

بایسته‌های ساختاری قوه مقننه مطلوب در دولت اسلامی (با رویکرد انتقادی به وضعیت موجود)

مصطفی مسعودیان / استادیار گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشکده علوم انسانی دانشگاه شاهد تهران m.masoudian@shahed.ac.ir
احمد تقی‌زاده / دکترای حقوق عمومی پردیس فارابی دانشگاه تهران ah.taghizadeh@yahoo.com

دریافت: ۱۳۹۹/۰۵/۱۱ - پذیرش: ۱۳۹۹/۰۹/۱۷

چکیده

بر اساس آموزه‌های اسلامی، تقنین در کنار دو شأن اجرا و قضا، از شئون حاکم اسلامی محسوب می‌شود. با توجه به امکان تفویض این شئون توسط رهبری، در حال حاضر امر قانون‌گذاری به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است. نظر به تأثیری که قوانین در اعتلا و اقتدار دولت اسلامی دارند، یکی از نهادهای تأثیرگذار در این دولت، قوه مقننه است؛ از این‌رو، ارائه الگوی کارآمد و منطبق بر موازین اسلامی در این خصوص از اهمیت به‌سزایی برخوردار است. بدین منظور پژوهش حاضر سعی دارد تا به روش توصیفی تحلیلی ضمن آسیب‌شناسی ساختار کنونی قانون‌گذاری، با استفاده از تعالیم اسلامی، بایسته‌های کلی و اساسی قوه قانون‌گذاری در حکومت اسلامی را تبیین نماید. در همین راستا، الگوی دو مجلسی، متشکل از فقها و حقوق‌دانان به‌عنوان مجلس قانون‌گذار و مجلسی متشکل از نمایندگان مردم به‌عنوان مجلس ناظر و مطالبه‌گر پیشنهاد شده است. بدیهی است، در این الگو به‌منظور تشخیص صحیح موضوعات و تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری، همواره از نظر اهل‌خبره در قالب کمیسیون‌های تخصصی استفاده خواهد شد. واگذاری امر خطیر قانون‌گذاری به متخصصین این حوزه در عین سپردن امر نظارت بر نمایندگانی از مردم و بهره‌مندی از نظر اهل‌خبره در تشخیص موضوعات از جمله مزایای این الگو به‌شمار می‌رود.

کلیدواژه‌ها: رهبر، قانون‌گذاری، دولت اسلامی، اهل‌خبره.

مقدمه

مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی، قوه مقننه در کنار قوه مجریه و قضائیه، یکی از قوای سه‌گانه در ساختار نظام سیاسی ایران است. طبق اصول مختلف قانون اساسی ایران، وظایف و صلاحیت‌های متعددی به این قوه واگذار شده که مهم‌ترین آنها، قانون‌گذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین است. قانون‌گذاری در ایران از الگوی تک‌مجلسی تبعیت می‌کند؛ لذا ابتکار قانون‌گذاری به مجلس شورای اسلامی واگذار شده است؛ گرچه دو نهاد دیگر، یعنی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، مکمل فعالیت‌های تقنینی این مجلس هستند؛ بدین ترتیب که شورای نگهبان مسئول بررسی مغایرت یا عدم مغایرت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی است و مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز وظیفه حل اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان را در خصوص مصوبات اختلافی بر عهده دارد.

از طرفی، الگوی تک‌مجلسی دارای آسیب‌های متعددی است؛ همین موضوع موجب شده است تا امروزه بیشتر کشورها به اصلاح ساختار قوه مقننه خود اقدام کنند. عملکرد مجلس شورای اسلامی نیز پس از حدود چهار سال، حاکی از آن است که این مجلس از آسیب‌های الگوی تک‌مجلسی مصون نمانده است. از این رو سؤال اصلی پژوهش این است که اولاً چالش‌ها و آسیب‌های ساختاری قوه مقننه موجود چیست و ثانیاً بایسته‌های گذار از این چالش‌ها و نیل به قوه مقننه مطلوب در دولت اسلامی چیست؟

گفتنی است، هرچند در برخی پژوهش‌ها به موضوع آسیب‌شناسی قوه مقننه پرداخته شده، لیکن وضعیت ساختاری این قوه در حوزه قانون‌گذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین، کمتر به صورت جامع و کلان نقد و بررسی شده است. از طرفی، بایسته‌های ارائه‌شده برای قوه مقننه در دولت اسلامی بر اساس آموزه‌های دینی و در نهایت، الگوی ارائه‌شده در این خصوص، این پژوهش را از تحقیقات مشابه متمایز ساخته است. بنابراین در این نوشتار سعی شده است به روش توصیفی تحلیلی با مطالعه وضع موجود، آسیب‌های ساختاری قوه مقننه در حوزه قانون‌گذاری و نظارت بر قوانین، شناسایی گردد و سپس بایسته‌های اساسی قوه مقننه مطلوب در حکومت اسلامی تبیین شود.

بدین منظور، مطالب پژوهش در دو بخش کلی ارائه شده است: بخش نخست به آسیب‌شناسی ساختار کنونی قوه مقننه اختصاص دارد؛ و در بخش دوم، بایسته‌ها و لوازم گذار از وضعیت نامطلوب فعلی به وضعیت مطلوب بحث و بررسی شده است.

۱. آسیب‌شناسی ساختار کنونی قوه مقننه

آنچه در موضوع آسیب‌شناسی قوه مقننه اهمیت دارد، شناسایی دقیق آسیب‌های این قوه و تفکیک آسیب‌های اصلی از فرعی است تا در صورت محدودیت فرصت و امکانات، به رفع آسیب‌های اصلی اقدام شود. بنابراین، آسیب‌هایی که در این پژوهش بررسی می‌شوند، همگی جزء آسیب‌های اصلی قوه مقننه و ناظر به ساختار این

قوه‌اند. نگاهی اجمالی به وضعیت فعلی قوه مقننه، این حقیقت را روشن می‌سازد که این قوه در حوزه قانون‌گذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین، با آسیب‌های متعددی روبه‌روست. با توجه به حجم محدود پژوهش حاضر و تعداد زیاد آسیب‌های موصوف، سعی شده است تا در ادامه، مهم‌ترین آسیب‌ها تحلیل و بررسی شوند.

۱-۱. طولانی بودن فرایند قانون‌گذاری

مطابق با اصول متعدد قانون اساسی، فرایند قانون‌گذاری از زمان پیشنهاد تا زمان لازم‌الاجرا شدن قانون، می‌بایست مراحل متعددی را طی کند. پیشنهاد قانون در قالب طرح، توسط نمایندگان مجلس مطابق با اصل ۷۴ قانون اساسی یا ارائه لایحه توسط دولت، طبق اصل ۷۴ قانون اساسی، تصویب طرح یا لایحه به صورت عادی یا فوری در مجلس مطابق با مواد ۱۲۷ تا ۱۸۴ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نظارت شورای نگهبان بر مصوبات مجلس از جهت عدم مغایرت با شرع و قانون اساسی بر طبق اصول ۴، ۷۲، ۹۱، ۹۴ و ۹۶ قانون اساسی، ارسال مصوبه به مجمع تشخیص مصلحت نظام در صورت بروز اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی، و در نهایت، امضای قانون توسط رئیس‌جمهور و ابلاغ آن برای اجرا مطابق با اصل ۱۲۳ قانون اساسی، از اجزای این فرایند تلقی می‌شود.

این موضوع بیانگر آن است که در وضعیت فعلی، برای تبدیل یک ایده به قانون، مراحل مختلفی باید طی شود؛ همین امر، موجب طولانی شدن روند قانون‌گذاری است. برای نمونه، هرچند مطابق اصول ۹۴ و ۹۵ قانون اساسی، حداکثر مهلت شورای نگهبان برای اعلام نظر خود درباره مصوبات مجلس، بیست روز است، اما تعداد قابل توجهی از مصوبات، پس از چندین مرتبه رفت‌وآمد میان مجلس و شورای نگهبان، به تأیید این شورا می‌رسد؛ حتی در مواردی مانند مصوبات حجیم، شورای نگهبان برای رهایی از بن‌بست مهلت بیست روز، کلیت مصوبه را واجد ابهام یا ایراد می‌داند تا فرصت بیشتری برای نظارت بر آن مصوبه کسب کند! ضمن آنکه پس از اعلام ایراد شورای نگهبان، مرحله دوم، یعنی مرحله بررسی و اصلاح مصوبه در مجلس، زمان زیادی را به خود اختصاص می‌دهد.

همچنین می‌توان به نقش آفرینی مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره کرد که حجم قابل توجهی از زمان تولید یک قانون را به خود اختصاص می‌دهد؛ به‌ویژه آنکه در آیین‌نامه داخلی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوب ۱۳۷۶/۰۸/۰۳، مهلتی برای اظهار نظر این مجمع در خصوص مصوبات مورد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان مقرر نشده بود که این امر، معنایی جز اختیار مجمع در به تأخیر انداختن رسیدگی به موضوع مورد اختلاف نداشت. خوشبختانه در جریان اصلاح این آیین‌نامه در تاریخ ۱۳۹۱/۱۰/۳۰، ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ و ۱۳۹۲/۰۵/۲۶، ماده ۲۵ به آن اضافه شد که مقرر داشته است: «مهلت اظهار نظر مجمع در خصوص مصوبات مجلس که نظر شورای نگهبان را تأمین نکرده است، تا سه ماه کاری است». این در حالی است که مشخص نیست به چه دلیل حداکثر مهلت اظهار نظر در خصوص مصوباتی که صرفاً برخی از مواد آنها مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان

بوده، سه ماه تعیین شده است! نکته قابل توجه، تبصره ۲ این ماده است که مقرر داشته است: «در صورتی که رسیدگی به مصوبه مجلس نیاز به مهلت بیشتری داشته باشد، بنا به پیشنهاد کمیسیون ذریبط و تأیید رئیس مجمع، مهلت مذکور افزایش خواهد یافت. مدت نهایی اظهار نظر، حداکثر تا یک سال خواهد بود». همان طور که ملاحظه می‌شود، ممکن است مهلت اظهار نظر مجمع تشخیص مصلحت نظام صرفاً در مورد برخی از مواد مصوبه مورد اختلاف میان مجلس و شورای نگهبان، تا یک سال افزایش یابد. بدیهی است چنین امری، به ویژه در مواردی که تصویب یک قانون ضرورت داشته باشد، ناپسند است و چه بسا اساساً به منتفی شدن موضوع آن قانون منجر شود. قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون مجازات اسلامی، از جمله قوانینی‌اند که روند تصویب آنها به ترتیب سه، دو و نیم، و پنج سال به طول انجامیده است! بر این اساس، تعدد مراجع دخیل در فرایند قانون گذاری، یکی از عوامل اطاله روند قانون گذاری در کشور محسوب می‌شود.

۲-۱. تورم طرح‌ها و لوایح

حجم بالای طرح‌ها و لوایح ارائه شده به مجلس در طول یک سال بیانگر آن است که بیشترین فرصت و توان مجلس شورای اسلامی صرف بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح می‌شود. در این زمینه، می‌توان به آمار کل طرح‌ها و لوایح تقدیمی به مجلس در دوره هشتم اشاره کرد که جمعاً ۶۷۷ مورد، شامل ۳۵۲ لایحه و ۳۲۵ طرح بوده است. علاوه بر این، در مجلس نهم (از ۷ خرداد ۱۳۹۱ تا ۶ خرداد ۱۳۹۵) از مجموع ۶۸۶ لایحه و طرح تهیه شده، ۴۷۱ عنوان به طرح‌ها ۲۱۵ مورد به لوایح اختصاص یافته است (مرکز مالگیری و عطار، ۱۳۹۷، ص ۲۲۳).

نکته قابل توجه اینکه مجلس شورای اسلامی برخلاف مجالس بسیاری از کشورهای جهان، در تمام طول سال مشغول به کار است و به تعبیر دیگر، دارای فعالیت مداوم و پیوسته‌ای است که همین امر در بالا رفتن تعداد لوایح و طرح‌های ارائه شده به مجلس بی‌تأثیر نیست.

مهم‌ترین آسیب بالا بودن حجم طرح‌ها و لوایح در مجلس، تصویب قوانین ناپخته و ناکارآمد، و در نتیجه اصلاح مکرر قوانین است. در این زمینه و به عنوان شهادی بر این مدعا، می‌توان به قوانینی که مکرر اصلاح شده‌اند، اشاره کرد. از جمله این قوانین می‌توان به اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۱، اصلاح قانون بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۰۹، اصلاح مواد ۱ و ۳۳ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۷، اصلاح ماده ۹ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت مصوب ۱۳۸۰/۰۱/۲۲ و اصلاح فصل سوم قانون گذرنامه مصوب ۱۳۷۷/۰۲/۲۰ اشاره کرد. بدیهی است که اصلاح مکرر قوانین، احتمال عدم اطلاع مخاطبین قانون اصلاح شده از متن اصلاحی و سردرگمی ایشان را نیز دوچندان می‌کند.

۳-۱. واگذاری قانون‌گذاری به غیرمتخصص

وضعیت فعلی قانون‌گذاری در کشور به‌گونه‌ای است که هرچند کمیسیون‌های تخصصی سیزده‌گانه‌ای در مجلس وجود دارد که طرح‌ها و لوایح برحسب موضوع، برای بررسی به آنها ارجاع می‌شوند، اما سرانجام این طرح‌ها و لوایح به صحن علنی آورده می‌شوند و در معرض آرا و نظرات تمامی نمایندگان مجلس قرار می‌گیرند. این در حالی است که اکثر قریب به اتفاق نمایندگان درباره موضوع و محتوای طرح یا لایحه و نیز بدیهیات تقنین، هیچ‌گونه تخصص و تجربه‌ای ندارند. از این‌رو در بیشتر موارد، لایحه یا طرحی که در کمیسیون مربوطه به‌صورت کارشناسانه و دقیق بررسی شده است، با اصلاحات و جرح و تعدیل زیاد به تصویب می‌رسد؛ به‌طوری‌که مصوبه نهایی مجلس از جهات متعددی با طرح یا لایحه اولیه و حتی با مصوبه کمیسیون، تفاوت‌های چشمگیری دارد.

ایراد دیگر این روش، این است که با توجه به محدودیت فرصت، اظهار نظر افراد غیرمتخصص در صحن علنی، اجازه اظهار نظر را به افراد متخصص و اعضای کمیسیونی که آن طرح یا لایحه را تصویب کرده‌اند، نمی‌دهد. در نتیجه می‌توان دو حالت را برای نتیجه این اظهار نظرها و بررسی و رأی نمایندگان به طرح یا لایحه مزبور تصور کرد: حالت اول این است که نمایندگان فاقد تجربه یا تخصص در موضوع طرح یا لایحه، به مخالفت با محتوای آن اقدام می‌کنند و به آن رأی منفی می‌دهند. در این حالت می‌توان گفت با توجه به اینکه چنین مخالفتی ناشی از تجربه یا تخصص نیست، فاقد ارزش است. حالت دوم این است که نمایندگان مذکور، اقدام به موافقت با طرح یا لایحه یاد شده می‌کنند و به آن رأی مثبت می‌دهند. در این حالت نیز می‌توان گفت اظهار موافقت عده‌ای که درباره موضوعی فاقد تجربه و تخصص لازم هستند، چه ارزشی دارد و اساساً به چه دلیل از آنها نظرخواهی می‌شود!

در واقع در ادبیات حقوقی، قانون‌گذاری دارای اقتضائاتی است که علی‌القاعده هر یک از نمایندگان ملت در مجلس باید با آنها آشنایی داشته باشند. منابع حقوق عمومی در مقام بیان و تبیین این نظامات برآمده‌اند که در قوانین، به ویژه قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ذکر شده‌اند. به‌موجب قانون اساسی و به‌تبع آن، قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، نظامات قانون‌گذاری دارای الزامات شکلی و محتوایی است؛ الزامات شکلی که از آن به تشریفات قانون‌گذاری تعبیر می‌شود؛ و الزامات محتوایی که تضمین‌کننده سلامت و دقت شرعی و تخصصی قانون است (عبدالأحد و دیگران، ۱۳۹۷، ص ۱۶).

۴-۱. ضعف نظارت بر حسن اجرای قوانین

در شرایط کنونی، مجلس شورای اسلامی علاوه بر وظیفه خطیر قانون‌گذاری، وظایفی همچون تذکر به رئیس‌جمهور و وزرا (ماده ۲۰۶ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس)، سؤال از رئیس‌جمهور و وزرا (اصل ۸۸ قانون اساسی)، استیضاح رئیس‌جمهور و وزرا (اصل ۸۹ قانون اساسی)، تحقیق و تفحص (اصل ۷۶ قانون اساسی)، نظارت

بر هزینه‌کرد بودجه از طریق دیوان محاسبات (اصل ۵۵ قانون اساسی) و رسیدگی کمیسیون اصل ۹۰ به شکایات مربوط به طرز کار قوای سه‌گانه (اصل ۹۰ قانون اساسی) را بر عهده دارد.

تنوع کارکردهای مجلس موجب شده است تا نظارت مجلس بر حسن اجرای قوانین با ضعف جدی مواجه شود. این ضعف، هم در عملکرد نیروهای نظارتی و هم در فقدان سیستم به‌روز نظارت مستمر - که نتایج اقدامات گذشته در آن ثبت شده باشد - ریشه دارد (عبدالاحد و دیگران، ۱۳۹۷، ص ۶۲-۶۴). این در حالی است که اساساً فعالیت و اعتبار مجلس تا حد زیادی به اعمال نظارت بر اجرای قوانین بستگی دارد؛ زیرا علاوه بر تصویب قانون، اجرا و طرق اجرای آن نیز بسیار مهم است و بسیاری از تخلفات را از بین می‌برد (شعبانی و فرزعلیان، ۱۳۹۷، ص ۱۶۴). در واقع، اگر بهترین قوانین تصویب شود، ولی در مقام اجرا اعتنای کافی به آن نشود یا قانون به‌نحو کامل و درست اجرا نشود، قانون‌گذاری به امری فرمایشی و عبث تبدیل خواهد شد. بنابراین، نظارت دقیق بر حسن اجرای قوانین، علت ناقصه برای دستیابی به قوه مقننه مطلوب محسوب می‌شود و در مقابل، ضعف در نظارت، قوه قانون‌گذاری را با چالش ناکارآمدی مواجه خواهد کرد.

۲. بایسته‌های ساختاری قوه مقننه در دولت اسلامی

انقلاب اسلامی ایران اولین گام در نیل به تمدن اسلامی به‌شمار می‌رود. آیت‌الله خامنه‌ای به‌عنوان یکی از شخصیت‌های مؤثر در پیروزی انقلاب اسلامی با الهام از آموزه‌های دینی و اندیشه‌های امام خمینی علیه السلام، ایجاد تمدن نوین اسلامی را هدف نهایی ملت ایران و انقلاب اسلامی می‌داند و می‌فرماید: «ما یک انقلاب اسلامی داشتیم؛ بعد نظام اسلامی تشکیل دادیم؛ مرحله بعد تشکیل دولت اسلامی است؛ مرحله بعد تشکیل کشور اسلامی است؛ مرحله بعد تشکیل تمدن بین‌الملل اسلامی است. ما امروز باید دولت اسلامی را ایجاد کنیم». بر این اساس، ایجاد دولت اسلامی با ساختارهای کارآمد، مقدمه نیل به تمدن درخشان اسلامی است. بدیهی است، یکی از لوازم دولت اسلامی تمدن‌ساز، داشتن قوانین کارآمد و اجرای صحیح آن در کشور است. با عنایت به آسیب‌هایی که ساختار فعلی قوه مقننه با آن روبه‌رو است، به‌نظر می‌رسد تفکیک دو حوزه قانون‌گذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین می‌تواند تا حدی قوه قانون‌گذاری را از این آسیب‌ها مصون دارد. لذا در ادامه، الگوی دومجلسی متشکل از فقها و حقوق‌دانان به‌عنوان مجلس قانون‌گذار، و مجلسی متشکل از نمایندگان مردم به‌عنوان مجلس ناظر و مطالبه‌گر پیشنهاد شده است و ساختار و وظایف هر مجلس به‌تفصیل بررسی می‌شود. گفتنی است، رسالت این پژوهش صرفاً ترسیم بایسته‌های کلی و اساسی و معرفی و تبیین یک الگوی مطلوب برای قوه مقننه در دولت اسلامی است؛ لذا جزئیات این الگو، نظیر مباحثی همچون کیفیت انتخاب اعضای این دو مجلس یا شرایط سنی داوطلبان، مقصود این نوشتار نیست و پژوهش مفصل و مستقلی را می‌طلبد.

۱-۲. مجلس قانون‌گذار؛ متشکل از حقوق‌دانان اسلامی

قانون‌گذاری نوعی اعمال ولایت بر مردم محسوب می‌شود. از طرفی، بر اساس تعالیم اسلامی، اصل بر عدم ولایت است و غیر از خداوند کسی بر دیگری ولایتی ندارد (جوادی آملی، ۱۳۹۱، ص ۱۴۹)؛ لذا قانون‌گذاری نیز منحصرأ در اختیار خداوند است. از طرفی، تنها کسی که می‌تواند فرد یا عده‌ای را از حکم کلی عدم ولایت خارج کند و برای آنان حق حکمرانی قرار دهد، خداوند متعال است (موسوی خمینی، ۱۴۲۳، ص ۲۶). بر اساس آیاتی همچون آیهٔ ۵۵ سورهٔ مائده، خداوند حق اعمال ولایت را به پیامبر ﷺ و ائمهٔ معصومین علیهم‌السلام تفویض کرده است. در دورهٔ غیبت امام معصوم نیز اصل عدم ولایت همچنان جاری است و هیچ کس حق اعمال ولایت بر دیگری را ندارد؛ مگر آنکه دلیل متقن شرعی، ولایت را برای شخصی ثابت کند. در این خصوص، فقهای امامیه معتقدند بر اساس ادلهٔ عقلی و نقلی، در دورهٔ غیبت امام، وظیفهٔ حق ولایت به فقیهان جامع‌الشرایط سپرده شده و استثنایی بر اصل عدم ولایت است (جوادی آملی، ۱۳۹۱، ص ۱۴۷-۲۰۳). بدیهی است، قانون‌گذاری از مهم‌ترین مصادیق اعمال ولایت محسوب می‌شود؛ از این رو در دولت اسلامی قانون‌گذاری بر عهدهٔ فقها و حقوق‌دانان اسلامی است.

علاوه بر مبنای پیش‌گفته، برخورداری از توانایی و تخصص برای انجام یک وظیفه، دارای پشتوانهٔ عقلی است. بدیهی است که امر خطیر قانون‌گذاری، آن‌هم مطابق با موازین اسلامی، از این قاعده مستثنا نیست. لذا واگذاری قانون‌گذاری به افراد غیرمتخصص، برخلاف عقل و منطق است؛ چه آنکه توانایی وضع قانون منطبق با شریعت، ارتباط تنگاتنگی با آشنایی به احکام و قواعد فقهی و حقوقی و علم قانون‌گذاری دارد. از این رو با عنایت به تسلط حقوق‌دانان اسلامی بر احکام شریعت و نحوهٔ قانون‌نویسی، واگذاری مستقیم امر قانون‌گذاری به ایشان، از ضروریات عقلی و شرعی محسوب می‌شود. البته تنوع موضوعات طرح‌ها و لواحق، بهره‌گرفتن از متخصصین رشته‌های مختلف را در موضوع تنظیم و بررسی محتوای آنها ضروری می‌کند؛ اما میان بررسی فنی و تخصصی محتوای طرح‌ها و لواحق از یک سو، و قانون‌گذاری از سوی دیگر، تفاوت زیادی وجود دارد.

ممکن است گفته شود، سپردن قانون‌گذاری به فقها در اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطه، مصوب ۱۳۲۴ق، مشهور به اصل طراز، مسبوق به سابقه است؛ لیکن این شیوه در عمل، کارآمدی لازم را برای تضمین شریعت قوانین نداشت. حال آنکه به‌نظر می‌رسد: اولاً ناکارآمدی اصل طراز، عمدتاً ناشی از اختلاف خود فقها در عمل به این اصل و فقدان ضمانت اجرایی مشخص برای نظرات ایشان بوده است و به ماهیت تصمیم‌اتخاذشده در اصل دوم متمم ارتباطی ندارد؛ ثانیاً بر اساس اصل طراز، فقها صرفاً صلاحیت تطبیق مصوبات مجلس با احکام اسلامی را داشتند؛ نه اینکه ابتکار قانون‌گذاری به آنان واگذار شده باشد. در واقع، اصل طراز مقرر در قانون اساسی مشروطه را می‌توان متناظر با نهاد شورای نگهبان در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دانست. بنابراین، نمی‌توان سپردن ابتکار قانون‌گذاری به فقها و حقوق‌دانان اسلامی را مسبوق به سابقه دانست.

بدیهی است که واگذاری ابتکار قانون به فقها و حقوق‌دانان اسلامی، ضمن تضمین حداکثری شرعیت قوانین و مقررات، نظام حقوقی را از تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان بی‌نیاز خواهد کرد. البته این موضوع به معنای حذف نهاد شورای نگهبان در نظام حقوقی نیست؛ بلکه صرفاً از میان صلاحیت‌های متعدد این شورا، صلاحیت تشخیص مغایرت مصوبات مجلس با شرع و قانون اساسی از عهده این شورا حذف خواهد شد. این امر ضمن صرفه‌جویی کلان در وقت و هزینه برای کشور، شورای نگهبان را در انجام بهتر سایر وظایف محوله، همانند تفسیر قانون اساسی (اصل ۹۸ قانون اساسی) و نظارت بر انتخابات (اصل ۹۹ قانون اساسی) یاری می‌کند.

از جمله وظایف مجلس قانون‌گذاری در این الگو، بهره‌گیری از اهل‌خبره در تشخیص موضوعات و مطمح نظر قرار دادن احکام ثانویه در فرایند قانون‌گذاری است که در ادامه، هر یک از این وظایف به تفصیل بررسی خواهد شد.

۱-۲- بهره‌گیری از اهل‌خبره در تشخیص موضوعات

هرچند مجلس قانون‌گذاری متشکل از فقها و حقوق‌دانان اسلامی است، اما این موضوع به معنای بی‌نیازی ایشان از رجوع به کارشناسان و متخصصین برای تشخیص موضوعات، پیچیده و فنی نیست. اساساً رجوع به کارشناس در تشخیص موضوعات، از شیوه‌های عقلایی است که مورد تأکید شرع مقدس نیز می‌باشد. در واقع، بنای عقلا در هر حرفه و صنعتی، بلکه در تمام امور مربوط به زندگی، بر رجوع به متخصص است؛ اگرچه ممکن است شخص عادی به صورت مفصل به این سیره توجه نداشته باشد، ولی در ذهن او مرتکز است؛ به گونه‌ای که با کمترین اشاره‌ای، علم تفصیلی به آن پیدا می‌کند (موسوی خوئی، ۱۴۱۸ ق، ص ۶۳-۶۴). رجوع به متخصص، مقتضای عقل فطری هر انسانی است و در تمام امور و شئون عقلا در طول تاریخ وجود داشته است (صدر، ۱۳۷۸، ص ۸۱-۸۲).

البته با توجه به ضرورت ترکیب مجلس قانون‌گذار از فقها و حقوق‌دانان اسلامی، کارشناسان و متخصصین نماینده مجلس نیستند و صرفاً به منظور ارائه نظر کارشناسی، در کمیسیون‌های تخصصی حاضر می‌شوند. این کارشناسان، متشکل از اساتید خبره دانشگاه و صاحبان‌نظرانی است که سال‌ها در موضوع مربوطه دارای تجربه‌اند.

سؤالی که در اینجا وجود دارد، این است که با توجه به عدم عضویت متخصصین و کارشناسان در مجلس، نظرات ایشان تا چه حد برای مجلس قانون‌گذار لازم‌الاتباع است؟ در پاسخ به این سؤال، سه دیدگاه مطرح است: دیدگاه اول: استحباب مشورت با مشاوران؛ دیدگاه دوم: وجوب مشورت با ایشان؛ اما عدم لزوم تبعیت از نظر اکثریت مشاوران؛ و دیدگاه سوم: وجوب مشورت با ایشان و لزوم تبعیت از نظر اکثریت مشاوران (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۵، ص ۳۱-۴۹).

به نظر می‌رسد دیدگاه سوم دارای مبنای قرآنی و عقلی است و از قوت بیشتری برخوردار است؛ برای نمونه، مستفاد از مفهوم مخالف آیه ۶ سوره حجرات این است که اگر شخص عدلی گزارش مهمی را ارائه داد، ملاحظه و قبول این گزارش لازم است. علاوه بر این، قانون‌گذاری در موضوعات فنی و پیچیده بدون لحاظ نظر اکثریت

مشاوران و متخصصین این حوزه، کارآمدی لازم را نخواهد داشت. البته همان‌طور که از آیهٔ یاد شده استفاده می‌شود، لازم است تا اشخاصی که به عضویت این کمیسیون‌ها درمی‌آیند، تعهد و تقوای لازم را داشته و افرادی امین و موثق باشند؛ چه آنکه نظر ایشان، مبنای قانون‌گذاری قرار خواهد گرفت.

۲-۱-۲. توجه به احکام ثانویه در قانون‌گذاری

با نگاهی به اختلافات اساسی میان مجلس و شورای نگهبان، می‌توان بی‌توجهی فقهای شورای نگهبان به احکام ثانویه در نظارت شرعی بر مصوبات مجلس را فهمید. به همین دلیل، به‌رغم انطباق بسیاری از مصوبات مجلس با احکام ثانویه، شورای نگهبان این مصوبات را به حکم اولی مغایر با شرع شناخته است. در این زمینه می‌توان به اولین اختلافی که میان مجلس و فقهای شورا به‌وجود آمد، اشاره کرد. این اختلاف در مورد طرح قانونی اراضی شهری مصوب ۱۳۶۰/۰۵/۱۸ بروز پیدا کرد. بر اساس مادهٔ ۴ این طرح، کلیهٔ زمین‌های موات شهری در اختیار دولت جمهوری اسلامی ایران قرار می‌گرفت و اسناد و مدارک مالکیت گذشتهٔ آنها ارزش قانونی نداشت. علاوه بر این، مطابق مادهٔ ۷ این طرح، مالکان اراضی بایر شهری حداکثر می‌توانستند تا هزار متر مربع را برای عمران و احیا در اختیار داشته باشند و زاید بر آن، قابل واگذاری نبود؛ مگر به دولت و با تقویم دولت. با این حال، شورای نگهبان در نظر شمارهٔ ۳۳۵۷ خود، مورخ ۱۳۶۰/۰۵/۲۹ با استناد به برخی آیات و روایات، این مصوبه را مغایر با شرع اعلام کرد.

بی‌توجهی فقهای شورای نگهبان به احکام ثانویه، موجب شد تا امام خمینی علیه السلام به این موضوع واکنش نشان دهد. ایشان در پیامی خطاب به شورای نگهبان چنین می‌فرماید:

... تذکری پدرا نه به اعضای عزیز شورای نگهبان می‌دهم که خودشان قبل از این گیرها، مصلحت نظام را در نظر بگیرند؛ چراکه یکی از مسائل بسیار مهم در دنیای پر آشوب کنونی، نقش زمان و مکان در اجتهاد و نوع تصمیم‌گیری هاست. حکومت، فلسفهٔ عملی برخورد با شرک و کفر و معضلات داخلی و خارجی را تعیین می‌کند و این بحث‌های طلبگی مدارس که در چهارچوب تئوری هاست، نه تنها قابل حل نیست، که ما را به بن‌بست‌هایی می‌کشاند که منجر به نقض ظاهری قانون اساسی می‌گردد. شما در عین اینکه باید تمام توان خودتان را بگذارید که خلاف شرعی صورت نگیرد - و خدا آن روز را نیابد - باید تمام سعی خودتان را بنمایید که خدای ناکرده اسلام در بیخ و خم‌های اقتصادی، نظامی، اجتماعی و سیاسی، متهم به عدم قدرت ادارهٔ جهان نگردد... (موسوی خمینی، ۱۳۸۹، ص ۲۱۷-۲۱۸).

با این همه، اختلافات میان مجلس و شورای نگهبان پایان پذیرفت و امام علیه السلام چاره‌ای جز تأسیس مجمع تشخیص مصلحت نظام را پیش روی خود ندیدند. ایشان در تاریخ ۱۳۶۶/۱۱/۱۷ ضمن تصریح به عدم لزوم تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام فرمود: «گرچه به نظر این جانب، پس از طی این مراحل، زیر نظر کارشناسان که در تشخیص

این امور مرجع هستند، احتیاج به این مرحله نیست، لکن برای غایت احتیاط، در صورتی که بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان شرعاً و قانوناً توافق حاصل نشد، مجمعی... برای تشخیص مصلحت نظام اسلامی تشکیل گردد» (موسوی خمینی، ۱۳۸۹، ج ۲۰، ص ۴۶۴). همان‌گونه که از پاسخ امام خمینی علیه السلام پیداست، اگر شورای نگهبان به احکام ثانویه و مصالح نظام توجه می‌کرد، هیچ نیازی به تأسیس نهاد سومی برای داوری میان مجلس و شورا نبود.

انتقاد از رویه فقهای شورای نگهبان، در سخنان برخی از اعضای سابق این شورا نیز منعکس شده است. برای نمونه، آقای امامی کاشانی در یکی از جلسات شورای بازنگری در قانون اساسی اظهار داشته است:

در وصیت‌نامه حضرت امام -اعلی الله مقامه- این سطر آمده است که شورای نگهبان در امور ضروری کشور با توجه به احکام ثانویه و ولایت فقیه، آن وظایف خودش را انجام بدهد. آن چیزی که در شورای نگهبان از نظر فقهی مطرح نبوده، همین است. در آنجا تا کنون نظر آقایان بر این بوده است که ما مغایر با قانون اساسی و مغایر با شرع مقدس اسلام را از نظر احکام اولیه باید بررسی کنیم؛ و اما اینکه ضرورات کشور را، اموری که برای مملکت پیش می‌آید، توجه به احکام ثانویه و احکام حکومتی و ولایت فقیه و اینها، این وظیفه ما نیست. البته گاهی در شورا، بنده خودم... به حساب اینکه در قانون اساسی دارد که شش نفر فقیه عادل و آگاه به مقتضیات زمان، گاهی در شورا عرض می‌کردم که به نظر من، ما می‌توانیم در احکام حکومتی و احکام ثانویه نظر بدهیم (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۸۳۶-۸۳۷).

بنابراین با توجه به اینکه احکام ثانویه جزئی از احکام شرع محسوب می‌شود، توجه فقها و حقوق‌دانان مجلس قانون‌گذار به این دسته از احکام، ضروری است. بدیهی است با حذف کارکرد تطبیق مصوبات مجلس با موازین شرع و قانون اساسی توسط شورای نگهبان و نیز ملاحظه احکام ثانوی توسط این مجلس، در عمل، کارکرد کنونی مجمع تشخیص مصلحت نظام، مقرر در اصل ۱۱۲ قانون اساسی مبنی بر رفع اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس در خصوص مصوبات اختلافی نیز حذف خواهد شد و مجمع را در انجام بهتر سایر وظایف قانونی، نظیر مشورت به مقام رهبری در مورد تعیین سیاست‌های کلی نظام (بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) و حل معضلات نظام (بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی) یاری خواهد کرد.

۲-۲. مجلس ناظر، متشکل از نمایندگان مردم

همان‌طور که در بخش نخست بیان شد، امروزه تنوع کارکردهای مجلس موجب شده است تا نظارت مجلس بر حسن اجرای قوانین با ضعف جدی مواجه شود. از این رو، از جمله بایسته‌های قوه مقننه در دولت اسلامی، واگذاری امر نظارت بر قوانین به مجلسی مستقل و متشکل از نمایندگان مردم است.

این مجلس در کنار رصد حسن اجرای قوانین و مطالبه اجرای قانون توسط مراجع ذی‌ربط، به‌عنوان پل ارتباطی بین مردم و مجلس قانون‌گذار، مجلس قانون‌گذار را در نیازسنجی تقنینی یاری می‌دهد. از این‌رو، نظارت کارآمد بر حسن اجرای قوانین و نیازسنجی تقنینی، از جمله مهم‌ترین وظایف این مجلس به‌شمار می‌رود؛ که در ادامه، هر یک از آنها به‌تفصیل بررسی می‌شود.

۱-۲-۲. نظارت کارآمد بر اجرای قوانین

در دولت اسلامی، تدوین متون قانونی توسط فقها و حقوق‌دانان، پیش‌شرط قانون‌گذاری کارآمد است و برای دستیابی به قوه مقننه مطلوب، علاوه بر تقنین کارآمد، نیاز به وجود نهادی نظارتی است تا از طریق آن، حسن اجرای قوانین تضمین گردد. امر نظارت بر قوانین، قبل از آنکه واجد مبانی شرعی باشد، یک ضرورت عقلی محسوب می‌شود؛ چه آنکه اگر بهترین قوانین تصویب شود، ولی در مقام اجرا اعتنای کافی به آن نشود یا قانون به‌نحو کامل و درست اجرا نشود، قانون‌گذاری به امری عبث مبدل خواهد شد. تأکید فراوان شریعت اسلام بر امر نظارت نیز ارشاد به همین موضوع است. در این خصوص، امیرالمؤمنین علی علیه السلام خطاب به مالک اشتر می‌نویسد:

با فرستادن جاسوسان و نیروهای مخفی راستگو و باوفا، کارهای کارمندان و کارگزارانت را زیر نظر بگیر. بازرسی مداوم پنهانی سبب می‌شود که آنان به امانت‌داری و مدارا کردن با زیردستان تشویق شوند. اعوان و انصار خویش را سخت زیر نظر بگیر. اگر یکی از آنها دست به خیانت زد و مأموران سری تو متفقاً چنین گزارشی دادند، به همین مقدار از شهادت اکفا کن و او را تازیانه بزن و به مقدار خیانتی که کرده، کیفر کن (ابن ابی‌الحدید، ۱۴۰۴ ق، ج ۱۷، ص ۴۳۶-۴۳۷).

بر همین مبنا، یکی از وظایف خطیر مجلس نمایندگان، نظارت کارآمد بر حسن اجرای قوانین است. تأکید بر تشکیل مجلسی مستقل در کنار مجلس قانون‌گذار، از جهت گستره امر قانون‌گذاری و لزوم تمرکز بر این امر خطیر است. در واقع، واگذاری امر نظارت بر قوانین به مجلس قانون‌گذار باعث تقسیم توان مجلس قانون‌گذار به دو موضوع خطیر قانون‌گذاری و نظارت، و در نتیجه ناکارآمدی این مجلس در انجام هر دو وظیفه، و مواجهه با آسیب‌هایی است که در ساختار فعلی مجلس وجود دارد.

۲-۲-۲. نیازسنجی تقنینی

نیازسنجی را می‌توان به فرایندی نظام‌مند برای تعیین اهداف، شناسایی فاصله میان وضع موجود و هدف‌ها، و نهایتاً تعیین اولویت‌ها برای عمل تعریف کرد (بارتون و مریلا، ۱۹۷۷، ص ۲۲). بر این اساس، در نیازسنجی تقنینی، به نیازهای جامعه و شهروندان توجه شده، سعی می‌شود تا با تشخیص نیازهای واقعی ایشان، قوانینی متناسب با این نیازها وضع شود. نیازسنجی تقنینی از جهات متعددی اهمیت دارد؛ اینکه تقنین بر اساس نیازهای واقعی صورت می‌گیرد؛ قوانین متروک

نمی‌شوند (زیرا نتیجه طبیعی وضع قوانینی که مخالف با نیازهای شهروندان هستند یا دست کم مطابق با نیازهای ایشان نیستند متروک ماندن آنهاست)؛ از طرفی، تورم تقنینی یا قانون‌گذاری افراطی کاهش می‌یابد و اصلاح مکرر قوانین یا نسخ آنها را به پایین‌ترین حد می‌رساند. به‌علاوه در صورتی که نیازسنجی تقنینی صورت نگیرد، طبعاً در حوزه‌هایی که نیاز به قانون‌گذاری است، قانونی وضع نمی‌شود و به این ترتیب، خلأ قانونی در برخی حوزه‌ها وجود خواهد داشت. از این رو نیازسنجی صحیح تقنینی را می‌توان یکی از مؤلفه‌های قانون‌گذاری کارآمد دانست.

با عنایت به اینکه نمایندگان مجلس دوم در واقع پل ارتباطی بین مردم و مجلس قانون‌گذار محسوب می‌شوند، این مجلس سهم بسزایی در شناسایی نیازهای تقنینی جامعه دارد. البته پیش‌بینی این وظیفه برای این مجلس به‌معنای آن نیست که مجلس قانون‌گذار نباید در قانون‌گذاری به نیازها و اولویت‌های تقنینی توجه کند؛ بلکه منظور آن است که در تشخیص اولویت‌های قانون‌گذاری، از ظرفیت مجلس دوم که رابط بین مردم جامعه و حکومت محسوب می‌شود، بهره‌برد.

بدیهی است که بهره‌مندی از مزایای نیازسنجی تقنینی کارآمد زمانی ممکن است که متأثر از احساسات و هیجانات شهروندان نباشد. یکی از نمونه‌های این اثربخیزی قانون‌گذار را می‌توان در تنظیم طرح تشدید مجازات اسیدپاشی و حمایت از بزه‌دیدگان ناشی از آن - که در تاریخ ۱۳۹۷/۰۱/۱۸ به مجلس ارائه شد - مشاهده کرد. مطابق مقدمه توجیهی این طرح، «یکی از جرایمی که اکنون در سال‌های اخیر در اخبار نمود بسیار پیدا کرده است، جرم اسیدپاشی می‌باشد. این جرم که به‌نظر می‌رسد نسبت به گذشته رو به افزایش بوده، عمیقاً افکار عمومی را تحت تأثیر قرار داده است». نکته قابل توجه اینکه در اظهارنظر کارشناسی درباره این طرح آمده است: «چون جرم اسیدپاشی یکی از جرایم علیه تمامیت جسمانی است، مواد بیان‌شده در قانون مجازات اسلامی جهت کیفر مجرم کافی بوده و خلأ قانونی در این زمینه احساس نمی‌شود» (مجیبی، ۱۳۹۷، ص ۵-۶). همچنین، در بررسی ماده ۱ این طرح، که به جرم‌انگاری فعل اسیدپاشی و تعیین قصاص برای مرتکب آن پرداخته شده، چنین آمده است: «با توجه به مقررات موجود در کتاب قصاص قانون مجازات اسلامی، این ماده مفاد جدیدی را بیان نکرده و قانون مذکور، به تفصیل موارد مربوط به قصاص را بیان کرده است» (همان، ص ۱۳). به‌نظر می‌رسد، علاوه بر اینکه قانون‌گذار در تهیه طرح یادشده، تحت تأثیر وقایع جاری در جامعه قرار گرفته، کوشیده است تا صرفاً از طریق تشدید کیفر، ارتکاب جرم اسیدپاشی را کاهش دهد. این در حالی است که ضروری بود تا ابتدائاً به علل ناکارآمدی جرم‌انگاری و ترمیم کیفرهای قبلی در این زمینه پرداخته می‌شد و آن‌گاه در صورت ضرورت، اقدام به تشدید کیفر می‌شد. بر این اساس، ضروری است مجلس قانون‌گذار پس از دریافت گزارش نیازهای اعلامی از مجلس نمایندگان، ضمن مشورت با متخصصین و کارشناسان مربوطه، ضرورت یا عدم ضرورت قانون‌گذاری در موضوعات را احراز کند.

نتیجه‌گیری

از جمله مهم‌ترین راهبردهای گذر از نظام اسلامی و نیل به دولت اسلامی، اصلاح و ترمیم ساختارها و نهادهای استراتژیک نظام است. بی‌تردید یکی از ساختارهای اصلی نظام اسلامی، قوهٔ مقننه است. گذشت بیش از چهار دهه از تشکیل این قوه، بیانگر وجود آسیب‌های متعدد در این قوه است که بیشتر آن، به ساختار کنونی این قوه برمی‌گردد. طولانی بودن فرایند قانون‌گذاری، حجم بالای طرح‌ها و لوایح، واگذاری قانون‌گذاری به غیر متخصص، و ضعف نظارت بر حسن اجرای قوانین، از جملهٔ این آسیب‌ها هستند. این نوشتار با دغدغهٔ کاهش آسیب‌های موجود، بدین نتیجه رهنمون شد که تفکیک دو حوزهٔ قانون‌گذاری و نظارت بر حسن اجرای قوانین می‌تواند تا حدی قوهٔ قانون‌گذاری را از این آسیب‌ها مصون دارد. از این‌رو الگوی دوجلسی متشکل از فقها و حقوق‌دانان اسلامی به‌عنوان مجلس قانون‌گذار، و مجلسی متشکل از نمایندگان مردم به‌عنوان مجلس ناظر و مطالبه‌گر، پیشنهاد شد. تضمین حداکثری شریعت قوانین و مقررات، چابک‌سازی امر نظارت بر حسن اجرای قوانین، بهره‌مندی از متخصصین در فرایند قانون‌گذاری، حذف نقش شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در فرایند تقنین، و در نتیجه، تسریع فرایند قانون‌گذاری، کاهش هزینه‌ها و تمرکز بیشتر این دو نهاد بر دیگر وظایف قانونی، از جمله مزایای این الگوست.

منابع

- ابن ابی الحدید، عبدالحمید بن هبه الله، ۱۴۰۴ ق، شرح نهج البلاغه، قم، مکتبه آیت‌الله المرعشی النجفی.
- اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۰، صورت مشروح مذاکرات شورای بازرنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- اداره کل تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، ۱۳۸۶، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، معاونت پژوهش تدوین و تنقیح قوانین و مقررات.
- پژوهشکده شورای نگهبان، سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، (۱۳۶۰/۵/۲۹) در: nazarat.shora-rc.ir
- جوادی آملی، عبدالله، ۱۳۹۱، ولایت فقیه؛ ولایت فقاهت و عدالت، قم، اسراء.
- حبیب‌نژاد، سید احمد، ۱۳۹۵ «جایگاه عقل جمعی در اعمال ولایت»، فقه حکومتی، ش ۱، ص ۳۱-۴۹.
- حسینی خامنه‌ای، سیدعلی، بیانات در دیدار با کارگزاران نظام، (۱۳۸۳/۸/۶) در: khamenei.ir
- شعبانی، صائب، فرزعلیان، علی، ۱۳۹۷، «ماهیت نظارت مجلس شورای اسلامی در پیشبرد منافع ملی»، مطالعات منافع ملی، ش ۱۴، ص ۱۵۳-۱۷۹.
- صدر، سید رضا، ۱۳۷۸، الاجتهاد والتقلید، قم، دفتر تبلیغات اسلامی.
- عبدلحد، علی، ۱۳۹۷، آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل ۱۶۰۸۰، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- محبی، جلیل و خانعلی پور واجارگاه، سکینه، ۱۳۹۷، «طرح تشدید مجازات اسیدپاشی و حمایت از بزهدیدگان ناشی از آن»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل ۱۵۹۷۲، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس، سامانه طرح‌ها و لوایح مرکز پژوهش‌های مجلس، (۱۳۹۷/۱/۱۸) در: rc.majlis.ir
- مرکز مالمیری، احمد؛ عطار، سعید، ۱۳۹۷، «آسیب‌شناسی قانون‌گذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانون‌گذاری»، مجلس و راهبرد، ش ۹۶، ص ۲۱۳-۲۳۶.
- معاونت پژوهش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، عمده‌ترین مسائل کشور؛ اولویت‌ها و راهبردهای مجلس شورای اسلامی در دوره دهم، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- موسوی خمینی، سید روح‌الله، ۱۴۲۳ق، ولایت فقیه، تهران، چ دوازدهم، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی ☞
- _____، ۱۳۸۹، صحیفه امام، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی ☞
- موسوی خوئی، سید ابوالقاسم، ۱۴۱۸ ق، التنقیح فی شرح العروه الوثقی (تقریرات به قلم علی غروی)، قم، مؤسسه احیاء آثار الامام الخوئی.
- Burton, J. K. & Merrill, P. F.(1977) "Needs assessment: Goals, needs and priorities", L. J. Briggs, Introduction to Instructional Design, Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.