

مقاله پژوهشی - فصلنامه علمی رسایات

سال هفدهم، شماره ۶۴، پاییز ۱۴۰۲

صفحه ۲۳ تا ۱۴۰

بررسی راهکارهای اصلاح ساختار تقنینی قانون اساسی ایران در چارچوب سیاست های کلی نظام و اسناد بالادستی

مهدی هنرمند/دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.

حجت الله ابراهیمیان/استادیار گروه حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران. (نویسنده مسئول)

hojjat@gmail.com

سیداحمد حبیب نژاد/دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشگاه تهران، پردیس فارابی، قم، ایران

چکیده

گاهی قوانین اساسی کشورها با توجه به تورم قوانین، نبود ضمانت اجرا، عدم کارآمدی و به روز بودن و... نیاز به بازنگری دارند. سؤال اصلی پژوهش این است که راهکارهای اصلاح ساختار تقنینی مجلس در قانون اساسی ایران بر اساس سیاست های کلی نظام و اسناد بالادستی کدام است؟ فرضیه اصلی تحقیق این است که مرزهای صلاحیت قانون گذاری مجلس از صلاحیت نهادهای تقنینی تصریح شده در قانون اساسی و دولت تفکیک شده و جایگاه نهادهای ناظر در جهت کارآمدی بر مبنای سیاست های کلی نظام (قانون گذاری ابلاغی رهبری) و اسناد بالادستی، اصلاح شوند. نتایج پژوهش، نشان می دهد با گذشتن مدت مدیدی از تدوین قانون اساسی و پویا بودن حکمرانی در جمهوری اسلامی متعاقب تحولات جدید، نیاز به تغییر و بازنگری (از باب شفافیت جایگاه نهادهای قانون گذار و نحوه و روش برگزاری انتخابات و استانی شدن) در آن احساس می شود. عدم توجه به تبیین جایگاه نهادها و تصمیماتشان در قانون اساسی، باعث تورم قوانین، پیشنهاد لوایح و طرح های زیاد، سوء برداشت های متفاوت از یک قانون و ایجاد ابهام و تعارض در قوانین گردیده است. لذا لازم است تا قانون گذار به این مهم عنایت بیشتری داشته باشد. روش تحقیق در این پژوهش کیفی از نوع توصیفی-تحلیلی است و داده ها به شیوه کتابخانه ای گردآوری شده است.

کلیدواژه: ساختار تقنینی، قانون اساسی، صلاحیت تقنینی، قانون گذاری، سیاست های کلی نظام

تاریخ تایید: ۱۴۰۲/۰۷/۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۴/۲۱

مقدمه

قانون اساسی عالی‌ترین سند حقوقی کشور برای تنظیم دیگر قوانین است و بر همین اساس، هیچ قانون دیگری نباید با آن مغایرت داشته باشد و به دلیل جایگاه و منزلت مهم و راهبردی آن، می‌بایست کمتر دستخوش تغییر، بازنگری و دگرگونی قرار گیرد. یکی از مهم‌ترین ترتیبات هر قانون اساسی پویا، روش بازنگری یا جایگزینی اصولی از آن برای منطبق سازی با آن است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ابتدا فاقد روش برای بازنگری بود و نخستین بازنگری با حکم حکومتی امام خمینی (ره) انجام شد. ده سال تجربه حکومت اسلامی (۶۸-۱۳۵۸) پاره‌ای ابهامات در قانون اساسی که ناشی از تعدد مراکز تصمیم‌گیری و وجود تشکیلات موازی در کشور در سطوح اجرایی، تقنینی و قضایی بود را آشکار کرد. امام خمینی (ره) با فرصت مقتضی بعد از پایان جنگ، فرمان بازنگری را صادر کردند که به دنبال آن تمرکز در ساختار مدیریتی کشور ایجاد شد و اصل بازنگری نیز به عنوان اصل ۱۷۷ جایگاه قانونی یافت. (ملکوتیان، ۱۳۹۰: ۳۰۵) بازنگری قانون اساسی فرایندی در چارچوب مشخص است که مطابق اصل ۱۷۷ قانون اساسی بنا به فرمان مقام رهبری، به تغییر، الحاق و حذف قواعد مندرج در قانون اساسی در جهت شفافیت، منجر می‌شود. تفوق قانون اساسی نسبت به سایر هنجارهای حقوقی ایجاب می‌نماید که حدود این چارچوب در قانون اساسی تعیین گردد.

از طرفی، نظر به اینکه مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی ایران تعیین سیاست‌های کلی نظام پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام از اختیارات مقام رهبری است و از آنجایی که این سیاست‌ها بنا به جایگاه آن در سلسله مراتب قوانین و الزامی بودن اجرای سیاست‌های کلی، می‌توان از این سیاست‌ها در راستای تحقق یک مدل قانون‌گذاری مطلوب بهره برد؛ به همین سبب در مهرماه ۱۳۹۸ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به عنوان راهکاری برای حل مشکلات تقنینی توسط مقام رهبری ابلاغ گردید که در (۱۷) بند مهم‌ترین اصول لازم برای قانون‌گذاری را به مجلس و دولت و نهادهای متولی امر تقنین مورد توجه قرار گرفته است.

حال باید دید جایگاه سیاست‌های کلی نظام از باب مرتبه نسبت به قانون اساسی و قوانین عادی چه مرتبه‌ای دارد؟ و اینکه آیا در راستای اصلاح فرایند قانون‌گذاری الزام به اجرای مفاد آن وجود دارد؟ می‌توان گفت که سیاست‌های کلی از نظر نظم هنجاری و حقوق اساسی در مرتبه پایین‌تری از اصول قانون اساسی قرار دارد، هرچند بالاتر از قوانین عادی و مقررات دولتی است و به همین دلیل نمی‌تواند از اصول قانون اساسی از ارجحیت

برخوردار باشد. در رابطه با الزامی بودن سیاست های کلی نظام لازم به ذکر است؛ جایگاه این سیاست ها، خود دلیلی بر الزامی بودن این سیاست ها در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران است. به بیان دقیق تر، قراردادن سیاست های کلی نظام به عنوان اولین وظیفه و اختیار رهبری در اصل ۱۱۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی، نمایانگر اهمیت و جایگاه والای آن- و بالتبع آن الزام آور بودن بواسطه ابلاغ آن سیاست ها به مجلس و دستگاه های اجرایی و سیاسی- در نظام حقوقی ایران است. (زفرقندی و کعبی، ۱۰۶-۱۳۹۵:۱۰۵)

پیشرفت جوامع باعث ایجاد تحولات روبه جلو فراوانی می شود که این امر باعث تغییر رویکرد و ایجاد خواسته های جدید در جامعه می گردد. لذا همگام شدن قانون با نیازهای روز، امری لازم است. حال با گذشت زمان زیادی از تصویب قانون اساسی و نمایان شدن نقاط ضعف و قوت آن نیاز است تا تغییراتی در آن به جهت هر چه مطلوب تر شدن قانون اساسی به خصوص در راستای ترسیم صلاحیت تقنینی، انجام شود. در این پژوهش سعی داریم تا راهکارهایی را برای اصلاح ساختار تقنینی در قانون اساسی و کاهش تورم قوانین بیان کنیم.

مبحث اول: کلیات

در این مبحث سعی داریم تا به تبیین سیاست های کلی نظام، اسناد بالا دستی و تفکیک مرز قانون گذاری و سیاست گذاری بپردازیم و نهایتا با توجه به بازنگری در قانون اساسی ضروریاتی را بیان کنیم.

گفتار اول: سیاست های کلی نظام و اسناد بالا دستی

بند اول: سیاست های کلی نظام

سیاست در لغت به معنای حفاظت، نگاهداری، حراست، حکم راندن بر رعیت، حکومت، ریاست، داوری، مصلحت، تدبیر و دوراندیشی و... آمده است. (زفرقندی و اصلانی، ۱۳۹۸:۹۱) که به نظر تدبیر، مصلحت و دوراندیشی نزدیک ترین تعاریف به مفهوم مورد نظر قانون اساسی از سیاست های کلی نظام است. حقوقدانان سیاست گذاری را تعیین، تدوین و ارایه ضوابطی می دانند که در آن مقتضیات دولت اعمال می شود، مصالح جمعی از طریق آن تأمین می شود و هدف از آن نیز در درجه اول تثبیت حاکمیت، استقرار نظم و حفظ حدود و ثغور استقلال کشور است. (هاشمی، ۱۳۸۰:۳۶۸)

بر مبنای تعاریف صورت گرفته می توان گفت سیاست های کلی نظام مجموعه ای از جهت گیری ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف نظام و قانون اساسی در دوره زمانی مشخص است. به بیان دیگر، بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی به سیاست های کلان اشاره دارد

و سیاست های کلان همان تعیین اهداف و خط مشی های کلی است که خارج از حیطه تقنینی است، بر مبنای مصالح وضع می شود و تقریباً معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است، همانند قواعد کلی فقهی مانند لاضرر، نفی حرج و... که بر اساس آن ها فتاوی بسیاری صادر شده است. (زفرقندی و اصلانی، ۱۳۹۸: ۹۲)

در خصوص جایگاه سیاست های کلی نظام و نسبت آن با سایر هنجارهای حقوقی می توان گفت که مجموعه ای از تدابیر و خط مشی هایی است که نسبت به قانون اساسی از مرتبه 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)

بند دوم - اسناد بالادستی

کلیه قوانین و سیاست هایی که بر اساس آنها قوانین عادی تدوین می شود را اسناد بالادستی می نامند (بروجردی، ۱۳۹۴: ۶). از مهم ترین اسناد بالادستی می توان به قوانین برنامه توسعه - که به عنوان برنامه ریزی کلان کشور در حوزه های مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، امنیتی، نظامی و فرهنگی و تحت نام قوانین برنامه تدوین می یابد - و سند چشم انداز ج.ا.ا در افق ۱۴۰۴ اشاره نمود. اسناد موصوف در راستای تحقق اهداف نظام سیاسی و اجرایی کشور تدوین شده اند و در فرایند قانونی توسط نهاد ایجاد کننده قابل تغییر هستند لذا از جهت مرتبه و جایگاه نسبت به قانون اساسی در جایگاه پایین تری قرار دارند. اما نکته قابل ملاحظه آنست که در فرایند بازنگری در قانون اساسی یا تغییر ساختار تقنینی قطعاً از محتوای اسناد بالادستی در تحقق و وصول به مقصود باید بهره جست.

گفتار دوم: ادراک قانون گذاری و مرز سیاست گذاری با آن

قانون نویسی هنر قانون گذار است و قانون گذاری منشی جز هنر ندارد. (مهتدی، ۱۳۷۰: ۳۳۹) اما در این هنر نمایی، قانونگذار آزاد و رها نیست بلکه در پنجه قید و بندهایی است که تاریخ، فرهنگ، عرف، زبان، قوانین و اصطلاحات قانونی برایش ساخته و پرداخته اند. در نگارش قانون ذهن هیچ قانونگذاری خالی نیست، بلکه همواره پیش فرض هایی با خود دارد این همان سخن منتسکیو است که می گوید هیچ قانونگذاری نیست که در قانون نظر خصوصی نداشته باشد. علتش این است که هر قانونگذاری دارای عواطف و افکار مخصوصی است و در حین وضع قانون، می خواهد نظرات خود را در آن بگنجاند. (جلالیان، ۱۳۹۶: ۲۷۴)

یکی از اصلی ترین آسیب های موجود در نظام قانونگذاری کشورمان تورم قوانین و وجود مقررات متعددی است که از جانب قوه مجریه وضع شده است. به رغم وجود

بحث‌های علمی سابقه‌دار در خصوص موضوع تفکیک تقنین از اجراء، نظام قانون‌گذاری ما با این چالش مواجه است که همچنان بسیاری از آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها و تصویب‌نامه‌ها به جای آن که صرفاً راهکارهای اجرایی شدن قوانین را تصویب کند، برای مردم حق و تکلیف ایجاد می‌کند که باید بر عهده قانون‌گذار باشد. تعداد فراوان مقررات دولتی که از جانب قوه مجریه تصویب می‌شوند، عملاً الزام قوانین را به حاشیه می‌برند و خود به عنوان اصلی‌ترین منشأ ایجاد حق و تکلیف با شهروندان دست و پنجه نرم می‌کنند. در بند (۵) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به مسئله ارائه تعریف و روشن و مشخصی از قانون، آیین‌نامه، دستورالعمل، بخشنامه و تصویب‌نامه و حدود اختیارات مقام اجرایی توجه شده است. چنانچه تعریف مشخصی از این قوانین و مقررات، توسط قانون‌گذار ارائه شود بسیاری از چالش‌ها بر طرف خواهد شد.

یکی دیگر از موضوعاتی که نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران همواره با آن مواجه بوده است، موضوع دخل و تصرف نمایندگان مجلس شورای اسلامی در لوایح تقدیمی از طرف دولت است. لوایح از طرف هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و لوایح تقدیمی با هدف تحقق نتایج به مجلس ارائه می‌شود. تغییرات بیش از حد در یک لایحه تا حدی که ماهیت لایحه و هدف آن را تغییر دهد امری است که در نظام قانون‌گذاری سابقه داشته و در مواردی همراه با استرداد لایحه از طرف دولت مواجه شده است. از دیگر آسیب‌های نظام قانون‌گذاری ما عدم رعایت اصول قانون‌نویسی و قانون‌گذاری از جهات مختلف است. قانونی که تصویب می‌شود باید قابل اجرا باشد و بعد از تصویب باید امکان سنجش اجرای آن وجود داشته باشد. در حال حاضر بسیاری از قوانین تصویب می‌شوند اما اجرایی نمی‌شوند و این مساله یک آسیب است. نگاه دیگری که در بند (۹) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری به آن توجه شده است توجه به نگاه کارشناسی و توجه به مشارکت حداکثری مردم و ذینفعان در امر قانون‌گذاری است که چنانچه عملیاتی شود رویکردی بسیار پیشرفته در امر قانون‌گذاری است که در کشورهای پیشرفته نیز از این راهکار استفاده می‌شود و مردم باید در امر قانون‌گذاری مشارکت داشته باشند. عدم وجود نظام قوانین جامع یا همان کدیفیکیشن‌ها که رویکردی عمدتاً فرانسوی به نظام تقنین است یکی دیگر از آسیب‌های موجود در نظام قانون‌گذاری ما می‌باشد. در نظام قانون‌گذاری ما عناوین متعدد قانونی با موضوعات مشابه به صورت جداگانه تصویب می‌شوند این مساله باعث می‌شود ما با تورمی از قوانین متعدد به عنوان نمونه در موضوع معلولان یا موضوع زنان مواجه باشیم. همچنین به نظر می‌رسد یکی از مهمترین علل اجرایی

نشدن بسیاری از مفاد مندرج در قوانین برنامه توسعه قبلی و همچنین عدم تمایل قوه مجریه برای گزارش دهی منظم و به موقع اجرای مصوبات قوه مقننه در قالب قانون برنامه توسعه، مرز غیر شفاف و سیال سیاست و قانون در قانون برنامه توسعه و عدم توجه قانون گذار به این مهم می باشد. (مرکز مالگیری، ۱۳۹۰: ۲۱۵)

گفتار سوم: بازنگری در قانون اساسی

عدم ذکر بازنگری در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، نشانه غفلت و یا بی توجهی به موضوع نبوده است، بلکه بیشتر به این جهت بوده است که قانون اساسی را از دست طوفان ها و بحران ها و هوی و هوس های گروه های مخالف حفظ کنند. به دلیل سرعت عمل در تدوین و تصویب قانون اساسی و عدم تجربه حکومتی و شرایط خاص زمان انقلاب، این قانون نمی توانست بدون اشکال و ایراد باشد، و با آشکار شدن پاره ای از اشکالات اجرایی در قانون اساسی، ضرورت تجدیدنظر و بازنگری در آنها را اقتضاء می نمود. که به دلیل جنگ و اختلاف مسئولان و عدم تجربه علمی و عملی، بستر مساعد و مستعد برای این امر فراهم نشد و بازنگری ۱۰ سال به تأخیر افتاد؛ با فرمان امام خمینی (ره) و ایجاد تغییراتی در اصول رهبری (حذف شرط مرجعیت و شورای رهبری، و افزایش اختیارات وی) و تمرکز در دو قوه مجریه (حذف پست نخست وزیری) و قضائیه (حذف شورای عالی قضایی) و ایجاد مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب روش بازنگری در قانون اساسی و برخی تغییرات دیگر، این مشکلات حل و فصل شد. از این رو پیشنهاد به رهبری، که عالی ترین مقام در نظام جمهوری اسلامی ایران است محول شده و مانند پیشنهاد های دولت در لوایح ارائه شده به مجلس، بررسی آن الزامی است و احتیاج به تصویب مقام یا نهاد دیگر ندارد. بازنگری نه تنها موجب تزلزل و عدم ثبات در جامعه و قانون نشد، بلکه با خلق شرایط جدید و آشکار کردن چهره های مثبت و روحیه سازندگی انقلاب، موجب پویایی و پیشرفت جامعه گردید و راه را برای دستیابی به آرمان های انقلاب هموار کرد. حال با عنایت به تعدد نهادهای تصمیم گیری در نظام اساسی ایران و از آنجایی که محوریت مجلس در قانون گذاری بنابه تجویز اصل ۷۱ قانون اساسی و اینکه مگر در موارد ضروری اختیار تفویض نیز از نمایندگان سلب گردیده است؛ در راستای شفاف سازی نهادهای قانونگذار، در قانون اساسی باید اصلاحاتی انجام پذیرد تا جایگاه و تصمیماتشان قانونی و هدفمند در جهت حل معضلات و جلوگیری از تعارض قوانین و عدم اجرای آنها گردد.

مبحث دوم: مصادیق اصلاح ساختار تقنینی

در مبحث قبل دریافتیم که بازنگری در قانون اساسی ما، امری است که امروزه احساس نیاز به آن زیاد است. در این مبحث سعی داریم تا راهکار های برای اصلاح بهتر ساختار تقنینی ایران بیان کنیم.

گفتار اول: تفکیک نظام تقنین از اجراء

یک نظام حقوقی و سیاسی برای اینکه بتواند به نحو کارآمد به هدف خود برسد، نیازمند سازگاری و هماهنگی هنجاری و قانونی می باشد تا بتواند منابع را به نحو کارآمد به کار گیرد و از به وجود آمدن اختلال و تزاخم جلوگیری کند (راسخ، ۱۳۸۴: ۱۵۵). بنابراین، نمی توان پذیرفت که ارکان اصلی تصمیم گیرنده به صورت ناهمگون و انفرادی اقدام به برنامه ریزی و اجرا کنند و حال آنکه در بسیاری از موارد رکن تصمیم گیرنده و اجرا کننده دو رکن مجزا می باشند که نیازمند هماهنگی بسیار نزدیک می باشند. شاید علت اینکه قوانین اساسی بیشتر کشورها ابتکار قانون را محدود به موارد و مصادیق معین و محدود می کنند، توجه به همین مطلب باشد که طرح مباحث و موضوعات جهت قانون گذاری از مجاری محدودی تأمین شود که از این طریق انسجام و همسویی آن ها تأمین شود. چنین اقدامی جهت ایجاد انسجام در مرحله ابتکار قانون را می توان در تهیه لوایح قانونی غیرقضایی نیز مشاهده کرد. (هاشمی، ۱۳۸۷: ۳۱۵)

مفهوم عام اجرا شامل هر گونه اقدام، تصمیم، برنامه ریزی و خط مشی گذاری در راستای اجرای یک قاعده یا هنجار برتر حقوقی است. به این مفهوم عام، مفهوم مدیریتی سیاسی می گویند. در مفهوم عام حتی قوه ی مقننه هم جزء نهادهای اجرایی محسوب می شود، زیرا برای مثال، سیاست های کلان حکومت را رهبری و مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می کنند و اجرای آن را از سایر نهادها و سه قوه و مقامات حکومتی می خواهند. مفهوم خاص اجرا، مجموعه ای از اقدامات، تصمیمات، مقررات و خط مشی هایی است که قوه ی مجریه و نهادهای وابسته به آن (نهادهای بوروکراتیک یا اداری) پیکره ی اداری و بوروکراتیک کشور در اختیار قوه ی مجریه است در راستای تحقق قانون مصوب مجلس از این اهرم ها استفاده می کند. پس قوه ی مجریه برای اینکه قانون مصوب مجلس را اجرا کند، باید اهرم هایی را در اختیار داشته باشد. این اهرم ها متفاوت اند که می توان به نهادسازی، خط مشی گذاری، برنامه ریزی، اختیار نظارت و در واقع مسئولیت خواستن، وضع مقررات، آیین نامه، بخشنامه، دستورالعمل و تصمیم و اقدام، اشاره کرد (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۳).

برای تفکیک صلاحیت قوه مجریه و مقننه دو معیار شکلی و ماهوی قابل ارائه می باشد. بر اساس معیار شکلی، عمل اداری عملی است که از اداره نشأت می گیرد و هرچه اداره تصمیم بگیرد، عمل اداری است و هرآن چه قوه مقننه تصمیم بگیرد، عمل قانون گذاری است. در کنار آن معیار ماهوی به جهت تصمیمات اتخاذ شده توجه می نماید. بر اساس این معیار هر آنچه قانون باشد و از مراجع قانونی آن صادر شده باشد، عمل تقنینی و هر آنچه که ناظر به یک نفر یا چند نفر خاص باشد و از مراکز قانونی خاص صادر شده باشد، عمل اداری است. در کنار معیار توجه به کنترل تصمیمات نیز راهگشا است. عمل اداری قابل کنترل قضایی توسط دیوان عدالت اداری است اما عمل تقنینی که مصداق عمل سیاسی است، قابل نظارت قضایی توسط دیوان عدالت اداری نیست. بر همین اساس آیین نامه های موضوع اصل ۱۳۸ عمل اداری هستند. (فلاح زاده، ۱۳۹۹: ۹۶)

لذا نباید گفت که قوانین و مقررات مشکل دارند بلکه مشکل جنبه عملی و اجرایی و سلیقه ای دارد که با انجام کارهای کارشناسی و نه تقنینی، قابل رفع است. در ادامه می توان سه ویژگی زیر را به عنوان اصلی ترین ویژگی هایی معرفی کرد که در صورت رعایت آنها در قانون گذاری به عنوان یک قاعده در دسترس قانونگذار تا حدودی از مفید بودن قانون جدید مطمئن می شود.

الف: شفاف سازی در ساختارها و سازوکارها؛ در صورتی که قانون جدید منجر به شفاف تر شدن ساختارهای موجود یا ساز و کارهای جاری شود، حاصل آن شفاف شدن حقوق مالکیت، اطلاعات، فرصت ها، هزینه ها و منافع خواهد بود لذا می توان امیدوار بود که قانون جدید گامی است به سوی یک اصلاح نهادی.

ب: برابر سازی فرصت ها؛ اگر قانون جدید به تضعیف یا حذف امتیازات انحصارات و رانت ها یا به تضعیف و حذف رویه ها و ساز و کارهایی که منشاء ایجاد نابرابری فرصت ها است بیانجامد، یک اصلاح نهادی مفید انجام شده است.

ج: به هنگام سازی نظام حقوقی اگر قانون جدید در راستای شفاف سازی حقوق مالکیت معرفی ابزارهای جدید و موثرتر تعریف حقوق مالکیت ارتقای سازماندهی نظام حقوقی تحصیل و شفاف سازی ساز و کارهای نظام حقوقی روزآمد کردن فناوری مورد استفاده در نظام حقوقی و آموزش و ارتقاء سرمایه انسانی دستگاه های مرتبط با حقوق مالکیت باشد، یک اصلاح نهادی مفید قلمداد می شود. البته در عمل قانونگذاران با طیف گسترده ای از پدیده های جدید رو به رو هستند که لازم است در برابر آنها قانون گذاری کند؛ یعنی مواردی که مسبق به سابقه و دارای قانون پیشین نیستند در این موارد نیز لازم

است قانون به نحوی تدوین و اجرا شود که حد قابل قبولی از سه شرط فوق را در خود داشته باشد. (حسن وند، ۱۳۸۴: ۹۲)

گفتار دوم: اجرای سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری ابلاغی مقام رهبری

در رابطه با سیاست‌های کلی نظام؛ بر اساس بند های ۱ و ۲ اصل ۱۱۰ قانون

اساسی ابلاغ سیاست‌های کلی نظام و نظارت بر حسن اجرای آن از جمله وظایف رهبری در نظام جمهوری اسلامی ایران است. این در حالی است که در خصوص نهاد صالح نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام در فرآیند تقنین و حدود صلاحیت‌های آن، چالش‌ها و ابهاماتی در جامعه حقوقی مطرح است. بر مبنای تعاریف صورت گرفته می‌توان گفت سیاست‌های کلی نظام مجموعه جهت‌گیری‌ها و راهبردهای کلان برای تحقق اهداف نظام و قانون اساسی در دوره زمانی مشخص است. به بیان دیگر بند (۱) اصل ۱۱۰ قانون اساسی به سیاست‌های کلان اشاره دارد و سیاست‌های کلان همان تعیین اهداف و خط‌مشی‌های کلی است که خارج از حیطه تقویمی می‌باشد بر مبنای مساله وزن می‌شود و تقریباً معادل مبنای قانون و روح کلی حاکم بر قانون است. (زفرقندی، ۱۳۹۸: ۹۲)

مسئله با اهمیت این است که جایگاه سیاست‌های کلی نظام در هنجارهای حقوقی و به طور خاص رابطه سیاست‌های کلی نظام با قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی چیست؟ آیا سیاست‌های کلی نظام هنجار فرازین نسبت به قوانین مصوب مجلس است یا مادون قوانین است؟ در مقام بررسی این موضوع باید گفت در یک نظام حقوقی سلسله مراتبی از هنجارهای حقوقی قابل تصور است که از تأثیر اعتبار و ضمانت اجراهای گوناگون برخوردار است. بر این اساس هر مفهوم در ساختار کلی نظام حقوقی باید جایگاه روشن و متناسبی داشته باشد و رابطه آن با هنجارهای فرازین و فرودین به وضوح تبیین شود. سیاست‌های کلی نظام نیز از این حکم کلی مستثنا نیست و باید جایگاه آن در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی نسبت به سایر هنجارها روشن شود. از آنجایی که در فرایند قانون گذاری همان طور که تحلیل و تبیین گردید، چالش‌های فراوانی از جمله؛ - تورم قوانین از جانب قوه مجریه. - دخل و تصرف نمایندگان مجلس در لوایح تقدیمی دولت. - عدم رعایت اصول قانون نویسی و قانون گذاری. - و عدم وجود نظام تنقیح قوانین و مقررات یا همان کدیفیکاسیون وجود دارد در همین راستا در مهرماه سال ۱۳۹۸ همراه با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری از طرف رهبری به عنوان عالی‌ترین مقام سیاسی کشور، سیاست‌های کلی نظام قانون گذاری ابلاغ گردید. به موجب بند نخست اصل یکصد و دهم قانون اساسی، تعیین سیاست‌های کلی نظام بر عهده رهبری قرار گرفته است.

مفهوم سیاست‌های کلی یا سیاست‌گذاری در نظام حقوق عمومی به معنای تعیین روش و رویکرد است. سیاست‌گذاری (Policy Making) با قاعده‌گذاری تفاوت دارد. از نظر حقوقی سیاست‌گذاری تعیین رویکرد کلی نظام در خصوص یک مسأله کلان است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران بر عهده مقام رهبری قرار دارد. سیاست‌های کلی پس از تصویب و ابلاغ از طرف رهبری، باید یک‌هنگام بالادستی و فرادستی در دستگاه‌های مربوط و قوای سه‌گانه اعمال و اجراء شود. در حقیقت سیاست‌های کلی هرچند مفاهیمی کلی هستند، از جهت حقوقی باید بر حسن اجرای آنها نظارت کرد. از همین رو است که بند (۲) اصل ۱۱۰ قانون اساسی یکی دیگر از وظایف رهبری را نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی بر شمرده است. سیاست‌های کلی قانون‌گذاری آخرین سیاست ابلاغی از جانب مقام رهبری است که با بررسی موشکافانه از چالش‌های نظام قانون‌گذاری در صدد حل معضلات فرایند تقنینی بوده است که از باب بالادستی بودن جایگاه این سند و لازم‌الاجراء بودن آن برای قوای سه‌گانه، به نظر می‌رسد با فرض اجرای نظارت رهبری، بتواند مثمر به نتیجه در جهت کاهش مشکلات و چالش‌های موجود باشد.

گفتار سوم: تفویض صلاحیت مصدقی در امر قانون‌گذاری و نظارت

موثر مجلس بر قوانین و مقررات

صلاحیت تبدیل یا تفویض، صلاحیتی است که در آن اصل بر صلاحیت اولیه نهاد صاحب صلاحیت است. اما این نهاد بنا به ملاحظات و یا در صورت عدم توانایی، آن را به نهاد دیگر واگذار می‌کند. نمونه بارز صلاحیت تفویض، اصل ۸۵ قانون اساسی ج.ا.ایران است. در مشروح مذاکرات شورای بازنگری علت قانون‌گذاری تعویضی ذیل اصل ۸۵ اداره بهتر امور و ایجاد تحرک در سازمان‌های دولتی عنوان شده است (فلاح زاده، ۲۳۷: پیشین). مذاکرات نمایندگان در مجلس شورای اسلامی و رعایت تشریفات که برای وضع قانون ضرورت دارد غالباً موجب کندی تصویب قوانین می‌شود، به همین دلیل قانون اساسی در مواردی که بنا بر ضرورت وضع سریع قانونی احساس می‌شود، خود اجازه وضع قانون به هیئت‌های غیر از مجلس، مثلاً: دولت یا کمیسیون‌های دولت را می‌دهد و به مجلس شورای اسلامی نیز حق تفویض اختیار قانون‌گذاری به کمیسیون‌ها یا دولت را داده است. (حسینی، ۱۳۹۲: ۱۸۹) و اگذاری اقتدارات تقنینی به چند صورت می‌باشد:

بند اول: تفویض اختیار قانون‌گذاری به کمیسیون‌های مجلس و دولت

بر اساس اصل ۸۵: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیئتی واگذار کند ولی در

موارد ضروری می تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ 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 خواهد بود.»

شورای نگهبان تاکنون نظریاتی در خصوص تفویض اختیار قانون گذاری مجلس شورای اسلامی به دولت و کمیسیون های داخلی مجلس بیان کرده است. این شورا با این استدلال که قانون گذاری در موضوعات، نیازمند تقنین مختص مجلس شورای اسلامی است، مجلس را در موارد متعددی از تفویض اختیار قانون گذاری به دولت منع کرده است. با این حال، شورای نگهبان، دولت را در اصلاح اساسنامه هایی که در اجرای اصل ۸۵ تصویب کرده است، بدون نیاز به اخذ اجازه ی مجدد از مجلس، دارای صلاحیت می داند. شورای نگهبان همچنین در مورد لزوم اعمال اصل ۹۶ در مورد اساسنامه های مصوب دولت نظر داده است. شورا در حوزه ی تفویض تصویب قوانین آزمایشی به کمیسیون ها بر ضرورت تفویض این قوانین از جانب مجلس شورای اسلامی تأکید دارد، از این رو تفویض اختیار موجود در قالب قوانین به جای مانده از دوره ی مشروطیت را مغایر اصل ۸۵ قانون اساسی می داند. شورای نگهبان بر لزوم تصریح به آزمایشی بودن مصوبات کمیسیون ها و تاریخ تصویب و همچنین تاریخ اتمام دوره ی آزمایشی و مدت زمان اجرای این مصوبات نظر داده است. با عدم ایراد به تمدید قوانین آزمایشی، شورا موافقت خود را با تمدید مهلت اعتبار آنها حتی برای چندین دوره ی متوالی اعلام کرده است. (تقی زاده، ۱۳۹۳:۱۱)

بند دوم: نظارت موثر مجلس بر قوانین و مقررات

به عنوان یکی از مهم ترین کارکرد های پارلمان، در بر گیرنده ابزارها و موضوعات گوناگونی است. امروزه نظارت پارلمانی زمینه ها و حوزه های گسترده ای را باید در بر بگیرد. در قانون اساسی ایران نظارت مجلس بر مقرراتی که از اراده دولت ناشی می گردند، پیش بینی شده است و با عنایت به منطوق اصل ۹۳ قانون اساسی که اعتبار مجلس شورای اسلامی را منوط به وجود شورای نگهبان تلقی نموده است می بایست برای مجلس علاوه بر نظارت بر دولت، نظارت بر مصوبات و مقررات ساینز نهادها نیز مطمح نظر قرار گیرد که از آن جمله می توان بر نظارت موثر مجلس بر برنامه های توسعه و سیاست های کلی نظام به خصوص زمانی که جایگاه قانونی و لازم الاجراء دارند، اشاره کرد. برنامه های توسعه از مهم ترین موضوعاتی است که مجلس شورای اسلامی بر روند اجراء و پیشرفت آن نظارت می کند. هر ۵ سال یکبار، وقت زیادی از مجلس به بررسی و تصویب برنامه های توسعه اختصاص پیدا می کند، ولی در زمان تدوین و اجراء دلایل مختلفی موجب می شود که هر

دولتی بنا بر مقتضیات زمانی و نگرش حاکمیتی خود برداشتی متفاوت به برنامه داشته و آنچه را که مصلحت می داند، اجراء کند و در نهایت، اهداف برنامه به طور کامل محقق نشود، گزارش هایی از میزان پیشرفت برنامه های توسعه به صورت دوره ای تقدیم مجلس می شود، اما این گزارش ها، کارکرد نظارتی مجلس در خصوص برنامه های توسعه را به سر منزل مقصود نمی رساند. مجموع عملکرد برنامه های توسعه نشان می دهد با وجود تخصیص منابع مالی و کارشناسان، هیچ کدام از برنامه های توسعه به نتایج مطلوب نرسیده است. هر چند بخشی از ناکارایی برنامه های توسعه به مشکلات موجود در نظام برنامه ریزی کشور و لزوم حرکت به سوی برنامه ریزی عملیاتی، باز می گردد، اما پاره ای از این عدم موفقیت به واسطه ی چالش های موجود در فرایند نظارت بر قانون برنامه ریزی توسعه است که تا کنون مورد غفلت واقع شده است. (حبیب نژاد و سعید، ۱۳۹۹: ۹۴)

لذا شایسته این است که در راستای موفقیت در برنامه های توسعه و اعاده و احیای جایگاه نظارتی مجلس بر برنامه توسعه، متصدی و مسئول اصلی هر یک از مفاد احکام برنامه در قانون معین شود تا نظارت بر آن مقام بیشتر و با سهولت فراهم گردد؛ در قانون اساسی نیز متولی اصلی تهیه و پاسخگویی به مفاد آن به صراحت و شفافیت روشن گردد تا مجلس بدون وجود موانع و ملاحظات نوع سیاسی بتواند به عنوان نماینده ملت نظارت عالی خود را در شکل گیری و اجرای برنامه های توسعه داشته باشد. از باب شکلی نیز نظارت فوق با تحقق دو پیش فرض امکان پذیر است؛ اول: برنامه باید به صورت فنی تهیه و نگارش شود و از درج احکام دائمی در آن پرهیز شود. دوم: دولت و مجلس ارتباط مستقیم و مستمر رسمی در کلیه مراحل تهیه برنامه با هم برقرار کنند تا اختلاف نظرها قبل از ورود به مجلس و صرف وقت و هزینه بسیار حل و فصل شود و توافقی حصول آید.

گفتار سوم: اصلاح نظام نمایندگی

هدف قانونگذار اساسی این است که اراده و رضایت مردم را در تمامی طول حیات نظام سیاسی احراز کند و به همین منظور، سیستم جمهوری را مورد شناسایی قرار داده است تا تمامی ارکان و ساختارهای قدرت، دائما اعتبار خود را از آرای مردم کسب کنند. نظام سیاسی نه تنها از طریق برگزاری انتخابات می تواند اعتبار سیاسی خود را به نمایش بگذارد بلکه تعداد شرکت کنندگان در انتخابات به نسبت اشخاص واجد صلاحیت جهت شرکت در انتخابات نیز باید به میزانی باشد که بتوان اراده اکثریت مردم را احراز کرد. بدیهی است ساختارهای قدرت در قانون اساسی جملگی اعتبار خود را از اراده مردم و از طریق انتخابات کسب می کنند.

با توجه به جایگاه آرای مردم در تأسیس نظام جمهوری اسلامی ایران این نتیجه به دست می‌آید که؛ نظام حقوقی و ساختارهای سیاسی، جملگی مولود اراده مردم است که در یک توافق اجتماعی گسترده تولید شده است. بر همین اساس، اراده مردم در بالاترین جایگاه نظام سیاسی قرار دارد، به نحوی که قوا و نهادهای تأسیس شده ناشی از اراده آنان است. بدین ترتیب رابطه میان اراده مردم که آن را قدرتی مولد گویند و قوای تأسیس شده که از آن به قدرت‌های تأسیس شده یاد می‌شود، یک رابطه خالق و مخلوقی است و همواره مخلوق - در هر سطحی از سلسله مراتب سیاسی - باید تابع خالق خود باشد. بر اساس تحلیل مذکور، از یک سو روابط میان مراجع و منابع مختلف از نظر سلسله مراتب سیاسی و یا حقوقی با مفهوم جایگاه آنان سنجیده می‌شود. از این رو، باید مشخص گردد کدام یک از مراجع سیاسی و یا منابع حقوقی در مرتب بالاتری قرار دارند تا مراجع سیاسی یا منابع حقوقی فرودست همواره مکلف به تبعیت از مراجع سیاسی یا منابع حقوقی فرادست گردند. این تقسیم‌بندی به منظور تشخیص جایگاه برتر از نظر واضع قانون است تا مراجع فرودست همواره از مراجع فرادست تبعیت نمایند. (دیرنیا، ۱۳۹۵: ۱۲۷)

انتخابات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با حوزه‌های انتخابیه استانی انجام شد و انتخابات مجلس خبرگان رهبری به شیوه استانی است. برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی در حوزه‌های انتخابیه استانی می‌تواند از یک سوی با مزایایی مانند پرداختن بهتر نمایندگان به وظایف ملی، تقویت نقش شوراهای محلی، گسترش فرهنگ و اندیشه حزبی و کاهش درگیری‌های قومی و قبیله‌ای و از دیگر سوی با معایبی مانند کاهش مشارکت مردم در انتخابات، افزایش شکاف و تنش‌های اجتماعی، بی‌پاسخ ماندن خواسته‌های مردم و افزایش هزینه‌های انتخابات همراه باشد. به منظور رویارویی با حداکثر مزایا و حداقل معایب استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی اجرای نظام انتخاباتی تلفیقی یک مرحله‌ای قابل پیشنهاد است. (تقی‌زاده و ضرغامی، ۱۳۸۸: ۵۳)

لابی‌گری فرایند بی‌واسطه یا با واسطه‌ای است که در آن اشخاص و گروه‌های مختلف جامعه سعی می‌کنند از این راه علایق و منافع خاص خود را که به خودی خود تلازم یا تنافری با خیر همگانی ندارد، به گوش کارگزاران حکومتی و به ویژه قانون‌گذاران به عنوان مرجع اصلی قانون‌گذاری برسانند. (رضایی‌زاده و داوری، ۱۳۹۵: ۱۴۰)

پیدا است که این فرآیند به شکل مطلوب می‌تواند زمینه را برای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری متوازن فراهم کند که علایق و منافع همه گروه‌ها و تشکل‌های مدنی را ملحوظ بدارد. کارگزاران حکومتی در لابی‌گری و در جریان تماس با نمایندگان اشخاص و گروه

های مختلف جامعه از آثار و نتایج تصمیمات و آرایه جمعی خود مطلع خواهند شد و از بروز پیامدهای ناخواسته جلوگیری خواهند کرد اما موضوع این است که لابی گران همه در وضعیت یکسانی قرار ندارند. بر خلاف رای دهندگان که هرکس دارای یک رنگ است لابی گران بر اساس درجه نفوذ شان سنجیده می شوند، سطح نفوذ لابی گری در فرایند قانون گذاری نیز بیشتر متناسب با منابع آنها یعنی پول و وقت و هزینه ای که صرف می کنند، می باشد. (رنجبر، ۱۳۸۴: ۴۳۵)

در کانادا قوانین و مقررات موجود در قالب کد یا مجموعه مقررات رفتاری لابی گران است که در سال ۱۹۹۶ به وسیله کمیته دائمی امور داخلی مجلس مورد تایید قرار گرفت و در مارس ۱۹۹۷ لازم الاجرا شد و دیگری قانون ثبت لابی گران است که در سال ۱۹۸۸ به تصویب رسید و آخرین اصلاحات آن در ژوئن ۲۰۰۵ صورت گرفت. اصلاحات مزبور با روشن کردن مفهوم لابی مستلزم ثبت، باعث تقویت مقررات اجرایی شد. (پیشین: ۴۳۱)

در اصلاحات اخیر، ملاک مقرر برای ثبت لابی گری بیشتر بر ارتباطات لابی گر صاحب منصب عمومی تاکید می کند و نه بر تلاش بر اعمال نفوذ هرچند این انگیزه لازم به فعالیت لابی گری است. در قانون کانادا صاحب منصب عمومی علاوه بر نمایندگان دو مجلس و وزرا شامل کارکنان وزارت خانه ها و دپارتمان های فدرال و حتی اعضای نیروهای مسلح می شود.

بند اول: تغییر ساختار انتخابات

انتخابات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با حوزه های انتخابیه استانی انجام شد و انتخابات مجلس خبرگان رهبری به شیوه استانی است. برگزاری انتخابات مجلس شورای اسلامی در حوزه های انتخابیه استانی می تواند از یک سوی با مزایایی مانند؛ پرداختن بهتر نمایندگان به وظایف ملی، تقویت نقش شوراهای محلی، گسترش فرهنگ و اندیشه حزبی و کاهش درگیری های قومی و قبیله ای و از دیگر سوی با معایبی مانند؛ کاهش مشارکت مردم در انتخابات، افزایش شکاف و تنش های اجتماعی، بی پاسخ ماندن خواسته های مردم و افزایش هزینه های انتخابات همراه باشد. به منظور رویارویی با حداکثر مزایا و حداقل معایب استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی اجرای نظام انتخاباتی تلفیقی یک مرحله ای قابل پیشنهاد است. (تقی زاده و ضرغامی، پیشین: ۵۳)

بند دوم: اصول حاکم بر رفتار نمایندگان

منظور از رفتار حرفه ای پارلمانی مجموعه اصول رفتاری است که بر صحت، شفافیت و صداقت در رفتار پارلمانی و باید و نبایدهای رفتاری که نمایندگان باید به حوزه

فعالیت خود برای ارج نهادن به شان و حرمت نمایندگی رعایت کنند و علی رغم اینکه این اصول از محتوی قانونی برخوردارند از الزامات قانونی و ضمانت اجراهای تخطی از آن بهره مندند. با فراگیری اصل نظارت در حقوق عمومی، صیانت از اعتماد عمومی به نمایندگان، دولت حقوقی و اصل برابری همه شهروندان در مقابل قانون، نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان امری بدیهی است. اهمیت روش‌های نظارت بر رفتار نمایندگان و نقش آن در کارآمدی نهاد نظارت حرفه‌ای، بیانگر ضرورت توجه قانونگذار به این موضوع است. (عباسیان و مردانی، ۱۳۹۵: ۱۴۳)

به رغم آنکه منشأ صلاحیت تقنینی و نظارتی نمایندگان مجلس شورای اسلامی، تسری شئون ولایی ولی فقیه به این نهاد می باشد. به نظر می رسد تعیین فرایند انتخابات که مجرای برای انتخاب دوره ای کارگزاران حکومت در قوه مقننه می باشد، بهترین روش برای تعیین این بخش از کارگزاران نظام اسلامی بوده است؛ زیرا باعث می شود ضمن آنکه مجرای باز و بدون محدودیت برای معرفی کارشناسان و خبرگان مردمی برای حضور در این عرصه خدمت رسانی فراهم گردد، مسئله مسئولیت پذیری سیاسی مردم، ایجاد حس تأثیرگذاری در جریان سازی تقنینی و در نتیجه اقناع پذیری بیشتری برای تن دادن به اجرای قوانین و در نهایت توجه به حوایج و اقتضائات زیستی و ارزشی مردم در فرایند قانونگذاری نیز محقق گردد. (کدخدایی و جوادی طهرانی، ۱۳۹۱: ۶۶)

نتیجه گیری

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به رغم پیش بینی صلاحیت عام مجلس در امر قانون گذاری، محدودیت‌هایی نیز، هم در قانون اساسی و هم در قوانین عادی ناشی از مبانی اسلامی و همچنین ضروریات دیگر پیش بینی گردیده شده است. از جمله ضرورت های اصلاح ساختار قانون را می توان به تورم قوانین اشاره کرد. با مراجعه به مجموعه قوانین سالیانه منتشره از سوی مجلس می توان همه ساله بر حجم فیزیکی این قوانین و افزوده شدن آن اشاره کرد. از آنجایی که مجلس باید به کیفیت قوانین توجه کند و نه کمیت آن، لذا لازم است تا برای به اجراء درآمدن درست تر قوانین توسط مجریان قانون راه برای تفسیر های گوناگون و سوء استفاده از ضعف تعارض قوانین بسته شود و این مهم با تورم قوانین در تعارض است. وجود قوانین زیاد و تعدد قوانین بدون در نظر گرفتن یک نظام جامع باعث می شود که این قوانین در تعارض و ابهام با هم قرار بگیرند و مجریان قانون را دچار مشکلات سازند، همچنین ممکن است تا وجود قوانین متعدد باعث برداشت های مختلف از قانون شود.

فقدان قوانین جامع و وجود قوانین جزئی و موردی باعث می شود تا ناهماهنگی در مشکلات اجرایی پدید آید مزیت تصویب قوانین جامع علاوه بر ایجاد احساس رضایت مندی در عموم افراد جامعه از حیث رعایت عدالت و یکسان بودن قوانین نسبت به همه، امکان مراجعه به این قوانین در موارد ابهام و خلاء قانونی را ایجاد می کند.

فقدان ضمانت اجرای مناسب برای قوانین خود باعث می شود تا قوانین به صورت درستی اجرا نشود همچنین به روز نبودن قوانین باعث می شود تا نیازهای اجتماعی مردم به صورت کارآمد برطرف نشود و این عمل باعث فقدان کارایی و عدم ثمربخشی قوانین خواهد شد.

در ادامه می توان پیشنهادهاتی را به منظور هماهنگی بیشتر در نظام حقوقی تقنینی ایران و رسیدن به نظام قانون گذاری مطلوب بیان کرد:

- نظر به محتوای کامل و موشکافانه سیاست های کلی نظام قانون گذاری ابلاغی مقام معظم رهبری در مهرماه ۱۳۹۸ و از آنجایی که موارد مندرج در آن به واسطه الزامی بودن برای تمامی قوا و دستگاه های اجرایی و سیاسی، با نقشه راه قرارداد آنها می توان به نظام مطلوبی در امر تقنین که منبعث از قانون اساسی و شریعت اسلام باشد واصل گردید.

- توجه وافی به محتوای اسناد بالادستی به ویژه برنامه های توسعه می تواند در فرایند اصلاح ساختار تقنین با عنایت به نظم و ساختار مندی آن اسناد و تحقق و رفع چالش های قانون گذاری بسیار موثر باشد.

- تعدیل صلاحیت قانونگذاری توسط نهادهای غیر از مجلس و محدود کردن فعالیت چنین نهادهایی به امور اداری و واگذاری تصمیم گیری در خصوص فعالیت های تخصصی و کمیسیون های مربوطه در مجلس

- حذف سیستم اتوماتیک ارجاع مصوبات به شورای نگهبان و احیای سیستم ارجاعی توسط اشخاص خاص، همچون ریاست مجلس، تعداد خاصی از نمایندگان، ریاست جمهور و منحصر گردیدن اجرای مصوبات و قوانین بنیادی.

- کاهش اختیارات تقنینی مجلس و واگذاری اختیارات تقنینی مجلس به نهادهای رسمی و متخصص، حفظ حق نظارت مجلس و قوه مجریه بر مصوبات تقنینی نهادهای دیگر.

- تدوین قوانین جامع یا همان کدیفیکاسیون که باعث کاهش تورم قوانین گردد. البته لازمی این امر تفکیک نظام تقنین از اجراء و احیاء و شفافیت جایگاه مجلس در امر قانون گذاری است.

منابع و مآخذ:

- امیری، سودا، ملکوئی، سید حسین، ارزیابی عملکرد پارلمان به عنوان قوه ی قانونگذاری و نقش آن در تحقق منافع جمعی، **فصلنامه علمی فقه و حقوق نوین**، سال ۲، ۱۴۰۰.
- انصاری، مجید، جایگاه سیاست های کلی نظام در نظام قانون گذاری ایران، مجموعه مقالات همایش یکصدمین سال قانون گذاری، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
- باباپور، محمد مهدی، بررسی بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ فرایند و دلایل تأخیر آن، **فصلنامه تخصصی علوم سیاسی**، سال ۱۲، ۱۳۹۵.
- بروجردی، اشرف، بررسی سهم سیاست های فرهنگی-اجتماعی در سیاست های کلی نظام، اسناد بالادستی و قوانین برنامه در ج.ا.ا، **مجله جامعه پژوهی فرهنگی**، سال ششم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۴.
- تقی زاده، جواد، ضرغامی، شبیر، استانی شدن انتخابات مجلس شورای اسلامی، **پژوهشنامه علوم سیاسی**، دوره ۴، ۱۳۸۸.
- تقی زاده، جواد، همکاران، تأملی درباره ی تفویض اختیار قانونگذاری در نظریات شورای نگهبان، **دانش حقوق عمومی**، شماره ۷، ۱۳۹۳.
- حبیب زاده، سید احمد و سعید، سیده زهرا، چالش های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه های توسعه، **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، سال نهم، تابستان ۱۳۹۹، شماره ۲۸.
- جلالیان، عسگر، کارآمدی مجلس شورای اسلامی و راهکارهای ارتقاء آن، **مجله راهبرد**، شماره ۱۳۹۶۸۲.
- حسن وند، محسن، شکل گیری قانون اساسی و تفکیک قوا، **نشریه حقوق اساسی**، شماره ۴، ۱۳۸۴.
- حسین عباسیان، سید علی و مردانی، نادر، **اصول حاکم بر رفتار نمایندگان مجلس شورای اسلامی**، ۱۳۹۵.
- حسینی، ابراهیم، محدودیت های مجلس شورای اسلامی در قانونگذاری، **حکومت اسلامی**، سال ۱۷، شماره ۴، ۱۳۹۲.
- دبیرنیا، علیرضا، تحلیلی بر مفهوم نظام نمایندگی در قانون اساسی، **فصلنامه پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب**، سال سوم، شماره اول، ۱۳۹۵.
- راسخ، محمد، **بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری**، تهران، مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۴.
- رضایی زاده، محمد جواد، داوری، محسن، مبانی و اصول تشخیص صلاحیت نمایندگی مجلس شورای اسلامی، **فصلنامه دانش حقوقی**، سال ۵، ۱۳۹۵.
- رنانی، محسن، نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانونگذاری، **مجله مجلس و پژوهش**، سال ده شماره ۳۹.
- رنجبر، احمد، نقش لایه گری در فرایند قانون گذاری و امکان قانونمند کردن آن، **مجله مجلس و پژوهش**، سال ۱۲، شماره ۵۰.
- زارعی، محمد حسین، **مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری**، نشر مرکز پژوهش های مجلس، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۴.
- غمامی، محمد مهدی، حسن حسینی، مبانی نظری امکان بازنگری در قانون اساسی، **فصلنامه دوره مطالعات حقوقی**، دوره ۵۰، ۱۳۹۹.
- غمامی، محمد مهدی، **قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۹۰.
- فتاحی زفرقندی، علی، اصلاتی، فیروز، تحلیل نقاط نظارت بر اجرای سیاست های کلی نظام در فرایند تقنین **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، سال هشتم، ۱۳۹۸، شماره ۲۶.
- فتاحی زفرقندی، علی، عباس کعبی، سیاست های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانون گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران، **فصلنامه دانش حقوق عمومی**، سال پنجم، ۱۳۹۵، شماره ۱۵.
- فلاح زاده، علی و همکاران، **تفکیک تقنین و اجرا، تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه**، پژوهشکده ی شورای نگهبان، چاپ ۲، ۱۳۹۹.
- کدخدایی، عباس علی، جوادی طهرانی، محمد، منشأشناسی صلاحیت نمایندگان مجلس شورای اسلامی، **حقوق اسلامی**، سال ۹، شماره ۳۴.
- گرجی، علی اکبر، **حقوقی سازی سیاست**، تهران انتشارات خرسندی، ۱۳۹۵.
- مرکز مالگیری، احمد، تاملی در مرزهای سیاست گذاری و قانون گذاری، **مجله مجلس و راهبرد**، شماره ۶۷، ۱۳۹۰.
- ملکوئیان، مصطفی، باباپور، محمد مهدی، بازنگری قانون اساسی؛ تاریخچه، ضرورت ها و فرایند شکل گیری تا قانونمندی، **فصلنامه سیاست**، ۱۳۹۰.
- منتسکیو، **روح القوانین**، ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۰.
- منصوری بروجنی، محمد، ارزیابی فرآیند بازنگری قانون اساسی در چارچوب مردم سالاری دینی، **مجله فقه حکومتی**، ۱۳۹۶.
- مینایی، حسین، تفکیک قدرت، **نشریه حقوقدان**، سال دوم، شماره هفتم، ۱۳۸۹.
- نظری، عبدالله و اکبری، محمدتقی و همیتان، علی و تقی زاده، علیرضا، **تفکیک تقنین از اجرا، اولین کنفرانس بین المللی اقتصاد، مدیریت، حسابداری، علوم انسانی و باتکداری اسلامی**، ۱۳۹۶.
- هاشمی، سید محمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران نشر میزان، چاپ ۲۰، ۱۳۸۷.
- هاشمی، سید محمد، کندوکاوی در جایگاه سیاست های کلی نظام، **فصلنامه راهبرد**، شماره ۲۰.
- هریسی نژاد، رضا، **جزوه درسی حقوق اساسی ایران**، انتشارات دانشگاه تبریز، ۱۳۸۵.
- یوسفی، حیات الله، **کانون حکومت در اسلام**، ۱۳۸۹.
- Patrick K (2007). **muwanguzi: Reconciling Uti Possidetis and Self Determination: The Concept of Interstate Boundary disputes**, p 2

Weinberger, Ota (2012). **Law, Institution and Legal Politics: Fundamental Problems of Legal Theory and Social Philosophy**, Springer Science & Business Media, p117

Diamond, L. (2010). Democracy's Past and Future: Why Are There No

Arab Democracies? **Journal of democracy**, 21(1), 93-112.

Anthony M. Orum, (1983(Introduction to Political Sociology, Prentic Hall, pp 72-105

Bair, C. R., & Haworth, J. G. (1999). **Doctoral Student Attrition and Persistence: A MetaSynthesis of Research**. ASHE A