

مراجع دارای صلاحیت ابتکار تقنینی در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری

محمدعلی حاجی‌ده‌آبادی*
محمدخلیل صالحی**
محمد رجیبی***

تاریخ تألیف: ۱۴۰۱/۱۲/۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۹/۵

چکیده

در نظام تقنینی ما علاوه بر قوه قضائیه، نمایندگان مجلس و دولت صلاحیت ابتکار تقنینی یا تدوین پیش‌نویس قوانین — از جمله در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری — را دارند. بدیهی است زمانی که چند نهاد صلاحیت مشابه دارند، اعمال این صلاحیت باید به گونه‌ای باشد که در عمل منجر به تشتت نگردد. مهم‌ترین اقدام در این راستا، حرکت در یک مسیر روشن و از پیش تعیین شده است. در نظام تقنینی ما متأسفانه چنین خط سیری پیش‌بینی نشده است و ابزارهای موجود در این راستا که چنین گمانی در خصوص آن می‌رود، ناکارآمد هستند. مقاله حاضر با تبیین وضع موجود در خصوص صلاحیت نهادهای مبتکر قانون در حوزه جرایم و مجازات‌ها، راهکار تحقق انسجام در اعمال صلاحیت قوای سه‌گانه در ابتکار قانونگذاری را علاوه بر لزوم پذیرش صلاحیت ابتکار قانونگذاری نمایندگان مجلس و دولت در حوزه مذکور، ارائه مرجعیت این ابتکار به قوه قضائیه و وارد کردن آن در فرایند قانونگذاری به دلیل ظرفیت‌ها و لوازم متناسب جهت جرم‌انگاری و کیفرگذاری کارآمد معرفی کرده است، بدون اینکه موجب سلب یا تضییق صلاحیت ابتکار قانونگذاری مراجع پیش‌گفته گردد.

واژگان کلیدی: ابتکار تقنینی، سیاست جنایی تقنینی، دولت، مجلس، قوه قضائیه.

* دانشیار حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه قم (dr_hajidehabadi@yahoo.com).

** استادیار حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه قم (mohamad.salehy@googlemail.com).

*** دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه قم / نویسنده مسئول (mo.rajabi.ac@gmail.com).

مقدمه

وضع قانون در مجلس منوط به طرح و بررسی ابتکارات تقنینی است. ابتکارات تقنینی، نقطه اتصال ایده‌های قانونی و فرایند قانونگذاری است. در نظام تقنینی کشور ما نمایندگان مجلس، دولت و رئیس قوه قضائیه صلاحیت ابتکار قانونگذاری را دارند.

یکی از حوزه‌های تقنینی، جرم‌انگاری و کیفرگذاری است. بر پایه اصل قانونی بودن جرم و مجازات و اصل ۳۶ قانون اساسی، تنها مجلس صلاحیت جرم‌انگاری و کیفرگذاری را دارا می‌باشد. بر اساس نص قانون اساسی و رویه شورای نگهبان — به‌عنوان مفسر رسمی قانون اساسی — سه قوه مذکور صلاحیت ارائه طرح و لایحه در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری به مجلس را دارا می‌باشند. تحلیل قوانین کیفری بدون توجه به سرمنشأ شکل‌گیری و نهاد مبتکر ایده قانون در حل بسیاری از گره‌های عرصه سیاست جنایی تقنینی ما را به نتیجه مطلوب نخواهد رساند.

با وجود آنکه قانون اساسی در برخی موارد به ارلئه راهکار جهت عدم بروز تداخل در اعمال صلاحیت نهادها پرداخته است، در خصوص اعمال صلاحیت قوای سه‌گانه در ارائه ابتکارات تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها سکوت کرده است. این سکوت اگرچه از حیث مبانی جرم‌انگاری واجد توجیه است، مانع از ارائه راهکارهای عملی جهت عدم تداخل صلاحیت نهادهای مذکور با تحقق انسجام در این حوزه نخواهد بود.

مقاله حاضر نخست صلاحیت قانونی هریک از قوا در ارائه ابتکارات تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها را مورد بررسی قرار داده و به اشکالات و ابهامات این عرصه پرداخته است. در واقع از آن جهت که ارائه راهکار مبتنی بر تحلیل دقیق وضعیت موجود است، تبیین وضعیت حقوقی ابتکار تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها که تاکنون مورد بررسی قرار نگرفته بود، مقدم داشته شد. در گام بعدی، مروری بر رویه قوای مذکور در ارائه طرح‌ها و لوایح در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری طرح شده است. افزون‌براین، به تبیین لزوم انسجام در ابتکارات تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها جهت تحقق سیاست جنایی تقنینی منسجم و کارآمد، ابزارهای موجود در این عرصه و اشکالات آنها و ارائه راهکار جهت تحقق انسجام در اعمال صلاحیت قوای سه‌گانه در اعمال صلاحیت خود در عرصه ابتکار قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها پرداخته شده است.

فقدان ادبیات کافی در قلمرو بحث حاضر موجب شد مباحث این مقاله بیش از اتکا بر مطالعات نظری، مبتنی بر رویه‌های تقنینی باشد.

۱. مبنای قانونی صلاحیت ابتکار تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها

۱.۱. صلاحیت دولت در ابتکار تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها

اصل ۷۴ قانون اساسی، صلاحیت عام ابتکار تقنینی را به دولت اعطا کرده است؛ چنان‌که مقرر داشته است: «لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود». از سوی دیگر اصل ۱۵۸ قانون اساسی «تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی» را یکی از وظایف رئیس قوه قضائیه بیان کرده است. حدود صلاحیت دو قوه در ابتکارات تقنینی قضایی موجب اختلافاتی در رویه گردید. رئیس قوه قضائیه وقت در نامه‌ای به شورای نگهبان خواستار ارائه نظریه تفسیری شورا در خصوص تبیین مقصود از «لوائح قضایی» و حدود صلاحیت هریک از قوا در ارائه آن شد. شورای نگهبان در نظریه شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ در تاریخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ بیان داشت:

۹

۱. فرق لوایح قضایی و غیرقضایی مربوط به محتوای آن است و محتوای لوایح قضایی را فصل

یازدهم قانون اساسی به‌ویژه اصول ۱۵۶ و ۱۵۷ و ۱۵۸ و موضوعات مربوط به آنها در اصول

دیگر فصل یازدهم و سایر اصول مربوط به امور قضایی معین می‌کند.

۲. هیئت دولت نمی‌تواند مستقلاً لایحه قضایی تنظیم نموده و آن را به مجلس شورای اسلامی

جهت تصویب نهایی ارسال نماید.

۳. لوایح قضایی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، به مجلس شورای

اسلامی تقدیم می‌گردد. هرگونه تغییر مربوط به امور قضایی در این‌گونه لوایح فقط با جلب

موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز می‌باشد (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷، ص ۲۷۴-۲۷۶).

براین‌اساس دولت صلاحیت ارائه لوایح قضایی به مجلس را ندارد، اما آیا لوایح قضایی شامل

مصادیق جرم‌انگاری و کیفرگذاری خواهد بود؟ نتیجه پاسخ مثبت به این سؤال، عدم صلاحیت

دولت در ارائه لوایح مشتمل بر مصادیق جرم‌انگاری و کیفرگذاری خواهد بود.

بنابراین در گام نخست باید به دنبال مفهوم و چارچوب روشن و دقیقی از لایحه قضایی باشیم.

۱.۱.۱. تعریف لایحه قضایی

از آنجاکه شورای نگهبان مرجع قانونی تفسیر اصول قانون اساسی است، ۱ نخستین مرحله برای

۱. بر اساس اصل ۹۸ قانون اساسی: «تفسیر قانون اساسی به‌عهده شورای نگهبان است که با تصویب سه چهارم آنان انجام می‌شود».

کشف مقصود مقنن اساسی از «لایحه قضائی» مراجعه به نظریه تفسیری این شورا است. با این حال با مراجعه به نظر تفسیری شورای نگهبان، به حدود روشن و دقیقی از این واژه دست پیدا نمی‌کنیم؛ چراکه علاوه بر اصول مندرج در فصل یازدهم در خصوص صلاحیت‌ها و وظایف قوه قضائیه، ابتکار تقنینی در حوزه موضوعات مربوط به این صلاحیت‌ها نیز در صلاحیت انحصاری قوه قضائیه اعلام شده است.

یکی از راهکارهای تبیین چارچوب لوایح قضائی، توجه به اصطلاح قضا در این ترکیب است. تعیین چارچوب مضیق برای اصطلاح قضائی به معنای مساوی دانستن لایحه قضائی با امور مربوط به تشکیلات و تشریفات قضائی است. معنای موسع لایحه قضائی به معنای دربر گرفتن کلیه امور مربوط به قوه قضائیه در صلاحیت ابتکار تقنینی قوه قضائیه است (مرادی برلیان، ۱۳۹۴، ص ۴۴-۴۶) براین اساس نظریه تفسیری شورای نگهبان با معنای موسع از لایحه قضائی هم‌راستا به نظر می‌رسد. از سوی دیگر تعیین جرایم و مجازات‌ها — در مرحله تقنین — در هیچ‌یک از اصول قانون اساسی برعهده قوه قضائیه گذاشته نشده است. از این رو تنها راه رسیدن به پاسخ پرسش مطرح شده آن است که به دنبال نفی یا اثبات صلاحیت مذکور در دایره «موضوعات مربوط به صلاحیت‌های قوه قضائیه در قانون اساسی» باشیم.

بر اساس اصل ۳۶ قانون اساسی حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح باشد. به علاوه اصل ۱۵۶ قانون اساسی، «رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات» را از وظایف قوه قضائیه برشمرده است. بنابر این اصول، پیش‌بینی تشکیلات و تشریفات قضائی در صلاحیت قوه قضائیه خواهد بود؛ براین اساس ابتکار تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها در نقطه دوری از موضوعات مرتبط با صلاحیت‌های قوه قضائیه قرار دارد. به عبارت دیگر برخلاف عقیده برخی نویسندگان (ر.ک: جمشیدی و رستمی غازانی، ۱۳۹۲، ص ۴۱)، آنچه در صلاحیت قوه قضائیه است مربوط به مرحله بعد از پیش‌بینی جرایم و مجازات‌هاست؛ زیرا قانون اساسی تضمین و اجرای امور مذکور را در صلاحیت قوه قضائیه دانسته است، نه تعیین آنها.

۱-۱-۲. رویه شورای نگهبان درباره صلاحیت ابتکار تقنینی دولت در حوزه جرایم و

مجازات‌ها

هیئت وزیران در راستای اعمال صلاحیت ابتکار تقنینی خود علاوه بر تدوین لوایح با محوریت جرم‌انگاری و کیفرگذاری، اقدام به تدوین لوایحی کرده که بدون محوریت جرم‌انگاری در آنها، ضمانت اجرای کیفری به‌عنوان تضمین اجرای مفاد قانون در نظر گرفته شده است.

بنابر تحلیلی که از نظریه تفسیری شورای نگهبان گذشت — عدم شمول لایحه قضایی به حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری و در نتیجه عدم انحصار قوه قضائیه در اعمال این صلاحیت — با وجود صلاحیت ابتکار تقنینی دولت در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری، شورای نگهبان در موارد متعددی لوایح مذکور را از مصادیق لایحه قضایی تشخیص داده و دولت را در این زمینه فاقد صلاحیت تشخیص داده است. در عین حال در برخی دیگر از مصادیق مشابه، صلاحیت دولت در تدوین لوایح در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری را پذیرفته است.

- 11 شورای نگهبان از یک‌سو تدوین لایحه جرم سیاسی از سوی دولت ۱ و نیز لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۲ را لایحه قضایی معرفی کرده و با تدوین آنها از سوی دولت مخالفت کرده است، اما از سوی دیگر قانون مبارزه با قاچاق انسان ۳، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون پیشگیری و مقابله با تقلب در تهیه آثار علمی، قانون مبارزه با پولشویی ۴ و قانون مجازات استفاده

۱. ر.ک: اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص لایحه دولت در مورد برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب مجلس شورای اسلامی در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس: <http://nazarat.shora-rc.ir>.

۲. ر.ک: اظهار نظر شورای نگهبان ناظر به مصوبه مجلس در خصوص لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز که از سوی دولت تدوین و ارائه شده بود در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۸ در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس: <http://nazarat.shora-rc.ir>.

۳. این لایحه بنا به پیشنهاد وزارت امور خارجه در جلسه هیئت وزیران به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۳/۱/۱۱ به مجلس تقدیم شد. جالب اینجاست که لایحه مبارزه با قاچاق انسان و اعضای بدن و مجازات عبوردهندگان غیر مجاز افراد از مرزهای کشور در مقام نسخ قانون مبارزه با قاچاق انسان از سوی قوه قضائیه تدوین و در سال ۱۳۹۸ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد (برای ملاحظه متن لایحه اخیر، ر.ک: <https://dotic.ir/news/2731>).

۴. نکته جالب توجه آن است که اگرچه لایحه مبارزه با پولشویی توسط دولت تدوین و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، اما زمانی که دولت لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی را تدوین و در تاریخ ۱۳۹۶/۸/۲۲ به مجلس تقدیم کرد، شورای نگهبان برخلاف رویه سابق خود در خصوص اصل لایحه، این لایحه اصلاحی را قضایی تشخیص داد و ارائه آن از سوی دولت را مغایر قانون اساسی بیان کرد: «با عنایت به قضایی بودن لایحه، مصوبه مغایر بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان شناخته شد» (ر.ک: اظهار نظر شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح قانون مبارزه با پولشویی در تاریخ

کنندگان غیرمجاز از آب، برق، تلفن، فاضلاب و گاز از سوی دولت تدوین و به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، بدون اینکه با ایراد قضایی بودن لایحه از سوی شورای نگهبان مواجه شود. تلاش برای یافتن تمایز میان این دو طیف لایحه با هدف دستیابی به مبنایی برای اظهارنظر شورای نگهبان راه به جایی نمی‌برد. قالب و نوع هر دو طیف لایحه مذکور چنین است که در صدد جرم‌انگاری یک دسته اقدامات با هدف و حوزه مشخص هستند.

پرسش به‌ویژه آنجا جلوه بیشتری می‌یابد که در کنار لوایحی که شاکله آنها را جرم‌انگاری تشکیل می‌دهد، قسمت قابل توجهی از لوایح دولت در راستای تضمین اجرای تدابیر مقرر، دست به تعیین ضمانت اجرای کیفری زده‌اند؛ از جمله می‌توان به قانون هوای پاک، قانون حفاظت از خاک و قانون پایانه‌های فرودگاهی و سامانه مؤدیان اشاره کرد که پیش‌نویس آنها در قالب لایحه از سوی دولت تدوین و به مجلس تقدیم شد. در واقع وجهه غالب این دسته، جرم‌انگاری نیست، بلکه در مواد محدودی به تعیین ضمانت اجرای کیفری با هدف تضمین اجرای قانون پرداخته شده است. نکته شایان توجه آن است که برخلاف دسته قبلی از لوایح که شورای نگهبان گاه آنها را قضایی تشخیص داده بود، در این دسته شاهد چنین نظری نیستیم و همه این موارد غیرقضایی تشخیص داده شده است. این مسئله ممکن است از آن‌رو باشد که شورای نگهبان دسته اول را لایحه قضایی و دسته اخیر را لوایح واجد جنبه قضایی تشخیص داده باشد و از این‌رو در این دسته اخذ نظر قوه قضائیه را لازم نداند. بر همین اساس برخی چنین پنداشته‌اند که لزوم اخذ نظر رئیس قوه قضائیه در تصویب لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز و نیز لایحه اصلاحی آن به دلیل ماهیت قضایی برخی مواد لایحه است. از همین رو ماهیت کل لایحه قضایی اعلام تشخیص داده نشده است (ر.ک: مرادی برلیان، ۱۳۹۴، ص ۴۸-۴۹)^۱ اگرچه قوت این احتمال کم نیست، اما اختلاف رویه شورای نگهبان در دسته اول، مسلم پنداشتن این تقسیم‌بندی را با چالش مواجه می‌کند؛ چراکه بر فرض پذیرش این نظر، نه تنها شورای نگهبان لوایح دولت را که ماهیت اصلی و قالب کلی آنها جرم‌انگاری و کیفرگذاری است، مغایر قانون اساسی تشخیص نداده است — از جمله قانون ارتقای سلامت نظام

^۱ ۱۳۹۷/۳/۱۲ در سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس: <http://nazarat.shora-rc.ir>.

۱. برای ملاحظه اظهارنظر شورای نگهبان در خصوص لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۸ و نیز اظهارنظر شورا در خصوص لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در تاریخ ۱۳۹۹/۸/۷، ر.ک: سامانه جامع نظرات شورای نگهبان به آدرس: <http://nazarat.shora-rc.ir>.

اداری و مقابله با فساد و قانون پیشگیری و مقابله با تقلب در تهیه آثار علمی — بلکه در لوایح مشابه که حاوی برخی مواد در خصوص جرم‌انگاری هستند نیز اعلام مغایرت نکرده است؛ مانند قانون هوای پاک؛ بنابراین استنباط رویه‌ای از نظر شورای نگهبان در این خصوص صحیح نیست.

تشتت در رویه شورای نگهبان در خصوص صلاحیت ابتکار قانونگذاری دولت در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری، اعتبار نظریه تفسیری شوا در این خصوص را با خدشه مواجه می‌کند؛ براین اساس مراجعه به اصول قانون اساسی، راهنمای ما خواهد بود. چنان‌که گذشت، مستنبط از اصول قانون اساسی نیز دولت صلاحیت ابتکار قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها را داراست.

۱-۲. صلاحیت قوه قضائیه در ابتکار تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها

مبنای قانونی صلاحیت قوه قضائیه در ابتکار تقنینی، بند دوم اصل ۱۵۸ قانون اساسی است که «تهیه لوایح قضائیه متناسب با جمهوری اسلامی» را از وظایف رئیس قوه قضائیه بر شمرده است. اعطای صلاحیت مذکور بیش از همه مبتنی بر رعایت اصل استقلال قواست؛ چنان‌که اصل ۱۵۶ قانون اساسی^۱ در مقام تضمین استقلال قوه قضائیه در راستای ایفای وظایف این قوه به کرات مورد استناد شورای نگهبان در انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی قرار گرفته است (برای نمونه، ر.ک: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶، الف، ص ۶-۷).

بر همین اساس و نیز نظریه تفسیری شورای نگهبان در خصوص «لایحه قضائیه»، قوه قضائیه علاوه بر آنکه در انجام وظایف پیش‌بینی شده مستقل است، در ارائه لوایح در این حوزه نیز — به‌عنوان تضمینی برای استقلال خود — مستقل و منحصر است (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۶، ب، ص ۳۳-۳۷/ برای دیدن نظر مخالف، ر.ک: کدخدایی و ابریشمی راد، ۱۳۹۵، ص ۱۵).

چنان‌که گذشت، تعبیر «لوایح قضائیه» حوزه جرایم و مجازات‌ها را دربر نمی‌گیرد. با این فرض

۱. «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف ذیل است:

۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبیه که قانون معین می‌کند؛
۲. احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع؛
۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین؛
۴. کشف جرم و تعقیب و مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزائی اسلام؛
۵. اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین».

باتوجه به اینکه صلاحیت قوه قضائیه در ابتکار قانونگذاری به انحصار متکی و مبتنی بر بند دوم اصل ۱۵۸ قانون اساسی است، آیا قوه قضائیه صلاحیت ابتکار قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها را ندارد؟ توضیح مطلب اینکه اگر لایحه قضایی شامل ابتکار تقنینی در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری شود، بنابر نظریه تفسیری شورای نگهبان این صلاحیت در انحصار قوه قضائیه خواهد بود و دولت صلاحیتی در این خصوص نخواهد داشت. این در حالی است که همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، شورای نگهبان در موارد متعدد و قابل توجهی صلاحیت ابتکار قانونگذاری دولت در جرم‌انگاری و کیفرگذاری را — حتی بدون لزوم اخذ نظر رئیس قوه قضائیه^۱ — پذیرفته و لوایح تدوین‌شده را از این حیث مغایر قانون اساسی ندانسته است، اما اگر لایحه قضایی مذکور در بند دوم اصل ۱۵۸ قانون اساسی شامل جرایم و مجازات‌ها نباشد، اگرچه دولت صلاحیت ابتکار قانونگذاری در این حوزه را مبتنی بر عموماً اصل ۷۴ قانون اساسی خواهد داشت، قوه قضائیه صلاحیت تدوین لوایح مشتمل بر جرایم و مجازات‌ها را ندارد؛ چون تنها در اصل ۱۵۸ قانون اساسی به صلاحیت ابتکار قانونگذاری قوه قضائیه اشاره شده است که با تفسیر مذکور، این صلاحیت برای قوه قضائیه منتفی است.

بدین ترتیب تمسک به نظریه تفسیری شورای نگهبان در این خصوص ما را با بن‌بست مواجه خواهد کرد. از این‌رو تنها راه‌حل برای خروج از بن‌بست مذکور، عدم پذیرش «انحصار» برای قوه

۱. ذکر این نکته ضروری است که شورای نگهبان در برخی موارد در خصوص لوایح قضایی تدوین‌شده از سوی دولت، اخذ نظر رئیس قوه قضائیه را لازم دانسته است، بدون اینکه نیاز به تدوین و ارائه لایحه از سوی قوه قضائیه باشد. برای نمونه شورای نگهبان در اظهار نظر خود در خصوص لایحه مبارزه با قاچاق کالا و ارز در نامه شماره ۹۰/۳۰/۴۵۹۴۴ در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۸ بیان داشته است: «نظر به اینکه این لایحه در موارد عدیده دارای ماهیت قضایی است و باید توسط رئیس مکرّم قوه قضائیه تهیه می‌شد و با عنایت به نظریه تفسیری این شورا در خصوص مورد اقدام می‌گردید لازم است حداقل نظر ایشان نیز اخذ شود». همچنین شورای نگهبان در بررسی لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز در نامه ۹۹/۱۰۲/۱۸۳۵۸ در تاریخ ۱۳۹۹/۳/۲۶ اظهار داشته است: «باتوجه به اینکه ماهیت این لایحه، قضایی است و مستفاد از نامه رئیس محترم مجلس شورای اسلامی آن است که فرآیند مربوط به لایحه قضایی در خصوص این مصوبه طی نشده است، مغایر بند ۲ اصل ۱۵۸ قانون اساسی و نظریه تفسیری شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ مورخ ۱۳۷۹/۷/۳۰ شورای نگهبان شناخته شد». رئیس مجلس شورای اسلامی نیز در پاسخ مرقوم داشت: «باتوجه به اظهار نظر رئیس محترم قوه قضائیه طی نامه شماره ۹۰/۱۱۳۷۲۴/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۹/۶/۳۱ مبنی بر اعمال و رعایت نظرات آن قوه در مصوبه مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی در مورد «لایحه اصلاح قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز»، ایراد شورای نگهبان مبنی بر عدم رعایت بند (۲) اصل یکصد و پنجاه و هشتم (۱۵۸) قانون اساسی، مرتفع می‌شود». شایان ذکر است در هر دو مورد، نظر شورای نگهبان در خصوص قضایی بودن لایحه مذکور از آن‌روست که لایحه حاوی جرم‌انگاری و کیفرگذاری است.

قضائیه جهت تدوین و ارائه لوایح قضایی است؛ چنان‌که شورای نگهبان در رویه خود نیز در موارد متعدد با پذیرش صلاحیت دولت در ابتکار تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها به این رأی تن در داده است.

عدم پذیرش این فرض نه تنها صلاحیت دولت در این خصوص را منتفی می‌کند — که بدون تردید مغایر رویه شورای نگهبان است — بلکه می‌تواند مانعی برای صلاحیت قوه قضائیه در ارائه لوایح مشتمل بر جرم‌انگاری و کیفرگذاری باشد. این در حالی است که فارغ از نظریه تفسیری شورای نگهبان، باید اذعان داشت منطق تعیین صلاحیت‌ها مقتضی آن است که قوه قضائیه صلاحیت ابتکار تقنینی و ارائه لایحه در حوزه تعیین جرایم و مجازات‌ها را داشته باشد؛ چراکه از یک سو کارآمدی (راسخ، ۱۳۹۵، ج ۲، ص ۹۸) به‌عنوان یکی از مهم‌ترین شاخص‌های قانونگذاری مطلوب مبتنی بر دو گام مهم، یعنی نیازسنجی دقیق و صحیح و ارزیابی پیشینی از شرایط اجرای قانون و تأثیرات آن (همان، صص ۹۰ و ۹۸-۹۹/راسخ، ۱۳۸۴، ص ۱۵۶-۱۶۰/عبداله‌زاده شهربابکی، ۱۴۰۰، ص ۱۰۳-۱۰۷/زرشکن عابد، ۱۳۸۷، ص ۲۸-۲۹/حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸، ص ۲۹-۳۲/مرکز مالگیری، ۱۳۹۹، ص ۱/پژوهشگاه قوه قضائیه، [بی‌تا]، ص ۵۴) است. از سوی دیگر صلاحیت انحصاری دادگاه‌های دادگستری — که زیر نظر قوه قضائیه است — در اعمال ضمانت اجرای کیفری،^۱ ابزار مؤثر و کافی جهت جرم‌انگاری صحیح و تعیین مناسب‌ترین ضمانت اجرای کیفری در تدوین پیش‌نویس قوانین در اختیار قوه قضائیه نهاده است؛ امری که شاید به‌نحو مطلوب و مؤثر در اختیار سایر نهادهای مبتکر قانونگذاری قرار ندارد.

۱-۳. صلاحیت مجلس در ابتکار تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها

بر اساس اصل ۷۴ قانون اساسی «طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است»؛ براین اساس نمایندگان مجلس صلاحیت عام ابتکار تقنینی دارند. به طبع عمومیت مذکور شامل صلاحیت ارائه طرح‌های قانونی در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری نیز خواهد بود.

صلاحیت رئیس قوه قضائیه در تهیه لوایح قضایی مخصوص صلاحیت عام ابتکار تقنینی

۱. اصل ۳۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد». اصل ۶۱ قانون اساسی نیز بیان می‌دارد: «اعمال قوه قضائیه به وسیله دادگاه‌های دادگستری است».

نمایندگان مجلس است. تفسیر و اعمال صحیح اصل تفکیک قوا و ایفای مطلوب وظایف رئیس قوه قضائیه مستلزم آن است که اراده لوایح در حیطه صلاحیت‌ها و وظایف رئیس قوه قضائیه را منحصرأ در صلاحیت رئیس قوه قضائیه بدانیم؛ چنان‌که شورای نگهبان در مقام بررسی انطباق مصوبات مجلس با قانون اساسی، علاوه بر لوایح قانونی، طرح‌های قانونی که به‌نوعی در مقام تغییر یا مداخله در صلاحیت‌ها و وظایف قوه قضائیه تلقی می‌شده‌اند را مغایر قانون اساسی اظهار داشته است.^۱ اما درباره صلاحیت ابتکار تقنینی نمایندگان مجلس در خصوص جرم‌انگاری و کیفرگذاری باید گفت صلاحیت مذکور برای نمایندگان مجلس منطبق بر قانون اساسی است؛ زیرا علاوه بر آنکه - چنان‌که پیش‌تر گذشت - مفهوم «لایحه قضائی» شامل جرم‌انگاری و کیفرگذاری نیست، اعلام عدم مغایرت طرح‌های قانون نمایندگان مجلس مشتمل بر جرایم و مجازات‌ها - تنها از این حیث - از سوی شورای نگهبان، مؤیدی بر صلاحیت مذکور است.

۲. رویه‌های تقنینی ابتکار قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها

۲-۱. قوه قضائیه

مروری بر ابتکارات تقنینی قوه قضائیه در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری نشان‌دهنده آن است که از یک‌سو از میان حجم انبوهی از قوانین واجد وصف کیفری، تعداد کمی از آنها از سوی قوه قضائیه در قالب پیش‌نویس تقنینی ارائه شده است. از سوی دیگر در میان موارد مذکور نیز - اگر نگوییم همه، بلکه - بخش اعظم آنها قوانین عام - دربرگیرنده حوزه‌های عام نه جزئی - هستند. قانون راجع به مجازات اسلامی مصوب ۱۳۶۱، قانون حدود و قصاص و مقررات آن و نیز دیات مصوب ۱۳۶۱، قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۶۲، قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۰، قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم) مصوب ۱۳۷۵ و قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ قوانین کیفری عام و جامع و به‌نوعی از لحاظ دامنه شمول، کلانی هستند که به‌نوعی ریل‌گذاری حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری را در سپهر سیاست جنایی تقنینی ایران عهده‌دارند.

۱. برای نمونه ر.ک: پژوهشکده شورای نگهبان، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان؛ اصل یکصد و پنجاه و ششم؛ پژوهشکده شورای نگهبان، اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان؛ اصل یکصد و پنجاه و هشتم.

با وجود اینکه به لحاظ ضوابط فنی تدوین قوانین جهت تصویب قوانین کارآمد — که پیش‌تر گذشت — قوه قضائیه مهم‌ترین رکن برای تدوین قوانین کیفری است، دلیل حجم کم قوانین کیفری مبتنی بر ابتکار تقنینی قوه قضائیه در میان انبوهی از قوانین کیفری موجود با وجود صلاحیت ابتکار تقنینی این قوه چیست؟

به نظر می‌رسد مهم‌ترین پاسخ به این پرسش، حجم انبوهی از وظایف و صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای قوه قضائیه است. افزون بر این، صلاحیت ابتکار تقنینی عام نمایندگان مجلس شورای اسلامی و پذیرش صلاحیت ابتکار تقنینی دولت در ارثه لوایح در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری منجر به آن شده است که اقدام قوه قضائیه در ارائه ابتکارات تقنینی از یک وظیفه قانونی، به صلاحیت قانونی سوق پیدا کند. به این ترتیب سطح انتظار از این قوه برای ارائه لوایح کاهش می‌یابد.

به علاوه، پیش‌بینی فرایند طولانی و ابهام‌برانگیز برای ارائه لوایح از سوی قوه قضائیه، مانعی برای ابتکار تقنینی این قوه تلقی می‌شود. توضیح اینکه بر اساس صلاحیت انحصاری دولت در ارائه «لایحه» به مجلس مبتنی بر اصل ۷۴ قانون اساسی و نظریه تفسیری شورای نگهبان،^۱ قوه قضائیه به صورت مستقیم صلاحیت ارائه لایحه قضایی تدوین شده به مجلس را ندارد، بلکه این فرایند باید از طریق و با وساطت دولت انجام شود. بر اساس ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه نیز دولت مکلف شده است حداکثر سه ماه لوایح مذکور را به مجلس تقدیم کند. بنابر تبصره این ماده «در صورتی که دولت در مدت مذکور نتواند نسبت به تصویب و ارسال لایحه به مجلس اقدام نماید و سه ماه دیگر از مهلت قانونی آن بگذرد، رئیس قوه قضائیه می‌تواند مستقیماً لایحه را به مجلس ارسال کند» (برای مطالعه سیر تاریخی بحث، ر.ک: کاشانی، ۱۳۹۵، ص ۱۱—۱۳). از جمله مهم‌ترین آسیب‌های روند مذکور این است که قوه قضائیه سرعت عمل خود را در مواجهه با مسائل اجتماعی که نیاز به ابتکار تقنینی از سوی این قوه دارند، از دست خواهد داد و حتی زمینه‌ای برای ارائه ایده‌های تقنینی از طریق و در تعامل با نمایندگان مجلس خواهد بود.

۱. «لوایح قضایی که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و به دولت ارسال می‌شود، به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد. هرگونه تغییر مربوط به امور قضایی در این‌گونه لوایح فقط با جلب موافقت رئیس قوه قضائیه مجاز می‌باشد» (نظریه شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۷۹/۷/۳۰).

۲-۲. مجلس

مروری بر وضعیت ابتکارات تقنینی در دوره‌های اخیر بیانگر افزایش قابل توجه حجم ابتکارات تقنینی نمایندگان مجلس است؛ به طوری که طرح‌های نمایندگان مجلس در نسبت با لوایح دولت^۱ به‌ویژه در دوره نهم و دهم مجلس سهم فزاینده قابل توجهی داشته است.^۲ در این میان تعداد قابل توجهی از ابتکارات تقنینی را طرح‌های مرتبط به حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری تشکیل می‌دهد؛ طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی، طرح ماده واحده اصلاح مواد ۷۰۵ تا ۷۱۱ کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی، طرح اصلاح قانون مجازات اخلا لگران در نظام اقتصادی کشور، طرح تشدید مجازات تهدیدکنندگان مردم، طرح تعیین مجازات برای عاملان صدور بخشنامه یا دستورات اداری مغایر با قانون و طرح صیانت از حقوق عامه در مقابل حیوانات مضر و خطرناک (الحاق موادی به قانون مجازات اسلامی «کتاب پنجم تعزیرات») از جمله مهم‌ترین این طرح‌ها هستند که فقط در دو سال نخست دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی طرح شده و مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

از سوی دیگر با مروری بر قوانین مصوب مجلس به‌ویژه در دوره‌های اخیر به این نتیجه دست می‌یابیم که حجم کثیری از مصوبات مجلس در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری مبتنی بر ابتکارات و پیش‌نویس‌های تقنینی نمایندگان مجلس شورای اسلامی بوده است. مروری بر مهم‌ترین مصوبات مجلس شورای اسلامی در سالیان اخیر، گواهی بر این مدعاست؛ از جمله قانون کاهش مجازات حبس تعزیری مصوب ۱۳۹۹، قانون الحاق یک ماده به قانون مبارزه با مواد مخدر (درخصوص حذف مجازات اعدام) مصوب ۱۳۹۶، قانون تشدید مجازات اسیدپاشی و حمایت از بزه دیدگان ناشی از آن مصوب ۱۳۹۸، قانون الحاق دو ماده به کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۹۹، قانون الحاق دو تبصره به ماده ۶۱۷ قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم - تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) مصوب ۱۳۹۶.

۱. شایان ذکر است باتوجه به نظریه تفسیری شورای نگهبان (نظریه شماره ۷۹/۲۱/۱۰۶۵ در تاریخ ۱۳۷۹/۷/۳۰) که لوایح تدوین‌شده از سوی قوه قضائیه نیز باید از طریق دولت به مجلس ارسال گردد، در اینجا مقصود از لوایح دولت اعم از لوایح تدوین‌شده قوه قضائیه و دولت است.

۲. برای مقایسه و مشاهده دقیق آمار طرح‌ها و لوایح در دوره‌های مختلف تقنینی، ر.ک: قسمت «طرح‌ها و لوایح» در وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به آدرس: https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft.

اولین نقطه ابهام‌برانگیز در خصوص عملکرد نمایندگان مجلس در ارائه حجم قابل توجه طرح‌های مذکور، توجه به لزوم تدوین دقیق پیش‌نویس‌های قانونی (ر.ک: راسخ و مرکز مال‌میری، ۱۳۹۱، ص ۶۱—۶۹/ مویل، ۱۳۹۰، ص ۲۸۴—۲۸۶) و ابزارهای لازم جهت تصویب قانون کارآمد است. نیازسنجی دقیق و در اختیار داشتن لوازم جهت تصور و ترسیم آثار اجرای قانون، دو رویکرد معطوف به گذشته و آینده جهت تحقق قانونگذاری کارآمد است. با توجه به عدم تخصص نمایندگان در تدوین قوانین و به تعبیر بهتر پراکندگی تخصص نمایندگان در کنار حجم قابل توجه فعالیت آنها، فقدان نهاد تخصصی در زمینه تدوین قوانین^۱ که تأمین‌کننده لوازم مذکور باشد، مهم‌ترین نقطه ابهام‌برانگیز در خصوص عملکرد مذکور نمایندگان مجلس است.

افزون‌براین، موانع پیش روی قوه قضائیه جهت پاسخ‌گویی تقنینی به موقع به وقایع و عدم انتظار از دولت — برعکس نمایندگان مجلس — جهت پاسخ‌گویی قانونی به مسائل و پدیده‌ها، زمینه‌ساز حجم فزاینده ابتکارات تقنینی از سوی نمایندگان مجلس است. افزون‌براین، سطح دسترسی مردم به نمایندگان مجلس از جمله به دلیل نوع نظام انتخاباتی و روابط تعریف‌شده، بیش از سایر قوا می‌باشد. از همین روست که انتظار از آنها برای پاسخ‌گویی به پدیده‌های اجتماعی بیش از سایر مسئولین است. توجه به این عوامل و مروری بر ماهیت طرح‌های تقنینی نمایندگان، به وضوح بیانگر رابطه وثیق ابتکارات تقنینی نمایندگان با حوادث و رخداد‌های اجتماع است.

ذهنیت تقنین‌گرای نمایندگان که بر اساس آن مشکلات و مسائل اجتماعی را ناشی از فقدان قانون دانسته و نخستین راه‌حل را تصویب قانون در حوزه مدنظر می‌دانند، در کنار تمایل مفرط به کیفرگرایی آنها، چنان‌که در نظر آنان، نخستین و مهم‌ترین واکنش برای حل معضلات اجتماعی، جرم‌انگاری رفتارهای مدنظر است، عامل مهم دیگر حجم فزاینده طرح‌های تقنینی مشتمل بر جرم‌انگاری و کیفرگذاری است.^۲

۱. شاید گمان آن رود که در نظام تقنینی ما حضور مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و معاونت قوانین مجلس تا حدی نیاز مذکور را برطرف نماید، اما تأکید فرایندها بر نقش پسینی — پس از تدوین پیش‌نویس قوانین — و غیر الزام‌آور اظهارنظر نهاد‌های مذکور، تا حدی تحقق اهداف مذکور را دچار اختلال کرده است. اگرچه نقش غیررسمی و موردی نهاد‌های مذکور در تدوین پیش‌نویس برخی قوانین غیر قابل انکار است، اما تا زمانی که این تعامل سازوکار رسمی و عینی به خود نگیرد، اختلال مذکور نیز باقی است. تفصیل این مطلب مجال دیگری می‌طلبد.

۲. اگرچه واکاوی دلایل این نوع رفتار کارکردی نمایندگان مجلس در جای خود شایسته بررسی است، اما در همین سطح محل بحث نیز مروری بر برخی طرح‌های نمایندگان گواهی بر این مدعا است؛ از جمله طرح تعیین مجازات

عوامل مذکور زمینه‌ساز تصویب شتاب‌زده قوانین به‌ویژه در حوزه مسائل کیفری خواهد شد. در واقع نوع پاسخ نمایندگان به مسائل اجتماعی، مقطعی و شتاب‌زده است.

۲-۳. دولت

مروری بر ابتکارات تقنینی نهادهای واجد صلاحیت در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری در نظام تقنینی ایران گواه بر آن است که بیشترین حجم ابتکارات تقنینی این حوزه پس از نمایندگان مجلس، از آن دولت است. لوایح دولت در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری علاوه بر آنکه در مواردی شامل حوزه‌های عام است، دربرگیرنده مواردی نیز می‌باشد که ضمانت اجرای کیفری، به‌نوعی ضامن اجرای مطلوب قوانین مدنظر قرار گرفته‌اند.

اگرچه در قیاس با مجلس، دولت واجد ابزارها و ظرفیت‌های کارشناسی بیشتر و بهتری جهت تدوین پیش‌نویس کارآمد برای قوانین است (مرکز مالمیری، ۱۳۹۹، ص ۲۴—۳۷/ مرکز مالمیری و عطار، ۱۳۹۷، ص ۲۱۶—۲۱۹)، اما به‌نظر می‌رسد ابتکار تقنین در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری دربردارنده ظرائف و ملاحظات است که قوه قضائیه به‌نحو مطلوب‌تری صلاحیت آن را دارا می‌باشد.

۳. انسجام، حلقه مفقوده زنجیره صلاحیت نهادهای مبتکر قانون

چنان‌که گذشت، در نظام تقنینی ما با سه مرجع که صلاحیت ابتکار تقنینی در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری دارند مواجه هستیم. اقتضای قاعده این است وقتی چند مرجع صلاحیت مشترکی دارند، افزون‌براینکه باید اهداف مشترکی داشته باشند، اعمال صلاحیت آنها باید حول یک محور از پیش ترسیم شده باشد تا با هم تداخل نکرده و در نتیجه اهداف مدنظر تأمین گردد. این خط سیر مشترک، همان نقطه خلأ کانونی در سیاست جنایی تقنینی کشور ماست. تدوین این خط سیر، از تشتت در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها می‌کاهد و راه را برای تحقق اهداف و آرمان‌های کلان سیاست جنایی که در قانون اساسی ترسیم شده است، فراهم می‌کند. درحالی‌که برعکس، فقدان این خط سیر مشترک زمینه‌ساز تصمیم‌های جزیره‌ای و پراکنده شده، مجریان را سردرگم کرده و ما را با دسته‌ای از قوانین پراکنده و حتی متعارض مواجه خواهد ساخت که مانع تحقق آرمان سیاست

برای عاملان صدور بخشنامه یا دستورات اداری مغایر با قانون، طرح تشدید مجازات تهدیدکنندگان مردم و طرح تأمین امنیت برگزاری مراسم.

جنایی خواهد بود.

از آنجاکه ارائه هر راهکاری مبتنی بر تحلیل درست وضع موجود است، پیش از هرگونه پیشنهاد در خصوص تحقق انسجام در ابتکار قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها، باید راهکارهای موجود در نظام تقنینی جهت تحقق انسجام مذکور مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

۳-۱. قانون اساسی

به تصریح قانون اساسی - از جمله اصل ۷۲ - کلیه مصوبات مجلس شورای اسلامی در صورتی اعتبار قانونی خواهند داشت که مغایر قانون اساسی نباشند.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعدد به بیان اصول و راهبردهای پرداخته که به نوعی اهداف سیاست جنایی کشور تلقی شده و در مقام خط‌مشی‌گذاری برای تدابیر لازم در خصوص مواجهه با پدیده مجرمانه محسوب می‌شود. خانواده‌محوری در اصل دهم، برخورداری آحاد مردم از حقوق مساوی در اصل نوزدهم، عدم تعرض به اشخاص در اصل بیست و دوم و اصل قانونی بودن جرم و مجازات در اصل سی و ششم قانون اساسی را می‌توان از جمله اصول و راهبردهای سیاست جنایی قانون اساسی به‌شمار آورد؛ چنان‌که در نظر تدوین‌کنندگان قانون اساسی، هر تدبیری اعم از حوزه سیاست جنایی باید در پرتو این اصول صورت گیرد.

بیشتر راهبردهای مذکور در قانون اساسی کلان و در نتیجه قابل تفسیرند. در حالی که سیاست جنایی تقنینی کارآمد باید مبتنی بر راهکارهای جزئی و روشن باشد و بر اساس سنجش‌های دقیق، قابلیت اصلاح و به‌روزرسانی داشته باشد. افزون‌براینکه تطبیق مصوبات مجلس با اصول قانون اساسی، راهکاری پسینی است؛ یعنی پس از تدوین پیش‌نویس قانون و بررسی و تصویب آن در مجلس صورت می‌گیرد. نظارت ماهوی بر قوانین در میان تدابیر پیشینی - پیش از تصویب و در مرحله تدوین قانون - و پسینی - پس از تصویب در مجلس - آنگاه مؤثرتر است و زمینه تصویب قانون کارآمد را فراهم می‌کند که پیشینی باشد؛ چراکه علاوه بر آنکه مانع بررسی و تصویب قانون ناکارآمد خواهد شد، زمینه‌ساز انسجام قانون خواهد بود؛ زیرا پس از اعلام مغایرت با قانون اساسی، مصوبه تنها به‌صورت جزئی و موردی قابلیت اصلاح دارد، برخلاف آنکه پیش از تصویب در مجلس، امکان تدوین قانون در چارچوب مشخص و دقیق فراهم است.

۳-۲. موازین اسلامی

بر اساس اصل چهارم قانون اساسی کلیه قوانین و مقررات باید بر اساس موازین اسلامی باشد. علاوه بر آنکه عمده تدابیر شرع در خصوص جرم‌انگاری و کیفرگذاری به‌صورت مشخص تدوین و ارائه نشده و نیز از آنجاکه منبع تطبیق قوانین با موازین اسلامی، نظر اجتهادی فقهای شورای نگهبان است،^۱ نامتعیین و در دسترس نبودن این مسئله مانع از آن خواهد بود که انطباق قوانین با موازین اسلامی از سوی شورای نگهبان را به‌عنوان شاخصی مطلوب جهت تحقق انسجام در تدابیر سیاست جنایی تقنینی در نظر بگیریم.

۳-۳. سیاست‌های کلی نظام

یکی از وظایف و اختیارات رهبر در اصل ۱۱۰ قانون اساسی «تعیین سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام» است. سیاست‌های کلی نظام به‌نوعی در مقام بیان جهت‌گیری‌های کلی و اهداف حکومت برای ارکان نظام است (غلامی و بهادری جهرمی، ۱۳۹۲، ص ۵۷) بدیهی است نهاد قانونگذاری به‌عنوان یکی از قوای سه‌گانه و ارکان حکومت، از مخاطبان اصلی این سیاست‌ها تلقی می‌گردد و کلیه مصوبات آن باید غیر مغایر و منطبق^۲ بر سیاست‌های کلی نظام باشد.^۳ وظیفه نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام نیز در راستای بند دوم اصل ۱۱۰ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام سپرده شده است (ر.ک: مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام، مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۲۴). در میان سیاست‌های کلی نظام تنها سیاست‌های کلی قضایی (ابلاغی ۱۳۸۱/۷/۲۸)، سیاست‌های کلی مبارزه با مواد مخدر (ابلاغی ۱۳۸۵/۷/۱۲) و سیاست‌های کلی قضایی پنج‌ساله

۱. شورای نگهبان در نظریه تفسیری شماره ۲۴۳۷ در تاریخ ۱۳۶۳/۱۰/۱۱ بیان داشته است: «تشخیص مغایرت یا انطباق قوانین با موازین اسلامی به طور نظر فتوایی با فقهای شورای نگهبان است».
۲. در بند چهارم سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری آمده است: «نظارت بر عدم مغایرت یا انطباق قوانین با سیاست‌های کلی نظام با همکاری شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام و تصویب قوانین لازم برای تحقق هریک از سیاست‌های کلی نظام».
۳. در خصوص نسبت قوانین مصوب مجلس با سیاست‌های کلی نظام تاکنون فراوان سخن گفته شده است که مجال بحث آن در پژوهش حاضر نیست. آنچه در اینجا مورد اشاره قرار گرفته مبتنی بر رویه تقنینی کنونی است که مجمع تشخیص مصلحت نظام نسبت به اعلام مغایرت مصوبات مجلس با سیاست‌های کلی نظام اقدام می‌کند (برای اطلاع بیشتر ر.ک: اسماعیلی و طحان نظیف، ۱۳۸۷/۱۳۸۷، زارعی، ۱۳۸۳).

(ابلاغی ۱۳۸۸/۹/۲) دربردارنده برخی تدابیر موردی در خصوص جرم‌انگاری و کیفرگذاری هستند. کلی و قابل تفسیر بودن تدابیر مذکور و نیز فقدان راهکارهای عینی، مانع از شاخص تلقی کردن این مقوله جهت تحقق انسجام در سیاست جنایی تقنینی خواهد بود.

۳-۴. برنامه‌های توسعه

برنامه توسعه، راهبردهای کلان جهت تحقق ابعاد مختلف توسعه در میان مدت و به‌صورت موقت است که ازسوی دولت تدوین^۱ و توسط مجلس تصویب می‌شود (ر.ک: نیکونهاد و موسوی، ۱۳۹۷، ص ۲۵/ حبیب‌نژاد و سعید، ۱۳۹۹، ص ۹۵-۹۷) این برنامه ازیک‌سو کلان است و دربردارنده تدابیر قضایی از جمله در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری است. ازسوی دیگر در رویه‌های تقنینی این قانون به‌نوعی راهبردی و به‌طور نسبی تعیین‌کننده سیر تقنینی مصوبات مجلس تلقی می‌شود؛ چنان‌که بر اساس ماده ۱۸۱ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، در صورتی که طرح یا لایحه‌ای مغایر با برنامه توسعه باشد یا دربردارنده اصلاحیه تدابیر مقرر در برنامه باشد، برخلاف سایر طرح‌ها و لوایح، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان حاضر دارد.

مروری بر تدابیر برنامه‌های شش‌گانه توسعه پس از پیروزی انقلاب اسلامی در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری گویای آن است که این تدابیر نقش کم‌رنگی در این برنامه‌ها دارند؛ علاوه بر آنکه بیش از حد کلی و راهبردی هستند. عمده این تدابیر در طول این سال‌ها تکرار جرم‌زدایی و کاهش عناوین مجرمانه و ایجاد تناسب میان جرایم و مجازات‌ها بوده است. تکرار این تدابیر در چند برنامه توسعه — فارغ از تصور اهمیت آنها — گویای عدم تحقق مطلوب آنها و حتی سردرگمی قانونگذار در خصوص تدابیر اجرایی مؤثر در این خصوص است. افزون‌براین، محوریت دولت در تدوین این لوایح، به‌ویژه از آن‌رو که فاقد ابزار و لوازم کافی جهت پیش‌بینی تدابیر مؤثر در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری است، امکان کارآمدی مطلوب تدابیر مذکور به‌ویژه جامعیت و ضرورت آنها را با تردید مواجه می‌کند.

۱. اصل ۱۲۶ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد و می‌تواند اداره آنها را به عهده دیگری بگذارد». همچنین در اصل ۱۳۴ قانون اساسی آمده است: «ریاست هیئت وزیران با رئیس جمهور است که بر کار وزیران نظارت دارد و با اتخاذ تدابیر لازم به هماهنگ ساختن تصمیم‌های وزیران و هیئت دولت می‌پردازد و با همکاری وزیران، برنامه و خط مشی دولت را تعیین و قوانین را اجرا می‌کند».

۴. راهکارهای تحقق انسجام در اعمال صلاحیت ابتکار قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها

با تبیین تشتت در اعمال صلاحیت نهادهای مبتکر قانونگذاری کیفری و توجه به آسیب‌های موجود در روش‌های کنونی تحقق انسجام در قوانین کیفری، به نظر می‌رسد مهم‌ترین مؤلفه‌هایی که باید در ارائه راهکار رفع مشکلات موجود در نظر گرفت، به این شرح است:

۱. رفع تشتت اعمال صلاحیت نهادهای مبتکر قانونگذاری کیفری باید در پرتو تدابیر و سیاست‌های روشن و شفاف و دقیق که متناسب با شرایط و نیازهای تقنینی هستند صورت گیرد، نه راهبردهای کلان و قابل تفسیر.

۲. قانون اساسی هیچ‌گونه تضییقی در اعمال صلاحیت نهادهای مبتکر قانون در حوزه قانونگذاری در خصوص جرایم و مجازات‌ها پیش‌بینی نکرده است. این سکوت ملتفتانه قانون باید مبتنی بر آسیب‌های موجود و نیز رویه‌های تقنینی، به راهکارهای دقیق و جامع در این خصوص منتهی شود. از این رو سلب یا تضییق صلاحیت دولت و مجلس در تدوین پیش‌نویس قوانین در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری با منطق نیازسنجی تقنینی و لزوم رفع خلأهای تقنینی سازگار نیست؛ چراکه جرم‌انگاری و کیفرگذاری، انعکاسی از خواست عمومی و فضای اجتماعی است. دولت و نمایندگان مجلس نیز از آن جهت که نماینده مردم و به‌نوعی بیانگر مطالبات آنها هستند، بدیهی است حق ابتکار تقنینی در این حوزه را با لحاظ ملاحظات و ظرائف قانونگذاری خواهند داشت. به‌علاوه قوه قضائیه بنا بر تکالیف و وظایف قانونی و نیز ظرفیت‌های موجود، از صلاحیت تخصصی مناسبی در این خصوص بهره دارد.

۳. ارائه راه حل کارآمد در این حوزه منوط به توجه به این نکته است که در عمل و رویه، با تدوین قوانین کیفری کلان از سوی قوه قضائیه، مرجعیت این نهاد در ترسیم خط سیر سیاست جنایی تقنینی در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری پذیرفته و نهادینه شده است. علاوه بر آنکه مهم‌ترین ابزار تدوین قوانین که نیازسنجی دقیق و صحیح و ارزیابی از وضعیت اجرای قانون است، در اختیار این قوه قرار دارد. از سوی دیگر سایر قوانین در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری، شاخ و برگ درخت توأمند سیاست جنایی تقنینی را اصلاح می‌کند. به تعبیر دقیق‌تر، قوانین کیفری در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری یا در قالب اصلاح قانون مجازات اسلامی — به‌ویژه کتاب تعزیرات — به تصویب می‌رسد، یا اینکه جرایم و کیفرهای پیش‌بینی شده در نسبت با جرایم و مجازات‌های قانون مجازات

اسلامی تعریف می‌شود. از آنجاکه متن قانون مجازات اسلامی با رویکرد تخصصی و پشتوانه فنی ازسوی قوه قضائیه تدوین شده است و تغییر آن بدون توجه به ملاحظات مذکور، انسجام نظام سیاست جنایی تقنینی را از بین خواهد برد، باید در فرایند قانونگذاری کیفری تدبیری اندیشید تا علاوه بر به رسمیت شناخته شدن صلاحیت قانونی دولت و نمایندگان مجلس در ارائه پیش‌نویس‌های قانونی، مرجعیت قوه قضائیه در فرایند قانونگذاری در نظر گرفته شود.

۴. اگرچه راهکارهای تحقق انسجام می‌تواند پس از تصویب مجلس و در مقام نظارت بر این مصوبات باشد، اما الگوی موفق در این خصوص آن است که راهکارها ناظر به مرحله تدوین قوانین و پیش از تصویب مجلس باشد؛ چراکه هر قانون مبتنی بر یک نظم و انسجام درونی است و مهم‌ترین مرحله جهت حفظ آن، پیش از تصویب قانون است.

براین اساس و با مروری بر فرایند قانونگذاری کیفری، راهکارهای ذیل جهت تحقق انسجام در اعمال صلاحیت نهادهای مبتکر قانون در حوزه جرایم و مجازات‌ها به نظر می‌رسد:

۴-۱. الزام به اخذ نظر قوه قضائیه در مرحله تدوین پیش‌نویس قوانین

یکی از راهکارهای تحقق انسجام در اعمال صلاحیت نهادهای مبتکر قانون در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری مبتنی بر پذیرش مرجعیت قوه قضائیه در این حوزه و قبول صلاحیت دولت و نمایندگان مجلس، الزام به اخذ نظر — نه جلب موافقت — قوه قضائیه ازسوی دولت و نمایندگان مجلس در مرحله تدوین پیش‌نویس قوانین است. اعمال این راهکار در چارچوب نظام تقنینی کشور ما مانعی در فرایند قانونگذاری نخواهد بود، بلکه فراهم کردن زمینه‌ای جهت تصویب قوانین کیفری کارآمد خواهد بود. این ملاحظه از آن‌روست که صلاحیت ابتکار تقنینی دولت و نمایندگان مجلس بر اساس اصل ۷۴ قانون اساسی مطلق است. به‌علاوه، الگوی پیشنهادی مشابه منطبق ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور^۱ در چارچوب نظام تقنینی کشور قابل

۱. «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌نمایند. این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد:

۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی؛
۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین؛
۳. لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده؛

اعمال و پیش‌بینی است. بدین ترتیب الزام مذکور برای نهاد تدوین‌کننده است و عدم اظهار نظر قوه قضائیه مانعی در این فرایند نخواهد بود.

۲-۴. تدوین پیوست تقنینی ازسوی قوه قضائیه برای قوانین کیفری مهم و کلان

از آنجاکه قوانین کیفری راهبردی و کلان به‌عنوان ریل سیاست جنایی تقنینی در کشور ما ازسوی قوه قضائیه تدوین شده است — قوانین مجازات اسلامی و آیین دادرسی کیفری — و قوانین کیفری مصوب مبتنی بر ابتکارات تقنینی دولت و نمایندگان مجلس هردو متأثر از این قوانین هستند یا بر این قوانین تأثیرگذارند — اعم از اینکه در قالب قانون اصلاحی باشند یا جرایم و کیفرهایی را در منظومه سیاست جنایی تقنینی در پرتو تدابیر قوانین مذکور بیفزایند — شایسته است تدوین قوانین کیفری کلان ازسوی قوه قضائیه همراه با پیوست‌های تقنینی لازم باشد تا هدف قانونگذار به‌درستی درک و منتقل شود و خود در پیچه‌ای جهت تصویب قوانین کارآمد بعدی با مانع تصویب قوانین ناکارآمد بعدی و تغییر پی‌درپی قوانین مذکور گردد. افزون‌براینکه تدوین پیوست برای ابتکارات تقنینی، مانع از تغییر نابجای متن پیشنهادی تا مرحله تصویب نهایی و خود تضمینی برای انسجام متن قانون خواهد بود.

۳-۴. تدوین سند سیاست جنایی با همکاری قوای سه‌گانه به‌عنوان سند پشتیبان پیش‌نویس‌های تقنینی

از آنجاکه صلاحیت قانونی ابتکار قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها علاوه بر قوه قضائیه، برای دولت و نمایندگان مجلس نیز پیش‌بینی شده و پیشنهاد سلب این صلاحیت فاقد منطق و توجیحات لازم است، همکاری قوای سه‌گانه در تدوین سند سیاست جنایی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر تجربیات اندوخته گذشته و ترسیم راه آینده، کمک شایان توجهی به کارآمدی فرایند تدوین

۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی.

تبصره ۱ — نظر معاونت در مورد طرح‌ها و لوایح به‌همراه طرح یا لایحه پیشنهادی تقدیم مجلس خواهد شد تا نمایندگان در جریان آن واقع شوند.

تبصره ۲ — چنانچه در مورد موضوعات فوق استعلام نشده باشد، هیأت رئیسه نظر معاونت را استعلام می‌نماید.

سیاست جنایی تقنینی به‌ویژه ترسیم نقشه راه مشترک در این خصوص خواهد کرد. نیاز به این سیاست باوجود گذشت چهار دهه قانونگذاری در این حوزه و فراز و فرودهای بسیار و تجارب ارزشمند و نیز باتوجه به آسیب‌های موجود در این حوزه، امروز بیش از پیش احساس می‌شود. این سیاست مبتنی بر آسیب‌هایی که ذکر شد علاوه بر آنکه باید شفاف و روشن و دقیق و دربردارنده راهکارهای عینی — نه راهبردهای کلان — باشد، باید هماهنگ و قابل انطباق با تحولات و نیازهای جامعه بوده و قابلیت اصلاح و به‌روزرسانی آن فراهم گردد. افزون‌براین، همکاری قوای سه‌گانه در تدوین آن، مهم‌ترین تضمین برای به‌کارگیری آن در تدوین پیش‌نویس‌های قانونی و در نتیجه ارتقای کارآمدی و تحقق انسجام قوانین کیفری خواهد بود.

نتیجه

۱. قوانین مصوب مجلس به‌عنوان مهم‌ترین عرصه تبلور سیاست جنایی تقنینی کشور ما، یک روی سکه سیاست جنایی تقنینی است؛ روی دیگر که عموماً از سطح دسترسی نظریه‌ای پنهان مانده، اما نقش قابل توجهی در تحلیل سیاست جنایی تقنینی دارد، توجه به مقام تدوین‌کننده سیاست جنایی تقنینی یا مقام دارای صلاحیت ابتکار تقنینی است؛ از این جهت که متن قانون تابعی از ایده شکل‌گیری آن و اهداف و مقاصد طراحان پیش‌نویس‌های تقنینی است.
۲. منطق نص قانون اساسی، رویکرد نظری شورای نگهبان در تفسیر اصول قانون اساسی و رویه عملی این شورا گواه این مدعاست که نمایندگان مجلس، دولت و قوه قضائیه هر سه صلاحیت ابتکار قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها را دارا می‌باشند.
۳. یکی از شرایط کارآمدی منظومه سیاست جنایی تقنینی، انسجام درونی است. مروری بر مقام‌های دارای صلاحیت ابتکار قانونگذاری در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری در کشور ما گویای آن است که باوجود صلاحیت سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه در حوزه مذکور، فاقد حداقل شرط تحقق انسجام در این حوزه، یعنی خط سیر مشترک از پیش ترسیم‌شده هستیم.
۴. بر اساس منطق جرم‌انگاری و کیفرگذاری بدون اینکه ملتزم به تضییق یا سلب صلاحیت هرکدام از قوا در ابتکار قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها باشیم، در ارائه هرگونه راهکار جهت تحقق انسجام در اعمال صلاحیت نهادهای مبتکر قانونگذاری در حوزه جرایم و مجازات‌ها باید به ماهیت نهادهای مذکور توجه داشته باشیم. در این خصوص به‌نظر می‌رسد قوه قضائیه از

لوازم و ابزارهای مناسب‌تری جهت ابتکار تقنینی در حوزه جرایم و مجازات‌ها برخوردار است؛ چراکه در مقایسه با مجلس و دولت، لوازم و ابزارهای در اختیار این قوه ما را به نیازسنجی نزدیک‌تر به واقع و نیز ارزیابی دقیق‌تری از وضعیت اجرای قانون می‌رساند.

۵. مجموع عناصر پیش‌گفته با دقت در ساختار و چارچوب نظام تقنینی ما و مروری بر فرایند قانونگذاری کیفری، ما را به سه راهکار «الزام به اخذ نظر قوه قضائیه در مرحله تدوین پیش‌نویس قوانین»، «تدوین پیوست تقنینی از سوی قوه قضائیه برای قوانین کیفری مهم و کلان» و «تدوین سند سیاست جنایی با همکاری قوای سه‌گانه به‌عنوان سند پشتیبان پیش‌نویس‌های تقنینی» جهت تحقق انسجام در اعمال صلاحیت نهادهای مبتکر قانون در حوزه جرم‌انگاری و کیفرگذاری می‌رساند. این راهکارها از آن جهت ارائه شده‌اند که رویکرد کارآمد در این حوزه آن است که اقدامات لازم به‌صورت پیشینی — در مرحله تدوین قانون، نه پس از تصویب آن — و فعال — نه منفعل و در مقام نظارت بر مصوبات مجلس — در نظر گرفته شود. افزون‌براینکه راهکارهای مذکور حصری نیست، حالت مطلوب آن است که هر سه راهکار با هم اعمال گردند، اگرچه هریک به‌تنهایی نیز قابل اعمال هستند و بخشی از هدف را محقق می‌کنند.

منابع

۱. پژوهشکده شورای نگهبان؛ اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان؛ اصل ۱۵۶، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۰۸۲، تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۹/۱۹ (الف).
۲. پژوهشکده شورای نگهبان؛ اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان؛ اصل ۱۵۸، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰۰۸۴، تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۰۹/۱۹ (ب).
۳. پژوهشکده شورای نگهبان؛ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به همراه نظرات تفسیری شورای نگهبان؛ ج ۱، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۷.
۴. پژوهشگاه قوه قضائیه؛ حقوق و خط مشی (سیاست) در تهیه لوایح قضایی؛ تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، [بی تا].
۵. جمشیدی، علیرضا و امید رستمی غازانی؛ «"فضا" و "نظام قضائی": تمرکز اموری قضایی در قوه قضائیه»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی؛ ش ۶۳، پاییز ۱۳۹۲، ص ۳۱-۶۶.
۶. حبیب‌نژاد، سیداحمد و احمد تقی‌زاده؛ «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته»، دانش حقوق عمومی؛ ش ۲۶، زمستان ۱۳۹۸، ص ۲۵-۴۶.
۷. حبیب‌نژاد، سیداحمد و سیده زهرا سعید؛ «چالش‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی بر برنامه‌های توسعه»، دانش حقوق عمومی؛ ش ۲۸، تابستان ۱۳۹۹، ص ۹۳-۱۱۴.
۸. راسخ، محمد و احمد مرکز مالگیری؛ «تبیین اصول تشریفاتی قانونگذاری»، تحقیقات حقوقی؛ ش ۹، تابستان ۱۳۹۱، ص ۵۳-۹۹.
۹. راسخ، محمد؛ بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری؛ تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴.
۱۰. راسخ، محمد؛ حق و مصلحت؛ ج ۲، چ ۴، تهران: نشر نی، ۱۳۹۵.
۱۱. زرشکن عابد، لیلا؛ ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانونگذاری بهتر)؛ ج ۱، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.
۱۲. عبداله‌زاده شهربابکی، آزاده؛ درآمدی بر کیفیت قانون؛ ج ۱، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۴۰۰.
۱۳. غلامی، علی و علی بهادری جهرمی؛ «مفهوم، ماهیت و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، فصلنامه بررسی‌های حقوق عمومی؛ ش ۱، بهار ۱۳۹۲، ص ۵۱-۷۲.
۱۴. کاشانی، جواد؛ «مفهوم لایحه قضایی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی؛ ش ۵۳، زمستان

- ۱۳۹۵، ص ۹-۲۷.
۱۵. کدخدایی، عباسعلی و محمدامین ابریشمی راد؛ «رویه شورای نگهبان در خصوص اصول و ضوابط حاکم بر ابتکار قانون»، فصلنامه دانش حقوق عمومی؛ ش ۱۳، بهار ۱۳۹۵، ص ۱-۲۲.
۱۶. مرادی برلیان، مهدی؛ مفهوم لوایح قضایی و آثار حقوقی آن؛ ج ۱، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۴.
۱۷. مرکز مالگیری، احمد و سعید عطار؛ «آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری»، مجلس و راهبرد؛ ش ۹۶، زمستان ۱۳۹۷، ص ۲۱۳-۲۳۶.
۱۸. مرکز مالگیری، احمد؛ اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم (گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)؛ شماره مسلسل گزارش: ۱۷۱۳۹، تاریخ انتشار ۱۳۹۹/۴/۲۳.
۱۹. مویل، کوئن جی؛ «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری؛ ترجمه حسن و کیلیان؛ ج ۱، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس، بهار ۱۳۹۰، ص ۲۷۷-۳۰۳.
۲۰. نیکونهاد، حامد و سیده نگار موسوی؛ «فرایند و الزامات حقوقی تهیه و تصویب قوانین برنامه توسعه؛ مطالعه موردی لایحه برنامه ششم»، دانش حقوق عمومی؛ ش ۲۲، زمستان ۱۳۹۷، ص ۲۳-۴۶.