

نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته

سید احمد حبیب نژاد^{۱*}، احمد تقی زاده^{۲**}

۱. استادیار دانشکده حقوق پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

تاریخ دریافت: ۹۸/۳/۳

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۲/۱۹

چکیده

تقنین شایسته براساس نیازهای واقعی جامعه، از عناصر مؤثر در ارتقای کیفیت قانونگذاری و جلوگیری از هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی قانونگذاری بی‌کیفیت است. نیازسنجی تقنینی برآمده از حق شهروندان در تعیین سرنوشت و اعمال حاکمیت است. با این حال، پیمایش نظرهای تمامی شهروندان و نیازسنجی تقنینی از تمامی شهروندان از سویی در همه موضوعات امکان‌پذیر نیست و نیز باید در کنار توجه به لزوم اولویت‌گذاری‌های تقنینی شهروندان و دریافت اراده آنان در حوزه قانونگذاری، به جمع‌آوری نظرهای ذی‌نفعان از یک سو و نظرهای کارشناسان و متخصصان مربوط از سوی دیگر، توجه کرد. سؤال اصلی در این تحقیق آن است که در فرایند قانونگذاری، نیازسنجی تقنینی از چه مبانی توجیهی برخوردار است و در نظام قانونگذاری ایران، چگونه و با چه کیفیتی، به آن بها داده شده است؟ بر این اساس، در قالب پژوهشی توصیفی-تحلیلی این نتیجه به دست آمد که اولاً نیازسنجی تقنینی مبانی توجیهی متعددی دارد؛ ثانیاً نظام قانونگذاری کشور در خصوص نیازسنجی تقنینی ادبیاتی ضعیف و تجربه‌ای نحیف دارد و این موضوع، در رویه‌های قانونگذاری نیز امری مغفول محسوب می‌شود؛ ثالثاً برای وضع قوانینی شایسته، کارآمد و پاسخگوی نیازهای جامعه، چاره‌ای جز تقویت بعد نیازسنجی در قانونگذاری و بها دادن به آن در عمل نیست؛ رابعاً میان نیازسنجی تقنینی و عوام‌گرایی در عرصه تقنین تفاوت وجود دارد و نمی‌توان به بهانه منفی بودن عوام‌گرایی، نیازسنجی تقنینی را کنار گذاشت.

واژگان کلیدی: نیازسنجی تقنینی، قانونگذاری، کیفیت قانونگذاری، عوام‌گرایی، مشاوره، ذی‌نفعان.

* Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir

** Email: ah.taghizadeh@yahoo.com

مقدمه

اصول و روش‌های قانونگذاری نظامی بین‌رشته‌ای و محل تلاقی دانش‌ها و علوم و فنون گوناگون و یافته‌ها و معلومات هر یک از آنهاست. در این میان، علوم انسانی و از جمله حقوق، جامعه‌شناسی، اقتصاد و روان‌شناسی جایگاه ویژه‌ای دارند.

علم قانونگذاری به بررسی و ارائه روش‌ها و اصول شکلی و ماهوی ناظر به تقنین می‌پردازد و مجموعه‌ای از ابزارها و اصول روش‌شناختی مقتبس از علوم و دانش‌های گوناگون اعم از عقلی (منطقی)، تجربی و تاریخی را شامل می‌شود. همچنین از یافته‌های دانش‌های گوناگون اعم از توصیفی و هنجاری و دستوری (همانند اخلاق) بهره می‌گیرد.

این مجموعه و ترکیب التقاطی و پیچیده، حول محور ارتقای کیفی قانونگذاری قرار دارد و به واسطه موضوع واحد خود یعنی تقنین، وحدت و یکپارچگی می‌یابد. اصول و روش‌های قانونگذاری در واقع مجموعه‌ای از هنجارهای شکلی و ماهوی ناظر به تولید و وضع هنجارهای حقوقی‌اند (قاسمی، ۱۳۸۳، ۱۶۶-۱۶۷).

در غالب مجالس قانونگذاری پیشرو، قاعده‌ای موسوم به قاعده ۹۰ درصدی وجود دارد که براساس آن، دست‌کم ۹۰ درصد برنامه قانونگذاری را کابینه پیشنهاد می‌دهد و حداقل ۹۰ درصد از پیشنهادهای آن به تصویب می‌رسد (ام. اولسون، ۱۳۸۲، ۱۳۴).^۱ این حقیقت، وظیفه‌ای را بر دوش دولت می‌گذارد و آن اینکه مسئولیت اصلی و اولیه تنظیم صحیح لوایح، متوجه دولت است و دولت باید در مرحله آماده‌سازی و تهیه پیش‌نویس لوایح به‌درستی عمل کند (ام. اولسون، ۱۳۸۲، ۱۳۶). البته قاعده مذکور در ایران، معکوس بوده و شمار طرح‌های ارائه‌شده به مجلس، قابل مقایسه با شمار لوایح تهیه‌شده از سوی دولت نیست (مرکز مالگیری و عطار، ۱۳۹۷، ۲۲۳ و ۲۳۰)؛ از این رو، لازم است تا اولاً مجلس که سهم عمده‌ای در تهیه پیش‌نویس قوانین دارد و ثانیاً دولت، در هنگام تهیه طرح‌ها و لوایح، به نیازسنجی تقنینی بهای ویژه‌ای بدهند.

نیازسنجی تقنینی از سویی به وضع قوانین کارآمد و کارا کمک می‌رساند و از سوی دیگر، مانع از متروک ماندن قوانین به‌واسطه مطابقت نبودن با نیازهای واقعی شهروندان و برآورده نداشتن آنها می‌شود. سؤال تحقیق حاضر این است که نیازسنجی تقنینی به‌عنوان عنصری بایسته در قانونگذاری، از چه مبانی توجیهی برخوردار است، چگونه و با چه کیفیتی از سوی قانونگذار عادی مورد توجه قرار گرفته و اینکه آیا نیازسنجی تقنینی به معنای عوام‌گرایی است یا خیر؟ در زمینه پیشینه موضوع و ادبیات تحقیق می‌توان ادعا کرد تاکنون اثری به زبان فارسی که در آن به موضوع نیازسنجی تقنینی پرداخته شده باشد، منتشر نشده است. تنها اثری که ممکن

است تصور شود با موضوع این مقاله ارتباط دارد، کتاب راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری نوشته آقای رضا جلالی منتشر شده در سال ۱۳۸۷ است؛ اما این اثر نیز ارتباطی با موضوع این نوشتار ندارد، زیرا به مقوله نیازهای قوه مقننه مانند نیازهای فیزیکی، ساختاری و کارکردی پرداخته است. بنابراین، موضوعاتی که در این مقاله مورد توجه قرار گرفته‌اند، در کتاب مذکور بررسی و تحلیل نشده‌اند.

به‌منظور پاسخگویی به پرسش‌های بالا، ابتدا مفهوم نیازسنجی تقنینی تبیین و سپس ضرورت آن بیان شده است. در قسمت بعد، مبانی توجیه‌کننده ضرورت استفاده از عنصر نیازسنجی در تقنین، توضیح داده شده و در بند بعد، موضوع نیازسنجی تقنینی در نظام حقوقی ایران و میزان توجه قانون‌گذار عادی به آن مورد توجه قرار گرفته است. پس از آن، مقوله عوام‌گرایی مطالعه و تفاوت‌های موجود در آن با نیازسنجی بررسی شده و از این طریق، توهم یکسان بودن آن دو با یکدیگر، نفی شده است. در واپسین قسمت نیز، به نمونه‌هایی از تأثیرپذیری قانونگذار عادی از احساسات و هیجانات شهروندان که مصادیقی از نیازهای کاذب شهروندان هستند، اشاره شده است.

۱. مفهوم نیازسنجی

نیازسنجی را می‌توان به فرایندی نظام‌مند برای تعیین اهداف، شناسایی فاصله بین وضع موجود و هدف‌ها و در نهایت تعیین اولویت‌ها برای عمل تعریف کرد (Burton & Merrill, 1977, 22). به تعبیر روشن‌تر، نیازسنجی به وجود چند عنصر نیازمند است: تعیین اهداف، شناسایی وضع موجود، پی بردن به فاصله میان این دو و سرانجام تعیین اولویت‌ها برای حرکت به سمت اهداف. لزوم تعیین اولویت‌ها از آن‌رو ضروری است که یا فرصت و وقت کافی برای حصول به تمامی اهداف وجود ندارد یا هزینه کافی برای دستیابی به تمامی اهداف موجود نیست یا اینکه برخی اهداف نسبت به برخی دیگر، به‌حدی اهمیت دارند که نمی‌توان تأمین آن‌ها را همراستا با تأمین اهداف دیگر قابل قبول دانست. در تعریفی دیگر، می‌توان گفت نیازسنجی به فرایند یا نظامی اشاره می‌کند که برای شناسایی نیازها تدوین می‌شود. به بیان دیگر، فرایندی است که مشخص می‌کند چه کسی به چه چیزی نیاز دارد (McCaslin & Lave, 1976, 24).

۲. مفهوم نیازسنجی تقنینی

در تبیین مفهوم نیازسنجی تقنینی لازم است به تفکیک دو برداشت از این عبارت توجه شود؛ در برداشت نخست، نیازسنجی تقنینی، گزارش جامعی از نیازهای قوه مقننه است که براساس آن، برنامه‌های پیشنهادی جایگزین برای کمک به عملکرد بهتر قوه مقننه در انجام وظایف نمایندگی، وضع قانون و نظارت، طراحی می‌شود. همچنین، ممکن است براساس این گزارش،

وظایفی برای جامعه مدنی و دیگر گروه‌هایی که درصدد ارتقای تعامل با قوه مقننه‌اند، طراحی و پیشنهاد شود (UNDP, 1999, 2). همان‌گونه که مشاهده می‌شود، در این معنا به نیازهای قوه مقننه و نه ضرورت‌ها و نیازهای قانونگذاری توجه شده است. برای توضیح بیشتر می‌توان گفت نیازسنجی تقنینی به این مفهوم، به دو صورت کلی (عمومی) و جزئی (اختصاصی) انجام می‌گیرد. نیازسنجی کلی، نیازهای عمومی قوه مقننه را بررسی می‌کند؛ درحالی‌که نیازسنجی جزئی، به موارد محدودتر و دقیق‌تری از جمله سیاست قوه مقننه، نقش نظارتی آن، توسعه مرکز تحقیقات و اطلاعات پارلمان، کمبودهای قوه مقننه مانند کارکنان، تجهیزات و ساختارهای فیزیکی توجه دارد و انجام فعالیت‌های خاصی را برای کمک به ارتقای قوه مقننه در هر یک از حوزه‌ها توصیه می‌کند (جلالی، ۱۳۸۷، ۳۸). نمونه توجه به این مفهوم از نیازسنجی تقنینی را می‌توان در گزارش‌های برنامه توسعه سازمان ملل متحد (UNDP) در مورد برخی کشورهای در حال توسعه، مشاهده کرد.^۲ این در حالی است که در برداشت دوم از نیازسنجی تقنینی، به نیازهای جامعه و شهروندان و نه نیازهای قوه مقننه توجه شده و سعی می‌شود تا با تشخیص نیازهای واقعی ایشان، قوانینی متناسب با این نیازها وضع شود. بر این اساس می‌توان گفت نیازسنجی تقنینی، بررسی و سنجش نیازهای واقعی شهروندان و جامعه ذی‌نفعان در زمینه قانونگذاری به‌منظور تقنین شایسته است. با این توصیف، روشن می‌شود که دو مفهوم مذکور از نیازسنجی تقنینی، تفاوت زیادی با یکدیگر دارند و از این رو، باید به کاربرد آن‌ها توجه کرد. در این مقاله، مفهوم اخیر از نیازسنجی تقنینی، مدنظر نویسندگان است.

۳. ضرورت نیازسنجی تقنینی

به‌نظر می‌رسد همان‌گونه که به‌درستی گفته شده، یکی از مؤلفه‌های قانون، پاسخگویی به نیازهای جامعه است. بر این اساس، می‌توان گفت بهترین نظام قانونی، نظامی است که با توجه به ویژگی‌های جغرافیایی و انسانی یک کشور، سامان یافته باشد. بنابراین، بهترین قانون برای یک کشور، مناسب‌ترین قانون برای رفع نیازهای آن کشور است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶، ۱۶۰).

نیازسنجی تقنینی به لحاظ متعددی اهمیت دارد: ۱. اینکه تقنین براساس نیازهای واقعی تقنین صورت می‌گیرد؛ ۲. قوانین متروک نمی‌شوند، زیرا نتیجه طبیعی وضع قوانینی که مخالف با نیازهای شهروندان بوده یا حداقل مطابق با نیازهای ایشان نیست، متروک ماندن آن‌هاست؛ ۳. تورم تقنینی یا قانونگذاری افراطی کاهش می‌یابد؛ ۴. مجلس فرصت پیدا می‌کند تا به امر نظارت که وظیفه مهم دیگری است که بر عهده دارد، بپردازد؛ ۵. نیاز به اصلاح مکرر قوانین و همچنین نسخ آن‌ها نخواهد بود؛ ۶. در صورتی که نیازسنجی تقنینی صورت نگیرد، طبعاً در

حوزه‌هایی که نیاز به قانونگذاری است، قانونی وضع نمی‌شود و به این ترتیب، خلأ قانونی در برخی حوزه‌ها وجود خواهد داشت. البته می‌توان برای نیازسنجی تقنینی فواید دیگری را هم برشمرد که عبارت‌اند از: ۱. سنجش میزان اجرایی شدن قانون در صورت تصویب؛ ۲. پیش‌بینی بازخوردهای اجتماعی؛ ۳. دریافت راهکارهای عینی و عملیاتی برای تقویت پیش‌نویس قانون و رفع نقاط ضعف آن؛ ۴. واقعی شدن نگاه نمایندگان نسبت به معضل در دست بررسی؛ ۵. مشخص شدن اولویت‌های قانونگذاری (عبدالاحد و دیگران، ۱۳۹۷، ۳۳ و ۳۶-۳۷)؛ ۶. مشخص شدن سطح و عمق نیازهای شهروندان؛ ۷. روشن شدن ضرورت وضع قانون -نه استفاده از راه‌های دیگر- برای پاسخگویی به این نیازها (جلالی، ۱۳۸۷، ۳).

توجه به نیازهای شهروندان در جریان وضع قوانین به‌حدی اهمیت دارد که به نظر روسو اگر قوانین با نیازها منطبق نشوند، ممکن است زیانبار باشند (روسو، ۱۳۹۲، ۲۴۰-۲۴۲). برخی نیز عقیده دارند قانون باید موافق طبع مردم باشد و قانونگذار عاقل از اخلاق عمومی و خواسته‌های مردم پیروی می‌کند و علیه آن‌ها قدم برنمی‌دارد (کاتوزیان، ۱۳۷۸، ۱۵۲-۱۵۶) علاوه بر این، می‌توان گفت قانونی عقلانی است که نفع اکثریت و اقلیت هر دو را در نظر بگیرد (دورکین، ۱۳۸۱، ۱۳۳-۱۳۹). هابز نیز، قانون خوب را قانونی می‌داند که برای خیر و صلاح مردم ضروری باشد و دلایل و انگیزه‌های مربوط به وضع آن نیز بیان شده باشد (هابز، ۱۳۹۲، ۳۱۰). علاوه بر این، وی عقیده دارد: «اگر مردم بدون قانون سخاوتمندتر باشند، قانون همچون چیزی بی‌ثمر، خودبه‌خود از بین خواهد رفت» (Sacks & Hart, 1958: 166).

۴. مبانی توجیهی نیازسنجی تقنینی

۴-۱. نیازسنجی تقنینی به‌مثابه نمایانگر اراده ذی‌حق در قانونگذاری

انسان در وضع طبیعی آزاد است و چیزی نمی‌تواند این آزادی را محدود کند. لاک در توصیف وضع طبیعی عقیده دارد همه افراد بشر تا زمانی که با میل و رضایت، خود را به عضویت یک اجتماع سیاسی در نیاورند، همچنان در وضع طبیعی باقی خواهند ماند (لاک، ۱۳۹۲، ۱۸۴). می‌توان گفت قانون چیزی به‌جز بیانگر اراده ما نیست (روسو، ۱۳۹۲، ۲۰۶). پیش از لاک، هابز نیز به آزادی انسان در وضع طبیعی اشاره کرده بود. وی در این زمینه از «حق مطلق» انسان نسبت به همه چیز در وضع طبیعی یاد کرده است (هابز، ۱۳۹۲، ۱۶۱-۱۶۲)؛ اما سؤال این است که رضایت شهروندان به تحدید آزادی‌شان را از چه راهی می‌توان احراز کرد؟ پاسخ این است که نیازسنجی تقنینی راهی مطمئن برای کشف این رضایت است. برای توضیح می‌توان گفت ضرورت وجود قانون در جامعه، یک موضوع است و اینکه چه قانونی باید در جامعه

وجود داشته باشد، موضوعی دیگر. به بیان دیگر، صرف جواز قانونگذاری نمی‌تواند این صلاحیت را به قانونگذار اعطا کند تا در هر موضوعی، هر آنچه را تشخیص داد، در قالب مواد قانونی به وجود آورد. آنچه حق قانونگذاری را به یک نهاد به‌عنوان نهاد قانونگذار اعطا می‌کند، توجه به نیازهای تقنینی افرادی است که قرار است مخاطب قوانین تصویب‌شده توسط آن نهاد قرار گیرند.

با عنایت به اصل آزادی انسان و خلاف اصل بودن محدودیت‌های وارد بر این اصل، روشن می‌شود که قدرت قانونگذاری مقنن، به‌هیچ‌وجه نامحدود نیست. هارت نیز ضمن پذیرش محدودیت‌های قانونگذار در وضع قانون، اذعان می‌کند که نمی‌توان ادعا کرد که هیچ محدودیتی بر قدرت حاکم وجود ندارد؛ بلکه تنها می‌توان ادعا کرد که محدودیتی قانونی بر آن قدرت وجود ندارد. به این ترتیب، از نظر وی ممکن است قانونگذار در اعمال قدرت قانونگذاری به افکار عمومی احترام بگذارد؛ حال یا از ترس اینکه مبدا قانون مصوب را به سخره گیرند یا اینکه خود را اخلاقاً موظف به رعایت آن افکار می‌پندارد و روشن است که این محدودیت‌ها را نمی‌توان محدودیت‌هایی حقوقی دانست (هارت، ۱۳۹۰، ۱۲۱). علاوه بر این، می‌توان گفت قانونگذار نمی‌تواند به صرف وجود سابقه قانونگذاری یا اطاعت شهروندان از قوانین وضع‌شده، اقدام به قانونگذاری کند. برخی اندیشمندان نیز این موضوع را تأیید کرده‌اند، چنانکه به نظر ایشان «صرف عادت اطاعت از دستورهای صادرشده، از سوی یک قانونگذار، نمی‌تواند هیچ‌گونه حقی به قانونگذار جدید اعطا کند تا جایگزین قانونگذار سابق شود و در همان مقام به دیگران دستور دهد» (هارت، ۱۳۹۰، ۱۰۵).

با این توصیف، روشن می‌شود که قانونگذاری، مطلق نبوده و مقید به شرایطی است که یکی از آن‌ها نیازسنجی تقنینی است. بر این اساس، این الزام برای قانونگذار وجود دارد که با توجه به نیازی که باید از سوی شهروندان به‌عنوان کسانی که در قانونگذاری ذی‌حق هستند، تشخیص داده شود، به تقنین بپردازد.

۴-۲. نیازسنجی به‌مثابه عنصر کارآمدی قانون

هر قانون صرف‌نظر از محتوای آن، باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد تا بتوان عنوان قانون را بر آن گذارد. در این زمینه می‌توان به فهرستی که در سال ۱۹۹۱ در هلند و به‌منظور دستیابی به قانونی باکیفیت تنظیم شده و از آن سال مورد توجه قانونگذار این کشور قرار گرفته است، اشاره کرد. در این فهرست، اصول شش‌گانه‌ای به این شرح مشخص شده است: قانونی بودن به مفهوم انطباق با قانون اساسی، معاهدات بین‌المللی و اعمال اصول کلی حقوقی، کارآمدی و اثربخشی، متناسب بودن، قابلیت اجرا داشتن، هماهنگی، سادگی، وضوح و قابلیت دسترسی

(Florijn, 2008, 78).

با توجه به اصول مذکور، می‌توان نیازسنجی را تحقق‌بخش سه مورد از این اصول دانست. یکی از این اصول کارآمدی و اثربخشی است. بی‌گمان هنگامی می‌توان قانونی را کارآمد و اثربخش دانست که با توجه به نیازهای موجود تهیه شده باشد. از سوی دیگر، قانونی را می‌توان متناسب پنداشت که بتواند مخاطبان خود را به اهداف موردنظر قانونگذار از وضع آن رهنمون شود. همچنین، قابل اجرا بودن یک قانون، تا حد زیادی بستگی به این مؤلفه دارد که در تهیه و تصویب آن قانون، به نیازهای واقعی مخاطبان آن قانون توجه شده باشد.

لان فولر نیز هشت اصل زیر را در زمینه قانونگذاری ارائه می‌دهد: عام بودن قوانین، انتشار آن‌ها، به حداقل رسیدن وضع و اعمال قوانین معطوف به گذشته، قابل فهم بودن قوانین، متناقض نبودن قوانین، امکان‌پذیر بودن پیروی از قوانین، ثبات نسبی قوانین در طول زمان، همخوانی بین قوانین و اجرای آن‌ها (بیکس، ۱۳۸۹، ۲۶۳-۲۶۵).

در میان این دسته از اصول نیز، سه اصل انتهایی به موضوع نیازسنجی تقنینی ارتباط پیدا می‌کنند، چراکه زمانی پیروی از قوانین امکان‌پذیر خواهد بود که این قوانین مطابق با نیازهای مخاطبان آن‌ها وضع شده باشد. همچنین می‌توان گفت در صورتی که قوانین براساس نیازها و ضرورت‌ها وضع نشده باشند، پس از مدتی متروک می‌شود یا نیاز به نسخ یا اصلاح آن‌ها ضرورت پیدا می‌کند. علاوه بر این، همخوانی بین قوانین و اجرای آن‌ها زمانی محقق می‌شود که در تدوین قوانین به نیازهای واقعی مخاطبان توجه شود.

۴-۳. نیازسنجی تقنینی به مثابه لازمه مطلوبیت قانون

یکی دیگر از مبانی توجیهی نیازسنجی تقنینی را می‌توان با توجه به شرایط در نظر گرفته شده برای مطلوبیت قوانین اثبات کرد. به بیان روشن‌تر، وجود شرایطی برای ارتقای سطح کیفی یک قانون، لازم و ضروری است. از طرف دیگر، تحقق این شرایط منوط به نیازسنجی تقنینی است؛ به گونه‌ای که بدون انجام این امر، قانون تدوین شده را نمی‌توان قانونی مطلوب دانست. از جمله شرایط لازم برای مطلوبیت قوانین، تناسب است. قوانین موجود در هر کشور، متأثر از عوامل تاریخی، نژادی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و مذهبی آن کشور و شهروندان آن است. روشن است که در صورتی می‌توان قوانین مذکور را متناسب با عوامل یادشده دانست که در تدوین قوانین، به این عوامل توجه شود. ثمره توجه به عوامل یادشده در تدوین قوانین نیز روشن و بدیهی است و آن اینکه شهروندان، خود را ملتزم به اجرا و رعایت قوانین دانسته و در نقطه مقابل، فرجام بی‌توجهی به این عوامل در روند قانونگذاری، عدم اجرای قوانین از

سوی شهروندان است (هاشمی، ۱۳۷۲، ۲۵۳).

یکی دیگر از شرایط مطلوبیت قوانین، مقبولیت آن‌ها نزد شهروندان است. یکی از آثار مقبولیت قوانین، که می‌توان آن را مهم‌ترین اثر دانست، ایجاد تفاهم و همدلی بین شهروندان و دولت است و در نقطه عکس، تحمیلی بودن قوانین، موجب از کار افتادن آن‌ها و به‌بوته فراموشی سپردن آن‌ها می‌شود. از این‌رو ضروری است که مفاد قوانین به‌گونه‌ای تنظیم شود که افراد در اجرای آن‌ها دچار عسر و حرج نشوند (هاشمی، ۱۳۷۲، ۲۵۳-۲۵۴). برای حصول این نتیجه، یکی از مؤثرترین ابزارها، نیازسنجی تقنینی است، زیرا با این ابزار، قوانینی که تصویب آن‌ها مورد نیاز شهروندان یک جامعه است، پای به حیات حقوقی می‌گذارد و این نیاز موجب می‌شود تا قوانین مصوب از مقبولیت برخوردار شوند.

۴-۴. نیازسنجی قوانین مقدمه تمکین از قانون

از طرف دیگر می‌توان گفت سنجش نظر افراد در مورد اولویت‌های تقنینی، سبب می‌شود تا مردم نسبت به قوانین تصویب‌شده، تمکین بیشتری داشته باشند و از این‌رو، هدف قانونگذار که پذیرش و احترام به قانون از سوی مخاطبان آن است، به‌راحتی تحقق پیدا کند، زیرا آن‌ها با سنجش عواقب نظرهای خود، موضوعی را نسبت به موضوعی دیگر دارای اهمیت بیشتری می‌دانند و قانونگذاری در مورد آن موضوع را ضروری تشخیص می‌دهند.

روشن است که یک جامعه همواره درگیر مسائل مختلف اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و ... است. حال برای شناخت دقیق این مسائل، تعیین اولویت در حل آن‌ها و یافتن راه‌حلی برای رفع آن‌ها، روی آوردن به نیازسنجی تقنینی ضروری می‌نماید. بنابراین، یکی از راهکارهای حل مسائل مذکور، انجام تحقیقات اساسی در زمینه شناسایی نیازهای تقنینی است.

۵. نیازسنجی تقنینی در نظام حقوقی ایران

۵-۱. وظیفه تدوین‌کنندگان طرح‌ها و لوایح در زمینه بیان دلایل لزوم تهیه

طرح‌ها و لوایح

برای بیان تاریخچه‌ای مختصر از ظهور نیازسنجی تقنینی در قوانین و مقررات و آگاهی در خصوص ظهور اولین رگه‌های توجه به عنصر مذکور، می‌توان گفت مطابق ماده ۱۷ نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۸۸/۱۰/۱۷، یکی از کمیسیون‌های داخلی این مجلس، کمیسیون مبتکرات بوده است. براساس مواد ۳۴ و ۳۵ این نظامنامه، ارسال طرح تهیه‌شده توسط نماینده یا نمایندگان مجلس شورای ملی به کمیسیون مبتکرات، الزامی نیست، بلکه رئیس مجلس از این اختیار برخوردار است تا طرح مذکور را به کمیسیون مزبور بفرستد.

مطابق ماده ۳۶ نظامنامه فوق، کمیسیون مبتکرات وظیفه داشته است تا پس از بحث و بررسی در خصوص قابل توجه بودن یا نبودن طرح ارائه شده به این کمیسیون، گزارش آن را به مجلس ارائه کند. البته نظر کمیسیون مزبور برای مجلس شورای ملی، جنبه مشورتی داشته و این مجلس مطابق ماده ۳۷ نظامنامه مذکور، پس از مذاکره در خصوص طرح مورد بحث، نسبت به قبول توجه یا بی‌توجهی به آن، رأی‌گیری می‌کرده است. با این همه نمی‌توان در قانون تشکیل سازمان تقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹ مجلس شورای ملی و نیز آیین‌نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۵۳/۰۳/۱۸ هیأت وزیران، موردی از اشاره به نیازسنجی تقنینی را مشاهده کرد؛ با این حال، در قوانین و مقررات لاحق، به این موضوع پرداخته شده است. برای نمونه، مطابق ماده ۱۲۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد طرح‌های تهیه‌شده از سوی نمایندگان مجلس باید به صورت واضح در مقدمه آن‌ها درج شود. ماده ۱۳۱ این قانون نیز الزام مشابهی را در خصوص لوایح تصویب شده توسط هیأت وزیران مقرر کرده است.

اما در مورد فرایند تهیه لوایح توسط دولت گفتنی است متأسفانه در آیین‌نامه داخلی هیأت دولت مصوب ۱۳۶۸/۰۹/۰۸ هیأت وزیران نیز مطلبی در خصوص نیازسنجی تقنینی بیان نشده است. برای مثال، در ماده ۱۹ این آیین‌نامه، به وظیفه تنظیم و تدوین پیش‌نویس لوایح اشاره شده و در این زمینه، مقرر شده است که دفتری به نام دفتر هیأت دولت، زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور تشکیل شود. همان‌طور که پیداست، وظیفه تنظیم و تدوین پیش‌نویس لوایح بر عهده دفتر مذکور گذارده شده، اما به موضوع نیازسنجی تقنینی هیچ اشاره‌ای نشده است.

علاوه بر این، در ماده ۶ آیین‌نامه مذکور، کمیسیون‌های دائمی هفت‌گانه‌ای پیش‌بینی شده که یکی از آن‌ها کمیسیون لوایح است؛ اما متأسفانه در آیین‌نامه یادشده، اشاره‌ای به وظایف این کمیسیون و سایر کمیسیون‌ها نشده است. با این حال، با مراجعه به پایگاه اینترنتی دفتر هیأت دولت^۳ می‌توان به وظایفی یکسان در ۱۲ بند برای تمامی کمیسیون‌های مورد اشاره دست یافت که اولاً این موضوع با توجه به تفاوت ماهوی کمیسیون لوایح با سایر کمیسیون‌ها قابل انتقاد بوده و ثانیاً با توجه به عدم تصریح در خصوص نیازسنجی تقنینی، وظایف مذکور مبهم است و از این رو، نمی‌توان الزام کمیسیون مذکور یا سایر کمیسیون‌ها را به نیازسنجی تقنینی برداشت کرد. برای نمونه می‌توان به بند ۱ وظایف کمیسیون لوایح اشاره کرد که در آن آمده است: «تشکیل پرونده برای پیشنهادها و تکمیل اطلاعات و پاسخ استعلام‌ها [و] موضوعات ارجاعی به کمیسیون تا حصول نتیجه نهایی، گردآوری اطلاعات و پژوهش‌های موجود، سفارش و مدیریت پژوهش‌های لازم از طریق استفاده از ظرفیت علمی و تحقیقاتی دانشگاه‌ها و مراکز

پژوهشی، محققان و متخصصان و صاحب‌نظران در مورد موضوعات ارجاع شده ...» بند ۲ نیز مقرر داشته است: «برقراری ارتباط با دستگاه‌ها و مراجع ذی‌ربط به منظور استعلام نظر و کسب اطلاعات مورد نیاز برای رسیدگی [به] پیشنهادها». بند ۸ نیز بیان کرده است: «تشکیل کارگروه‌ها و نشست‌ها جهت استفاده از نظرات کارشناسان، مشاوران، دانشگاهیان و مدیران دستگاه‌ها در روند تصمیم‌سازی کمیسیون». بند ۱۰ نیز مقرر کرده است: «برقراری امکان مشارکت نخبگان، کارشناسان برجسته مراکز علمی و پژوهشی و مدیران با سابقه در تصمیم‌سازی کمیسیون».

هرچند ممکن است بتوان با استناد به مطالب بالا، جواز یا حتی لزوم مشارکت نخبگان و کارشناسان را در تهیه لوایح تهیه‌شده از سوی دولت اثبات کرد، متأسفانه در مقدمه توجیهی لوایح ارسالی به مجلس شورای اسلامی، اشاره‌ای به مشارکت مذکور نشده است، بلکه با ارائه دلایلی کلی و مبهم سعی می‌شود تا لزوم تصویب لوایح مذکور، برای مجلس اثبات شود. آخرین اقدام صورت‌گرفته در راستای تبیین اهمیت نیازسنجی تقنینی را می‌توان در بند ۹ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری، ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۸/۰۷/۰۶ مشاهده کرد. در این بند، یکی از اصول مربوط به قانونگذاری و قانون‌نویسی، معطوف بودن طرح‌ها و لوایح به نیازهای واقعی عنوان شده است.

۵-۲. وظیفه معاونت قوانین در نیازسنجی تقنینی

به منظور حصول اطمینان از بیان دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد طرح‌ها و لوایح، قسمتی از نظر اداره کل تدوین قوانین که ضمیمه طرح‌ها و لوایح تقدیمی به مجلس می‌شود، به این موضوع اختصاص داده شده است. در قسمت مزبور، در خصوص بیان یا عدم بیان دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد طرح‌ها و لوایح در مقدمه آن‌ها، اظهار نظر شده است. در قسمت مورد اشاره، با استناد به مواد ۱۲۷ و ۱۳۱ آیین‌نامه داخلی مجلس، نسبت به رعایت این مواد در خصوص طرح‌ها و لوایح اشاره شده است. با این حال می‌توان گفت که هرچند در مقدمه توجیهی طرح‌ها و لوایح به مواردی به عنوان دلایل لزوم تهیه طرح‌ها و لوایح اشاره می‌شود، اولاً این دلایل کلی‌اند و ثانیاً این دلایل به هیچ‌وجه این مطلب را اثبات نمی‌کنند که در مورد لزوم تهیه طرح‌ها و لوایح مذکور، نیازسنجی تقنینی انجام گرفته است. به بیان دیگر، از ارائه مستندات و استدلال‌هایی که لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده را اثبات کند، خودداری شده یا اینکه استدلال‌هایی ارائه شده است که مقصود را اثبات نمی‌کنند.

علاوه بر آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، بند ۳ ماده ۴ قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۰۳/۲۵ نیز به لزوم استعلام نمایندگان مجلس، دولت و شورای

عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس تصریح کرده است. این استعمال می‌بایست از معاونت قوانین مجلس و در خصوص «لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده» صورت گیرد. برای توضیح می‌توان گفت با اینکه در عنوان این قانون به واژه «تدوین» اشاره شده، اما متأسفانه هیچ اشاره صریحی به موضوع نیازسنجی تقنینی نشده است، بلکه صرفاً در بند مذکور به بررسی موضوع لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده اشاره شده است. علاوه بر این، در ماده مورد اشاره تصریح شده است که استعمال مذکور، مانع طی مراحل تصویب طرح یا لایحه نخواهد شد. به تعبیر دیگر، مشخص نیست که تشخیص معاونت قوانین مبنی بر عدم لزوم قانونگذاری در موضوعی خاص، چه سود و ثمره عملی خواهد داشت.

نکته شایان توجه در خصوص قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور این است که در تاریخ ۱۳۸۹/۰۵/۱۹، دستورالعملی اجرایی برای این قانون تهیه و تنظیم شده است؛ اما متأسفانه در این دستورالعمل نیز، به موضوع نیازسنجی تقنینی پرداخته نشده بلکه صرفاً در بند ب ماده ۶، به «تیین اصول و ضوابط تدوین و تنقیح قوانین و مقررات» به‌عنوان یکی از وظایف شورای راهبردی وابسته به تشکیلات تنقیح مجلس شورای اسلامی اشاره شده و در بند «ب» ماده ۱۰ نیز، به «تهیه پیش‌نویس ضوابط تدوین و تنقیح قوانین به‌منظور ارائه به شورای راهبردی برای تصویب» به‌عنوان یکی از وظایف اداره کل اسناد و تنقیح قوانین اشاره شده است؛ اما مشخص نیست که پیش‌نویس مذکور تهیه شده است یا خیر. به هر حال، همان‌گونه که برخی نویسندگان نیز بیان می‌کنند، امروزه با گذشت چند سال از زمان تصویب قانون مذکور و دستورالعمل اجرایی آن، چیزی به‌جز نتایج اندک و ناچیز از آن به‌دست نیامده است (سلطانی، ۱۳۹۳، ۱۳۲).

۵-۳. وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس در نیازسنجی تقنینی

هریک از قوانین ابعاد مختلفی دارند که لازم است به‌درستی بررسی و آثار گوناگون آن، اعم از آثار منفی و مثبت، به‌دقت مطالعه شود تا مجلس به این اطمینان برسد که تصویب قانون مدنظر دارای بیشترین منفعت و کمترین آسیب احتمالی است. در این خصوص می‌توان گفت چه‌بسا قانونی با هدف ساماندهی به برخی مشکلات به تصویب رسیده است، لکن به‌دلیل عدم بررسی دقیق و کارشناسانه، ابعاد مختلف آن، آسیب‌های جدی متوجه کشور کرده است. در راستای نیازسنجی باید نقش مرکز پژوهش‌های مجلس تقویت شود. این در حالی است که در حال حاضر این مرکز به نیازسنجی نمی‌پردازد و علاوه بر آن، نظر این مرکز برای مجلس، نظری صرفاً مشورتی است (عبدالاحد و دیگران، ۱۳۹۷، ۱۱).

در راستای وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص نیازسنجی، ماده ۱۴۲ آیین‌نامه داخلی

مجلس شورای اسلامی مقرر می‌دارد: «همزمان با وصول طرح‌ها و لوایح توسط کمیسیون‌ها در صورت ضرورت و با تصویب کمیسیون اصلی، طرح یا لایحه به کارگروه کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ارجاع می‌شود. رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس موظف است متناسب با موضوع و مواد طرح یا لایحه کارگروهی جهت بررسی طرح یا لایحه ارجاعی، متشکل از کارشناسان آن مرکز و اشخاص حقیقی و حقوقی صاحب‌نظر اعم از نمایندگان فعلی و ادوار مجلس، کارشناس معاونت قوانین مجلس، دیوان محاسبات، مراکز علمی و پژوهشی حوزه و دانشگاه، دستگاه‌های اجرائی، بخش خصوصی و دستگاه‌های مرتبط با طرح یا لایحه، تشکیل دهد و در بدو کار رئیس و دبیر آن را تعیین کند. رئیس کارگروه موظف است پس از بحث و بررسی کارشناسی در کارگروه و در صورت لزوم پس از مطالعه تطبیقی قوانین و مقررات و تجربیات سایر کشورها و با بررسی سوابق قانونگذاری و پیشنهادهای کمیسیون‌های فرعی و نمایندگان، گزارش کارگروه را با رعایت اسناد بالادستی از جمله قانون اساسی، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و قانون برنامه توسعه، همراه با مشخصات اعضای کارگروه به کمیسیون اصلی ارائه کند. رئیس یا نماینده کارگروه موظف است با شرکت در جلسات کمیسیون از گزارش ارائه‌شده دفاع کند. در صورت عدم نیاز به قانونگذاری جدید در موضوع مورد بحث، رئیس کارگروه گزارش خود را با ذکر دلایل رد طرح یا لایحه به کمیسیون اصلی ارائه می‌کند.»

وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به آنچه در آیین‌نامه داخلی مجلس تعیین شده، ختم نمی‌شود، بلکه در قانون شرح وظایف مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۴/۰۹/۱۹ نیز مواردی بیان شده است. از جمله، ماده ۲ این قانون، دومین وظیفه مرکز پژوهش‌های مجلس را به شرح زیر بیان کرده است: «گردآوری و بررسی نظرات محققان و پژوهشگران دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی، دستگاه‌های اجرایی، نهادها، گروه‌ها، انجمن‌های علمی و تخصصی و احزاب سیاسی و افکار عمومی در مورد نیازهای جامعه از نظر قانونگذاری». در ماده ۶ نیز، هفتمین و آخرین وظیفه هیأت امنای مرکز پژوهش‌های مجلس به این شرح ذکر شده است: «تعیین اولویت‌ها و ضرورت‌های پژوهشی مورد نیاز قانونگذاری و نمایندگان مجلس شورای اسلامی».

با اینکه در ماده ۲ قانون مذکور به صراحت و در سایر مواد و بندهای مورد اشاره به صورت ضمنی به صلاحیت مرکز پژوهش‌ها در نیازسنجی تقنینی پرداخته شده است، اما متأسفانه به نظر نمی‌رسد که این مرکز براساس گزارش‌های خود نیز اقدام خاصی و برنامه‌ریزی ویژه‌ای در این زمینه انجام داده باشد (عبدالاحد و دیگران، ۱۳۹۷، ۳۳).

۶. عوام‌گرایی به‌مثابه چالشی برای نیازسنجی تقنینی

نیازسنجی تقنینی به معنای آگاهی از نیاز شهروندان نسبت به وضع قوانین است. روشن است که این نیاز، زمانی ارزشمند است که اولاً مطابق با واقع باشد و ثانیاً ناشی از واکنشی احساسی و گذرا نسبت به وقایع و حوادث مختلف نباشد. با این حال، گاهی ممکن است قانونگذار در تشخیص نیاز واقعی شهروندان، راه را به خطا بپیماید و قوانینی را وضع کند که ناشی از نیاز واقعی ایشان نباشد. از این موضوع، به‌طور عام با عنوان عوام‌گرایی و به‌طور خاص در حقوق کیفری، با عنوان عوام‌گرایی کیفری یاد می‌شود. در ادامه با محوریت عوام‌گرایی کیفری چالش عوام‌گرایی با نیازسنجی تقنینی بررسی می‌شود.

در مقام تعریف عوام‌گرایی کیفری می‌توان گفت: فرایندی است که به‌واسطه آن، گروه‌های طرفدار نظم و قانون و طرفداران حقوق بزه‌دیدگان و دیگر افرادی که مدعی نمایندگی از طرف مردم هستند، تأثیر فزاینده‌ای بر سیاست‌های دولت می‌گذارند، درحالی‌که عقاید دانشگاهیان، گروه‌های حقوق شهروندی، فعالان عدالت کیفری و ... کمتر مورد توجه قرار می‌گیرد (Pratt, 2004, 35). در بیانی دیگر می‌توان گفت عوام‌گرایی کیفری شامل دنبال کردن مجموعه‌ای از سیاست‌های کیفری به‌جای توجه به کاهش نرخ جرم یا پیشبرد عدالت است (وی رابرتز و دیگران، ۱۳۹۲، ۲۲).

می‌توان گفت «عوام‌گرایی کیفری در نقطه مقابل سیاست‌های کیفری‌ای قرار دارد که براساس اصول عدالت و با سرمایه‌گذاری بر پژوهش‌های مربوط به مجازات پایه‌گذاری شده است. ... بسیاری از جلوه‌های عوام‌گرایی کیفری مبتنی بر ارزیابی‌هایی از افکار عمومی است که در موارد بسیاری، بیش‌ازحد ساده‌انگارانه و ناقص هستند» (وی رابرتز و دیگران، ۱۳۹۲، ۲۶). البته در نقطه مقابل می‌توان استدلال کرد که «توجه به دیدگاه‌های صحیح و آگاهانه عموم ضروری است؛ اما این توجه کردن مطمئناً چیزی بیش از بررسی سطحی و ساده دیدگاه‌های عمومی است. بنابراین، اهمیت دادن به افکار آگاهانه مردم یا گروه‌های آگاه مشکل‌زا نیست. برعکس، توجه ... به نظرات ارزنده نخبگان و متخصصان، بسیار ضروری است» (وی رابرتز و دیگران، ۱۳۹۲، ۲۷). به‌طور کلی می‌توان گفت با وجود ابهام در چارچوب مفهومی عوام‌گرایی کیفری، سه وجه مهم را می‌توان برای آن برشمرد: اول اینکه در عوام‌گرایی کیفری تلاش می‌شود تا از عقاید نخبگان فاصله گرفته شود و نظرهای مردم در سیاستگذاری‌ها مورد توجه قرار گیرد؛ دوم، این امر با هدف جلب افکار عمومی صورت می‌گیرد؛ سوم، این رویکرد به کارآمدی برنامه‌ها بی‌اعتناست و به عامه‌پسندی سیاست‌ها توجه می‌کند (فرجیها و مقدسی، ۱۳۹۰، ۱۱۶). یکی از مؤلفه‌های عوام‌گرایی کیفری، بدبینی نسبت به مداخله مجالس قانونگذاری در سیاستگذاری کیفری و حمایت از دخالت مستقیم مردم در این امر از طریق همه‌پرسی است.

به بیان دیگر، عقیده بر این است که چون نمایندگان مردم بزه‌دیدگی را تجربه نکرده‌اند، به‌طور طبیعی از پیامدهای زیانبار وقوع جرم نیز آگاهی ندارند و نمی‌توانند مشکلات و دغدغه‌های بزه‌دیدگان را درک کنند. این در حالی است که عموم مردم و به‌طور خاص بزه‌دیدگان، به این لحاظ که با آثار جرم دست‌وپنجه نرم می‌کنند، می‌توانند نقش فعال‌تری را در تدوین سیاست‌های مبارزه با جرم از طریق شرکت در همه‌پرسی داشته باشند. با وجود این نگرش، می‌توان گفت مداخله مردم در سیاستگذاری و تعیین کیفرها و روش مبارزه با جرائم، مطلوب نیست، زیرا مردم آگاهی چندانی در خصوص واقعیت‌های جرم و نظام عدالت کیفری ندارد و از سوی دیگر، آگاهی اندک ایشان نیز، تا حد زیادی تحت تأثیر رسانه‌ها یا اقوام و دوستان است. بنابراین، دخالت مردم در امر فوق، می‌تواند به اتخاذ سیاست‌های غیرمنطقی و ناکارآمد بینجامد. از این‌رو، مداخله مردم در سیاستگذاری کیفری و تعیین مجازات‌ها باید به حداقل ممکن کاهش یابد (مقدسی و فرجیها، ۱۳۹۲، ۱۳۹-۱۴۰). مشابه این استدلال در مورد لزوم محدود کردن دخالت تقنینی شهروندان در امور کیفری را می‌توان به سایر حوزه‌های تقنینی نیز سرایت داد و بر لزوم عدم دخالت حداکثری ایشان در امر قانونگذاری استدلال کرد. این نتیجه را می‌توان به مرحله قبل از تقنین یعنی نیازسنجی تقنینی نیز تعمیم داد و نتیجه گرفت که حتی در نیازسنجی تقنینی نیز نباید به‌گونه‌ای افراطی و بی‌ضابطه، به نظرها و پیشنهادها شهروندان مبنی بر لزوم قانونگذاری در موضوع یا موضوعات خاصی، بها داد، زیرا همان‌گونه‌که این امکان وجود دارد که قانونگذاری مستقیم شهروندان تحت تأثیر عواملی غیرواقعی یا هیجانی قرار گیرد، نیاز ابرازشده از سوی ایشان به تدوین یک قانون خاص نیز، ممکن است نیازی واقعی نبوده، بلکه برخاسته از احساسات و هیجانات زودگذر باشد.

۷. نمونه‌هایی از تأثیرپذیری قانونگذار ایرانی از احساسات و هیجانات

شهروندان

همان‌گونه‌که گفته شد، عوام‌گرایی در خصوص تقنین پسندیده نیست و از این‌رو، قانونگذار نباید تحت تأثیر تمایلات و هیجانات عده‌ای از شهروندان قرار گیرد و دست به تقنین بزند؛ بلکه باید با مشورت گرفتن از متخصصان و کارشناسان مربوط ضرورت یا عدم ضرورت قانونگذاری در موضوعی خاص را احراز کند. نمونه‌ای از تأثیرگذاری تمایلات و هیجانات مذکور بر قانونگذار را می‌توان در اقدام برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی به تهیه و پیشنهاد طرح الحاق موادی به قانون مجازات اسلامی در خصوص جرائم ناشی از اهانت به اقوام ایرانی و ارائه آن به مجلس در ۱۳۸۵/۰۳/۳۱ مشاهده کرد. این اقدام پس از چاپ کاریکاتور اهانت‌آمیز نسبت به یکی از اقوام ایرانی در یکی از روزنامه‌ها و متعاقب آن،

برگزاری تجمعات اعتراض‌آمیز در مناطق غرب کشور صورت گرفت. در این زمینه، برخی نمایندگان مجلس به‌منظور فرو نشاندن خشم و نفرت عمومی و احساسات جریحه‌دار شده مردم آن منطقه، اقدام به تهیه شتاب‌زده طرحی در این زمینه کردند. این طرح در حالی تهیه شد که در نظریه کارشناسی مربوط به آن، خلأ قانونی در خصوص موضوع طرح شده در آن، نفی شده بود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، ۲). با این حال، پس از فرونشستن فضای احساسی و هیجانی که در نتیجه آن، طرح مزبور تهیه شده بود، مخالفت اصولی و منطقی برخی نمایندگان موجب شد تا یک فوریت این طرح سرانجام به تصویب نرسد (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۲۸ تیر ۱۳۸۵، دوره هفتم، اجلاس سوم، جلسه ۲۳۲، ۲۳-۲۶).

نکته جالب اینکه طرح دیگری با عنوانی مشابه با طرح بالا یعنی طرح الحاق موادی به کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، در خصوص اهانت به ادیان و مذاهب قانونی و اقوام ایرانی در تاریخ ۱۳۹۷/۰۹/۲۸ اعلام وصول شد که تا به حال به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. نکته شایان توجه در طرح اخیر که نشان‌دهنده اثرپذیری طراحان آن از فضای احساسی و هیجانی جامعه است، مطالبی است که در مقدمه توجیهی آن بیان شده است. در این مقدمه آمده است: «در این طرح، جهت جرم‌انگاری توهین به ادیان و مذاهب قانونی و اقوام، احکامی در قالب الحاق یک فصل به کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، پیش‌بینی شده است تا با توجه به مسائلی که اخیراً و در مناطقی از کشور به‌وجود آمده است و با توجه به نیاز فوری جامعه و اولویت آن نسبت به بسیاری از موضوعات مطروحه در مجلس و حتی ضرورت بازدارندگی و جلوگیری از وقوع خسارت‌های جبران‌ناپذیر، در اولین فرصت به انجام برسد».^۵

علاوه بر این دو طرح، می‌توان به قانون نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت‌های غیرمجاز می‌کنند، مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۱۶ اشاره کرد. نکته شایان توجه در خصوص این قانون، آن است که قانونی دقیقاً با همین عنوان در تاریخ ۱۳۷۲/۱۱/۲۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود؛ اما آنچه سبب شد مجلس قانون دیگری را با همین عنوان در سال ۱۳۸۶ تصویب کند، پخش و انتشار عامدانه تصاویر خصوصی یکی از بازیگران زن در فضای مجازی بود. این موضوع در مقدمه توجیهی طرحی که به مجلس ارائه شده بود، چنین منعکس شده است: «سوءاستفاده از دانش و تکنولوژی ارتباطات توسط تعداد معدودی بزهدکار، عفت عمومی را جریحه‌دار نموده و آرامش خاطر بسیاری از خانواده‌ها را مخدوش کرده است و در صورت عدم اتخاذ تدابیر مناسب و بازدارنده، کیان بسیاری از خانواده‌ها در مخاطره و حرمت

دختران و بانوان زیادی در معرض هتک حرمت قرار خواهد گرفت.^۶ با این توصیف می‌توان تصویب قانون مذکور در سال ۱۳۸۶ را که هم به لحاظ تعداد مواد و هم به لحاظ کمیت مجازات، نسبت به قانون قبلی در مرتبه بالاتری قرار گرفته و از این رو، برخلاف رویه قضایی و سیاست جنایی حاکم بر کشور است (عزیزی حبیب‌آباد، ۱۳۸۸، ۴۱)، می‌توان در نتیجه بروز و غلبه احساسات و هیجانات بر فضای تقنینی مجلس دانست. این در حالی است که وضع قانون جدید که مستلزم افزایش مجازات‌ها برای برخی جرائم است، می‌بایست مستند به نیازسنجی تقنینی بوده و حاکی از نیاز واقعی و نه نیاز احساسی و غیرواقعی جامعه به وجود قوانینی کارآمدتر باشد. علاوه بر این، لازم است تا در قبال این‌گونه جرائم، رویکردی پیشگیرانه و کنشی (غیرکیفری) در پیش گرفته شود و نه رویکردی واکنشی (کیفری) و مبتنی بر تعیین و اعمال مجازات (صیقل و حسینی، ۱۳۸۹، ۸۱-۸۲).

به‌عنوان مصداقی دیگر از تأثیرپذیری نهاد قانونگذاری از وقایع و حوادثی که در جامعه رخ می‌دهند، می‌توان به طرح تشدید مجازات جرائم اخلال در امنیت روانی جامعه اشاره کرد که یک‌فوریت آن در تاریخ ۱۳۸۷/۰۴/۱۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در مقدمه توجیهی این طرح، آمده است: «یکی از وظایف مهم حکومت، ایجاد امنیت روانی و اجتماعی در جامعه است؛ ولی متأسفانه برابر گزارش‌های واصله از مقامات ذی‌ربط، تعدادی اندک از مجرمین، این امنیت را از مردم سلب کرده‌اند».^۷ همان‌گونه که پیداست، انگیزه تهیه و تنظیم طرح مذکور، اتفاقاتی است که گزارش مربوط به آن‌ها به دست نمایندگان مجلس رسیده است، اما در این میان، هیچ استنادی به نظرهای نخبگان یا مراکز پژوهشی در مورد بررسی اثرگذاری تشدید مجازات‌ها بر کاهش جرائم مورد بحث در این طرح، نشده است.

به‌عنوان نمونه دیگری از تأثیرپذیری‌های نهاد قانونگذاری از التهابات و هیجانات به‌وجودآمده در کشور، می‌توان به تصویب یک‌فوریت طرح تشدید مبارزه با جرائم خشونت‌بار در تاریخ ۱۳۹۰/۰۵/۰۹ از سوی مجلس شورای اسلامی اشاره کرد. پیش‌زمینه تصویب فوریت طرح مذکور، وقوع چندین حادثه قتل در تیرماه ۱۳۹۰ از جمله قتل یکی از ورزشکاران معروف در کرج بود که بازتاب گسترده رسانه‌ای آن، موضوع ناامنی‌های ناشی از این‌گونه جرائم خشونت‌بار و ضرورت برخورد قاطع با آن را به یک مطالبه عمومی تبدیل کرد (روزنامه هفت صبح، ۲۹ تیر ۱۳۹۰، ش ۷۰: ۱-۳؛ روزنامه شرق، ۶ مرداد ۱۳۹۰، ش ۱۳۰۵: ۳۰). در واقع می‌توان گفت دغدغه انجام کارهای کارشناسی قبل از تهیه مفاد این طرح‌ها بسیار مهم است و نباید صرفاً در پی ارائه پاسخی مقطعی و فوری به افکار عمومی مبنی بر لزوم تقنین در این موارد بود و متأسفانه به آثار و پیامدهای درازمدت این‌گونه تقنین‌ها توجهی نمی‌کنند.

یکی از نمونه‌های اخیر تأثیرپذیری قانونگذار را می‌توان در تنظیم طرح تشدید مجازات اسیدپاشی و حمایت از بزه‌دیدگان ناشی از آن که در تاریخ ۱۳۹۷/۰۱/۱۸ به مجلس ارائه شد و کلیات آن در تاریخ ۱۳۹۸/۰۲/۳۰ به تصویب رسید، مشاهده کرد. مطابق مقدمه توجیهی این طرح، «یکی از جرائمی که اکنون در سال‌های اخیر در اخبار نمود بسیار پیدا کرده است، جرم اسیدپاشی می‌باشد. این جرم که به‌نظر می‌رسد نسبت به گذشته رو به افزایش بوده، عمیقاً افکار عمومی را تحت تأثیر قرار داده است».^۸ نکته جالب اینکه در اظهارنظر کارشناسی در خصوص این طرح، عنوان شده است که چون جرم اسیدپاشی یکی از جرائم علیه تمامیت جسمانی است، مواد بیان‌شده در قانون مجازات اسلامی جهت کیفر مجرم کافی است و خلأ قانونی در این زمینه احساس نمی‌شود (محبی و خانعلی‌پور و اجارگاه، ۱۳۹۷، ۵-۶). همچنین، در بررسی ماده ۱ این طرح که به جرم‌انگاری فعل اسیدپاشی و تعیین قصاص برای مرتکب آن پرداخته شده، بیان شده است که با توجه به مقررات موجود در کتاب *قصاص قانون مجازات اسلامی*، این ماده مفاد جدیدی را بیان نکرده و قانون مذکور، به تفصیل موارد مربوط به قصاص را بیان کرده است (محبی و خانعلی‌پور و اجارگاه، ۱۳۹۷، ۱۳). به‌نظر می‌رسد علاوه بر اینکه قانونگذار در تهیه طرح مذکور، تحت تأثیر وقایع جاری در جامعه قرار گرفته، سعی کرده تا صرفاً از طریق تشدید کیفر، ارتکاب جرم اسیدپاشی را کاهش دهد. این در حالی است که ضروری بود تا ابتدائاً به علل ناکارآمدی جرم‌انگاری و ترمیم کیفرهای قبلی در این زمینه پرداخته می‌شد و آنگاه در صورت ضرورت، اقدام به تشدید کیفر می‌شد.

با اینکه قانونگذار عادی در برخی موارد دچار عوام‌گرایی شده و دست به تصویب قوانینی زده است که ناشی از وقوع حوادث و وقایع بوده‌اند، اما در نقطه مقابل، نسبت به تصویب لوایح یا طرح‌هایی که وجود آن‌ها به شدت احساس می‌شود، مقاومت کرده و از تصویب این قوانین خودداری نموده است. به‌عنوان نمونه‌ای از این دست، می‌توان به لایحه رسیدگی به جرائم اطفال و نوجوانان اشاره کرد که اولین بار در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۲۵ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد؛ اما متأسفانه به تصویب مجلس نرسید. نکته تأسف‌آور اینکه پس از این تاریخ، این لایحه سه مرتبه دیگر در تاریخ‌های ۱۳۸۷/۰۴/۱۵، ۱۳۹۱/۰۴/۰۷ و ۱۳۹۵/۰۴/۲۶ نیز به مجلس ارائه شد اما تاکنون به تصویب مجلس نرسیده است. نمونه دیگر در این زمینه، لایحه مجازات‌های اجتماعی جایگزین زندان است که تاکنون چهار مرتبه در تاریخ‌های ۱۳۸۴/۰۵/۱۶، ۱۳۸۷/۰۴/۱۰، ۱۳۹۱/۰۴/۰۶ و ۱۳۹۵/۰۴/۱۳ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده، اما متأسفانه به تصویب نرسیده است.

نتیجه‌گیری

۱. آنچه در نیازسنجی اهمیت دارد، کشف نیاز واقعی شهروندان و نه نیاز برخاسته از احساسات و هیجانات ایشان است. از این رو، هم توجه به نیازهای شهروندان اهمیت دارد، چراکه مخاطب قوانین شهروندان هستند و ایشان باید قانون را اجرا کنند و هم توجه به نظرهای کارشناسان و متخصصان اهمیت دارد؛ زیرا برخی از ویژگی‌های قانون از جمله دوام نسبی و لزوم متروک نشدن قوانین، اقتضا دارد تا قانون با افقی وسیع‌تر نگریده شود.

۲. نیازسنجی تقنینی با مفهومی به نام ارزیابی تأثیرات قانون در ارتباطی انکارنشده قرار دارد. در توضیح آن می‌توان گفت برآورد و سنجش تأثیر قوانین، این موضوع را به‌خوبی روشن می‌سازد که آیا در جریان تهیه، تنظیم و تصویب قوانین، به نیازهای شهروندان توجهی شده است یا خیر، زیرا تأثیرات منفی یک قانون، نشان‌دهنده این حقیقت است که در جریان تهیه و تنظیم آن قانون، اساساً نیازسنجی صورت نگرفته یا اگر صورت گرفته، دقیق و کارشناسانه نبوده است. از این رو، می‌توان گفت یکی از راه‌های حصول اطمینان از انجام دقیق نیازسنجی تقنینی، مثبت بودن ارزیابی تأثیر آن قانون است، از این رو می‌توان گفت ارزیابی تأثیرات قانون، همانند نیازسنجی تقنینی، امری لازم و ضروری است.

۳. نقش رسانه‌ها در القای نیاز به تقنین، انکارنشده است، البته اگر این القا واقعی و برآمده از خواست واقعی شهروندان باشد؛ اما مشکل در القای صوری و غیرواقعی توسط رسانه‌هاست که قانونگذار نباید تحت تأثیر آن‌ها قرار گیرد و در آن فضای احساسی قانون وضع کند. بزرگ‌نمایی وقایع و حوادث، ارائه اطلاعات نادرست و غیرواقعی و تحمیل دیدگاه‌های خاص به‌عنوان دیدگاه اکثریت جامعه، سبب شده تا رسانه‌ها به ابزارهایی نه برای انعکاس افکار عمومی، بلکه برای شکل‌دهی به افکار عمومی تبدیل شوند. این در حالی است که در برخی مواقع، قانونگذار در برابر جوّ رسانه‌ای به‌وجودآمده پس از بروز اتفاقات و حوادث، مقاومت کرده و تحت تأثیر آن قرار نگرفته است.

۴. یکی از آسیب‌هایی که نظام قانونگذاری ایران با آن روبه‌روست، عدم تبیین جایگاه نهادهای پژوهشی و علمی در زمینه قانونگذاری است. توضیح آنکه با مشخص شدن جایگاه نیازسنجی تقنینی در فرایند قانونگذاری و اهمیت این مقوله، نهادها و مراکز پژوهشی باید سهمی را در سنجش نیاز به تقنین بر عهده گیرند. بنابراین و در راستای ایفای این وظیفه، باید قبل از تهیه طرح‌ها و لوایح، ضرورت تهیه و تدوین آن‌ها از طریق نیازسنجی تقنینی توسط مراکز پژوهشی به‌خصوص توسط مراکز علمی وابسته به مجلس شورای اسلامی به اثبات برسد.

یادداشت ها

۱. برای نمونه، تقریباً ۹ پیشنهاد از ۱۰ پیشنهاد تقنینی تقدیم شده به پارلمان بلژیک، از سوی دولت و در قالب لایحه است. این در حالی است که از هر ۱۰ طرح تقدیمی، صرفاً یک طرح به قانون تبدیل می شود. در استرالیا نیز، از مجموع ۲۰۰ قانونی که هر ساله وضع می شود، پیشنهاد فقط حدود ۱۵ درصد از آن ها از سوی مجلس سنا صورت می گیرد. در کشور کرواسی نیز در فاصله سال های ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰م، تقریباً ۱۰ درصد از موارد ابتکار قانونگذاری مربوط به طرح ها بوده است. در مقدونیه نیز، علاوه بر اینکه در سال های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ هیچ گونه طرحی به پارلمان ارائه نشده، در سال ۲۰۰۰ صرفاً ۴ طرح از سوی نمایندگان تهیه شده است و حال اینکه تعداد لوایح تقدیمی از سوی دولت در طول سه سال مذکور، به ترتیب، ۱۳۴، ۱۴۸ و ۱۰۶ مورد بوده است (مرکز مالیری و پارسا، ۱۳۹۲، ۱۴-۱۵).

۲. برای نمونه می توان به موارد زیر اشاره کرد:

<https://b2n.ir/02308>

<https://b2n.ir/68904>

<https://b2n.ir/19209>

3. yon.ir/gfNqJ

4. <http://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=5319>

5. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1093198?fk_legal_draft_oid=1093106

6. <https://b2n.ir/96082>

7. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/736592?fk_legal_draft_oid=720492

8. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1048271

منابع

الف: فارسی:

۱. ام. اولسون، دیوید (۱۳۸۲)، *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۲. بیکنس، برایان (۱۳۸۹)، *فرهنگ نظریه حقوقی*، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، چ اول.
۳. جلالی، رضا (۱۳۸۷)، *راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول.
۴. دورکین، رونالد (۱۳۸۱)، «*نافرمانی مدنی*»، حق و مصلحت، محمد راسخ، تهران: طرح نو، چ اول، ص ۱۲۳-۱۴۹.
۵. روسو، ژان ژاک (۱۳۹۲)، *قرارداد اجتماعی (متن و در زمینه متن)*، ترجمه مرتضی کلاتریان، تهران: نشر آگه، چ اول.
۶. سلطانی، سید ناصر (۱۳۹۳)، «*علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران*»، پژوهش حقوق عمومی، ش ۴۵، ص ۱۳۱-۱۶۴.
۷. صیقل، یزدان و سید مهدی حسینی (۱۳۸۹)، «*پیشگیری کنشی از جرایم سمعی و بصری*»، *مطالعات پیشگیری از جرم*، ش ۱۶، ص ۶۳-۸۳.
۸. عبدالاحد، علی و دیگران، «*آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران*»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۰۸۰، ۱۳۹۷/۰۷/۰۷، قابل دسترسی در نشانی زیر:
<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/1074747> (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۸/۰۴/۰۲).
۹. عزیزی حبیب‌آباد، اردوان (۱۳۸۸)، «*نقدی بر قانون «نحوه مجازات اشخاصی که در امور سمعی و بصری فعالیت غیرمجاز می‌نمایند»*، پیام آموزش، ش ۳۷، ص ۳۵-۴۱.
۱۰. فرجیها، محمد و محمدباقر مقدسی (۱۳۹۰)، «*رویکرد عوام‌گرایی کیفری به جرائم جنسی (مطالعه تطبیقی)*»، *پژوهش‌های حقوق تطبیقی*، ش ۲، ص ۱۱۳-۱۳۲.
۱۱. قاسمی، محسن (۱۳۸۳)، «*علم قانونگذاری در سایه حقوق اساسی*»، *حقوق اساسی*، سال دوم، ش ۳، ص ۱۵۵-۱۶۸.

۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸)، گامی به سوی عدالت، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، چ اول.
۱۳. لای، جان (۱۳۹۲)، دو رساله حکومت، ترجمه فرشاد شریعت، تهران: نگاه معاصر، چ اول.
۱۴. محبی، جلیل و سکینه خانعلی پور واجارگاه، «طرح تشدید مجازات اسیدپاشی و حمایت از بزه‌دیدگان ناشی از آن»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۹۷۲، ۱۳/۰۵/۱۳۹۷، قابل دسترسی در نشانی زیر:
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1068127?fk_legal_draft_oid=1048271 (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۸/۰۴/۰۲).
۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۶)، عمده‌ترین مسائل کشور؛ اولویت‌ها و راهبردهای مجلس شورای اسلامی در دوره دهم، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ دوم.
۱۶. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «طرح الحاق موادی به قانون مجازات اسلامی در خصوص جرایم ناشی از اهانت به اقوام ایرانی»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۰۷۸۵۲، ۱۳/۰۴/۱۳۸۵، قابل دسترسی در نشانی زیر:
<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/730242> (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۸/۰۴/۰۲).
۱۷. مرکز مالگیری، احمد و محمدباقر پارسا، «اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری»، گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۳۰۰۲، ۱۹/۰۳/۱۳۹۲، قابل دسترسی در نشانی زیر:
<http://rc.majlis.ir/fa/report/show/846067> (تاریخ مشاهده: ۱۳۹۸/۰۴/۰۲).
۱۸. مرکز مالگیری، احمد و سعید عطار (۱۳۹۷)، «آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری»، مجلس و راهبرد، ش ۹۶، ص ۲۱۳-۲۳۶.
۱۹. مقدسی، محمدباقر و محمد فرجیها (۱۳۹۲)، «ویژگی‌های سیاست‌های کیفری عوام‌گرا؛ مطالعه تطبیقی»، مطالعات حقوق تطبیقی، ش ۲، ص ۱۳۷-۱۵۵.
۲۰. وی. رابرتز، جولیان و جی. استالانز، لورتا و ایندرمار، دیوید و مایک هاف (۱۳۹۲)، عوام‌گرایی کیفری و افکار عمومی: درس‌هایی از ۵ کشور، ترجمه زینب باقری‌نژاد، سودابه رضوانی، مهدی کاظمی جویباری، هانیه هژبرالساداتی، تهران: میزان، چ اول.
۲۱. هابز، توماس (۱۳۹۲)، لویاتان، ترجمه حسین بشیریه، تهران: نشر نی، چ هشتم.

۲۲. هارت، هربرت (۱۳۹۰)، مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، چ دوم.
۲۳. هاشمی، سید محمد (۱۳۷۲)، «تهذیب قوانین و راه‌هایی که باید پیمود»، مجلس و پژوهش، ش ۳، ص ۲۵۲-۲۶۲.

ب: لاتین:

1. Burton, J. K. & Merrill, P. F, (1977), "Needs assessment: Goals, needs and priorities", L. J. Briggs, **Introduction to Instructional Design**, Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publications.
2. McCaslin NL, Lave J, (1976), **Needs assessment and career education: an approach for states**, Colubus, Ohio Center for Vocational Education, the Ohio State University.
3. Florijn, N. A, (2008) "Quality of Legislation: A Law and Development Project", **Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects**, J. Arnscheidt and B. Van Rooij and J. M. Otto (eds.), Amsterdam: Leiden University Press.
4. Pratt, John, (2004), **penal populism**. London. Routledge, 2004.
5. Sacks, Albert M. and Henry M. Hart (1958), **The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law**, Unpublished Manu Script Tenth.
6. UNDP, (1999), **How to Conduct A needs Assessment**.

ج: پایگاه‌های اینترنتی:

<http://www.rrk.ir/Laws/ShowLaw.aspx?Code=5319>
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/1093198?fk_legal_draft_oid=1093106
<https://b2n.ir/96082>
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/736592?fk_legal_draft_oid=720492
http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1048271
<https://b2n.ir/02308>
yon.ir/gfNqJ