

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی **رهیافت**

سال شانزدهم، شماره ۵۸، بهار ۱۴۰۱
صفحه ۸۷ تا ۱۱۰

اولویت‌های ساختاری و هنجاری فرایند قانون گذاری در ایران

مهسا رفیعی لک / دانشجوی دکتری تخصصی، حقوق عمومی، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران. Rafiee.lak@gmail.com

عبدالرضا برزگر / استادیار و عضو هیات علمی گروه حقوق، واحد میبد، دانشگاه آزاد اسلامی، میبد، ایران. Reza.barzegar52@gmail.com

ایرج حسینی صدرآبادی / استادیار و عضو هیات علمی گروه حقوق، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری، تهران، ایران. Sadrabadi2021@yahoo.com

چکیده

قانونگذاری و ایجاد نهادی برای تقنین در ایران عمر پرسابقه ای دارد؛ و به فرایندها و مراحل اطلاق میگردد که در آنها قواعد و مقرراتی تدوین و تنظیم شده و در نهایت به شکل قانون در چارچوب یک نظم حقوقی در میآید و به ذینفعان و شهروندان و نهادها شکل داده و رفتار آنها را تنظیم میکند. قانونگذاری به عنوان یک امر عمومی هم متأثر از ساختارها و هنجارهای بافتاری است که در آن قرار دارد و از سوی دیگر از طریق قانون گذاری خود بر همان ساختار و هنجار تاثیر میگذارد. لذا شناخت موانع تحقق یک نظام قانون گذاری مطلوب و خوب به عنوان جزئی از ساختار حکمرانی خوب، می تواند به ارتقای فرایند قانون گذاری در ایران و نیل به حکمرانی خوب در این زمینه یاری نماید. سؤال تحقیق حاضر این است که اولویت‌ها و الزامات فرایند قانونگذاری در ایران چیست؟ در پاسخ به این سؤال، تحقیق حاضر با کاربری روش توصیفی-تحلیلی و در قالب نظریه قابلیت حکومت، اولویت‌های ساختاری فرایند قانونگذاری در ایران را شامل کیفیت قانون گذاری، برنامه پایش قوانین و مقررات سیاست‌های تنقیح و تدوین قوانین و مقررات، اصلاح نظام نظارت بر قوه مجریه و افزایش حمایت از حقوق و آزادی‌های اساسی و شهروندی را دانسته و مورد بررسی قرار داده است.

کلیدواژه: قانون گذاری، حکمرانی خوب، ساختار، هنجار، اولویت‌های

سیاستی، قوه مقننه

تاریخ تأیید ۱۴۰۱/۰۲/۲۲

تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۱۰/۲۵

مقدمه

قاعده سازی و قانونگذاری یکی از نمودها و تجلیات سیاست گذاری در حوزه عمومی است که این امر به منظور ساماندهی اجتماعی و سمت و سوبخشیدن به رفتار افراد (در قالب شهروندان، امت، ملت، و ...) صورت میپذیرد. در چارچوب دینی اسلام، امر قانونگذاری یکی از وظایف مهم و راهبردی حکومت اسلامی قلمداد شده است و در ذیل عنوان نظم دهی، در کنار دو وظیفه اجرایی و قضاوت از وظایف حاکم در حکومت اسلامی محسوب می شود. در قاموس هنجاری و ساختاری اندیشه سیاسی اسلامی، این وظیفه به طور هنجاری در ذیل وظایف رهبری قرار اما بواسطه پیچیده شدن سیاست گذاری در سطح ملی و بین المللی این مهم به قوه مقننه شامل مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان سپرده شده است. البته در این امر کار اصلی قانونگذاری بر عهده مجلس شورای اسلامی است و در موضوعات فرعی به جهت ساختاری مراکز و دستگاههای دیگری نیز امر قانون گذاری را که «شامل قوانین عادی و آییننامهها و دستورالعملهای اجرایی و بخشنامه ها» (نظرپور، ۱۳۹۴: ۲۳) میشود. علیرغم این موضوع با عطف توجه به تاثیری که قانون در سرفرازی و سربلندی دولت اسلامی دارد، قوه مقننه مهم ترین نهاد تاثیر گذار را در این مسیر اعتلای دولت اسلامی داراست.

اساساً موضوع قاعده سازی و خلق قوانین موثر یکی از مهم ترین موضوعات امر عمومی است که جریان اصلی اقتصادی، سیاسی و اجتماعی یک نظام سیاسی در چارچوب آن نظم پیدا میکند. لذا دینامیسم و پیشرفت یک جامعه می تواند تا حد زیادی به متغیر جریان قانون گذاری در شکل مطلوب خودش وابسته باشد؛ و در ادبیات توسعه و سیاست گذاری عمومی چارچوب قانونگذاری می تواند موثر و راهبردی باشد که قابلیت ضمانت رشد و پیشرفت جامعه را دارا باشد. بر همین پایه به منظور پیشبرد امور یک کشور در سطح کلان و خرد و فراهم سازی بافتاری یک جامعه برای توسعه پایدار، خلق یک نظام قانونگذاری صحیح، راهبردی و سیاستی از الزامات ساختاری و هنجاری یک حکومت است. طی سالهای گذشته، در ادبیات سیاست گذاری عمومی چارچوب موثر قانونگذاری و شیوه اعتلای کیفیت این چارچوب، در کانون این مطالعات قرار گرفته است (روتشتاین، ۱۴۰۰) و از سوی دیگر دولت ها نهایت تلاش خویش را مبذول این موضوع می دارند. زیرا که تاثیرات مبسوط نظام قانونگذاری بر تمامی شئون جامعه به طور روزافزونی مهمتر شده و به وضوح دیده می شود که قانون گذاری این توانایی را دارد که

تأثیرات خود را حتی بر چند نسل در بخش‌های متعدد یک جامعه از سیاست گرفته تا اجتماعی و فرهنگ و اقتصاد بر جای گذارد؛ حال این تأثیرات مثبت باشد یا منفی، مطلوب باشد یا نامطلوب، موثر یا غیرموثر و ... قانونگذاری بی کیفیت و فقدان شاخص‌های لازم برای خلق قوانین مطلوب و سنجش قوانین خوب یا بد، نتایج سویی بر سطوح مختلف نظام سیاسی و اجتماعی می‌گذارد و می‌تواند باعث نتایجی همچون افزایش گستره مداخلات حکومت در تمامی امور جامعه از مجرای قانونگذاری، گسترش چارچوب‌های بوروکراتیک کاذب (کاغذبازی) نشأت گرفته از خلق قانون‌ها و قواعد و مقررات و ازدیاد هزینه‌های اداری قوه مجریه برای پیاده سازی آنها؛ کاهش سرمایه اجتماعی حکومت براساس موثر بودن مقررات و قوانین؛ هرج و مرج در نظام حقوقی و فقدان امکان خلق یک نظم حقوقی شفاف در قسمت‌های متعدد جامعه به دلیل وضع و نسخ زیاد قوانین و قواعد؛ وضع قواعد و قوانین ناکار، مبهم و متضاد؛ آشفتگی در فرایندهای اداری، سیاسی و اقتصادی و همچنین آرا قضایی به دلیل تشتت نظام قانون گذاری و نبود امکان‌سنجی و آینده پژوهی در باب تأثیرات قوانین و مقررات؛ عدم آگاهی مناسب از قانون‌ها و قواعد و مقررات در آحاد جامعه به جهت خلق پشت سر هم و پرشتاب قوانین و نبود اطلاع رسانی مناسب در زمینه دلایل، شیوه، مزیتها و عیبهای وضع این قوانین و در نهایت باعث تحمیل هزینه‌های گران اجتماعی و سیاسی و اقتصادی بر بخش‌های متعدد جامعه می‌شود که این امر برآمده از ضرورت تبعیت از قوانین و مقررات در جامعه، میشود (عبداللّه‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۹۸). به همین جهت، تدوین نمونه‌های کارآمد و متجانس با آموزه‌ها و موازین اسلامی در این زمینه از اهمیت بسزایی برخوردار است. بر همین پایه این تحقیق درصدد است با اتخاذ روش توصیفی - تحلیلی از رهگذر عارضیه‌ی ساختار فعلی سیاست‌گذاری قانونی (قانونگذاری) الزامات هنجاری و ساختاری قواعدسازی و قانونگذاری را به طور نوعی در جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی و تبیین قرار دهد. در ادامه تلاش خواهد شد که به اولویت‌ها و الزامات مهم ساختاری و هنجاری نظام قانون گذاری در ایران پرداخته شود و از این رهگذر سیاست گذار تقنینی را مورد خطاب قرار خواهد داد.

قابلیت حکومت و فرایند قانون گذاری: یک چارچوب نظری

امروزه در ادبیات سیاست گذاری عمومی مفهوم قابلیت حکومت در حیطه امر عمومی از مباحث مهم و شناخته شده است. در این زمینه قابلیت حکومت «ناظر به یک نگرانی بزرگ است زیرا از دولت ها خواسته می‌شود تا به مشکلات پیچیده فزاینده رسیدگی کنند. پیچیدگی روزافزون بسیاری از مشکلات سیاستی معاصر همراه با افزایش انتظارات عمومی، چالش‌های

بی سابقه‌ای برای ظرفیت دولت‌ها در ایجاد و اجرای سیاست‌های مؤثر ایجاد می‌کند» (Ramesh, 2015: 165). قابلیت حکومت در اینجا به عنوان مجموعه‌ای از مهارت‌ها و منابع - یا شایستگی‌ها و قابلیت‌ها - لازم برای انجام وظایف خط‌مشی تعریف می‌شود. طی دو دهه اخیر در مطالعات و دانش سیاست گذاری به ویژه در شاخه اجرا و پیاده‌سازی سیاست از مفهوم قابلیت حکومت بهره گیری شده است که ناظر به روایت و تحلیل قابلیت نظام اداره کشور، شامل هر سه قوه و اجرایی که چگونگی اداره کشور را تعیین می نماید، است. از سوی دیگر در کتاب مشهور توسعه به مثابه توانمندسازی حکومت (۱۳۹۸) نویسندگان کتاب قابلیت را توانایی سازمان برای تجهیز، توانمندسازی و وادار کردن عاملان خویش به انجام کار درست در زمان مناسب برای دستیابی به هدف سیاست هنجاری است» (پریتچت و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۵۷) تعریف کرده‌اند که بر اساس سه شاخص کارآمدی دولت، کنترل فساد و حاکمیت قانون که در بانک اطلاعاتی نماگرهای جهانی حکمرانی^۱ مورد سنجش قرار می‌گیرد و نتایج آن تحلیل روشنی از قابلیت حکومت در کشورهای مختلف را ارائه می‌دهد (پریتچت و همکاران، ۱۳۹۸: ۷۰).

حاکمیت قانون و به تبع آن قانونگذاری یکی از اجزای اصلی قابلیت حکومت را تشکیل می‌دهند. قانون گذاری را اغلب کارکرد اصلی قوه تقنینی میدانند ولی قوه مقننه عملکردش فراتر از این تعریف تقلیل یافته است. «قوه مقننه مجموعه‌ای از کارکردها را دارند: مهمتر از همه قوه مقننه بین حکومت و مردم پیوند برقرار می‌کند و ارتباطی به وجود می‌آورد که از حکومت پشتیبانی و رژیم سیاسی را حفظ می‌کند؛ و نیز حکومت را وامیدارد تقاضای مردم را تأمین کن و نگرانیهای آن را برطرف سازد. کارکردهای اصلی یک قوه تقنینی در کنار قانونگذاری شامل نمایندگی، بررسی دقیق و نظارت، جذب نیروی سیاسی و تربیت آنها و در نهایت مشروعیت بخشی است» (هیوود، ۱۳۸۹: ۴۵۲). محور مشترک این کارویژه‌ها را در می‌توان در ارتقا یا افول قابلیت حکومت دید؛ اگر قوه مقننه قابلیت ایجاد و خلق یک فرایند قانونگذاری با کیفیت و نظارت دقیق را داشته باشد تا حدی زیادی در شکلدهی به رفتار دو قوه مجریه و قضاییه هم نقش مهمی ایفا می‌کند. به طوری که امروزه مشخصه حکومت‌های مدرن تصمیمگیری مشترک توسط قوای مقننه و مجریه است. به طور کلی، قانون اساسی یک کشور به طور رسمی این تعامل را ساختار می‌دهد. عملی بودن، سابقه و عادت پس از آن، شکاف‌ها را پر می‌کند تا سیستم سیاسی ایجاد شود که تحت آن یک دولت به صورت روزانه عمل می‌کند. از آنجایی که این شرایط در هر

^۱. World Governance Indicators

کشور به طور قابل توجهی متفاوت است، دموکراسی‌ها در نحوه تقسیم قدرت سیاسی و تأثیر نسبی هر شاخه از دولت بر تدوین سیاست‌ها بسیار متفاوت هستند. رویه‌های پذیرفته شده در یک حکومت با قابلیت و موفق ممکن است غیرقابل تصور - یا حتی خلاف قانون اساسی - در یک حکومت دیگر، به همان اندازه پر جنب و جوش باشد. با این حال، زمانی که قوه مجریه بیش از حد بر قوه مقننه تسلط داشته باشد، قابلیت حکومت به شدت کاهش می‌یابد. دولتی با قوه مقننه‌ای که فاقد ظرفیت نظارت مؤثر بر قوه مجریه یا تأثیرگذاری بر سیاست است - قوه مقننه‌ای که صرفاً برای «نقص زدن» تصمیمات اجرایی وجود دارد - نمی‌تواند به معنای امروزی دموکراتیک و باقابلیت تلقی شود. قوه مقننه جزء اساسی حکومت دموکراتیک است. در واقع، نیاز به قوه مقننه قوی در معنای دموکراسی منعکس شده است: «حکومت توسط مردم». برای اینکه مردم حکومت کنند، آنها به مکانیزمی نیاز دارند که خواسته‌های آنها را نشان دهد - سیاست‌هایی را به نام آنها (نفوذ) کنند و بر اجرای آن سیاست‌ها نظارت کنند. قوه مقننه این کارکردهای حیاتی را انجام می‌دهد. یک قوه مقننه «طیف وسیعی از عقاید سیاسی یک کشور را در صفوف خود منعکس می‌کند» (NDI, 2003) و به این ترتیب قانون اصلی بحث در مورد موضوعات حیاتی است. قوه مقننه می‌تواند به عنوان نمایی از کثرت‌گرایی، مدارا با تنوع و مخالفت و همچنین مکانی برای سازش و ایجاد اجماع عمل کند.

محور دیگری که از منظر قابلیت حکومت و قانون‌گذاری خوب مطرح است به موضوع «کیفیت قانون» برمیگردد. در ادبیات قابلیت‌سازی حکومت، یکی از مشخصه‌های اصلی یک حکومت باقابلیت، سطح کیفیت قانونگذاری در آن حکومت است. قانون خوب یک قانون باکیفیت محسوب می‌شود و می‌تواند راهکارهای شکلی و محتوایی داشته باشد. راهکارهایی چون «راهنمایی و مشورت در تهیه پیشنویس، استفاده از متخصصان زبان و استفاده از قانون‌آزمایی می‌تواند راهکارهایی برای افزایش کیفیت شکلی و محتوایی قوانین باشد و مجموعه‌سازی قوانین و تصویب قانون خاص مربوط به مساله کیفیت قانون، فضای نظام حقوقی را برای ارتقای سطح کیفی قوانین مناسب سازد» (عبدالله زاده، ۱۳۹۹: ۷۵۷). لذا همانطور که بررسی گردید فرایند قانونگذاری و سیستم تقنینی یک حکومت نقش بسزایی در شکل بخشیدن به فرم و محتوای باقابلیت و باکیفیت از یک حکومت داشته باشد. به طور کلی در ادبیات متأخر حقوق عمومی و سیاست‌گذاری عمومی، قانون‌گذاری هسته اصلی یا جریان اصلی خلق یک حکومت باکیفیت و باقابلیت است.

الزامات و اولویتهای ساختاری و هنجاری:

منظور از اولویت‌ها و الزامات مواردی است که به مثابه کمبود و خلا در نظام قانون گذاری در ایران دیده می‌شود و متون متعددی بر آنها به منظور موانع تحقق قانون گذاری خوب و موثر در هندسه تقنینی ایران از آنها نام می‌برند. لذا در این بخش تلاش خواهد شد تا در محورهای ذیل این الزامات و اولویت‌ها مورد بررسی قرار گیرد.

۳-۱ توانمندی و قابلیت و کیفیت قانون گذاری :

یکی از موضوعات مهم در امر حکومتداری، متأثر بودن قانون گذاری و کیفیت قانون گذاری بر شیوه‌های اداری و تنظیمی یک نظام سیاسی است. از سوی دیگر « هدف نهایی در فلسفه قانون گذاری، فراهم کردن زمینه خلق قانون خوب است. سخنرانیها و مقالات مطرح شده در سمینارهای متعدد راجع به کیفیت قانون در میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا که از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۴ در بروکسل برگزار شده، نشانگر تلاش این کشورها در جهت یافتن راهحلی برای ارتقای کیفیت قانون یا همان تولید قانون خوب است» (وکیلان و مرکز مالگیری، ۱۳۹۵: ۳۶). تاثیرات برآمده از کیفیت نازل قانون گذاری، باعث میشود تا حکومتها ترمیم و اصلاحات نظام قانون گذاری خود را در اولویت سیاست‌های عمومی خود در راستای تحقق توانمندسازی حکومت و در نهایت ارتقای کارآمدی نظام قرار دهند (پریچت و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۸). اما جنبه دیگر قضیه که اهمیت خاصی دارد، نحوه اجرای اصلاحات لازم در نظام قانون گذاری و ارتقای کیفیت قوانین است. در این زمینه، تهیه و تصویب قانونی برای اصلاح نظام قانون گذاری و ایجاد نهاد یا نهادهای سازمانی تخصصی برای تصدی این امر بیشتر مورد توجه دولت‌ها بوده و در این راستا برنامه‌های ملی و منطقه‌ای متعددی جهت ایجاد زمینهای لازم برای اصلاح این نظام تهیه و اجرا شده است. مهم‌ترین این اقدامات تهیه یک برنامه جامع ملی و تأسیس سازمانهای تخصصی متصدی اصلاح نظام قانون گذاری بوده است. با گذشت نزدیک به یک قرن از آغاز قانون گذاری و تصویب انبوهی از قوانین مختلف در ایران، زمان آن رسیده است که ساختاری مناسب برای نظام قانون گذاری و هنجارهایی برای تصویب قوانین آینده پیریزی کرد. در این مقطع زمانی فعلی، به گواهی بسیاری از متخصصان حقوقی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی کشور، اصلاح نظام قانون گذاری در ایران و حرکت به سمت قانون گذاری مطلوب، یکی از نیازهای اساسی حقوقی و سیاسی کشور است که مهم‌ترین دلایل این نیاز را می‌توان به جهت ساختاری و هنجاری به شرح زیر برشمرد:

نبود یک طرح مشخص و جامع برای ارتقای کیفیت نظام قانون گذاری و ضعف در معیارها و قواعد روشن قانون گذاری موثر: نظام قانون گذاری در ایران از همان آغاز بدون اتکای بر یک

برنامه روشن و جامع قانونگذاری و با تأسی ناقص از آموزه‌های قانونگذاری نظام اروپایی به ویژه فرانسه و بلژیک و اوضاع و احوال آشفته سیاسی وقت کشور آغاز شد و تا به امروز همچنان برنامه جامعی برای قانونگذاری و اصول و قواعد نوین قانوننویسی مانند نحوه تهیه و تدوین مناسب قوانین و مقررات، نحوه شناسایی قوانین ضروری و نحوه اطمینان از اجرای مناسب قوانین وجود ندارد.

وابستگی بیرویه به وضع قوانین و مقررات: تورم شدید در قوانین و مقررات و آثار منفی ناشی از آن مانند بروز هزینه‌های سنگین، تطویل امور عمومی و تضعیف روند رشد کشور، افزایش دیوانسالاری دولت و کاهش کارآمدی آن را به همراه داشته است. بهره‌گیری از شیوه‌های بدیل به منظور وضع مصوبات الزام‌آور در اداره امور عمومی کشور، مانند اصلاح رویه‌ها و پیشگیری، اعمال تشویقات و تنبیهات اداری و مالی و ترویج فرهنگ خود تنظیمی، به منظور پیشگیری از تورم قوانین و مقررات مورد توجه جدی مقامات تصمیمگیر نبوده است.

الزامی نشدن ارزیابی دقیق و جامع آثار متعدد و گسترده و پیش بینی نشده قوانین برای قانون گذار و نبود ساز و کار مناسبی برای انجام ارزیابی‌های فنی مذکور
«سازوکارهای مشخص قانونی و اجرایی برای بررسی نحوه اجرای قوانین و مقررات و اطمینان از میزان تحقق اهداف قانونگذاری تدبیر نشده است» (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸)
«اصول نوین تنقیح و تدوین قوانین در فرایند قانونگذاری مورد توجه نبوده و زمین‌ساز دشواری در فهم و استفاده آسان از قوانین و مقررات، وجود قوانین و مقررات متعارض و متروک و پیچیدگی و عدم شفافیت در متون مقررات شده است». (سلطانی، ۱۳۹۳؛ عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸)

نبود دسترسی سریع به متون قوانین و مقررات جدیدالتصویب و نامناسب بودن کیفیت چاپ و نشر این اسناد و نیز مجموعه قوانین و مقررات نیز از جمله مشکلات حوزه انتشار قوانین و مقررات محسوب میشود.

با ارزیابی شرایط ساختار نظام قانونگذاری در کشور می‌توان ملاحظه کرد که در درجه اول هیچ برنامه جامعی برای آغاز اصلاح نظام قانونگذاری تهیه نشده و در درجه دوم در زمینه اعمال اصول و ضوابط حقوقی مناسب و پیشرفته ناظر بر تدوین لوایح و طرح‌ها، ارزیابی آثار قوانین، تنقیح و تدوین قوانین و اطلاع‌رسانی و آموزش در خصوص قوانین خلاء حقوقی وجود دارد. بدین ترتیب بدون تهیه و تدوین یک برنامه جامع برای اصلاح نظام قانونگذاری ایران نمی‌توان

به صورت منسجم و نظاممند اقدام به اصلاح اساسی نظام کنونی قانون گذاری کرد. در این برنامه، توجه به نکات زیر ضروری است:

الف) اصلاح فرایند قانون گذاری

ضرورت توجه به نیازهای واقعی جامعه و پرهیز از قانون گذاریهای شتابزده به خصوص از طریق انجام نیازسنجیهای مستمر در بخشها و موضوعات مختلف؛

اصلاح فرایند تهیه پیش نویس قوانین؛

انجام ارزیابی تأثیرات قوانین پیش و پس از تصویب؛

لزوم بهره مندی از نظرات کارشناسی اشخاص خبره در تصویب قوانین؛

ضرورت اخذ نظرات مردم در خصوص قوانینی که آثار قابل توجهی نسبت به مردم خواهند داشت؛

رعایت محدوده صلاحیت قانون گذاری و اجتناب از ورود به صلاحیتهای قانونی نهادها و مراجع دیگر؛

ب) اصلاح محتوای قوانین

ارتقای کیفیت نظام قانون گذاری از طریق تصویب قوانین جامع، شفاف، با قابلیت اجرایی بالا، مفید، اثر گذار، دارای استحکام و انسجام؛

پاسداشت مواد و روح قانون اساسی و موازین اسلامی در قوانین و تصویب قوانینی به منظور اجرایی ساختن این متون

پ) اصلاح فرایندهای پس از تصویب قانون

تنقیح مستمر قوانین و تدوین مجموعه موضوعی قوانین جاری کشور؛

ایجاد سازوکارهای لازم جهت نظارت مستمر بر اثر گذاری قوانین و کسب اطمینان از نیل به اهداف قانون؛

ایجاد سازوکارهای لازم جهت آموزش قوانین برای عموم و مجریان قانون؛

اعلام شفاف هزینههای تصویب و اجرای قوانین؛

اصلاح نظام تنقیح و تدوین قوانین و مقررات؛

انتشار مطلوب قوانین و مقررات.

۳-۲ برنامه پایش قوانین و مقررات

در فرآیند قانون گذاری این الزام وجود دارد که در دو مرحله قبل و بعد از تصویب، قوانین و مقررات مورد ارزیابی قرار گیرند. ارزیابی در سطح اول قبل از اقدام برای قانون گذاری صورت

میگیرد و هدف از آن این است که بدانیم مشکل اصلی چیست؟ چه نوع راه‌حلهایی برای آن وجود دارد؟ آیا واقعاً راه حل تقنینی می‌تواند ما را به هدف برساند؟ ولی ارزیابی در سطح دوم بعد از تصویب و اجرای قانون و مقررات صورت می‌گیرد و نتایج اجرای قوانین و مقررات در عمل مورد بررسی واقع می‌شود (فیضی و همکاران، ۱۳۹۹: ۶۵). به ارزیابی قوانین و مقررات پس از لازم‌الاجرا شدن، پایش قوانین اطلاق می‌شود. «پایش قوانین و مقررات را می‌توان متشکل از دو جزء نظارت و ارزیابی^۲ دانست. نظارت بر آثار حقوقی قوانین و مقررات تمرکز میکند و در واقع قانونی بودن عمل دولت را میسنجد. اصل قانونی بودن به این معناست که مبنای محدودده عمل دولت ناشی از قوانین باشد» (امامی‌مبیدی و آزادانی، ۱۳۹۹). سوال اصلی این است که آیا قوانین و مقررات مورد نظر به اجرا درآمده‌اند؟ در صورت جواب منفی به این سوال، جستجوی چرایی عدم اجرای آنها مدنظر قرار می‌گیرد. این بعد به نتایج ناخواسته‌ای که به عدم قطعیت یا اثر نامطلوب بر نظام موجود حقوقی می‌انجامد توجه می‌کند. ولی ارزیابی مستلزم توجه به اهداف سیاسی مورد نظر از تصویب قانون و مقررات و پاسخ به این سوال می‌باشد که آیا اهدافی که قانون و مقررات مورد نظر به عنوان ابزار دستیابی به آنها تصویب شده است، با اجرای آن تحقق یافته‌اند. در واقع ارزیابی اجرای قوانین و مقررات را در سطحی بالاتر نسبت به نظارت مورد بررسی قرار می‌دهد. هدف این بعد از پایش، پل زدن بر شکاف میان هنجار (عمل تقنینی) و واقعیت است. در این مرحله به بررسی نقش قوانین و مقررات در تحقق اهداف تعیین شده پرداخته می‌شود. بر این اساس پس از تصویب و به اجرا درآمدن قوانین و مقررات، دو سوال عمده برای قانونگذاران و مجریان مطرح می‌شود:

آیا فعالیت‌ها در عمل مطابق با قوانین و مقررات اجرا می‌گردند؟ به عبارت دیگر آیا قوانین و مقررات مورد نظر در عمل اجرا شده‌اند؟ (نظارت)

آیا اجرای قوانین و مقررات به تحقق اهداف مورد نظر منجر شده است؟ (ارزیابی)

پس می‌توان گفت که پایش قوانین و مقررات در معنای نظارت، سنجش درجه انطباق فعالیت‌ها با استانداردهای بیان شده در قوانین و مقررات در حین اجرا است و در معنای ارزیابی، بررسی تحقق اهداف بواسطه اجرای قوانین و مقررات مدنظر است. در واقع پایش از دو جزء نظارت بر اجرای قوانین و مقررات و ارزیابی آثار اجرای قوانین و مقررات در جهت تحقق

^۱ Monitoring

^۲ Evaluation

اهداف تعیین شده، تشکیل میشود. آنچه که مبادرت به پایش قوانین را توجیه میکند، عبارت است از:

بررسی علل اجرا نشدن قوانین و مقررات مورد نظر به منظور تضمین اجرای آنها و آگاهی از اینکه آیا قانون مورد نظر در عمل همانطور که مدنظر بوده عمل میکند و اهداف تعیین شده را برآورده میسازد یا خیر. در صورتی که مسئولان ذیربط به این نتیجه برسند که قانون مورد نظر از تأمین اهداف ناتوان است، برای پی بردن به چرایی (علت) آن و چگونگی حل مشکل تلاش می‌شود.

قانونگذاری بهتر و کاراتر. در واقع نظارت بر اجرای قوانین لازم الاجرا شده بخشی از فرآیند های ضروری برای دستیابی به قوانین مؤثرتر و با کیفیت بهتر میباشد.

بازتاب نتایج منفی و آثار ناخواسته قوانین و مقررات به پارلمان و دولت.

شفاف کردن گسترهی تکالیف مجریان و پاسخگوتر کردن آنها. در صورتی که پایش قوانین و مقررات حاکی از وضع قانون به گونهای مطلوب و کارآمد و با رعایت معیارهای علمی و عملی بوده و عدم اجرای آن ناشی از وجود قوانین پراکنده و مبهم که باعث نامشخص بودن دامنه وظایف مجریان میشود، نباشد می‌توان مسئولیت مجریان را مطرح نمود.

همواره این امکان وجود دارد که قوانین موجود کارایی و اثربخشی خود را بتدریج در طول زمان از دست بدهند و دیگر قادر به تحقق اهداف تعیین شده نباشند. در این موارد، بازبینی و پایش قوانین می‌تواند سیاستگذاران را قادر به بررسی وضعیت قانون و تشخیص لزوم یا عدم لزوم تغییر یا اصلاح آن سازد. نظارت پس از تصویب یکی از مراحل اصلاح نظام مقرراتگذاری و مقرراتگذاری بهتر است. لازمه پایش قوانین، تشریح اهداف قانون و تدوین معیارهایی جهت ارزیابی و تعیین زمان خاصی از موعد لازم الاجرا شدن قوانین جهت بررسی آنها میباشد.

۳-۳ سیاست های تنقیح و تدوین قوانین و مقررات

تورم قوانین و مقررات (تورم تقنینی) یکی از آسیب‌های نظام های حقوقی مبتنی بر حاکمیت قانون هستند که می‌تواند زمینه‌ساز افزایش حجم قوانین اصلاحی گردد. تورم قوانین به عقیده صاحب نظران مؤید بیشفعالی نظام قانونگذاری است. بیشفعالی در قانونگذار چنان کار میکند که قوانینی که هدف از آنها باید راهنمایی رفتار شهروندان باشد، به نتیجه‌ای معکوس منجر میشوند. به گونهای که دولت و شهروندان، خود را غرق در حجم انبوهی از قوانین میبینند. این رویه (تورم تقنینی)، زمانی در نظام‌های قانونگذاری عیان میشود که قانونگذار به دلایل مختلف بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه‌ی ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون و همچنین بدون در نظر گرفتن

زمان مناسب برای اصلاح یک قانون اقدام به قانون گذاری می نماید. در چنین حالتی اولاً قانون گذار مهم ترین وظیفه خود را در افزایش آمار قوانین تصویبی (نه کیفیت اجرا، نظارت برای اجرای آنها و آثار و پیامدهای آنها بر نظام حقوقی، سیاسی، اقتصادی و مانند آنها) می بیند و دوماً نظام حقوقی به نظام فربه تبدیل می شود که کارایی و اثربخشی خود را از دست می دهد» (فیضی و همکاران، ۱۳۹۹: ۴۸). با تصویب هر قانون حتی اگر پیش نویس آن با رعایت کامل موازین حقوقی و فنی تهیه شده باشد به تعداد قوانین لازم الاجرای کشور افزوده می شود. از این پس باید آنرا اجرا کرد و در مقام اجرا است که موجهی از مسائل و مشکلات ایجاد می شود و ناگزیر باید با تفسیرهای مختلف از محتوای قانون و تعیین روابط آن با سایر قوانین، اجرای آن را محقق کرد، تدبیر حاکمیتی خاصی در کشورهای توسعه یافته اتخاذ شده است که آن را می توان «تنقیح» یا «تنقیح و تدوین»^۲ نامید. تورم و پیچیدگی قوانین و مقررات، آثار سویی به جهت ساختاری و البته هنجاری بر شهروندان و حکومت دارد که تنقیح و تدوین، این آثار را تا حد زیادی کاهش می دهد؛ در ذیل به برخی از این آثار اشاره میشود:

الف) نتایج تورم قوانین برای شهروندان

مهم ترین آثار سوء پیچیدگی قوانین و مقررات بر شهروندان عبارت است از:

۱. هزینه های اداری بالا و غیر ضرور: شهروندان به طور طبیعی باید برای شناخت، فهم و استفاده از قوانین و مقررات هزینه هایی را متحمل شوند. برای مثال، زمان و پولی را در این راه صرف نمایند. پیچیدگی قوانین و مقررات سبب می شود زمان و پول مضاعف و البته غیر ضروری را برای انجام امور اداری هزینه شود.

۲. پیچیده تر شدن تصمیم گیری در مسائل زندگی: هر یک از شهروندان ممکن است در برخی از برهه های زمانی نیازمند اتخاذ تصمیمات سرنوشت ساز و مهم باشد. پیچیدگی قوانین باعث سردرگمی در اتخاذ چنین تصمیماتی می شود. هر چه ابهام و پیچیدگی قاعده ای بیشتر باشد، به همان اندازه برنامه ریزی اشخاص برای فعالیت در پرتو آن قاعده دشوار می شود. چنانچه فعالیت مبتنی بر آن قاعده محل مناقشه قرار گیرد و به دادگاه برده شود، خواننده و خواهان هر دو به یک اندازه انتظار دارند که رأی به نفع او صادر شود. همین طور دادرسان نیز ممکن است در

^۱Consolidation

^۲Codification

معرض تأثیرات فراحقوقی نظیر تبعیض، پیشداوری و فساد قرار گیرند و محاکم عالی در نقض یا ابرام تصمیمات دادگاه‌های تالی، تابع قوانین نباشند و آن گونه که خود می‌خواهند عمل کنند.

۳. تشدید نابرابری: با توجه به اینکه هزینه‌ها و دشواری‌های مذکور در بند ۱ و ۲، به‌طور یکسان بر شهروندان تحمیل نمی‌شود، سبب میشود محیط طبقاتی در جامعه ایجاد شده و نابرابریها ظاهر شود. توضیح بیشتر آنکه، از یک سو، همواره اشخاصی وجود دارند که از نظر مادی و اطلاعاتی از بقیه افراد جامعه مجهزتر هستند. در نتیجه، اینان اولاً حداکثر سود و منافع ناشی از عرضه خدمات عمومی (نظیر بهداشت و آموزش) را به خود اختصاص می‌دهند. ثانیاً در وضعیتی هستند که از قوانین پیچیده بیشترین نفع را عاید خود می‌سازند. از سوی دیگر، اشخاص زیادی در وضعیت عادی و متوسط قرار دارند و در نتیجه اولاً، در دسترسی به قوانین و مقررات، فهم آنها و استفاده از آنها، با دشواری مواجه هستند. ثانیاً، در بسیاری از موارد، حقوقی که به نفع آنها ایجاد شده و تعهداتی که برعهده طرف آنها قرار گرفته است، آنچنان متغیر می‌باشد که اجازه استفاده از این حقوق و مطالبه آن تعهدات را به آنها نمیدهد.

۴. خدشه دار کردن امنیت حقوقی: از کارکردهای مهم و راهبردی یک نظام حقوقی، خلق ثبات و امنیت حقوقی برای ذینفعان است. «امنیت در مفهوم حقوقی خود به معنای ثبات و قابلیت پیشبینی در خصوص عکس العملهاست» (موسوی و موسویفر، ۱۴۰۰: ۶۶۵). در همین راستا مقصود از امنیت حقوقی این است که افراد جامعه اطمینان خاطر داشته باشند که اگر اعمال و گفتار خود را به گونه‌ای که مجموع قوانین و مقررات نظام حقوقی مشخص کرده است تنظیم کنند، نه تنها تعرضی به آنها نخواهد شد؛ بلکه در صورت هرگونه تعرض، قانون از آنها حمایت خواهد کرد؛ همچنین امنیت حقوقی به افراد جامعه امکان میدهد با مدنظر قراردادن قوانین و مقررات به برنامه‌ریزی پردازند و نتایج برنامه‌های خود را به نحو معقولی پیشبینی کنند. ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات، سبب می‌شود شهروندان نه در کوتاه‌مدت به حقوق خود اطمینان داشته باشند و نه در میان‌مدت به ثبات وضعیت‌های حقوقی امیدوار باشند. بر این اساس، هرچه میزان ابهام قوانین بیشتر باشد، جامعه از حاکمیت قانون فاصله خواهد گرفت و به سمت حاکمیت مأموران حکومت پیش خواهد رفت. زیرا، قوانین مبهم نمیتوانند این مأموران را پایبند سازند و در نتیجه، اینان به جای قانون، ترجیحات شخصی خود را در تمشیت امور دخالت خواهند داد.

ب) آثار و نتایج تورم تقنینی برای حکومت

تورم و پیچیدگی قوانین، دو نوع هزینه بر مقامات عمومی تحمیل میکند، که عبارتند از: هزینه‌های مدیریتی، هزینه‌های سیاسی.

۱. هزینه‌های مدیریت: در صورتی که قوانین و مقررات از وضوح و سادگی مناسب برخوردار باشند، مدیران و کارکنان دستگاه‌های دولتی با مراجعه به آنها به آسانی و به موقع می‌توانند در خصوص موضوعات و مسائل اداری خود تصمیم‌گیری کنند. در این صورت، آنان می‌دانند که تصمیم یا اقدام آنها بر طبق موازین قانونی بوده است و در نتیجه، مسئولیتی اعم از مدنی، کیفری یا اداری متوجه آنها نخواهد شد. اما چنانچه قوانین و مقررات مبهم و پیچیده باشند، مدیران و کارکنان دستگاه‌های دولتی در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات خود دچار تعلل و کاغذبازی خواهند شد. زیرا، آنها تصمیم یا اقدام خود را به اخذ نظر موافق مقام مافوق منوط می‌کنند؛ تا اطمینان حاصل کنند که مسئولیتی متوجه آنها نخواهد شد.

۲. نتایج سیاسی: حکومت‌های امروز امور مردم را از طریق قوانین تمشیت می‌کنند و مردم نیز از تصمیمات آنها به این دلیل تمکین می‌کنند که معتقدند باید به قانون احترام گذاشت. اگر قوانین و مقررات پیچیده و مبهم باشند، افراد از تکالیف قانونی خود آگاه نخواهند شد و آنها را به‌جا نخواهند آورد. در این صورت، اگر دولت بخواهد ضمانت اجرایی متوجه آنها کند، برای مثال آنها را مجازات کند یا به جریمه محکوم سازد، قاعدهٔ قبح عقاب بلایان مانع از این امر خواهد شد. در این صورت، چون ضمانت اجرا به موجب قانون (قابل فهم) تجویز نشده است، اعمال قوهٔ قهریه دولتی ناموجه و برابر با زور تلقی خواهد شد و از سوی شهروندان با سئوالهای چون: دولت طبق چه منطق و ضابطه و قاعده‌ای آنها را مجازات می‌کند یا به جریمه محکوم می‌سازد، منطق قانون یا منطق زور؟ مورد خطاب قرار خواهد گرفت.

ج) انتقادهای وارد بر وضعیت تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در ایران

هدف از تدوین و تنقیح قوانین، وضوح و روشنی بخشیدن به قوانین است. این پدیده به حقوق گرد آمده، بر مبنای طرحی منطقی در چند مجموعه میانجامد؛ به مدد این مجموعه‌ها، حقوق بیشتر و بهتر و به دور از اشفگی دیده میشود یا حداقل بیشتر و ساده‌تر در دسترس است» (سلطانی، ۱۳۹۳: ۱۳۴). در ایران موضوع تدوین و تنقیح قوانین با یک برش تاریخی در اواخر دهه ۴۰ شمسی مطرح و به عنوان یکی از مسائل مهم نظام مقررات گذاری کشور تبدیل شده و مصوباتی نیز برای به فعلیت بخشیدن به آن تصویب شده است. بیش از پنجاه سال است که اقدامات مختلفی در این راستا صورت می‌گیرد و مجموعه‌های منقح شده متعددی نیز تهیه و منتشر شده است. با وجود این، شواهد حاکی از آن است که این امر، به دلایل مختلف، چندان با توفیق مواجه نبوده و اهداف تنقیح و تدوین را آن طور که باید و شاید، در کشور محقق نکرده است. از تجربیات کشورهای موفق در امر تنقیح قوانین چنین بر می‌آید که تنقیح قوانین و

مقررات آنچنان برای قانون‌مداری اهمیت دارد که باید با اراده قوی سیاسی آغاز و دنبال شود؛ در غیر این صورت، به نتیجه مطلوب نمی‌رسد. مطالعه و بررسی قوانین و مقررات و رویه موجود در خصوص تنقیح و تدوین قوانین و مقررات در ایران نشان می‌دهد که نظام تنقیح و تدوین در کشور ما، از جمله، با مسائل و ایرادهای زیر مواجه است که باید برای رفع آنها تدبیر مناسب اتخاذ شود؛ سلیقه‌ای بودن تنقیح و تدوین، تمرکز سیاست‌ها و اقدامات بر تنقیح و فراموش کردن تدوین، ایرادات وارد بر موضوع بندی مجموعه‌های قانونی (غیر واقعی، زیاد و متداخل بودن موضوعات)، ابهام و اشکال در محتوای مجموعه‌های قانونی (اعطای شأن هنجاری به برخی مطالب غیرتقنینی)، موازی کاری بین دولت و مجلس، و در نهایت نبود مرجع رسمی مشورتی و کارشناسی برای پاسخ به ابهام‌ها و سوال‌ها از جمله مشکلاتی است که در زمینه تدوین و تنقیح قوانین در کشور مطرح است و به طور ساختاری دارای اثرات منفی و سویی بر نظام تقنینی و متعاقب آن نظام حکمرانی کشور دارد.

۳-۴ بازسازی و بازاندیشی در ساختار نظارت بر قوه مجریه

در ادبیات علم سیاسی و سیاست‌گذاری همواره این موضوع رواج داشته است که قدرت همواره در معرض و آستانه فساد قرار دارد. به همین دلیل باید با بهره‌گیری از روشهای مختلف کنترل و نظارت، به مثابه یکی از ضرورت‌های حکمرانی در دنیای امروز، نسبت به علل بروز فساد حساسیت ایجاد کرده و بر آن نظارت نمود. توزیع قدرت و تفکیک قوا یکی از سنتیترین ابزارهای کنترل قدرت است. این تدبیر با آنکه ضروری است، اما کافی نیست. زیرا با وجود این تفکیک، همچنان شائبه و امکان سوء استفاده از اختیارات و وظایف تقسیم شده وجود دارد. از این رو، تدابیر دیگری برای نظارت بر قدرت توزیع شده لازم است. در میان قوای سه‌گانه، قوه مجریه به واسطه برخورداری از اختیارات بسیار گسترده در زمینه‌های مختلف، بیشتر در معرض فساد و سوء استفاده از اختیارات قرار داشته و در نتیجه، مستلزم بیشترین نظارت‌ها است. از این رو، در نظام‌های سیاسی مختلف، امکان نظارت نهادهای ملی مستقل یا وابسته به قوای مقننه و قضائیه بر عملکرد قوه مجریه پیش‌بینی شده است. در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز نظارت بر قوه مجریه از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. « اینگونه نظارت از یکسو بیانکننده رابطه قوه تقنینی با قوه مجریه است و از سوی دیگر، نمودی آشکار از اعمال حاکمیت مردم در نظام جمهوری اسلامی است که به دو صورت استطلاعی و استصوابی صورت می‌پذیرد» (نظرپور، ۱۳۹۴: ۱۶۲). قانونگذار اساسی بر این باور بوده است که قوه مجریه در معرض بیشترین امکان سوء استفاده از قدرت قرار دارد و به همین خاطر، تمهیدات مختلفی برای مهار این وضعیت

اندیشیده است. پیشینی نظارت رهبری، مجلس شورای اسلامی، رئیس مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و غیره همگی راهکارهایی هستند که قانونگذار اساسی با استفاده از آنها قصد داشته است پاسخگویی این قوه را تضمین کند.

در این میان، به نظر میرسد به خاطر وجود برخی ابهامات، پیچیدگی‌ها و طراحی‌های نامطلوب، نظارت بر قوه مجریه از چنان جایگاه ویژه‌ای که در قانون اساسی برای آن لحاظ شده است، برخوردار نیست و نتوانسته است به نتایج مورد انتظار دست پیدا کند. عوامل متعددی را می‌توان برای این ناکارآمدی ذکر کرد. یکی از علل این ناکارآمدی، وجود ابهام در مفهوم نظارت است. نظارت، از جمله مفاهیمی است که در خصوص معنای آن میان نویسندگان و نظامهای حقوقی اتفاق نظر دقیقی وجود ندارد. علمای حقوق و قوانین مختلف برای اشاره به امر نظارت از اصطلاحات و واژه‌های مختلفی استفاده کرده‌اند (فرکیش، ۱۳۸۹: ۲۶-۲۹). تشتت واژه‌ها و اصطلاحاتی که برای اشاره به این مفهوم به کار میرود درک مفهومی روشن و قابل اجرا از نظارت را دشوار کرده است. علاوه بر این، تنوع حوزه‌ها و قلمروهای مختلفی که نظارت در آنها اعمال میشود باعث شده است که نظارت در هر حوزه‌های معنای خاص خود را بیابد، چرا که هدف نظارت‌ها در زمینه‌های مختلف، متفاوت است. برای مثال، در نظارت اداری، هدف اصلی، تضمین تبعیت از سیاست و رویه سازمان و نیز کارآیی اداره است. در نظارت قضایی، هدف، باقی ماندن مقام اداری در حدود و ثغور قانونی و جلوگیری از تجاوز از حدود صلاحیت و اختیارات است. در نظارت سیاسی یا عمومی، هدف حمایت از یک سیاست یا قانون یا مخالفت با آن است.

وجود نهادهای نظارتی متعدد با صلاحیت‌های مبهم و هم‌پوشان و در عین حال وابسته به یکی از قوای مقتنه یا قضائیه، یکی دیگر از عوامل ناکارآمدی نظارت بر قوه مجریه است. برای مثال، سازمان بازرسی کل کشور یکی از نهادهای قدیمی در حقوق اساسی ایران است که از اوایل نظام قانونگذاری در کشور، قوانینی در ارتباط با ساختار و وظایف آن به تصویب مجلس شورا رسیده است. هر چند قلمرو وظایف و اختیارات این سازمان در دوران پیش از انقلاب قبض و بسط مییافت، پس از انقلاب اسلامی، اختیارات آن غالباً بسط یافته است. به گونه‌ای که در حال حاضر، این سازمان ادعای صلاحیت نظارتی در امور اجرایی و تشخیصی دستگاههای اجرایی حتی در مرحله قبل از انجام امر موضوع نظارت را دارد. (فرکیش، ۱۳۸۹: ۳۱). این مرجع نظارتی با وجود این صلاحیت‌های گسترده، هر چند توانسته است تا حدودی به اهداف تعیین شده نائل

شود، اما عملکرد آن در برخی موارد، با چالش‌های جدی مواجه شده است. برخی از این چالش‌ها صبغه فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و اداری دارند و رفع آنها، گاه خارج از توان قانون و نظام قانونگذاری کشور است. ولی برخی از آسیب‌های نظارتی این سازمان، نظیر مبهم بودن حدود صلاحیت این سازمان و وابستگی آن به قوه قضائیه، در نظام حقوقی کشور ریشه دارد که با اصلاح آن، می‌توان تا حدودی هم کارآمدی خود سازمان و هم کارآمدی نظام نظارت و بازرسی در کشور را ارتقا داد.

نظارت پارلمانی، یکی دیگر از مجاری نظارت بر قوه مجریه است. مجلس شورای اسلامی بر اساس قانون اساسی، قانون آییننامه داخلی مجلس و دیگر قوانین عادی، سازوکارهای متعدد و مؤثری برای نظارت بر قوه مجریه دارد که از جمله می‌توان به نظارت در انتصاب مقامات قوه مجریه، نظارت از طریق سوال و استیضاح، نظارت بر مصوبات دولت از سوی رئیس مجلس شورای اسلامی، نظارت مالی بر دولت، نظارت از طریق اصل ۹۰ قانون اساسی و نظارت از طریق تحقیق و تفحص اشاره کرد. با این حال، ایرادهای مهمی در این نظام نظارتی نیز مشاهده می‌شود. یکی از این ایرادها آن است که هر زمان احتمال دارد مجلس در اعمال وظیفه نظارتی خود از حدود نظارت فراتر رود (عبدالاحد و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۷). از این رو، اگر سازوکارهای مؤثر برای بیطرفی مجلس در امر نظارت اتخاذ نشود و اعمال نظارتی مجلس جنبه مداخله در امور قوه مجریه یابد، علاوه بر آنکه اصل تفکیک قوا مخدوش می‌شود، تعامل و اعتماد دوسویه قوه مجریه و پارلمان نیز خدشه‌دار می‌شود.

برای مثال، اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، برای رئیس مجلس صلاحیت نظارت بر مصوبات دولت ایجاد کرده است. حال این مسئله مطرح است که چرا کلیت نمایندگان مجلس چنین صلاحیتی پیدا نکرده‌اند و این وظیفه صرفاً بر عهده رئیس مجلس سپرده شده است و اینکه آیا رئیس مجلس که اساساً یک مقام سیاسی است، می‌تواند در نقش یک قاضی قانون اساسی ظاهر شود و به تطبیق مصوبات دولت با قانون اساسی و قوانین عادی پردازد؟ یا نظارت مالی بر دولت به موجب اصل ۵۴ قانون اساسی به دیوان محاسبات کشور واگذار شده است که مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی قرار است تا بر اساس اصل ۵۵ این قانون، کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی را که به نحوی از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، رسیدگی یا حسابرسی بنماید. اما با توجه به اصل مذکور که وظایف اصلی دیوان را احصا کرده است، این پرسش‌ها به میان می‌آید که آیا وظایف این نهاد صرفاً در بررسی هزینه‌ها و اعتبارات و شیوه مصرف آنها خلاصه می‌شود، یا اینکه به درآمدها نیز تسری می‌یابد؟ آیا نظارت دیوان محاسبات،

نظارت بعد از خرج است یا پیش از خرج یا ضمن خرج را نیز دربرمیگیرد؟. نظارت قضایی بر دولت از طریق محاکم دادگستری و بویژه دیوان عدالت اداری نیز با چالش‌هایی مواجه است. این نهاد در طول عمر فعالیت خود، به‌رغم کاستی‌ها و محدودیت‌های متعدد، دستاوردهای مهمی در اعمال نظارت قضایی بر اعمال و تصمیمات دولت داشته است. نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اجرایی و نیز رسیدگی به تصمیمات مراجع مختلف اداری، شکایات و اعتراضات مختلف کارگری و کارفرمایی، گمرکی، استخدامی، شهر و شهرسازی، تأمین اجتماعی و اراضی از مهم‌ترین دستاوردهای سه دهه فعالیت دیوان بوده است. با وجود این، نقش بسیار مهم کاستی، نواقص و محدودیتهای دیوان در کنترل قضایی تمامعیار بر دولت نباید از یاد برد، که ذیلاً به برخی آنها اشاره می‌نمایم.

علاوه بر موارد فوق که همگی از زمره نظارت‌های برون سازمانی بر قوه مجریه بودند، در درون این قوه نیز سازوکارهایی برای نظارت بر اعمال و اقدامات مجریان پیش بینی شده است. برای مثال، هر مقام مافوق مکلف است در سلسله‌مراتب اداری خود بر مقام مادون نظارت کند. در این رابطه ماده ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری تأکید نموده است که مدیران و سرپرستان بلافضل، مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله هستند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخگو باشند. در صورتی که کارمندان مزبور با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت گردند یا تخلفاتی نظیر رشوه یا سوءاستفاده در حیطه مدیریت مسئولان مزبور مشاهده و اثبات گردد، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی، با مدیران و سرپرستان کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلف یا جرایم اهمال نموده باشند، مطابق قوانین مربوط، رفتار خواهد شد. واحدهای بازرسی ویژه و حراست نیز در دستگاههای اجرایی وجود دارند که وظیفه کشف و پیشگیری از تخلف را بر عهده دارند. با وجود این، نهادهای مذکور نیز با آسیب‌های حقوقی خاصی مواجه هستند که کارایی آنها را تضعیف میکند. همانطور که اجمالاً گفته شد، وجود انواع مختلف نظارت بر اعمال و اقدامات قوه مجریه از قبیل نظارت سیاسی، مالی و قضایی حکایت از گستره و روشهای گوناگون نظارت بر اعمال قوه مجریه دارد و نظام حقوقی نظارت بر قوه مجریه را به یکی از موضوعات بحثبرانگیز حقوق عمومی تبدیل می‌کند. در واقع، با وجود آنکه نظارت بر اعمال قوه مجریه ضروری و عامل حیات نظام سیاسی است، اما باید توجه داشت که اقدامات نظارتی دستگاههای ناظر نیز فارغ از اشکال نبوده و در عمل ممکن است مشکلاتی را ایجاد کند و نفس عمل نظارت را که امری مطلوب است، به موضوعی چالشبرانگیز تبدیل کند.

بنابراین با توجه به اهمیت شناخت موازین مطلوب نظارت نهادهای ناظر بر دولت، شیوه رفع ابهامات و کاستیهای این نظام نظارتی و طراحی یک الگوی منطقی برای صلاحیت‌های نظارتی نهادهای ناظر، به نحوی که هم بر کارکردهای نظارتی آنها خدشهای وارد نشود و هم دولت بتواند بدون آنکه شائبه دخالت قوا در امور یکدیگر ایجاد شود، با فراغ خاطر، امور خود را با ابتکار و بر طبق ضوابط قانونی انجام دهد و راهکارها و رویههایی برای افزایش بیشتر همکاری میان قوا به جای اعمال صرف نظارت بر دولت ایجاد شود، از پرسش‌های مبنایی است که باید به آن پاسخ داده شود.

۳-۵ افزایش حمایت از حقوق و آزادی‌های اساسی و شهروندی (هنجاری)

حقوق شهروندی از مبانی فکری دموکراسی و مفاهیم اساسی زندگی دموکراتیک محسوب میشود (بشیریه، ۱۳۸۶: ۲۲۶). و حقوقی است برای اتباع کشور در رابطه با موسسات عمومی همانند حقوق سیاسی، حق استخدام عمومی، حق انتخاب کردن و انتخاب شدن، حق گواهی دادن در مراجع رسمی، حق داور و مصداق واقع شدن (امیری، ۱۳۹۵: ۷۸). در ایران نیز این مفهوم سابقه طولانی داشته و پس از پیروزی انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷، شناسایی و رعایت حقوق شهروندی به یکی از دغدغه‌های دولت تبدیل شد. این دغدغه، در سطح تقنینی منجر به شناسایی و درج «حقوق ملت» در فصل سوم قانون اساسی گردید و متعاقباً، قوانین دیگری نظیر قوانین برنامه‌های پنج ساله توسعه و قانون احترام به آزادی‌های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و همچنین «منشور حقوق شهروندی» به این دغدغه مهم پرداختند (احمدی طباطبایی، ۱۳۸۸). در سطح سیاسی نیز همواره مسئولان سیاسی از ضرورت رعایت حقوق شهروندی و صیانت از حقوق شهروندان سخن گفته و خود را ملتزم بدان دانسته‌اند. با وجود این، برخی عوامل و چالش‌ها مانع از آن شده است که این حقوق به طور روشن و دقیق شناسایی یا به طور عینی رعایت شوند.

مباحثات و جدلهایی که در باب حقوق شهروندی و مصادیقش در کشور میان نخبگان و جامعه مطرح است نشان می‌دهد اندیشه حقوق شهروندی در کشور ما نمی‌تواند محقق شود، مگر آنکه مسائل کلیدی و هنجاری مرتبط با آن در تصمیم‌گیری‌ها، ذهنیت قوای حاکم و شهروندان روشن شود. برای مثال، باید روشن شود که نسبت حقوق شهروندی با قانون اساسی یا با شرع مقدس اسلام چیست؟؛ پاسخ به این مسائل در ذیل عنوان «سیاست‌گذاری برای حقوق شهروندی» تعریف می‌شود و از این رهگذر تحقق این حقوق را تسهیل می‌کند. علاوه بر این، با فرض شناسایی و التزام سیاسی و تقنینی به حقوق شهروندی، لازم است که سیاست‌هایی برای رعایت

شدن این حقوق و وارد شدن دغدغه رعایت حقوق شهروندی در کلیه برنامه‌ها و اقدامات دولت تدوین و حقوق شهروندی در سیاست‌گذاری عمومی وارد شود. به طور خلاصه، موارد زیر را می‌توان مسائل مرتبط با سیاست‌گذاری در حوزه حقوق شهروندی دانست:

ارتباط حقوق شهروندی با قانون اساسی: یکی از چالش‌های مطرح در خصوص حقوق شهروندی این است که آیا حقوق شهروندی مقوله‌ای جدا از حقوق اساسی است که در قانون اساسی کشور پیش‌بینی شده است؟ اگر مقوله‌ای متفاوت است، ماهیت و تعریف آن چیست و اگر مقوله‌ای متفاوت نیست، باید تمرکز بر اجرای اصول قانون اساسی قرار گیرد و نیازی به شناسایی مقوله‌ای تحت عنوان حقوق شهروندی نخواهد بود. در پاسخ به این پرسش‌ها، برخی معتقدند ماهیت حقوق شهروندی با حقوق اساسی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده است یکسان است، اما به دلیل آنکه حقوق مقرر در قانون اساسی در کشور ما قابلیت دادخواهی ندارد و از نقض آنها نمی‌توان مستقیماً شکایت کرد یا در فرض شکایت، ضمانت اجراها کافی نیست؛ شناسایی حقوق شهروندی در سندی دیگر لازم است (طاهری، ۱۳۹۵). ضمن آنکه حقوق مقرر در قانون اساسی بسیار کلی هستند و نیاز به تبیین و تفصیل دارند و تصویب قانون حقوق شهروندی می‌تواند به تحقق این هدف کمک کند. بر این اساس، وجود دو نهاد یا متولی برای پیگیری حقوق اساسی یا حقوق شهروندی موضوعیت ندارد و موازی‌کاری است. در مقابل، برخی نیز معتقدند که نیازی به مقوله جدیدی تحت عنوان حقوق شهروندی وجود ندارد. پاسخ هر چه باشد، نباید این مطلب مهم را فراموش کرد که قانون اساسی از حقوق و آزادی‌های مشروع حمایت کرده است و به موجب اصل هشتم قانون اساسی، حفظ نظم موجود سیاسی و حقوقی همانند تأمین حقوق و آزادی‌های مشروع فردی و جمعی (از جمله حق بر امنیت)، دارای اهمیت یکسان بوده و هیچ‌یک از آنها نمی‌تواند موجب برتری بر دیگری شود. با این حال، این برابری که حاکی از تساوی اعتبار حقوق شهروندی و امنیت ملی است، اغلب ممکن است به نفع امنیت ملی بر هم خورده و نقض شود. نظم‌مداری و تأمین حقوق امنیت ملی، قید و بند خاصی نداشته و در دوره‌های مختلف تاریخ حقوق در کشورها نیز با رویکردی حداکثری تعبیر و تعقیب شده است. اصل هشتم نیز در این خصوص قید خاصی را پیش‌بینی نکرده، بلکه به جای اطلاق «حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندی»، از «آزادی‌های مشروع» یاد نموده یعنی آزادی‌هایی که قانون اساسی یا عادی به آنها مشروعیت بخشیده است. بدین ترتیب، از نظر فلسفی، حقوق و آزادی‌های مذکور خود تابع اقدام نهادهای مرتبط با نظم سیاسی قرار گرفته است. در عمل، دولت در تدوین منشور حقوق شهروندی، با نگاه حداکثری به حقوق شهروندی و حداقل‌انگاری

حقوق امنیت ملی، می تواند دامنه حقوق شهروندی را افزایش داده و موانع عملی مبتنی بر برداشت‌های ذهنی گذشته را تقلیل دهد.

نسبت حقوق شهروندی با شرع مقدس اسلام: هسته محتوایی و معنایی نظام ج.ا.ایران، از سویی مبتنی بر آموزه‌های دین اسلام و مذهب تشیع استوار است، که محور نگرش به موضوعات عمومی را در این سیستم سیاسی تعیین میکند و از سوی دیگر بر ترکیب بینش‌های جمهوری خواهی و دین (مردم سالاری دینی) استوار است؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز همواره بر اینکه انقلاب اسلامی، مسیر تعالی انسان را آن گونه که دین اسلام مقرر داشته دنبال می کند و رسالت خود می داند و همچنین این انقلاب با تکیه بر حرکت مردم، اعتقاد ملت و رهبری امام امت به پیروزی رسیده، تأکید دارد (عسکریان و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۱۷). تأکید قانون اساسی بر محوریت نقش دین در نظام سیاسی جدید بعد از انقلاب اسلامی، چنان بوده که اصل چهارم صراحتاً با اعلام نقش موازین شرعی در رأس هرم منابع حقوق ایران، حتی آن قواعد را بر اصول قانون اساسی نیز حاکم شناخته است. علاوه بر این، در اصول مختلف قانون اساسی، اعمال برخی از حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندی، منوط به رعایت شرایط و محدودیت‌های مندرج در قواعد شرعی شده است (قنبری، ۱۳۹۹: ۹). اکنون این چالش مطرح است که آیا حقوق شهروندی منشأ غربی و غیر اسلامی دارد، یا اینکه اسلام نیز مؤسس یا مؤید حقوق شهروندی است؟ بدیهی است چنانچه حقوق شهروندی مقوله‌ای مورد حمایت شرع باشد. در این صورت، شناسایی، اعمال، اجرا و ترویج آن با جدیت و قوت بیشتری دنبال خواهد شد و مراجع و نهادهای مذهبی که جایگاه مهمی در جامعه دارند به شناسایی و تحقق این حقوق کمک خواهند کرد. اما اگر گفته شود که حقوق شهروندی یا اکثر آنها منشأ غربی و غیر اسلامی یا ضد اسلامی دارد، در این صورت مانع بزرگی بر سر راه این حقوق وجود خواهد داشت.

جنس فراجناحی و فراقوه‌ای حق شهروندی: حقوق شهروندی حقوقی هستند که رعایت آنها از سوی همه قوا لازم است. بنابراین، بدون تعامل و همکاری همدلانه همه قوا، امکان شناسایی و رعایت آنها وجود ندارد. فراقوه‌ای بودن این حقوق منجر بدان می شود که تصمیمی در سطح کلان و با همکاری همه قوا در این خصوص گرفته شود. تاکنون در برخی قوانین برنامه توسعه بویژه در ماده صد قانون برنامه چهارم توسعه، به ضرورت تصویب منشور حقوق شهروندی (قانون و مقررات مربوطه) تصریح شده است، اما در عمل اقدامی اساسی در این خصوص صورت نگرفته است. درست است که در اصل، عمده حقوقی که در کشور ما از حقوق شهروندی منظور حامیان و مروجان این مفهوم است، همان حقوق اساسی هستند که قانون اساسی آنها را شناسایی کرده و دولت خود را به رعایت آنها ملتزم ساخته است؛ اما به دلیل نبود ضمانت اجرا و سازوکار

نظارتی در مورد آنها، ایجاد نهاد ناظر به موجب قانون حقوق شهروندی میتواند این خلأ را پر کند. در حال حاضر، اگر حقوق مقرر برای افراد در قانون اساسی نقض شود، مرجع خاصی برای رسیدگی به این نقض‌ها وجود ندارد. هر چند در سال‌های اخیر تلاش شده است که در قانون مجازات اسلامی برای نقض حقوق اساسی افراد مجازات‌هایی پیش‌بینی شود؛ اما این تدبیر، کارآمد و کافی نبوده است.

ارتباط حقوق شهروندی با نظام بین‌المللی حقوق بشر: چالش دیگر درخصوص حقوق شهروندی این است که آیا حقوق شهروندی همان حقوق بشر است یا حقوقی غیر از حقوق بشر؟ در پاسخ به این مسئله نیز برخی معتقد هستند که بسیاری از حقوق شهروندی همان حقوق بشر یا اساسی هستند که دولت‌ها مجازند در شناسایی یا اجرای آنها بر اساس عامل تابعیت، عمل کنند. بنابراین، عمده حقوق شهروندی هویت مستقلی ندارند. بخش عمده این حقوق را می‌توان در اسناد بین‌المللی حقوق بشر پیدا کرد. از این منظر، حقوق شهروندی، حقوقی هستند که شهروندان را بر غیر شهروندان ترجیح می‌دهند و این ترجیح، در نظام بین‌المللی حقوق بشر، تحت شرایط خاصی اجازه داده شده است. برای مثال، در مورد آزادی آمد و شد، حقوق سیاسی نظیر حق رأی و کاندید شدن برای سمت‌های سیاسی، حق کار، حق مالکیت، حق مشارکت در زندگی فرهنگی و برخی دیگر از حقوق، دولت‌ها می‌توانند برخورداری از آنها را کلاً یا جزئاً به شهروندان خود اختصاص دهند. علت اصلی در اختصاص این حقوق به شهروندان این است که علقه، وابستگی و وفاداری این افراد به جامعه و عضویت آنها در جامعه تقویت شود. برای مثال، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸، حق دسترسی به اطلاعات عمومی را تنها برای ایرانیان شناخته است. در مقابل برخی دیگر معتقد هستند که حقوق شهروندی مقوله‌ای جدا از حقوق بشر هستند. از نظر اینان، حقوقی که همه انبای بشر می‌توانند داشته باشند، حقوق بشر است و حقوقی که تنها شهروندان می‌توانند داشته باشند، حقوق شهروندی است. حقوق دسته اول جهان‌شمول هستند اما حقوق شهروندی نسبی. ایراد این نظر آن است که معیاری برای تمایز حقوق بشر از حقوق شهروندی به دست نمی‌دهد. چه مرجعی در خصوص تعیین ماهیت حقوق مختلف و دسته‌بندی آنها به حقوق بشر و شهروندی تصمیم می‌گیرد؟ روشن است که پاسخ به این چالش می‌تواند مسیر را برای شناسایی و رعایت حقوق بشر شناسایی شده در اسناد بین‌المللی که دولت ایران به آنها ملحق شده است را هموار یا دشوار نماید و از اهمیت کلیدی برخوردار است.

گسترش و تعمیق و آموزش حقوق شهروندی: منظور از آموزش حقوق شهروندی فرایندی است جامع که به وسیله آن حقوق شهروندی و نحوه رعایت و استیفای آن، در سطوح متفاوت

و در لایه‌های مختلف جامعه با متدهای گوناگون آموزش داده می‌شود تا دانش، مهارت و ارزش‌های حقوق شهروندی تعالی و ارتقا یابد. به تجربه معلوم شده است که صرف شناسایی حقوق و آزادیها در قوانین و مقررات نمیتواند شهروند را به آن جایگاهی که شایسته است، ارتقا دهد. بلکه، از یک سو باید به شهروند آموخت که چگونه میتواند از این حقوق و آزادیها استفاده کند و از سوی دیگر، باید به شهروند آموخت که چگونه میتواند با دولت ارتباطی سازنده برقرار کند. در واقع، بخش عمده‌ای از عوامل عدم تحقق حقوق شهروندی در کشور، در بطن روابط اجتماعی و خصیصه‌های فرهنگ جامعه نهفته است که غلبه بر آنها مستلزم اقدام فرهنگی است. آشنایی مردم و دستگاه‌های دولتی (به مفهوم اعم کلمه = حکومتی) با حقوق شهروندی نقش بسیار زیادی در رعایت و استیفای حقوق مذکور دارد و از صرف هزینه‌های مختلف مادی و معنوی توسط مردم و دستگاه‌های مختلف جلوگیری میکند. در بسیاری از موارد، نقض حقوق دیگران ناشی از ناآگاهی و جهل است و آموزش حقوق شهروندی درصدد است با استفاده از روش‌ها و ابزارهای مختلف آموزش حقوق شهروندی، اقشار مختلف جامعه را با حقوق و مسئولیت‌های خود آشنا سازد و بدین وسیله زمینه را برای رعایت حقوق خصوصی و عمومی فراهم آورد. بویژه، آموزش حقوق شهروندی مشارکت شهروندان را در امور مختلف جامعه افزایش می‌دهد و به مسئولیت‌پذیری مدیران جامعه کمک می‌کند. آموزش حقوق شهروندی با مفهوم «شهروند فعال» یا «مسئول» ارتباط مستقیم دارد. شهروند فعال و مسئول، به موضوع شهروندی از دو زاویه مختلف ولی مرتبط مینگرد. از یک زاویه، شهروند دارای برخی از حقوق بنیادی است. از زاویه دیگر، شهروند در قبال جامعه و کشور، دارای برخی از مسئولیتها است. برای نمونه، هر چند شهروندان دارای حق رأی هستند، ولی از طرف دیگر استفاده از این حق (رأی دادن) یکی از مسئولیت‌های شهروندان در قبال جامعه محسوب میشود. در واقع، آموزش حقوق شهروندی، به دنبال تربیت شهروندان به نحوی است که از حقوق و تکالیف خود در قبال خود، خانواده، جامعه ملی، جامعه بین‌المللی و محیط زیست مطلع باشند. با اینکه برنامه آموزش شهروندی سالها است در برخی از کشورها اجرا میشود، متأسفانه هنوز در کشور ما برنامه مشخصی برای این امر تهیه و تدوین نشده است. البته، برخی کارهای درخور تقدیر در این زمینه از سوی قوه قضائیه، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و برخی دیگر از دستگاه‌های اجرایی صورت گرفته است، با وجود این، هنوز برنامه ملی مشخصی در این زمینه تدوین نشده است.

نتیجه گیری:

مقاله حاضر در پاسخ به این پرسش که اولویت‌ها و الزامات فرایندهای قانونگذاری در ایران چیست؟ تلاش داشت ساختار فعلی سیاستگذاری قانونی (قانونگذاری) الزامات هنجاری و

ساختاری قواعدسازی و قانونگذاری را به طور نوعی در جمهوری اسلامی ایران مورد بررسی و تبیین قرار دهد. این بررسی در قالب چارچوب نظری مقاله به این موضوع پرداخت که اساساً ساختارها و فرایندهای قانونگذاری به طور مستقیم به قابلیت و کیفیت حکومت بستگی دارد. اینکه یک حکومت بتواند در این راستا ساختارها و فرایندهای قانونی خود را طوری تنظیم نماید که بتواند در کمترین زمان و به سطح بهینگی بالا، مشکلات و چالش‌های خود را در سطح عمومی کاهش داده و زمینه‌ی آسایش و راحتی شهروندان خود را فراهم سازد. اگر قوه مقننه قابلیت ایجاد و خلق یک فرایند قانونگذاری با کیفیت و نظارت دقیق را داشته باشد تا حدی زیادی در شکل دهی به رفتار دو قوه مجریه و قضاییه هم نقش مهمی ایفا میکند. به طوری که امروزه مشخصه حکومت‌های مدرن تصمیم‌گیری مشترک توسط قوای مقننه و مجریه است. براساس یافته‌های مقاله باید گفت که در پنج محور می‌توان مهم‌ترین چالش‌ها و الزامات فرایند قانونگذاری را که مستلزم سیاستگذاری قانونی هستند را در سطوح هنجاری و ساختاری و قانونگذاری برشمرد:

ارتقای توانمندی و قابلیت و کیفیت قانونگذاری به منظور تدوین و پیریزی ساختاری مناسب برای نظام قانونگذاری و هنجارهایی برای تصویب قوانین آینده: در این محور اصلاحات فرایند قانونگذاری، اصلاح محتوای قوانین و اصلاح فرایندهای پس از تصویب قانون مدنظر است. بهبود نظام پایش قوانین و مقررات (شامل نظارت بر اجرای قوانین و مقررات و ارزیابی آثار اجرایی قوانین در جهت تحقق اهداف تعیین شده)

بهبود نظام تنقیح و تدوین کشور به منظور جلوگیری از تورم قوانین برای شهروندان و سلیقه‌ای بودن تنقیح و تدوین، ابهام و اشکال در محتوای مجموعه‌های قانونی، موازی‌کاری بین دولت و مجلس، و در نهایت نبود مرجع رسمی مشورتی و کارشناسی برای پاسخ به ابهام‌ها و سوال‌ها ضرورت بازسازی و بازاندیشی در ساختار نظارت بر قوه مجریه و رفع ابهام از مفاهیمی همچون نظارت و کاهش تعدد نهادهای نظارتی با صلاحیت‌های مبهم و هم‌پوشان و در عین حال وابسته به یکی از قوای مقننه یا قضائیه.

افزایش حمایت از حقوق و آزادی‌های اساسی و شهروندی از طریق روشن شدن ذهنیت قوای حاکم و شهروندان در باب مسائل کلیدی و هنجاری حقوق شهروندی در تصمیم‌گیری‌ها و فرایندهای قانون گذاری.

منابع و مآخذ:

- احمدی طباطبایی، سیدمحمد رضا (۱۳۸۸)، «حقوق شهروندی با تأکید بر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه **ره یا فت انقلاب اسلامی**، سال سوم، شماره ۸، صص ۳-۱۸.
- امام‌میرزا محمد باقر، «مبانی فقهیه؛ آزادی، محمد (۱۳۹۹)»، «پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری»، فصلنامه علمی-پژوهشی **سیاست‌گذاری عمومی**، دوره ۶، شماره ۱، صص ۳۲۳-۳۴۶.
- امیری، سروش (۱۳۹۵)، «ریشه‌های ملی و بین‌المللی چالش‌های حقوق شهروندی در ایران»، فصلنامه **سیاست**، سال سوم، شماره ۱۰، صص ۷۱-۹۱.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۶). **آموزش دانش سیاسی**، چاپ هشتم، تهران: نشر نگاه معاصر
- پریچت، لنت؛ وولکات، مایکل؛ اندروز، مت (۱۳۹۸). **توسعه به مثابه توانمندسازی حکومت**، مترجمان جعفر خیر خواهان، مسعود درودی، چاپ دوم، تهران: انتشارات روزنه.
- جلالیان، عسکر، دستغیب، سیداحمد رضا، رضایی، محمدتقی (۱۴۰۰)، «مواضع اصلاحی و انتقادی جمهوری اسلامی ایران به ساختارهای سازمان‌های بین‌المللی از دیدگاه آیت‌الله خامنه‌ای»، فصلنامه **رهیافت انقلاب اسلامی**، دوره ۱۵، شماره ۵۷، صص ۱۰۵-۱۲۴.
- روشتن‌ساین، بو (۱۴۰۰). **کیفیت حکومت**: رویکردی جهانی به فساد، اعتماد اجتماعی و بی‌طرفی، ترجمه آذین حیاتی، چاپ اول، تهران: انتشارات نسل روشن.
- سلطانی، سیدناصر (۱۳۹۳). «علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران»، فصلنامه پژوهش **حقوق عمومی**، سال شانزدهم، شماره ۴۵، صص ۱۶۳-۱۳۱.
- طاهری، محسن (۱۳۹۵). «نقد و بررسی جایگاه حقوق شهروندی در نظام حقوقی ایران با نگاهی به منشور حقوق شهروندی»، **همایش ملی تبیین حقوق شهروندی**، دانشگاه سمنان.
- عبدالاحد، علی؛ درویشوند، ابوالفضل؛ حسینپور اردکانی، سیدمجتبی، ناظمی، حامد، راجی، سیدمحمد هادی، بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۸). **آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران** (ویرایش دوم)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- عبدالله زاده شهر بابکی، آزاده (۱۳۹۸)، «مبنای نظری بحث پیرامون مسأله کیفیت قانون: چیستی و چرایی؟»، فصلنامه پژوهش **حقوق عمومی**، دوره ۲۱، شماره ۶۳، صص ۲۹۵-۳۱۵.
- عبدالله زاده شهر بابکی، آزاده (۱۳۹۹). «روش‌های ارتقای کیفیت قوانین»، فصلنامه **مطالعات حقوق عمومی**، دوره ۵۰، شماره ۲، صص ۷۷۰-۷۵۷.
- فرکیش، هانه (۱۳۸۹). «راهکارهای قوه مقننه جهت نظارت بر قوه مجریه»، فصلنامه علمی **تحقیقات حقوقی بین‌المللی**، دوره ۳، شماره پیاپی ۱۰، صص ۳۴-۲۲.
- فیضی، سعید؛ محمدی، غلامحسین؛ عسگری، مریم (۱۳۹۹). «ارزیابی ثبات قوانین در نظام قانونگذاری ایران»، فصلنامه **دانش حقوق مالیه**، سال چهارم، شماره ۱۲، صص ۶۷-۴۵.
- قنبری، مهدی (۱۳۹۹)، «درآمدی بر مبانی حقوق شهروندی در پرتو حقوق عمومی اسلام»، فصلنامه **فقه و تاریخ تمدن**، دوره ۶، شماره ۴.
- موسوی، سیدفضل‌الله؛ موسویفر، سیدحسین (۱۴۰۰). «امنیت حقوقی در حقوق بین‌الملل: مفهوم و جایگاه»، فصلنامه **مطالعات حقوق عمومی** دانشگاه تهران، دوره ۵۱، شماره ۲، صص ۶۷۳-۶۶۱.
- نظربور، مهدی (۱۳۹۴). **آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، چاپ بیستم، قم: دفتر نشر معارف
- وکیلیان، حسن؛ مرکز مال‌میر، احمد (۱۳۹۵). «مقدمه‌های بر فلسفه قانون گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصلنامه پژوهش **حقوق عمومی**، سال هجدهم، شماره ۵۱، صص ۵۴-۲۹.
- هی وود، اندرو (۱۳۸۹). **سیاست**، ترجمه عبدالرحمن عالم، چاپ اول، تهران: نشر نی
- NDI (2003) : **Srenghthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations**. Legislative Research Series, Paper#6.
- Ramesh,M; X.Wu; Howlett,M (2015). " Policy capacity: A Conceptual framework for understanding policy competences and capabilities, **Policy and Society**, Vol.34, pp165-171.