مجلس خبرگان یا هر نهاد دیگری مثل شورای عالی انقلاب فرهنگی از روی تسامح است.

قانون به مفهوم صوری و معنای خاص آن است. با این توضیح که اصولاً در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، محلی برای مجمع تشخیص مصلحت نظام، نسبت به وضع قانون به معنای عام: یعنی قوانین و مقررات مصوب از سوی سایر مراجع صلاحیت دار، پیش بینی نشده است.

۱-۲- فرآیند قانونگذاری در ایران

منظور از فرایند قانون گذاری، مراحل است که مطابق قوانین و مقررات مربوط مانند آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، یک طرح یا یک لایحه باید طی کند تا پس از انجام آن مراحل و تشریفات متعدد، تبدیل به قانون شده و به آن عنوان شناخته شود (زارعی، ۱۳۸۴: ۲۰). به طور کلی مراحل و فرایند قانون گذاری از نقطه شروع تا زمانی که به عنوان یک قانون لازم الاجرا در می آید، در پنج مرحله خلاصه می شود؛ این مراحل به شرح زیر است:

مرحله یکم: پیشنهاد قانون در قالب طرح نمایندگان مجلس یا لایحه دولت «قانون اساسی، اصل ۷۴» و یا طرح قانونی شورای عالی استان ها. «اصل ۱۰۲»

مرحله دوم: بررسی و تصویب قانون که ممکن است به صورت عادی دو شوری یا فوری یک شوری، دو یا سه فوریتی باشد.

مرحله سوم: نظارت بر مصوبات مجلس: اسلامی بودن رژیم سیاسی در ایران از یک سو و لزوم مراعات اصل سلسله مراتب قوانین از سوی دیگر ایجاب می کند:

اولاً: کلیه قوانین و مقررات بر اساس موازین اسلام باشد. «اصول ۴ و ۷۲»

ثانیاً: قوانین مصوب مجلس با قانون اساسی مغایرت نداشته باشد. «اصل ۷۲»

بدین منظور قانون گذار اساسی، در اصول متعدد قانون اساسی وظیفه پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی و نظارت بر مصوبات مجلس از جهت انطباق آن با شرع و قانون اساسی را بر عهده شورای نگهبان گذاشته است. «اصول ۹۴، ۹۱، ۷۱، ۴ و ۹۶»

مرحله چهارم: امضای رئیس جمهور و ابلاغ برای اجرا. «اصل ۱۲۳ و ماده ۱ قانون مدنی».

مرحله پنجم: انتشار قانون توسط روزنامه رسمی. «ماده ۳ قانون مدنی».

ماده ۳ قانون مدنی مقرر می دارد: انتشار قوانین باید در روزنامه رسمی به عمل آید. مهلت انتشار توسط روزنامه رسمی، همچنان که در ماده یک قانون مدنی و تبصره آن ذکر شده است از تاریخ امضای رئیس جمهور ۷۲ ساعت می باشد و به موجب ماده ۲ این قانون قوانین ۱۵ روز پس از انتشار، در سراسر کشور لازم الاجرا است؛ مگر آنکه در خود قانون ترتیب خاصی برای اجرا مقرر شده باشد. بدیهی است پس از گذشت این مدت، قانون، هم از سوی دستگاه های اجرایی لازم الاجرا شده، هم در محاکم قابل استناد می باشد و هم ادعای جعل به آن مسموع نخواهد بود.

۲- سابقه بحث قانون گرایی در غرب و اسلام

در این قسمت ابتدا از اندیشمندان قرون قدیم غرب (آن هم تنها از افلاطون و ارسطو) و در ادامه قرون وسطی (تنها از اکوئیناس) و نهایتاً قرون جدید و معاصر (منتسکیو و آنارشپیست ها) و سپس در اسلام، به اختصار مطالبی در پی می آید:

۱-۲- در غرب

افلاطون: همه فیلا سوفان یونانی به رغم اختلاف نظرهای آنان درباره نظام حکومتی مطلوب، این اصل کلی را می پذیرند که نظام حکومتی مطلوب، بایستی حکومت قانون به عنوان تنها امکان رعایت مصلحت عمومی همه شهروندان باشد. افلاطون در قوانین تا آن جا پیش می رود که فراهم کردن بیشترین سعادت و بیشترین دو ستی متقابل ممکن برای شهروندان را هدف اصلی قانون

گذاری می‌داند. افلاطون رابطه میان انسان‌ها را در جامعه، به دو نوع طبیعی و قانونی تقسیم می‌کند. سلسله بر دیگران، در واقع رابطه آزاد طبیعی است و حال آن که خدمت به دیگران، آن شیوه‌ای از زندگی است که قانون خواستار آن است. افلاطون در طرح شهر زیبای آرمانی خود، پادشاه فیلسوف را فراتر از قانون قرار می‌دهد. البته این مطلب جای توضیح دارد که برتری آن‌ها ناشی از علم و معرفتی است که دارند، علم و معرفتی که به کمک آن می‌توانند یک رشته اصول جاوید و ابدی را که قانون‌های خوب باید با آن‌ها منطبق و سازگار باشند، درک کنند، اینان تا آن جا برتر از قوانین هستند که خود نیز اصول حاکم بر آن قوانین را قبول دارند.

ارسطو معتقد است که از مهم‌ترین شاخصه‌های حکومت خوب، حاکمیت و تفوق قانون بر جامعه و شهر است. به نظر او مهم نیست که حکومت چه شکلی دارد، بلکه مهم آن است که قدرت تفویض شده را طبق قانون به کار ببرد. البته ارسطو می‌پذیرد که قانون نمی‌تواند ثابت باشد و لازم است که بر حسب اوضاع و احوال تغییر کند. از نظر وی، (کسی که قانون را نقض می‌کند ظالم و آن کس که رعایت قانون را می‌کند، عادل است. پس واضح می‌شود تمام اعمالی که قانون آن‌ها را مجاز می‌داند به اعتباری عدالت‌آمیز است. در واقع اعمالی که به وسیله قانون معتبر شناخته شوند مشروع هستند و گفتیم که چنین اعمالی عادلانه است... ما اعمالی را عادلانه می‌دانیم که هدف آن‌ها تأمین و حفظ خوش بختی اجتماع سیاسی باشند. اما قانون به ما دستور می‌دهد که دارای شجاعت باشیم... و خوش خلق باشیم... و هم چنین درباره دیگر فضایل و رذایل که مورد امر و نهی قانون قرار گرفته‌اند. اگر قانون بر مبانی صحیح وضع شده باشد این امرونهی درست است و اگر عجولانه وضع شود، قابل انتقاد است.)

اکوئیناس که از متکلمان برجسته جهان مسیحیت در قرون وسطاست، عدالت اجتماعی و تکالیف افراد را در حوزه یک تحلیل دقیق از قانون بررسی می‌کرد. او که از چهار نوع قانون تحت عناوین ازل، طبیعی، بشری و الهی سخن می‌گفت، قانون را به طور کلی چنین تعریف می‌کرد: مقررات معقولی درباره کردار افراد که از طریق ملت یا نمایندگان آن‌ها، به منظور نیل به سعادت بشری به تصویب نهایی رسیده باشد. در معرفی بسیار کوتاه از چهار نوع قانون، خداوند جهان را از طریق (قانون ازل) (ابدی) اداره می‌کند؛ (حقوق طبیعی) عبارت است از مشارکت موجود منطقی (انسان) در قوانین ابدی الهی. حقوق طبیعی معیار و میزانی به دست می‌دهد که طبق آن کلیه (قوانین بشری)، یعنی ساخته و پرداخته دست بشر، بایستی بر آن مدار مورد سنجش قرار گیرد و (قوانین الهی) که فرمان اراده خداوندی است و به وسیله انبیا با وحی ابلاغ می‌گردد. از نظر او دو نوع قانون اول (ازل و طبیعی) موضوعه نیست و دو نوع دوم (بشری و الهی) موضوعه‌اند. قوانین بشری برای این که اصولاً بر آن‌ها نام قانون، اطلاق شود، بایستی در هم خوانی با منطق طبیعی و با نیت خیر همگانی، به طور عادلانه انشا شوند. یک فرمان غیرعادلانه تنها یک قانون بد نیست، بلکه اصولاً قانون به حساب نمی‌آید. و در ارتباط با پیوند و ترابط شهریان و قانون، اکوئیناس معتقد است که شهریان از اطاعت قانون معاف‌اند و این مسئله را به عدالت بدین نحو گره می‌زند که، نص صریح مذهب مسیح که امر به اطاعت از اولیای امور می‌کند، صرفاً تا آن جا پیش می‌رود که اینان عادل باشند. اگر قدرت از طریق اعمال فشار و فساد به دست آمده باشد، منشأ الهی ندارد. جهت رعایت اختصار به همین میزان از تفکر قرون وسطای غرب در موضوع قانون اکتفا می‌شود. (فاستر، ۱۳۹۵: ۴۵۱-۴۶۴)

منتسکیو در تعریف قانون می‌گوید: (قانون عبارت است از رابطه هر شیء با شیء دیگر در عالم) و چون انسان صاحب دو عنصر اراده و فکر است، قانون بین افراد انسان که عبارت از همان روابط باشد، بیش‌تر از قوانین بین سایر موجودات پیچیده و غامض است و درک آن مشکل‌تر. و چون انسان را به سبب عقل و اراده ناقض قانون می‌بیند، سه عنصر مذهب، اخلاق و سیاست را مطرح می‌کند که برای جبران مضرات احتمالی یا مسلّم، هوش و اراده انسان و به جهت مقابله با هوش و اراده که در میان موجودات تنها انسان مالک آن است به وجود آمده و وجود آن ضروری بوده و هست. مذهب برای جلوگیری از فراموشی مردم خالق راه، اخلاق برای مقابله با فراموشی خویش و سیاست و قوانین عرفی برای جلوگیری از فراموشی جامعه به وجود آمده است. البته منتسکیو قانون را به دو نوع طبیعی و موضوعه تقسیم نموده و قوانین مذهبی، اخلاقی و سیاسی را جزو قوانین موضوعه می‌داند، و در ارتباط این دو نوع اصلی قانون بر این باور است که قبل از وضع قوانین بشری یک سلسله موازین بر پایه عدالت وجود داشته که روابط افراد را با یکدیگر مشخص می‌کرده و قوانین موضوعه از روی آن اصول و موازین ساخته شده و ناشی از آن است. (آربلاستر، ۱۳۹۱: ۳۸)

آثار شیسم از آن جا در بحث قانون در نظریات مطروحه فوق تماماً ضرورت قانون مفروض بود، در این جا به مکتبی که جدیدتر و مدعی نیز می باشد اشاره می شود که به نفی قانون می پردازد. آثار شیسم در معنای دقیق و علمی آن به (فقدان کامل حکومت و قانون) معنا شده، چرا که دو عنصر حکومت و قانون را عوامل سرکوب عامه مردم توسط اقلیت کوچکی که در عین حال صاحب ثروت نیز می باشند، می دانند. سه زشتی از نظر آثارشیست ها، حکومت، قانون و مالکیت خصوصی هستند، در حالی که منشأ و منبع این سه زشتی اساسی را در نهادی که به نام نهاد اقتدار خوانده می شود، پیدا می کنند. از نظر آثار شیست ها شکل قانون در واقع یک حربه طبقاتی و محتوایی از مصالح و منافع طبقاتی گوناگون بوده و از یکدیگر جدا ناپذیر می باشد و در نتیجه اینان خواهان از میان بردن نظام های حقوقی در کشورها می باشند. اندیشه های آثارشیستی در نیمه دوم قرن بیستم توسط متفکرینی مانند هربرت مارکوزه و رابرت نوزویک عنوان گردیده است.

با توجه به مطالب ذکر شده می توان گفت که: سابقه بحث قانون گرایی به قدمت تفکر سیاسی انسان ها است، یعنی از زمانی که اندیشه های سیاسی شکل گرفته در ذیل آن بر روی قانون نیز اظهار عقیده شده است. از همان ابتدا بحث تقدم حاکم بر قانون یا حاکم تحت سیطره قانون جای سؤال داشته است. و این که مقنن چه کسی است؟ اگر حاکم است به چه اعتباری و اگر حاکم بر قانون اشراف دارد تا کجا و با چه قیودی و... مسائل مرتبط با قانون از جمله عدالت و قانون، هدف و غایت قانون، قابل نقد و تجدید نظر بودن یا نبودن قانون و... همه مباحثی است که دغدغه اذهان آدمیان در طول قرون متمادی بوده است. بحث انواع قانون، الهی یا بشری بودن قانون، موضوعه یا غیر موضوعه بودن آن و ارتباط بین قوانین موضوعه و غیر موضوعه نیز به اندازه کافی اندیشمندان را به تأمل و دقت نظر کشانده است. در حالی که قرن ها پارادایم متفکران این بود که حکومت قانون تضمین آزادی ها و برابری انسان ها را می کند و مرادشان از حکومت قانون در مقابل حکومت های پلیسی به کار می رفت که در آن مقام های حکومتی و اداری بنا به میل خود رفتار می کنند، ولی امروزه پس از این همه توصیه به قانون، در فرهنگ غرب این تفکر با قوت رقیب و هم آورد می طلبد که از موارد زشت و مذموم جوامع، تمرکز بر قانون است و قانون حربه طبقاتی و در خدمت افراد خاصی است و خواهان از بین بردن نظام های حقوقی اند. موارد یاد شده که از مباحث بسیار فشرده اندیشمندان غربی استنباط شد، سؤال های اساسی و قابل توجهی را فرا راه ما قرار می دهد که: جایگاه قانون در جامعه اسلامی چیست؟ آیا قانون مداری یا حذف قانون، ولایت قانون بر حاکم اسلامی یا بالعکس، تجدید نظر در قانون یا ثبات و تغییرناپذیری آنان، پیوند قانون و عدالت و بشری یا الهی و یا طبیعی بودن قانون و ارتباط آن ها با هم و همه این نکات مطالبی است که هنوز در اندیشه شیعی به صورت اساسی مورد نقد و بررسی قرار نگرفته و اجماع نظری هم بالطبع بر روی آنها وجود ندارد، زیرا که هنوز طرح مسئله نیز به صورت جدی صورت پذیرفته و مثلاً همین سؤال که آیا اگر قانون محدودتر باشد بهتر است یا نه؟ جای طرح شدن را در اندیشه ما نیافته است.

۲-۲- در اسلام

سابقه و مبانی قانونگذاری در اسلام پیوسته در یک فرآیند تکاملی رشد کرده است. برخلاف تجربه غربی که در دوره رنسانس ارتباط میان قانونگذاری مبتنی بر وحی، از قانونگذاری مبتنی بر علایق و خواسته های مردم تفکیک گردید، در اسلام این دو نوع منبع قانونگذاری به صورت موازی در کنار هم جنبه تکمیلی و تکاملی داشته اند. ساختار حقوقی اسلامی به دو بخش قابل تقسیم است: بخش اول، شامل قرآن و سنت است که منابع اولیه قانون در اسلام را تشکیل می دهند و بخش دوم، به آن دسته از مباحث و مناظره هایی مربوط می شود که در میان مسلمین حادث می گردد. منابع دیگری برای قسمت دوم قانونگذاری در اسلام قابل ذکر می باشند: مثل اجماع، قیاس (طبق نظر اهل سنت) و با عقل (طبق نظر شیعه) و اجتهاد. محتوای این منابع نیز به نوبه خود از مبانی حقوقی قرآن و سنت قابل استنباط و استنتاج است. بنابراین، منبع نهایی تکامل روشی و مفهومی قانونگذاری مستقیماً از قرآن و سنت می باشد. استنباط هیچ منبع ثانوی بدون اتکاء به قرآن و سنت نمی تواند مشروعیت داشته باشد. بعد از مرگ پیامبر اسلام (ص)، رابطه میان قانون اسلامی و امور جاری مردم از طریق استنباطات ثانوی جنبه تکاملی به خود گرفته و به تناسب شرایط روز و نهایتاً مبتنی بر قرآن و سنت پیشرفت نمود. با توجه به تحولات روز و تغییرات دائمی در شرایط زندگی مسلمانان، دو منبع

دیگر برای قانونگذاری اعتبار پیدا کرد: اول، استنباطات و فتاوی فقها و دوم، مجلس مشورتی. این دو منبع به ساختار قانونگذاری در اسلام، پویایی و انعطاف خاصی می بخشند. (روحانی، ۱۳۸۱: ۴۴-۲۷)

بر این اساس، قانونگذاری در حکومت اسلامی متشکل از سه مرحله است:

(الف) مرحله تشریع احلام: براساس اعتقاد شیعه به انحصار تشریع خداوند، تنها مرجع صالح در این مرحله خدا است. (سبحانی، ۱۳۷۰: ۲۵۹).

(ب) شناخت قانون به وسیله مجتهدان: اگرچه قوانین الهی در کتاب، سنت و احادیث معصومین (علیهم السلام) بیان شده است، همه افراد قادر به بهره گیری از آن نیستند؛ چراکه این امر متوقف بر داشتن یک رشته تخصص هاست. بنابراین دردوران غیبت، مجتهدان قوانین را از منابع اسلامی استخراج نموده و در اختیار مردم قرار می دهند. نکته مورد توجه در این مرحله آن است که مجتهد حق قانونگذاری ندارد، بلکه اختیار و هم البته وظیفه او صرفاً کشف قوانینی است که قبلاً انشا شده است. (سبحانی، ۱۳۸۵: ۱۰۱). این امر مبتنی بر مبنای جامعیت شریعت است.

(ج) مرحله برنامه ریزی: قوانین شارع که به وسیله فقها از منابع استخراج می شود به طور مستقیم در حکومت اسلامی قابل اجرا نیست. (میرزایی و دوستان، ۱۳۹۸: ۹۸-۱۴۶)

اجرای این قوانین کلی در جامعه، نیازمند تهیه ضوابط و سازوکارهایی برای تطبیق و پیاده سازی است (مدنی، ۱۳۹۳: ۴۸). در این مرحله، حکومت نیازمند به نهادی است که برای اجرایی ساختن این قوانین اقدام به برنامه ریزی نماید. حکومت اسلامی در این مرحله نیز نیازمند قوانین عرفی نیست؛ چراکه «احلام شرع حاوی قوانین و مقررات متنوعی است که یک نظام کلی اجتماعی را می سازد و در این نظام حقوقی هر آنچه که بشر به آن نیاز دارد فراهم آمده است» (موسوی خمینی، ۱۳۷۷: ۲۱). بنابراین مجلس بر اساس فتاوی مستخرجه، به نیاز جامعه اسلامی به قوانین در چهارچوب قوانین اسلام پاسخ میدهد (منتظری، ۱۳۸۴: ۱۲۱-۱۲۲). لذا فتوایی که مجتهدان صادر می کنند به عنوان منبع قانونگذاری مورد استفاده قرار میگیرند و ترسیم خطوط بر اساس آن صورت میگیرد. با توجه به این امر، وظیفه قوه مقننه در حکومت اسلامی مراجعه مستقیم به منابع فقه نیست بلکه تنها برنامه ریزی براساس احکامی است که مجتهدان از منابع شرع استنباط نموده اند. (کعبی، ۱۳۹۴: ۱۸-۱۷).

۳-مراجع صلاحیت دار وضع قانون

انقلاب اسلامی، چنان که در اظهارات میشل فوکو نیز آمده است، آغازگر گفتمانی جدید در عرصه حیات فردی و اجتماعی انسانها بود و پس از چند قرن حاکمیت گفتمان سکولاریسم و دین گرایی بر فرهنگ، سیاست و اقتصاد جهان، موضوع اداره جامعه و حکومت را بر اساس تعالیم دینی و آموزه های وحیانی مطرح ساخت. در حقیقت می توان گفت انقلاب اسلامی ایران، طلایه دار رنسانس دیگری در جهان بود، با این تفاوت که در رنسانس قرن شانزده و هفده اروپا، بشر با روی گرداندن از آسمان تلاش کرد که همه مناسبات فردی و اجتماعی خود را بر اساس آموزه های عقلی و تجربی سامان دهد، اما در رنسانس قرن بیستم ایران، انسان با رویکرد دوباره به آسمان، تلاش بزرگی را برای سامان دادن همه مناسبات خود بر مبنای کتاب خدا و سنت معصومان (علیهم السلام) آغاز کرد. (نوذری، ۱۳۸۱: ۵۶۸ — ۵۶۹). به اجمال اشاره می شود که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تشریع قانون گذاری را ابتدا به خدای یکتا اختصاص داده، «اصل دوم، بند ۱». در منظومه عقاید اسلامی، اعتقاد به توحید تنها به معنای یگانگی خداوند در خلق کردن نیست بلکه معنایی حداکثری می یابد و آن عبارت است از اعتقاد به وحدت خلقت و وحدت ربّ تلویینی و تشریعی. برای این اساس، توحید، اختصاص ولایت تکوینی و ولایه تشریعی به خداوند را توأمان شامل می شود. این به معنی اعتقاد به یگانگی خداوند در خلقت و حق انحصاری پروردگارد. تشریع و قانون گذاری است (م صباح یزدی، ۱۳۷۸، ۲۳۳-۲۳۲) و در ثانی وحی الهی را عاملی برای بیان قوانین بر شمرده است. «اصل دوم، بند ۲» و در مرحله سوم در ادامه تشریع و حاکمیت الهی، حاکمیت انسانی را پذیرفته و قوای سه گانه را ناشی از حق حاکمیت انسان بر سرنوشت اجتماعی او دانسته است. «اصل ۵۶». این قانون، اداره امور کشور در جمهوری اسلامی ایران را با اتکا به آرای عمومی می داند. «اصل ۶». برای مبنای منشأ کلیه قوا و امور و شؤون کشور باید به طور

مستقیم یا غیر مستقیم، براساس رأی و نظر مردم باشد؛ از جمله (قوه مقننه جمهوری اسلامی، نهادی است که ریشه در آرای عمومی دارد و بر طبق ضوابط اساسی مدون، سهم قابل توجهی از حاکمیت در نظام سیاسی کشور را اعمال می نماید. قوه مقننه، حق خدادادی مردم و مظهر اراده عام ملت است، که در آن سرنوشت اجتماعی و سیاسی مردم رقم می خورد و برنامه زندگی آنان پس از بر خورد اندیشه ها، کاوش ها و مذاکره، تبادل افکار و بالاخره کسب اکثریت آرا به صورت مجموعه ای مدون در مجاری اجرا قرار می گیرد.) (هاشمی، ۱۳۷۵: ۱۰۳).

مطابق قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از سوی مردم به دو گونه پیش بینی شده است؛

الف) غیر مستقیم و از طریق مجلس شورای اسلامی. ب) از راه مراجعه به آرای عمومی و همه پرسی

الف) مجلس شورای اسلامی: به موجب اصل ۵۸ قانون اساسی: (اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می آید، برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می گردد.)

ب) همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم: اصل ۵۹ قانون اساسی در این مورد مقرر کرده است: (در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد.) به موجب این اصل ممکن است قانون گذاری با مشارکت مجلس و مردم اعمال شود که به منظور اجرای آن قانون همه پرسی در جمهوری اسلامی ایران در ۱۳۶۸/۴/۴ به تصویب رسیده است.

لیکن تاکنون موردی برای اجرای آن یعنی استفسار عمومی، ضرورت نیافته است که این امر ممکن است به دو دلیل باشد؛ اول این که، مساله بسیار مهم که ضرورت مراجعه به آرای عمومی را احراز کند، تحقق نیافته است و دوم آنکه با وجود مجلس دائمی و صلاحیت عام آن در قانون گذاری، نیازی به برگزاری همه پرسی نبوده است. «قانون اساسی، اصل ۷۱». خاطرنشان می سازد به موجب ماده ۳۶ این قانون، رئیس جمهور یا یک صد نفر از نمایندگان مجلس می توانند پیشنهاد همه پرسی دهند که در هر صورت پس از تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس، به اجرا گذاشته خواهد شد. نکته شایان توجه دیگر آن است که مردم در تنظیم و تدوین متن مواد یا ماده قانون نقشی ندارند و اظهار نظر آنها محدود به رأی آری یا نه است. که البته این امر کاملاً منطقی و قابل توجیه می باشد؛ چه این که اعمال نظر میلیون ها نفر در متن یک قانون عملاً غیر ممکن است. به هر ترتیب این شیوه قانون گذاری از موضوع بحث این مقاله خارج است در زیر، سایر نهادهایی که به موجب قانون اساسی می توانند اقدام به وضع قانون به معنای عام نمایند معرفی می شود:

ج) سایر مراجع و نهادهای قانون گذاری (به معنای عام)

همچنان که گفته شد، منظور ما از قانون قانون به معنای خاص آن می باشد؛ یعنی مقرراتی که با طی تشریفات قانونی به تصویب قوه مقننه مجلس شورای اسلامی می رسد و سایر انواع مقررات، از موضوع بحث خارج است و مجمع تشخیص مصلحت نظام در تصویب آنها نیز نقشی ایفا نمی کند لیکن برای کامل نمودن بحث، سایر مراجع و نهادهایی را که به نوعی با مجوز قانون اساسی قانون گذاری می کنند، نام می بریم؛ با این مقدمه که قانون گذار اساسی جمهوری اسلامی ایران، قانون گذاری را از شؤون انحصاری مجلس قرار داده و صریحاً در اصل ۸۵ مقرر نموده است: (مجلس نمی تواند اختیار قانون گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند). در عین حال به دلایل گوناگونی، در همین اصل به برخی نهادهای دیگر، اختیار وضع مقررات داده شده است. اهم این دلایل عبارت است از: دلایل فنی و تخصصی، دلایل سیاسی، لزوم اجرای آزمایشی قانون قبل از تصویب نهایی آن و لزوم تسریع در تصویب قانون. بر این مبنا این نهادها را می توان به شرح زیر نام برد.

- کمیسیون های داخلی مجلس

در ادامه اصل ۸۵ آمده است: «اصل هفتاد و دوم: مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.» به کمیسیون های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می نماید به صورت آزمایشی اجرا می شود و تصویب نهایی آنها با مجلس است همچنین مجلس شورای اسلامی می تواند تصویب دائمی اسامه سازمان ها، شرکت ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون های ذیربط واگذار کند.

- دولت (شامل هیأت وزیران، هریک از وزرا و کمیسیون های متشکل از چند وزیر)

قانون اساسی در اصول ۸۵ و ۱۳۸، به دولت، هیأت وزیران، هریک از وزیران و کمیسیون های متشکل از چند وزیر، اجازه تصویب اساسنامه ها و آیین نامه ها را داده است.

- شورا ها

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، شوراهایی پیش بینی شده است که هریک به موجب قانون می توانند مصوباتی داشته باشند. این مصوبات نیز در بدنه مقررات و قوانین کشور، از جایگاه ویژه ای برخوردارند و استثنایی بر اصل صلاحیت انحصاری مجلس در امر قانون گذاری محسوب می شود. این شوراها عبارتند از:

- شورا های اسلامی شهر و روستا

موضوع اصل یکصد و یکصد و ششم قانون اساسی.

- شورای عالی امنیت ملی

این شورا نیز از طریق (تعیین سیاست های دفاعی _ امنیتی کشور در محدوده سیاست های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری) «همان اصل ۱۶۷ بند ۱» در وضع قوانین و مقررات خاصی شرکت می جویند. (مصوبات شورای عالی امنیت ملی پس از تأیید مقام رهبری قابل اجراست). در پایان این بند خاطرنشان می سازد، علاوه بر نهادهای قانونی که از آن ها سخن به میان آمد، در قوه مجریه شورا های متعدد دیگری با عنوان شورای عالی که نوعاً به ریاست رئیس جمهور تشکیل شده است، دست به وضع مقررات می زنند و این توقع وجود دارد که مصوبات آن ها همانند قانون لازم الاجرا باشد. در حالی که به نظر می رسد اولاً: تعدد و تکرار این گونه مراجع موجب آشفتگی نظام قانون گذاری در کشور شده است. ثانیاً: هیچ مکانیزم خاص نظارتی بر تصویب مصوبات آن ها وجود ندارد و ثالثاً: ممکن است در مواردی برخلاف نظر قانون گذار یا جلوتر از او موادی مورد تصویب قرار گیرد. لذا شایسته است نسبت به ساماندهی این شوراها اقدام شود و مکانیزم مشخصی برای نظارت بر مصوبات آنها از حیث عدم مغایرت با شرع و قوانین کشور پیش بینی گردد. البته وضعیت شورای عالی انقلاب فرهنگی که با فرمان ولی فقیه تشکیل شده و مصوبات آن در حکم قانون است و وضعیت شوراهایی که به موجب قانون عادی تشکیل شده اند از سایر شوراهایی که بدون حکم قانونی تشکیل می شوند متفاوت است. به هر ترتیب پرداختن به این موضوع مجال وسیعی را می طلبد که از حوصله این مقاله و موضوع آن خارج است.

۴- سیاست های کلی نظام قانون گذاری

ابلاغ سیاست های کلی قانون گذاری یک فرصت هست، که می تواند به مثابه نقشه راه قوای سه گانه برای حل تنازعات، پیش بینی راهکارها و آیندهای روشن در نظام تقنینی کشور باشد. در سالهای اخیر فقدان شاخص های اصلی قانون گذاری موجب آشفتگی در روند تصویب، اجرا و نظارت بر قوانین و مقررات کشور شده بود و دست اندرکاران ذیربط در هر کدام از قوای سه گانه با مشکلاتی، چون ابهام در تعاریف و مفاهیم، تقسیم وظایف، اجرای صحیح و اعمال نظارت بر حسن اجرا مواجه بودند. همتی جدی

می طلبد تا از این فرصت برای تقویت و اصلاح نظام تقنین در گام دوم انقلاب بهترین بهره ها حاصل شود. نکته مهمی که در این بین وجود دارد این است که وقتی مقام معظم رهبری نظر صریح خود را ابلاغ می کنند، مجلس باید اعمال نظر ایشان را از رعایت قانون آئین نامه داخلی مجلس نیز مهمتر بداند؛ طبیعتاً هر جلسه ای از مجلس بگذرد و عملکرد مجلس مطابق این دستور مقام معظم رهبری نباشد، نمایندگان مسئولیت دارند و باید پاسخگو باشند. رویکرد و جهت دهی اصلی معظم له معطوف به قوه مقننه نبوده بلکه ایشان قانون گذاری را مفهومی عام و معطوف به هر سه قوه دانسته اند، که با دقت کم نظیر موارد مهم را ذکر کرده و خلا های قانون گذاری را متذکر شده اند. نداشتن ثبات تقنینی، وجود قوانین متعارض و پراکنده، قوانین منسوخ یا متروک، قوانین غیرقابل اجرا و کارشناسی نشده، طرح های تکبُعدی و غیرجامع، ضعف و کم دقتی قانون گذاران، توجه نداشتن به ضمانت اجرای قوانین، عدم شفافیت و ابهام قوانین از جمله مشکلات اصلی نظام قانون گذاری موجود است. توجه به سیاست های کلی نظام قانون گذاری ابلاغی مقام معظم رهبری نشانگر فهرست دقیقی از مسائل و مشکلات اصلی نظام قانون گذاری و برخی راهکارهای رفع آن است که باید قوای سه گانه به عنوان مخاطب اصلی این سیاست ها، در مراحل مختلف قانون گذاری مورد توجه خویش قرار دهند. به عنوان مثال:

اول) اصل ثبات در قانون گذاری: در بند نهم صراحتاً از ثبات و نگاه بلندمدت و ملی بحث شده است در این راستا در همین بند به مسائلی اشاره شده که می تواند ثبات و نگاه بلندمدت را محقق نماید. مسائلی مانند شفافیت و عدم ابهام، انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی و عدالت محوری می توانند در این باره ایفای نقش کنند.

دوم) تغییر پذیری مصلحت: همانطور که می دانید برخی از مصوبات مجمع تشخیص دارای عمر چند ساله هستند و شاید علیرغم وجود ایراداتی همچنان در مناصب اجرا هستند. مقام معظم رهبری ضرورت بررسی چنین مصوباتی و جرح مصلحت را قابل طرح دانسته اند. در بند ۱۳ به این مورد صراحتاً اشاره شده است. بسیاری از بندهای سیاست های کلی نظام که چندی پیش ابلاغ شد، نشان می دهد مجلس باید خودش را برای تغییر آیین نامه داخلی آماده کند. ضابطه مندسازی و تعیین نصاب بالا برای ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد تعارض مصوبه مجلس با نظر شورای نگهبان.

این یکی از همان مواردی است که نشان می دهد دیگر قانون فعلی با این ساز و کار همخوانی ندارد. به عبارت دیگر اگر نمایندگان مجلس تصمیم داشتند تا بر نظر خود برخلاف نظر شورای نگهبان تأکید کنند دیگر تعداد نصف + ۱ نمی تواند نظر آنها را تأمین کند. از سوی دیگر حداقل در طول یک سال گذشته یکی از اختلافات جدی میان مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، بررسی مصوبات مجلس یک بار در شورای نگهبان و همزمان با آن در مجمع تشخیص مصلحت نظام بود که این مصوبات از سوی هیات عالی نظارت مجمع تشخیص FATF و CFT حتی در مواردی مانند بررسی مصلحت نظام رد شد. موضوعی که اعتراضاتی را از سوی نمایندگان و اختلاف نظرهایی را میان مجمع و مجلس ایجاد کرد. حال بند ۴ سیاست های ابلاغی تقریباً تکلیف این موضوع را مشخص کرده است؛ چرا که در این بند آمده است: نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هر یک از سیاست های کلی نظام. اما با ابلاغ سیاست های کلی از سوی مقام معظم رهبری و رهنمودی که داده اند، مجمع تشخیص مصلحت نظام این موضوعات را بررسی کرده و اعتبار مصوبات مصلحت اندیشانه مجمع را ۱۰ ساله در نظر گرفته است. پیشنهاد من این است که مجلس قانونی را مصادق کند، تا پس از گذشت ده ساله از مصوبات مجمع تشخیص، مجلس شورای اسلامی بتواند در مورد آن موضوعات طرحی را ارائه کند.

سوم) تورم زدایی از قوانین، تعیین حدود صلاحیت هر مرجع و مشخص کردن رابطه نا سخ و منسوخ آنها: متأسفانه در نظام قانون گذاری ایران قوانینی وجود دارد که دارای عمر ۱۰۰ ساله هستند و مکرراً بدون ذکر اینکه آیا هنوز قوانین اولیه معتبرند یا نه، قوانین بعدی و جدیدی از سوی دولت یا مجلس به تصویب رسیده اند. این مساله هم باعث تورم قوانین ایران شده است و هم اینکه رابطه قوانین از حیث نا سخ و منسوخ نامشخص است. در این چارچوب در بندهای ۱۵، ۱۴، ۱۱، ۱۰، ۹، ۵ به این مهم پرداخته شده است. به عنوان نمونه در بند ۵ به تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات با ارائه تعریف روشن و مشخص از

قانون، آیین نامه، تصویب نامه و بخشنامه و ... اشاره شده است. متأسفانه گاهی اوقات دولت به مصوباتی می پردازد که تمام ویژگی های قانون را دارند یا مجلس به مسائل در صلاحیت دولت ورود پیدا می کند یا در یک موضوع واحد قانون عادی و بخشنامه دولتی در تعارضند که این مسائل همگی باعث حجم گسترده و متورم قوانین و مصوبات دولتی خواهد شد. یا در بند ۶ به تعیین حدود اختیارات مجلس در صلاح لوایح توجه شده است. در مواردی شاهد این بوده ایم که دولت یا قوه قضائیه لایحه ای را به مجلس فرستاده اما خروجی این لایحه پس از طرح آن در مجلس با آنچه که دولت یا قوه قضائیه خواستار آن بوده است، از اساس متفاوت و متعارض شده است.

در بند ۹ سیاست های مذکور به انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسایی تخصصی توجه شده است. واقعیت این است که در بسیاری از لوایح و قوانین رابطه ناسخ و منسوخ توجه نشده است. در همین چارچوب در این بند راهکار و ساز و کار دقیقی مدنظر قرار گرفته است چون گاهی اوقات تغییر یا اصلاح ضمنی اصلاحی که صراحتاً نمی گوید با کدام قانون در تعارض یا حالت تخصیصی استکلی و مبهم است. در این سیاست های کلی ابلاغ شده، این راهکار ارائه شده است که باید هر قانون یا لایحه، شناسه داشته باشد که در صورت تعارض یا اصلاح ضمنی در همان قانون یا لایحه جدید، شناسه تخصصی به ما بگوید در چه وضعیتی هستیم. این راهکار قضات محاکم و قانونگذاران را راهنمایی می کند و از تورم قوانین در موارد یکسان جلوگیری می کند. در بند دهم نیز در فرجه زمانی برنامه ششم توسعه، این امکان را فراهم نموده که قوانین موجود سازماندهی شوند، تصویب، تنقیح و تعیین شناسه قوانین در این قالب راهگشا است.

چهارم) اجتناب از تصویب قوانین متروک و غیر قابل اجرا: در بند ۹ به شاخص دقیقی پرداخته شده و آن قابل اجرا بودن قانون و قابل سنجش بودن اجرای آن است. این شاخص بسیار مهم و عملی است ما در نظام قانونگذاری خود شاهد قوانینی هستیم که در مجلس یا دولت تصویب می شوند اما متروکند یعنی قابلیت اجرایی ندارند. مانند قوانین مربوط به تکدی گری، بدحجابی و... که عملاً به هر دلیلی قابل اجرا نیستند. البته این نکته قابل طرح است که جهت اتخاذ رویکرد دقیق و قابل اجرا، ایجاد یک نظام نظارتی شفاف مورد نیاز است، که در این نظام قابل اجرا بودن قوانین مورد بررسی قرار گیرد.

پنجم) ورود مردم و سازمان های مردم نهاد به قانونگذاری: در بند ۹ به جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی نفعان و نهادهای قانونی مردم نهاد تخصصی و صنفی در فرآیند قانونگذاری توجه شده است. در این راستا لازم است که ساز و کار دقیقی جهت اخذ نظرات مشورتی و اثرگذار مردم در فرآیند قانونگذاری ایجاد شود. متأسفانه بسیاری از قوانین یا لوایح قانونی مانند لایحه قانون تجارت که اخیراً در مجلس مورد بررسی قرار گرفت به شدت مورد اعتراض اصناف و تجار قرار گرفت در این باره اگر این توصیه ها مورد توجه قرار می گرفت، قطعاً این مشکلات ایجاد نمی شد.

ششم) رعایت اصل تفکیک قوا در قانونگذاری: در بند ۱۴ سیاست های مزبور به این مطلب اشاره شده است که باید صلاحیت ذاتی قوای سه گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی، بازنگری در قوانین موجود این نهادها، پیش بینی ساز و کار قانونی برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آنها با قوانین عادی مدنظر قرار گیرد. در موارد متعددی شاهد این بوده ایم که شوراهای عالی مصوباتی داشته اند که در مغایرت با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی بوده اند. در این خصوص لازم است چهارچوب های صلاحیتی دقیق ترسیم شود. توجه به این سیاست ها می تواند به مثابه نقشه راه قوای سه گانه برای حل تنازعات، پیش بینی راهکارها و آینده های روشن در نظام تقنینی کشور و برونرفت از آشفتگی موجود باشد تا دست اندکاران ذی ربط در هر کدام از قوای سه گانه از مشکلاتی مانند ابهام در تعاریف و مفاهیم، تقسیم وظایف، اجرای صحیح و اعمال نظارت بر حسن اجرای قوانین رهایی یابند. در این زمینه شایان ذکر است:

اولاً، مسئولیت تحقق این سیاست ها صرفاً متوجه قوه مقننه کشور نیست و نیازمند همراهی و همکاری دولت به عنوان طراح لوایح قانونی و مجری قوانین و قوه قضائیه به عنوان طراح لوایح قضائی و ناظر بر حسن اجرای قوانین نیز هست. اگرچه مرجع تصویب کننده قوانین، مجلس شورای اسلامی است، دولت در تهیه لوایح و بررسی کارشناسانه آن و پایه گذاری قانونگذاری صحیح نقش

مهم و بسزایی دارد. از سوی دیگر، با اجرای دقیق مرقانون، مقصود قانون گذار را می تواند محقق کند. قوه قضائیه نیز با وظیفه نظارتی خود بر حسن اجرای قوانین در ارتقای فرهنگ قانونمندی و اعتلای جایگاه قانون در کشور، نقش مؤثری می تواند ایفا کند. اما محوریت سیاست های کلی نظام قانون گذاری مجلس است زیرا به عنوان مبنای قانون گذاری شناخته می شود و در کنار آن شوراهای مختلفی هستند که قانون نویسی و اقدام به صدور بخشنامه می کنند که برخی از آنها در گذشته مورد توجه قرار گرفته اند و برخی از آنها نیاز به نظم بهتر دارند. بدین ترتیب به هیچ وجه سیاست های کلی نظام قانون گذاری وظایف قوهای راتضییق و یا توسعه نمی دهد بلکه کاملاً هم جهت و در راستا با قانون اساسی می باشد.

ثانیاً، مجلس محترم نیز در قانون نویسی تحولاتی را باید در نظر بگیرد. بعد پژوهشی و کارشناسی قوانین باید تقویت شود و سازوکاری برای استفاده از ظرفیت کارشناسان و نهادهای پژوهشی مستقل و مراکز علمی دانشگاهی و مردمی طراحی شود. در برابر جلسات صحن علنی مجلس، بر تشکیل جلسات کمیسیون ها و بررسی دقیق تر پیش نویس قوانین تأکید شود. به جای تولید انبوه قوانین جزئی و فرعی و تصویب قوانین پراکنده و متشتت، قوانین جامع تدوین و تصویب شود و همه قوانین لازم الاجرا در یک موضوع واحد، در یک متن جمع و منقح شود که بتواند ضمن پوشش مفاد همه قوانین ماضی، نیازهای فعلی و آتی را نیز دربر بگیرد. در بندهای سیاست ابلاغی رهبر انقلاب مواردی وجود دارد که اشاره به بررسی قوانین گذشته دارد که خلاف شرع هستند یا خیر. برخی از قوانین مربوط به قبل از انقلاب بوده و در این بین سازوکاری هم برای مشخص شدن خلاف شرع بودن این قوانین وجود ندارد. همچنین اگر هم شورای نگهبان این قوانین را ذیل اصل ۴ قانون اساسی اعلام کند، مغایرت بخشی از قوانین با شرع نباید موجب خلاء قانونی شود و می توان سایر مواد قانونی را از طریق مجلس شورای اسلامی ساماندهی قرار داد. بخشی از این سیاست ها نیاز به تغییر یا اصلاح قانون دارد. بر اساس قانون اساسی مصوبات دولت شامل آئین نامه ها و تصمیمات در هیئت تطبیق بررسی و نتایج آن اعلام می شود؛ در سیاست های کلی نظام قانون گذاری نیز آمده است که مصوبات شوراهای مختلف باید تطبیق داده شود که نیاز به سازوکارو قانون دارد. اصلاح یا تغییر قانون نحوه اجرای اصول ۱۳۸ و ۱۳۸ و ۱۳۷۸ برای حفظ حقوق مردم است. بنابراین به نظر می رسد یافتن راهکارهایی در قانون اساسی، به منظور حرکت از نظام حقوقی موجود به سمت نظام حقوقی مطلوب و برآمده از آموزه های شریعت، یکی از ضروریات امروز نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می شود. یکی از ساختارهای موجود در نظام حقوقی ایران که بازطراحی و ارتقای آن براساس آموزه های دینی ضروری به نظر میرسد، ساختار قوه ی مقننه است. راهکار برخی از موارد ابلاغی در این سیاست ها، اصلاح آییننامه داخلی مجلس است و البته شاید راهکار بنیادی تر در برخی به جهت رعایت کامل بایسته های قانون نویسی باشد. بنابراین مهم است که این قانون قانون نویسی موارد، تصویب سیاست ها باید لزوماً در قوانین و مقررات انعکاس یابند تا بر آنها در نظام قانون گذاری ما آثار حقوقی مترتب باشد. به هر حال تمام نهادهای مرتبط با امر قانون گذاری باید وظایف خود را در مورد تحقق این سیاست ها در حیطه صلاحیتی خود به درستی انجام دهند، اما واقعیت این است که نهادهای مذکور باید در خصوص این سیاست ها و خصوصاً در موارد اختلافی و پیچیده تر باید به یک هم فکری، همدلی و هماهنگی برسند تا بتوانند آنها را در مقام عمل به نحوی همگرا به منصف ظهور برسانند. یکی از آسیب های قانون گذاری مرتبط با ویژگی و شرایط نمایندگان است از جمله فقدان آشنایی کافی برخی نمایندگان با نظامات قانون گذاری، فقدان آشنایی کافی برخی نمایندگان با اقتضائات اجرایی، عدم رعایت تناسب تحصیلات و تخصص نمایندگان در برخی موارد با نیازهای تخصصی کمیسیون های مجلس با توجه به ماده ۴۰ آیین نامه داخلی مجلس می باشد و اما یکی دیگر از آسیب های قانونگذاری آسیب هایی پیش از فرآیند تقنین همانند نبود معیار کافی برای تشخیص تخصص و صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس، عدم وجود زمان کافی برای شورای نگهبان جهت احراز صلاحیت ها، فقدان تخصص و اشراف کافی برخی نمایندگان در زمینه های فقهی و حقوقی، نبود معیار کافی برای تشخیص تخصص و صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس عدم شفافیت، عدم شفافیت اطلاع رسانی از طرح ها و لوایح به جامعه ذی نفعان، استفاده نامطلوب از ظرفیت قوانین آزمایشی به جهت ابهام در برخی ضوابط آنها، ضعف نظام آماري قابل اعتماد و اتکا و عدم دسترسی مناسب به منابع آماری موجود و سایر موارد می باشد. یکی از مهمترین راهکاری که باید به آن توجه شود این است که قبل از ورود به مباحث قانون گذاری، باید نسبت به وضعان قانون گذاری حساسیت ویژه ای داشت بدین معنی که نسبت به احراز صلاحیت افراد کاندیدا در انتخابات رسیدگی مفید و ضروری صورت گیرد. چرا که با توجه به فرصت محدود برای احراز صلاحیت کاندیداها از سوی شورای نگهبان این انتظاری رود که برای تحقق سیاست

گذاری به نحو مطلوب به این موضوع به عنوان مهم ترین محور قانونگذاری اشاره شده و توجه خاصی از سوی نهادهای ذیربط را به همراه داشته باشد چرا که اعضا از یک توانمندی علمی و حتی جسمی برخوردارند که چنین فرصت اندکی نمی تواند پاسخگوئی انتظارات به حق ملت باشد. برای تحقق سیاست های کلی نظام قانون گذاری باید اضلاع مختلف را جهت تدوین مقررات خاص درگیر شوند، در پایان باید گفت که سیاست های فوق الذکر گام بلندی در راستای اصول کلی حقوقی بوده و می تواند بسیاری از مشکلات روی داده در عرصه قانونگذاری در معنای عام آن را مرتفع نماید. (ابلاغ سیاست های کلی نظام قانون گذاری، ۱۳۹۸/۰۷/۰۶، آیت الله خامنه ای).

۴-۱- جایگاه سیاست های کلی نظام در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی

در نظام حقوقی سلسله مراتبی از هنجارهای حقوقی قابل تصور است که از تأثیر، اعتبار و ضمانت اجرای گوناگونی برخوردار است. بر این اساس هر مفهوم در ساختار کلی نظام حقوقی باید جایگاه روشن و متناسبی داشته باشد و رابطه ی آن با هنجارهای فرازین و فرودین به وضوح تبیین گردد. (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۲۷) سیاست های کلی نظام نیز از این حکم کلی مستثنا نیست و باید جایگاه آنها در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی نسبت به سایر هنجارها روشن شود. در خصوص جایگاه سیاست های کلی نظام در سلسله مراتب حقوقی و در مقایسه با سایر هنجارهای قانونی نیز نظرهای گوناگونی مطرح شده است. برخی بر این باورند که سیاست های کلی نظام در رأس سلسله مراتب قوانین و مافوق قانون اساسی است؛ چراکه در زمره ی اوامر ولایی قرار می گیرد و مصلحت عمل به آن از مصلحت عمل به قانون اساسی فراتر است و هیچ مقام سازمانی غیر از رهبری، حق تقیید، اصلاح یا الغای آن را نخواهد داشت. (خلیلی، ۱۳۸۳: ۷۴) به بیان دیگر، سیاست های کلی ممکن است با مصالح قانون اساسی مغایر باشد و موقتاً اجرای اصل یا اصولی از قانون اساسی را تعطیل کند. (خلیلی، ۱۳۸۳: ۸۲) در مقابل، گروه عمده ای از صاحب نظران معتقدند سیاست های کلی نظام مادون قانون اساسی و مافوق سایر هنجارهای حقوقی است. در تبیین این عبارت می توان گفت قانون اساسی آرمان و ميثاق ملی و سند حقوقی و سیاسی یک کشور است و اصل برتری و حاکمیت آن ایجاب می کند که هیچ هنجاری بالاتر از آن نباشد. (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۴۹) به عبارت دیگر سیاست های کلی از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه ی پایین تری از اصول قانون اساسی قرار دارد، هرچند بالاتر از قوانین عادی و مقررات دولتی است و به همین دلیل نمی تواند نسبت به اصول قانون اساسی از ارجحیت برخوردار باشد. (زارعی، ۱۳۸۳: ۳۳۰) در نتیجه در خصوص نسبت سیاست های کلی نظام با سایر هنجارهای حقوقی می توان گفت که سیاست های کلی مجموعه تدابیر و خط مشی هایی است که نسبت به قانون اساسی در مرتبه ی پایین تری قرار دارد و بالاتر از مقررات عادی به دنبال سیر جامعه به سمت و سوی اهداف آرمانی و تحقق قانون اساسی است. (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۸۴)

۴-۲) الزام یا عدم الزام به اجرای سیاست های کلی نظام

در خصوص الزام یا عدم الزام به اجرای سیاست های کلی نظام نیز میان اندیشمندان حوزه ی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران اختلاف نظر وجود دارد. برخی با نگاهی به سیاست های کلی نظام آن را صرفاً از جنس رهنمود، توصیه و ارشاد تلقی می کنند و بر این باورند از آنجا که سیاست گذاری، از مقوله های مدیریتی به حساب می آید، ارزش حقوقی ندارد. آنان معتقدند نظارت پیشبینی شده در بند ۲ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز صرفاً نظارتی سیاسی است و بر آنان آثار حقوقی بار نمی گردد. در مقابل آنچه در عمل رخ داده و ملاک عمل قرار گرفته، دیدگاهی است که به سیاست ها به عنوان مقوله ی مدیریتی صرف نمی نگرد و آن را دارای ضمانت اجرای حقوقی می داند. مستندات این نظر از یک سو به مجموعه مؤیدات قانونی به ویژه مشروح مذاکرات مجلس بازنگری قانون اساسی و متن اصل ۱۱۰ و از سوی دیگر به اهمیت سیاست های کلی نظام در روند امور بازمی گردد. (ویژه، ۱۳۸۸: ۲۸). در تبیین این موضوع می توان گفت اولاً با عنایت به مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی سال ۱۳۶۸ و نیز تأکیدات اعضای مجلس بر موضوع ولایت فقیه و تضمین اجرای اوامر وی، محقق ساختن اوامر صادره از سوی وی، که سیاست های کلی نظام مصداقی از آن محسوب می شود، اقتضای الزام آور بودن سیاست های مزبور را دارد. (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰: ۶۴۹). از سوی دیگر به نظر می رسد آنچه موجب ورود چنین تدابیری به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران شد، بیش از هر چیز فقدان و خلأ قانونی وجود نهادی برای تعیین خط مشی های کلی حرکت نظام بود که ارشادی دانستن سیاست ها موجب

نقض غرض می شود. علاوه بر این آوردن دو موضوع ارشادی در صدر اصلی از قانون اساسی که تمام مفاد آن الزام آور است، بعید به نظر می رسد. ثانیاً جایگاه سیاست های کلی نظام خود دلیلی بر الزامی بودن این سیاست ها در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. به بیان دقیق تر، قرار دادن سیاست های کلی نظام به عنوان اولین وظیفه و اختیار رهبری در اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی نمایانگر اهمیت و جایگاه والای آن در نظام حقوقی ایران است. از همین رو مقام معظم رهبری در این خصوص می فرمایند: درباره ی سیاست های کلی عرض کنم که مهم ترین وظیفه ی رهبری در قانون اساسی، تنظیم سیاست های کلی است. (عمید زنجانی، ۱۳۹۰: ۱۵-۱۷) مطالعه ی نظرهای مذکور در مورد سیاست های کلی نظام بی تردید بیانگر آن است که این سیاست ها تنها هنگامی مهم ترین وظیفه ی رهبری تلقی می شود که موجب انضباط در کشور شود و مانع بروز لطمات جبران ناپذیر شود که یکی از قواعد و بایسته های الزام آور حقوقی در عرصه های گوناگون اداره ی جامعه اعم از تقنین، اجرا و قضا تلقی میگردد. شایان ذکر است که به عنوان مهم ترین مستند قانونی الزام آور بودن سیاست های کلی نظام می توان به مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست های کلی نظام مصوب مجمع تشخیص مصلحت با تأیید رهبری اشاره کرد. برای نمونه ماده ی ۲ این مقرر در این خصوص بیان می دارد: قوانین و مقررات به خصوص قانون برنامه و بودجه های سنواتی باید در چارچوب سیاست های ماده ی کلی تنظیم شود. قوانین و مقررات در هیچ موردی نباید مغایر سیاست های کلی باشد. ماده ی ۳ نیز مقامات مسئول در قوای سه گانه، نیروهای مسلح، صداوسیما و نهادهای عمومی را به عنوان مقام مسئول اجرای سیاست های کلی نظام در دستگاه های مربوطه تعیین می کند. (طلحان نظیف، ۱۳۹۶: ۳۹)

۵- مفهوم حکمرانی مطلوب در علم حقوق

مفهوم حکمروائی یا حکمرانی مطلوب و شایسته به دلیل جدید بودن آن هنوز به انسجام و استواری لازم نزدیک نشده و تعبیر مختلفی در مورد آن به کار می رود. برخی تعاریف، ویژگی های آن را برمی شمردند و برخی دیگر عناصر آن را؛ به عنوان مثال کارشناسان بانک جهانی با بیان ویژگی ها به معرفی آن می پردازند و معتقدند مؤلفه هایی چون مشارکت، حاکمیت قانون، پاسخگویی و مسئولیت پذیری، توجه به آرای عمومی و توافق جمعی، برابری، اثربخشی و کارایی، چشم انداز استراتژیک حکمروائی خوب را شکل می دهند و برخی نیز آن را با عناصرش معرفی می کنند و معتقدند که حکمروائی خوب شامل عناصر زیر است:

- در نظر گرفتن تنوع میان افراد، بین سازمانها و مدیریت نیروها و نهادهای منطقه ای و جهانی

- پویایی محیط و فرآیندها و تغییر تعاملات میان بازیگران و نهادها

- عقلانی کردن نقش دولت تقویت افراد، ذینفعان، شهروندان، جامعه مدنی و بخش خصوصی برای قبول نقشها و مسئولیت های جدید

- ایجاد هم افزایی بین حکمروائی رسمی و خودگردانی غیررسمی

- ظرفیت سازی، شامل بهبود منابع انسانی، تقویت خط مشی و مدیریت مالی

و نهایتاً، ایجاد و ارتقای شراکت در زمینه رشد کارساز اقتصادی و برابر در سطوح جهانی، منطقه ای، محلی و ملی (World Bank, 1994: xiv). ماری رابینسون، کمیسر ارشد حقوق بشر پس از تعریف حکمروائی که آن را فرآیندی می داند که از طریق آن نهادهای دولتی به مسائل عمومی می پردازند، منافع خود را مدیریت می کنند و تحقق حقوق بشر را تضمین می کنند، حکمروائی خوب را وضعیتی می داند که فعالیت های فوق را به شکل صحیح و دور از خطا با محوری قانون انجام می دهد. (Farzmand, 1999: 11). گروهی دیگر از محققان با بیان ویژگی های حکمروائی خوب، به ارائه تعریف از آن پرداخته اند. از جمله آنان (ویس ۲۰۰۰ و تیسدل ۱۹۹۸) معتقدند: حکمروائی خوب دارای ویژگی های ذیل است:

- وجود و تقویت ساختارهای مردم سالارانه در جامعه

- شفافیت، پاس خگویی، هوشمندی و توسعه مشارکت

-توجه و واکنش به درخواست های مردم

-ایجاد خط مشی های مناسب اقتصادی برای تسهیل توسعه

-احترام به حقوق بشر و حاکمیت قانون (Bevir, 2011: 12)

۶- حکمرانی مطلوب و نظام حقوقی ایران

پژوهشهای انجام شده درباره رابطه حکمروائی خوب و مطلوب با نظام سیاسی و حقوقی جمهوری اسلامی ایران را می توان به چند رویکرد تقسیم بندی نمود: در یک رویکرد حکمروائی خوب بدون هیچ نقد و نظری پذیرفته میشود و در ادامه به بررسی وضعیت داخلی با این چهارچوب پرداخته خواهد شد. این برخورد ساده باعث بروز و ظهور نتایج متفاوت و گاهاً متناقضی شده است. به عنوان مثال برخی تحلیلها به کلی حقوق داخلی را در تنافی با حکمروائی خوب میدانند. زارعی، در «حکمروائی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران» معتقد است که "ترتیبات فعلی ساختاری و تشکیلاتی و مدیریت کلان حکومت که مبتنی بر قانون اساسی است، اهداف و ارزشهای حکمروائی خوب را تأمین و تسهیل نمی نمایند. دستیابی به ارزشها و اصول حکمروائی خوب مستلزم تحقق سازماندهی حکومت و ساختارهای متناسب با مردم مسالاری و حاکمیت جمهوری است که دارای اوصاف تمرکززدایی، مشارکتی، شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون و رعایت حقوق بشر و آزادیهای عمومی باشد. حکمروائی خوب، حقوق بشر و شهروندی، پاس خگویی و حاکمیت قانون ثمرههایی نیستند که در هر بستر ساختاری، سازمانی، تشکیلاتی و فرآیندی به بار نشینند. حاکمیت جمهوری مستلزم حکومت جمهوری است." اما در تحقیق مشابهی که توسط الوانی (۱۳۸۶) با اتخاذ رویکرد متفاوت انجام گرفته است، نتایج دیگری را شاهد هستیم. "یافت های تحقیق بیانگر این است که هر یک از معیارهای حکمروائی خوب به گونهای در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تاکید بسیار بوده است و در عرصه عمل نیز شاهد بهبود (هرچند همراه با فراز و نشیب) شاخصهای حکمروائی خوب پس از پیروزی انقلاب اسلامی تاکنون می باشیم، ولی در عین حال در مقاطعی از این دوران شاهد بره مخوردن تعادل میان این سه نهاد اصلی جامعه بود های که در آیند های نه چندان دور عوارض خود را نشان داده اند." در رویکرد پژوهشی دیگر که توسط ناظمی اردکانی در این خصوص انجام شده، حکمروائی خوب به طور نسبی پذیرفته می شود و تلاشها در جهت ایجاد انطباق با شرایط داخلی است: در این رویکرد ورود به مسئله به صورت موردی و جزئی بوده است. یعنی چه در مقایسه حکمروائی خوب با شرایط بومی و چه در معرفی آن تمرکز بر شرح و بسط مؤلف های حکمروائی خوب بوده است، و نتایجی هم که در نتیجه حاصل می شده به عنوان مثال بحث از انطباق یا عدم انطباق نظام حقوقی با مؤلفه های حکمروائی خوب، یا بررسی تک تک مؤلفه ها (مانند پاسخگویی حاکمان یا حاکمیت قانون یا ...) در منابع دینی؛ دارای همین رویکرد جزء محور بوده است (میدری، ۱۳۸۳). سومین رویکردی که به نظریه حکمروائی خوب در نظام حقوق داخلی وجود داشته، رویکرد نقد مبنایی و مبتنی بر اندیشه دینی حکمروائی است. در این رویکرد تلاش بر این است که به جای رویکرد مولف هممحور و توجه به جزئیات، بیشتر به مبنای فلسفی و پیش فرضهای حکمروائی خوب توجه شود و با مطالعه و تبیین روایات و آیات متناظر با هر بحث مبنایی دینی تشریح و تبیین گردد. به عنوان مثال نادری، ضمن نقد اومانپسم و لیبرالیسم به عنوان مبنایی نظریه حکمروائی خوب به طرح روایاتی در خصوص ویژگیهای حکومت آرمانی در نگاه اسلامی می پردازد و به این نتیجه می رسد که: "ظاهراً به توضیح نیازی ندارد که شاخص های حکمروائی و دولت مطلوب از آمده فاصله بسیار دارد، و آنچه دیدگاه اسلام با آنچه در نظریه به عنوان یک مسلمان معتقد «حکمروائی خوب» که ما باید خود را با آن تنظیم کنیم حکمروائی مطلوب اسلام است نه آن حکمروائی که بانک جهانی و نظریه پردازان آن برای ما تصویر می کنند".

نتیجه گیری و پیشنهادها

با عنایت به آنچه در خصوص سیاست های کلی نظام به عنوان راهکار ارتقای نظام قانونگذاری موجود در جهت حرکت در مسیر قانونگذاری مطلوب مبتنی بر اندیشه ی اسلامی بیان شد، می توان گفت ظرفیت سازی برای سیاست های کلی نظام می تواند یکی از راهکارهای موجود به منظور ارتقای وضعیت نظام قانونگذاری ایران به سمت وضعیت مطلوب و در چارچوب قانون اساسی باشد؛ به

نحوی که سیاست های کلی ابلاغی مقام رهبری در موضوعات مختلف مبتنی بر آموزه های شریعت اسلام استنباط شود و مجلس نیز که ملزم به در نظر گرفتن چارچوب های موجود در سیاست هاست، متناسب با آن قانونگذاری کند. در نهایت به نظر می رسد در مورد مفهوم و ویژگی های قانون از متن قانون اساسی چندان نمی توان استفاده کرد. برای نمونه قانونگذار اساسی در اصل ۱۰۸ قانون اساسی در مورد مصوبات مجلس خبرگان رهبری نیز، قائل به اطلاق عنوان قانون شده و بیان می دارد: قانون مربوط به تعداد و شرایط خبرگان در دوره ی اول به وسیله ی فقهای اولین دوره ی شورای نگهبان تعیین و پس از آن در صلاحیت خود خبرگان رهبری است؛ یعنی از نظر قانون اساسی، مصوبات مجلس خبرگان و فقهای شورای نگهبان در دوره ی اول، قانون محسوب شده است. بنابراین اینکه گفته شود هر جا که قانون اساسی از واژه ی قانون استفاده کرده، منظور قانون موضوعه است، محل تردید است. پس ابتدائاً باید مفهوم قانون تبیین شود. به نظر می رسد مجلس دارای دو نوع مصوبه است؛ بعضی مصوبات مجلس که منبث از اصل ۷۱ است، دارای ماهیت تقنینی و مشمول عنوان قانون است. بعضی دیگر از مصوبات مجلس از باب کنترل و نظارت است. مسئله ی با اهمیت این است که باید ویژگی های قانون شناخته شود که اعمال صلاحیت مجلس در چه مسائلی از باب قانونگذاری اصل ۷۱ است و در چه مسائلی از باب کنترل و نظارت. به نظر می رسد مواردی که از باب کنترل و نظارت است، قابل تفویض به قوه ی مجریه و نهادهای دیگر باشد. البته تفسیر دیگری نیز در این زمینه قابل طرح است و آن، مواردی که در قانون اساسی تکلیف به قانونگذاری قوه ی مقننه شده است، که این موارد قابل تفویض نیست و سایر موارد قابل تفویض خواهد بود. به عبارت دیگر، فقط مواردی مانند قانونگذاری در حوزه ی مطبوعات، آیین نامه ی داخلی و... که خود قانون اساسی مجلس را مکلف به قانونگذاری کرده است، قابل تفویض نیست. تحقق این امر در نظام حقوق اساسی ایران الزاماتی دارد که از جمله ی آنها می توان به بهره گیری بیشتر از فقها و مجتهدان آگاه به مقتضیات زمان در ترکیب مجمع تشخیص مصلحت نظام، استنباط مبانی موضوعات کلان و کلی از منابع شرع، تدوین و ابلاغ سیاست های کلی نظام در تمامی ابعاد و زوایای مختلف نظامات اجتماعی مورد نیاز جامعه و التزام عملی بیشتر مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان به تطبیق مصوبات مجلس با سیاست های کلی نظام استفاده از ظرفیت های علمی و پژوهشی مراکز علمی و تجربیات دکترین حقوقی را می توان اشاره کرد تا در نهایت به حکمرانی مطلوب رسید. به عبارت دیگر در حکمرانی خوب تعامل بین سه رکن اصلی قانونگذاری خوب، جامعه مدنی و دولت در انجام فعالیت ها رابطه وجود دارد و ارتباط صحیح و تعامل سه بخش زمینه تحقق حکمرانی خوب را در ابعاد مختلف فراهم می سازد و از این مساله می توان نتیجه گرفت که اصولاً تحقق حکمرانی خوب در بستر قانون گذاری و جامعه مدنی صورت می گیرد. هر چه مجلس و پارلمان دموکراتیک تر باشد و نهادهای مدنی مؤثر در جامعه شکل گرفته باشد، می توان به تحقق حکمرانی خوب امیدوار بود. برجسته ترین نمودهای حکمرانی خوب عبارتند از: پاسخ گویی، روشن بودن رفتارها و تصمیمات حکومتی، نظارت های نهادمند، عدالت گستری، توزیع عادلانه و منطقی کالا و خدمات و ارزش های بنیادی و حکومت قانون می باشد.

فهرست منابع

- [۱] آریلاستر، آنتونی، (۱۳۹۱ ش)، لیبرالیسم غرب؛ ظهور و سقوط، ترجمه عباس مخبر، چ ۵، تهران، نی
- [۲] الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۶)، «تحلیلی بر کیفیت حکمرانی خوب در ایران»، فصلنامه مطالعات مدیریت، ش ۱۷، ص ۵۳
- [۳] انصاری، مجید، (۱۳۸۵)، «جایگاه سیاست های کلی در قانونگذاری در ایران» همایش یکصدمین سال قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- [۴] خلیلی، محسن، (۱۳۸۳)، نظارت بر اجرای سیاست های کلی نظام، نشریه حقوق اساسی، ش ۳
- [۵] راسخ، محمد، (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، صص ۵۷ - ۴۷
- [۶] روحانی، حسن، (۱۳۸۱)، مبانی روش و مفهومی قانونگذاری در اسلام، مجله علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۳، از صفحه ۲۷ تا صفحه ۴۴
- [۷] زارعی، محمد حسین، (۱۳۸۳)، نظام قانونگذاری ایران و جایگاه مجمع تشخیص مصلحت، مجله راهبرد، ش ۳۴
- [۸] زارعی، محمدحسین، (۱۳۸۴)، مطالعه تطبیقی مجالس قانون گذاری، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ص ۲۰
- [۹] سبحانی تبریزی، جعفر، (۱۳۸۵ ش)، حکومت اسهلام در چشم انداز ما، چ ۱، قم، موسسه امام صادق (ع).
- [۱۰] سبحانی تبریزی، جعفر، (۱۳۷۰)، مبانی حکومت اسلامی، ترجمه داود الهامی، چ ۱، قم، موسسه علمی و فرهنگی سیدالشهدا.
- [۱۱] طحان نظیف، هادی (۱۳۹۶)، شرح بند ۱ "اصل یکصد و دهم قانون اساسی، زیر نظر: عباسعلی کدخدایی، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
- [۱۲] عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۹۰)، (مصاحبه) «سیاست های کلی نظام»، کیهان فرهنگی، (۲۹۹-۳۰۰) صص ۱۵-۱۷
- [۱۳] فاستر، مایکل برسفورد، ۱۳۹۵، خداوندان اندیشه سیاسی، مترجم جواد شیخ الاسلامی، چ ۸، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی.
- [۱۴] کعبی، عباس، (۱۳۹۴)، گفتارهایی در حقوق عمومی اسلامی، سیاست های کلی نظام، راهکار ارتقاء نظام قانونگذار اسلامی، تنظیم: علی فتاحی زفرقندی و علی بهادری جهرمی، قابل دسترسی در: <http://yon.ir/u8ZV>
- [۱۵] کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۵)، فلسفه حقوق، چ ۲، شرکت سهامی انتشار، ص ۶۸
- [۱۶] کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۱)، مقدمه علم حقوق، شرکت سهامی انتشار، ص ۱۲۰
- [۱۷] گرجی، ابوالقاسم، (۱۳۶۷)، حکومت در اسلام، مؤسسه انتشارات امیرکبیر، ص ۱۹۹
- [۱۸] مدنی، سید محمود، (۱۳۹۳ ش)، احکام مصلحتی در فقه اسلامی، چ ۱، مشهد، بنیاد پژوهش های اسلامی.
- [۱۹] مرکزالمیری، احمد و مهدی زاده، مهدی (۱۳۹۴)، «قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷، ص ۱۵۸
- [۲۰] مصباح یزدی، محمدتقی، (۱۳۷۸ ش)، نظریه سیاسی اسلام، چ ۱، قم، موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.
- [۲۱] معین، محمد، (۱۳۸۸ ش)، فرهنگ فارسی، چ ۲۵، تهران، امیرکبیر.
- [۲۲] منتظری، حسینعلی، (۱۳۸۴ ش)، مبانی فقهی حکومت اسلامی، دراسات فی ولایه الفقیه وفقه الدوله الاسلامیه، ترجمه محمود صلواتی و ابوالفضل شکوری، بی جا، قم، تفکر.
- [۲۳] موسوی خمینی، روح الله، (۱۳۷۷ ش)، ولایت فقیه، چ ۲، تهران، موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- [۲۴] موسی زاده، ابراهیم، (۱۳۹۳)، جسارت هایی در حقوق عمومی، تهران، نشرخرسندی
- [۲۵] میدری، احمد، (۱۳۸۳)، «تغییر در سیاست های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، فصلنامه مفید، ش ۱۲، ص ۴۲
- [۲۶] میرزایی، سید امین و امیر باقری فرد، (۱۳۹۸)، تأثیر مراجع متعدد قانون گذاری بر تحقق حاکمیت قانون، انتشارات فانوس دنیا.
- [۲۷] نوذری، حسینعلی، (۱۳۷۹)، روش شناسی و تاریخ نگاری، ص ۵۶۸ - ۵۶۹، مصاحبه با میشل فوکو، برگرفته از کتاب: فلسفه تاریخ، ایران، روح دنیای فاقد روح، انتشارات طرح نو
- [۲۸] ویژه، محمدرضا (۱۳۸۸)، «تأملی بر سلسله مراتب هنجارها در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، راهبرد شماره ۵۰.
- [۲۹] هاشمی، سیدمحمد، (۱۳۷۵)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چ ۲، مجتمع آموزش عالی قم، ص ۱۰۳
- [۳۰] اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۰)، چ ۲، ۶۴۹-۳۰

[31] Bevir, M. (2011). The SAGE handbook of governance. Thousand oaks: SAGE.

- [32] Farazmand, A. (1999). From Government To Governance .available at: <http://www.fau.edu/spa/faculty/afarazmand.php>, (accessed on 2106, sep 15).
- [33] Fuller, L.L.(1978),The Morality of Law, New Haven
- [34] Lawrence D. Kitzman(ed.), Michel Foucault: Politics, Philosophy, Culture: Interviews & Other Writings, 1977-1989. ch. 12pp. 211-224, Iran: The Spirit of a World Without Spirit. translated by Alan Sheridan. (New York & London: Routledge, 1990).
- [35] World Bank. (1994). Governance, the World Bank Experience. Washington D.C: World Bank publication
- [36] Weiss, G. (2000). Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and actual challenges. Third World Quarterly, (5)21, pp. 795-814.