

## چالش‌های قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی افغانستان

داکتر عبدالقیوم سجادی\*

چکیده

قانون‌گذاری مؤثر و کارآمد از پایه‌های اساسی انکشاف و توسعه اجتماعی است. شناسایی چالش‌ها و مشکلات قانون‌گذاری در افغانستان گام مهمی برای آسیب‌شناسی نهاد مقننه کشور است. در این نوشتار تلاش می‌شود متناسب با بایسته‌های قانون‌گذاری، مهم‌ترین چالش‌های قانون‌گذاری در کشور به بحث گذاشته شود. نبود تخصص حقوقی، کمبود تجربه قانون‌گذاری، فضای ملتهب سیاسی و امنیتی کشور، مداخلات خارجی و در نهایت عدم رعایت بایسته‌ها و ضرورت‌های قانون‌گذاری، از مهم‌ترین چالش‌های قانون‌گذاری در افغانستان است که در این نوشتار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: قانون، قانون‌گذاری، چالش قانون‌گذاری، افغانستان.

### ۱. طرح بحث

نقش قانون کارآمد و مؤثر در توسعه و پیشرفت زندگی اجتماعی بشر از اهمیت جدی

\* نویسنده، پژوهشگر و استاد دانشگاه.

برخوردار است. هرچند با توجه به فقدان فرهنگ قانون‌گرایی در جوامع توسعه‌نیافته و جهان سوم، مانند افغانستان، نقش اجرای خوب قانون به مراتب جدی‌تر از نقش قانون خوب است، با این همه قانون خوب از هر دو جهت دارای اهمیت است؛ هم از جهت محتوا و هم از منظر اجرا. در واقع، بخشی از اجرای قانون به خوب بودن، مؤثر بودن و کارآمد بودن قانون برمی‌گردد. قانون‌گذاری بشر از دیرباز تا کنون بخشی از دغدغه انسانی را تشکیل داده است. در واقع، همه جوامع بشری با مسئله قانون‌گذاری، بایدها و نبایدهای آن، هست‌ها و نیست‌های آن سروکار داشته‌اند. هنوز هم پروسه قانون‌گذاری، همانند دیگر حوزه‌های تجربه و تلاش بشری، در دایره سعی و خطا قرار دارد. حوزه قانون‌گذاری در افغانستان یک حوزه کاملاً جوان است. هنوز در جامعه ما عرصه قانون‌گذاری در مرحله آغازین خود قرار دارد؛ از این روی، قانون‌گذاری در کشور ما با چالش‌های جدی روبه‌رو است.

توجه به این چالش‌ها به منظور چاره‌جویی و جست‌وجوی راه‌حل‌های منطقی برای سامان‌دهی دستگاه قانون‌گذاری و در نهایت برخورداری جامعه از قوانین مفید و کارآمد امری ضروری است. این نوشتار با عنایت به مطالعات علمی و با عنایت به تجربه دو دوره حضور نویسنده در عرصه قانون‌گذاری کشور، با هدف یافتن راه‌حل‌های منطقی و توجه‌دادن نخبگان و قانون‌گذاران به خلأها و چالش‌های موجود ارائه می‌شود.

## ۲. چالش‌های تئوریک و چالش‌های عملی

امروزه، قانون‌گذاری در افغانستان با دو دسته چالش کلان روبه‌رو است. چالش تئوریک که اصل قانون‌گذاری بشر را انکار نموده و قوه مقننه را فاقد مشروعیت و صلاحیت لازم برای قانون‌گذاری می‌داند. این چالش که عمدتاً برآمده از درون گفتمان بنیادگرایانه و سفلی‌گرایانه در اندیشه اسلامی است، کم و بیش در اکثر کشورهای اسلامی مطرح است. بر اساس این تفکر، پارلمان و قوه قانون‌گذاری از اساس فاقد مشروعیت فقهی و وجاهت قانونی است. متأسفانه با توجه به شیوع این تفکر در میان عالمان دینی کشور، این تفکر به‌عنوان یک چالش جدی در بخش تئوریک و مبانی فقهی و قانونی قوه قانون‌گذاری در کشور مطرح است. نقد و بررسی مستندات عقلی و نقلی این دیدگاه و تنویر افکار جوانان و افکار عمومی مردم در مورد اندیشه اسلامی و جایگاه مردم در حکومت و سیاست، قانون‌گذاری و نظارت از اهمیت جدی برخوردار

است. تبیین علمی این مسائل از منظر اسلامی و بازنمایی گفتمان اسلام سیاسی به گونه‌ای مستدل و منطقی، تنها راه مقابله با این چالش تئوریک است.

دسته دوم به چالش‌های عملی و شیوه قانون‌گذاری مربوط می‌شود. این دسته از چالش‌ها عمدتاً ناشی از وضعیت و شرایط خاص دستگاه قانون‌گذاری، شرایط سیاسی و امنیتی کشور، مقتضیات سیاسی و اجتماعی جامعه، کمبود دانش حقوقی قانون‌گذاران، نگاه سطحی‌انگارانه و غیر دقیق به امر قانون‌گذاری و در نهایت نبود تجربه ممتد و غنی در عرصه قانون‌گذاری است.

در مجموع، عدم رعایت بایسته‌های قانون‌گذاری در قوه مقننه کشور از مهم‌ترین چالش‌های پروسه قانون‌گذاری در افغانستان محسوب می‌شود. با عنایت به مهم‌ترین بایسته‌های قانون‌گذاری می‌توان چالش‌های قانون‌گذاری را نیز به گونه‌ای تفصیلی مطرح کرد. رعایت این بایسته‌ها راه‌کار مناسب و مؤثری برای مقابله با چالش‌های قانون‌گذاری در کشور است که باید مورد توجه قانون‌گذاران قرار گیرد. در این‌جا ضمن مرور کوتاه بر مهم‌ترین بایسته‌های قانون‌گذاری، چالش‌های مهم قانون‌گذاری را طرح خواهیم کرد.

### ۳. بایسته‌های قانون‌گذاری

مقصود از بایسته‌ها، مجموعه‌ای از اصول و معیارهای ضروری در امر قانون‌گذاری است که با رعایت آن می‌توان به قوانین مناسب و مؤثر دست یافت. سؤال اساسی این است که قانون‌گذار برای وضع و تصویب قوانین کارآمد، کدام معیارها و اصول را باید در پروسه قانون‌گذاری مورد توجه و دقت قرار دهد؟

علی‌رغم آن‌که در مورد بایسته‌ها و معیارهای قانون‌گذاری اجماع نظر میان صاحب‌نظران مباحث حقوق وجود ندارد، به اجمال می‌توان چند محور را به‌طور نسبی به‌عنوان معیارها، اصول و بایسته‌های قانون‌گذاری مطرح کرد.

با توجه به منابع حقوقی و با درنظرداشت اصول حقوقی مطرح‌شده، می‌توان مواردی را به‌عنوان اصول قانون‌گذاری مورد بحث قرار داد. مقصود از بایسته‌ها در این‌جا، رعایت اصول حقوقی است که باید قانون‌گذار برای وضع و تصویب قوانین مناسب و کارآمد آن را رعایت کند. قانون‌گذار برای وضع و تصویب قوانین مناسب و کارآمد برای جامعه افغانستان با درنظرداشت

و رعایت کدام اصول و معیارها می‌تواند وظیفه مهم قانون‌گذاری را به‌گونه‌ای شایسته و بایسته به انجام رساند؟

برای پاسخ‌دادن به این سؤال، مجموعه‌ای از اصول و معیارها را ذیل عنوان بایسته‌های قانون‌گذاری در دو محور معیارهای محتوایی و شکلی می‌توان مطرح کرد.

### ۳-۱. بایسته‌های شکلی قانون‌گذاری

قانون‌گذار علاوه بر این‌که از نظر محتوا و معنا باید دقت لازم را در امر قانون‌گذاری داشته باشد، از نظر شکل و صورت ظاهری نیز باید اصول و معیارهای خاصی را مورد توجه و رعایت قرار دهد. معیاری ذیل را می‌توان در بخش بایسته‌های شکلی قانون‌گذاری که در پروسه قانون‌گذاری باید مورد توجه واقع شود، مطرح نمود.

#### ۳-۱-۱. انسجام حقوقی

اصل هماهنگی قانون با نظام قانونی و سیستم حقوقی حاکم بر کشور، یکی از اصول و معیارهای لازم در امر قانون‌گذاری است. این امر بدین معنا است که قوانین دارای کلیت و روح واحد می‌باشند و قانون‌گذار در پروسه قانون‌گذاری باید با توجه به نظام حقوقی کشور، به قانون‌گذاری متناسب و سازگار با کلیت نظام حقوقی بپردازد. لازمه رعایت این اصل در پروسه قانون‌گذاری، آشنایی قانون‌گذار با اصول و مواد قانون اساسی و مجموعه قوانین نافذ در کشور می‌باشد. بدین منظور، لازم است نمایندگان مردم، به‌عنوان قانون‌گذار، نسبت به اصول و مواد قانون اساسی و کلیه قوانین عادی نافذ کشور آشنایی داشته و در روشنایی آن به وضع قوانین مناسب و کارآمد برای کشور بپردازند.

#### ۳-۱-۲. گویایی و واضح بودن

قانون مناسب باید صریح، روشن و قابل فهم باشد؛ به‌گونه‌ای که بدون هیچ‌گونه نیاز به تفسیر بتوان مقصود قانون‌گذار را فهم نمود. بدین منظور، لازم است قانون‌گذار سعی نماید تا با استفاده از جملات و عبارات صریح و روشن، به تدوین قانون بپردازد. استفاده از جملات مبهم، طولانی و پیچیده، صراحت و وضاحت قانون را از بین برده و فهم آن را با تفسیرها و برداشت‌های مختلف و متناقض روبه‌رو می‌سازد. اجتناب از مفاهیم غیر احساسی و غیر حقوقی، به‌کارگیری

جملات طولانی و مبهم و هم‌چنین استفاده از کلمات چندپهلوی، وضاحت قانون را از بین برده و معنای صریح و آشکار را با معانی ضمنی و نیازمند تفسیر همراه می‌سازد. برای تأمین این مهم، آشنایی قانون‌گذار با مفاهیم حقوقی و اجتناب از به‌کارگیری مفاهیم احساسی و ارزشی در قانون‌گذاری امری لازم و ضروری است. معمولاً، زمانی که قانون‌گذار با مفاهیم حقوقی آشنایی نداشته باشد، از مفاهیم و کلماتی که بار حقوقی ندارد، استفاده نموده و این نکته قانون را با ابهام و بی‌خاصیتی روبه‌رو می‌سازد؛ به‌عنوان مثال: استفاده از کلماتی همانند «مناسب است»، «خوب است»، «شایسته است»، «سزاوار است» و غیره، نمی‌تواند با متن حقوقی الزام‌آور مناسب باشد و از این‌روی، قانون را بی‌خاصیت می‌سازد. هم‌چنین، قانون‌گذار نباید از جملات طولانی و پیچیده که فهم متن قانون را با دشواری روبه‌رو می‌سازد، استفاده نماید. جملات مورد استفاده در تهیه متن قانون باید کوتاه و گویا باشد تا به آسانی قابل درک و فهم باشد.

### ۳-۱-۳. صراحت در دلالت

مقصود از صراحت این است که قانون‌گذار منظور و مقصد خود را باید با دلالت مطابقی که با صراحت و وضوح از کلمات و الفاظ استفاده می‌شود، بیان نماید؛ بنابراین، استفاده از دلالت‌های غیر صریح و ضمنی و یا دلالت التزامی، به‌دلیل عدم وضوح، نمی‌تواند موجه باشد. مقصود از دلالت صریح لفظ بر معنای مورد نظر این است که آن معنایی از لفظ در امر قانون‌گذاری اراده می‌شود که لفظ با تمام وجود و کلیه کلمات بر آن دلالت دارد. بر این اساس، استفاده از مفاهیم استعاری، کنایه و دلالت‌های التزامی و ضمنی در قانون‌گذاری نمی‌تواند موجه و قابل قبول باشد.<sup>۱</sup> گفته می‌شود قانون خوب و مناسب آن است که کم‌تر نیاز به تفسیر داشته و یا حتی بی‌نیاز از هر نوع تفسیر باشد. عدم صراحت در دلالت جملات قانون به افزایش احتمال تفسیرپذیری آن می‌انجامد و این امر، خود، باعث عدم وفاق نظر در مورد فهم یک قانون می‌شود. در مواردی عدم وضاحت، موجبات تفسیرهای چندگانه و گاه متناقض از قانون را فراهم ساخته و به بی‌اعتباری قانون ختم می‌شود.

۱. در مباحث مفهومی از سه نوع دلالت یاد می‌شود: (۱) دلالت مطابقی که به‌معنای دلالت لفظ بر تمام مواضع له است؛ (۲) دلالت التزامی که به‌معنای دلالت لفظ بر بخشی از معنا است؛ (۳) دلالت تضمینی که به‌مفهوم دلالت لفظ بر امر خارج از موضوع له است. صریح‌ترین نوع دلالت، نوع اول آن است که باید در قانون‌گذاری از آن استفاده شود. استفاده از دلالت‌های التزامی و تضمینی، به‌دلیل غیر صریح‌بودن، قانون را با ابهام روبه‌رو نموده و در تدوین قانون نباید مورد استفاده قرار گیرند.

### ۲-۳. بایسته‌های محتوایی

هم‌چنان‌که در مورد مسائل شکلی قانون لازم است اصول و معیارهای مشخص و معین مورد توجه و رعایت قرار گیرد، در مورد مسائل محتوایی قانون نیز رعایت برخی از اصول و معیارها برای تدوین قوانین مناسب و کارآمد ضروری است که در این جا به مهم‌ترین این موارد اشاره می‌شود.

#### ۱-۲-۳. استناد حقوقی

قوانین باید برخوردار از استنادات حقوقی باشد؛ در غیر این صورت، از استحکام و اعتبار لازم برخوردار نخواهد بود. بدین منظور، لازم است که قانون‌گذار برای وضع و تدوین قانون به دلایل، ضرورت و مستندات حقوقی قانون توجه و اهتمام جدی را مبذول دارد. استناد حقوقی بدین معنا است که قانون‌گذار در پروسه وضع قانون علاوه بر این‌که دلایل و ضرورت‌های قانون‌گذاری را مورد توجه قرار داده، مستندات حقوقی را نیز مورد توجه قرار دهد. هم‌چنان‌که طرح قانون از سوی حکومت یا پارلمان باید مستند به دلایل بوده و ضرورت قانون را توضیح دهد، در پروسه قانون‌گذاری و بررسی تخصصی طرح نیز ضروری است تا با در نظر داشتن دلایل و توجیهات مزبور و با آگاهی از اهمیت و ضرورت طرح یادشده، به تصویب آن پرداخته شود.

از سوی دیگر، مستندبودن قانون بدین معنا است که قانون برای برخورداری از وجاهت قانونی، ناگزیر باید از نظر محتوا از توجیه حقوقی برخوردار بوده و در چوکات متون حقوقی تنظیم و تدوین شود. مستندبودن قانون در دو زمینه کلی و جزئی باید مورد توجه قرار گیرد؛ زیرا هم‌چنان‌که لازم است کلیت یک طرح قانون دارای مستند حقوقی باشد، لازم است اجزای یک طرح نیز مستند به دلایل مشخصی باشد؛ زیرا در غیر این صورت، امکان حذف بخش قابل توجهی از ماده‌های یک طرح وجود دارد. برای این‌که قانون حاوی هیچ‌گونه زوایدی نباشد و تمامی ماده‌ها ضرورت، اهمیت و جایگاه خود را در کلیت طرح داشته باشند، لازم است قانون‌گذار تمامی اجزا و ماده‌های یک قانون را مستند سازد.

#### ۲-۲-۳. مبنای‌گرایی

مقصود از مبنای‌گرایی این نکته است که قانون‌گذار باید قوانین موضوعه را با در نظر داشتن مبانی

حقوقی وضع و تدوین نماید. توجه به منابع حقوقی بدین معنا است که قانون‌گذار دل‌بخواهانانه و بدون توجه به مبانی حقوقی پذیرفته‌شده نمی‌تواند به قانون‌گذاری پردازد. معمولاً، تمامی نظام‌های حقوقی بر مبانی حقوقی خاصی استوار می‌باشند. این مبانی در تمام قوانین موضوعه انعکاس داشته و بدان جهت می‌بخشند؛ به‌عنوان مثال: قانون‌گذاری در سیستم حقوقی سکولار با نظام حقوقی دینی و غیر سکولار از تفاوت‌های جدی برخوردار می‌باشد. یا این‌که قانون‌گذاری در سیستم حقوقی «کامن‌لا» با سیستم حقوقی «رومن ژرمنی» از تفاوت‌های اساسی برخوردار می‌باشد. عدم توجه به مبانی حقوقی، به‌معنای بی‌توجهی به این تفاوت‌ها است که می‌تواند ماهیت و محتوای قانون را تحت تأثیر قرار دهد.

معمولاً، قوانین اساسی کشورها، به‌عنوان مهم‌ترین منبع قانون‌گذاری، مبانی حقوقی را تا اندازه‌ای روشن نموده است. در قانون اساسی افغانستان، مبنای سیستم حقوقی با توجه به ساختار اجتماعی جامعه افغانستان مورد توجه قرار گرفته و بر این اساس، سیستم حقوقی غیر سکولار مورد توجه قرار گرفته است. این سخن بدین معنا است که قانون‌گذاری سکولار نمی‌تواند با قانون اساسی این کشور سازگار باشد. ماده سوم قانون اساسی با بیان این نکته که هیچ قانونی مغایر با احکام اسلامی نمی‌تواند دارای اعتبار باشد، به وضوح به نظام حقوقی کشور مبنای دینی داده و قانون‌گذار را از وضع قوانین غیر دینی و سکولار برحذر می‌دارد.

البته، قانون‌گذار با وقوف به محدودیت‌ها و چالش‌های این نظام حقوقی به تفسیر موسع و فراخ از قانون اسلامی می‌پردازد و بدین ترتیب، بخش قابل توجهی از مشکلات را پاسخ می‌گوید. قانون‌گذار، اسلامی بودن قانون را صرف در مطابقت آن با احکام اسلامی محدود نمی‌کند؛ بلکه اصل عدم مغایرت با اسلام را مورد تأکید قرار داده و بر این اساس، تمامی قوانینی را که مغایرت با احکام اسلامی نداشته باشد - اعم از این‌که مطابق باشد یا نباشد - قانون اسلامی می‌خواند. بدین ترتیب، ملاحظه می‌شود که تا چه اندازه مبانی حقوقی در نحوه قانون‌گذاری و ماهیت قوانین تأثیر جدی دارد و باید در پروسه قانون‌گذاری مورد توجه قرار گیرد.

### ۳-۲-۳. منبع‌شناسی

قانون همواره و همیشه از منابع حقوقی خاصی استخراج می‌شود. بدین منظور، لازم است قانون‌گذار در پروسه قانون‌گذاری با استفاده از منابع حقوقی به وضع قانون پردازد. حقوق‌دارای

منابع مشخصی است که باید مورد توجه قرار گیرد. قانون‌گذار نمی‌تواند بی‌توجه به این منابع به قانون‌گذاری پردازد. بی‌توجهی به منابع حقوقی، موجب عدم انسجام حقوقی و عدم تناسب میان قوانین و نظام حقوقی حاکم می‌شود؛ به‌عنوان مثال: در صورت عدم توجه به منابع حقوقی، قانون‌گذار ممکن است به وضع قوانینی پردازد که تناسب با نظام ارزشی و باور اعتقادی جامعه نداشته باشد و در این حالت، قانون مذکور از جاهت و اعتبار قانونی برخوردار نخواهد گشت و یا این‌که از الزامیت لازم برخوردار نخواهد بود. یا از سوی دیگر، ممکن است قانون‌گذار بدون توجه به شرایط اجتماعی و نیازهای جامعه به قانون‌گذاری پردازد و شرایط اجتماعی را که یکی از منابع حقوقی است، مورد توجه قرار ندهد. در این حالت، قانون ناظر به شرایط اجتماعی نبوده و این امر موجب می‌شود که قانون از کارآمدی و تأمین نیازهای اجتماعی برخوردار نباشد.

### ۳-۲-۴. رعایت اصول نگارشی

اصل در بیان کلمات و مواد قانونی این است که هریک از کلمات و ماده‌های قانون افاده‌کننده معنا و مقصودی می‌باشد. سودمندی و مفیدبودن ماده قانونی بدین معنا است که افاده‌کننده معنای خاص و مورد نظر قانون‌گذار باشد. یک ماده قانونی آنگاه می‌تواند جایی را در یک قانون به خود اختصاص دهد که دارای پیامی جدید باشد. سودمندی یک ماده قانونی در این است که ماده قانونی صرفاً حاوی یک مضمون مشخص باشد. از سوی دیگر، بایسته است که قانون‌گذار جنبه‌های مختلف یک مسئله را در یک ماده قانونی گردآوری نموده و از افزودن موارد متعدد مواد قانونی اجتناب نماید. هم‌چنان‌که در قانون‌گذاری بایسته نیست که با بیان یک حکم در قالب مواد متعدد، به شمارگان مواد قانونی افزوده شود.

### ۳-۲-۵. جامعیت و آینده‌نگری

قانون باید به‌گونه‌ای تدوین شود که حکم هر قضیه در آن مشخص باشد و در ضمن برای مدت زمان طولانی کاربرد داشته باشد. جامعیت قانون بدین معنا است که قانون‌گذار در وضع قانون تلاش می‌کند تا موارد خلأ قانونی را به حداقل برساند و از جانب دیگر، تحولات آینده را در حد امکان پیش‌بینی کند. جامعیت قانون موجب می‌گردد که قضات تا حد ممکن با خلأ یا نقص قانون روبه‌رو نشوند. قانون‌گذار نباید از به‌کاربردن کلمات و مفاهیم بی‌نهایت وسیع و کلی، از دقت و جامع‌نگری در امر تقنین شانه خالی کند و به این مطلب دل خوش دارد که طبق



اصل ۱۶۷ قانون اساسی، قاضی مؤظف است در موارد خلأ، نقص و تعارض قوانین، با مراجعه به منابع معتبر فقهی، حکم دعوا را صادر نماید؛ چه این که اصل مذکور برای رهایی از بن‌بست در موارد استثنایی و غیر قابل پیش‌بینی وضع شده است. پیشنهاد فسخ و یا تعدیل یک قانون یا ماده‌های قانونی، بیانگر عدم آینده‌نگری و استحکام لازم آن است که باید در پروسه قانون‌گذاری مورد توجه قرار گیرد.

ماده‌های قانونی، همانند قواعد کلی زندگی، از کلیت و فراگیری برخوردار بوده و ظرفیت تطبیق بر مصادیق و موارد متعدد را دارد. یکی از دلایل ماندگاری و ثبات مواد قانونی، به ظرفیت تطبیق‌پذیری آن مربوط می‌شود. این سخن بدین معنا است که قانون‌گذار برای وضع قانون باید از وضع قوانین خاص و مربوط به شرایط، اوضاع و افراد مشخص اجتناب نماید؛ زیرا کار تقنین بیان حکم قضایای جزئی نیست؛ بلکه قانون‌گذار باید با تدوین اصول و قواعد کلی، کار تطبیق آن بر مصادیق را به قضات واگذار نماید؛ مگر در موارد ضروری و استثنایی برای جلوگیری از اختلاف آراء. علاوه بر این، برشمردن تمامی مصادیق در قانون ممکن نیست؛ به‌ویژه آن‌که برخی مصادیق محصول شرایط و اوضاع اجتماعی است. ضمن این‌که با اکتفا به تبیین اصول و قواعد کلی می‌توان از تفصیل و توسعه بی‌مورد قانون و افزایش شمارگان آن پرهیز کرد.

### ۶-۲-۳. عدم تعارض

یکی از مواردی که در امر قانون‌گذاری باید مورد توجه قرار گیرد، اجتناب از تعارض در پروسه قانون‌گذاری است. تعارض به دو صورت ممکن است در پروسه قانون‌گذاری رخ دهد: نخست ممکن است بین ماده‌های قانونی تعارض وجود داشته باشد؛ به این معنا که گاه ماده‌های یک قانون در تناقض با همدیگر قرار داشته و یکدیگر را نقض می‌کنند. صورت دوم امکان وقوع تعارض میان کلیت یک قانون با اصول پذیرفته‌شده در نظام حقوقی کشور می‌باشد؛ مثلاً در مورد قانون اساسی کشور در ابتدای نظر نوعی تعارض میان دو ماده سوم و ششم به نظر می‌رسد. ماده سوم می‌گوید هیچ قانونی در افغانستان نمی‌تواند مغایر با معتقدات اسلامی وضع شود. ماده ششم می‌گوید دولت افغانستان کنوانسیون‌های بین‌المللی، اعلامیه جهانی حقوق بشر و معاهدات بین‌الدول را رعایت می‌کند. طبعاً در مواردی که حقوق بشر با معتقدات اسلامی مغایرت داشته باشد، طبق ماده سوم، از مدار اعتبار ساقط می‌باشد؛ در حالی که طبق حکم ماده ششم، دولت افغانستان ملزم به رعایت آن می‌باشد. در این‌جا ضرورت توجیه و تفسیر ماده‌های قانونی به میان

می‌آید. یا در قانون مطبوعات به‌عنوان مثال اگر ماده‌ای گنجانده شود که اصل آزادی بیان را محدود می‌کند، این ماده در کلیت خود با اصول پذیرفته‌شده در نظام حقوقی کشور تناقض دارد. بنابراین، از اصولی که رعایت آن در قانون‌گذاری ضروری است، عدم تعارض مواد است. مواد قانونی باید به‌گونه‌ای تدوین شوند که یکدیگر را نقض نکنند. هم‌چنین، مواد قانونی نباید با اصول پذیرفته‌شده در قانون‌گذاری و سیستم حقوقی کشور و قانون اساسی یا ارزش‌های اسلامی تعارض داشته باشند. قانون‌گذار نباید در اثر غفلت و بدون توجه به این اصول و قواعد، ماده‌ای را معارض با آن تدوین و تصویب کند؛ بلکه باید ضمن دقت در تدوین آن، بارها توسط تدوین‌کنندگان آن و کارشناسان و استادان با تجربه به دقت مورد بررسی قرار گیرد تا آنچه می‌خواهد به تصویب برسد و به‌صورت قانون درآید، تا حد ممکن از آسیب‌ها از جمله تعارض مواد با یکدیگر به‌دور باشد و پس از آن نیازی به توجیحات غیر مطابق با واقع نباشد؛ به‌ویژه آنگاه که قسمت‌های مختلف یک قانون در مقاطع زمانی مختلف تدوین و تصویب شوند؛ چون در این صورت، احتمال ناسازگاری قسمت‌های مختلف مواد با یکدیگر به جهت فاصله زمانی ایجاد شده و احیاناً تغییر تدوین‌کنندگان و تصویب‌کنندگان قسمت‌های متأخر بیش‌تر است.

### ۳-۲-۷. وحدت مضمونی

نگنجاندن چند مضمون در یک ماده از مسائل مهم شکلی در امر قانون‌گذاری است. تجزیه مسائل مربوط به یک بحث حقوقی و اختصاص هر ماده قانونی به یک پیام، کاری شایسته در امر قانون‌نگاری است؛ زیرا موجب تسریع در دریافت پیام خواهد شد. اگرچه گنجاندن چند پیام در یک ماده قانونی موجب کاهش شمارگان مواد قانونی می‌شود؛ اما اصل واضح‌بودن و گویابودن ماده قانونی ایجاب می‌کند تا ماده‌های قانون هرکدام به بیان مطلب و مضمون مشخص بپردازند و از جمع‌نمودن چندین مضمون در یک ماده اجتناب نمایند. اما حجیم‌شدن مواد، پیچیدگی و دشواری فهم و تکرار پیام آن را در پی خواهد داشت.

### ۳-۲-۸. تعریف دقیق اصطلاحات و مفاهیم

تعریف مفاهیم و اصطلاحات، اولین ضرورت در امر قانون‌نویسی است. اصل وضاحت در قانون‌نویسی ایجاب می‌کند که قانون‌نویس و نیز قانون‌گذار قبل از هر چیز مفاهیم و اصطلاحاتی را که در متن قانون به کار می‌گیرد، به وضوح تعریف و تشریح نماید. آنگاه که قانون‌گذار از

اصطلاح و نهاد حقوقی جدید، خاص یا قابل برداشت‌های متفاوت در امر تقنین استفاده می‌کند، سزاوار است آن را تعریف نماید تا دسترسی مراجعان به مفاد مواد آن را تسهیل کند، نه این‌که با استعمال اصطلاحات و نهادهای نامأنوس و تعریف‌نشده در قانون، زمینه سردرگمی و تفسیرهای متفاوت و حتی متعارض را در میان حقوق‌دانان، قضات، وکلا و دیگر مراجعان به قانون فراهم آورد.

عدم تعریف دقیق اصطلاحات و مفاهیم، موجب ابهام و عدم شفافیت در قانون می‌شود که هیچ‌گاه شایسته قانون‌گذاری مناسب نیست. زمانی که در متن از اصطلاحات و مفاهیمی استفاده می‌شود که دارای معانی متعدد بوده و از ظرفیت بالای تفسیرپذیری برخوردار می‌باشند، در عمل اجرا و تطبیق قانون را با دشواری روبه‌رو می‌سازد. علاوه بر این، برای اجتناب از ابهام و سردرگمی برای دریافت مقصود واقعی قانون‌گذار، لازم است در تدوین قانون از مفاهیم و اصطلاحاتی که دارای معانی متعدد و مشترک می‌باشند، اجتناب شود؛ بنابراین، به‌کاربردن الفاظ و مفاهیمی که دارای معانی مشترک می‌باشند، در تدوین قانون شایسته و مناسب نیست.

### ۳-۲-۹. اجتناب از تفصیل غیر ضروری

مواد قانونی باید به شکلی تدوین شود که در عین گویا بودن و عدم اشکال در انتقال پیام، گزیده باشد و به بیان دیگر، از ایجاز مخل و اطناب ممل دور باشد. این سخن بدین معنا است که زبان قانون، زبان دستوری و موجز می‌باشد؛ بنابراین، آوردن استدلال‌های حقوقی و بیان توضیحات مفصل در متن قانون غیر شایسته و نامناسب است. البته، از سوی دیگر، متن قانون نباید به اندازه زیاد موجز و مختصر باشد؛ به‌گونه‌ای که فهم آن را با دشواری روبه‌رو سازد. گاه ممکن است ایجاز موجب اخلال در فهم قانون گردد و یا اطناب و تفصیل زیاد نیز فهم قانون را در میان مفاهیم و عبارات طولانی با دشواری روبه‌رو سازد. در این مورد، پیش‌نویس قانون مبارزه با مواد مخدر نمونه خوبی است. در این پیش‌نویس، نویسنده آن‌چنان دچار اطناب و طولانی‌نویسی است که دریافت مقصود واقعی قانون‌گذار در بین عبارات و مفاهیم طولانی و متعدد گم می‌شود. از جانب دیگر، تفصیل غیر ضروری در این پیش‌نویس، قانون مبارزه با مواد مخدر را از حد یک قانون جزئی و محدود فراتر برده و آن را به کتاب قانون تبدیل نموده است؛ به‌گونه‌ای که مطالعه تفصیلی و دقیق آن خارج از حوصله عمومی می‌باشد.

### ۳-۲-۱۰. رعایت نظم ساختاری

گفتیم قانون‌گذار برای تهیه قانون مناسب بایسته است که هم به شکل قانون توجه نماید و هم از محتوای آن دقت لازم را به عمل آورد. این سخن بدین معنا است که برای قانون‌گذار و قانون‌نویس فرم و ساختار قانون نیز از اهمیت جدی برخوردار است. ساختار صحیح قانون ضمن آن‌که موجب ایجاد نظم منطقی میان اجزا و فصول مختلف یک قانون را فراهم می‌سازد، از جانب دیگر، فهم و برداشت قانون را نیز آسان می‌سازد. شایسته و بایسته این است که قانون‌گذار در تدوین و سامان‌دهی مواد قانونی از ساختاری منطقی و یکسان سود بجوید تا از یک‌سو زمینه کارآمدی و بهینه‌سازی مراجعه به قانون و از سوی دیگر جلوگیری از تکرار پیام‌ها، خلط مباحث و غفلت از برخی مطالب را فراهم سازد.

در طراحی ساختار قانون علاوه بر این‌که ارتباط میان اجزای مختلف قانون مورد توجه است، تلاش می‌شود تا ماده‌های قانونی در یک تقسیم‌بندی منطقی و مناسب ارائه شود. این سخن بدان معنا است که قانون‌گذار باید ماده‌های مربوط به تعریف مفاهیم و اصطلاحات را از سایر ماده‌ها تفکیک نماید. هم‌چنین، لازم است ماده‌های مربوط به اجرای قانون از مرحله تحقیق و بازجویی تا مرحله قضاوت و داوری و تا مرحله صدور حکم و الزامات قانونی از همدیگر تفکیک شود. در این مورد، قوانین اساسی کشورها مثال خوبی است. در قانون اساسی ما ماده‌های مربوط به مسائل کلان و کلی از ماده‌های جزئی تفکیک گردیده؛ زیرا همان‌گونه که تداخل مواد قانونی فهم و دریافت درست از قانون را با ابهام و سردرگمی روبه‌رو می‌سازد، تبویب و فصل‌بندی مناسب قانون، به فهم آسان قانون کمک می‌کند.

### ۳. مهم‌ترین چالش‌های قانون‌گذاری در افغانستان

با عنایت به بایسته‌های قانون‌گذاری و رعایت اصول حاکم بر آن و با در نظر داشت منابع قانون‌گذاری در کشور، پروسه قانون‌گذاری در کشور با برخی از چالش‌های شکلی و محتوایی روبه‌رو بوده است که موجب ناکارآمدی قانون، عدم اقبال قوانین، فقدان صراحت و وضاحت، عدم جامعیت قانون و در نهایت ناپایداری قوانین در کشور شده است. این چالش‌ها از یک‌سو مدیریت سیاسی و اجتماعی را با برخی مشکلات روبه‌رو ساخته و حتی باعث ناکارآمدی اداره و فساد در حکومت‌داری گردیده است (مانند قانون تدارکات ملی)، از جانب دیگر باعث وجود

برخی خلأهای جدی در نظام حقوقی کشور گردیده است (مانند عدم تصویب قانون تحصیلات عالی) و از جانب سوم، موجب ناپایداری و عدم اتقان قوانین شده؛ به گونه‌ای که در کوتاه‌مدت مسوده جدید قانونی یا تعدیل قانون از سوی حکومت پیشنهاد گردیده است. در این قسمت به مهم‌ترین این چالش‌ها پرداخته می‌شود.

#### ۴-۱. نبود تخصص حقوقی

دانش حقوقی سنگ‌بنای قانون‌گذاری است. فقدان دانش و تخصص حقوقی موجب می‌شود که قانون‌گذار درک درست از اهمیت، ضرورت و بایسته‌های قانون‌گذاری نداشته باشد. این چالش موجب مشکلات جدی قانون‌گذاری می‌شود که قوانین را از نظر محتوا و شکل با نواقص و مشکلات روبه‌رو می‌سازد. در دو دوره پانزدهم و شانزدهم کم‌تر از ده فیصد اعضای مجلس قانون‌گذاری را افرادی دارای تحصیلات عالی و آشنا با مسائل حقوقی و سیاسی تشکیل داده است. کمبود دانش حقوقی از مشکلات جدی قانون‌گذاری در هر دو دوره یادشده و حتی در مجموعه دولت جمهوری اسلامی افغانستان است؛ از این‌رو، اکثر مسوده‌های پیشنهادی حکومت متأسفانه کاپی قوانین خارجی‌ها است. تأسف‌بارتر این‌که حتی ترجمه این قوانین به گونه‌ای غیر فنی و غیر تخصصی صورت می‌گیرد و در بیش‌تر موارد با ابهام و پیچیدگی همراه است که صراحت و وضاحت یک متن قانون را از بین می‌برد. چالش در تهیه متن مسوده قانون ناشی از فقدان تخصص لازم در امر قانون‌گذاری است. از سوی دیگر، نبود فهم تخصصی و دانش حقوقی در نمایندگان نیز موجب می‌شود که پروسه قانون‌گذاری کم‌تر شاهد طرح نمایندگان باشد. این امر، خود، موجب می‌شود که نظام قانون‌گذاری کشور با فقر جدی روبه‌رو شود.

نبود تخصص کافی شامل عدم دانش حقوقی نمایندگان، عدم آشنایی با نظام حقوقی کشور و عدم آشنایی لازم به بایسته‌های قانون‌گذاری، از مهم‌ترین چالش‌های قانون‌گذاری در کشور محسوب می‌شود. هر یک از متغیرهای مذکور آثار و تبعات منفی جدی روی پروسه قانون‌گذاری دارد. برخورد غیر تخصصی با قوانین موجب می‌شود که بایسته‌های قانون‌گذاری از نظر محتوا و ساختار رعایت نشود.

#### ۴-۲. فقدان درک دقیق از اهمیت قانون‌گذاری

قانون نقش مهمی در تنظیم حیات اجتماعی و مناسبات افراد و شهروندان دارد. قانون تنها

و آخرین مبنای حل منازعات سیاسی و اجتماعی است. با توجه به نقش مهم قانون در حیات اجتماعی بشر، قانون‌گذاری از اهمیت جدی برخوردار است؛ اما متأسفانه در جوامع توسعه‌نیافته و از جمله افغانستان، به دلیل نبود فرهنگ حاکمیت قانون و روحیه قانون‌گرایی، نهاد مقننه در سطح مذاکرات و چانه‌زنی‌های سیاسی تقلیل پیدا می‌کند. نبود درک درست از اهمیت قانون‌گذاری در کشور باعث می‌شود که اکثر نمایندگان و اعضای مجلس قانون‌گذاری نسبت به وظیفه مهم قانون‌گذاری بی‌علاقه و کم‌توجه باشند. بی‌علاقگی نسبت به مسئولیت مهم قانون‌گذاری معلول عوامل متعددی است که در جای خود باید مورد بررسی و مطالعه قرار گیرد؛ اما آنچه که مسلم است، این‌که نگاه سطحی به قانون، عدم تطبیق قانون و فقدان دانش قانون‌گذاری از مهم‌ترین عوامل این بی‌علاقگی است.

عدم حضور تعداد قابل توجهی از نمایندگان در اجلاس عمومی مجلس قانون‌گذاری و عدم مشارکت فعال اعضای مجلس در این پروسه، حکایت از اهمیت‌ندادن به پروسه قانون‌گذاری است. از طرف دیگر، به دلیل عدم نبود درک واقع‌بینانه در مورد اهمیت قانون‌گذاری در بین جامعه و مردم نیز موجب می‌شود که این نگاه سطحی منفی نسبت به امر قانون‌گذاری تعمیق یابد؛ زیرا برای موکلان نمایندگان مردم امر قانون‌گذاری در حوزه سنجش کارنامه و ارزیابی و کیلان‌شان قرار نمی‌گیرد؛ بلکه بحث نمایندگی و تعقیب مطالبات‌شان به‌عنوان مهم‌ترین شاخص ارزیابی کارکرد نمایندگان است؛ از این‌رو، نمایندگان مردم و اعضای مجلس قانون‌گذاری نسبت به این مسئله مهم اهتمام کم‌تری را از خود نشان می‌دهند.

### ۳-۴. عدم توجه به مصالح جمعی و خواست مردم

قانون باید ناظر به خواست مردم و مقتضیات جامعه باشد. از منظر جامعه‌شناسانه خواست اجتماعی و اراده جمعی افراد و شهروندان از منابع اصلی حقوق محسوب گردیده و مبنای سازنده قانون تلقی می‌گردد. در این رویکرد، اصول حقوقی بیانگر ماهیت خواست اجتماعی بوده و اراده عمومی جامعه را بازتاب می‌دهد. حقوق برای تأمین حوایج افراد وضع می‌شود و تلاش می‌کند زندگی اجتماعی را به شکل عادلانه تنظیم نماید. اگر نظم اجتماعی عادلانه نمی‌تواند نسبت به تقاضاها و خواهش‌های جامعه بی‌توجه باشد، این سخن بدین معنا خواهد بود که قانون‌گذار برای تنظیم قوانین عادلانه نیز نمی‌تواند نسبت به خواست اجتماعی بی‌توجه باشد. در واقع، حقوق آینه تمام‌نمای فرهنگ، تمدن، دین، فلسفه اجتماعی و خواست‌های اساسی افراد جامعه

است و از این روی، قانون‌گذار برای تأسیس نظام قانونی عادلانه و کارآمد باید تمامی این امور را مورد رعایت و اهتمام قرار دهد.

فلسفه وجود قوانین، کارآمدی آن برای حل مشکلات زندگی اجتماعی جامعه است. این مهم زمانی تأمین می‌شود که مسوده‌های حکومت توسط کارگزاران قوه مجریه با توجه به اولویت‌های جامعه و با عنایت به ضرورت‌های جامعه تهیه شود. از جانب دیگر، قوه مقننه نیز از ظرفیت لازم برای ارائه پیشنهاد و طرح نمایندگان را داشته باشد. سهم نمایندگان در ارائه طرح و پیشنهادات جدید در دو دوره گذشته قانون‌گذاری بسیار اندک و ناچیز بوده است. تا جایی که نویسنده به خاطر دارد، شاید در دوره شانزدهم تقنینی مجموع طرح نمایندگان به تعداد انگشتان دست نرسد. این امر بدین معنا است که نبود ظرفیت حقوقی و قانون‌گذاری و کمبود تخصص لازم از چالش‌های اساسی قانون‌گذاری در کشور است. در دستگاه قانون‌گذاری کشور اکثر قوانین ما تحت تأثیر اراده و خواست خارجی‌ها تنظیم می‌شود؛ از این روی، بیش‌تر مسوده‌های پیشنهادی دولت کاپی از قوانین خارجی است؛ به‌خصوص قوانین مربوط به مسائل اقتصادی بیش از این‌که ناظر به اولویت‌های ملی و ضرورت‌های اجتماعی باشد، متأثر از نظام اقتصادی بازار آزاد و تجربه جوامع غربی است؛ بنابراین، عدم توجه به اولویت‌های ملی و نیازهای اجتماعی مردم افغانستان یکی از چالش‌های اساسی پروسه قانون‌گذاری است.

#### ۴-۴. عدم آشنایی با نظام حقوقی کشور

تأسیس ۱۳۹۴

هم‌چنان‌که اشاره شد، تناسب و سازگاری قوانین عادی با قانون اساسی و نظام حقوقی کشور امری لازم و از بایسته‌های مهم قانون‌گذاری است. این امر زمانی قابل تحقق است که قانون‌گذار نسبت به قانون اساسی و نظام حقوقی کشور آشنایی داشته باشد. هم‌چنین، یکی از بایسته‌های قانون‌گذاری، احراز سازگاری قوانین عادی با قانون اساسی و دیگر قوانین نافذ کشور است. قانون نباید با قانون اساسی و سایر قوانین در تعارض باشد. این شرط، قانون‌گذار را ملزم می‌سازد تا نسبت به مواد قانون اساسی و دیگر قوانین کشور آشنایی داشته باشد. از جانب دیگر، اختلاف نظر بر سر مرجع احرازکننده مخالفت و سازگاری قوانین با قانون اساسی خود، چالش بزرگی است که فرایند قانون‌گذاری را با چالش جدی روبه‌رو می‌سازد. در بسا موارد، مخالفین یک طرح یا مسوده قانونی با استناد به مخالفت مسوده با قانون اساسی می‌توانند مانع تصویب قانون شوند. این در حالی است که موافقان طرح عدم مخالفت با قانون اساسی را مطرح می‌کنند؛ اما در

نهایت مرجع مشخصی برای روشن نمودن این مسئله وجود ندارد. هرچند برخی از صاحب نظران مشخص نمودن این مسئله را با استناد به ماده ۱۲۱ قانون اساسی به ستره محکمه ارجاع می دهند؛ اما برداشت دیگر از این ماده روی صلاحیت تفسیری ستره محکمه تأکید دارد.

## ۵. فقدان تجربه لازم قانون گذاری

قانون گذاری همانند دیگر بخش های حکومت داری و مدیریت زندگی جمعی بشر، علاوه بر دانش و تخصص، نیازمند تجربه عملی است. نبود تجربه طولانی قانون گذاری در کشور یکی از چالش های جدی است که پروسه قانون گذاری را با مشکل روبه رو می سازد؛ به عنوان مثال: رعایت مراحل قانون گذاری برای وضع و تصویب قوانین مؤثر و کارآمد، از اهمیت جدی برخوردار است. ارزیابی و سنجش دقیق از ضرورت های جامعه و شناسایی خلأهای قانونی در کشور برای وضع قوانین کارآمد و پاسخ گو به نیازهای اجتماعی، قانون را مؤثر می سازد. در مرحله بعدی، مطالعه تخصصی و دقیق برای تهیه متن مسوده باعث غنای محتوایی قانون می شود. در مرحله سوم، نظرخواهی از نهادهای حقوقی و مدنی برای رفع نواقص و دریافت پیشنهادات سازنده جهت تکمیل مسوده پیشنهادی، از اهمیت جدی برخوردار است. مدیریت مباحث تخصصی نمایندگان با حضور تهیه کنندگان مسوده باید در کمیسیون های تخصصی مجلس صورت گیرد. این امر نیز اتقان بیش تر متن را تضمین و پروسه تصویب را تسهیل می سازد.

متأسفانه به دلیل فقدان تجربه لازم در امر قانون گذاری، عدم رعایت این مراحل و اساساً بی توجهی به برخی از این مراحل در دستگاه قانون گذاری کشور، از چالش های جدی قانون گذاری است. نویسنده که دو دوره تقنینی در پارلمان کشور حضور داشته، کم تر به خاطر دارد که مسوده قانون قبل از مرحله تصویب نهایی در معرض نقد و بررسی و اظهار نظر نهادهای حقوقی و مدنی قرار گرفته باشد. این چالش باعث می شود که قوانین مصوب از استحکام و اتقان لازم برخوردار نشود.

## ۶. فقدان نگاه بلندمدت و ملی

جامعیت و آینده نگری از بایسته های مهم قانون است که در فرایند قانون گذاری باید مورد توجه قرار گیرد. فقدان نگاه ملی و برخورد مقطعی و شخصی با قانون گذاری باعث می شود که



قانون در حصار نگاه‌های مقطعی و تنگ‌نظرانه قومی از نگاه ملی بلندمدت و ماندگار محروم گردد. برخورد قومی و شخصی با قانون در واقع ماده‌های تأمین‌کننده قانون را در استخدام اشخاص و حلقات خاص گیر می‌اندازد. این امر، موجب می‌شود که قانون از جامعیت لازم و پاسخ‌گویی به نیازهای بلندمدت جامعه ناتوان شود. همین امر، در نهایت باعث بی‌ثباتی قوانین، برخوردهای سلیقه‌ای و شخصی نسبت به آن می‌شود. به دو نمونه از این نوع برخورد در دوره شانزدهم تقنینی اشاره می‌شود. برخورد برخی از نمایندگان با قانون تحصیلات عالی و به‌ویژه نام مراکز علمی کشور (دانشگاه و پوهنتون و...) باعث شد که نظام تحصیلات عالی کشور از داشتن یک قانون مناسب و با ثبات محروم شود. این امر، ناشی از برخوردهای قومی برخی از اعضای مجلس قانون‌گذاری با پروسه قانون‌گذاری است که چالش بزرگی را بر سر راه نظام حقوقی کشور ایجاد کرده است. نمونه دوم به قانون احصائیه نفوس برمی‌گردد. قانون احصائیه نفوس برای بار اول در سال ۱۳۹۳ و در زمان رئیس‌جمهور کرزی تصویب شد و توسط رئیس‌جمهور غنی توشیح شد؛ اما متأسفانه بنا به دلایل سیاسی و قومی از اجرا بازماند. مجدداً به دلیل نگاه غیر ملی و قوم‌گرایانه قانون مصوب یکسره کنار گذاشته شد و مسوده جدیدی با تثبیت هویت افغان و ذکر نام اقوام به مجلس پیشنهاد شد که بدون رعایت مراحل قانونی خود به توشیح رئیس‌جمهور رسید که تا کنون برای تعداد زیادی از احزاب و مردم افغانستان غیر قابل قبول و با اعتراض روبه‌رو است.

## بنیاد اندیشه

تأسیس ۱۳۹۴

### نتیجه‌گیری

بر اساس یافته‌های این تحقیق، رعایت بایسته‌های تحقیق موجب اتقان و استحکام قانون شده و در نتیجه به وضع و تصویب قوانین مؤثر و کارآمد می‌انجامد. دانش حقوقی لازم، تجربه غنی قانون‌گذاری و در نهایت تخصص کاری نمایندگان، به رعایت بایسته‌هایی چون بایسته‌های شکلی، بایسته‌های محتوایی و ناظر بودن قوانین به شرایط و مقتضیات اجتماعی می‌شود. در این نوشتار مواردی چون صراحت و وضاحت، جامعیت، آینده‌نگری، انسجام ساختاری، سازگاری با نظام حقوقی کشور، رعایت دستور زبانی و پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه، از مهم‌ترین بایسته‌های قانون‌گذاری یاد شد. به موازات بایسته‌های مذکور، عدم رعایت موارد یادشده در فرایند قانون‌گذاری کشور، از مهم‌ترین چالش‌های قانون‌گذاری است که باید برای ایجاد نهاد مقننه مؤثر و کارآمد مورد توجه و اهتمام جدی قرار گیرد. حضور نمایندگان آشنا با مفاهیم

حقوقی و متخصص در امر قانون‌گذاری، حمایت از اصول قانون‌گذاری و رعایت مراحل منطقی قانون‌گذاری، توجه بیش‌تر به نیازهای ملی و مقتضیات زمانه و در نهایت برگزاری دوره‌های مختلف ورکشاپ‌ها و آموزش‌های کوتاه‌مدت برای اعضای قوهٔ مقننه، راه‌حل‌های کوتاه‌مدت برای مقابله با چالش‌های مزبور است. طبعاً در طولانی‌مدت، حمایت از چهره‌های متخصص و آشنا با مباحث حقوقی و سیاست‌گذاری جهت ورود به نهاد مقننهٔ کشور می‌تواند راه‌کار اساسی برای مقابله با چالش‌های مزبور باشد.