

آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری

احمد مرکز مالگیری* و سعید عطار**

تاریخ دریافت ۱۳۹۶/۶/۲۰	تاریخ پذیرش ۱۳۹۶/۱۱/۲۱
------------------------	------------------------

قانونگذاری، طبق رویه‌های «قانونگذاری خوب»، فرایندی است که گرچه در صلاحیت قوه مقننه است، اما مستلزم همکاری سایر قوا، به‌ویژه قوه مجریه است. براساس معیارهای قانونگذاری خوب، مصوبات پارلمان باید به لوایح قوه مجریه منتهی باشند. این نوشتار با استفاده از روش آمار توصیفی، می‌کوشد درصد فراوانی تعداد طرح‌ها و لوایح و روند تغییرات آن در برخی از کشورها را با قانونگذاری در ۹ دوره تقنینی در جمهوری اسلامی ایران مقایسه کرده و نشان دهد که برخلاف مجالس بسیاری از کشورها، مجلس ایران به‌خصوص در سه دوره اخیر (مجالس هفتم تا نهم) به سمت قانونگذاری «طرح - بنیان» حرکت کرده است. این روند به تضعیف قانونگذاری خوب در ایران منجر شده است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهند که نظام قانونگذاری در ایران، عمدتاً به سه دلیل ضعف نظام حزبی، نبود ابزارهای خود - محدودیتی در آیین‌نامه داخلی مجلس در مسیر ارائه طرح توسط نمایندگان و ضعف کانال‌های ارتباطی قوه مجریه و نهادهای مدنی - تجاری، نظامی طرح - بنیان بوده است.

کلیدواژه‌ها: نظام قانونگذاری؛ قانونگذاری خوب؛ طرح - بنیان؛ لایحه - بنیان؛ ایران؛ مطالعات قانونگذاری

* عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (نویسنده مسئول)؛

Email: markazma@yahoo.com

** استادیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه یزد؛

Email: s.attar@yazd.ac.ir

مقدمه

از دیرباز تمرکز بر شیوه‌های بهبود نظام قانونگذاری، مسئله مورد بحث و بررسی صاحب‌نظران بوده است؛ چراکه قانونگذاری نیز مانند دیگر رویه‌ها و فرایندها در جامعه نیازمند ارتقا و بهبود مستمر است. بر این مبنا، تحلیل روندها و رویه‌های هر نظام قانونگذاری، یکی از اولویت‌های اصلی برای بهبود نظام قانونگذاری است. به‌عنوان نمونه در ایران، تولید قوانین با کمیت بالا و کیفیت پایین (تورم قانون/ قانونگذاری)، به حدی رسیده که ابهام‌هایی را در خصوص به‌صرفه بودن و کارآمدی آنها پدید آورده است (وکیلان و مرکز مالمری، ۱۳۹۵: ۳۰). از این رو، تورم قانون از جمله مسائلی است که برای بهبود نظام قانونگذاری باید مورد بررسی دقیق قرار گیرد. یکی از دلایل تولید قوانین بی کیفیت و با حجم بالا، به مرحله نخست تقنین، یعنی پیشنهاد یا ابتکار قانون بازمی‌گردد که موضوع بررسی مقاله حاضر است.

برای درک ماهیت‌های آسیب‌زای هر نظام قانونگذاری، باید چارچوبی از یک نظام ایدئال را در پیش‌رو داشت. به‌عبارت‌دیگر، در پرتوی چارچوب نظری که «قانونگذاری خوب»^۱ نامیده شده است، می‌توان درک بهتری از نظام قانونگذاری در هر کشور (در این نوشتار، ایران) به‌دست داد. مسئله قانونگذاری خوب، از دیرباز به‌عنوان مسئله‌ای مهم در نظریه‌های حقوقی مطرح بوده است. از آنجا که «باید» و «نباید»، قلب یک نظام حقوقی محسوب می‌شود، نظریه پردازان حقوقی، بخشی از آثار خود را به این مسئله اختصاص داده‌اند که چگونه باید «قانونگذاری» کرد تا نتیجه مورد نظر مقنن حاصل شود (عبداله‌زاده شهریابی، ۱۳۹۵: ۱۷۷). برای قانونگذاری، مجموعه‌ای از اصول و موازین در طول تاریخ اندیشه‌ورزی راجع به قانون و قانونگذاری صورت‌بندی شده است (والدرون، ۱۳۸۸). این اصول، سنجه‌ای برای قانونگذاری و طبعاً قانون «خوب» محسوب شده و ملاکی برای تمیز قانونگذاری «اصولی» از قانونگذاری «غیراصولی» شمرده می‌شوند. اصول قانونگذاری از نظر بسیاری از صاحب‌نظران، در پرتو نظریه «حاکمیت قانون»^۲ تبیین و صورت‌بندی شده است. این اصول به‌طور کلی متناظر با کیفیت قانونی است که باید در خدمت شهروندان و تأمین

1. Good Legislation

2. Rule of Law

امنیت و تضمین حقوق آنها باشد. این اصول را لون فولر^۱ صورت‌بندی کرده است که عبارت‌اند از: قانون عام باشد؛ قوانین باید منتشر شده و یا به اطلاع افراد ذی‌نفع رسانده شوند؛ قوانین نباید عطف به ماسبق شوند؛ قوانین باید واضح و روشن باشند؛ قوانین نباید متناقض باشند؛ قوانین نباید امر غیرممکن را مطالبه کنند؛ قوانین نباید به طور مکرر تغییر کنند؛ و عمل مقامات رسمی باید با قانون انطباق داشته باشد (مرکز‌المیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۵۸).

ژاکوبز نیز اصول کلی قانونگذاری خوب را این‌گونه برشمرده است: ۱. امنیت؛ امنیت حقوقی، رعایت مداوم اقتضائات بازار و ضمانت اجرای قابل پیش‌بینی؛ ۲. شفافیت؛ به معنای قواعد روشن و ساده، و علنی بودن فرایندهای تصمیم‌گیری؛ ۳. مشروعیت؛ ضرورت حمایت قانونگذار از ایمنی، صلاحیت، محیط زیست، مصرف‌کنندگان و منافع عمومی؛ ۴. کارایی؛ قواعد کم‌هزینه، تصمیمات منظم و زمانمند، و اقدام سریع در برآورده کردن نیازهای بازار؛ ۵. کارشناسی؛ مهارت در مقرراتگذاری خوب و درک بازارها و فناوری‌های پیچیده (پارکر و کرکپاتریک، ۱۳۸۸: ۱۰۸).

بدین ترتیب، فهرست اصول قانونگذاری خوب از منظرهای مختلف می‌تواند فهرستی متفاوت باشد. برای نمونه، جرمی والدرون^۲ اصول قانونگذاری را از منظرهای ماهوی، شکلی و تشریفاتی مورد توجه قرار داده است. از نظر او، در کنار دو نوع اصول ماهوی (مانند اصول صورت‌بندی شده رالز و بنتام در خصوص هدف قانون) و اصول شکلی (اصول مربوط به شکل قانون)، اصول «تشریفاتی» قابل شناسایی است که به نهادها و فرایندهای قانونگذاری بازمی‌گردد. فهرست اصول «تشریفاتی» به این شرح است: ۱. اصل قانونگذاری صریح؛ ۲. تکلیف محتاط بودن قانونگذار در حین تقنین از حیث اهمیت ماهوی قانون و عدم خدشه به منافع و آزادی‌ها؛ ۳. اصل نمایندگی؛ ۴. اصل احترام به عدم توافق؛ ۵. اصل تضارب آراء؛ ۶. اصل تشریفات تقنینی؛ و ۷. اصل برابری سیاسی و اهمیت روش‌های تصمیم‌گیری مبتنی بر آن (والدرون، ۱۳۸۸: ۱۲۰-۱۱۹). آنچه موضوع این نوشتار است، به اصل ششم، یعنی تشریفات تقنینی مطلوب برای قانونگذاری مربوط است.

1. Lon Fuller

2. Jeremy Waldron

به‌طور کلی، گرچه محتوای نظام حقوقی هر کشور، ماهیت متفاوتی دارد اما براساس معیارهای قانونگذاری خوب؛^۱ سهم لایحه (ابتکار قانونگذاری توسط قوه مجریه) از مجموع مصوبه‌های نظام تقنینی در کنار مواردی از جمله الزامات کیفی قوانین، برای بهبود نظام قانونگذاری هر کشور اهمیت زیادی دارد. قانونگذاری خوب فرایندی است که گرچه در صلاحیت قوه مقننه است، اما مستلزم همکاری سایر قوا، به‌ویژه قوه مجریه است. مسئله‌ای که در این نوشتار بدان پرداخته می‌شود، ضرورت قانونگذاری از طریق لایحه و در اولویت قرار دادن آن نسبت به قانونگذاری از طریق طرح است. این ضرورت، چنان‌که در ادامه خواهیم گفت، در عمل در اغلب پارلمان‌های دنیا به رویه‌هایی جاافتاده و معمول تبدیل شده است. این نوشتار تلاش دارد تا با بررسی تطبیقی نظام قانونگذاری ایران با نظام قانونگذاری تعدادی از کشورهای عموماً توسعه‌یافته، نشان دهد که به‌رغم دلایل نظری و عملی در اولویت لایحه بر طرح در نظام‌های قانونگذاری کشورها، نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، به‌ویژه در سه دوره اخیر (مجالس هفتم تا نهم)، نظامی طرح - بنیان بوده است. این ارزیابی، نتیجه بررسی عملکرد قانونگذاری و تحلیل آماری با استفاده از روش آمار توصیفی است. در این روش، درصد فراوانی تعداد طرح‌ها و لوایح و روند تغییرات آن در قانونگذاری در مجلس ایران و برخی کشورها بررسی می‌شود و سهم طرح و لایحه در وضع قانون مشخص می‌شود. داده‌های آماری نشان می‌دهند که با وجود شکاف میان نظام قانونگذاری ایران و برخی کشورها، ماهیت مصوبات قانونی در نظام قانونگذاری ایران طی سه دوره اخیر، به سمت کاهش مصوبات لایحه - بنیان حرکت کرده است. این روند به تضعیف قانونگذاری خوب در ایران منجر شده است. بررسی دلایل اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق طرح بر لایحه در نظام قانونگذاری ایران و توصیه‌های سیاستی، مباحث پایانی نوشتار حاضر را تشکیل می‌دهند.

۱. اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه

با اینکه قانونگذاری، مهمترین وظیفه پارلمان محسوب می‌شود، اما در ادبیات «قانونگذاری

1. Pleps, 2012.

خوب» بر مبنای چارچوب نظری مذکور در مقدمه، پذیرفته شده است که به دلیل بهره‌مندی دیگر شاخه‌های حکومت از حجم وسیع اطلاعات و عدم نیاز به ورود پارلمان در مسائل فرعی، برخی از موارد قانونگذاری به نهادهای دیگر حکومتی، به ویژه سازمان‌های زیرمجموعه قوه مجریه واگذار شود. وضع قوانین با تمام جزئیات که دلمشغولی بسیاری از پارلمان‌هاست، از توانایی ارکان قوه مقننه خارج است. در برخی کشورها، حق ارائه پیشنهاد تقنینی در برخی از حوزه‌ها صرفاً برای قوه مجریه محفوظ است؛ حوزه‌هایی که عموماً شامل حوزه‌های مالیات، هزینه‌های عمومی و بودجه است. در این حوزه‌های بسیار مهم و تأثیرگذار، قوه مجریه نقش به اصطلاح «دربانی»^۱ را ایفا می‌کند که به معنای سیطره عملی آن قوه با برخورداری از اختیارات لازم است.^۲ البته باید به این نکته توجه داشت که در تفکیک صلاحیت‌ها و اختیارات، و به‌طور خاص در اختیارات کلیدی مربوط به بودجه، ساختار نظام سیاسی (ریاستی، پارلمانی، یا نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی)، واجد نقشی اساسی است (حسینی، فاتحی‌زاده و تهرانی، ۱۳۹۱: ۱۳۸-۱۳۵).

واقعیت‌های پیش‌گفته همچنین ایجاب می‌کند که پارلمان با تصویب قوانینی که برخی آنها را «قانون اعطای صلاحیت»^۳ نامیده‌اند، چارچوب اصلی اصلاحاتی را که بر اساس آنها قوه مجریه تصمیم‌گیری می‌کند، معین کرده و سپس به برخی نهادهای فرعی - عموماً یک وزارتخانه - اختیار داده می‌شود قوانین جزئی لازم را برای تکمیل برنامه تصویب کنند. قوانینی که به موجب چنین اختیاراتی وضع می‌شوند، «قانونگذاری تفویضی»^۴ می‌نامند. در متون حقوقی، قانونگذاری تفویضی را با اصطلاحات دیگری مانند قانونگذاری ثانویه،^۵ قانونگذاری در دور سوم،^۶ اعلامیه^۷ یا حکم^۸ نیز نامگذاری کرده‌اند.^۹ هرچند قانونگذاری تفویضی باعث کاهش قدرت پارلمان در سیاستگذاری

1. Gatekeeping

2. Steven and Kroenig, 2009: 8.

3. Empowering Act

4. Delegated Legislation

5. Secondary Legislation

6. Tertiary Legislation

7. Proclamation

8. Warrant

9. Legislation Advisory Committee, 2014.

شده است،^۱ اما اتکای پارلمان به لوایح قوه مجریه برای ابتکار قانون، سرعت عمل تقنینی تقنینی و دقت قوانین مصوب پارلمان را افزایش داده است. طبق گزارش انجمن «هنسارد»،^۲ قوه مجریه شریک اصلی پارلمان در فرایند سیاستگذاری است. اگر پارلمان قصد دارد کیفیت قانونگذاری را بهبود دهد، باید هم تسهیل کننده مسیری باشد که براساس آن، قوه مجریه ابتکارات خود را در قالب لوایح ارائه کند و هم موشکافانه و دقیق، این لوایح را مورد بررسی قرار دهد. در واقع، برای افزایش کیفیت سیاستگذاری در کشور، همکاری مشترک پارلمان و قوه مجریه ضروری است.^۳

همچنین در گزارش مؤسسه «ابتکار برای حکومت بهتر»^۴ با تأکید بر همکاری مشترک پارلمان و قوه مجریه برای تحقق قانونگذاری خوب، توصیه شده که پارلمان با نظارت دقیق تر بر روند طرح و بررسی لوایح ارائه شده توسط دولت، معیارهای لایحه نویسی (مانند شفاف بودن لوایح، همپوشانی نداشتن آن با قوانین موجود و ...) را رعایت کند.^۵ برخی مطالعات نیز نشان می دهند که هر چقدر تعداد لوایح ارائه شده توسط قوه مجریه بیشتر باشد و هر چقدر پارلمان در جلسات بیشتری به این لوایح پردازد، اثربخشی نهاد پارلمان و نقش آن در سیاستگذاری کشور (به ویژه نقش نظارتی پارلمان) افزایش خواهد یافت.^۶

از طرف دیگر، قانونگذاری تفویضی مستلزم پشتیبانی اسناد بالادستی مانند قانون

۱. شایان ذکر است که یکی از ملاک های ارزیابی و مقایسه قدرت پارلمان ها و دولت در سیاست گذاری، میزان تبدیل پیشنهاد های مطروحه از سوی هر یک از آنها به قانون است. برای نمونه، در مطالعه ای درباره دانمارک، تعداد و موفقیت میزان طرح های نمایندگان (Private Member's Bills) در مقایسه با لوایح دولتی (Government Bills) ارزیابی و چنین نتیجه گیری شده است که از این حیث، طرح های نمایندگان در بازه زمانی مورد بررسی (سال های ۱۹۷۲ تا ۲۰۰۴) برخلاف لوایح دولتی، به نحو چشمگیری روندی نزولی داشته است (Damgaard and Jensen, 2006).

۲. Hansard Society: انجمن هنسارد، سازمانی انگلیسی است که در سال ۱۹۴۴ برای ارتقای دموکراسی پارلمانی در جهان شکل گرفته است. در بسیاری از کشورها، گزارش های این انجمن، مرجع بسته ای سیاستی بوده که هدف از آنها، اصلاح نظام پارلمانی و بهبود روند سیاست گذاری از طریق پارلمان بوده است.

3. House of Commons, 2013.

۴. Better Government Initiative: مؤسسه ابتکار برای حکومت بهتر در سال ۲۰۰۷ در انگلستان با هدف کمک به حل نگرانی های رو به افزایش در مورد کیفیت پایین سیاست های تدوین شده توسط حکومت ها و اجرای ضعیف این سیاست ها تأسیس شده است.

5. Bichard, 2010: 20-21.

6. Cook, 2015.

اساسی است. به لحاظ نظری، قانون اساسی صرفاً چارچوبی رسمی را برای فعالیت قوای مقننه و مجریه فراهم می‌کند؛ اما چنان‌که برخی صاحب‌نظران معتقدند، در عمل ۹۰ درصد اجرای قوانین و همچنین ۹۰ درصد ابتکار قانونگذاری (با ارائه لایحه) توسط قوه مجریه انجام می‌شود و این حالت، قوه مجریه ۹۰ درصد آنچه را که می‌خواهد به دست می‌آورد. در برخی کشورها، این توفیق چشمگیر قوه مجریه به ۱۰۰ درصد نیز نزدیک می‌شود (اولسون و نورتون، ۱۳۹۰: ۱۴۹).^۱ چنان‌که یکی از صاحب‌نظران تصریح می‌کند، در بسیاری از کشورها، معمولاً ابتکار قانون بر عهده قوه مجریه است و نقش قوه مقننه به مثابه یک کل، به قبول یا رد پیشنهاد محدود شده است.^۲

توجه به این نکته ضروری است که توصیه به ابتکار قانونگذاری از طریق قوه مجریه و پرهیز قوه مقننه از ارائه طرح‌های تقنینی تا حد امکان، به معنای نادیده گرفتن برخی مزایای قانونگذاری از طریق طرح و برخی معایب قانونگذاری از طریق لایحه نیست. برای نمونه، می‌توان گفت چنان‌که الزامات بررسی یک طرح در کمیسیون‌ها و کمیته‌های تخصصی به‌خوبی برآورده شود، آن طرح می‌تواند از ویژگی‌های یک طرح مطلوب برخوردار شود. از سوی دیگر، چه‌بسا دولت با تشویق و ترغیب ابتکار قانونگذاری، می‌تواند آسیب‌هایی به دنبال داشته باشد. برای مثال، دولت‌ها می‌توانند سیاست‌های مورد نظر اعضای قوه مقننه را با ارائه لوایح و تبدیل آنها به قانون، بی‌اثر و خنثی کنند یا از طریق ارائه لوایح، با ابزارهای نظارتی پارلمان مقابله کنند. باین‌حال، می‌توان ادعا کرد از مجموع مزایا و معایب قابل تصور برای ابتکار قانونگذاری با طرح یا لایحه، کفه ترازوی ابتکار تقنینی از طریق دولت سنگین‌تر است. شواهدی که در ادامه ذکر شده است، این ادعا را اثبات می‌کند.

۲. رویه‌های قانونگذاری نمونه

طبق دلایلی که پیش‌تر به برخی از آنها اشاره شد، اصل بر ابتکار قانونگذاری قوه مجریه و

۱. اولسون در جای دیگری نیز تأکید می‌کند: «در بیشتر کشورها در ظاهر قاعده ۹۰ درصد حاکم است» (اولسون، ۱۳۸۲:

۲۰۷)، بدین‌معنا که ابتکار ۹۰ درصد قوانین از سوی قوه مجریه است و این قوه به ۹۰ درصد خواسته‌هایش دست می‌یابد.

2. Steven and Kroenig, 2009: 9.

لایحه - بنیان بودن نظام ابتکار تقنینی است. شواهد متعددی برای این ادعا در دیگر نظام‌های قانونگذاری نیز وجود دارد که در ادامه به برخی از آنها خواهیم پرداخت.

در جدول ۱، اطلاعات مربوط به قانونگذاری در تعدادی از کشورهای اروپایی به تفکیک مرجع پیشنهادکننده و همچنین به تفکیک سال مشخص شده است.^۱

جدول ۱. پیشنهادهای تقنینی در برخی کشورهای اروپایی به تفکیک سال

کشور	پیشنهاد شده توسط دولت (لایحه - بنیان)			پیشنهاد شده توسط پارلمان (طرح - بنیان)			درصد قانونگذاری (لایحه - بنیان)		
	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰
بلغارستان	۹۴	۱۲۱	۷۴	۳۳	۱۷	۲۷	۷۴	۸۷	۷۳
کرواسی	۹۶	۱۱۲	۱۰۸	۳	۱۸	۸	۹۶	۸۶	۹۳
استونی	۱۳۰	۱۱۸	۱۵۱	۷۴	۹۳	۸۰	۶۳	۵۵	۶۵
ایتالیا	۱۲۷	۱۷۲	۱۱۱	۲۶	۳۴	۲۹	۸۳	۸۳	۷۹
لتونی	۲۰۵	۱۹۳	۲۸۶	۱۶۱	۲۲۳	۳۲۶	۵۶	۴۶	۴۶
مقدونیه	۱۳۴	۱۴۸	۱۰۶	۰	۰	۴	۱۰۰	۱۰۰	۹۶
مولداوی	۹۹	۸۳	۱۰۳	۳۰	۶۴	۱۲۴	۷۶	۵۶	۴۵
روسیه	۱۰۷	۱۱۸	۸۰	۹۰	۱۰۸	۳۱	۵۴	۵۲	۷۲

Source: Kasemets, 2001: 54.

همچنان که از جدول ۱ مشخص است، تمامی کشورها، نظام قانونگذاری لایحه - بنیان با نسبت‌های مختلف دارند. این به معنای آن است که در همه کشورهای بررسی شده، دولت واجد جایگاه مسلطی در ابتکار قانونگذاری است. برای مثال، ۷۳ درصد از ۱۰۱ پیشنهاد تصویب شده در مجلس بلغارستان در سال ۲۰۰۰، پیشنهادهایی هستند که در قالب لایحه قوه مجریه ارائه داده است. به جز لتونی در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰، بیش از نیمی از پیشنهادها تصویب شده در پارلمان‌های همه کشورهای مورد بررسی، لوایح قوای مجریه این کشورها بوده‌اند. این داده‌ها در مورد کشور مقدونیه، ۹۶ و ۱۰۰ درصد بوده است.

۱. داده‌های جدول، با استفاده از انجام تحلیل آماری روی جدول مندرج در منبع مذکور به دست آمده است.

مطالعه دیگری در خصوص نظام قانونگذاری کشورهای اروپای مرکزی (چکسلواکی، مجارستان، لهستان و اسلونی) نشان می‌دهد که قوای مجریه کشورهای مذکور در یک دوره قانونگذاری، بین ۲۷ تا ۶۴ درصد پیشنهادهای تقنینی را ارائه داده‌اند و بین ۵۲ (در لهستان) تا ۹۵ درصد (در اسلونی) از لوایح دولتی به تصویب پارلمان رسیده‌اند.^۱

در استرالیا، از ۲۰۳ قانون تصویب‌شده در مجلس نمایندگان در سال ۲۰۱۳، ۱۸۴ پیشنهاد در قالب لایحه بوده است (سهم ۹۰ درصدی لوایح از قوانین مصوب). در سال ۲۰۱۴ نیز ۱۹۴ پیشنهاد از ۲۲۲ قانون تصویب شده در مجلس نمایندگان (۸۷ درصد) در سال ۲۰۱۵، ۱۸۰ پیشنهاد از ۲۰۸ قانون مصوب (۸۶ درصد) در سال ۲۰۱۶، ۱۲۳ پیشنهاد از ۱۸۶ قانون مصوب (۶۷ درصد) در قالب لایحه و از طرف قوه مجریه ارائه شده است. به عبارت دیگر، در چهار سال اخیر در استرالیا، ۸۲/۵ درصد از قوانین مصوب پارلمان به طور متوسط پیشنهادهایی بوده‌اند که قوه مجریه به صورت لایحه به مجلس تقدیم کرده است. به طور میانگین، نزدیک به ۱۵ درصد از قوانین تصویب‌شده از سوی مجلس سنا نیز پیشنهادهایی بوده‌اند که قوه مجریه به صورت لایحه تقدیم کرده است.^۲

در کانادا از ۲۹۰ قانون تصویب‌شده در سال ۲۰۱۴، ۲۶۸ پیشنهاد در قالب لایحه مطرح و تصویب شده است (سهم ۹۲ درصدی از قوانین مصوب). در سال ۲۰۱۵ نیز از ۲۹۱ پیشنهاد از ۳۰۲ قانون تصویب شده توسط نمایندگان مجلس عوام (۹۶ درصد) لوایحی بودند که از طرف قوه مجریه ارائه شده و در نهایت به قانون تبدیل شدند.^۳ در فرانسه نیز از ۳۴۸ قانون مصوب در سال ۲۰۱۴، ۲۹۲ پیشنهاد (۸۳ درصد) و از ۳۱۲ قانون مصوب در سال ۲۰۱۵، ۲۶۶ پیشنهاد (۸۵ درصد) در قالب لایحه از طرف قوه مجریه ارائه و به قانون تبدیل شدند.^۴

۳. ارزیابی نظام قانونگذاری ایران

نمایی از فعالیت تقنینی مجلس شورای اسلامی را می‌توان از گزارش‌های منتشره از مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان و همچنین از تألیف‌هایی که در خصوص قانونگذاری

1. Olson and Norton, 2007: 184.

2. Parliament of the Commonwealth of Australia, 1998: 25.

3. Parliament of Canada

4. National Assembly

صورت گرفته است استخراج کرد. اما بررسی آمارهای مستخرج از منابع پیش گفته حاکی از اختلاف نظر مراجع رسمی و همچنین صاحب نظران در تعداد طرح‌ها و لوایح بررسی شده در هر دوره تقنینی و حتی تعداد قوانین مصوب است. این اختلاف آمار - که بعضاً در اعلام تعداد مصوبات مجلس از یک مرجع واحد نیز وجود دارد - نشانگر این واقعیت است که در تنظیم و تدوین آمار مصوبات مجلس توسط مراجع مربوط، دقت کافی صورت نمی‌گیرد. البته این نکته را نیز نباید نادیده گرفت که این اختلاف آماری، نشئت گرفته از روش‌های مختلف محاسبه تعداد قوانین به‌ویژه در منابع منتشر شده توسط مجلس و شورای نگهبان است. مهمترین منبع قابل اتکا برای تعداد مصوبات «فهرست موضوعی دستور جلسات مذاکرات مجلس شورای اسلامی» است. جدول زیر، سیمای قانونگذاری در ۹ دوره مجلس شورای اسلامی را با استناد به منبع پیش گفته نشان می‌دهد.

جدول ۲. سیمای قانونگذاری در ۹ دوره مجلس شورای اسلامی

دوره تقنینی	مجموع قوانین	لوايح تبديل شده به قانون	طرح‌های تبديل شده به قانون	درصد لوايح	درصد طرح‌ها
اول	۳۷۰	۲۷۹	۹۱	۷۵/۴۱	۲۴/۵۹
دوم	۳۱۶	۲۵۸	۵۸	۸۱/۶۵	۱۸/۳۵
سوم	۲۵۶	۱۳۶	۱۲۰	۵۳/۱۳	۴۶/۸۸
چهارم	۳۴۲	۲۲۹	۱۱۳	۶۶/۹۶	۳۳/۰۴
پنجم	۳۵۹	۲۵۰	۱۰۹	۶۹/۶۴	۳۰/۳۶
ششم	۳۹۶	۳۰۸	۸۸	۷۷/۷۸	۲۲/۲۲
هفتم	۳۳۳	۲۳۴	۹۹	۷۰/۲۷	۲۹/۷۳
هشتم	۳۴۹	۲۳۳	۱۱۶	۶۶/۷۶	۳۳/۵۲
نهم	۱۹۷	۱۰۴	۹۳	۵۲	۴۷
مجموع	۲۹۱۸	۲۰۳۱	۸۸۷	۶۶/۷۶	۳۳/۲۴

مأخذ: مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۵، ۱۳۶۹، ۱۳۷۴، ۱۳۷۷، ۱۳۷۹، ۱۳۸۴، ۱۳۸۷؛ وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (سامانه قوانین).

داده‌های جدول ۲ نشان می‌دهد که از حیث قانونگذاری خوب، مجلس دوم با سهم بیش از ۸۱ درصدی لوایح از کل قوانین تصویب شده، بهترین عملکرد و مجلس نهم با ۵۲

درصد و مجلس سوم با سهم ۵۳ درصدی لوایح از کل قوانین تصویب‌شده، از منظر مورد بررسی این نوشتار، بدترین عملکرد را داشته‌اند. پس از مجلس دوم و سوم، مجلس هشتم رتبه بعدی را در نقض اصل اولویت لایحه بر طرح در ابتکار قانونگذاری دارد.

در مجلس نهم، مجموعاً ۱۹۷ قانون به تصویب رسیده است که به نسبت دوره‌های پیشین تقنینی، به نحو چشمگیری کم‌تعدادتر است؛ به طوری که تعداد قوانین مصوب مجلس نهم نزدیک به نصف تعداد قوانینی است که مجلس دوره قبل (مجلس هشتم) به تصویب رسانده بود. اما ویژگی خاص مجلس نهم، مربوط به نسبت طرح‌ها و لوایح بود؛ به طوری که در مجلس نهم (از ۷ خرداد ۱۳۹۱ تا ۶ خرداد ۱۳۹۵)، از مجموع ۶۸۶ لایحه و طرح ثبت‌شده در وب‌سایت مرکز پژوهش‌ها، ۴۷۱ طرح در مقابل ۲۱۵ لایحه به مجلس تقدیم شد. به عبارت دیگر تعداد طرح‌های ارائه‌شده بیش از دو برابر لوایح تقدیمی از طرف دولت بود (وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی). در حالی که به‌عنوان نمونه در مجلس هشتم، در مجموع ۶۷۷ پیشنهاد تقنینی مشتمل بر ۳۵۲ لایحه و ۳۲۵ طرح به مجلس ارائه شده که ۳۴۹ مورد آنها به قانون تبدیل شده است. پیشی گرفتن شگفت‌آور ابتکار قانونگذاری از طریق طرح بر لایحه در مجلس نهم، چنان که در بحث پیشین استدلال شد، مغایر با اصول قانونگذاری خوب است.

۴. برخی از دلایل اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق طرح بر لایحه در نظام قانونگذاری ایران

چنانکه در قسمت ۲ گفته شد، در بسیاری از نظام‌های نمونه قانونگذاری، قوه مجریه در ابتکار قانونگذاری واجد جایگاهی مسلط است. گرچه تبیین و تحلیل تفصیلی دلایل خاص برتری قوه مجریه در ابتکار قانونگذاری در ایران، نیازمند نوشتاری مستقل است، اما در این مقال به صورت مقایسه‌ای میان ایران و کشورهای مطرح جهان (با تأکید بر ویژگی‌های مشترک آنها) به سه مورد از مهمترین دلایل اشاره می‌کنیم که احتمالاً بر ضعف نظام قانونگذاری خوب در ایران و قوت نظام قانونگذاری در کشورهای مطرح جهان از حیث نسبت لایحه و طرح در ابتکار قانونگذاری، تأثیرگذار بوده‌اند. شایان ذکر است که سه

موردی که در ادامه طرح خواهد شد، نتیجه بررسی کشورهای دارای نظام‌های قانونگذار لایحه - محور هستند. همه این کشورها، نظام حزبی قوی، نوع خاصی از اختیارات ویژه قانونی برای قوه مجریه و کانال‌های ارتباطی قوی میان قوه مجریه و نهادهای مدنی - تجاری دارند. اینکه آیا این سه شرط، رابطه علی با برقراری نظام قانونگذاری لایحه - محور دارند، سؤالی است که این پژوهش نمی‌تواند پاسخی برای آن داشته باشد. موارد زیر، تنها حاصل بررسی تطبیقی، با تمرکز بر نظام حقوقی (هنجاری) کشورها و البته فراگیر بودن دلایل است. با این توضیح، می‌توان گفت فقدان این سه مورد در نظام قانونگذاری ایران، باعث شده در دوره‌هایی، از جمله دوره نهم و در موضوعات اساسی از جمله بانکداری، در ابتکار قانونگذاری اولویت از طریق طرح باشد.^۱

۱-۴. قوت/ضعف نظام حزبی

یکی از دلایل اصلی تصویب بیشتر لوایح دولتی این است که لوایح در اغلب موارد از توافق‌های میان احزاب دارای اکثریت در پارلمان برآمده است. نمایندگان احزاب واجد اکثریت در پارلمان اختیار ناچیزی برای اصلاح لوایح دولت دارند؛ چرا که هرگونه اصلاح بنیادی لایحه، توافق درون یا میان‌حزبی را که پیش از طرح لایحه توسط مذاکرات میان رؤسای حزبی مسلط بر هر دو قوه به‌دست آمده است، خدشه‌دار می‌سازد.^۲ در کشورهای

۱. براساس توضیحات ارائه‌شده، دلایل خاصی را می‌توان برای غلبه کردن ابتکار قانونگذاری از طریق طرح بر لایحه در هر نظام و در هر بازه زمانی، ارائه کرد. برای نمونه، نمایندگان دوره نهم نیز همچون نمایندگان دوره هشتم، پس از آنکه موفق نشدند دولت را برای ارائه لایحه‌ای درخصوص اصلاح نظام بانکداری قانع یا وادار کنند، چاره کار را در ابتکار قانونگذاری در این موضوع از طریق طرح دیدند؛ بدین ترتیب که «طرح عملیات بانکی بدون ربا» (تاریخ چاپ: ۱۳۹۴/۲/۲۳، شماره ثبت ۵۲۶) و سپس، «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» (تاریخ چاپ: ۱۳۹۵/۴/۷، شماره ثبت ۱۶۵) در دوره نهم به مجلس ارائه شد. در واقع در این مورد، قوه مقننه به جای آنکه با استفاده از ابزارهای نظارتی مؤثر، دولت را به ارائه لایحه الزام کند، خود در جایگاه تعریف‌شده برای دولت، به ارائه پیش‌نویس قانونی اقدام کرد که بی‌تردید، فاقد امکانات و شرایط کافی برای تدوین آن است. در گزارش کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس درخصوص طرح اخیر آمده است: «... علی‌رغم ضرورت‌های بی‌شمار اصلاح این قوانین و تأکید مجلس شورای اسلامی از ابتدای دوره نهم مجلس شورای اسلامی مبنی بر ضرورت ارائه سریع لوایح بانکداری و بانک مرکزی توسط دولت، تاکنون لایحه‌ای از سوی دولت درخصوص اصلاح قوانین پولی و بانکی به مجلس ارائه نشده است» (شهبازی غیائی، ۱۳۹۵: ۱).

2. Kurian, 1998.

دارای نظام حزبی مستحکم و ریشه‌دار، مذاکرات درون و میان‌حزبی باعث می‌شود تا قوه مجریه بتواند با پشتوانه تشکیلاتی و سازمانی بهتری، لوایح خود را به پارلمان تقدیم کرده و از اکثریت اعضای پارلمان (اعضای وابسته به احزاب طرف مذاکره) انتظار داشته باشد تا آن را تصویب کنند. به‌عنوان یک قاعده کلی، می‌توان گفت که در اغلب نظام‌های قانونگذاری، ارائه طرح‌های قانونی در مقایسه با ارائه لایحه، دشوارتر بوده و مستلزم تشریفات پیچیده‌تری است؛ برای نمونه، در انگلستان، نمایندگان نمی‌توانند جز با اجازه رسمی مجلس عوام، طرح قانونی پیشنهاد دهند (طاهری، عامری و مرکزالمیری، ۱۳۸۸: ۱۸) و اخذ این مجوز نیز قطعاً نیازمند توسل سازوکارهای حزبی است. نقش احزاب و نظام‌مندی فعالیت آنها در قانونگذاری تا حدی مهم است که می‌توان گفت کیفیت فعالیت احزاب سیاسی برآمده از نظام انتخاباتی رقابتی و منصفانه، به یکی از شاخص‌های قوت یا ضعف پارلمان تبدیل شده است (وکیلان، ۱۳۹۱: ۲۸۲).

پژوهش‌های انجام‌شده در مورد فعالیت احزاب و تشکل‌های سیاسی در تاریخ ۱۰۰ ساله اخیر ایران، نشان می‌دهد متوسط عمر احزاب در کشور، ۶/۴ سال و تعداد سال‌های عمر این احزاب بین یک تا ۱۰ سال متغیر است به طوری که ۲۴/۶ درصد آنها بین یک تا دو سال، ۲۴/۵ درصد بین سه تا چهار سال و ۲۱/۱ درصد آنها نیز بیش از ۱۰ سال عمر کرده‌اند. اکثریت احزاب (۱۷/۵ درصد) در عمر چهار سالگی از عرصه مبارزات سیاسی حذف شده‌اند (ساعی، ۱۳۸۶: ۱۳۰-۱۲۹). این واقعیت، نشان‌دهنده ناپایداری احزاب و موقتی بودن حضور آنها (عمر کوتاه فعالیت حزبی) در صحنه سیاست ایران است. بازتاب فقدان نظام حزبی را می‌توان در ناپایداری گروه‌بندی‌های سیاسی درون قوه مجریه و به‌ویژه قوه مقننه، مشاهده کرد. فقدان نظام حزبی در ایران باعث شده تا با منتفی شدن مذاکرات درون‌حزبی و میان‌حزبی بر سر اهداف مشترک (که تدوین لایحه، نمودی از اقدام برای رسیدن به هدفی مشترک است)، سطح همکاری‌های میان دو قوه مجریه و مقننه کاهش یابد.

۲-۴. وجود/ نبود اختیارات ویژه قانونی برای قوه مجریه

به‌دلیل پیچیدگی فرایند تقنینی و ضرورت تصمیم‌گیری سریع، در بسیاری از کشورهایی

که در نظام قانونگذاری آنها، اغلب مصوبات پارلمان برگرفته از لوایح قوه مجریه است، برای قوه مجریه اختیارات ویژه‌ای در نظر گرفته می‌شود (مانند ایتالیا و بلژیک). طبق این اختیارات، قوه مجریه با همکاری اعضای کمیسیون‌های پارلمان، لوایح مهم برای کشور را با سرعت بیشتری به تصویب می‌رساند.^۱ در مواردی نیز مسائل مناقشه‌برانگیز و حساس از پارلمان به مجمعی متشکل از رؤسای احزاب ارجاع می‌شود و پارلمان مکلف است نتیجه اجماع حاصل شده در مجمع مذکور را بدون دخل و تصرف به تصویب برساند.

نظام قانونگذاری برزیل یکی از نمونه‌های جالب در این مورد است. مهم‌ترین اختیاری که برای رئیس‌جمهور طبق قانون اساسی در نظر گرفته شده است، صلاحیت قانونگذاری از طریق وضع «احکام موقتی»^۲ است. این صلاحیت که با توجیه اعاده «وضع عادی»^۳ برای رئیس‌جمهور پیش‌بینی شده است، امکان تصویب قانون به‌نحو سریع و بدون تصویب کنگره را فراهم می‌سازد. بدین ترتیب که اگر کنگره از تصویب حکم موقتی ظرف ۳۰ روز خودداری کند، خودبه‌خود آن حکم جایگزین طرح یا لایحه‌ای خواهد شد که در دستور کار کنگره قرار داشته است. گرچه طبق قانون اساسی، توسل به این شیوه باید صرفاً در مواقع خاص صورت گیرد، اما در عمل قوه مجریه از این تمهید به‌نحو حداکثری بهره برده است؛ به‌طوری‌که در دوره بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸، میانگین احکام موقتی ۳/۵ مورد در ماه بوده است. این صلاحیت، به‌ویژه به قوه مجریه امکان می‌دهد که احکام مورد نظر خود را در اولویت دستور کار جلسات پارلمان قرار دهد؛ اولییتی که امری بسیار مهم در تسلط هر یک از قوا در عرصه قانونگذاری و سیاستگذاری محسوب می‌شود.^۴

اختیار وضع احکام موقتی برای رئیس‌جمهور برزیل تنها ابزار قوه مجریه برای تسلط و تأثیرگذاری بر قوه مقننه نیست؛ همچنین صلاحیت «درخواست اضطراری» علاوه‌بر رئیس‌جمهور، برای سه گروه دیگر، یعنی دوسوم اعضای هیئت‌رئیس مجلس نمایندگان، یک‌سوم اعضای کنگره یا رهبرانی که نمایندگی آنان را برعهده دارند، و دوسوم اعضای کمیسیون‌های مربوط، به رسمیت شناخته شده است. در صورت ارائه درخواست اضطراری

1. Curtin, 2009.

2. Provisional Decrees

3. Status Quo

4. Pereira and Mueller, 2004: 13-14.

برای تصویب یک لایحه، کمیسیون در یک یا دو جلسه - که به‌ندرت نیز برگزار می‌شود - گزارش خود را درخصوص لایحه به صحن تقدیم می‌کند و درواقع، بررسی کمیسیونی از فرایند قانونگذاری حذف می‌شود. ازاین‌رو، بیشترین استفاده از این تمهید توسط رئیس‌جمهور در جهت کاهش تشریفات تقنینی لوایح و تبدیل سریع لوایح مورد نظر به قانون صورت می‌گیرد. بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که از مجموع ۸۰۵ لایحه و طرح تصویب‌شده بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸، ۲۹۴ لایحه (۳۶/۵۲٪) با درخواست اضطراری به کنگره ارائه شده‌اند و ۵۱۱ لایحه (۶۳/۳۴٪) به‌نحو عادی به تصویب رسیده‌اند. چنان‌که قابل پیش‌بینی است، اغلب پیشنهادها تقنینی که با درخواست اضطراری تصویب شده‌اند، از جانب قوه مجریه بوده است؛ به‌این ترتیب که از مجموع ۲۹۴ لایحه، ۲۳۷ لایحه (۸۰/۶۱٪) جزء لوایح قوه مجریه بوده است، درحالی‌که صرفاً ۴۹ طرح (۱۶/۶۶٪) را کنگره و هشت لایحه (۲/۷۲٪) را قوه قضائیه در قالب درخواست اضطراری پیشنهاد داده است.^۱

در مقابل در نظام قانونگذاری ایران، هیچ حق ویژه‌ای برای قوه مجریه در این خصوص تعریف نشده است. بنابراین، قوه مجریه در نبود مسیرهای قانونی برای تسریع در روند تصویب لوایح، سیاست‌های خود را از طریق ترکیبی از تدوین انواع مقررات و در موارد ضروری با ارائه لایحه به مجلس پیگیری می‌کند.

۳-۴. قوت/ضعف کانال‌های ارتباطی قوه مجریه و نهادهای مدنی - تجاری

در بسیاری از موارد، به‌ویژه در موضوعات اقتصادی و اجتماعی، پیشبرد فرایند قانونگذاری مستلزم چانه‌زنی، هماهنگی و توافق با اتحادیه‌های تجاری، کارفرمایان، نهادهای صنفی و نهادهای مدنی فعال است. در کشورهای دارای نظام قانونگذاری لایحه - بنیان، قوه مجریه با برخورداری از کانال‌های متعدد ارتباطی با نهادهای مدنی - تجاری، با سرعت و دقت بیشتری به نسبت نمایندگان پارلمان می‌تواند در چنین تعاملاتی به نتیجه مورد نظر خود دست یابد. در این وضعیت پیشنهاد تقنینی در قالب طرح‌های نمایندگان در سایه ابتکار قانونگذاری در قالب لایحه به حاشیه رانده می‌شود.^۲

1. Ibid.: 15-16.

2. Kurian, 1998.

به لحاظ تاریخی در ایران معاصر، قوای مجریه و قضائیه، نهادهای مدنی و صنفی را طرد یا سرکوب می کردند (به ویژه زمانی که طرح خواست‌های صنفی در قالب یک اقدام جمعی و اعتراضی صورت می گرفت).^۱ در این بستر تاریخی، قوه مقننه به عنوان مرکز تجمع نمایندگان مناطق مختلف کشور، تنها مرجع برای طرح خواست‌های صنفی بوده است.^۲ از طرف دیگر، در دوره‌های مختلف پس از انقلاب، قوه مجریه رابطه متعارض با نهادهای مدنی و تجاری داشته است؛ در حالی که یک دولت (به عنوان مثال دولت هفتم و هشتم) به برخی نهادهای مدنی و تجاری نزدیک بود، دولت بعد (نهم و دهم)، نسبت به خواست‌های نهادهای مدنی و تجاری بی‌اعتنا بود.^۳ در این سال‌ها، مجلس عموماً تنها نهاد مهم برای طرح خواست‌های مدنی و تجاری بوده است. پس از تشکیل دولت یازدهم، مجدداً ارتباط دولت و نهادهای مدنی و تجاری، به نحو روزافزونی تقویت شده است؛ به ویژه با توجه به اینکه تحقق یکی از مهمترین شعارها و اهداف دولت یازدهم و اخیراً دوازدهم، بهبود محیط کسب و کار است که قطعاً نیازمند تعامل عمیق تر و مؤثرتر با تشکلهای بخش خصوصی است.

در سال‌های اخیر، قوانینی برای حضور پررنگ تر نهادها و تشکلهای اقتصادی بخش خصوصی به تصویب رسیده است؛ از جمله تأسیس نهاد «شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی».^۴ طبق مفاد متعدد قانونی (از جمله مواد (۲) و (۳) قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار)، دولت موظف است در تدوین و اصلاح مقررات و همچنین «شناسایی قوانین،

۱. رضا شاه، سیاست چندوجهی نسبت به نهادهای مدنی و تجاری داشت به طوری که در این دوره، نهادهای مدنی مذهبی، طرد و خواست‌های آنها نادیده گرفته می شد و در مقابل، خواست‌های برخی نهادهای تجاری نزدیک به تولیدکنندگان داخلی به سیاست‌های دولتی تبدیل می شد. برای مطالعه بیشتر در مورد نزدیکی رضا شاه به تولیدکنندگان داخلی، نک: ترابی‌فارسانی، ۱۳۸۰.

۲. به خصوص که اولین مجلس مشروطه، مجلسی با نظام سهمیه‌بندی صنفی بود.

۳. برای مطالعه بیشتر در این باره، نک: مطلبی و سرلک، ۱۳۹۴. همچنین برای مطالعه بیشتر در مورد رویکرد دولت نهم و دهم در سیاستگذاری، نک: حیدری، ۱۳۹۵.

۴. در ماده (۷۵) «قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)، سپس در ماده (۱۱) «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار» (مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶) و اصلاحیه اخیر آن در بند «الف» ماده (۱۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰).

مقررات و بخشنامه‌های محل تولید و سرمایه‌گذاری^۱ از نظرات تشکل‌های بخش خصوصی استفاده کند و در واقع آنها را به مشارکت دعوت کرده و نظر آنها را در مقرراتگذاری اعمال کند. این محیط قانونی، بستری مناسب برای تعامل بیشتر دولت و نهادهای بخش خصوصی مهیا می‌کند و کانال‌های ارتباطی قوه مجریه و بخش خصوصی به‌نحو فزاینده‌ای تقویت خواهد شد.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

امروزه قوای مجریه در کشورهای توسعه‌یافته، تأثیر بسیاری در فرایند تقنین قوانین دارند؛ چنان‌که در مقابل، قوای مقننه نیز در امور اجرایی به انحاء مختلف مداخله می‌کنند. این نحوه تعامل، ناشی از پیچیدگی‌های امور تقنینی و اجرایی است که باعث شده به لحاظ نظری، توسل به نظریه تفکیک قوای کلاسیک و ظایف قوای مقننه و مجریه برای تحلیل و تبیین روابط قوا، کارایی و دقت کافی را نداشته باشد. دسترسی قوه مجریه به اطلاعات و همچنین برخورداری از ابزارهای به‌روزرسانی و پردازش اطلاعات، یکی از عواملی است که برای قوه مجریه امتیازات قابل توجهی را در تعامل با قوه مقننه به ارمغان می‌آورد. دستگاه دیوان‌سالاری قوه مجریه و برخورداری از دیوان‌سالاری متخصص، در مقایسه با اتکای کم‌حجم قوه مقننه و امکانات محدود آن، از جمله دلایل این جایگاه مسلط قوه مجریه است (مزی، ۱۳۹۰: ۱۳۱).

بر این اساس، از یکسو اصولاً باید ابتکار قانونگذاری با قوه مجریه باشد، و از سوی دیگر چنان‌که گفته شد، در عمل در نظام‌های سیاسی چنین است (قاعده ۹۰ درصد). امور مقدماتی تقنین، یعنی تهیه پیش‌نویس لایحه، نیازمند الزامات و ضرورت‌هایی است که قوه مجریه با برخورداری از دستگاه دیوان‌سالاری و متخصصان سیاستگذاری، به انجام آن الزامات و ضرورت‌ها قادر است؛ از جمله رویه‌های «ارزیابی تأثیرات قانون»^۲ در مراحل پیشینی و پسینی. قطعاً در انجام رویه‌های گفته‌شده، منابع و بانک‌های اطلاعاتی در دسترس و قابل اتکا، از مهمترین عوامل محسوب می‌شوند.

۱. موضوع بند «ب» ماده (۱۲) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.

باین حال در نظام قانونگذاری ایران، قانونگذاران علاقه وافری به تقنین از طریق ارائه طرح نشان داده‌اند. نگاهی به آمار نسبت طرح‌ها و لوایح در ۹ دوره تقنینی، شاهدی بر این مدعاست. روند افزایش مداوم ابتکار قانونگذاری توسط قوه مقننه از مجلس هفتم تا نهم، نشانگر تضعیف اصول قانونگذاری خوب در ایران است. این وضعیت، دلایل و توجیحات متعددی دارد که هر یک از آنها می‌تواند موضوع تحقیقی جداگانه باشد؛ از جمله تعلل دولت در انجام برخی از تکالیف قانونی و برخی عملکردهای مغایر با قانون دولت به‌زعم مجلس. فارغ از دلایل تضعیف مستمر اصول قانونگذاری خوب در ایران، تداوم این روند آثار سوئی برای نظام قانونگذاری ایران خواهد داشت. افزودن به حجم قوانین با ارائه حجم کثیری از طرح‌ها، نه تنها کمکی به اجبار دولت به انجام وظایف خود در چارچوب قانون نخواهد کرد، بلکه نظام حقوقی را بیش از پیش با معضل تورم قوانینی که همچنان تدوین و تنقیح نشده‌اند، مواجه خواهد ساخت. از این‌رو، ضروری است در ابتکار قانونگذاری، اصل بر ارائه لوایح از سوی دولت باشد، و صرفاً در موارد خاص از طریق ارائه طرح به تقنین اقدام شود. برای تحقق هدف پیش گفته می‌توان با سه اقدام زیر، در مسیر گذار از نظام قانونگذاری طرح - بنیان به نظام قانونگذاری لایحه - بنیان اقدام کرد: ۱. استفاده از ظرفیت آیین‌نامه داخلی مجلس برای حداقلی کردن ارائه طرح‌ها و افزایش کیفیت لوایح؛ ۲. اصلاح نظام حزبی و ۳. نهادینه کردن کانال‌های ارتباطی قوه مجریه و نهادهای مدنی - تجاری.

بنابراین می‌توان گفت:

۱. هرگونه محدودیت برای نمایندگان مجلس در ارائه طرح، مغایر با قانون اساسی خواهد بود و علاوه بر این، با مقاومت نمایندگان مواجه خواهد شد. بدین ترتیب، پرهیز از ارائه طرح توسط نمایندگان، باید عمده‌تأ به‌موجب سازوکاری خود - محدودیتی یا خود - تنظیمی صورت گیرد. این ایده باید به ایده‌ای فراگیر و پذیرفته‌شده تبدیل شود که ابتکار تقنینی از طریق طرح، جز در مواردی استثنایی، فرایندی غیراصولی است و در مقابل، اعمال سازوکارهای تعامل با دولت برای ارائه لوایحی که حاوی مطالبات نمایندگان است، فرایندی اصولی تلقی می‌شود. فرایند مطرح‌شده، فرایندی بلندمدت و تدریجی، و به عبارت دقیق، نیازمند تحول در «فرهنگ نمایندگی» است. اما آنچه می‌توان با استفاده از ظرفیت آیین‌نامه

داخلی مجلس از حیث قانونی پیشنهاد کرد، پیشنهادهایی است که اعتماد نمایندگان مجلس و باور آنها به ضرورت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه را تقویت می‌کند. توضیح بیشتر اینکه اگر قرار باشد ابتکار قانونگذاری اصولاً از طریق لایحه صورت گیرد و نمایندگان نیز به این خود - محدودیتی، به معنای پرهیز از ارائه طرح‌های قانونی تا حد امکان، احترام بگذارند، بی‌تردید باید از کیفیت لوایح ارائه شده اطمینان داشته باشند. متأسفانه در آیین‌نامه داخلی مجلس صرفاً به این قید که «دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد [لایحه] در مقدمه لایحه به وضوح درج شود» اکتفا شده است (ماده (۱۳۵) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی). این در حالی است که لوایح ارائه شده دولت، فاقد ویژگی‌های یک لایحه مطلوب و اصولی هستند؛ ویژگی‌هایی از جمله ضمیمه توجیهی حاوی ارزیابی تأثیرات اقتصادی، اجتماعی و ... مفاد پیشنهادی و گزارشی از اجرای قوانین و مقررات مرتبط. گرچه پیش‌تر در دولت برای تهیه شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوایح تلاش‌های پژوهشی صورت گرفته است،^۱ اما این تلاش‌ها در قالب دستورالعمل‌ها یا آیین‌نامه‌هایی لازم‌الاجرا برای نهادهای تهیه‌کننده پیش‌نویس لوایح در دولت تدوین و طبعاً لازم‌الاجرا نشده است.

بر این اساس، پیشنهاد می‌شود قانون آیین‌نامه داخلی مجلس با همکاری نهادهای پژوهشی دولت با محورهایی به این شرح اصلاح و تکمیل شود: نخست، الزام دولت به ضمیمه مقدمه توجیهی در هر لایحه مشتمل بر ارزیابی تأثیرات هر قانون حسب مورد؛ دوم، الزام دولت به تدوین شیوه‌نامه‌ای لازم‌الاجرا حاوی اصول شکلی تدوین هر لایحه، اعم از نکات نگارشی، ساختاری و ماهوی.

۲. موریس دوورژه بر این باور است که نظام دوحزبی، طبیعی‌ترین نظام حزبی ممکن است و می‌تواند بیانگر واقعیت‌های موجود در جامعه باشد، چرا که در صحنه‌های مختلف سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی تنها دو گرایش متضاد در مقابل هم صف‌آرایی می‌کنند. ایستون نیز بر این باور است که خواسته‌های پراکنده و متفرق را باید در قالب خواسته‌های کلی‌تر تقلیل داد تا نظام سیاسی، با «بار اضافی» مواجه نشود و توان رسیدگی به آنها را داشته باشد (ایوبی، ۱۳۸۲: ۱۷۰ و ۲۵۵). اصلاح نظام انتخاباتی، قانون انتخابات و

۱. برای نمونه، نک: معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۰.

قانون احزاب، مهمترین ابزارها برای تشکیل دو یا سه حزب بزرگ در کشور محسوب می‌شوند. اصلاح این ابزارها، اصلی‌ترین اقدام در این مسیر خواهد بود. تقویت پشتوانه‌های قانونی نظام حزبی در کشور می‌تواند به ظهور احزاب بزرگ منجر شود. برقراری نظام سهمیه‌بندی کرسی‌های مجلس نیز می‌تواند انگیزه لازم برای مذاکرات بین‌حزبی در مجلس را فراهم و به شکل‌گیری سازوکارهای همکاری میان احزاب منجر شود. این رویه‌ها، مسیری را شکل می‌دهند که می‌تواند باعث مشارکت مؤثرتر قوه مجریه متکی به حزب در قانونگذاری از طریق لایحه شود.

۳. به رسمیت شناختن شکل‌های صنفی و کمک به فعالیت قانونی آنها، یکی از مؤثرترین شیوه‌های تقویت نهادهای مدنی است. همان‌طور که تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد، در بسیاری از موارد، به‌ویژه در موضوعات اقتصادی، پیشبرد فرایند قانونگذاری مستلزم چانه‌زنی، هماهنگی و توافق با اتحادیه‌های تجاری، کارفرمایان و نهادهای صنفی فعال است. همان‌طور که اشاره شد، در کشورهای دارای نظام قانونگذاری لایحه - بنیان، قوه مجریه با برخورداری از کانال‌های متعدد ارتباطی با نهادهای مدنی - تجاری، با سهولت، سرعت و دقت بیشتری به نسبت نمایندگان پارلمان می‌تواند در چنین تعاملاتی به نتیجه مورد نظر خود دست یابد. به مشارکت طلبیدن جدی و مؤثر نهادهای بخش خصوصی (به‌ویژه اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی) و همچنین تقویت و حضور مؤثر در نهادهایی که اخیراً به موجب قانون تأسیس شده‌اند (به‌ویژه شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی) می‌تواند اقداماتی مؤثر برای شکل دادن به کانال‌های نهادینه شده ارتباط میان قوه مجریه و نهادهای تجاری - مدنی باشد.^۱

۱. بسیاری از دولت‌ها در کشورهای توسعه‌یافته، دارای چنین سازوکارهای ارتباطی هستند. برای مثال در سنگاپور، قوه مجریه برای طراحی استراتژی‌های توسعه صنعتی این کشور، اغلب از مدیران ارشد شرکت‌های بزرگ صادراتی و رؤسای اصناف تولیدکنندگان سنگاپور دعوت می‌کند تا با برگزاری سلسله‌ای از جلسات منظم و برنامه‌ریزی شده، نظرانشان را در مورد سیاست‌های پیشنهادی دولت به صورت مکتوب اعلام کنند. قوه مجریه موظف است تا آن دسته از سیاست‌های دولتی که در مورد آن اجماع نظر وجود دارد را به‌عنوان سیاست‌های قطعی تلقی کرده و درخصوص آن‌دسته از سیاست‌های پیشنهادی که در مورد آنها میان قوه مجریه و اصناف مختلف اختلاف نظر است، طی جلسات متعدد میان دولت و اصناف، به اجماع نظر دست یابد (Yeung, 2005: 91-92).

در آخر باید بر این نکته تأکید کرد که بر مبنای اصول حقوق عمومی، هر اختیار یا صلاحیتی توأم با مسئولیت است (اصل تناسب مسئولیت‌ها با اختیارات). در این بحث، بی‌تردید، اختیار و شایستگی قوه مجریه برای ابتکار قانونگذاری، توأم با مسئولیت قوه مذکور در خصوص ایفای مناسب و قابل قبول کارکرد گفته شده است. طبعاً چنان‌که قوه مجریه از رعایت اصول قانونی در ارائه لایحه قصور کند، در مقابل پارلمان مسئول بوده و باید پاسخگو باشد. این مسئولیت می‌تواند به‌ویژه ابعادی فراتر از صرف مسئولیت حقوقی، به‌ویژه مسئولیت سیاسی باشد. برای نمونه، نمایندگان می‌توانند با تبیین دلایل خودداری دولت از ارائه یک لایحه خاص یا حتی تأخیر از ارائه یک لایحه خاص در صحن علنی و انعکاس مطالب مطرح شده در رسانه‌ها، دولت را برای طی کردن مسیر قانونی با فشار افکار عمومی مواجه سازند.

بدین ترتیب، گرچه تأکید بر صلاحیت و ضرورت نقش اصلی قوه مجریه در ابتکار قانون، ممکن است باعث گسترش صلاحیت‌های قوه مجریه شود، اما مسئولیت و پاسخگویی قوه مجریه را نیز به‌دنبال خواهد داشت. همچنین، ضرورت دارد اعضای قوه مقننه همواره در ارائه طرح، با حزم و احتیاط عمل کنند؛ چرا که ممکن است با ارائه طرح تقنینی، بار مسئولیت دولت را در انجام وظایف اجرایی خود - که اصولاً باید از طریق ارائه لایحه انجام می‌شده است - بر عهده بگیرند.

منابع و مأخذ

۱. اولسون، دیوید ام. (۱۳۸۲). *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری: دیدگاهی مقایسه‌ای*، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. اولسون، دیوید ام. و فیلیپ نورتون (۱۳۹۰). «قوه مقنن در گذار دمکراتیک»، در *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری*، تألیف و ترجمه حسن و کیلیان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. ایوبی، حجت‌الله (۱۳۸۲). *پیدایی و پایایی احزاب سیاسی در غرب، تهران، انتشارات سروش*.
۴. پارکر، دیوید و کالین کرکپاتریک (۱۳۸۸). «ارزیابی مقرراتگذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، *اطلاع‌رسانی حقوقی*، سال ششم، ش ۱۷ و ۱۸.
۵. ترابی‌فارسانی، سهیلا (۱۳۸۰). «خواست‌های تجار و پاسخ دولت پهلوی به آن»، *گنجینه اسناد*، ش ۴۱ و ۴۲.
۶. حسینی، سیدمحمد رضا، محسن فاتحی‌زاده و ایمان تهرانی (۱۳۹۱). «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی»، *مجلس و راهبرد*، سال نوزدهم، ش ۷۰.
۷. حیدری، علی‌رضا (۱۳۹۵). «دولت و سیاستگذاری سرمایه انسانی در ایران (۱۳۸۴-۱۳۹۲)»، *فصلنامه سیاست*، دوره ۴۶، ش ۴.
۸. ساعی، علی (۱۳۸۶). *دمکراتیزاسیون در ایران*، تهران، انتشارات آگاہ.
۹. شهبازی غیاثی، موسی (۱۳۹۵). «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران ۱. کلیات طرح»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۱۸۶.
۱۰. طاهری، آزاده‌السادات، فائزه عامری و احمد مرکز‌المیری (۱۳۸۸). «ابتکار قانونگذاری؛ بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در خصوص چگونگی ارائه طرح‌ها و لوایح قانونی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۸۴۰.
۱۱. عبدالله‌زاده شهربابکی، آزاده (۱۳۹۵). «قانونگذاری خوب در رویه قضایی: نگاهی به آرای دیوان عالی آمریکا»، شورای قانون اساسی فرانسه و دادگاه‌های اروپایی، *مجلس و راهبرد*، سال بیست‌وسوم، ش ۸۸.
۱۲. مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۵). *فهرست موضوعی دستور جلسات مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول، ۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۶۴*، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی.
۱۳. _____ (۱۳۶۹). *فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره دوم، ۷ خرداد ۱۳۶۳ تا ۶ خرداد ۱۳۶۷*، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی.
۱۴. _____ (۱۳۷۴). *فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره*

آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری _____ ۲۳۵

- سوم، ۷ خرداد ۱۳۶۷ تا ۶ خرداد ۱۳۷۱، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی.
۱۵. _____ (۱۳۷۷). فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره چهارم، ۷ خرداد ۱۳۷۱ تا ۶ خرداد ۱۳۷۵، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی.
۱۶. _____ (۱۳۷۹). فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، ۷ خرداد ۱۳۷۵ تا ۶ خرداد ۱۳۷۹، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی.
۱۷. _____ (۱۳۸۴). فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، ۷ خرداد ۱۳۷۹ تا ۶ خرداد ۱۳۸۳، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی.
۱۸. _____ (۱۳۸۷). فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، ۷ خرداد ۱۳۸۳ تا ۶ خرداد ۱۳۸۷، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی.
۱۹. معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی (۱۳۹۰). *شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوایح*، تهران، معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۲۰. مرکز‌المیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده (۱۳۹۴). «قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷.
۲۱. مزی، مایکل (۱۳۹۰). «روابط قوه مقننه و مجریه»، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، تألیف و ترجمه حسن و کیلیان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۲. مطلبی، مسعود و کتابیون سرلک (۱۳۹۴). «طبقات اجتماعی و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه مطالعات سیاسی، ش ۲۹.
۲۳. والدرون، جرمی (۱۳۸۸). «اصول قانونگذاری»، ترجمه حسن و کیلیان، حقوق اساسی، سال ششم، ش ۱۲.
۲۴. وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (سامانه قوانین)، <http://rc.majlis.ir/fa/law/search>.
۲۵. و کیلیان، حسن (۱۳۹۱). «گونه‌شناسی قدرت سیاستگذاری قوای تقنینی: نظریه‌ها و دیدگاه‌ها»، راهبرد، سال بیست‌ویکم، ش ۳۶.
۲۶. و کیلیان، حسن و احمد مرکز‌المیری (۱۳۹۵). «فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، ش ۵۱.
27. Bichard, Michael (2010). "Good Government: Reforming Parliament and the Executive", *Better Government Initiative*, the Executive Committee, London.
28. Cook, Matthew William (2015). "Understanding the Cost of Enacting Legislation: Legislative Efficiency and the Impact of Session Length", *Thesis*, Georgetown University, Washington, D.C.
29. Curtin, Deidre M. (2009). *Accumulated Executive Power in Europe*, Amsterdam: KNAW Press.

30. Damgaard, Erik and Henrik Jensen (2006). "Assessing Strength and Weakness in Legislatures: The Case of Denmark", *The Journal of Legislative Studies*, Vol.12, No.3-4, September-December.
31. House of Commons (2013). "Ensuring Standards in the Quality of Legislation", *Political and Constitutional Reform Committee*, London.
32. http://www.kas.de/wf/doc/kas_16150-1442-2-30.pdf?150623062230.
33. Kasemets, Aare (2001). "Impact Assesment of Legislation for Parliament and Civil Society: A Comparative Study", in Aare Kasemets (ed.), *Legal and Regulatory Impact Assesment of Legislation*, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Proceedings of ECPRD Seminar, Tallinn.
34. Kurian, George Thomas (1998). *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol. 1, London, Fitzroy Publishers.
35. Legislation Advisory Committee (2014). "Legislation Advisory Committee Guidelines: Guidelines on Process and Content of Legislation", Available online at: <http://www.lac.org.nz/guidelines>.
36. National Assembly (France). Available online at: http://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly#node_9511.
37. Olson, David M. and Philip Norton (2007). "Post-Communist and Post-Soviet Parliaments", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 13, No. 1.
38. Parliament of Australia, House of Representatives Statistics, Available online at: http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Statistics/House_of_Representatives_Statistics.
39. Parliament of Canada, House of Common, Available online at: <http://www.ourcommons.ca/en>.
40. Parliament of the Commonwealth of Australia (1998). "Australia", in George Thomas Kurian (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol. 1, London: Fitzroy Publishers.
41. Pereira, Carlos and Bernardo Mueller (2004). "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, Issue 1.
42. Pleps, Jānis (2012). "The Principle of Good Legislation", In *The Quality of Legal Acts and its Importance in Contemporary Legal Space*, International Scientific Conference, Riga: University of Latvia Press.
43. Saalfeld, Thomas (1998). "Germany", in George Thomas Kurian (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol. 1, London, Fitzroy Publishers.
44. Steven Fish M. and Matthew Kroenig (2009). *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*, Cambridge: Cambridge University Press.
45. Yeung, Henry Wai-Chung (2005). "Institutional Capacity and Singapore's Developmental State: Managing Economic (in) Security in the Global Economy" in Helen E.S. Nesadurai, *Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions*, London, Routledge.