

جایگاه قوانین آزمایشی در حقوق عمومی ایران

دکتر ناصرعلی منصوریان *

وحدید آگاه **

چکیده

بند نخست اصل ۸۵ قانون اساسی ایران با شرایطی، تقنین آزمایشی را تجویز نموده است؛ شیوه‌ای از قانون‌گذاری که ریشه در رویه شصت ساله مجلسین شورای ملی و سنا دارد. مطالعه رویکرد شکلی و ماهوی قانون‌گذار ایرانی در این اصل نشان می‌دهد که به جهت انتخاب بی‌مورد قالب تفویض اختیار به کمیسیون‌های داخلی مجلس، تقنین آزمایشی از همان ابتدا به بیراهه رفته و علاوه بر اصطکاک با ویژگی‌های شفافیت و اکثریتی بودن پارلمان و حق مردم در تعیین سرنوشت از طریق قانون‌گذاری، به سبب زاویه دید مقنن اساسی و عادی و فقدان عنصر ارزیابی - یکی از دو شاخصه اصلی قوانین آزمایشی - کارکردی ویژه و متمایز از آزمایش در قانون‌گذاری یافته است به نحوی که می‌توان ادعا کرد با گذشت سی سال از پیش‌بینی این موضوع در اصل ۸۵ قانون اساسی و علی‌رغم فهرست پر حجم قوانین آزمایشی تصویب شده، نظام حقوقی ایران فاقد قوانین واقعاً آزمایشی است.

کلید واژگان

پارلمان - اصل ۸۵ قانون اساسی - قانون آزمایشی - تفویض اختیار - حق تعیین سرنوشت.

مقدمه

قوانین آزمایشی آن چنان که از نام‌شان پیدا است مبین آزمون و خطا در امر قانون‌گذاری هستند. قوانینی که در زبان انگلیسی با Experimental Laws و در فرانسه با Lois Expérimentales شناخته شده و «در آمریکای پیشگام در امر ارزیابی قوانین و سیاست‌های عمومی»^۱، عنوان زیبای Sunset Law^۲ دارند: قوانینی با غروب مشخص. در عنوان «قانون آزمایشی» واژه آزمایشی یعنی «منسوب به آزمایش»^۳. آزمایشی که در فرهنگ‌های لغت در معانی «آزمون، امتحان، ابتلاء»^۴، «تجربه»^۵، «مشق»^۶، «بررسی درستی یا نادرستی یک فرضیه»^۷ و «سنجش و بررسی جهت ارزیابی... چیزی یا برای تشخیص مقبولیت و اعتبار»^۸ آمده و دقیقاً همین معانی در قوانین آزمایشی منظور است.

قوانین آزمایشی با دو ویژگی از سایر قوانین شناخته می‌شوند: نخست: موقتی بودن یا تصریح به مدت زمانی که قانون در طی آن اجرا می‌شود؛ شرطی ضروری که طبق آن قانون باید مدت‌دار باشد. بنابراین در این قوانین با نوعی سنت شکنی مواجه هستیم، زیرا، در قوانین غیرآزمایشی، قانون بدون محدودیت به زمانی خاص تا هنگامی که اصلاح، تکمیل یا نسخ نمی‌شد، معتبر می‌بود و در حقیقت همین مشخص نبودن زمان تغییر موجب شده بود تا از آنها به قوانین دائمی یاد

* استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی.

** کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی.

1. See: Les evolutions de l'évaluation, p.1. in: <http://webdroit.unige.ch>.

2. See: Bertil Cottier, "Les sunset Laws: des lois expérimentales à la mode américaine" in: Charles – Albert Morand, Évaluation Législative Et Lois Expérimentales, (Séminaire en valais, crans sur - Siere, 7-9 Octobre 1992), Universitaires D'Aix – Marseille, 1993, pp. 161-175.

۳. حسن، انوری؛ فرهنگ بزرگ سخن، تهران، سخن، چاپ اول، ۱۳۸۱، جلد ۱، ص ۹۳.

۴. علی اکبر، دهخدا؛ فرهنگ متوسط دهخدا، تهران، دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵، جلد ۱، ص ۳۳.

۵. سید محمدعلی، داعی الاسلام؛ فرهنگ نظام، تهران، دانش، چاپ دوم، ۱۳۶۲، جلد ۱، ص ۶۵.

۶. محمد، معین؛ فرهنگ فارسی، تهران، فردوس، چاپ اول، ۱۳۸۶، یک جلدی، ص ۲۷.

۷. غلامحسین، صدری افشار و دیگران؛ فرهنگ فارسی، تهران، فرهنگ معاصر، چاپ اول، ۱۳۸۸، جلد ۱، ص ۳۹.

۸. حسن، انوری؛ پیشین، ص ۹۲.

شود. زیرا، فاصله زمانی تصویب تا اولین اصلاح می‌توانست از یک روز پس از لازم‌الاجرا شدن قانون تا نیم قرن بعد در نوسان باشد. اما، در قوانین آزمایشی حتماً و باید مدت زمان اعتبار قانون - که بنا به پیچیدگی موضوع و گستره فراگیری قانون متفاوت است - مشخص شود. دوم: برخورداری از عنصر ارزیابی که در طول اجرا، انجام می‌شود.^۹ ارزیابی به معنای سنجش و نقد است. اینکه قانون‌گذار از نخستین روز اجرای آزمایش و طی مقاطعی کوتاه مدت و منظم، اجرای قانون را در بوته نقد قرار دهد و تمامی زوایای آن را از نو بررسی و تحلیل نماید. در مبحث ارزیابی، سه نکته محور سنجش قوانین آزمایشی است که باید موضع پارلمان در مورد آنها کاملاً مشخص و شفاف باشد: اول: نهاد ارزیابی کننده. دوم: شیوه ارزیابی و ارائه نتایج آن. سوم: الزام پارلمان به تصمیم‌گیری در انتهای موعد مقرر در قانون. بر این اساس هر قانون برای برخورداری از وصف آزمایشی نیازمند دو شرط ضروری فوق‌الذکر با هم و به صورت عام مجموعی^{۱۰} است، به نحوی که فقد هر یک، قانون را از دایره آزمایشی بودن خارج می‌نماید.

در ایران از ابتدای تشکیل قوه مقننه، شیوه تصویب آزمایشی همراه همیشگی پارلمان بوده است. پدیده‌ای که از مجلس دوم شورای ملی آغاز^{۱۱} و تا واپسین سال‌های رژیم گذشته ادامه داشته است.^{۱۲} از این رو، می‌توان پیش‌بینی تقنین آزمایشی در اصل ۸۵ ق.ا. فعلی را میراث مجلسین شورای ملی و سنا دانست. امری که تحلیل آن به جهت گستردگی موضوع، پژوهش مستقل دیگری را می‌طلبد. در این نوشتار تقنین و قانون آزمایشی در نظام قانون‌گذاری ایران طی دو گفتار مطالعه شده است: در گفتار نخست رویکرد شکلی قانون‌گذار اساسی در اصل ۸۵ ق.ا. با تطبیقی بر اصلاحیه ۲۰۰۳ م.ق.ا. فرانسه بررسی شده و در گفتار دوم رویکرد ماهوی نویسندگان ق.ا. و عملکرد مجالس شورای اسلامی در مواجهه با قانون آزمایشی به چالش کشیده شده است.

گفتار نخست: قانون آزمایشی در قانون اساسی ایران با مطالعه‌ای تطبیقی در حقوق اساسی

فرانسه

در این گفتار ابتدا اصل ۸۵ به عنوان مبنای قانونی تقنین آزمایشی در ایران و سپس این مهم در ق.ا. فرانسه مطالعه می‌شود.

بند اول: رسمیت قانون آزمایشی در اصل ۸۵

برقراری تقنین آزمایشی در رژیم سیاسی گذشته و تسلیم شدن همگان در برابر رویه‌ای^{۱۳} که تا پیروزی انقلاب اسلامی هیچ‌گاه مبنای قانونی نیافت^{۱۴}، در جمهوری اسلامی ایران نیز ادامه پیدا کرد و حتی این بار با درج در ق.ا.

^۹ Jacques Chevallier, "Les Lois Expérimentales Le Cas Francias" in: Charles – Albert Morand, Op. cit, p. 127.

^{۱۰} هرگاه حکم به مجموع من حیث المجموع تعلق گیرد یعنی حکم به همه افراد به صورت مجموع و با هم بار شود آن را عام مجموعی می‌نامند: عیسی، ولایی؛ اصول فقه ۱ و ۲، قم، دارالفکر، چاپ هفتم، ۱۳۸۷، ص ۳۲.

^{۱۱} قانون اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلیحه مصوب ۲۱ رجب ۱۳۲۹ هـ. ق. کمیسیون عدلیه.

^{۱۲} قانون اجازه اصلاح پاره‌ای از مواد قانون دادرسی و کیفر ارتش و نسخ بعضی از مواد قانون مذکور و عناوین و مواد قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۵۴/۲/۲۸ که طبق آن به دولت اجازه داده شد لایحه مذکور را بعد از تصویب کمیسیون‌های دادگستری مجلسین اجرا کند و پس از دو سال لایحه نهایی را تقدیم مجلسین نماید.

^{۱۳} نگاه کنید به: ۱. کریم، سنجابی؛ حقوق اداری، تهران، بی‌نا، چاپ سوم، بی‌تا، ص ۲۷۳: «بحث درباره این رویه قانون‌گذاری [تقنین آزمایشی] و اینکه آیا اطلاق عنوان قانون به این مقررات صحیح است یا خیر فاقد نتیجه عملی است زیرا، از طرفی این رویه سنت شده ...». ۲. استدلال هیأت رئیسه مجلس شورای ملی در زمان تفویض اختیارات ویژه به دکتر مصدق که در پاسخ به نامه مخالفت آمیز آیت‌الله کاشانی، سابقه اعطای اختیارات قانون‌گذاری به کمیسیون‌های پارلمانی را یادآور شدند: محمد، زرننگ؛ تحول نظام قضایی ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۱، جلد ۲، ص ۹۳-۹۲.

جایگاهی محکم‌تر یافت. پاراگراف اول اصل ۸۵ ق.ا. به قوانین آزمایشی اختصاص دارد: «سمت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند، ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار بعضی از قوانین را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌نماید به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود». قانون‌گذار اساسی در صدر این اصل با الهام از آموزه‌های تفکیک قوا و به زیبایی، اصل بنیادین غیرقابل انتقال بودن سمت نمایندگی را عنوان کرده است و بلافاصله نتیجه‌گیری کرده که «مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را تفویض نماید». اما در ادامه با ذکر یک استثناء، کمیسیون‌های داخلی را با شرایطی مجاز به جعل قانون دانسته است.

الف) توصیف اصل ۸۵

با مروری بر اصل ۸۵، شرایط اصلی تصویب قانون آزمایشی را واکاوی می‌نماییم:

۱. صلاحیت انحصاری مجلس شورای اسلامی در تفویض قانون‌گذاری

به موجب اصل ۸۵: «مجلس نمی‌تواند ... ولی در موارد ضروری می‌تواند ...». بنابراین صرفاً مجلس از صلاحیت تفویض قانون‌گذاری به کمیسیون‌های داخلی برخوردار است. موضوعی که در صدر ماده ۱۶۸ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس^{۱۵} نیز تصریح شده است: «در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد ... اختیار تصویب آزمایشی ... را به کمیسیون‌ها ... تفویض می‌کند». این مهم در یکی از نظریات شورای نگهبان در اعمال اصل ۹۴ ق.ا.^{۱۶} به شایستگی تبیین شده که شرح آن به این قرار است: مجلس در اجرای ماده ۳۹۷ آیین‌نامه ماده ۵۹ قانون امور گمرکی مصوب ۵۰/۳/۳۰ که اصلاح آیین‌نامه را در صلاحیت کمیسیون دارایی مجلس شورای ملی دانسته بود، لایحه الحاقیه ماده ۲۶۸ آیین‌نامه موصوف را بدون طرح در مجلس به کمیسیون امور اقتصاد و دارایی ارجاع و مصوبه کمیسیون را جهت مطابقت با ق.ا. و شرع به شورای نگهبان ارسال می‌دارد. شورای نگهبان در پاسخ چنین اظهار می‌دارد: «... کمیسینی که طبق قانون مذکور، حق تصویب آیین‌نامه را داشته، کمیسیون مجلس شورای طاغوتی است و کمیسیون مجلس شورای اسلامی قائم‌مقام آن نمی‌باشد. به نظر می‌رسد که باید تصویب این ماده الحاقی به کمیسیون از جانب م.ش.ا. مستقلاً داده شود...»^{۱۷}. مجلس نیز در نامه دومی با ذکر اینکه «از آنجا که قوانین قبلی تا نسخ آن قابل اجرا است، بنابراین حقوقی که به موجب آن قوانین تفویض شده نیز جنبه قانونی داشته و قابل اجرا است» بر نحوه تصویب خود اصرار می‌نماید که شورا نیز بار دیگر اعلام می‌دارد: «مطابق اصل ۵۸ ق.ا. اعمال قوه مقننه از طریق م.ش.ا. است ... بنابراین در نظام ج.ا. و در سایه حکومت ق.ا.ج.ا. هنگامی کمیسیون‌های داخلی می‌توانند به وضع برخی از قوانین بپردازند که این اختیار صریحاً از ناحیه م.ش.ا. به آنها تفویض گردد... با تغییر رژیم، موضوع ماده ۵۹ موصوف منتفی شده زیرا، دیگر کمیسیون دارایی مجلس شورای ملی وجود خارجی ندارد، بلکه مجلس جدید در نظامی جدید و با کمیسیون‌هایی به سبک جدید به وجود آمده

^{۱۴}. تفویض اختیار قانون‌گذاری به کمیسیون‌های داخلی و دولت اعم از وزرا یا نخست‌وزیر در هیچ یک از تجدیدنظرهای ق.ا. مشروطه مطرح نشد. نگاه کنید به: علی‌اکبر، جعفری ندوشن و حسن، زارعی محمودآبادی؛ تجدیدنظرهای چندگانه در قانون اساسی مشروطه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲.

^{۱۵}. مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ که با اصلاحات فراوان بعد از آن، هم اکنون مجرا است.

^{۱۶}. اصل ۹۴ ق.ا.: «کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی باید به شورای نگهبان فرستاده شود. شورای نگهبان موظف است آن را ... از نظر انطباق بر موازین اسلام و قانون اساسی مورد بررسی قرار دهد و چنانچه آن را مغایر ببیند برای تجدیدنظر به مجلس باز گرداند ...».

^{۱۷}. نظریه شماره ۲۷۰۶/م مورخ ۱۳۶۰/۴/۳ شورای نگهبان.

است...^{۱۸}. بنابراین طبق این نظریه که به درستی و با عنایت به موازین حقوقی اعلام شده، اصلاح کلیه قوانین نسخ نشده مصوب کمیسیون‌های داخلی مجلسین شورای ملی و سنا باید از طریق فرآیند اصل ۸۵ ق.ا. صورت گیرد.

همچنین به نظر می‌رسد قوه قضائیه در اجرای بند ۲ اصل ۱۵۸ مبنی بر «تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی» و قوه مجریه به هنگام ارائه لوایح^{۱۹} می‌توانند درخواست کنند تا لایحه به صورت آزمایشی تصویب شود^{۲۰} و مجلس نیز طبق نص اصل ۸۵ می‌تواند با این درخواست موافقت یا مخالفت نماید. امری که ماده ۱۶۹ آیین‌نامه داخلی مجلس نیز بر آن تأکید دارد: «هرگاه دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان «قبل از شروع رسیدگی نهایی در مجلس»^{۲۱} تقاضای ارجاع طرح یا لایحه‌ای را طبق اصل ۸۵ به کمیسیون یا کمیسیون‌های مجلس ... بنمایند، این تقاضا در جلسه علنی اعلام و به ترتیب در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد».

۲. ضرورت شأن تصویب آزمایشی قانون

اصل ۸۵ صلاحیت مجلس را به «موارد ضروری» و «بعضی قوانین» محدود نموده است. قیودی که نشان می‌دهند تصویب قوانین با طرح در جلسه علنی و مشارکت همه نمایندگان، اصل و تصویب آزمایشی استثنا و خلاف اصل می‌باشد. ماده ۱۶۸ آیین‌نامه داخلی مجلس نیز در توضیح این مهم اظهار می‌دارد: «در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد ... اختیار تصویب بعضی از قوانین را که جنبه دائمی دارند به کمیسیون‌های خود تفویض می‌کند». نحوه انشای این ماده به گونه‌ای است که از مفهوم مخالف آن بر می‌آید قوانین به دو دسته با ماهیت دائمی و موقت تقسیم شده و صرفاً گونه نخست را می‌توان طبق اصل ۸۵ تصویب کرد. موضوعی که از نظر شورای نگهبان نیز پنهان نبوده و به آن اشاره شده است: مجلس در ۷۱/۵/۲۱ با اجرای آزمایشی ماده واحده‌ای مصوب کمیسیون امور اقتصادی به مدت سه سال موافقت نمود که وفق تبصره ۳ آن، مهلت اجرای قانون ۳ ماه از تاریخ تصویب بود! شورای نگهبان نیز به درستی و با تفسیری ماهوی اظهار داشت که: «چون پس از گذشت ۳ ماه مذکور در تبصره ۳، موضوعی برای پرداخت‌های مذکور در ماده واحده باقی نمی‌ماند ... اجرای آزمایشی آن معنی ندارد. لذا این قانون جزء قوانین دائمی است و تصویب آن توسط کمیسیون، خلاف اصل ۸۵ شناخته شد»^{۲۲}.

شایان ذکر است که هر چند ورود قیود «ضروری» و «بعضی قوانین» از باب «احتیاط»^{۲۳} و با هدف محدود نمودن استفاده از تصویب آزمایشی بوده است، اما از آنجا که تشخیص این دو مورد با خود مجلس است و شورای نگهبان نمی‌تواند صرفاً به جهت استفاده مکرر از این اصل، مصوبه آزمایشی مجلس را مغایر با ق.ا. بداند، این قیود فاقد ضمانت اجرا است^{۲۴}. به عبارت بهتر در این حوزه، نمایندگان مجلس در مقام متولی، خود باید حرمت امامزاده را نگه دارند و در این مقام ناظری جز چشمان تیزبین شهروندان در عدم انتخاب مجدد آنها نیست.

^{۱۸}. نظریه شماره ۲۹۳۴ مورخ ۱۳۶۰/۴/۲۳ شورای نگهبان. نگاه کنید به: حسین، مهرپور؛ مجموعه نظریات شورای نگهبان، تهران، کیهان، چاپ اول، ۱۳۷۱، جلد ۱ (دوره اول از تیرماه ۱۳۵۹ تا تیرماه ۱۳۶۵)، ص ص ۵۴-۵۹.

^{۱۹}. اصل ۷۴ ق.ا.؛ «لوایح قانونی پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود...».

^{۲۰}. برای نظر مخالف که قوای قضائیه و مجریه را در موضوع درخواست اجرای آزمایشی صالح نمی‌داند. نگاه کنید به: نعمت، احمدی؛ نگاهی به اصل ۸۵ قانون اساسی و قوانین آزمایشی در:

<http://www.nematahmadi.ir>.

^{۲۱}. این عبارت به موجب بند ۷ ماده ۳۴ قانون اصلاحی آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۸۷/۹/۲۶ به ماده ۱۶۹ اضافه شده است.

^{۲۲}. نظریه شماره ۳۹۶۷ مورخ ۱۳۷۱/۷/۱۲ شورای نگهبان در مرحله اول بررسی «لایحه به قطعی منظور نمودن پرداخت حقوق ایام بلا تکلیفی کارگران کارگاه‌های تعطیل شده بر اثر جنگ تحمیلی». نگاه کنید به: مرکز تحقیقات شورای نگهبان، مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره چهارم (خرداد ۱۳۷۱ تا خرداد ۱۳۷۵)، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ص ۴۴-۴۷.

^{۲۳}. محمدعلی، تسخیری؛ در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (توضیح مبانی و شرح الزامات قانون)، ترجمه محمد سپهری، تهران، مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ۴۵۱.

^{۲۴}. ناصر، کاتوزیان؛ «نقدی تحلیلی بر پیش نویس قانون اساسی» در: گامی به سوی عدالت (مجموعه مقالات)، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۷۸، جلد ۱، ص ۲۶۷.

۳. کمیسیون‌های داخلی مجلس: واضح قوانین آزمایشی

به موجب اصل ۸۵: «مجلس ... می‌تواند اختیار وضع ... را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند ...». کمیسیون‌هایی که با توجه به ارجاع اصل ۶۶،^{۲۵} تعداد آن در آیین‌نامه داخلی مجلس احصاء شده و البته در گذر زمان تغییر کرده است.^{۲۶} هم اکنون به موجب مواد ۲۹ و ۵۹ قانون مذکور، کمیسیون‌های مجلس شامل سه دسته ۱- خاص متشکل از کمیسیون‌های تحقیق، تدوین آیین‌نامه داخلی و اصل ۹۰. ۲- تخصصی. ۳- ویژه می‌باشند که با عنایت به موقتی بودن کمیسیون ویژه و تشکیل آن در موارد مهم و استثنایی^{۲۷}، منظور از کمیسیون‌های داخلی در اصل ۸۵، قسم تخصصی آنهاست که به صورت مشترک^{۲۸} نیز می‌تواند تشکیل شود، تعداد آنها ۱۳ کمیسیون می‌باشد^{۲۹} و بند ۷ ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی مجلس به آن تصریح دارد: «هر یک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس ... در محدوده تخصصی خود دارای وظایف و اختیاراتی به شرح زیر می‌باشند: ... ۷- بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح ... که طبق اصل ۸۵ به آنها محول می‌گردد» بنابراین کمیسیون خاصی جهت اعمال اصل ۸۵ وجود ندارد و طرح‌ها و لوایح به فراخور موضوع به کمیسیون‌های سیزده گانه ارجاع می‌شوند.

دکتر کاتوزیان، استاد ممتاز حقوق ایران با تردید در طبیعت قوانین آزمایشی و ارزیابی آنها در ماهیتی مختلط از قانون و آیین‌نامه، قائل به دو شأن متفاوت از این مصوبات شده‌اند: اول: حالتی که کمیسیون در حد تفویض شده، قانون‌گذاری نموده که در این صورت، مصوبه کمیسیون، قانون است. دوم: وضعیتی که کمیسیون از حدود واگذار شده، تجاوز نموده که در این حالت مصوبه کمیسیون نه قانون که آیین‌نامه است و از این رو، اولاً: محاکم تکلیفی در اجرای آن ندارند.^{۳۰} ثانیاً: دیوان عدالت اداری می‌تواند به دلیل سوءاستفاده از اختیارات، این مقررۀ خلاف قانون را ابطال کند.^{۳۱} زیرا، این قوانین پیش از تصویب نهایی مجلس قدرت قانون کامل را نداشته و اعتبار آن محدود به قانونی است که مبنای اعطای اختیار قرار گرفته است.^{۳۲} نگاهی که از نظر نویسندگان و با عنایت به اصولی همچون ۸۵، ۹۳، ۹۴ و شمول نظارت شورای نگهبان بر مصوبات کمیسیون‌های داخلی مجلس، مطابقتی با ق.ا. کنونی نداشته و صرفاً در چهارچوب نظریه‌ای آرمانی یا پیشنهادی برای اصلاح ساختار تقنین آزمایشی قابل قبول است.

ب) در مذمت تفویض اختیار

۲۵. اصل ۶۶ ق.ا. : «ترتیب انتخاب رئیس و هیأت رئیسه مجلس و تعداد کمیسیون‌ها و ... به وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس معین می‌گردد».
۲۶. به عنوان مثال نگاه کنید به: ۱- ماده ۴۲ آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۶۱/۳/۲۳ که طبق آن تعداد کمیسیون‌های دائمی به جز کمیسیون‌های ویژه ۲۰ مورد است. ۲- مواد ۳۴ الی ۴۵ آیین‌نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۷۸/۷/۱۸ در توضیح ۱۲ کمیسیون تخصصی که با تصویب ماده ۴۰ مکرر در اصلاحیه ۱۳۸۷/۹/۲۶ (اضافه شدن کمیسیون شوراها و امور داخلی)، تعداد کمیسیون‌های تخصصی به ۱۳ رسید.
۲۷. ماده ۵۹ آیین‌نامه داخلی مجلس: «در مسائل مهم و استثنایی که برای کشور پیش می‌آید و در این خصوص تشکیل کمیسیون ویژه‌ای برای رسیدگی و تهیه گزارش ضرورت پیدا می‌کند، به پیشنهاد حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان و تصویب مجلس، این کمیسیون تشکیل می‌شود...».
۲۸. ماده ۵۸ آیین‌نامه داخلی مجلس: «در مورد طرح‌ها و لوایحی که به تشخیص هیأت رئیسه به دو یا چند کمیسیون ارتباط اساسی داشته باشد، کمیسیون مشترک تشکیل می‌گردد...».
۲۹. به ترتیب وفق مواد ۳۴ الی ۴۰، ۴۰ مکرر، ۴۱ الی ۴۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، کمیسیون‌های تخصصی عبارتند از ۱- آموزش و تحقیقات. ۲- اجتماعی. ۳- اقتصادی. ۴- امنیت ملی و سیاست خارجی. ۵- انرژی. ۶- برنامه و بودجه و محاسبات. ۷- بهداشت و درمان. ۸- شوراها و امور داخلی کشور. ۹- صنایع و معادن. ۱۰- عمران. ۱۱- فرهنگی. ۱۲- قضایی و حقوقی. ۱۳- کشاورزی، آب و منابع طبیعی.
۳۰. اصل ۱۷۰ ق.ا. : «قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین ... است خودداری کنند...».
۳۱. بند ۱ ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی و ۸۵/۹/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام: «حدود صلاحیت و اختیارات هیأت عمومی دیوان به شرح زیر است: ۱- رسیدگی به شکایات ... از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات دولتی ... از حیث ... سوءاستفاده از اختیارات...».
۳۲. ناصر، کاتوزیان؛ فلسفه حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۷۷، جلد ۲ (منابع حقوق)، ص ۸۶.

۱. مغایرت اصل ۸۵ با اصل منع تفویض اختیار در حقوق عمومی

در اصل ۶۸ نخستین پیش نویس ق.ا.^{۳۳} تفویض اختیار پیش‌بینی نشده بود: «سمت نمایندگی قائم به شخص و منصب ملی است و قابلیت تفویض به دیگری ندارد. هیچ نماینده‌ای حق ندارد در رأی دادن به دیگری وکالت دهد و مجلس نیز نمی‌تواند قانون‌گذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند»^{۳۴}. اما این اصل مترقی در سال ۵۸ با ورود یک استثنا تخصیص خورده و مخدوش شده است. از این رو، ایراد اصل منع تفویض اختیار برخلاف صحت این امر در حقوق خصوصی^{۳۵} به رغم درج در ق.ا. و برخورداری از مبنای قانونی وارد می‌باشد و اتفاقاً در اینجا انتقاد بر نویسندگان ق.ا. است که امری خلاف اصل را در ق.ا. گنجانده‌اند^{۳۶}. موضوعی که موجب شد تا به هنگام بازنگری ق.ا. در سال ۶۸ و گنجانیدن تفویض اختیاری دیگر^{۳۷}، قبح مطلب از بین رفته و به صورت امری عادی درآمد. در مشروح مذاکرات می‌خوانیم:

«تفکیک قانون‌گذاری از قوه مقننه در هر موردی می‌تواند خلاف طبیعت تفکیک قوا باشد. اما این کار را ق.ا. کرده... من این را [واگذاری تصویب اساسنامه‌ها به دولت یا کمیسیون‌ها در بند دوم اصل ۸۵] منافاتی با این اصل که قانون‌گذاری بر عهده قوه مقننه و مجلس است نمی‌دانم چون اگر تصویب شود یک استثنای سومی است...»^{۳۸}.

اما باید در نظر داشت که هر چند جایگاه درج استثنائات و موارد خلاف اصل در ق.ا. است، اما افزایش تعداد آنها و حرکت به سمت تخصیص اکثر قبیح و به قول اصولیین مستهجن بوده^{۳۹} و صرف پیش‌بینی در ق.ا. از زشتی ورود استثنا به اصل بنیادین حقوق عمومی نمی‌کاهد. زیرا، شأن نزول استثنا، صرفاً مواردی خاص برای خروج از بن‌بست و کارایی بیشتر نظام حقوقی است. آنهم در صورتی که واقعاً جز مخدوش شدن اصول راه دیگری نباشد. اما در قضیه مطروحه، اگر خبرگان ق.ا. واقعاً نیت تقنین آزمایشی داشت، به سادگی می‌توانست اولاً: قانون‌گذاری آزمایشی را نه در چهارچوب تفویض اختیار که در قالب فرآیند عادی تقنین قرار دهد. فرآیندی با دو شور یکی در کلیات و دیگری در جزئیات و با مشارکت همه نمایندگان در جلسه علنی^{۴۰} و البته کارشناسی موضوع از طریق کمیسیون‌های مربوطه. ثانیاً: علاوه بر محدودیت زمانی، تعیین نحوه ارزیابی - دیگر خصیصه اصلی این قوانین - را در متن قوانین آزمایشی الزامی نماید^{۴۱}. ضمن آنکه می‌توان پا را فراتر هم گذاشت و با توجه به اینکه ذکر دو ویژگی مذکور در صلاحیت ذاتی مجلس است، اعلام نظر نمود که این مهم اساساً نیازی به درج در ق.ا. نداشت.

^{۳۳}. در خصوص آشنایی با نویسندگان و نحوه تدوین این پیش‌نویس نگاه کنید به: ناصر، کاتوزیان؛ «گذری بر تدوین پیش‌نویس قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱، پاییز ۸۲، صص ۱۱۵-۱۳۷.

^{۳۴}. به نقل از: ناصر، کاتوزیان؛ «نخستین پیش‌نویس رسمی قانون اساسی» در: گامی به سوی عدالت، پیشین، صص ۲۱۰.

^{۳۵}. نگاه کنید به: محمدجعفر، جعفری لنگرودی؛ مقدمه عمومی علم حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ هشتم، ۱۳۸۳، صص ۲۳ و ۱۷۱-۱۷۰.

^{۳۶}. در این خصوص جهت مطالعه نقدی قاطع و به دور از واژگانی چون «به نظر می‌رسد»، «قابل تأمل» و امثالهم نگاه کنید به: ناصر، کاتوزیان؛ «نقدی تحلیلی بر پیش‌نویس قانون اساسی» پیشین.

^{۳۷}. در سال ۶۸، پاراگراف دومی به اصل ۸۵ افزوده شد: «همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل ۷۲ به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد...».

^{۳۸}. عباسعلی، عمید زنجانی؛ در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، چاپ دوم، ۱۳۸۱، جلد ۲، صص ۱۱۲۰.

^{۳۹}. نگاه کنید به: ابوالحسن، محمدی؛ مبانی استنباط حقوق اسلامی یا اصول فقه، تهران، دانشگاه تهران، چاپ هجدهم، ۱۳۸۳، صص ۹۹.

^{۴۰}. نگاه کنید به: ۱- رضا، جلالی؛ راهنمای تحلیل نیاز قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۷، صص -

صص ۱۲۹-۱۲۷ و ۱۴۷-۱۴۸. ۲- جعفر، بوشهری؛ حقوق اساسی، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۴، جلد ۲، صص ۹۵-۹۷.

^{۴۱}. علیرضا، رخشنده‌رو؛ «چگونگی ارزیابی آثار اجرایی قوانین و به کارگیری سیستم بازخورد» در: همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۶، صص ۱۵۱. که به عنوان راهکار قوانین آزمایشی عنوان کرده‌اند مجلس جدا از قالب اصل ۸۵، می‌تواند مدت اجرا را در قانون مشخص کند.

۲. اصل ۸۵: زمینه‌ساز مغایرت با ویژگی شفافیت پارلمان

شفافیت به عنوان یکی از ویژگی‌های ذاتی پارلمان‌ها در مقایسه با قوه مجریه - که نه تنها فرآیند اتخاذ تصمیمات فردی که حتی تصمیمات جمعی آن در قالب مصوبات هیأت دولت یا وزیران در مقابل دید رأی دهندگان قرار نداشته و غالباً «پشت درهای بسته» انجام می‌شود و تنها خروجی آن یعنی متن مصوبات در اختیار مردم قرار می‌گیرد^{۴۲} - مستلزم تقنین در دید همگان است. اینکه تمامی موافقت‌ها، مخالفت‌ها و پیشنهادها نمایندگان در زمان وضع قانون از طریق رسانه‌ها و روزنامه رسمی^{۴۳} در معرض دید شهروندان باشد «تا مردم بتوانند دلایل اتخاذ تصمیمات قانون‌گذار را بدانند»^{۴۴}. چه‌اینکه «دموکراسی از اجتماع نیرو گرفته و امری مربوط به همگان است و از این نظر پنهان کاری دشمن دموکراسی بوده و می‌تواند به لحاظ اعمال برخی مصلحت‌ها، نهایتاً به بی‌خبری گسترده مردم از مسائلی که مورد علاقه همگان است بینجامد»^{۴۵}. تقنین در صحن علنی مجلس، سهمی عمده در «مشروعیت بخشی قوانین»^{۴۶} و برقراری «شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات»^{۴۷} از عناصر «حکمرانی مطلوب»^{۴۸} دارد و به زعم نویسندگان قسمتی از این حق از طریق علنی بودن بحث‌های نمایندگان در زمان تصویب قانون حاصل می‌شود. حق آگاهی مردم، حقی اساسی و از حقوق بنیادین بشر است که مآلاً موجبات پاسخگویی حاکمیت و از جمله مجلس را فراهم آورده و در بعدی کلان‌تر به تقویت دموکراسی می‌انجامد^{۴۹}. اما قرارداد تصویب آزمایشی قوانین در قالب تفویض اختیار به کمیسیون‌های داخلی که ظاهراً مصداقی از «مجلس» در اصل ۶۹ ق.ا: «مذاکرات مجلس باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود...» نیستند، زمینه را برای قانون‌گذار عادی فراهم نموده تا ضمن تصویب آیین‌نامه داخلی مجلس، شهروندان را از حق آگاهی عمومی نسبت به مباحث در گرفته حین تصویب قانون و دسترسی به مشروح مذاکرات^{۵۰} محروم نماید. کمیسیون‌هایی که صرفاً به روی نمایندگان باز بوده^{۵۱} و رسانه‌ها و شهروندان به طور مطلق و مسئولین قوه مجریه - بدون اذن کمیسیون^{۵۲} - از حضور در آنها به عنوان مستمع محرومند و صورت جلسات آنها نیز علی‌رغم ثبت و

۴۲. رؤیا، معتمدنژاد؛ جزوه درس آزادی‌های عمومی، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۷، ص ۱۴.

۴۳. Official Journal.

۴۴. هرمز، یزدانی زنون؛ «نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، نشریه حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱، تابستان ۸۸، ص ۲۸۰.

۴۵. همان، ص ۲۷۶.

۴۶. رضا، جلالی؛ پیشین، ص ۱۲۸.

۴۷. نگاه کنید به: ۱- حسام، نقیبی مفرد؛ حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، تهران، شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۸۹، صص ۱۲۵-۱۲۳. ۲- مرکز اقتصاد بخش خصوصی، «حکمرانی مردم‌سالار: عنصر اصلی اصلاحات سیاسی و اقتصادی»، ترجمه بهروز تصدیقی در: احمد میدری و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۳، صص ۳۶۲-۳۶۱. ۳- ای. اسکاپ؛ «حکمرانی خوب چیست؟»، ترجمه مهدی هداوند، اقتصاد سیاسی، سال دوم، شماره ۸، ۱۳۸۴، صص ۱۴۹-۴. محمد حسین، زارعی؛ «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰، پاییز و زمستان ۸۳، صص ۱۵۶، ۱۶۰ و ۱۶۲. نیز در خصوص آزادی اطلاعات نگاه کنید به: سانازالسادات، جعفری؛ «بررسی لایحه آزادی اطلاعات با تکیه بر اسناد و قوانین بین‌المللی»، خبرنامه کانون وکلای دادگستری استان اصفهان، سال سوم، شماره ۳۵، خرداد ۸۸، صص ۸۶-۸۰.

۴۸. Good Governance.

۴۹. محمدحسن، حبیبی؛ «بررسی حق آگاهی مردم به عنوان یک حق اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱، پاییز ۸۲، صص ۶۶، ۶۸ و ۹۶. نیز نگاه کنید به: سیدمحمد، هاشمی؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، میزان، چاپ نهم، ۱۳۸۳، جلد ۲، ص ۱۱۳.

۵۰. برگرفته از چکیده طرح پژوهشی مهدی مهدیزاده با عنوان «طرح توجیهی پیش‌نویس قانون آگاهی همگانی از مشروح مذاکرات نهادهای شورای»، ۱۳۸۱ در: اکبر، رسولی؛ کارنامه پژوهشی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی ریاست جمهوری، تهران، اداره کل مذکور، چاپ اول، ۱۳۸۴، صص ۵۱-۵۰.

۵۱. طبق ماده ۱۴۹ آیین‌نامه داخلی مجلس، صرفاً نمایندگان غیر عضو می‌توانند بدون حق رأی در کمیسیون مربوطه حاضر شوند.

۵۲. به موجب ماده ۱۴۸ آیین‌نامه داخلی مجلس: «کمیسیون‌ها موظفند در موقع رسیدگی به طرح‌ها از وزرا و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط دعوت به عمل آورند».

ضبط، منتشر نشده و جایی بهتر از بایگانی مجلس ندارند^{۵۳}؛ و به نوعی راه فراری است برای مجلس که در کمال آرامش، قوانین موردنظر خود را تصویب نموده و از رویارویی با افکار عمومی بپرهیزد.

۳. مغایرت اصل ۸۵ با خصیصه اکثریتی بودن مجلس و قانون

«یکی از جهات مشخصه مجلس، جمعی بودن آن است»^{۵۴} و مجلس شورای اسلامی نیز، آن چنان که از لفظ «شورا» در نامش پیدا است در مشارکت و اکثریت معنا می‌یابد. در حقوق اساسی پارلمان مظهر اراده عموم و نماینده اکثریت جامعه فرض می‌شود. از این رو، بدیهی است که محصول نهاد تجلی اراده عمومی، نیز از این ویژگی برخوردار باشد. البته باید توجه داشت، همان‌طور که ممکن است نمایندگانی تنها با برتری چند رأی نسبت به دیگران به پارلمان راه یابند، درخصوص خروجی پارلمان نیز، چه بسیار قوانینی که با حداقل آرای ممکن که اتفاقاً از سوی نمایندگانی که با حداقل آراء وارد پارلمان شده‌اند، به تصویب برسد و واقعاً این قوانین، مظهر اراده ملی نباشد. اما اینجا نه با پدیده‌ای مطلق که با فرضی مواجه هستیم که تا به حال بهترین شیوه برای اعمال حاکمیت مردم بر مردم بوده است^{۵۵}.

اما قانون صرفاً به جهت جایگاه منشأ خود یعنی پارلمان، «مبین اراده عمومی، منعکس کننده روح کلیه اعضای جامعه»^{۵۶} و «تحقق خواسته‌ها و آرمان‌های ملت»^{۵۷} توصیف نشده و ضروری است تا در خود پارلمان نیز، قاعده دموکراسی یعنی احراز اکثریت رعایت شده و مصوبات پارلمان با حضور اکثریت نمایندگان، بحث و مذاکره و سرانجام تصویب شود. پس برای اینکه قانون، «مظهر اراده ملت»^{۵۸} یا به عبارتی «برترین نماد اراده ملت»^{۵۹} باشد، وجود دو عنصر واجب است؛ اول: اکثریت مردم با رضایت و انتخاب آزادانه خود، وضع قانون را به نمایندگان تفویض نمایند. دوم: در خود پارلمان نیز با عنایت به بعید یا نادر بودن اتفاق نظر، قانون محصول نظر اکثریت نمایندگان و نه صرفاً جمع اندکی از آنها باشد. نمایندگانی که «مجمع رسمی آنها در مقام مبعوثان ملت و قوه علمیه کشور»^{۶۰} و نمایش رسمی آنها در شأن ایفای نقش قوه مقننه، جلسات مجلس شورای اسلامی^{۶۱} و نه کمیسیون‌های داخلی است. اما قانون مصوب حداکثر ۱۵ نفر عضو کمیسیون را نمی‌توان مظهر اراده عمومی دانست. مصوبه‌ای که علی‌رغم برخورداری از عنوان قانون، تأیید شورای نگهبان، امضای رئیس جمهور و اجرا در سراسر کشور، حداکثر قانون به معنای شکلی است و نمی‌توان آن را ماهیتاً قانون ارزیابی نمود. چه اینکه قانون در معنای حقیقی خود همان‌طور که از زمان رساله دفتر تنظیمات (کتابچه غیبی)، نخستین اثر میرزا ملکم خان - ارائه شده در عصر ناصری و پیش از تشکیل مجلس شورای ملی - با اظهار اینکه «قانون باید در

۵۳. ماده ۵۶ آیین‌نامه داخلی مجلس: «پس از آنکه مجلس یا کمیسیون‌ها (در خصوص قوانین آزمایشی) درباره طرح یا لایحه‌ای رأی نهایی داد، اسناد و اوراق و صورت جلسات مربوط به آن، در اداره کل قوانین مجلس بایگانی می‌شود».

۵۴. حبیب، دادفر؛ پارلمان، تهران، چاپ اطلاعات، ۱۳۴۳، ص ۲۵۷.

۵۵. ناصر، کاتوزیان؛ «اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره سوم، زمستان ۸۳، ص ۳۰۸.

۵۶. زرر، دل و کیو؛ فلسفه حقوق، ترجمه جواد واحدی، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۱۵۵.

۵۷. علی‌یار، ارشدی؛ حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران، سرمدی، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص ۷۰.

۵۸. در باب این گزاره نگاه کنید به: لوییز ماریا، دیزیکازو؛ «سیر دگرگونی مفهوم قانون در حقوق غرب»، ترجمه محمدرضا ویژه، الهیات و حقوق (فصلنامه دانشگاه علوم اسلامی رضوی)، سال هفتم، شماره ۲۳، بهار ۸۶، صص ۲۰۷-۲۰۳.

۵۹. صدر ماده ۴ ق.ا. مراکش. نگاه کنید به: دفتر توافقات بین‌المللی ریاست جمهوری، قانون اساسی مراکش، ترجمه مهدی رستگار اصل، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۲۲.

۶۰. محمد حسین، نائینی؛ تنبیه الامة و تنزیه الملئ، با مقدمه و تعلیق روح‌الله حسینیان، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۸۷، ص ۷۴.

۶۱. مهدی، نظربور؛ آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم، دفتر نشر معارف، چاپ دوم، ۱۳۸۹، ص ۱۵۹.

مجلس تنظیمات به اتفاق کل اجزای مجلس نوشته شده باشد»^{۶۲}؛ مدنظر بوده، امری است مشارکتی که با حضور اکثریت نمایندگان - طبق حد نصاب مذکور در ق.ا. یا آیین نامه داخلی مجلس - رسمیت می یابد. شاید در این خصوص گفته شود:

«هنگامی که مجلس مدت اجرای موقت قانون را معین می کند در جریان آن مصوبه هم قرار می گیرد. یعنی متوجه می شود کمیسیون چه چیز را تصویب کرده و در واقع با تصویب مدت معین، مصوبه کمیسیون را هم به طور ضمنی تصویب می نماید»^{۶۳}.

اما این تلقی قابل تأمل است. زیرا، بحث حداکثر ده دقیقه ای نماینده تقاضاکنندگان ارجاع به کمیسیون ها و موافقت و مخالفت دو نفر با همان مدت^{۶۴} را نمی توان مشارکتی واقعی دانست. چه اینکه این مطالب صرفاً در ضرورت ارجاع بوده و به متن اصلی و جزئیات آن ارتباطی ندارد. ضمن آنکه از مجلس به عنوان مظهر شفافیت و عمل در مقابل چشمان ملت، انتظار انجام وظیفه به صورت تلویحی، ضمنی و در لفافه نمی رود. براین مبنا ارزیابی حضور مختصر و شکلی نمایندگان در تقنین آزمایشی به «تصویب ضمنی» چیزی جز توجیه تفویض اختیار نیست.

۴. مغایرت اصل ۸۵ با حاکمیت ملی و حق تعیین سرنوشت

فصل پنجم ق.ا. با عنوان زیبای «حق حاکمیت ملت و قوای ناشی از آن» صریحاً اظهار داشته که قوای سه گانه در ایران ریشه ای جز حاکمیت ملت ندارند. حتی که تفصیل آن در اصل ۵۶ عنوان شده است^{۶۵}. براین مبنا و به موجب اصل ۵۸ که اعمال قوه مقننه را از طریق مجلس می داند، مردم با انتخاب نمایندگان موردنظر خود در «انتخاباتی دموکراتیک»^{۶۶}، حق حاکمیت خود را در حوزه قانون گذاری اعمال می نمایند. به عبارت بهتر، حق تعیین سرنوشت شهروندان، بخشی از طریق انتخاب رئیس جمهور^{۶۷} و بخشی به واسطه انتخاب نمایندگان مجلس عینیت می یابد^{۶۸}. اما مردم این حق را به صورت مطلق به نمایندگان واگذار ننموده و برخلاف قوه مجریه که انتخابات آن برای واگذاری حق حاکمیت به یک نفر است، در قوه مقننه این حق به عده کثیری واگذار می شود تا با مشارکت یکدیگر آن را اعمال نمایند. پس واگذاری اعمال این حق به تعداد خیلی از نمایندگان، پشت درهای بسته، این حق خداداد را مخدوش ساخته

۶۲. البته با توجه به اینکه در این رساله منظور از مجلس تنظیمات، هیأت وزیران مرکب از پادشاه، سه نفر شاهزاده، پانزده نفر مشیر و هشت نفر وزیر است، قانون نیز در معنی عام یعنی مقررات دولتی مقصود است. با این حال مشارکتی بودن و اکثریتی بودن از این مهم قابل استفاده است. ضمن آنکه این رساله برای تشویق ناصرالدین شاه به اصلاحات سیاسی - اداری بوده و شاید آن زمان، اساساً صحبت از تشکیل پارلمان مانع انجام اصلاحات می شده است. نگاه کنید به: حجت الله، اصیل؛ رساله های میرزا ملکم خان ناظم الدوله، تهران، نی، چاپ اول، ۱۳۸۱، صص ۱۰ و ۳۹-۳۸.

۶۳. سید جلال الدین، مدنی؛ حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، سروش، چاپ دوم، ۱۳۶۹، جلد ۳ (قوه مقننه)، ص ۱۸۱.

۶۴. ماده ۱۷۰ آیین نامه داخلی مجلس: «به هنگام طرح تقاضای [ارجاع طرح یا لایحه طبق اصل ۸۵] در مجلس، نماینده دولت یا نماینده منتخب تقاضاکنندگان، دلایل ضرورت ارجاع طرح یا لایحه را حداکثر به مدت ده دقیقه بیان می نماید و سپس دو نفر مخالف و دو نفر موافق که قبلاً ثبت نام کرده اند و در صورت عدم ثبت نام، در مجلس نوبت گرفته اند، هر یک به مدت ده دقیقه صحبت کرده و آنگاه رأی گیری می شود».

۶۵. «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خدا است و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت این حق خداداد را از طرقی که در اصول بعد می آید اعمال می کند».

۶۶. برای آشنایی با این مفهوم نگاه کنید به: حسن، خسروی؛ «بررسی مفهوم انتخابات دموکراتیک»، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱، تابستان ۸۸، صص ۸۷-۱۱۳.

۶۷. اصل ۱۱۴ ق.ا.: «رئیس جمهور برای مدت چهار سال با رأی مستقیم مردم انتخاب می شود...».

۶۸. نگاه کنید به: شهاب، تجری؛ عقلانیت در قانون گذاری، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۹، صص ۹۰-۹۱. که تقنین را نوعی حاکمیت و منظور از حاکمیت را حق تعیین سرنوشت برای اجتماع ارزیابی کرده اند، حتی که با تقنین گره خورده است.

و در واقع به اندازه تمامی قوانین آزمایشی که تا به حال تصویب شده، این حق نادیده گرفته شده است. در این میان انتقاد اساسی به خبرگان ق.ا. وارد است که با انشای بند نخست اصل ۸۵، اصول ۵۶ و ۵۸ را مخدوش نموده‌اند. زیرا، براساس فرض دموکراسی، نمایندگان مجلس مبعوث مردم بوده و قوانین مصوب آنها مع‌الواسطه ناشی از اراده مردم می‌باشد^{۶۹} و قانون‌گذار اساسی حق نداشت که اراده مردم را تقسیم کرده و بخشی از آن را به کمتر از مجموع نمایندگان بدهد.

بند دوم: مطالعه تطبیقی تقنین آزمایشی: اصلاحیه ۲۰۰۳م قانون اساسی فرانسه

ق.ا. جمهوری پنجم فرانسه همچون چهار جمهوری پیشین، اشاره‌ای به قانون یا قانون‌گذاری آزمایشی نداشت. اما فقد مبنای قانون اساسی مانع تصویب آزمایشی قوانین نشده و پارلمان فرانسه در مواردی، قوانینی با وصف آزمایشی را تصویب نموده است.^{۷۰} اما به جهت مواجه شدن تفویض قانون‌گذاری به صورت آزمایشی در بعد محلی علی‌الخصوص در مورد جزیره کرس با ایراد شورای قانون اساسی^{۷۱}، قانون‌گذار اساسی بر آن شد تا با اعطای صلاحیتی عام، تصویب آزمایشی را در همه حیطه‌ها مجاز گرداند. از این‌رو، در بازنگری ق.ا. به سال ۲۰۰۳م که از طریق ماده ۸۹ (تشکیل کنگره) صورت گرفت، از میان موارد اصلاحی، این مهم در مواد ۳۷-۱ و ۷۲ اعمال شد^{۷۲} که با توجه به رویکرد متفاوت ق.ا. به تقنین آزمایشی در این دو ماده که مآلاً اهداف متمایزی را نیز دنبال می‌کند، ماده ۳۷-۱ را در قسمت الف و ماده ۷۲ را در قسمت ب مطالعه می‌نماییم.

الف) قانون آزمایشی ماده ۳۷-۱: ابزاری برای تقنین بهتر

ماده ۳۷-۱ اشعار می‌دارد: «قوانین و مقررات (آیین‌نامه‌ها) می‌توانند در موضوع و مدتی محدود حاوی مقرراتی آزمایشی باشند» که در این خصوص دو نکته قابل ذکر است: اولاً: به جهت اینکه شأن نزول ماده ۳۷ در تفکیک حوزه قوانین و مقررات و به عبارت بهتر صلاحیت قوه مقننه و دولت می‌باشد، قانون‌گذار اساسی با قرار دادن متن الحاقی در ذیل ماده ۳۷ که خود ذیل عنوان پنجم ق.ا. یعنی روابط میان پارلمان و دولت است و ذکر واژگان «قوانین»^{۷۳} و «مقررات»^{۷۴} در پی آن بوده تا با تجویز تصویب آزمایشی قوانین و مقررات، همچنان حریم این دو ساحت حفظ شده و تصویب آزمایشی، مستمسکی برای ورود مقررات به حوزه قانون قرار نگیرد.^{۷۵} ثانیاً: به موجب این ماده، تصویب آزمایشی قانون و آیین‌نامه در دو بعد محدود شده است: ۱- موضوع. ۲- مدت اجرا. به این جهت و مطابق با اصول قوانین

۶۹. رضا فیض، مهدوی؛ «قانون چیست»، کانون وکلا، سال ششم، شماره ۳ (پیاپی ۳۹)، آذر و دی ۱۳۳۳، ص ۲۰.

70. See For instance: 1- Loi du 17 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse. 2- Loi du 4 août 1982 sur la liberté des travailleurs dans l'entreprise. 3- Loi du 1er decembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion. 4- Loi du 29 juillet 1994 sur la bioéthique.

۷۱. در خصوص رویه شورای ق.ا. فرانسه قبل و بعد از اصلاحیه ۲۰۰۳م نگاه کنید به:

Guillaume Drago, "Les Lois Expérimentales" in: Ariane Vidal – Naquet, Le Provisoire En Droit Public, Paris, Dalloz, 2009, pp. 52-68.

72. See: Florence Crouzatier - Durand, "Réflexions sur le concept d'expérimentation législative", Revue Française de Droit Constitutionnel, 4- No 56, 2003, p.p. 674-695. in: <http://www.cairn.info / article.php?>

73. Loi.

74. Règlement.

۷۵. در فرانسه برخلاف سلسله مراتب نظام کلاسیک حقوق اساسی، مقررات نه در ذیل قوانین عادی که در عرض آن قرار دارند. به موجب ق.ا. فرانسه از یک طرف، ماده ۳۴ با برشمردن مواردی، صلاحیت پارلمان فرانسه را محدود به موضوعات تصریح شده کرده و از طرف دیگر، ماده ۳۷ موارد خارج از شمول ماده ۳۴ را در حیطه مقررات و در صلاحیت قوه مجریه دانسته است و حتی ضمانت اجرای عدم دخالت قوانین در حوزه مقررات را نیز معین نموده است. نگاه کنید به: محمد حسین، زارعی؛ مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، صص ۱۶۴-۱۶۲.

آزمایشی، موضوع قانون یا مقررۀ آزمایشی بایستی جزئی و محدود به مورد خاصی باشد و پارلمان در صورت ارجاع موضوعات کلی و گسترده با ایراد ش.ق.ا. روبه‌رو می‌شود.

ب) قانون آزمایشی ماده ۷۲: ابزاری برای تمرکززدایی اول: گذری بر ماده ۷۲

فرانسه کشوری بسیط با ساختار منطقه‌ای است. واحدهای درون سرزمینی در تقسیمات کشوری فرانسه عبارتند از: شهر ← بخش ← ناحیه ← شهرستان ← منطقه ← قلمرو فرانسه که شامل تمام سرزمین فرانسه به همراه جزیره کرس و واحدهای برون سرزمینی یا ماورالبحار است.^{۷۶} جزیره‌ای که تفویض اختیار قانون‌گذاری در قالب آزمایشی به آن با ایراد ش.ق.ا. روبه‌رو شد. شورا در خصوص قانون مربوط به کرس اعلام نظر نمود که: «واگذاری صلاحیت قانون‌گذاری به حکومت محلی کرس ولو به صورت آزمایشی و در مدتی محدود، مخالف اصل حاکمیت ملی و مواد ۳ و ۳۴ ق.ا. است و قانون‌گذار نمی‌تواند خارج از موارد پیش‌بینی شده در ق.ا. صلاحیت خود را تفویض نماید»^{۷۷}. در این حکم، شورا به تفویض اختیار قانون‌گذاری آزمایشی به نهادهای محلی جزیره کرس ایراد گرفته است که شامل دو موضوع می‌باشد: یکی اینکه جز در موارد منصوص ق.ا. وضع قانون قابل تفویض نیست و دیگر اینکه آزمایشی بودن قوانین تفویضی در اصل قضیه تأثیری نداشته و موجب رفع ایراد منع تفویض اختیار قانون‌گذاری نیست. اصلاح ماده ۷۲ ق.ا. محصول برتری نظر پارلمان بر ش.ق.ا. است که البته با تغییر ق.ا. صورت گرفته است.

ماده ۷۲ زیر عنوان دوازدهم ق.ا. فرانسه یعنی «واحدهای قلمرو»^{۷۸} قرار دارد. بنابراین برخلاف ماده ۱-۳۷ که تصویب آزمایشی قوانین و مقررات را به صورت ملی تجویز کرده، اصلاحیه ماده ۷۲، این مهم را در بعد محلی حاکم ساخته است. در ماده ۷۲ می‌خوانیم: «در شرایطی که به وسیله قانون بنیادی»^{۷۹} مقرر می‌شود، جز در مواردی که شرایط اساسی اجرای یک آزادی عمومی یا یک حق تضمین شده توسط ق.ا. نقض شود، واحدهای قلمرو یا زیرمجموعه آنها می‌توانند مطابق مورد با وضع قانون یا مقررات به صورت آزمایشی برای موضوع و مدتی محدود، قوانین یا مقررات مربوط به صلاحیت‌ها و اداره خود را نادیده بگیرند» که در این خصوص گفتنی است: اولاً: در ماده ۷۲ صرفاً به واحدهای محلی اجازه داده شده تا در چهارچوب منطقه جغرافیایی به وضع قوانین و مقررات پردازند. بنابراین پیش‌بینی قوانین آزمایشی در ماده ۷۲ در راستای تمرکززدایی صورت گرفته است. چه اینکه عنوان قانون بازنگری سال ۲۰۰۳م نیز «تمرکززدایی سازمانی از جمهوری»^{۸۰} می‌باشد. به این جهت فرانسه به عنوان یک دولت بسیط منطقه‌گرا با اصلاحات ۲۰۰۳م گامی دیگر در جهت تشدید منطقه‌گرایی برداشته است. ثانیاً: همچون ماده ۱-۳۷ قانون آزمایشی باید در موضوع و مدتی محدود تصویب شود.

دوم: ماده ۷۲: سومین تفویض اختیار قانونی

^{۷۶} ب. دوگتن و دیگران؛ نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، ترجمۀ سید محسن شیخ‌الاسلامی، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص- ۸۳-۸۲، ۱۲۶-۱۲۲ و ۱۶۸-۱۶۳.

^{۷۷} Décision No. 2001-454 Dc du 17 janvier 2002.

^{۷۸} Des collectivités territoriales.

^{۷۹} La Loi organique du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales: Jo 2 août 2003. 13217.

^{۸۰} Organisation décentralisée de la République.

به جز اصلاح ماده ۷۲ که با هدف تقویت تمرکززدایی و افزایش اختیارات واحدهای محلی صورت گرفته، دو مورد دیگر تفویض اختیار تقنینی در ق.ا. فرانسه پیش‌بینی شده که هر یک شأنی متفاوت دارد و برای درک بهتر اصل ۸۵ ق.ا. ایران مفید است که توضیح مختصری در این خصوص ارائه شود.

۱. ماده ۱۶: تفویض اختیار قانون‌گذاری به رئیس‌جمهور

ماده ۱۶ ق.ا. فرانسه با در نظر گرفتن دو شرط: ۱- به مخاطره افتادن نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی به نحو جدی و فوری. ۲- اختلال در روند عادی فعالیت قوای حاکمه در ق.ا.، رئیس‌جمهور را مجاز دانسته تا به اقتضای شرایط و اوضاع، تصمیماتی با هدف اعاده به وضعیت طبیعی و قرار گرفتن مراجع عمومی در مجرای قانونی خود، اتخاذ نماید.^{۸۱} نوعی صلاحیت قانون‌گذاری که بنا به شرایط ویژه و حساس کشور به رئیس‌جمهور تفویض شده^{۸۲} و در آخرین بازنگری ق.ا. در ۲۳ ژوئیه ۲۰۰۸ م با هدف محدود نمودن این اختیار خلاف اصل تغییراتی داشته است.^{۸۳}

طبق ماده ۱۶ صلاحیت رئیس‌جمهور در تصویب مقررات و ضوابط امری موقت و در نتیجه، مقررات مصوب نیز موقت است. اما این ضوابط علی‌رغم برخورداری از محدودیت زمانی، آزمایشی نیست و شأن نزول آن، چنان‌که شرح آن رفت، نجات کشور از بحران‌های شدیدی است که حیات ساختار سیاسی - حقوقی را به مخاطره می‌اندازد^{۸۴} و اساساً ربطی به آزمایش در امر قانون‌گذاری ندارد.

۲. ماده ۳۸: تفویض اختیار قانون‌گذاری به دولت (ارداناس)^{۸۵}

ماده ۳۸ ق.ا. فرانسه اشعار می‌دارد: «دولت به منظور اجرای برنامه‌های خود، می‌تواند از پارلمان کسب اجازه کند که به مدتی محدود، در اموری که معمولاً مشمول عنوان قانون است اقدام به وضع تصویب‌نامه نماید...». وفق این ماده، دولت می‌تواند طی درخواستی رسمی از پارلمان بخواهد که در مدتی محدود با ورود به قلمرو قانون (که گفتیم طبق ماده ۳۷ از حوزه مقررات مجزا است) قانون‌گذاری نماید.

ارداناس یا تصویب‌نامه قانونی شباهت‌های زیادی به قوانین آزمایشی دارد: اولاً: همچون قانون آزمایشی و اختیارات

۸۱. این تصمیمات پس از مشورت رسمی با نخست‌وزیر، رؤسای مجلسین و ش.ق.ا. در خصوص اصل استفاده از اختیار، آگاهی به مردم از طریق پیام و مشورت با ش.ق.ا. در مورد خود تصمیمات، لازم‌الاجرا است.

۸۲. نگاه کنید به: ۱- اریک، بارت؛ مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، ترجمه عباس کدخدایی، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۲، صص ۲۰۹-۲۰۸. ۲- سندی، اسکچ؛ «دموکراسی‌های نوپا و نظام نیمه ریاستی: انتخابی مسأله‌ساز»، ترجمه علی‌اکبر گرجی در: در تکاپوی حقوق اساسی، تهران، جنگل - جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۸۸، صص ۲۳۹. ۳- کاترین، الیوت و کاترین، ورنون؛ نظام حقوقی فرانسه، ترجمه صفر بیگزاده، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲، صص ۴۶-۴۷. ۴- ناصر، وزیری؛ جمهوری پنجم فرانسه و حکومت ژنرال دوگل و قانون اساسی ۱۹۵۸، تهران، اندیشه، ۱۳۴۶، صص ۶۲-۶۰.

۸۳. این تغییرات عبارتند از: ۱- پس از گذشت ۳۰ روز از اعلام وضعیت فوق‌العاده، ۶۰ نماینده یا سناتور و رؤسای مجلسین می‌توانند درخواست رسیدگی به موضوع تداوم یا پایان وضعیت را از ش.ق.ا. بنمایند. ۲- در پایان شصتین روز و پس از آن، شورا رأساً می‌تواند نسبت به موضوع رسیدگی و اعلام نظر نماید. نگاه کنید به: اسدالله، یآوری؛ «بررسی تحولات اخیر مربوط به جایگاه رئیس‌جمهور در نظام سیاسی فرانسه»، فصلنامه حقوق پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۱، زمستان ۸۹، صص ۴۲۲-۴۱۹.

۸۴. نگاه کنید به: پروانه، تیلا؛ اصول تطبیقی قاعده سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، تهران، خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۷، صص ۳۱. که از جمله این بحران‌ها را «برهم خوردن نظم و امنیت داخلی در اثر هجوم خارجی، شورش‌ها و منازعات داخلی» دانسته‌اند. نیز در خصوص این امتیاز ویژه در قوانین اساسی دیگر کشورها نگاه کنید به: ۱- ماده ۹۳ ق.ا. الجزایر در: دفتر توافقی‌های بین‌المللی ریاست جمهوری، قانون اساسی الجزایر، ترجمه مهدی رستگار اصل، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، چاپ اول، ۱۳۷۹. ۲- ماده ۸۶ ق.ا. اسپانیا در: دفتر توافقی‌های بین‌المللی ریاست جمهوری، قانون اساسی اسپانیا، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، چاپ اول، ۱۳۸۱. ۳- مواد ۱۴۸-۱۴۳ ق.ا. افغانستان در: رامین، مشتاقی؛ رهنمود انستیتوت ماکس پلانک برای قانون اساسی افغانستان، ترجمه حسین غلامی دون، آلمان، هایدلبرگ، ۲۰۰۷ م، مجلد ۱ (تشکیلات و اصول دولت)، صص ۱۹۱-۱۸۹.

تقنینی رئیس جمهور محدودیت زمانی دارد. ثانیاً: هم شأن قوانین آزمایشی در موارد استثنایی و ضروری - که یا سرعت در وضع ضوابط لازم‌الاجرا مدنظر است یا مورد خاصی است که در آن پارلمان از تخصص و تجربه کافی برخوردار نیست^{۸۶} - درخواست می‌شود. ثالثاً: همانند قوانین آزمایشی که در آن مدت اجرا، موضوع، حوزه آزمایش و زمان تقدیم متن نهایی، مشخص است، در قانون تفویض اختیار پارلمان فرانسه نیز علاوه بر تعیین حوزه اختیار تفویض شده، «دو تاریخ یا مهلت معین می‌شود: نخست، تاریخی که دولت، حداکثر تا رسیدن آن باید لایحه تنفیذ آیین‌نامه مصوب خود را به مجلس تسلیم کند. دوم، مهلت تفویض اختیار»^{۸۷}. اما با وجود این مشابهت‌ها، اردنانس اصل ۳۸، قانون آزمایشی محسوب نمی‌گردد. زیرا، ۱- شأن استفاده از ماده ۳۸ سرعت در برقراری ضوابطی است ولی در قوانین آزمایشی بحث سرعت ورود به نظام حقوقی مطرح نبوده و اتفاقاً سرعت با فلسفه تقنین آزمایشی یعنی تصویب موقت، اجرای متن آزمایشی و ارزیابی آن در طول اجرا و النهایه اگر قانون تمدید نشود، تصویب قطعی، منافات دارد. ۲- در قوانین آزمایشی به رغم اینکه قانون‌گذار غالباً در طول اجرای آزمایشی، متن را تغییر نمی‌دهد، اما در انجام این مهم محدودیتی ندارد و چه بسا در میانه راه به تصمیم نهایی خود برسد. اما در اردنانس، مجلس در طول زمانی که اختیار قانون‌گذاری را در حوزه مربوطه به دولت واگذار کرده، از انجام هرگونه تغییر یا اصلاحی محروم است. ۳- اگر فرآیند ماده ۳۸ برای تصویب آزمایشی قوانین وافی به مقصود بود، دیگر چه حاجت بود که قانون‌گذار تقنین آزمایشی را در ق.ا. پیش‌بینی نماید؟ بنابراین از سه مورد تفویض اختیار تقنینی در ق.ا. فرانسه تنها اصلاحیه ماده ۷۲ در ۲۰۰۳م، مربوط به کار ویژه آزمایش در قانون‌گذاری است و دوی دیگر با وجود تشابه، فلسفه و منزلتی متفاوت دارند. امری که در بند بعد به آن اشاره خواهد شد.

گفتار دوم: منزلت ویژه قوانین آزمایشی در قانون اساسی ایران

پس از مطالعه رویکرد شکلی قانون‌گذار ایرانی به قوانین آزمایشی، نوبت به تحلیل محتوای این موضوع می‌باشد. در بند نخست این گفتار، زوایه دید قانون‌گذار اساسی و عادی در وضع و نحوه استفاده از اصل ۸۵ و در بند دوم، تمدید قوانین آزمایشی و علت آن در ساختار نظام حقوقی ایران بررسی شده است.

بند نخست، اصل ۸۵: آمیزه‌ای از سرعت و تأمل در قانون‌گذاری

اصل ۸۵ ق.ا. دو مقوله متفاوت «تفویض اختیار قانون‌گذاری در موارد ضرورت» و «تصویب آزمایشی قوانین» را با هم ترکیب نموده است. امتزاجی که موجب شده این اصل کارکردی دوگانه داشته باشد. ذیلاً به تحلیل این دو جنبه متفاوت اصل ۸۵ می‌پردازیم.

الف) اصل ۸۵: سرعت در قانون‌گذاری و رعایت تفکیک قوا

با نگاهی به مشروح مذاکرات خبرگان ق.ا.، برداشت جامعه حقوقی و عملکرد مجلس شورای اسلامی از ابتدا تا کنون درمی‌یابیم که هدف اصلی از انشای بند اول اصل ۸۵، تقنین آزمایشی و به عبارت بهتر آزمون و خطا در قانون‌گذاری نبوده و مقنن اهداف دیگری چون: قانون‌گذاری فوری، رعایت تفکیک قوا و صرفه‌جویی در وقت جلسات علنی مجلس را دنبال می‌کرده است.

اول: اصل ۸۵: عدم رعایت تشریفات قانون‌گذاری و پرهیز از تفویض اختیار به قوه مجریه

به کار رفتن واژه ضروری در اصل ۸۵ همراه با فرآیند مطرح شده در آن یعنی تفویض اختیار، جمع‌کنندگی از جامعه حقوقی کشور را به این سمت رهنمون کرده که هدف از اصل ۸۵، نجات کشور از بحران‌هایی است که وضعیت

۸۶. محمدحسین، زارعی؛ مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، پیشین، ص ۳۰۰.

۸۷. همان، صص ۳۰۱-۳۰۰.

کشور را در حالت فوق‌العاده قرار می‌دهد. تفسیری که چندان بیراه هم نبوده و اتفاقاً اینجا، عمده ایراد به خبرگان ق.ا. وارد است که با امتزاج دو مقوله جدا از هم، موجبات غلبه جنبه فوریت بر آزمایشی بودن قانون‌گذاری را فراهم آورده‌اند. تقنینی که با توجه به چهارچوب ارائه شده در اصل ۸۵ و تفصیل آن در قانون آیین‌نامه داخلی، عاری از تشریفات مرسوم: یعنی دو شوری بودن مصوبات و بحث ماده به ماده در جلسه علنی بوده و طی آن می‌توان به سرعت مواد مورد نظر را با دور زدن صحن علنی به تصویب رساند. رویکردی که بیش از قوانین آزمایشی، یادآور ماده ۱۶ ق.ا. فرانسه است. اختیاری که اولاً؛ به بالاترین مقام رسمی قوه مجریه اعطا شده. ثانیاً؛ موقت است. ثالثاً؛ صرفاً در مواقع ضروری که بحرانی دولت را تهدید می‌کند یا تمامیت کشور به مخاطره افتاده با شرایطی محدود و مضیق^{۸۸} استفاده می‌شود.^{۸۹} اما در ایران با توجه به ماهیت اقتدارگرایی رژیم گذشته و ترس از افزایش اختیارات قوه مجریه و عدم اعتماد به آن، در اصل ۸۵ و البته در پوشش قوانین آزمایشی به جای قوه مجریه، یکی از ارکان اساسی قوه مقننه یعنی کمیسیون‌ها قرار گرفته است. به نظر می‌رسد وجوه اشتراکی چون: ۱- قالب تفویض اختیار با این تفاوت که مجلس به جای اعطای صلاحیت به دولت، این مهم را به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض نموده است. ۲- موقتی بودن مصوبات. ۳- دوری از تشریفات کند و البته شایسته تقنین. ۴- ضروری و استثنایی بودن موضوع که در اصل ۸۵ با الفاظ «ضروری» و «بعضی قوانین» صراحتاً تبیین شده است. ۵- تعیین تکلیف نهایی توسط پارلمان، شأن نزول اصل ۸۵، نه تصویب آزمایشی قوانین که تفویض اختیار قانون‌گذاری در مواقع خاص و ضروری است. به گونه‌ای که اگر عبارت «به صورت آزمایشی اجرا می‌شود» را از اصل حذف کنیم و به جای کمیسیون‌های داخلی نیز رئیس جمهور یا دولت را قرار دهیم، اصل ۸۵ کاملاً در این راستا قرار می‌گیرد. از طرف دیگر به رغم فلسفه وضع متفاوت، به سبب وجود شاخصه‌های مشابه در مواد ۱۶ و ۳۸ ق.ا. فرانسه، اصل ۸۵ تا حدودی به ماده ۳۸ (اردنانس) نیز شبیه است. چه اینکه در هر دو ماده، شاخصه‌های پیش گفته یعنی تفویض اختیار، موقتی بودن، ضروری بودن و اجتناب از تشریفات قانون‌گذاری مشاهده می‌شود. از این رو، اصل ۸۵ ق.ا. ایران چه به هنگام وضع ق.ا.، چنان‌که در مشروح مذاکرات می‌خوانیم:

۱. «این از سنت‌های سیئه است که مجالس مقننه گاهی اوقات مسائلی را که حتی در حد قانون بوده است، اظهارنظرش را به دولت‌ها واگذار کرده‌اند که به شکل تصویب‌نامه عمل کنند، این است که می‌خواهیم جلوی این قبیل اعمال گرفته شود».^{۹۰}

۲. «اینکه ایشان فرمودند برای اولین بار در دنیا ما این کار [اعطای صلاحیت وضع قانون به کمیسیون‌های داخلی] را کرده‌ایم، این طور نیست. در قوانین دیگر دنیا حتی به قوه مجریه اختیارات فوق‌العاده‌ای داده‌اند که اصل ۱۶ ق.ا. فرانسه که مربوط به اختیارات رئیس جمهور است، نمونه آن است (یکی از نمایندگان: به کمیسیون کسی اختیار نداده) حالا ما آمده‌ایم اختیاراتی را از قوه مجریه گرفته‌ایم و داده‌ایم به مجلس که تالی فاسدش کمتر است و الا باید می‌دادیم به مقام دیگری که آن وقت هر چه را تصویب می‌کرد به اجرا می‌گذاشت».^{۹۱}

و چه در تفسیر^{۹۲}، از این منظر ارزیابی شده که جایگاهی برای تصویب فوری قوانین در موارد ضروری و فوق‌العاده است. برداشتی که وامدار مجلس مشروطه بوده^{۹۳} و از همان زمان تا به حال در ذهن مقنن ایرانی نهادینه شده است که

۸۸. نگاه کنید به: پاورقی‌های ۸۱ و ۸۳ همین نوشته.

۸۹. پرویز، کاظمی؛ «مزایای حکومت قانون در اجتماع» (متن سخنرانی)، مجله حقوقی وزارت دادگستری، سال دوم، شماره ۱ و ۲، فروردین و اردیبهشت ۱۳۳۹، ص ۷۷.

۹۰. سید محمد، حسینی بهشتی؛ نایب رئیس خبرگان ق.ا. در: صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴، جلد ۲، ص ۸۴۵.

۹۱. ابوالحسن، بنی‌صدر؛ همان، ص ۸۴۶.

۹۲. به عنوان مثال نگاه کنید به: ۱- ناصر، کاتوزیان؛ مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ سی و سوم، ۱۳۸۲، ص ۱۲۵. ۲- محمدحسین، ساکت؛ حقوق شناسی: دیباچه‌ای بر دانش حقوق، مشهد، نخست، چاپ اول، ۱۳۷۱، ص ۳۳۶. ۳- علی عباس، حیاتی؛ مقدمه علم حقوق، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶، ص ۱۲۳. ۴- سعیدرضا، ابدی؛ اعمال حاکمیت قانون از طریق قانون‌گذاری در ایران و فرانسه، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۶۹-۷۰، ص ۱۳۰.

آزمایش در تقنین را با تفویض اختیار و سرعت در تصویب ترکیب نماید. اما باید در نظر داشت که اگر هدف از تصویب قوانین طبق اصل ۸۵، صرفاً سرعت تصویب است برای انجام این مهم به نحوی که اولاً: شبهه‌ای هم نباشد و تردیدی در باب نیت واقعی قانون‌گذاری ایجاد نشود. ثانیاً: با اصل حاکمیت ملی، شفافیت پارلمان، اعتبار رأی اکثریت و... مغایرتی پیدا نکند و حتی کاملاً منطبق با قانون باشد، طریقه تصویب فوری قانون پیشنهاد می‌شود. شیوه‌ای که مبحثی از آیین‌نامه داخلی مجلس را به خود اختصاص داده^{۹۴} و طبق آن، طرح‌ها و لوایح فوری به سه دسته یک، دو و سه فوریتی تقسیم شده^{۹۵} و از آنجا که تصویب فوریتی استثناست، در هر سه مورد باید دلایل مستندی موجود باشد^{۹۶}.

دوم: اصل ۸۵: ایزاری برای صرفه‌جویی در وقت مجلس

علاوه بر تفسیر پیشین یعنی استفاده از مکانیسم اصل ۸۵ برای تسریع در امر قانون‌گذاری، به هنگام تصویب این اصل در مجلس خبرگان ق.ا. و پس از آن در رویه مجلس شورای اسلامی، منزلت دیگری نیز برای اصل موصوف به این شرح در نظر گرفته شد که لوایح و طرح‌های مفصل که طبیعتاً تصویب آن‌ها در صحن علنی وقت و انرژی بسیاری از مجلس می‌گیرد، از طریق نظام پیش‌بینی شده در اصل ۸۵ تصویب شود. امری که همچون برداشت پیشین، ریشه در مواجهه مجلس شورای ملی و برنامه دولت‌ها در زمان مشروطه دارد:

۱. «... کابینه تقاضا می‌کند که مجلس مقرر دارد همین که قوانین موضوعه از تصویب کمیسیون گذشت، به طور موقت اجرا شود... البته در موقع فراغت از مجلس شورای ملی خواهد گذشت».^{۹۷}
۲. «... چون مجلس شورای ملی به واسطه اشتغال فوق‌العاده نخواهد توانست قوانین مزبوره را در فرصت مطلوبه بگذراند، هیأت وزرا درخواست می‌نماید که پس از گذشتن قوانین از کمیسیون عدلیه، دولت مجاز باشد که آنها را ... موقتاً به موقع اجرا بگذراند...».^{۹۸} برداشتی که در زمان تصویب و بازنگری ق.ا. نیز مطرح شد:
۱. «... محظوری که در مقررات آزمایشی بود. به علت وقت کم بوده...».^{۹۹}

۹۵. محمد، نورایی؛ تعدد مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی دانشگاه آزاد اسلامی، ۸۴-۱۳۸۳، صص ۱۱۷-۱۱۸ و ۱۲۱.

۹۳. چنان‌که این مهم از نخستین برنامه‌های دولت در زمان مشروطه بوده است: ۱. بند ۸ پرگرام کابینه میرزا محمد ولی‌خان سپهدار اعظم: «... تشکیل هیأت مخصوصه برای تدارک لوایح قوانین موقتی در مواردی که هنوز قانون وضع نشده و مجال انتظار گذشتن قوانین از مجرای خود نیست. لوایح مزبوره فقط به تصویب کمیسیون مجلس شورای ملی و هیأت وزرا... خواهد رسید». ۲. بند ۱۵ پرگرام کابینه مستوفی‌الممالک: «... تکمیل قوانین عدلیه... نظر به مشاغل مهم فوریه مجلس... و فرط احتیاج عدلیه به قوانین مزبوره، کابینه وزرا تقاضا می‌کند که مجلس مقرر دارد، همین که قوانین موضوعه از تصویب کمیسیون عدلیه گذشت، به طور موقت اجرا شود...» در: مجموعه قوانین و مقررات عصر مشروطیت (۱۲۸۵-۱۲۹۹ ه. ش)، تهران، روزنامه رسمی، چاپ اول، ۱۳۸۸، صص ۱۷۰ و ۱۸۵. ۳. مقدمه لایحه نخست وزیر - محمد مصدق - در باب درخواست اختیارات ویژه قانون‌گذاری: «رفع مشکلات ایجاب می‌نماید که به سرعت تصمیمات لازم اتخاذ شده و اجرا شود. چه اگر بنا باشد در این موقع حساس برای هر یک از اصلاحات لازم فوری، لوایحی تهیه و پس از طی تشریفات پارلمانی به موقع اجرا درآید، فرصت از دست می‌رود و هیچ اصلاحی به موقع ضروری خود انجام نخواهد گرفت...»: مذاکرات دوره هفدهم، جلسه ۲۳، مورخ ۱۳۳۱/۵/۹ به نقل از: محمد زرننگ، پیشین، ص ۹۰.

۹۴. مبحث سوم از فصل اول باب دوم آیین‌نامه داخلی مجلس با عنوان «مراحل بررسی و تصویب طرح‌ها و لوایح فوری».

۹۵. ماده ۱۵۸ آیین‌نامه داخلی مجلس.

۹۶. طبق ماده ۱۶۰ آیین‌نامه داخلی مجلس، این دلایل عبارتند از: ۱. یک فوریتی: نیاز فوری جامعه و اولویت طرح یا لایحه نسبت به سایر موارد مطروحه. ۲. دو فوریتی: ضرورت جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت. ۳. سه فوریتی: مقابله سریع با خسارت حتمی در حالت کاملاً اضطراری و حیاتی.

۹۷. بند ۱۵ پرگرام کابینه مستوفی‌الممالک در: مجموعه قوانین و مقررات عصر مشروطیت (۱۲۸۵-۱۲۹۹ ه. ش)، پیشین، ص ۱۸۵.

۹۸. از پرگرام کابینه مشیرالدوله مصوب ۱۲ جمادی‌الاول ۱۳۳۳ ه. ق، همان، ص ۱۸۶.

۹۹. سید محمد، حسینی خامنه‌ای در: صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ص ۸۴۴. البته ایشان با نفس تفویض اختیار جعل قانون به کمیسیون‌های مجلس مخالفت نموده‌اند ولی نظرشان براین بوده که فلسفه تصویب آزمایشی، فرصت کم است.

۲. [به هنگام طرح تفویض اختیار تصویب اساسنامه‌ها و... به دولت یا کمیسیون‌های مجلس در سال ۶۸]: «اگر مشکل، کندی در کار است از طریق اصل ۸۵ قابل تأمین است و آزمایشی است...!!»^{۱۰۰} و پس از آن نیز در تئوری و عمل (رویه مجلس) ادامه داشته است:

۱. «چون قوانین حقوقی و قضایی، فنی و مفصل هستند طرح آن در کمیسیونی که اعضای آن قاعدتاً در امور قضایی تخصص دارند بهتر است و از طرفی وقت مجلس کمتر صرف این گونه قوانین می‌شود».^{۱۰۱}
۲. «لایحه آیین دادرسی کیفری به مجلس ارائه شد و به دلیل بالا بودن حجم لایحه قرار شد به صحن علنی ارجاع نشود و تصویب کمیسیون قضایی کافی باشد».^{۱۰۲}

پذیرش این استدلال مستلزم آن است که لوایح و طرح‌ها را به دو دسته حجیم و مختصر تقسیم کرده و صرفاً موارد مختصر را در صحن علنی بررسی و فی‌المثل لوایح و طرح‌های بیش از پنجاه ماده را از طریق اصل ۸۵ تصویب و لازم الاجرا گردانیم! امری که علی‌رغم رویه شدن در مجالس شورای اسلامی، ابداً پذیرفتنی نبوده و منطقی ندارد. چه اینکه غالب مصوبات مطول مجلس که در قالب لوایح هم مطرح می‌شوند، از قوانین کلیدی نظام حقوقی بوده و این برداشت از اصل ۸۵ می‌تواند لطمات جبران‌ناپذیری را به آن وارد نماید و مهم‌تر اینکه ظاهراً فراموش شده که اصلی‌ترین وظیفه مجلس، قانون‌گذاری است و چه امری مهم‌تر از تصویب قوانینی که بدنه نظام حقوقی را تشکیل می‌دهند^{۱۰۳} و دادرسی قوه قضاییه بر مبنای آن صورت می‌گیرد. در این مقام به نظر می‌رسد، سخن ناپلئون بناپارت در خصوص عملکردش از هر استدلالی در خصوص نفی این برداشت همراه با کاهلی مجلس، تأثیرگذارتر باشد. آنجا که در سنت‌ه‌لن بیان داشت: «افتخار واقعی من، پیروزی در چهل نبرد نیست، شکست و اترو همه این پیروزی‌ها را محو خواهد کرد. آنچه که هرگز محو نخواهد شد و از یاد نخواهد رفت، قانون مدنی من است».^{۱۰۴} قانونی که مطالعه پیش از وضع آن، همچنان سرمشق قانون‌گذاری است.^{۱۰۵}

ب) اصل ۸۵: کار ویژه قوانین آزمایشی

اول: قوانین آزمایشی: عدم تناسب عنوان و محتوا

از جنبه‌ای دیگر، اصل ۸۵ در تجویز و توضیح قوانین آزمایشی است. نشانه‌هایی چون: ۱. «در موارد ضروری».^۲ «وضع بعضی از قوانین».^۳ «در مدتی که مجلس تعیین می‌کند».^۴ «به صورت آزمایشی انجام می‌شود».^۵ «تصویب نهایی آنها با مجلس خواهد بود» در متن اصل مؤید این ادعا است. اما به نظر می‌رسد اساساً وجه آزمایشی قوانین مصوب اصل ۸۵ مدنظر نبوده و در محتوای ترکیبی این اصل، کفه قانون‌گذاری فوری سنگین‌تر است. چه اینکه شرط ضروری ارزیابی در قوانین آزمایشی ایران کاملاً مفقود است. اولاً: الزام به ارزیابی در اصل ۸۵ ذکر نشده است. ثانیاً: مبحث چهارم فصل اول باب دوم آیین‌نامه داخلی مجلس که به «بررسی طرح‌ها و لوایح طبق اصل ۸۵» اختصاص دارد نیز در خصوص ارزیابی ساکت است و حتی در تبصره ۱ ماده ۱۶۸ آن، که مقرر می‌دارد: «دولت باید حداقل شش ماه قبل از

^{۱۰۰} حسین، هاشمیان در: صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پیشین، ص ۱۱۰۷-۱۱۰۶.

^{۱۰۱} محمد، زرنک؛ تحول نظام قضایی ایران، پیشین، جلد ۱، پاورقی ص ۴۷۰.

^{۱۰۲} عبدالعلی، میرکوهی، معاون حقوقی وزیر دادگستری فعلی، لایحه آیین دادرسی کیفری به زودی تصویب می‌شود، خبر مندرج در: روزنامه شرق، سال پنجم، شماره ۹۶۱، چهارشنبه ۱۳۸۹/۲/۲۲، ص ۱۳.

^{۱۰۳} طرفه آنکه پیشنهاد دهندگان تصویب آزمایشی لوایح بنیادی قضایی خود به این امر واقفند. نگاه کنید به: همان. که همزمان با اظهار اینکه: «آیین دادرسی کیفری بعد از قانون اساسی از کلیدی‌ترین قوانین کشور محسوب می‌شود» از تصویب آزمایشی به دلیل حجم بالا خبر می‌دهد!!

^{۱۰۴} به نقل از: دومینیک، بورو؛ تدوین قوانین جامع در حقوق فرانسه؛ تاریخچه، اهداف و نتایج، ترجمه احمد اختیاری، گواه، شماره ۱۰، پاییز ۸۶، ص ۶۱.

^{۱۰۵} جهت آشنایی با نحوه تدوین قانون مدنی فرانسه توسط ناپلئون نگاه کنید به: ۱. حسن، افشار؛ مقدمه حقوق تطبیقی، تهران، بی‌نا، چاپ سوم، ۱۳۳۶، ص ۹۸-۹۶. ۲. علی پاشا، صالح؛ سرگذشت قانون، مباحثی از تاریخ حقوق (دورنمایی از روزگاران پیشین تا امروز)، تهران، دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۸۳، ص ۴۴۲-۴۴۰.

بایان مدت آزمایشی قانون مذکور جهت تمدید یا تعیین تکلیف دائمی آن، اقدام قانونی لازم را معمول دارد...» به الزام ضم گزارش ارزیابی همراه با متن نهایی اشاره‌ای نشده است. حال آنکه همچون مواد ۱۳۰ و ۱۳۴ همان قانون که طبق آنها در طرح‌ها و لوایح قانونی باید «دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود» شایسته بود در تبصره ۱ ماده ۱۶۸ آیین‌نامه داخلی می‌آمد که باید همراه با لایحه تمدید یا تعیین تکلیف نهایی قانون آزمایشی، حداقل یک گزارش اجرا حاوی گزارشی از نحوه اجرا، آثار و تبعات آن و محورهای اصلی انتقادات وارد به آن، ارائه شود. ثالثاً: در طول حیات مجلس شورای اسلامی در هیچ یک از متون قوانین آزمایشی به ارزیابی قانون آزمایشی اشاره‌ای نشده و مآلاً این مهم برعهده نهاد یا نهادهای خاص یا عامی نیز قرار نگرفته است. در حالی که ارزیابی از بدیهیات قانون آزمایشی بوده و فقدان آن تردیدهایی جدی در «واقعاً آزمایشی بودن قوانین» مطرح می‌سازد. زیرا، آزمایش بدون «ارزیابی، ارائه نتایج عملکرد و تصمیم‌گیری بر اساس آن»، قابلیت پذیرش در عنوان «آزمایشی» را ندارد و به رغم برخورداری از عنوان آزمایشی، ماهیتاً آزمایشی نیست.

دوم: گستره قوانین موضوعه اصل ۸۵

با وجود اطلاق واژه قوانین در اصل ۸۵، به نظر می‌رسد، استفاده از فرآیند این اصل در مورد تمام قوانین صحیح نباشد. از میان قوانینی که تصویب آنها به شیوه اصل موصوف امکان‌پذیر نیست، می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی

آیین‌نامه داخلی مجلس به رغم فقد نص در خصوص ممنوعیت وضع آن طبق اصل ۸۵، با توجه به اینکه طبق اصل ۶۵ - برخلاف سایر مصوبات که نیاز به اکثریت مطلق^{۱۰۶} دارند - نیازمند موافقت ۳ حاضران است و اینکه اساساً در قوانین آزمایشی، متنی مورد موافقت قرار نمی‌گیرد و تنها در باب ارجاع آن به فرآیند اصل ۸۵ و تعیین مدت، رأی‌گیری می‌شود، باید طبق فرآیند عادی قانون‌گذاری در صحن علنی مجلس به تصویب برسد.^{۱۰۷}

۲. قوانین شکلی

برخی از قوانین با وجود طی تمام مراحل وضع یک قانون، به معنای ماهوی قانون نبوده و تنها از ظاهر و پوسته قوانین برخوردارند. مواردی چون: ۱. تصویب عهدنامه‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی. ۲. تصویب برقراری موقت محدودیت‌های ضروری مورد درخواست دولت. ۳. تصویب گرفتن و دادن وام یا کمک‌های بدون عوض داخلی و خارجی از طرف دولت^{۱۰۸} که طبق نص اصول فوق‌الذکر باید به تصویب «مجلس شورای اسلامی» برسند و حال آنکه کمیسیون‌های داخلی، مصداق ناقصی از مجلس هستند. از این رو، چنین قوانینی باید در جلسه علنی مجلس تصویب شود و امکان وضع آن از طریق اصل ۸۵ نیست.

از این نگاه شکلی - توصیفی که بگذریم، با عنایت به فلسفه تقنین آزمایشی، به نظر می‌رسد اگر قانون، واقعاً آزمایشی باشد یعنی «قانون‌گذار بنا به مصالح و ملاحظات می‌خواهد این قوانین اجرا شوند تا در عمل وضعیت و میزان موفقیت و مفید بودن آنها معلوم شود و پس از آن در صورت لزوم به تصویب نهایی مجلس برسد»^{۱۰۹}، قاعداً موارد بسیار محدودی می‌توانند موضوع تصویب آزمایشی قرار گیرند. به عبارت بهتر موضوعاتی شایسته قاعده‌گذاری موقت و

^{۱۰۶}. نگاه کنید به: ۱. ماده ۱۱۸. ۲. بند هـ ماده ۱۲۰ آیین‌نامه داخلی مجلس.

^{۱۰۷}. البته این مهم در مجلس اول شورای اسلامی به جهت آغاز به کار پارلمان ایرانی پس از انقلاب اسلامی نقض شده است که به جهت برخورداری مجلس از وصف «نخستین» قابل تسامح است. نگاه کنید به: سید جلال‌الدین، مدنی؛ پیشین، صص ۱۰۱-۱۰۰.

^{۱۰۸}. اصول ۷۷، ۷۹ و ۸۰ ق.ا.

^{۱۰۹}. حسین، مهرپور؛ مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۲۰۹.

آزمایشی هستند که: ۱. از حساسیت خاص اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی برخوردار بوده و قانون‌گذار در پی تحلیل افکار عمومی باشد. ۲. از نوآوری‌ها و مسائل جدیدی باشد که دست کم در نظام حقوقی کشور فاقد سابقه حقوقی است. اما با نگاهی مختصر به مجموعه قوانین کشور، پذیرفتن نیت مشق قانون‌گذاری در خصوص بسیاری از قوانینی که عنوان آزمایشی را یدک می‌کشند، بسی سخت می‌نماید:

۱. قانون تأسیس وزارت معادن و فلزات.^{۱۱۰} ۲. قانون هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری.^{۱۱۱} ۳. قانون اصلاح موادی از قانون خدمت پزشکان و پیراپزشکان و الحاق موادی به آن.^{۱۱۲} ۴. قانون مقررات استخدامی نیروی انتظامی.^{۱۱۳} ۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^{۱۱۴} و ...

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، هیچ یک از قوانین فوق‌الذکر با فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی سنخیتی ندارد و صرفاً با نگاه فوریت در تصویب یا کاهش حجم کاری جلسات علنی مجلس به صورت آزمایشی لازم‌الاجرا گردیده‌اند. اما در میان فهرست طویل قوانین آزمایشی تصویب شده، مواردی بسیار اندکی هم وجود دارد که انتقادی بر وضع آزمایشی آنها نیست و قانون‌گذار در استفاده از این طریق تصویب، انتخاب مناسبی داشته است. یکی از این موضوعات، ماده ۸ «قانون رفع برخی از موانع تولید و سرمایه‌گذاری صنعتی»^{۱۱۵} است که با عنایت به عدم امکان فسخ قرارداد کار طبق توافق کارگر و کارفرما در قانون کار از ۱۳۶۹ تا به حال، الحاق این مهم به قانون کار از طریق اصل ۸۵ به جهت فقد سابقه و تبعات اقتصادی و اجتماعی ناشی از آنکه بر شاخص‌هایی چون بیکاری مؤثر است، یکی از موارد نادری است که از این اصل در جایگاه واقعی خود یعنی آزمایش و سنجش در قانون‌گذاری استفاده شده است.

این بند را با اظهارات یکی از اعضای هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی کنونی به پایان می‌بریم. سخنانی که حاکی است در برداشت از اصل ۸۵، همچنان نگاه پیش گفته حاکم است و ظاهراً هنوز زمان استفاده از اصل ۸۵ در جایگاه آزمایش در قانون‌گذاری فرا نرسیده است: «می‌توان ... با استفاده از اصل ۸۵ بسیاری از قوانین را به کمیسیون‌ها ارجاع داد تا ضمن تسریع در کار، بیشتر از نظر کارشناسان استفاده شود»^{۱۱۶} و چنانچه این قبیل قوانین پس از طی دوران آزمایشی یا ضمن آن فاقد نقص تشخیص داده شوند، به موجب مصوبه مجلس دائمی کردن آن اعلام شود و اگر نقص داشت، فقط نواقص آن مورد بررسی قرار گیرد و نتیجه این کار، کاهش چشمگیر جلسات مجلس خواهد بود.^{۱۱۷}

بند دوم: معمای نهایی شدن قوانین آزمایشی در ایران^{۱۱۸}

وصف موقتی قوانین آزمایشی یعنی اتمام مدت اجرا در موعدی مشخص. موعدی که قانون‌گذار، پیش‌تر از آن، باید مقدمات تصمیم‌گیری نهایی خود را فراهم آورد. نظر نهایی مجلس در سه گزینه قطعی نمودن قانون، تمدید و حذف

^{۱۱۰} مصوب ۱۳۶۰/۵/۴ کمیسیون صنایع و معادن به مدت دو سال.

^{۱۱۱} مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۹ کمیسیون‌های مشترک «کار و امور اداری و استخدامی» و «امور قضایی» به مدت سه سال.

^{۱۱۲} مصوب ۱۳۷۰/۵/۱۳ کمیسیون بهداری و بهزیستی به مدت پنج سال.

^{۱۱۳} مصوب ۱۳۷۴/۴/۲۷ کمیسیون شوراها و امور داخلی به مدت پنج سال.

^{۱۱۴} مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات به مدت چهار سال.

^{۱۱۵} مصوب ۱۳۸۶/۵/۷ کمیسیون صنایع و معادن که موادی از آن در ۱۳۸۷/۸/۲۵ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است.

^{۱۱۶} مجدداً یادآور می‌شود که استفاده از نظر کارشناسان و به عبارت بهتر پژوهش پیش از قانون و نظرسنجی از اساتید فن، مستلزم تصویب در کمیسیون نیست و اساساً این دو مقوله ربطی به هم ندارند.

^{۱۱۷} موسی، قربانی؛ سخنرانی افتتاحیه همایش یک صدمین سال قانون‌گذاری در: همایش یک صدمین سال قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، پیشین، ص ۴۵.

^{۱۱۸} این عنوان، فارغ از محتوا از این اثر اخذ شده است: خیراله، هرمزی؛ «معمای نهایی شدن آراء در نظام قضایی ایران»، پژوهش حقوق و سیاست، سال دهم، شماره ۲۴، بهار و تابستان ۸۷.

قانون از نظام حقوقی اعلام می‌شود. از آنجا که با اعلام نظر نهایی مجلس، فرآیند تقنین آزمایشی پایان می‌پذیرد، بند آخر این نوشتار نیز به بررسی این مهم اختصاص دارد.

الف) جایگاه تمدید در نظام حقوقی قوانین آزمایشی

تمدید یکی از سه گزینه پیش‌روی مجلس در تصمیم‌گیری نهایی است. اما در واقع، تمدید، اخذ تصمیم نهایی نیست و با مسامحه در کنار پذیرش یا رد قانون آزمایشی قرار می‌گیرد. زیرا، اعلام تمدید قانون آزمایشی یعنی قانون‌گذار هنوز موفق به جمع‌بندی نتایج ارزیابی نشده و از این رو، در قالب تمدید اجرای آزمایشی، اعلام نظر قطعی خود را به تعویق انداخته است. قانون آزمایشی نظر به مدت تصریح شده در متن تا موعد معینی اعتبار دارد و پس از آن برای ادامه حیات باید تصویب قطعی یا تمدید شود. بنابراین در صورت عدم تجدید، اعتبار قانون آزمایشی، ساقط و از نظام حقوقی حذف می‌شود.^{۱۱۹}

اول: تمدید در آیین‌نامه داخلی مجلس

تبصره ۱ ماده ۱۶۸ آیین‌نامه داخلی مجلس پیش از اصلاح اشعار می‌داشت: «دولت و یا نمایندگان باید قبل از انقضای مدت آزمایشی قانون، جهت تعیین تکلیف دائمی آن، طرح یا لایحه لازم را تهیه و به مجلس ارائه نمایند». ایرادت عمده این تبصره نشانگر آن بود که قانون‌گذار ایرانی اساساً با مؤلفه‌های تقنین آزمایشی آشنا نیست. زیرا، اولاً: با استفاده از حرف «و یا» میان دولت و نمایندگان دقیقاً مشخص نکرده بود که کدام مرجع مأمور پیگیری نهایی شدن قوانین آزمایشی است. امری که البته این گونه نیز قابل تعبیر است که با عنایت به امکان تصویب قوانین در قالب طرح و لایحه^{۱۲۰}، اگر متن آزمایشی طرح باشد، قاعداً در حیطه وظایف مجلس است که پیگیر قطعی شدن مصوبه پیشنهادی‌اش باشد و اگر لایحه است، دولت وظیفه دارد پیش از انقضای، نظر خود را اعلام نماید. ثانیاً: در این ماده و دیگر مواد این مبحث آیین‌نامه داخلی مجلس اشاره نشده که دولت موظف است به هنگام ارائه نظر نهایی خود، گزارش یا نتایج ارزیابی (اگر اساساً صورت گرفته باشد) را نیز تقدیم کند. ثالثاً: به شیوه‌ای ابتدایی، فردی و غیر نهادینه «نمایندگان» را موظف کرده که جهت تعیین تکلیف نهایی اقدام نمایند. چه اینکه مقنن، گزینه‌های بهتری نیز در اختیار داشت: ۱. به جای واژه نمایندگان از «کمیسیون مربوطه یا تصویب‌کننده قانون آزمایشی» نام می‌برد و اینکه کمیسیون باید پیگیر لایحه یا طرحی باشد که وضع کرده است. ۲. یکی از ادارات یا نهادهای زیرمجموعه خود همچون اداره ارزیابی قوانین را مسئول ارزیابی نموده و حتی فراتر از این، نهادی را با کارویژه ارزیابی قوانین ایجاد می‌نمود. رابعاً: با عنوان نمودن «قبل از انقضا»، مهلت معینی را مشخص نکرده بود که طول زمانی وسیعی را از یک روز بعد از تصویب آزمایشی تا یک روز قبل از انقضای دربرمی‌گرفت. امری که بیش از سایر موارد نشان از غفلت کامل پارلمان ایرانی از فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی داشت.

اما در اصلاحیه ۸۷/۹/۲۶ آیین‌نامه داخلی مجلس، این تبصره تغییراتی داشت: ۱. با افزوده شدن «حداقل شش ماه» به متن تبصره، ایراد نبود مهلت رفع شد. ۲. «جهت تمدید یا» به قبل از تعیین تکلیف دائمی اضافه شد و به این ترتیب برای نخستین بار و پس از سال‌ها انجام این مهم در رویه، تمدید در نظام حقوقی قوانین آزمایشی جای گرفت. ۳. با حذف «و یا نمایندگان» از صدر تبصره و اضافه شدن وظیفه پیگیری قوانین آزمایشی برعهده هیأت رئیسه، متن تبصره چنین شد: «دولت باید حداقل شش ماه قبل از پایان مدت آزمایشی ... اقدام لازم را معمول دارد. هیأت رئیسه موظف است از طریق لایحه یا طرح ترتیبی اتخاذ نماید که تا پایان زمان آزمایشی، تعیین تکلیف شده باشد». به این ترتیب، هرچند که محول

^{۱۱۹} لیلا، زرشکن عابد؛ ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۸۵.

^{۱۲۰} نگاه کنید به: بند ۷ ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی مجلس.

نمون وظیفه پیگیری قوانین آزمایشی از «نمایندگان» به «هیأت رئیسه» مناسب تر است، اما همچنان ایراد پیش گفته پابرجا است و این پیگیری و ارزیابی نظام مند نیست. گفتنی است که پیش از اصلاحیه اخیر آیین نامه داخلی مجلس همواره در خصوص تمدید قانون آزمایشی و مشروعیت آن تردید بود. تردیدی که البته هیچ گاه موجب منع تمدید قوانین نشد! در سال ۱۳۷۳^{۱۲۱} رئیس مجلس در اجرای اصل ۹۸ ق.ا.^{۱۲۲} در باب تمدید از شورای نگهبان خواستار تفسیر اصل ۸۵ شد: «آیا قوانینی که به صورت آزمایشی در کمیسیون های داخلی تصویب می شوند... قابل تمدید نیز می باشند یا خیر؟». اما شورای نگهبان با این اعلام نظر که: «شورای نگهبان به نظر تفسیری نرسید»^{۱۲۳} هر چند به تردیدهای مجلس پاسخی نداد، اما با عدم ایراد به تمدیدهای پی در پی مجلس و اصلاحیه فوق الذکر آیین نامه داخلی، عملاً این مهم را مغایر با ق.ا. یا شرع ندانست.

دوم: تمدید و اصل ۱۶۷ قانون اساسی

تبصره ۲ ماده ۱۶۸ آیین نامه داخلی مجلس اظهار می دارد: «پس از انقضای زمان آزمایشی، این گونه قوانین اعتبار قانونی نخواهند داشت». امری بدیهی که به جهت رفع هرگونه ابهامی تصریح شده است. بنابراین برخلاف برخی قوانین آزمایشی در مجلس شورای ملی که در بند نهایی آن عنوان می شد: «مادام که تکلیف آن [قانون آزمایشی] از طرف مجلس معین نشده، به قوت خود باقی خواهد بود»^{۱۲۴} و رویه حاکم بر آن، طبق ماده سابق الذکر، امکان استناد به قانونی که مدت آن منقضی شده وجود ندارد. اما همان طور که در مجلس شورای ملی قوانین آزمایشی حتی بیشتر از سایر قوانین حیات حقوقی داشته و علی رغم اصلاحات فراوان، هرگز قطعی نشدند^{۱۲۵}، این پدیده پس از انقلاب نیز ادامه پیدا کرد و فی المثل «قانون آزمایشی کار مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۲۶ کمیسیون مشترک مجلسین که مدت آن فقط برای دو سال بود، قریب (۳۲) سال^{۱۲۶} به درازا کشید»^{۱۲۷}. ضمن آنکه اولاً: تغییرات پی در پی قوانین. ثانیاً: عدم ارزیابی نظام مند یا به عبارت صحیح تر، عدم ارزیابی قوانین. ثالثاً: جایگاه تصویب فوری اصل ۸۵، موجب شد تا در برخی موارد خصوصاً در قوانین مادر و کلیدی نظام حقوقی همچون قانون مجازات اسلامی و آیین دادرسی کیفری، تا پایان مهلت مقرر، تصمیم گیری و به قول آیین نامه داخلی «تعیین تکلیف» نشده و تا قوای مقننه و مجریه در این موضوع به توافق برسند، مدتی نظام قضایی ایران دچار خلاء قانونی شود. امری که به غیر از کاهلی و سهل انگاری عجیب، قبیح و غیرقابل درک قوای سه گانه، ارزیابی دیگری ندارد. اما از آنجا که نبود قانون مجازات اسلامی یعنی خلع سلاح قوه قضائیه در اجرای عدالت، برخی قضات بر آن شدند تا با استفاده از ظرفیت های قانونی نظام حقوقی، تا زمان تمدید مجدد قانون، مشکل را به نوعی حل کرده و خلأ قانونی را جبران نمایند. رویه ای که با مخالفت برخی دیگر از قضات منجر به برقراری دو رویه کاملاً متضاد شده است.

۱۲۱. نامه شماره ۱۰/۴۴۱۶۲/۱۰ د مورخ ۱۳۷۳/۶/۵.

۱۲۲. اصل ۹۸ ق.ا.: «تفسیر قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می شود».

۱۲۳. نظریه شماره ۶۷۷۲ مورخ ۱۳۷۳/۶/۲۳.

۱۲۴. به عنوان مثال نگاه کنید به: قانون اجازه اجرای لوایح قانونی وزارت عدلیه پس از تصویب کمیسیون پارلمانی عدلیه مصوب ۱۳۰۸/۲/۱۰.

۱۲۵. به عنوان مثال قانون آیین دادرسی کیفری که با نام «قوانین موقتی محاکمات جزایی» در ۱۳۳۰ هـ. ق. تصویب شد ولی با گذشت بیش از پنجاه سال اجرا و اصلاحات عدیده، هرگز در جلسه علنی نهایی نشد: سید جلال الدین، مدنی؛ آیین دادرسی کیفری ۱ و ۲، تهران، پایدار، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۴۳.

۱۲۶. فاصله ۱۳۳۷ تا ۱۳۶۹/۸/۲۹ که قانون کار به تصویب نهایی مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.

۱۲۷. سید محمد، هاشمی؛ پیشین، پاورقی ص ۱۳۵.

۱. نظر اول: اجرای قانون منقضی شده به جهت حفظ نظم عمومی

در این نظریه استدلال می‌شود: علی‌رغم اینکه قانون آزمایشی مطابق فلسفه قانون‌گذاری آزمایشی و اصول حقوقی، پس از انقضاء تاریخ، اعتباری نداشته و در نظام حقوقی جایی ندارد و قوانین حاکم پیش از آن نیز که با تصویب قانون آزمایشی منسوخ شده‌اند، با مرگ قانون آزمایشی، احیاء نمی‌شوند؛ به سبب ۱. «حفظ نظم، جلوگیری از هرج و مرج و تعدی و تجاوز، حفظ حقوق و آزادی‌های بنیادین و تأمین آسایش و امنیت عمومی»^{۱۲۸} که به درستی با اجرا و عدم اجرای قوانین مجازات اسلامی و آیین دادرسی کیفری ارتباطی مستقیم دارند. ۲. اینکه سرانجام قانون آزمایشی منقضی شده تمدید یا قطعی می‌شود؛ با استناد به اصل ۱۶۷^{۱۲۹} قانون آزمایشی غیرمعتبر را از مصادیق «منابع معتبر اسلامی» محسوب کرده و به آن استناد می‌نمایند. زیرا، قانون مذکور در فرآیند تصویب یا از نظر شورای نگهبان عبور کرده و عدم مغایرت آن با شرع اعلام شده یا اینکه با درنظر گرفتن مصلحت نظام و علی‌رغم مغایرت با شرع در مجمع تشخیص مصلحت نظام نهایی شده است. در این نظر به عنوان منبعی قابل اعتنا به بخشنامه‌ای از شورای عالی قضایی نیز استناد می‌شود که طبق آن به اصدار حکم براساس قانون منقضی شده با استناد به اصل ۱۶۷ تأکید شده است.^{۱۳۰}

۲. نظر دوم: غیرقابل اجرا بودن قانون آزمایشی پس از پایان اعتبار^{۱۳۱}

مطابق این نظریه استدلال می‌شود: وقتی مجلس قانونی را برای مدت معینی به صورت آزمایشی قابل اجرا می‌داند، مفهوم مخالفش این است که پس از انقضای آن مدت، قابلیت اجرا ندارد و اعتقاد به لزوم ادامه اجرای آن، نه تنها با اصل ۸۵ ق.ا. در تضاد است، بلکه تلویحاً متضمن لغو و عبث دانستن رأی مجلس در تعیین مدت قانون آزمایشی و در حقیقت تساوی قوانین آزمایشی با غیر آن خواهد بود، لذا صحیح آن است که قانون آزمایشی منقضی شده، فقط در مدت زمان مصرح در متن قانون، قدرت و اعتبار اجرایی داشته^{۱۳۲} و پس از آن دیگر حاکم نباشد. همچنین از آنجا که منزلت وضع اصل ۱۶۷ با عنایت به لفظ «دعوا» و مهم‌تر از آن، اصل بنیادین قانونی بودن جرم و مجازات^{۱۳۳} - که به شایستگی در اصل ۳۶ ق.ا. تبیین شده^{۱۳۴} و هرگونه مجازاتی را جز در قالب قانون مردود می‌دارد - صرفاً دعاوی حقوقی می‌باشد^{۱۳۵}، استناد

^{۱۲۸} محمد صالح، ولیدی؛ حقوق جزای عمومی، تهران، داد، چاپ اول، ۱۳۷۲، جلد ۲، ص ۱۴۵.

^{۱۲۹} اصل ۱۶۷ ق.ا.: «قاضی موظف است حکم هر دعوا را در قوانین مدونه بیابد و اگر نیابد با استناد به منابع معتبر اسلامی یا فتاوی معتبر حکم قضیه را صادر نماید و نمی‌تواند به بهانه سکوت یا نقض ... قوانین مدونه از رسیدگی به دعوا و صدور حکم امتناع ورزد».

^{۱۳۰} بخشنامه شماره ۳۱/۶۶ ب - ش مورخ ۱۳۶۶/۹/۲۳: «نظر به اینکه برخی مقامات قضایی نسبت به اعتبار بعضی از قوانین آزمایشی که مدت آنها منقضی شده است از شورای عالی قضایی استعلام نموده‌اند لزوماً متذکر می‌گردد که تا تصویب نهایی قوانین مذکور ... با توجه به اصل ۱۶۷ ق.ا. و نظر به اینکه مجلس، قوانین آزمایشی مذکور را تصویب کرده و شورای نگهبان مطابقت آنها را با موازین شرعی تأیید نموده است، باید مقررات مذکور را که مبتنی بر منابع معتبر اسلامی و فتاوی معتبر و مورد تأیید شورای نگهبان است از جمله مصادیق منابع معتبر و مستند به فتاوی معتبر دانست ... و نظر به اینکه لزوم وحدت رویه در محاکم و دادرها ايجاب می‌کند که احکام مبتنی بر متن واحدی باشند، علی‌هذا مقتضی است با استناد به قوانین آزمایشی و با این مضمون «به استناد قانون ... که مبتنی بر منابع معتبر اسلامی و از جمله فتاوی معتبر است و مستنداً به اصل ۱۶۷ ق.ا.» حکم قضیه را صادر نمایند».

^{۱۳۱} این عنوان از این اثر اخذ شده است: محمد صالح، ولیدی؛ پیشین، ص ۱۴۶.

^{۱۳۲} محمد رضا، عقیقی؛ «لازم الاجرا بودن یا نبودن قانون تعزیرات»، حقوق (نشریه دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری)، دوره اول، شماره ۱، دی ۷۰، ص ۳۴.

^{۱۳۳} در خصوص این اصل نگاه کنید به: ۱. علیرضا، میلانی؛ نگرشی بر اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶.

۲. گودرز، افتخار جهرمی؛ «اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها و تحولات آن»، تحقیقات حقوقی، شماره ۲۵۲۶، بهار و تابستان ۷۸، ص ص ۷۹-۱۰۲.

^{۱۳۴} اصل ۳۶ ق.ا.: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد».

به هر منبعی غیر از قانون در معنای خاص یعنی مصوبه مجلس معتبر نبوده و به قول نعمت احمدی: «هر رأیی که دادگاه‌های کیفری در زمان خلاء قانونی صادر کنند اعتباری ندارد و اگر کسی طی این مدت حکم محکومیت گرفته، با قاطعیت عرض می‌شود که می‌تواند به صلاحیت دادگاه از باب نداشتن قانون اعتراض کند»^{۱۳۶}.

ختم سخن اینکه هر دو نظریه در انقضای قانون آزمایشی پس از اتمام مدت اشتراک دارند. اما در نظریه نخست، حفظ نظم عمومی مرجح است و در نظریه دوم، مبانی و اصول حقوقی که در اصل قانونی بودن جرم و مجازات تجلی می‌یابد. به نظر می‌رسد اگر قوای سه گانه در اقدامی ساده، صرفاً در یاد می‌داشتند که تاریخ انقضا چه زمانی است و پیش از آن برای تمدید - فارغ از آنکه به این عمل نیز انتقاد وارد است - اقدام می‌نمودند، اساساً نه این اختلاف رویه پیش نمی‌آمد و نه اعضای جامعه حقوقی کشور مجبور بودند تا بی‌تدبیری قوای سه گانه را بای‌نحوکان توجیه کنند. زیرا، با هیچ منطقی نمی‌توان پذیرفت کالایی را پس از انقضا - ولو مهم‌ترین قانون یک نظام حقوقی - بتوان استفاده کرد که:

آن کلید صبر ما اکنون چه شد ای عجب منسوخ شد قانون چه شد^{۱۳۷}

ب) مطالعه موردی قوانین کیفری آزمایشی بر بستر ساختار تقنینی ایران

در این بند به بررسی پرونده ویژه قوانین کیفری در طول صد سال قانون‌گذاری و تحلیل ساختارگونه علت استقبال مقنن ایرانی از این شیوه می‌پردازیم.

اول: قوانین کیفری ایران: یک قرن آزمون و خطا

در طول سده گذشته، هیچ یک از حوزه‌های نظام حقوقی ایران به اندازه قوانین کیفری، تغییر و تحول نداشته است. تغییراتی بغایت و پی‌درپی که تنقیح و تحلیل آنها می‌تواند موضوع چندین پژوهش مستقل قرار گیرد. در میان این اصلاحات مدام، قوانین آزمایشی نیز از جایگاه رفیعی برخوردارند. به نحوی که بخش عمده و بدنه قوانین جزایی ایران از پسوند «موقتی» یا «آزمایشی» برخوردارند. آزمایشی که هنوز به اتمام نرسیده و اراده‌ای نیز جهت ایستادن، نگاه به عقب و چاره‌جویی اساسی در این زمینه مشاهده نمی‌شود. در ابتدا نگاهی به فهرست بدیع مشق قانون‌گذاری کیفری داریم که می‌توان از آن به «آزمایشگاه قوانین جزایی» یاد کرد^{۱۳۸}:

قوانین جزایی شکلی

- ۱- قوانین موقتی محاکمات جزایی (۹ رمضان ۱۳۳۰ هـ. ق) ۲- قانون محاکمات نظامی (۱۳۰۷/۴/۳۰)
- ۳- قانون راجع به محاکمات جنایی (۱۳۰۹/۵/۱) ۴- قانون اصلاح اصول محاکمات جزایی (۱۳۱۱/۳/۱۰)
- ۵- قانون متمم اصلاح اصول محاکمات جزایی (۱۳۱۱/۷/۱۲) ۶- قانون اصلاح مواد ۴۳۵-۴۳۶ و ۴۶۴ قانون اصول محاکمات جزایی (۱۳۱۲/۶/۱۸)
- ۷- قانون ماده الحاقیه به قانون اصول محاکمات جزایی (۱۳۱۲/۱۰/۲۸) ۸- قانون اصلاح تبصره ماده ۲۱۹ اصول محاکمات جزایی (۱۳۱۳/۲/۲۷)

^{۱۳۵}. نگاه کنید به: جلیل، محبی؛ «اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، گواه، شماره ۲-۳ دوره جدید، زمستان ۸۳ و بهار ۸۴، صص ۹۵-۹۶.

^{۱۳۶}. نعمت، احمدی؛ «دادگاه‌های کیفری، فاقد قانون آیین دادرسی»، روزنامه اعتماد ملی، شماره ۸۴۶، سه شنبه ۱۳۸۷/۱۱/۸، ص ۱۳. نیز نگاه کنید به: محمدرضا، عقیقی؛ پیشین، ص ۳۶. که ایشان خود از قضاتی بوده‌اند که با توجه به نظریه دوم رأی صادر نموده‌اند.

^{۱۳۷}. مولانا؛ مثنوی معنوی، دفتر ششم به نقل از: امیرحسین پورسینا، مقدمه مجموعه قوانین و مقررات عصر مشروطیت (۱۲۹۹-۱۲۸۵ هـ. ش)، پیشین، ص ل.

^{۱۳۸}. این فهرست، مرجع تنقیحی جز نویسندگان ندارد و محتمل است مواردی از دیدگان ما پنهان مانده باشد.

- ۹- قانون آیین دادرسی و کیفر ارتش (۱۳۱۸/۱۰/۴) ۱۰- قانون متمم قانون دادرسی کیفر ارتش (۱۳۱۹/۱۱/۱)
- ۱۱- قانون راجع به صلاحیت دادگاه‌های دائمی نظامی (۱۳۲۸/۵/۲) ۱۲- قانون اصلاح بعضی از مواد قانون دیوان کیفر (۱۳۲۸/۵/۳)
- ۱۳- قانون اصلاح بعضی از مواد دادرسی کیفری (۱۳۲۸/۵/۱۶) ۱۴- لایحه قانونی حذف محاکم اختصاصی (۱۳۳۱/۶/۲۹)
- ۱۵- لایحه قانونی متمم لایحه قانونی حذف محاکم اختصاصی (۱۳۳۱/۹/۱۹) ۱۶- لایحه قانونی اصلاح ماده ۴۳۰ مکرر آیین دادرسی کیفری (۱۳۳۱/۱۱/۱)
- ۱۷- لایحه قانونی متمم لایحه قانونی حذف محاکم اختصاصی (۱۳۳۱/۱۱/۱۵) ۱۸- لایحه قانونی طرز تعقیب مأمورین دولتی در محل خدمت (۱۳۳۱/۱۱/۱۶)
- ۱۹- لایحه قانونی متمم... طرز تعقیب مأمورین دولتی در محل خدمت (۱۳۳۱/۱۲/۵) ۲۰- لایحه قانونی دادگاه نظامی برای رسیدگی به جرائم اشرار مسلح (۱۳۳۲/۱/۹)
- ۲۱- لایحه قانونی دادرسی و کیفر ارتش (۱۳۳۲/۱/۱۶) ۲۲- لایحه قانونی متمم لایحه قانونی دادرسی و کیفر ارتش (۱۳۳۲/۱/۱۳)
- ۲۳- لایحه قانونی متمم لایحه قانونی دادرسی و کیفر ارتش (۱۳۳۲/۲/۱۴) ۲۴- لایحه قانونی مربوط به متهمین قاچاق (۱۳۳۲/۴/۲۱)
- ۲۵- لایحه قانونی دیوان کیفر کارکنان دولت و طرز تعقیب ... (۱۳۳۴/۲/۱۹) ۲۶- لایحه قانونی اصلاح قسمتی از مواد آیین دادرسی کیفری (۲۳ و ۱۳۳۵/۱۱/۳۰)
- ۲۷- بقیه مواد از لایحه قانونی اصلاح قسمتی از مواد آیین دادرسی کیفری (۱۳۳۷/۵/۱) ۲۸- قانون راجع به استرداد مجرمین (۱۳۳۹/۲/۱۴)
- ۲۹- قانون راجع به تجویز دادرسی غیابی در امور جنایی (۱۳۳۹/۳/۲) ۳۰- اصلاح قسمتی از قانون دادرسی و کیفر ارتش و نسخ بعضی ... (۱۳۵۴/۴/۱۸)
- ۳۱- قانون اصلاح موادی از قانون آیین دادرسی کیفری (۱۳۶۱/۶/۶) ۳۲- قانون الحاق دو تبصره به مواد ۱۹۷ و ۱۹۸ آیین دادرسی کیفری (۱۳۶۱/۹/۳)
- ۳۳- قانون تشکیل دادگاه‌های کیفری ۱ و ۲ و شعب دیوان عالی کشور (۱۳۶۸/۳/۳۱) ۳۴- قانون آ.د.ک. عمومی و انقلاب در امور کیفری (۱۳۷۸/۶/۲۸)
- ۳۵- قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی ق.آ.د.ک (۱۳۸۱/۷/۲۹) ۳۶- قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی ق.آ.د.ک (۱۳۸۲/۷/۲۳)
- ۳۷- قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی ق.آ.د.ک (۱۳۸۴/۹/۱۳) ۳۸- قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی ق.آ.د.ک (۱۳۸۶/۹/۲۷)
- ۳۹- قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی ق.آ.د.ک (۱۳۸۷/۱۲/۴)

قوانین جزایی ماهوی

- ۱- قانون مجازات عمومی (۱۳۰۴/۱۰/۲۳) و (۱۳۰۴/۱۱/۷) ۲- قانون مجازات مرتکبین قاچاق (۱۳۰۶/۱۲/۲۲)
- ۳- قانون مجازات اشخاصی که برای بردن مال غیر تبانی می‌نمایند (۱۳۰۷/۵/۳) ۴- قانون تعیین تکلیف محکومین به حبس که مبتلا به جنون می‌شوند (۱۳۰۷/۵/۱۰)
- ۵- قانون مجازات مرتکبین قاچاق تریاک (۱۳۰۷/۵/۱۶) ۶- قانون مجازات مرتکبین قاچاق (۱۳۰۷/۱۲/۱۶)
- ۷- قانون مجازات راجع به انتقال مال غیر (۱۳۰۸/۱/۵) ۸- قانون مجازات اشخاصی که مال غیر را به عوض مال خود (۱۳۰۸/۲/۳۱)...

- ۹- قانون اصلاح ماده ۱۹۲ قانون مجازات عمومی (۱۳۰۹/۱۲/۳۰) - قانون اصلاح ماده ۲۰۷ قانون مجازات عمومی (۱۳۱۰/۲/۷)
- ۱۱- قانون اصلاح مواد ۲۴ و ۲۵ قانون مجازات عمومی (۱۳۱۰/۲/۱۱) - قانون اصلاح ماده ۸۱ قانون مجازات عمومی (۱۳۱۰/۲/۱۱)
- ۱۳- قانون راجع به مجازات قطاع الطريق (۱۳۱۰/۳/۹) - قانون مجازات مقدمین بر علیه امنیت و استقلال مملکت (۱۳۱۰/۳/۲۲)
- ۱۵- قانون مواد متمم قانون مجازات عمومی (۱۳۱۰/۴/۲۷) - قانون مجازات متخلفین از قانون انحصار تجارت (۱۳۱۰/۷/۱۰)
- ۱۷- قانون راجع به محاکمه قطاع الطريق (۱۳۱۰/۹/۶) - قانون راجع به قاچاق عوارض بلدی (۱۳۱۱/۲/۲۰)
- ۱۹- قانون اصلاح ماده ۲۲۷ مکرر به قانون مجازات عمومی (۱۳۱۲/۶/۱۸) - قانون اصلاح مواد ۲۰۷ الی ۲۱۴ قانون مجازات عمومی (۱۳۱۲/۶/۲۹)
- ۲۱- قانون اصلاح ماده ۱۹ قانون مجازات عمومی (۱۳۱۲/۱۲/۲۳) - قانون مجازات مرتکبین قاچاق (۱۳۱۲/۱۲/۲۹)
- ۲۳- قانون مجازات قاچاقچیان مسلح (۱۳۱۵/۴/۱۸) - قانون اصلاح ماده ۴۳ قانون مجازات مرتکبین قاچاق (۱۳۱۵/۱۲/۵)
- ۲۵- قانون اصلاح بعضی از مواد قانون کیفر مرتکبین قاچاق (۱۳۱۹/۳/۱۴) - قانون اصلاح ماده ۱۹ اصلاحی قانون کیفر عمومی (۱۳۲۸/۴/۷)
- ۲۷- قانون اصلاح ماده ۲۷۵ قانون کیفر عمومی (۱۳۲۸/۴/۷) - قانون تشدید مجازات رانندگان (۱۳۲۸/۴/۱۴)
- ۲۹- لایحه قانونی مجازات مأمورین وصول که از تسلیم مفاسد حساب... (۱۳۳۱/۶/۴) - ۳۰- لایحه قانونی مجازات حمل چاقو و انواع دیگر اسلحه سرد و ... (۱۳۳۱/۷/۱۸)
- ۳۱- لایحه قانونی مجازات اخلاص گران در صنایع نفت ایران (۱۳۳۱/۷/۲۲) - ۳۲- لایحه قانونی اصلاح ماده ۴۳ قانون مجازات مرتکبین قاچاق (۱۳۳۱/۸/۱۴)
- ۳۳- لایحه قانونی تشدید مجازات بزه عبور از مرز (۱۳۳۱/۸/۲۸) - ۳۴- لایحه قانونی مجازات قطع و تخریب وسائل مخابرات و برق (۱۳۳۱/۹/۳)
- ۳۵- لایحه قانونی مربوط به استفاده از لباس متحدالشکل نظامی (۱۳۳۱/۹/۲۳) - ۳۶- لایحه قانونی مجازات پاسخ‌های خلاف واقع (۱۳۳۱/۱۱/۲۱)
- ۳۷- لایحه قانونی اعتصاب کارمندان دولت (۱۳۳۱/۱۱/۴) - ۳۸- لایحه قانونی تخریب وسایل نقلیه مأمورین تعقیب جرائم (۱۳۳۲/۱/۲۸)
- ۳۹- لایحه قانونی مجازات اخلاص کنندگان در امتحانات (۱۳۳۲/۲/۳۱) - ۴۰- لایحه قانونی اصلاح قانون مجازات مرتکبین قاچاق (۱۳۳۲/۳/۲۵)
- ۴۱- لایحه قانونی مجازات قطع و تخریب وسائل مخابرات و برق (۱۳۳۳/۱۱/۱۹) - ۴۲- لایحه قانونی راجع به مجازات حمل چاقو و انواع دیگر اسلحه سرد ... (۱۳۳۶/۸/۱۵)
- ۴۳- قانون حدود و قصاص و مقررات آن (۱۳۶۱/۶/۳) - ۴۴- قانون حدود و قصاص و مقررات آن از ماده ۱۹۶ تا ۲۱۸ (۱۳۶۱/۷/۲۰)
- ۴۵- قانون راجع به مجازات اسلامی (۱۳۶۱/۷/۲۱) - ۴۶- قانون مجازات اسلامی (مبحث سوم - دیات) (۱۳۶۱/۹/۲۴)
- ۴۷- قانون مجازات اسلامی (مبحث چهارم در تعزیرات) (۱۳۶۲/۵/۱۸) - ۴۸- قانون مجازات اسلامی (۱۳۷۰/۵/۸)
- ۴۹- قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح (۱۳۷۱/۵/۱۸) - ۵۰- قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی ق.م.ا. (۱۳۷۵/۱۲/۱۲)

۵۱- قانون تمدید اجرای آزمایشی قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح (۱۳۷۶/۸/۱۱) ۵۲- قانون تمدید اجرای آزمایشی قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح (۱۳۸۱/۹/۲۶)

۵۳- قانون تمدید اجرای آزمایشی ق.م.ا (۱۳۸۵/۵/۲۹) ۵۴- قانون تمدید اجرای آزمایشی ق.م.ا (۱۳۸۶/۵/۱۷)

۵۵- قانون تمدید اجرای آزمایشی ق.م.ا (۱۳۸۷/۸/۲۸)

همان‌طور که مشاهده می‌شود قانون‌گذار ایرانی از ابتدا تا به حال، غالب قوانین کیفری شکلی و ماهوی را به صورت آزمایشی تصویب کرده است. امری که اگر در ابتدای راه پارلمان ایران به علت تجربه کم قانون‌گذاری قابل توجه باشد، دست کم در نیمه دوم حیات پارلمان پیش از انقلاب و پس از آن پذیرفتنی نیست. چه اینکه در ۱۳۵۹ نیز اگرچه نخستین دوره مجلس شورای اسلامی تشکیل شد، اما این مجلس، اولین دوره پارلمان ایرانی نبود و تجربه حداقل ۶۰ سال پارلمان رژیم گذشته را در اختیار داشت. اما ظاهراً به جهت تردید در دوراهی مطابقت با شرع و استانداردهای حقوق جزا (حقوق جزای عرفی و نه مذهبی)، قانون‌گذار از ابتدا در پوشش آزمایشی بودن، اتخاذ تصمیم نهایی را به تعویق انداخته و جالب‌تر آنکه با گذشت سی سال، هنوز موفق به اتخاذ تصمیم قطعی نشده است. حال آنکه در طی این مدت، تحقیقات و مطالعات بسیاری در مورد قوانین آیین دادرسی کیفری و مجازات اسلامی صورت گرفته و حجت بر قانون‌گذار تمام شده است، به گونه‌ای که تمامی نقاط ضعف و کمبودهای قوانین جزایی مشخص شده و تنها همت مقنن را می‌طلبد تا با نگاهی جامع‌الاطراف و علمی، قوانین جزایی کشور را قطعی نماید. اما متأسفانه روند گذشته همچنان ادامه دارد و قوانین کیفری که به جهت اهمیت در ساختار نظام حقوقی و تبیین «حقوق و آزادی‌های مردم، همه نمایندگان باید در تصویب آن سهم باشند»^{۱۳۹} و «با دقت و حوصله در صحن مجلس مورد مذاقه قرار گیرد»^{۱۴۰} به دلایلی چون: ۱. خاص و تخصصی بودن. ۲. حجیم بودن. ۳. فرصت کم مجلس^{۱۴۱}. ۴. روشن نبودن آثار و تبعات، همچنان به صورت آزمایشی - موقت تصویب می‌شوند. دلایلی که هم اکنون با عنایت به ۱. وجود مراکز متعدد پژوهشی دولتی و خصوصی. ۲. افراد تحصیل کرده حوزوی و دانشگاهی و مقدار معتابیهی مقاله، طرح پژوهشی و رساله دانشگاهی در باب قوانین جزایی، قابل قبول نبوده^{۱۴۲} و به نظر می‌رسد اسباب تمدید مکرر و لوث شده این قوانین را باید در مقولاتی چون: ۱. سرگردانی در انتخاب سیاست کیفری مناسب^{۱۴۳}. ۲. عدم مدیریت صحیح در نظام حقوقی کشور^{۱۴۴} به گونه‌ای که نهاد ناظری وجود ندارد تا تعلل سه قوا در ارائه و تصویب کلیدی‌ترین قانون کشور را پیگیری کند^{۱۴۵}. ۳. «پابندی به فقه و در عین حال عدم مطالعات کافی در فقه جزایی»^{۱۴۶} و تطبیق آن با شرایط زمانه در قالب احکام ثانویه. ۴. اشکالات ساختاری تقنین، جستجو کرد.

در هر حال با گذشت بیش از سه دهه از پیروزی انقلاب اسلامی، تغییری در رویکرد پارلمان ایرانی به قوانین جزایی اعم از شکلی و ماهوی ایجاد نشده و این قوانین با پیشینه‌ای صد ساله همچنان در بوته آزمایش قرار دارند، به

۱۳۹. محمدعلی، اردبیلی؛ حقوق جزای عمومی، تهران، میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۲، جلد ۱، ص ۱۳۴.

۱۴۰. رضا، نوربها؛ «سیاست جنایی سرگردان»، تحقیقات حقوقی، شماره ۲۵-۲۶، بهار و تابستان ۷۸، ص ۱۲۵.

۱۴۱. فرهاد، تجری؛ نایب رئیس کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس در پاسخ به سؤال «تصویب لایحه آیین دادرسی کیفری و لایحه قانون

مجازات اسلامی در چه مرحله‌ای است؟» در: حقوق همشهری (ضمیمه هفتگی روزنامه همشهری)، شماره ۳۰، دوشنبه ۱۳۸۸/۹/۹، ص ۵.

۱۴۲. احمد، حاجی ده‌آبادی؛ «قانون مجازات اسلامی؛ پایان مدت آزمایشی و انتظارات»، فقه و حقوق، سال دوم، شماره ۸، بهار ۸۵، ص ۸.

۱۴۳. نگاه کنید به: رضا، نوربها؛ پیشین، ص ص ۱۲۷-۱۰۳.

۱۴۴. این عنوان فارغ از محتوا از این اثر اخذ شده است: فرهاد، امام؛ «مدیریت نظام حقوقی راه حلی برای مشکلات حقوقی کشور»، مجله

کانون وکلای دادگستری خراسان، سال دوم، شماره ۲، ۱۳۸۵.

۱۴۵. عبدالفتاح، سلطانی؛ گفتگو با اعتماد ملی در: ساناز الله بداشتی، «محاكم قضایی در بی‌قانونی»، روزنامه اعتماد ملی، شماره ۸۴۶، سه شنبه

۱۳۸۷/۱۱/۸، ص ۱۳.

۱۴۶. احمد، حاجی ده‌آبادی؛ پیشین، ص ۶.

نحوی که انتقاد استاد فرزانه، دکتر کاتوزیان از این موضوع: «قانون جزایی ما جنبه آزمایشی داشته و بیش از نیم قرن است که اجرا می‌شود و هنوز آزمایش آن پایان نیافته است»^{۱۴۷}، علی‌رغم اینکه در سال ۵۷ و در انتقاد از نحوه تصویب این قوانین در مجلس شورای ملی عنوان شده، همچنان تازگی دارد! جالب‌تر آنکه این قوانین پس از اجرای آزمایشی و تمدید چندباره آن - تا زمان انشای این نوشتار: قانون مجازات اسلامی ۱۹ سال اجرای آزمایشی با ۵ بار تمدید و قانون آیین دادرسی کیفری ۱۱ سال اجرای آزمایشی با ۶ بار تمدید - اصلاح نشده و مجدداً از نو نوشته می‌شوند و عجیب‌تر آنکه، متن جدید ارائه شده نیز به شیوه آزمایشی تصویب می‌شود^{۱۴۸}. پدیده‌ای که می‌توان از آن به «بازتولید آزمایشی قوانین کیفری» یاد کرد:

تدوین قانون مجازات یا آیین دادرسی کیفری ← تصویب آزمایشی ← تمدید چندباره ← نوشتن قانون مجازات یا آیین دادرسی کیفری از نو ← تصویب آزمایشی ← تمدید چندباره ← ...
امری که حاکی از ایرادات ساختاری قانون‌گذاری در نظام حقوقی است.

دوم: ساختار قانون‌گذاری در ایران: علت العلل تصویب آزمایشی قوانین

نقص عمده قانون‌گذاری ایران از ابتدا تاکنون، تعدد و تکثر قوانین و کیفیت پایین آنها بوده است. ایرادی که در مقاطع مختلف^{۱۴۹} گوشزد شده ولی نتیجه‌چندانی دربر نداشته است. به طوری که تغییرات پی‌درپی، تراکم و عدم ثبات قوانین^{۱۵۰} تا حدی است که می‌توان از آن به «بحران در تدوین قوانین»^{۱۵۱} یاد کرد. از نظر نویسندگان ایرادات ساختاری نظام قانون‌گذاری، علت اصلی استقبال مقنن ایرانی از تصویب آزمایشی قوانین است. چنان‌که اگر این اشکالات رفع شود و قانون‌گذاری بر بستری علمی و معقول قرار گیرد نیاز چندانی به استفاده پرحجم از فرآیند اصل ۸۵ نیست. ایراداتی که می‌توان آنها را در سه عنوان خلاصه کرد:

۱. فقدان مجلس سنا در نظام پارلمانی ایران

اگر علت متفاوت تشکیل مجلس دوم در نظام پارلمانی را کنار بگذاریم^{۱۵۲}، علت اصلی و مشترک وجود مجلس دوم در گستره حقوق اساسی، ایجاد تعادل، تأمل و کارشناسی بیشتر در قانون‌گذاری است. چه، هر قدر نظام تقنینی

^{۱۴۷} ناصر، کاتوزیان؛ «نقدی تحلیلی بر پیش‌نویس قانون اساسی» پیشین، ص ۲۶۷.

^{۱۴۸} چنان‌که در پایان مقدمه لایحه دوباره نوشته شده مجازات اسلامی می‌خوانیم: «امید است تدوین این لایحه که حاصل تلاش‌های بشری است و مصون از عیب و نقص نبوده و بی‌تردید، اعمال آن در بوته آزمایش و همچنین تحولات اجتماعی، بستر مناسبی برای رفع معایب و تقویت محاسن آن خواهد بود، مورد رضای حق تعالی قرار گیرد». (به نقل از: فصلنامه حقوقی مجید، ویژه لایحه قانون مجازات اسلامی، سال اول، شماره ۲، چاپ دوم، پاییز ۸۶، ص ۱۰). بنابراین پس از گذشت سی سال، قانون‌گذار هنوز در پی رفع معایب و اعمال قانون در بوته آزمایش است!

^{۱۴۹} نگاه کنید به: ۱. هاشم، طباطبایی یزدی؛ «نقص قوانین یا نقص اجراء و قضاوت»، قسمت (۷)، حقوق امروز، سال اول، شماره ۸، دی ۱۳۴۲، ص ص ۱۶-۱۲. ۲. هاشم، پورطباطبایی؛ «در تهیه قوانین، مطالعه و دقت لازم نمی‌شود»، حقوق امروز، سال دوازدهم، شماره ۲۹، اسفند ۱۳۵۲ و فروردین ۱۳۵۳، ص ص ۲۵. ۳. موسی، قربانی؛ پیشین، ص ص ۱۵.

^{۱۵۰} به عنوان مثال نگاه کنید به: عباس، عبدی؛ «نارسی‌های قانون و حقوق در فرهنگ عمومی» در: معماری حاکمیت قانون در ایران، تهران، طرح نو، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص ۱۴۴. نیز در خصوص اصلاحات متعدد در قوانین به عنوان مثال نگاه کنید به: فرزانه، آیینی؛ «۳۰ سال انتخابات، ۳۰ بار اصلاحات»، ایران دخت، شماره ۴۳ (پیاپی ۹۰)، شنبه ۸۸/۱۰/۱۹، ص ۳۱.

^{۱۵۱} سیدمحمد، هاشمی؛ «قانون اساسی و حاکمیت مردم»، حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۳، زمستان ۸۳، ص ۳۳۱.

^{۱۵۲} نگاه کنید به: سید ابوالفضل، قاضی؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۳، ص ص ۴۰۱-۳۷۶.

برای برآورد باشد، وجود دو مجلس یعنی حاکمیت اندیشه و درنگ بیشتر در قانون گذاری که به طور طبیعی با طولانی تر شدن فرآیند تقنین، فرصت استفاده بیشتر پارلمان از نظرات خبرگان و متخصصان فراهم می گردد. اما در ایران ماهیت وابسته مجلس سنا در رژیم گذشته^{۱۵۳}، سبب شد که نویسندگان قانون اساسی در سال ۵۸ آن را از نظام پارلمانی حذف نموده و دو مجلسی بودن را با تأسیس شورای نگهبان در نظام جدید سیاسی به شکلی دیگرگونه و بدیع تحول بخشند. در کنار مجلس شورای اسلامی به عنوان مرجع تقنینی عام، شورای نگهبان مرجع قانون گذاری خاص و نخبه گراست که علی رغم ضرورت آن، باز هم خلاء یک مجلس دوم سنتی (سنا) را که لزوم آن در حقوق اساسی اثبات شده و تضمین کننده پختگی تقنینی است، پر نمی کند.^{۱۵۴}

۲. ضعف در مطالعه پیشاتقنینی

عدم پژوهش مناسب پیش از تصویب قانون جدید و حتی کاهلی در مطالعه قوانین گذشته، یکی از کاستی های ثابت تقنین ایرانی در سده گذشته بوده است.^{۱۵۵} به گونه ای که قانون گذار در انتهای قوانین جدیدی که وضع می نماید با عبارت کلیشه ای «هر قسمت از قوانین دیگر که مخالف با این قانون باشد، ملغی است» یا مشابه آن صراحتاً اذعان می دارد قوانینی که پیش از این در موضوع مورد نظر تصویب شده را بررسی نکرده^{۱۵۶} و در واقع «یکی از لوازم ضروری تصویب قانون یعنی عنصر شناخت»^{۱۵۷} را نادیده گرفته است. اما برای حل این مشکل راه حل ساده ای وجود دارد: اولاً؛ قانون گذار می بایست پژوهش پیش از قانون را در مورد کلیه طرح ها و لوایح از طریق نهادهایی چون «اداره کل قوانین»^{۱۵۸} و مرکز پژوهش های مجلس الزامی نماید. چه اینکه نهاد مرکز پژوهش ها می تواند در قامت «جبل المتین و ریسمان وصلی باشد که علاوه بر انتقال تجربیات قانون گذاری دوره های قبل»^{۱۵۹} به عنوان بازوی مشورتی و مطالعاتی مجلس، انجام کارشناسی و مطالعه طرح ها و لوایح را بر عهده گیرد.^{۱۶۰} موضوعی که به شایستگی در قانون تأسیس این مرکز مورد توجه قرار گرفته است: «وظایف مرکز عبارتند از: الف) مطالعه، پژوهش و ارائه نظرات کارشناسی در مورد تمام لوایح و طرح ها به نمایندگان و کمیسیون های تخصصی مجلس در زمان مناسب»^{۱۶۱}. ثانیاً؛ نظر به اینکه تنقیح قوانین و مقررات پس از گذشت حدود ۳۹ سال از تصویب قانون آن^{۱۶۲}، مجدداً مورد قانون گذاری قرار گرفته^{۱۶۳} و به نظر می رسد سرانجام در

^{۱۵۳} نگاه کنید به: اصول ۴۳ و ۴۵ ق.ا. مشروطه (با عنوان اصلی نظامنامه اساسی) مصوب ۱۲۸۵ ه. ش. البته مجلس سنا تا ۱۳۲۸ تشکیل نشد. N. A. Mansourian, Le controle de la constitutionnalite des lois en Iran, These - droit public, Rouen, 1986, pp. 154-44-75.

نیز نگاه کنید به: ۱- سید جعفر کوشا در: ابراهیم شفیع سروستانی، قانون گذاری در نظام جمهوری اسلامی، آسیب ها و بایسته ها، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص ص. ۴۲۸-۴۲۷. ۲- مجید انصاری (عضو فعلی مجمع تشخیص مصلحت نظام) در گفتگو با شرق: روزنامه شرق، سال پنجم، شماره ۱۰۴۳، یکشنبه ۱۳۸۹/۵/۳۱، ص ۳.

^{۱۵۵} به عنوان مثال نگاه کنید به: سخنان سید حسن مدرس در دوره دوم تقنینه مجلس شورای ملی: «به بعضی موضوعات اطلاع کامل نداشتن و در عرض پنج دقیقه، هی برخاستن و نشستن، این طریق وضع قانون مملکت نیست. باید اطرافش تأمل کرد و بی دلیل رأی نداد» به نقل از: محمدرضا، زمانی درمزاری؛ «قانون از نگاه مدرس»، مجلس و پژوهش، سال چهارم، شماره ۲۱، مهر و آذر ۷۵، ص ۲۲۵.

^{۱۵۶} هاشم، طباطبایی یزدی؛ «نقص قوانین یا نقص اجراء و قضاوت»، قسمت (۸)، حقوق امروز، سال دوم، شماره ۹-۱۰، بهمن و اسفند ۱۳۴۲، ص ص ۱۴-۱۲. جالب آنکه این ایراد از سال ۱۳۴۲ تاکنون پابرجا مانده است!

^{۱۵۷} محمد اسماعیل، خدادادی؛ آشنایی با نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، یاقوت، چاپ اول، ۱۳۸۰، ص ۵۱.

^{۱۵۸} نگاه کنید به: حسن، سبحانی؛ «آسیب شناسی مجلس شورای اسلامی با تأکید بر مجلس هفتم» در: همایش یک صدمین سال قانون گذاری (مجموعه مقالات)، پیشین، ص ۲۷۰.

^{۱۵۹} نگاه کنید به: علی اکبر، ناطق نوری (رئیس وقت مجلس شورای اسلامی)؛ «نقش و جایگاه مرکز پژوهش ها در نظام پارلمانی ایران» (گفتگو)، مجلس و پژوهش، سال اول، شماره ۱، فروردین و اردیبهشت ۷۲، ص ص ۱۴ و ۱۸.

^{۱۶۰} نگاه کنید به: ۱- علی اکبر، ناطق نوری (رئیس وقت مجلس شورای اسلامی)؛ «مهم ترین وظیفه مرکز پژوهش ها در مقطع کنونی» (سخنرانی در مراسم افتتاحیه سمینارهای ادواری مدرس)، مجلس و پژوهش، سال اول، شماره ۲، خرداد و تیر ۷۲، ص ص ۲۸-۲۱. ۲- معاونت پژوهشی مرکز پژوهش ها، «مأموریت، راهبردها و برنامه های مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی»، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره ۴۰، فوق العاده پاییز ۸۲، ص ص ۳۲-۱۱.

^{۱۶۱} ماده ۲ قانون شرح وظایف مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۹/۹.

^{۱۶۲} ماده واحده قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹.

شرف عملیاتی شدن می‌باشد؛ با سرعت در انجام این مهم از تصویب قوانین تکراری، غیرضروری و مآلاً تورم قوانین جلوگیری نماید.

۳. عدم ارزیابی قوانین

برخلاف دوی گذشته که در نظام قانون‌گذاری ایران، هرچند محدود اما دارای سابقه است، ارزیابی قوانین مصوب، حلقه مفقوده قانون‌گذاری ایرانی است.^{۱۶۴} کمبودی که می‌بایست با فعال نمودن هسته‌ای در مرکز پژوهش‌های مجلس «برای پیگیری و نظارت بر اجرای قوانین، به ویژه انجام تحقیقات سنجشی و ارزیابی‌کننده، بیان‌گیری از اعمال آنها و بررسی میزان دستیابی قوانین به اهداف قانون‌گذار»^{۱۶۵} برطرف شود. وظیفه‌ای که در بند ج ماده ۲ قانون این مرکز نیز پیش‌بینی شده است: «مطالعه و بررسی و پژوهش نسبت به حسن اجرای قوانین و ارائه پیشنهادهاى کارشناسانه برای رفع موانع و مشکلات».

بر این اساس، اعمال اصلاحات ساختاری در نظام قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی، تأثیر عمده‌ای در کاهش استفاده از فرآیند تصویب آزمایشی قوانین دارد. چه اینکه به نظر می‌رسد مجلس از قوانین آزمایشی به عنوان جایگزینی در جهت برطرف کردن کمبودهای اساسی نظام تقنینی خود، استفاده می‌کند. نیز باید در نظر داشت که دلایلی چون تخصصی بودن برخی قوانین، انجام بررسی‌های کارشناسانه و سرعت در تصویب قوانین، ربطی به تصویب آزمایشی قوانین نداشته و اولاً: هر قانونی در گستره موضوع خود، تخصصی است و در علم قانون‌گذاری چیزی به عنوان قانون عمومی، که در وضع آن نیازی به استفاده از نظر متخصصان نباشد، وجود ندارد. ثانیاً: پژوهش و بررسی کارشناسی در وضع قانون، مرحله‌ای پیشاتقنینی و ضروری در خصوص همه قوانین و نه برخی از آنها است. ثالثاً: سرعت در امر قانون‌گذاری به جز موارد نادری که تأخیر در آن، موجب خسران کشور است، امری سرعتی نبوده و اساساً درنگ و گذشت زمان در تقنین، امر مبارکی است.

^{۱۶۳} قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵.

^{۱۶۴} نگاه کنید به: گفتگو با علیرضا جمشیدی در: ابراهیم شفیع سروستانی، پیشین، ص ۴۰۲.

^{۱۶۵} رضا، نوربها؛ پیشین، ص ۱۲۶.

نتیجه گیری

قانون گذار ایرانی از ابتدای تشکیل مجلس شورای اسلامی، به موازات رویه تصویب شتاب زده قانون و سپس تغییر و اصلاح پی در پی آن، استفاده فزاینده از نحوه تصویب آزمایشی را نیز در پیش گرفت و در این میان فراموش کرد که می بایست در وضع قوانین با مطالعه گسترده، قوانینی جامع و با دوام را بیافریند و تنها در مواقع خاص و استثنایی از عنصر آزمایش در قانون گذاری استفاده نماید. به این ترتیب بود که تقنین آزمایشی در ایران به جای مطالعه پیشاتقنینی نشست و از مبنای وضع خود دور شد. همچنین طریقه ایرانی تصویب آزمایشی به سبب انتخاب قالب ناصحیح تفویض اختیار از بدو امر به بیراهه رفت و از یک سو موجب شد در طول سالها، چنان محتوا با قالب (تفویض اختیار به کمیسیونهای داخلی) عجین شود که اولاً: گویی این شیوه اجرا، جزئی از ذات محتوا است و بدون آن، آزمایش در قانون گذاری امکان پذیر نیست. ثانیاً: با غلبه شکل بر محتوا اساساً وجه آزمایشی فراموش شده و دو کار ویژه سرعت در تصویب قوانین و ارجاع لوایح حجیم، آمال اصل ۸۵ در نظر گرفته شود. گویی که اساساً قرار نیست آزمون و سنجشی در قانون گذاری صورت گیرد. از سوی دیگر انتخاب شیوه تفویض اختیار برای قوانین به ظاهر آزمایشی به جهت خلاف اصل بودن در حقوق عمومی، فراهم آوردن بستر نقض ویژگی شفافیت پارلمان و مخدوش نمودن اراده اکثریت و حق تعیین سرنوشت مردم از طریق قانون گذاری، محتوا یعنی اصل متری تصویب آزمایشی برخی قوانین را نیز متزلزل نموده است. ختم کلام اینکه:

«خشت اول گر نهد معمار کج تا ثریا می رود دیوار کج»

جایگاه قوانین آزمایشی در حقوق عمومی ایران، دیوار کجی است در ثریا که در چهارچوب حفظ ساختار فعلی اصل ۸۵ ق.ا. با ۱. استفاده استثنایی از اصل ۸۵ در قانون گذاری و حتی عدم استفاده و در واقع متروک نمودن آن. ۲. علنی بودن جلسات کمیسیون و انتشار کامل مشروح مذاکرات آن، هنگامی که در مواردی نادر طبق اصل ۸۵، قانونی آزمایشی را تصویب می نماید. ۳. عدم تمدید بیش از یک بار، به تدریج تعدیل می شود و با اصلاح بند نخست اصل ۸۵ مبنی بر حذف شیوه تفویض اختیار به کمیسیونهای داخلی و جریان تصویب آزمایشی قوانین در صحن علنی مجلس و صرفاً تعیین مهلت اجرا و تصریح به ارزیابی و نحوه آن در متن قانون، فرومی ریزد.

فهرست منابع

الف) فارسی

۱. کتاب‌ها

۱. اداره کل قوانین و تندنویسی مجلس شورای اسلامی، صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۸۱، جلد ۲.
۲. اردبیلی، محمدعلی؛ حقوق جزای عمومی، تهران، میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۲، جلد ۱.
۳. اصیل، حجت‌الله؛ رساله‌های میرزا ملک‌خان ناظم‌الدوله، تهران، نی، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۴. افشار، حسن؛ مقدمه حقوق تطبیقی، تهران، بی‌نا، چاپ سوم، ۱۳۳۶.
۵. الیوت، کاترین و ورنون، کاترین؛ نظام حقوقی فرانسه، ترجمه صفر بیگزاده، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۶. انوری، حسن؛ فرهنگ بزرگ سخن، تهران، سخن، چاپ اول، ۱۳۸۱، جلد ۱.
۷. بارنت، اریک؛ مقدمه‌ای بر حقوق اساسی، ترجمه عباس کدخدایی، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۸. بوشهری، جعفر؛ حقوق اساسی، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۸۴، جلد ۲.
۹. پاشا صالح، علی؛ سرگذشت قانون، مباحثی از تاریخ حقوق (دورنمایی از روزگاران پیشین تا امروز)، تهران، دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۸۳.
۱۰. پورسینا، امیرحسین؛ مقدمه مجموعه قوانین و مقررات عصر مشروطیت (۱۲۹۹-۱۲۸۵ ه. ش)، تهران، روزنامه رسمی، چاپ اول، ۱۳۸۸.
۱۱. تسخیری، محمدعلی؛ در پرتو قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (توضیح مبانی و شرح الزامات قانون)، ترجمه محمد سپهری، تهران، مجمع جهانی تقریب مذاهب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۱۲. تیلا، پروانه؛ اصول تطبیقی قاعده‌سازی و مرزشناسی قانون و آیین‌نامه، تهران، خرسندی، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۱۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ مقدمه عمومی علم حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، چاپ هشتم، ۱۳۸۳.
۱۴. جعفری ندوشن، علی‌اکبر و زارعی محمودآبادی، حسن؛ تجدیدنظرهای چندگانه در قانون اساسی مشروطه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۱۵. جلالی، رضا؛ راهنمای تحلیل نیاز قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۱۶. حیاتی، علی‌عباس؛ مقدمه علم حقوق، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۱۷. خدادادی، محمد اسماعیل؛ آشنایی با نظام جمهوری اسلامی ایران، قم، یاقوت، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۱۸. دادفر، حبیب؛ پارلمان، تهران، چاپ اطلاعات، ۱۳۴۳.
۱۹. داعی‌الاسلام، سید محمدعلی؛ فرهنگ نظام، تهران، دانش، چاپ دوم، ۱۳۶۲، جلد ۱.
۲۰. دفتر توافق‌های بین‌المللی ریاست جمهوری، قانون اساسی اسپانیا، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۲۱. دفتر توافق‌های بین‌المللی ریاست جمهوری، قانون اساسی الجزایر، ترجمه مهدی رستگار اصل، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، چاپ اول، ۱۳۷۹.
۲۲. دفتر توافق‌های بین‌المللی ریاست جمهوری، قانون اساسی مراکش، ترجمه مهدی رستگار اصل، تهران، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۲۳. دل و کیو، ژرژ؛ فلسفه حقوق، ترجمه جواد واحدی، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۰.
۲۴. دهخدا، علی‌اکبر؛ فرهنگ متوسط دهخدا، تهران، دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵، جلد ۱.

۲۵. دوگنتن، ب و دیگران؛ نهادهای سیاسی، اداری و قضایی فرانسه، ترجمه سید محسن شیخ الاسلامی، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۲۶. زارعی، محمد حسین؛ مطالعه تطبیقی مجالس قانون گذاری، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۲۷. زرشکن عابد، لیلا؛ ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانون گذاری بهتر)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۲۸. زرننگ، محمد؛ تحول نظام قضایی ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۱، جلد ۱ و ۲.
۲۹. ساکت، محمد حسین؛ حقوق شناسی: دیباچه ای بر دانش حقوق، مشهد، نخست، چاپ اول، ۱۳۷۱.
۳۰. سنجابی، کریم؛ حقوق اداری، تهران، بی نا، چاپ سوم، بی تا.
۳۱. شفیعی سروستانی، ابراهیم؛ قانون گذاری در نظام جمهوری اسلامی، آسیب ها و بایسته ها، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۳۲. صالح ولیدی، محمد؛ حقوق جزای عمومی، تهران، داد، چاپ اول، ۱۳۷۲، جلد ۲.
۳۳. صدری افشار، غلامحسین و دیگران؛ فرهنگ فارسی، تهران، فرهنگ معاصر، چاپ اول، ۱۳۸۸، جلد ۱.
۳۴. قاضی، سید ابوالفضل؛ حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۳.
۳۵. قربانی، موسی؛ سخنرانی افتتاحیه همایش یک صدمین سال قانون گذاری در: همایش یک صدمین سال قانون گذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۳۶. کاتوزیان، ناصر؛ فلسفه حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، ۱۳۷۷، جلد ۲ (منابع حقوق).
۳۷. کاتوزیان، ناصر؛ مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ سی و سوم، ۱۳۸۲.
۳۸. کاتوزیان، ناصر؛ نخستین پیش نویس رسمی قانون اساسی در: گامی به سوی عدالت (مجموعه مقالات)، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۷۸، جلد ۱.
۳۹. محمدی، ابوالحسن؛ مبانی استنباط حقوق اسلامی یا اصول فقه، تهران، دانشگاه تهران، چاپ هجدهم، ۱۳۸۳.
۴۰. مدنی، سید جلال الدین؛ حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، تهران، سروش، چاپ دوم، ۱۳۶۹، جلد ۳ (قوه مقننه).
۴۱. مدنی، سید جلال الدین؛ آیین دادرسی کیفری ۱ و ۲، تهران، پایدار، چاپ اول، ۱۳۷۸.
۴۲. مرکز تحقیقات شورای نگهبان؛ مجموعه نظریات شورای نگهبان در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی دوره چهارم (خرداد ۱۳۷۱ تا خرداد ۱۳۷۵)، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۵.
۴۳. مشتاقی، رامین؛ رهنمود انستیتوت ماکس پلانک برای قانون اساسی افغانستان، ترجمه حسین غلامی دون، آلمان، هایدلبرگ، ۲۰۰۷م، مجلد ۱ (تشکیلات و اصول دولت).
۴۴. مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۶۴، جلد ۲.
۴۵. معین، محمد؛ فرهنگ فارسی، تهران، فردوس، چاپ اول، ۱۳۸۶، یک جلدی.
۴۶. مهرپور، حسین؛ مجموعه نظریات شورای نگهبان، تهران، کیهان، چاپ اول، ۱۳۷۱، جلد ۱ (دوره اول از تیرماه ۱۳۵۹ تا تیرماه ۱۳۶۵).
۴۷. مهرپور، حسین؛ مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۴۸. میلانی، علیرضا؛ نگرشی بر اصل قانونی بودن جرائم و مجازات ها، تهران، میزان، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۴۹. نائینی، محمد حسین؛ تنبیه الامه و تنزیه المله، با مقدمه و تعلیق روح الله حسینیان، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ دوم، ۱۳۸۷.

۵۰. نظریور، مهدی؛ آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم، دفتر نشر معارف، چاپ دوم، ۱۳۸۹.
۵۱. نقیبی مفرد، حسام؛ حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن حقوق بشر، تهران، شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۵۲. وزیری، ناصر؛ جمهوری پنجم فرانسه و حکومت ژنرال دوگل و قانون اساسی ۱۹۵۸، تهران، اندیشه، ۱۳۴۶.
۵۳. ولایی، عیسی؛ اصول فقه ۱ و ۲، قم، دارالفکر، چاپ هفتم، ۱۳۸۷.
۵۴. هاشمی، سید محمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، میزان، چاپ نهم، ۱۳۸۳، جلد ۲.
۵۵. یارارشدی، علی؛ حقوق اساسی و شرح و نقد قانون اساسی ایران، تهران، سرمدی، چاپ اول، ۱۳۸۲.

۲. مقالات

۵۶. آیینی، فرزانه؛ «۳۰ سال انتخابات، ۳۰ بار اصلاحات»، ایران دخت، شماره ۴۳ (پیاپی ۹۰)، شنبه ۸۸/۱۰/۱۹.
۵۷. احمدی، نعمت؛ «دادگاه‌های کیفری، فاقد قانون آیین دادرسی»، روزنامه اعتماد ملی، شماره ۸۴۶، سه شنبه ۱۳۸۷/۱۱/۸.
۵۸. احمدی، نعمت؛ «نگاهی به اصل ۸۵ قانون اساسی و قوانین آزمایشی» در: <http://www.nematahmedi.ir>
۵۹. اسکاپ، ای؛ «حکمرانی خوب چیست؟»، ترجمه مهدی هداوند، اقتصاد سیاسی، سال دوم، شماره ۸، ۱۳۸۴.
۶۰. اسکچ، سیندی؛ «دموکراسی‌های نوپا و نظام نیمه ریاستی: انتخابی مسأله‌ساز»، ترجمه علی‌اکبر گرجی در: در تکاپوی حقوق اساسی، تهران، جنگل - جاودانه، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۶۱. افتخار جهرمی، گودرز؛ «اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها و تحولات آن»، تحقیقات حقوقی، شماره ۲۵-۲۶، بهار و تابستان ۷۸.
۶۲. الله‌بداشتی، ساناز؛ «محاكم قضایی در بی‌قانونی»، روزنامه اعتماد ملی، شماره ۸۴۶، سه شنبه ۱۳۸۷/۱۱/۸.
۶۳. امام، فرهاد؛ «مدیریت نظام حقوقی راه حلی برای مشکلات حقوقی کشور»، مجله کانون وکلای دادگستری خراسان، سال دوم، شماره ۲، ۱۳۸۵.
۶۴. انصاری، مجید؛ گفتگو با شرق، روزنامه شرق، سال پنجم، شماره ۱۰۴۳، یکشنبه ۱۳۸۹/۵/۳۱.
۶۵. بورو، دومینیک؛ «تدوین قوانین جامع در حقوق فرانسه؛ تاریخچه، اهداف و نتایج»، ترجمه احمد اختیاری، گواه، شماره ۱۰، پاییز ۸۶.
۶۶. پورطباطبایی، هاشم؛ «در تهیه قوانین، مطالعه و دقت لازم نمی‌شود»، حقوق امروز، سال دوازدهم، شماره ۲۹، اسفند ۱۳۵۲ و فروردین ۱۳۵۳.
۶۷. جعفری، سانازالسادات؛ «بررسی لایحه آزادی اطلاعات با تکیه بر اسناد و قوانین بین‌المللی» خبرنامه کانون وکلای دادگستری استان اصفهان، سال سوم، شماره ۳۵، خرداد ۸۸.
۶۸. حاجی ده‌آبادی، احمد؛ «قانون مجازات اسلامی؛ پایان مدت آزمایشی و انتظارات»، فقه و حقوق، سال دوم، شماره ۸، بهار ۸۵.
۶۹. حبیبی، محمدحسن؛ «بررسی حق آگاهی مردم به عنوان یک حق اساسی»، حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱، پاییز ۸۲.
۷۰. خسروی، حسن؛ «بررسی مفهوم انتخابات دمکراتیک»، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱، تابستان ۸۸.
۷۱. دیزپیکازو، لوییز ماریا؛ «سیر دگرگونی مفهوم قانون در حقوق غرب»، ترجمه محمدرضا ویژه، الهیات و حقوق (فصلنامه دانشگاه علوم اسلامی رضوی)، سال هفتم، شماره ۲۳، بهار ۸۶.
۷۲. رخشنده‌رو، علیرضا؛ «چگونگی ارزیابی آثار اجرایی قوانین و به کارگیری سیستم بازخورد» در: همایش یک‌صدمین سال قانون‌گذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۶.

۷۳. زارعی، محمد حسین؛ «حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران»، تحقیقات حقوقی، شماره ۴۰، پاییز و زمستان ۸۳.
۷۴. زمانی درمزاری، محمدرضا؛ «قانون از نگاه مدرس»، مجلس و پژوهش، سال چهارم، شماره ۲۱، مهر و آذر ۷۵.
۷۵. سبجانی، حسن؛ «آسیب شناسی مجلس شورای اسلامی با تأکید بر مجلس هفتم» در: همایش یک صدمین سال قانون گذاری (مجموعه مقالات)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۶.
۷۶. طباطبایی یزدی، هاشم؛ «نقص قوانین یا نقص اجراء و قضاوت»، قسمت (۷)، حقوق امروز، سال اول، شماره ۸، دی ۱۳۴۲.
۷۷. طباطبایی یزدی، هاشم؛ «نقص قوانین یا نقص اجراء و قضاوت»، قسمت (۸)، حقوق امروز، سال دوم، شماره ۹-۱۰، بهمن و اسفند ۱۳۴۲.
۷۸. عابدی، عباس؛ «نارسایی های قانون و حقوق در فرهنگ عمومی» در: معمای حاکمیت قانون در ایران، تهران، طرح نو، چاپ اول، ۱۳۸۱.
۷۹. عقیقی، محمدرضا؛ «لازم الاجرا بودن یا نبودن قانون تعزیرات»، حقوق (نشریه دانشکده علوم قضایی و خدمات اداری)، دوره اول، شماره ۱، دی ۷۰.
۸۰. فیض مهدوی، رضا؛ «قانون چیست»، کانون و کلا، سال ششم، شماره ۳ (پیاپی ۳۹)، آذر و دی ۱۳۳۳.
۸۱. کاتوزیان، ناصر؛ «اصول منطقی حاکم بر تفسیر قانون اساسی»، حقوق اساسی، سال دوم، شماره سوم، زمستان ۸۳.
۸۲. کاتوزیان، ناصر؛ «نقدی تحلیلی بر پیش نویس قانون اساسی» در: گامی به سوی عدالت (مجموعه مقالات)، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۷۸، جلد ۱.
۸۳. کاتوزیان، ناصر؛ «گذری بر تدوین پیش نویس قانون اساسی»، حقوق اساسی، سال اول، شماره ۱، پاییز ۸۲.
۸۴. کاظمی، پرویز؛ «مزایای حکومت قانون در اجتماع» (متن سخنرانی)، مجله حقوقی وزارت دادگستری، سال دوم، شماره ۱ و ۲، فروردین و اردیبهشت ۱۳۳۹.
۸۵. محبی، جلیل؛ «اصل قانونی بودن جرائم و مجازات ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، گواه، شماره ۲-۳ دوره جدید، زمستان ۸۳ و بهار ۸۴.
۸۶. مرکز اقتصاد بخش خصوصی؛ «حکمرانی مردم سالار: عنصر اصلی اصلاحات سیاسی و اقتصادی»، ترجمه بهروز تصدیقی در: احمد میدری و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۳.
۸۷. معاونت پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی؛ «مأموریت، راهبردها و برنامه های مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی»، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره ۴۰، فوق العاده پاییز ۸۲.
۸۸. مهدیزاده، مهدی؛ چکیده طرح پژوهشی «طرح توجیهی پیش نویس قانون آگاهی همگانی از مشروح مذاکرات نهادهای شورایی»، ۱۳۸۱ در: اکبر رسولی، کارنامه پژوهشی اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی ریاست جمهوری، تهران، اداره کل مذکور، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۸۹. میرکوهی، عبدالعلی، معاون حقوقی وزیر دادگستری فعلی؛ لایحه آیین دادرسی کیفری به زودی تصویب می شود، خبر مندرج در: روزنامه شرق، سال پنجم، شماره ۹۶۱، چهارشنبه ۱۳۸۹/۲/۲۲.
۹۰. ناطق نوری، علی اکبر؛ «مهم ترین وظیفه مرکز پژوهش ها در مقطع کنونی» (سخنرانی در مراسم افتتاحیه سمینارهای ادواری مدرس)، مجلس و پژوهش، سال اول، شماره ۲، خرداد و تیر ۷۲.
۹۱. ناطق نوری، علی اکبر؛ «نقش و جایگاه مرکز پژوهش ها در نظام پارلمانی ایران» (گفتگو)، مجلس و پژوهش، سال اول، شماره ۱، فروردین و اردیبهشت ۷۲.
۹۲. نوربها، رضا؛ «سیاست جنایی سرگردان»، تحقیقات حقوقی، شماره ۲۶-۲۵، بهار و تابستان ۷۸.

۹۳. هاشمی، سیدمحمد؛ «قانون اساسی و حاکمیت مردم»، حقوق اساسی، سال دوم، شماره ۳، زمستان ۸۳.
۹۴. هرمزی، خیراله؛ «معمای نهایی شدن آراء در نظام قضایی ایران»، پژوهش حقوق و سیاست، سال دهم، شماره ۲۴، بهار و تابستان ۸۷.
۹۵. یاوری، اسدالله؛ «بررسی تحولات اخیر مربوط به جایگاه رئیس جمهور در نظام سیاسی فرانسه»، فصلنامه حقوق پژوهش حقوق و سیاست، سال دوازدهم، شماره ۳۱، زمستان ۸۹.
۹۶. یزدانی زنوز، هرمز؛ «نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱، تابستان ۸۸.

۳. پایان نامه ها و جزوات

۹۷. ابدی، سعیدرضا؛ اعمال حاکمیت قانون از طریق قانون گذاری در ایران و فرانسه، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۷۰-۱۳۶۹.
۹۸. تجری، شهاب؛ عقلانیت در قانون گذاری، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق خصوصی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۷۹.
۹۹. معتمدنژاد، رؤیا؛ جزوه درس آزادی های عمومی، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۸۷.
۱۰۰. نورایی، محمد؛ تعدد مراجع قانون گذاری در جمهوری اسلامی ایران، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، واحد تهران مرکزی دانشگاه آزاد اسلامی، ۸۴-۱۳۸۳.

۴. قوانین و مقررات

۱۰۱. آیین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۶۱/۳/۲۳.
۱۰۲. آیین نامه داخلی مجلس مصوب ۱۳۶۱/۳/۲۳.
۱۰۳. فصلنامه حقوقی مجد، ویژه لایحه قانون مجازات اسلامی، سال اول، شماره ۲، چاپ دوم، پاییز ۸۶.
۱۰۴. قانون شرح وظایف مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۹/۹.
۱۰۵. قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵.
۱۰۶. ماده واحده قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹.
۱۰۷. مجموعه قوانین و مقررات عصر مشروطیت (۱۲۹۹-۱۲۸۵ ه. ش)، تهران، روزنامه رسمی، چاپ اول، ۱۳۸۸.

ب) فرانسه

108. Chevallier, Jacques, "Les Lois Expérimentales Le Cas Francias" in: Charles – Albert Morand, Évaluation Législative Et Lois Expérimentales, (Séminaire en valais, crans sur - Sierre, 7-9 Octobre 1992), Universitaires D'Aix – Marseille, 1993.
109. Cottier, Bertil, "Les sunset Laws: des lois expérimentales à la mode américaine" in: Charles - Albert Morand, Évaluation Législative Et Lois Expérimentales, (Séminaire en valais, crans sur - Sierre, 7-9 Octobre 1992), Universitaires D'Aix – Marseille, 1993.
110. Crouzatier – Durand, Florence, "Réflexions sur le concept d'expérimentation législative", Revue Francaise de Droit Constitutionnel, 4- N°56, 2003. in: <http://www.cairn.info / article.php?>
111. Drago, Guillaume, "Les Lois Expérimentales" in: Ariane Vidal – Naquet, Le Provisoire En Droit Public, Paris, Dalloz, 2009.

112. Mansourian, N. A , Le controle de la constitutionnalite des lois en Iran, These - droit public, Rouen, 1986.
113. Décision No. 2001-454 Dc du 17 janvier 2002.
114. La Loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales: Jo 2 août 2003. 13217.
115. Les evolutions de l'évaluation, in: <http://webdroit.unige.ch>
116. Loi du 17 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse.
117. Loi du 4 août 1982 sur la liberté des travailleurs dans l'entreprise.
118. Loi du 1er decembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion.
119. Loi du 29 juillet 1994 sur la bioéthique.