



تهذیب قوانین و راه‌هایی که باید پیمود

دکتر سید محمد هاشمی

اشاره:

قوانین بشری فاقد «عنصر مطلقیت» هستند. از این نگاه، در روند تحولات جوامع و در مبادی حوادث ایام، ضرورتها بر ساختار یا ساکله این قوانین سنگینی می‌کند.

مصوبات گذشته مجلس ایران - اعم از دوران قبل از پیروزی انقلاب و یا بعد از آن - حجم متناسبی از قوانین را پیش رو می‌گذارد. این قوانین بعضاً در درون خود با ناسخ و منسوخ‌هایی مواجه بوده که بالاجبار در همزیستاری ناخوشایندی بسر می‌برند! از نگاه سبستی باید گفت بازتاب این «پارادوکس‌ها» در روند فعالیت‌های جامعه، رگه‌های واضحی از «پارازیت»‌ها را بجا می‌گذارد و بنابراین لازم است بنحوی بنیادی با آنها برخورد شود. از سوی دیگر، نگاه حقوقی، موضوعی و ادبی به قوانین گذشته و حتی آینده، باید‌ها و نباید‌ها و حتی ضرورت‌هایی را مطرح ساخته است.

دواین راستا مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی فعالیت‌های مربوط به طبقه‌بندی و فایده‌سازی (با هدف تسهیل دسترسی به مصوبات سابق) را در مجموعه سایت کامپیوتری خود برنامه‌ریزی کرده و همچنین فعالیت‌های تلفیق، تناقض‌زدایی و ارتقا کیفی متون طرحها و لوایح را در دست برنامه‌ریزی دارد. بی‌تردید حساب‌های هیئت رئیسه مجلس می‌تواند به این فعالیت‌ها را با سرعت بیشتری به دستاوردهای مطلوب و قابل بهره‌برداری (برای نمایندگان محترم و دست‌اندرکاران) برساند.

در این مقاله به روش‌هایی که می‌تواند به نهادینه کردن حرکت تناقض‌زدایی و تقویت محتوایی مصوبات کمک کند پرداخته شده است.



می‌باشند. قوانین فطری و الهی، از آنجا که ناشی از حکمت بالغه خداوندی است، فی نفسه، جامع جمیع مصالح است. اما قوانین و مقررات موضوعه دولتی و یا اجتماعی، به خاطر جایز الخطا بودن انسانها، از عیب و نقص میرا نیست و چه بسا ممکن است، در حین اجرا، مفاسدی را به بار بیاورد. با وجود این، با بکار انداختن استعدادها و موجود در هر جامعه و استعانت از شعور فردی و اجتماعی، می‌توان، تا حد زیادی، از معایب این قوانین کاست. اهم شرایط لازم برای مطلوبیت قوانین را مورد اشاره قرار می‌دهیم:

۱-۱- تناسب

قوانین موضوعه در هر کشور، مربوط به سرزمین و مردم آن می‌باشد. عوامل طبیعی، تاریخی، نژادی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مذهبی، مردم یک کشور را به هم پیوند می‌دهد و در آنان تفکر و انضباط مشترک به وجود می‌آورد. چنانچه این عوامل در جهت‌گیری‌های قانونی مورد توجه قرار گیرد، می‌توان مقررات قوانین مصوب را متناسب با زندگی و تفکرات جامعه دانست. به موجب این تناسب است که مردم، نوعاً، خود را ملتزم به اجرای قوانین خواهند دانست. قوانین نامتناسب با خصیصه‌های مشترک جامعه محکوم به عدم اجراء خواهد بود.

۱-۲- مقبولیت

قوانین باید دارای آنچنان متدرجات حق

در نظامهای مردمسالار، حاکمیت قانون جایگزین حاکمیت امیال و هواهای نفسانی حکام می‌گردد و بدین وسیله، افراد جامعه خود را در مقابل احکام و فرامین مشخص می‌بینند و تکلیفشان، از ابتدا تا انتهای هر امری، مشخص می‌شود. به عبارت دیگر، قانون امنیت خاطر عمومی را فراهم می‌آورد.

در فرض مذکور، قوانین نیز قابل ارزیابی هستند. قانون بی‌حساب و کتاب جامعه را به بیراهه می‌کشد و مصائب زیادی را به بار می‌آورد. بالعکس، قانون دقیق و حساب شده، آثار سازنده و تضمین‌کننده‌ای را به جای می‌گذارد. بنابراین، برای دستیابی به یک قانون مطلوب رعایت برخی شرایط ضرورت پیدا می‌کند. از آنجا که در نظام جمهوری اسلامی ایران نیز اوامر و فرامین حاکم بر سلوک و رفتار مردم، از طریق اعمال قوه، مقننه و وضع قانون صادر می‌شود (اصل پنجاه و هشتم) مردم، در زندگی روزمره خود، همواره با قانون سروکار دارند. پس برای مطلوب ساختن این قوانین که علی‌الاصول باید تأمین‌کننده جمعی منافع ملت باشد، تلاش سازمان یافته‌ای لازم می‌آید که از آن به نام تنقیح قوانین می‌توان یاد نمود.

۱-۳- شرایط مؤثر بر مطلوبیت قوانین

قوانین و قواعد، اصولاً دارای ریشه‌های فطری، الهی، دولتی و یا اجتماعی

و تکلیفی باشد که مردم در اجرای آن دچار عسر و حرج نشوند. ممکن است که یک قانون به وسیله ابزار تهدید کننده و هراسناک به اجرا درآید، در حالی که مورد استقبال مردم نباشد. استقبال از قانون دارای آثار مطلوبی است که مهمترین آن ایجاد تفاهم و همدلی بین ملت و دولت می‌باشد. بالعکس، قوانین تحمیلی، به تدریج کند می‌شود و زمانی از کار می‌افتد و روزی می‌رسد که قانون در بوته انزوا، به فراموشی سپرده می‌شود.

۱-۳-جامعیت

یک قانون ممکن است، هم متناسب با عوامل مشترک جامعه و، هم مورد انتظار باشد. اما اگر این قانون ارکان لازم را فاقد باشد، به درستی به اجراء در نخواهد آمد و ایجاد فساد خواهد نمود. پس قانونگذار باید در مقدمه، متن و نتیجه، جمیع جهات و زوایا را در نظر داشته باشد تا انتظارش، در اجرای صحیح قانون، برآورده شود.

۱-۴-آمریت و ضمانت اجرای متناسب هدف نهایی قانون ارضای حوایج عمومی و ایجاد نظم و امنیت است. بدین منظور، رعایت و اجرای آن یک تکلیف همگانی است. اما، همه مردم نسبت به اجرای آن اصرار ندارند. گریز از قانون، کم یا بیش، فرهنگ ملی بسیاری از کشورها است. برای آنکه قانون مهابت لازم را داشته باشد،

اجرای آن باید به نحو شایسته تضمین شود. تا مردم در برابر تخلف خود مکافات نمی‌بینند، نمی‌توان به توفیق قانون و استقرار نظم امیدوار بود. تنوع در ضمانت اجرا را، متناسب با هر قانون، می‌توان در بطلان عمل، جبران خسارت و مجازاتهای مالی، بدنی، اخلاقی و سیاسی مشاهده نمود. در قانونگذاری، هنر لازم در بیان مجازات متناسب است. در تدوین مواد جزایی، جمیع جهات اجتماعی و حسن و قبح اعمال باید مدنظر قرار گیرد. توجه قانونگذار به ظرایف جامعه شناختی و عدالت اجتماعی، در این خصوص، شرط لازم به نظر می‌رسد.

۱-۵-کلیت

قانون وقتی با موفقیت قرین است که همه مردم موضوع حکم آن قرار گیرند. در وضع قوانین، اصولاً، نباید افراد یا اشخاص معین را منظور نمود، مگر آنکه دلایل جامعه پسندانه و منطقی برای مستثنی نمودن برخی افراد از کلیت قانون وجود داشته باشد. استثنائات غیرقابل دفاع ضربه محکمی است که بر پیکر قوانین وارد می‌شود و آنرا از مهابت می‌اندازد. از طرف دیگر، قائل شدن برخی امتیازات برای گروهی از مردم، به ترتیبی که نظم خاصی را برهم بریزد، ولو آنکه مدلل به برخی دلایل اخلاقی و یا انسانی باشد، موجب بروز شکاف اجتماعی و کینه طبقاتی خواهد شد.

۱-۶- استحکام منطقی

زاماداری کشور صادر و منتشر می‌شود. مردم انتظار دارند که قانونگذاری خود را مجهز به عبارت پردازیهای ادبی عالمانه ببینند. عبارات غلطی نظیر "بازرسین"، "پیشنهادها"، "گزارشها" و نظایر آنها، که فراوان به کار می‌رود، شایسته قانونگذاری کشور ما نمی‌باشد.

جذابیت قانون در آن است که:
اولاً- از ارکان منطقی برخوردار باشد، بدین معنی که مضامین و عبارات آن با واقعیات اجتماعی مطابقت داشته باشد. قانونگذار، هنگام وضع قانون، باید به امکان و یا عدم امکان اجراء قانون توجه نماید. به عنوان مثال، تدوین یک قانون مالیات سنگین برای شهروندان فقیر دور از خردمندی است. مثال دوم آنکه قانونگذار نمی‌تواند عدد ((پی)) را از ۳/۱۴ به ۳ تغییر دهد.

۱-۸- حمایت از قانون

قانونگذار ممکن است، تدابیر لازم را برای جذابیت قانون به کار بندد و ضمانت اجرای متناسب را نیز مقرر دارد. اما، بسیاری قوانینی که دارای تمام ارکان لازم می‌باشند، اما در همین حال، به اجراء در نمی‌آیند. اجرای قانون نیاز به حمایت دارد. ریشه این حمایت‌ها را باید نزد دولت و ملت یافت که، هر کدام به سهم خود، قادر خواهند بود آنرا استوار، پابرجا و فعال نگه دارند. تجربه ثابت نموده است که دولتها، به خاطر قدرتی که در اختیار دارند، نوعاً از زیر بار قوانینی که برایشان ایجاد تکلیف می‌کند، شانه خالی می‌کنند. به نظر می‌رسد که برای جلب حمایت دولت ضمانت اجراهای ویژه و متناسب لازم باشد. تصریح قانونگذار به مسئولیتهای مدنی، کیفری و سیاسی مقامات و مسئولان، تدبیر شایسته برای جلب حمایت آنها خواهد بود.

۲- تهذیب و تنقیح قوانین در جمهوری اسلامی ایران

قانونگذاری یک کردار سیاسی است که،

ثانیاً- با اصول کلی حقوق مطابقت داشته باشد. اصول مسلم حقوقی، نظیر "استصحاب"، "برائت" و "البینه علی المدعی و الیمین علی من انکر" را نمی‌توان از طریق قانون برهم زد.

۱-۷- رعایت ادبیات حقوقی

قانون، وقتی به درستی قابل اجراء خواهد بود که از عبارات شیوا، گویا و فصیح برخوردار باشد. انسجام ادبی و سلاست و روشنی جزء تفکیک ناپذیر قانون بشمار می‌رود. بکارگیری عبارات نارسا و جملات نامفهوم موجب سرگردانی و عصبانیت مجریان قانون و بروز اختلاف در استنباط از قانون می‌شود. در این حالت، ممکن است حقوق تابعان قانون نیز پایمال گردد. علاوه بر آن، باید توجه داشت که قانون از مرکز

برای هر چه مطلوب تر ساختن آن، قوه مقننه باید تمام توان و شعور خود را به کار گیرد. مردم، با انتخاب نمایندگان خود، امانت بزرگی را به نهاد قانونگذاری سپرده‌اند تا به بهترین وجه، توقعات منطقی‌اشان را برآورده سازد. قانونگذاری وظیفه سنگینی است که علیرغم اهمیت آن، از نظر حقوقی، غیرقابل بازخواست و کنترل می‌باشد، در حالی که نمایندگان، در انجام وظیفه خود، باید پاسدار دین، انقلاب و آزادی، حیا و حقوق گوناگون ملت، مراقب استقلال کشور و متعهد خدمت به مردم باشند. این رابطه سیاسی، صرفاً با سرگردی کوتاه (اصل شخصیت و هفتم) در برابر قرآن مجید و خداوند متعال، با ملت منعقد می‌گردد و وجدان نمایندگان را وجه المصالحه قرار می‌دهد.

بنابراین، صلاحیت عام قانونگذاری متکی به تدابیر مجلس و در اختیار جامعه نمایندگان مردم است تا، آنگونه که صلاح می‌دانند، به وضع قوانین شایسته بپردازند. از آنجا که نمایندگان، از طریق انتخابات عمومی، حقانیت مردمی پیدا می‌کنند، صالح‌ترین گروه برای تأمین مصالح جامعه، در زمینه‌های گوناگون محسوب می‌شوند. اگر شرایط لازم برای مطلوبیت قوانین (تناسب، مقبولیت، جامعیت و...) را قبول داشته باشیم، برای تأمین این شرایط، وجود تخصص‌های گوناگون در امر قانونگذاری اجتناب ناپذیر می‌باشد. هرچند که در

جریان انتخابات، علاوه بر آنکه تعهد، حسن سابقه و مقبولیت اجتماعی، حداقل لازم برای داوطلبان نمایندگی است، تبحر سیاسی، تحصیلات و تخصص آنان نیز مورد نظر رأی‌دهندگان می‌باشد. ممکن است بسیاری از نمایندگان شرایط لازم برای نمایندگی شایسته را دارا باشند. با این وجود، هیچ تضمینی وجود ندارد که تمام تخصصها و توانایی‌های لازم قانونگذاری در تمام نمایندگان جمع باشد. فلذا، برای دستیابی به قانونگذاری شایسته، نیازمند نظام منظم و مستمری هستیم که قرین تمام مراحل قانونگذاری باشد. سازماندهی این نظام به دو صورت قابل توجه و بررسی است:

۱-۲- نظارت و مشاورت

برای حصول اطمینان از احراز شرایط لازم در امر قانونگذاری در روند قانونگذاری ضروری به نظر می‌رسد. نظارتها و یا رایزنی‌های مورد انتظار عبارتند از:

۱- نظارت شرعی و قانونی، به منظور مطابقت قانون مورد نظر با شرع و قانون اساسی (این نظارت توسط شورای نگهبان تأمین می‌شود- اصل هفتاد و دوم)

۲- مشاورت حقوقی، از آن جهت که قانون مصوب با اصول و ضوابط مسلم حقوقی مطابقت داشته باشد.

۳- مشاورت تخصصی، به منظور حصول اطمینان از اینکه مصوبه مجلس با

مفاهیم اثبات شده علمی و واقعیات جامعه سازگاری و مطابقت داشته باشد.

۴- نظارت ادبی، از جهت درستی و سلاست عبارات و فصل بندیهای قانونی.

۵- مشاورت موضوعی، برای آنکه قانون مورد نظر، در نظام هماهنگ قوانین مورد قبول، قرار داشته باشد.

قانون اساسی، با تأسیس نهاد شورای نگهبان، نظارت شرعی و قانونی را به عنوان یک امر اصولی و اساسی مقرر داشته و این منظور را تأمین نموده است. به جز این مورد، هیچ قرینه‌ای برای نظارت یا مشاورت نسبت به موارد دیگر وجود ندارد. البته، این بدان معنا نیست که قانونگذار نسبت به این موارد عنایت و توجه نداشته باشد. اگر نظارت شورای نگهبان را یک الزام قانونی بدانیم، برای دستیابی به قوانین شایسته، التزام عملی مجلس، در تأسیس نظام نظارتی متناسب نسبت به سایر موارد ضروری به نظر می‌رسد. با وجود این تکلیف اخلاقی، حق قانونی مجلس خواهد بود که در این خصوص، تمهیدات قانونی و تشکیلاتی لازم را به کار گیرد.

الف- وضع موجود

از زمان گذشته نشانه‌هایی از توجه به کیفیت قوانین در نظام پارلمانی کشور ما وجود داشته که ادامه آن در تشکیلات کنونی مجلس شورای اسلامی منعکس است، هرچند که شاید این توجه به نحو شایسته به مرحله اجرا در نیامده باشد. هم اکنون، در مجلس واحدی به نام «اداره کل قوانین»،

مشکل از سه اداره تحت نامهای اداره قوانین، اداره امور کمیسیونها، و اداره تنقیح، دایر است. براساس تشکیلات و شرح وظایف موجود، اداره تنقیح قوانین، که دارای کسادر محدود می‌باشد، وظایفی را برعهده دارد که بدین ترتیب می‌توان خلاصه نمود:

۱- کدیفیکاسیون (تدوین) به منظور جمع‌آوری و تدوین قوانین مرتبط،

۲- بررسی و تنقیح لوایح قبل از تصویب از طریق ارائه سوابق طرح یا لایحه پیشنهادی با استفاده از بایگانی موجود، و رفع اشکالات طرحهای ارائه شده از سوی نمایندگان.

۳- ثبت و ضبط قوانین مصوب، فیش برداری و مقابله مصوبات با روزنامه رسمی و عنداللزوم رفع اشکالات و اشتباهات.

۴- همکاری و ارائه مدارک و سوابق به هیأت رئیسه و کمیسیونها و تهیه گزارش تفصیلی در صورت نیاز ریاست مجلس،

۵- همکاریهای لازم با ادارات داخلی مجلس در حدود امکانات موجود،

۶- ارتباط و تبادل اسناد و مدارک با دستگاههای دولتی.

در شرح وظایف مذکور در زمینه‌هایی از تلاش برای آرایش و پیرایش قوانین وجود دارد. علاوه بر آن، به بایگانی (آرشیو) موجود، به عنوان مرکز اسناد قانونی از گذشته تا حال، می‌توان عطف توجه ویژه نمود. اما برای تأمین منظور اصلی (نظارت و مشاورت حقوقی، ادبی، موضوعی و تخصصی) کاستی‌های جدی وجود دارد.

موضوعی) با اعضای اصولاً ثابت و یک کمیسیون تخصصی (برای مشاورت تخصصی) حسب موضوع با اعضای متغیر، لازم به نظر می‌رسد (مرکز پژوهش‌های مجلس، به خاطر سروکار داشتن با متخصصان، قادر به تأمین این اهداف خواهد بود).

۲- نظارت و مشاورت مورد نظر امر لازمی است که برای اظهار نظر در مراحل مختلف بررسی و تصویب باید مورد استفاده قرارگیرد. بنابراین، تمام مراحل (وصول پیشنهاد، شوراول، شور دوم و...) برای این امر باید به تفکیک در آئین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شود تا مجلس، نمایندگان و کمیسیونها خود را ملزم به کسب نظر از کمیسیون مشورتی، توسط واحد تنقیح قوانین بنمایند. البته، این الزام قانونی نباید بدان معنا باشد که نمایندگان استقلال خود را در ایفای وظایف نمایندگی و به عنوان وکیل مستقیم مردم، از دست بدهند. آزادی نمایندگان در اظهار نظر و رأی (اصول هشتم و چهارم و هشتم و ششم) حق مسلمی است که در اجرای اصل حاکمیت ملی (اصل ششم) و کلاهی ملت باید از آن برخوردار باشند. بنابراین، به کارگیری تمامی تمهیدات یاد شده تنها با رعایت اصل مذکور شایسته خواهد بود.

فلذا، بازنگاری و سپس بازسازی تشکیلات تنقیح قوانین بایستی مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد.

ب- پیشنهاد مقدماتی

با قبول واحدی به نام تنقیح قوانین، در جهت سروسامان دادن شکلی و ماهوی به مصوبات مجلس، سازماندهی امور ذیل در این واحد لازم به نظر می‌رسد:

یک- نظارت و مشاورت

نظارت و مشاورت حقوقی، ادبی و موضوعی، برای تصویب قوانین شایسته، وظیفه اصلی دستگاه تنقیح قوانین به شمار می‌رود. در این خصوص دو نکته قابل ذکر است:

۱- اظهار نظر علمی نسبت به متون مورد بررسی امری نیست که از طریق یک واحد اداری بتوان تأمین نمود. این امر نیازمند تأسیس کمیسیونهای مشورتی با عضویت صاحب‌نظران، کارشناسان و استادان برجسته، دانشگاه می‌باشد تا با بررسی همه جانبه، هر موضوع، نظر ارشادی و مشورتی خود را ارائه نمایند. واحد تنقیح قوانین به عنوان دستگاه اداری، به نمایندگی از طرف مجلس از متخصصان مورد نظر دعوت به همکاری می‌نماید. در این مورد تأسیس یک کمیسیون دائم حقوقی (برای مشاورت حقوقی، ادبی و



۲-۲- پژوهش و تحقیق

آگاهی و اطلاعات از مسائل و موضوعات مبتلابه جامعه به منزله آب حیات یک نظام سیاسی است. در بنیانگذاری نظام جمهوری اسلامی ایران، قرار بر این شده است که مجلس شورای اسلامی مرکز تسدوین جمیع سیاستگذاری‌های خرد و کلان کشور باشد. اقدام به سیاستگذاری، بدون دسترسی به اطلاعات و اشراف بر پدیده‌های روزافزون بشری منتهای خام فکری و سطحی نگری است. حرکت زمان، هرروزه انبوهی از مستحذات را به همراه خود می‌آورد که بجز تحقیق و مطالعه مستمر، درک و دریافت آنها ممکن نیست. از طرف دیگر، دنیای سیاست به گونه‌ای است که دام نیرنگ و تقاطق و فریب و اغفال همواره کمین راه تصمیمگیران سیاسی است. امروزه همه جای عالم به هم مربوط هستند. مراکز پژوهشی، بیشترین سهم را در جمع‌آوری تازه‌ترین اطلاعات تقاطق دور و نزدیک دنیا و نقل و انتقال آنها دارند. مذاکرات مجلس، سخنرانی نمایندگان در نقاط دور و نزدیک کشور، نطق‌های حساب شده و یا حساب نشده قبل از دستور نمایندگان ما (که شاید اکثر هم میهنان ما فرصت مطالعه آنرا نداشته باشند) و کلمات و سطور قوانین مصوب ما توسط آژانسها و مراکز متعدد تحقیقاتی مورد بررسی قرار می‌گیرد و در اختیار مراکز سیاسی ملی و بین‌المللی گذاشته می‌شود. با این ترتیب، تردیدی نیست که وجود یک مرکز مجهز تحقیقاتی در کنار مجلس از اهم

دو- بایگانی

بایگانی قوانین، در وضع موجود، از وضع خوبی برخوردار می‌باشد و قوانین گذشته تاکنون، به بهترین وجه، جمع‌آوری و باشیوه‌های منطقی، دسته‌بندی و تنظیم شده‌است. بایگانی قوانین مخزن فضایل گذشته مجلس است که هر زمان، به مناسبت‌های مختلف، مراجعه به آن لازم می‌آید. با توجه به کارهای انجام شده قبلی، انتقال بایگانی به سیستم کامپیوتری مطلوبیت ثبت و مراجعه و بهره‌برداری را چندین برابر می‌کند.

سه- تدوین

تسلسل زمانی و ارتباط موضوعی قوانین اقتضاء می‌کند که تدوین، با بهره‌برداری از بایگانی مجلس، به طور مداوم فعال باشد، تا مجموعه‌های سالانه و یا تخصصی به طور مرتب و منظم فراهم آید و بدین وسیله، نیازهای اجرایی به بهترین وجه تأمین گردد. بسیاری از قوانین نیازمند آئین‌نامه‌های اجرایی هستند که دولت (در اجرای قانون و یا حسب نیاز) آنها را تصویب می‌نماید. از آنجا که این آئین‌نامه‌ها برای به اجرا درآوردن صحیح قوانین است، مجموعه مدون باید هر دو (قوانین و آئین‌نامه‌ها) را دربرداشته باشد تا بدین وسیله، کارایی آن بهتر و بیشتر باشد. بدین مناسبت لازم می‌آید که واحد تنقیح برای کسب اطلاع و جمع‌آوری آئین‌نامه‌های دولتی به دستگاههای دولتی مراجعه نماید.

کمیسیونها و هیأت رئیسه مجلس می باشد، قلمرو کار مرکز در محدوده مورد نظر باید تنظیم گردد. اما این محدوده را نباید در محدوده زمان و مکان خاصی نگاهداشت، بلکه نمایندگان (فرداً و جمعاً) باید نسبت به مسائل مربوط آگاهی و اشراف کامل و جهان بینی وسیع داشته باشند. اهم مسائل و موضوعات را مورد اشاره قرار می دهیم:

یک- تحقیقات اساسی

با توجه به اینکه جامعه همواره درگیر و مبتلا به مسائل اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و نظایر آن می باشد، برای نیل به تصمیم گیری شایسته کوشش اصلی باید مصروف مطالعه اساسی در این موارد باشد، بدین معنا که امکانات و موانع داخلی، امکانات محتمل و موانع ایدئالی خارجی و همچنین، ملی یا جهانی بودن هر یک از قضایا باید مدنظر محققان قرار گیرد. بدیهی است که، در این موارد، می توان داده های مفیدی را از مراکز تحقیقاتی باز داخلی و خارجی اخذ نمود. انتشار نتیجه تحقیقات، خود به خود، موجب تشحیذ و خلاقیت اذهان نمایندگان خواهد شد. اما هنر اصلی در تحقیق، کاربردی نمودن آن می باشد که در این صورت، مجلس، با بهره گیری از نتایج حاصله، قادر به ایجاد تصمیم سیاسی و وضع قانون متناسب و مطمئن خواهد شد.

واجبات ملی محسوب می شود. منصفانه بپذیریم که مجلس باید قرین پژوهش و پژوهش باید قرین مجلس باشد تا نمایندگان با تنفس در یک فضای کاملاً تحقیقاتی قادر به سیاستگذاری و قانونگذاری و حل معضلات نظام سیاسی باشند. اگر مرکز تحقیقاتی را شرط لازم موجودیت مجلس امروزی بدانیم، اقبال و روی آوری مؤمنانه نمایندگان به دستاوردهای تحقیقاتی شرط لازم دیگری است که آنها را در ایفای وظایف خطیر نمایندگی دانا و توانا می سازد. برای نیل به این مقصود و ایجاد فضای تحقیقاتی، نمایندگان پیشتاز و هیأت رئیسه مجلس وظیفه سنگینی را برعهده دارند.

تأسیس مرکز پژوهشها، در دوره چهارم مجلس شورای اسلامی، اقدام شایسته ای به نظر می رسد. در اساسنامه این مرکز گروه های تحقیقاتی پیش بینی شده است. فرمول گسترده هسته تحقیقاتی و کارشناسی این مرکز را می توان به ترتیب ذیل تصویر نمود:

الف- تصویر موضوعی

نظر به اینکه مرکز پژوهشها در مجموعه مجلس شورای اسلامی قرار دارد و هدف آن انجام کارهای مطالعاتی و تحقیقاتی، به منظور ارائه تازه ترین اطلاعات و نظرات کارشناسی و مشورتی به نمایندگان،

دو- مطالعات تطبیقی و مقایسه‌ای تردیدی نیست که همه کشورهای، برای اجرای بهترین سیاست و تدوین بهترین قانون، در تلاش و تکاپو می‌باشند. بهره‌برداری از تلاش و کوشش دیگر کشورها و حتی استنساخ برخی از قوانین بیگانه، مفید و کارساز تواند بود. مطالعه موفقیت و یا شکست کشورها، در تصویب و یا اجرای قوانین، می‌تواند راهنمای خوبی برای قانونگذاری ما باشد. اما باید توجه داشت که اقتباس از تجربیات بیگانگان در کشور، بدون توجه به ابعاد جامعه شناختی قضیه، ممکن است دستگاه قانونگذاری کشور را به اشتباه بیندازد. علت شکست و عدم اجرای قوانین اقتباسی در کشور را باید ناشی از بی‌توجهی جامعه شناختی دانست. به هر حال، اهتمام مطالعاتی و تحقیقاتی به صورت تطبیقی و مقایسه‌ای را می‌توان یکی از کارهای مفید برای مرکز پژوهشها قلمداد نمود.

سه- بررسی و تنقیح قوانین گذشته نظام قانونی کشور مبتنی بر قوانین پرشماری است که اکثریت آنها مصوب قبل از نظام جمهوری اسلامی است. بنیانگذاری نظام نوین اقتضا می‌کند که قوانین گذشته مقایر با اصول و مبانی این نظام تغییر یابد و یا اصلاح شود. این تغییر و اصلاح امری نیست که، در کوتاه مدت، بتوان بدان دست یافت. کنار گذاشتن قوانین نیز موجب تعطیل شدن کارها و اختلال در امور خواهد بود. بنابراین، بهترین راه، یافتن چاره‌ای

است که بهترین نتیجه و کمترین صدمه را داشته باشد. در این خصوص، ماده ۴۲ آئین‌نامه داخلی مجلس، در بند ۲۴ خود ((کمیسیون ویژه برای بررسی قوانین شورای انقلاب و قبل از انقلاب)) را پیش بینی کرده است. به موجب ماده ۶۲ آئین‌نامه مذکور:

«از اولین دوره مجلس شورای اسلامی کمیسیون ویژه‌ای به منظور رسیدگی به قوانین گذشته، اعم از قوانین شورای انقلاب و قوانین قبل از انقلاب تشکیل می‌شود، این کمیسیون متناسب با انقلاب اسلامی، تغییرات لازم را در قوانین گذشته پیشنهاد می‌نماید که به صورت طرح یا لایحه مطابق آئین‌نامه در مجلس مطرح شود.»

کمیسیون، مذکور ظاهراً تاکنون در این خصوص اقدامی ننموده است. علت آنرا باید در حجم فراوان و پیچیدگی کار دانست. تغییر نظام قانونی در موارد متعدد امری نیست که نمایندگان، با آنهمه گرفتاری که دارند، به تنهایی از عهده آن برآیند. این کار حجیم، در وضع حاضر، در حد پروژه‌های متعدد تحقیقاتی متمرکز در مرکز پژوهشها تواند بود که با بررسی‌های همه جانبه آنرا، به تدریج، آماده و برای اقدام لازم در اختیار کمیسیون یادشده قرار دهند.

ب- تصویر سازمانی
تمرکز امور مطالعاتی و تحقیقاتی و همچنین خدمات کارشناسی مجلس در مرکز پژوهشها از پراکندگی کارهای علمی جلوگیری می‌نماید و نظرات منسجم و

می‌رسد.

دو- کمیسیونهای نظارتی و مشورتی
سنخیت کار این کمیسیونها با کار
گروههای تحقیقاتی متفاوت است. در این
کمیسیونها، نوعاً افراد کارشناس عالم و با
سابقه دعوت به کار می‌شوند تا با بررسی
طرح‌ها و لوایح و یا متون قانونی نظر
مشورتی و یا ارشادی خود را ارائه دهند. به
ذکر دو مثال در این خصوص اکتفا می‌کنیم:

۱- براساس ذیل اصل یکصد و سی و
هشتم قانون اساسی، ریاست مجلس
شورای اسلامی نظارت بر تصویب نامه‌ها و
آئین‌نامه‌های دولت را برعهده دارد تا در
صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد، با
ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران
بفرستد. کارشناسی و تشکیل کمیسیون
حقوقی در این خصوص، از طریق همکاری
مرکز پژوهشها، ریاست مجلس را، در ایفای
وظیفه قانونی خود، یاری خواهد نمود.

۲- قبلاً وظیفه واحد تنقیح قوانین را در
خصوص رایزنی و مشاورت، مورد اشاره
قرار داده‌ایم. جریان اداری قضیه در واحد
مذکور اصولاً مستقر می‌شود. اگر تمرکز
امور علمی و کارشناسی را در مرکز
پژوهشها بپذیریم، تأمین اعضای
کمیسیونهای مختلف تنقیح توسط این
مرکز، استقلال آنان را برای اظهار نظر و
مشورت صحیح تأمین خواهد نمود.

هماهنگی را در اختیار مجلس و نمایندگان
قرار می‌دهد. علاوه بر آن، باید توجه داشت
که مجلس کانون انتشار افکار و تمایلات
سیاسی است، در حالی که کسارهای
تحقیقاتی و خدمات کارشناسی، قبل از
آنکه وارد مجاری فکری سیاسی گردد، باید
با واقعیت‌های علمی مطابقت داشته باشد.
مرکز پژوهشها (درکنار مجلس و نه در
مجلس) تأمین‌کننده این نظر خواهد بود.
این نکته را نیز می‌توان اضافه نمود که
کارشناسان و محققان اصولاً شخصیت‌های
غیرسیاسی هستند که معمولاً از نزدیک
شدن به کانونهای سیاسی اجتناب می‌کنند.

دلایل مذکور تمرکز امور علمی و
کارشناسی را در مرکز پژوهشها توجیه
می‌کند. با قبول این نظر، صرفنظر از
تشکیلات عالی اداری مرکز که در اساسنامه
آن مقرر است، کارهای فنی مرکز را به ترتیب
دوگانه ذیل می‌توان سازماندهی نمود:

یک- گروههای تحقیقاتی و مطالعاتی

هر یک از این گروهها، که اعضاء آن نوعاً
از دانشگاهها و سایر مراکز علمی دعوت به
همکاری می‌شوند، حسب ضرورت و به
تشخیص مدیریت مرکز، با مسئولیت یکی
از محققان با سابقه تشکیل می‌شوند و
نیازهای علمی مجلس را تأمین می‌نمایند
برای جلوگیری از ناهماهنگی در تحقیقات،
تشکیل شورای عالی پژوهش، که اعضای
آن مسئولان گروهها باشند، لازم به نظر