

بایسته‌های ارتقای کارآمدی قانونگذاری در نظام
حقوقی جمهوری اسلامی ایران

www.ketab.ir

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

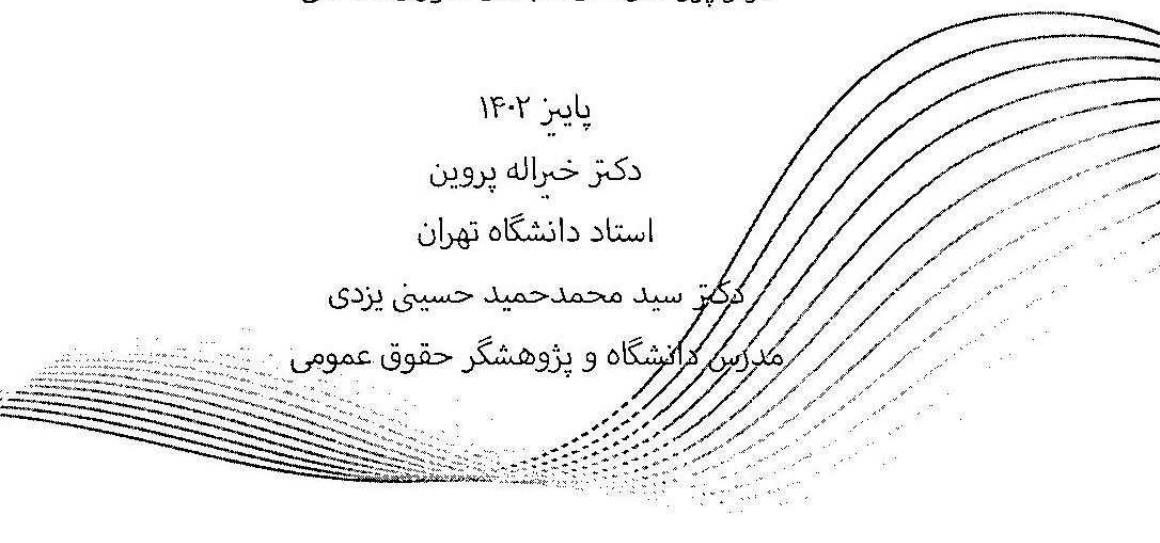
پاییز ۱۴۰۲

دکتر خیراله پروین

استاد دانشگاه تهران

دکتر سید محمدحمید حسینی یزدی

مدرس دانشگاه و پژوهشگر حقوق عمومی



سرشناسه: پروین، خیرالله، ۱۳۴۲ -
عنوان قراردادی: ایران. قوانین و احکام
Iran. Laws, etc

عنوان و نام پدیدآور: بایسته‌های ارتقای کارآمدی قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران / خیرالله پروین،
سیدمحمدحمید حسینی یزدی.

مشخصات نشر: تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۴۰۲.
مشخصات ظاهری: ۲۸۷ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۹۰۵۶۳-۲-۵

وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا

یادداشت: کتابنامه: ص. ۲۷۷-۲۸۷.

موضوع: قانونگذاری -- ایران

Legislation -- Iran

قوه مقننه -- ایران

Legislative power -- Iran

حکومت قانون -- ایران

Rule of law -- Iran

موضوع: ایران -- قوانین و احکام

Iran -- Laws, statutes, etc

شناسه افزوده: حسینی یزدی، سیدمحمدحمید، ۱۳۶۶-

شناسه افزوده: Hosaini Yazdy, Sayed Mohammad Hamid

شناسه افزوده: ایران. مجلس شورای اسلامی مرکز پژوهش‌ها

رده بندی کنگره: KMH۲۵۱۶

رده بندی دیویی: ۳۲۸/۵۵

شماره کتابشناسی ملی: ۹۴۵۶۱۸۸

اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا

بایسته‌های ارتقای کارآمدی قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

مؤلفان: خیراله پروین

سید محمدحمید حسینی یزدی

ویراستار: شیوا امین اسکندری

صفحه آرا: بهمن سرداری

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

سال چاپ و نوبت چاپ: ۱۴۰۲، چاپ اول

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۳/۰۰۰/۰۰۰ ریال

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۹۰۵۶۳-۲-۵

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلفان است.

کلیه حقوق چاپ و نشر برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

۱۱	سخن ناشر
۱۳	مقدمه
	فصل اول
۱۷	مفاهیم و مبانی نظری
۱۹	مقدمه
۱۹	۱-۱. مفهوم قانونگذاری
۲۰	۱-۱-۱. مرجع قانونگذاری
۲۰	۱-۱-۱-۱. قانونگذاری از سوی افراد جامعه
۲۱	۱-۱-۱-۲. قانونگذاری توسط اراده حاکم
۲۱	۱-۱-۱-۳. قانونگذاری از سوی خداوند
۲۲	۱-۱-۲. مجلس، مرجع قانونگذاری و نماد اصل حاکمیت اراده عمومی
۲۲	۱-۱-۲-۱. حاکمیت اراده عمومی
۲۴	۱-۱-۲-۲. اشکال دخالت مردم در قانونگذاری
۲۷	۱-۲. کارآمدی
۲۷	۱-۲-۱. معنای لغوی کارآمدی
۲۸	۱-۲-۲. مفهوم کارآمدی
۲۹	۱-۲-۳. معیارهای ارزیابی کارآمدی
۳۰	۱-۲-۴. نسبی بودن مفهوم کارآمدی
۳۳	۱-۳. مفهوم کارآمدی در تئوری‌های کارآمدی حکومت
۳۳	۱-۳-۱. تئوری سیستم‌ها: رابطه مفهومی کارآمدی با رویکرد سیستمی
۳۳	۱-۳-۲. تئوری کارآمدی ایده‌ها، نهادها و پروسه‌ها
۳۴	۱-۳-۳. کارآمدی و نظریه کارکردگرایی
۳۶	۱-۳-۴. تئوری توفیق در کارآمدی حکومت
۳۷	۱-۳-۵. تئوری رضایت‌مندی مردم
۳۸	۱-۳-۶. تئوری کارآمدی ساختار نهادی (نهادگرایی)
۴۱	۱-۳-۷. تئوری نسبیّت در کارآمدی
۴۲	۱-۴. کارآمدی قانونگذاری
۴۳	۱-۴-۱. هدف و فلسفه قانونگذاری
۴۳	۱-۴-۱-۱. اخلاق و خیر عمومی
۴۵	۱-۴-۱-۲. تأمین امنیت و نظم عمومی
۴۵	۱-۴-۱-۳. عدالت
۴۶	۱-۴-۱-۴. حفظ حقوق و آزادی‌های شخص
۴۶	۱-۴-۱-۵. تمشیت امور دولت

۴۷	۱-۴-۱-۶. همگرایی اجتماعی
۴۷	۱-۴-۲. اصول قانونگذاری
۴۸	۱-۴-۲-۱. اصل استمرار و ثبات
۴۹	۱-۴-۲-۲. اصل وضوح و شفافیت قانونگذاری
۵۰	۱-۴-۲-۳. اصل ضرورت قانونگذاری
۵۱	۱-۴-۲-۴. اصل ارزیابی هزینه فایده در قانونگذاری
۵۱	۱-۴-۲-۵. اصل رعایت قواعد نگارشی
۵۲	۱-۴-۲-۶. اصل جدی گرفتن نقش کمیسیون‌ها در فرایند قانونگذاری
۵۲	۱-۴-۲-۷. اصل علنی بودن قانونگذاری
۵۳	۱-۴-۲-۸. اصل قانونگذاری سازگار با نظام حقوقی

فصل دوم

ارزیابی کارآمدی قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران

۵۵	مقدمه
۵۷	۱-۲. مفهوم کارآمدی در جمهوری اسلامی ایران
۶۰	۲-۲. اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران در قاموس قانون اساسی
۶۰	۱-۲-۲-۱. اهداف کلان نظام جمهوری اسلامی ایران
۶۱	۱-۲-۲-۱-۱. حرکت به سوی الله
۶۱	۱-۲-۲-۱-۲. ایجاد جامعه نمونه
۶۲	۱-۲-۲-۱-۳. عدالت
۶۵	۲-۲-۲. اهداف و وظایف فرهنگی نظام جمهوری اسلامی ایران
۶۵	۱-۲-۲-۲-۱. رشد عقلانیت در جامعه
۶۶	۲-۲-۲-۲. رشد و شکوفایی فضایل اخلاقی
۶۶	۲-۲-۲-۳. تحکیم برادری اسلامی و تعاون عمومی
۶۶	۲-۲-۲-۴. ترویج علوم و فنون
۶۷	۲-۲-۳. اهداف و وظایف اقتصادی نظام جمهوری اسلامی ایران
۶۷	۱-۲-۲-۳-۱. پی‌ریزی نظام اقتصادی صحیح و عادلانه
۶۸	۲-۲-۳-۲. تأمین رفاه و تأمین اجتماعی
۶۸	۲-۲-۳-۴. اهداف و وظایف سیاسی نظام جمهوری اسلامی ایران
۶۹	۱-۲-۲-۳-۱. حفظ و تأمین آزادی‌های عمومی
۷۱	۲-۲-۳-۲. تأمین مشارکت عمومی
۷۲	۲-۲-۳-۳. تقویت بنیه دفاعی کشور
۷۲	۲-۲-۳-۴. تضمین کرامت انسانی
۷۳	۵-۲-۲-۴. عزت‌مداری و نفی سلطه در روابط خارجی
۷۴	۶-۲-۲-۴. حمایت از مظلومان و مستضعفان عالم
۷۴	۷-۲-۲-۴. تشکیل امت واحده اسلامی
۷۵	۳-۲-۲. ارزیابی کارآمدی قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران
۷۷	۱-۳-۲-۳. ارزیابی عملکرد قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در زمینه سیاست داخلی
۷۷	۱-۳-۲-۳-۱. ارزیابی قانونگذاری در حوزه فرهنگ

۸۳	۲-۱-۲. ارزیابی قانونگذاری در حوزه سیاست
۹۳	۳-۱-۳. ارزیابی قانونگذاری در حوزه اقتصادی
۹۵	۴-۱-۲. ارزیابی قوانین برنامه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران
۱۰۱	۲-۳-۲. ارزیابی قوانین مجلس شورای اسلامی از حیث رعایت اصول قانونگذاری
۱۰۲	۱-۲-۲-۱. ارزیابی قانونگذاری با معیار ویژگی استمرار و ثبات
۱۱۷	۲-۳-۲-۲. ارزیابی قانونگذاری با معیار اصل وضوح و شفافیت
۱۱۷	۳-۲-۲-۳. ارزیابی قانونگذاری با معیار اصل سازگاری با نظام حقوقی
۱۱۸	۴-۲-۲-۴. ارزیابی قانونگذاری با معیار اصل ضرورت تصویب قانون
۱۱۹	۵-۲-۲-۲. ارزیابی قانونگذاری با معیار اصل رعایت قواعد نگارشی
۱۲۳	۴-۲. ارزیابی نمایندگان مجلس شورای اسلامی از کارآمدی قانونگذاری

فصل سوم

۱۲۷ آسیب‌شناسی فرایند قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران

مقدمه

۱۲۹	۳-۱. آسیب‌شناسی فرایند قانونگذاری در سطح ساختار
۱۳۰	۱-۱-۱. آسیب‌شناسی نظام حزبی در ایران
۱۳۳	۱-۱-۱-۱. مفهوم حزب
۱۳۴	۱-۱-۱-۲. مفهوم نظام حزبی
۱۳۵	۱-۱-۱-۳. احزاب سیاسی در پارلمان
۱۳۶	۱-۱-۱-۴. ارزیابی نظام حزبی در جمهوری اسلامی ایران
۱۴۸	۱-۱-۱-۵. نظام حزبی مطلوب
۱۵۴	۱-۱-۱-۶. مدل حزبی مطلوب جمهوری اسلامی ایران
۱۵۹	۱-۱-۱-۷. راهکارهایی برای تعمیق نظام حزبی مطلوب در ایران
۱۶۴	۱-۲. آسیب‌شناسی روابط قوای مجریه و مقننه
۱۶۶	۱-۲-۱. انواع رژیم‌های سیاسی
۱۶۷	۱-۲-۲. انواع قوای مقننه و مجریه
۱۷۰	۱-۲-۳. تأثیر رابطه بین قوای مجریه و مقننه بر قانونگذاری
۱۷۵	۱-۲-۴. روابط بین قوای مجریه و مقننه و کارآمدی قوانین
۱۸۳	۱-۲-۵. بررسی روابط بین قوای مجریه و مقننه در جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن در کارآمدی قوانین
۱۹۲	۲. آسیب‌شناسی فرایند قانونگذاری در سطح رفتاری
۲۰۹	۲-۱. آسیب‌شناسی رویه‌های قانونگذاری
۲۱۰	۲-۲. ارتقای کارآمدی فرایند قانونگذاری
۲۱۴	۲-۲-۱. مرجع تدوین پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح
۲۱۵	۲-۲-۲. مستند بودن طرح‌ها و لوایح به اطلاعات و اسناد توجیهی و پشتیبان
۲۲۳	۲-۲-۳. کار کمتر در صحن علنی و کار بیشتر در کمیسیون
۲۲۶	۲-۲-۴. درون‌داده‌های خارجی در کمیسیون
۲۳۵	۲-۲-۵. ارتقای سطح مذاکرات جلسات علنی
۲۴۷	۲-۲-۶. جدول زمانی قانونگذاری
۲۵۰	۲-۲-۷. نظر نمایندگان مجلس شورای اسلامی درباره نقش رویه‌ها در کارآمدی قانونگذاری

۲۵۳	۳-۲. آسیب‌شناسی فرایند قانونگذاری در سطح کارگزاری
۲۵۴	۳-۳-۱. آسیب‌شناسی فرهنگ عمومی
۲۵۴	۳-۳-۱-۱. تلقی نارسای فرهنگ عمومی از وظایف نمایندگی
۲۵۵	۳-۳-۱-۲. فرهنگ سیاسی و کارآمدی وظایف نمایندگی
۲۶۰	۳-۳-۱-۳. نظر نمایندگان مجلس درباره تأثیر فرهنگ عمومی در کارآمدی قانونگذاری
۲۶۳	۳-۳-۲. آسیب‌شناسی ترکیب و ساختار نمایندگان مجلس شورای اسلامی
۲۶۶	۳-۳-۲-۱. بررسی سوابق اجرایی و مدیریتی نمایندگان
۲۷۰	۳-۳-۲-۲. بررسی وضعیت تحصیلی نمایندگان مجلس شورای اسلامی
۲۷۲	۳-۳-۲-۳. بررسی وضعیت سنی نمایندگان مجلس شورای اسلامی
۲۷۳	۳-۳-۲-۴. بررسی تجربه نمایندگی
۲۷۴	۳-۳-۲-۵. نظر نمایندگان مجلس درخصوص تأثیر صلاحیت‌های حرفه‌ای نمایندگان در کارآمدی قانونگذاری

منابع و مأخذ

۲۷۷

www.ketab.ir

قانونگذاری واژه‌ای است که با حکومت، دولت، جامعه و مسائل عمومی آن گره خورده است. وضع قانونگذاری سابقه‌ای به درازای جوامع بشری دارد و عمل قانونگذاری، ولو بسیط و ابتدایی، از خصائص جدایی‌ناپذیر جوامع انسانی در هر عصر و مصر بوده است. توسعه جوامع بشری و پیدایش حکومت‌های دارای قدرت مرکزی عمل قانونگذاری را پیچیده‌تر کرد و گسترش اندیشه‌های سیاسی جدید مبتنی بر حاکمیت ملی و فراگیر شدن جنبش‌های قانون اساسی‌گرایی، مشروطیت و بسط نظریه دموکراسی نمایندگی به تولد مفهوم نوین قانونگذاری منجر شد.

قانونگذاری در مفهوم نوین آن از بستر فرایندی مشخص اعمال می‌شود. فرایندی که از نیازسنجی تصویب قانون شروع می‌شود و از مراحل تدوین پیش‌نویس قانون در دولت یا مجلس، بررسی و سرانجام تصویب آن در مجلس می‌گذرد. در این فرایند عواملی همچون قوای مقننه و مجریه، احزاب سیاسی، کارشناسان و متخصصان دخیل و مؤثرند.

قانونگذاری درحالی‌که تجلی اراده مردم در اداره جامعه و بستر اعمال حاکمیت ایشان است، ابزار پیشبرد و تحقق اهداف کلان و عالیه حکومت‌ها نیز است. این واقعیت موضوع کارآمدی فرایند قانونگذاری را پیش می‌کشد زیرا ابزار قانونگذاری زمانی به پیشبرد اهداف حکومت قادر است که فرایندی کارآمد داشته باشد.

کارآمدی قانونگذاری یکی از مباحث نسبتاً جدید در حوزه مطالعات پارلمانی خصوصاً در کشور ایران است که اخیراً مورد توجه جدی محافل علمی و دانشگاهی قرار گرفته و به محملی برای اندیشه‌ورزی علاقه‌مندان به حقوق پارلمانی بدل گشته است. همچنین در سال‌های گذشته پژوهش‌هایی در موضوع نظام قانونگذاری و ابعاد مختلف آن از جمله کارآمدی فرایند قانونگذاری انجام شده است و هرکدام به‌نوبه خود بر غنای این مباحث افزوده‌اند که در این میان نقش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پررنگ و قابل‌اعتناست. از این‌رو مرکز هم از حیث ماهیت پژوهشی و هم از جنبه وظیفه ذاتی خویش که همانا پژوهش در باب قانونگذاری است، به تولید ادبیات علمی در موضوع‌های پارلمانی در قالب کتاب، گزارش کارشناسی و همایش اقدام کرده است.

در همین راستا کتاب پیش رو با نگاهی حقوقی از رهگذر آسیب‌شناسی فرایند قانونگذاری در ایران سعی در ارائه بایسته‌ها و چارچوب‌های حرکت به سمت نظام قانونگذاری کارآمد داشته است و با ارزیابی تحلیلی از وضعیت کارآمدی فرایند قانونگذاری چه از سوی دولت به صورت لایحه و چه از سوی مجلس در قالب طرح، آن را در سطوح مختلف آسیب‌شناسی کرده و راهکارهایی برای ارتقای کارآمدی آن ارائه داده است.

امید است این نوشتار که با تلاش علمی نویسندگان که خود از اساتید رشته حقوق عمومی هستند برای صاحب‌نظران، علاقه‌مندان به مباحث حکمرانی و حقوق پارلمانی و مخصوصاً بازیگران فرایند قانونگذاری کشورمان مفید باشد و گامی رو به جلو جهت تعمیق و توسعه دانش حقوق پارلمانی بردارد. بی‌تردید نظر ارزشمند خوانندگان و ارائه بازخورد به نویسندگان و ناشر می‌تواند در تکمیل و غنای این اثر در چاپ‌های بعدی مؤثر واقع شود.

بابک نگاهداری

رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

www.ketab.ir