

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۴.....	۱. ابتکار قانونگذاری در قانون اساسی
۴.....	۱-۱. طرح
۸.....	۱-۲. لایحه
۱۰.....	۱-۳. سایر موارد ابتکار قانونگذاری
۱۲.....	۲. ابتکار پیشنهاد قانون در برخی از کشورها
۱۳.....	۲-۱. فرانسه
۱۵.....	۲-۲. انگلستان
۲۰.....	۲-۳. آلمان
۲۳.....	۲-۴. ایالات متحده آمریکا
۲۷.....	۲-۵. نکاتی در باب شرایط ماهوی طرح‌ها و لوایح
۳۰.....	جمع‌بندی و پیشنهاد
۳۳.....	منابع و مأخذ

ابتکار قانونگذاری؛ بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی درخصوص چگونگی ارائه طرح‌ها و لوایح قانونی

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۸۴۰

شهریور ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات حقوقی



ابتکار قانونگذاری؛

بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی درخصوص چگونگی ارائه طرح‌ها و لوایح قانونی

چکیده

در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران نیز همچون دیگر نظام‌ها، ابتکار یا پیشنهاد قانون در صلاحیت قوه مقننه و قوه مجریه است و در مواردی قوه قضائیه و شورای عالی استان‌ها نیز در این فرایند مشارکت می‌کنند.

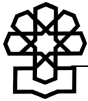
در این نوشتار، پس از بررسی توصیفی نظام قانونگذاری ایران و کشورهای فرانسه، انگلستان، آلمان و ایالات متحده آمریکا در ارتباط با ویژگی‌های فرایند پیشنهاد قانون، اولاً بر جدی گرفتن مقدمه توجیهی، امکان‌سنجی طرح یا لایحه و برآورد هزینه‌های آن تأکید شده است؛ و ثانیاً توصیه شده است که برای ارتقای نظام قانونگذاری به‌ویژه در آغاز فرایند قانونگذاری، باید تعامل سازنده میان قوای مجریه و مقننه برقرار شده و پیش از ارائه لایحه به مجلس، تدابیر ضروری برای این تعامل صورت گیرد.

مقدمه

مجلس قانونگذاری نماینده اراده شهروندان و مبین تمایلات، آرمان‌ها، نیازها و باورهای ملت است. از این‌رو آن را تجلی اراده عمومی تلقی کرده و برای آن ارزشی والا قائل شده‌اند. در عموم نظام‌های مبتنی بر آرای مردم، مجلس از جایگاهی ویژه برخوردار است و برای حمایت از نمایندگان و روند فعالیت آنها همواره مقررات خاصی طراحی شده است.

جمهوری اسلامی ایران هم از این امر مستثنا نبوده و در قانون اساسی جایگاه ویژه‌ای برای مجلس شورای اسلامی، به‌مثابه نهاد قانونگذار، پیش‌بینی کرده است. طبق قانون اساسی، مجلس «در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند» و با اندکی تسامح می‌توان گفت برپایه و اساس قوانین مصوب مجلس است که نقش دو قوه مجریه و قضائیه شکل می‌گیرد و معنا می‌یابد.^۱ درست است که نقش مجلس تنها در تقنین خلاصه نمی‌شود، اما مهم‌ترین کارکرد مجلس که بحث‌های مهمی را از حیث ماهوی و شکلی به‌خود معطوف داشته قانونگذاری است. مسائلی چون ماهیت قانونگذاری، اختیار و صلاحیت قانونگذاری را می‌توان ابعاد ماهوی مطالعه در این باب دانست. چندوچون قانونگذاری، بررسی شیوه‌ها و مراحل قانونگذاری و تأثیراتی که بر کیفیت قانون دارد، در مطالعه شکلی می‌گنجد. البته، در سطح بررسی شکلی مسائلی در باب محتوای قوانین و شرایط مربوط به آن وجود دارد، که از مواضع مورد بحث در این گزارش است و نباید با

۱. اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.





مطلب پیش‌گفته خلط شود. اگر یکی از مهم‌ترین اهداف قانون و قانونگذاری را تمشیت ابعاد مختلف زندگی اجتماعی بشر بدانیم، بی‌گمان فرایند وضع قوانین بر شیوه و آیینی مناسب نیل بدان هدف را سهل‌تر می‌کند و این خود بیانگر بخشی از ضرورت مطالعه قانونگذاری از بُعد شکلی است. حال، با این مختصر توضیح و تفکیک می‌توان گفت این گزارش خود را به بُعد شکلی قانونگذاری منحصر می‌کند که نقطه آغاز آن پیشنهاد قانونگذاری است و از آن به ابتکار قانونگذاری تعبیر می‌شود. بررسی و تصویب، تأیید و ارجاع به شورای نگهبان از دیگر مراحل فرایند قانونگذاری است که از حوصله این گزارش خارج است.

این نوشتار، ضمن تبیین و توضیح ابتکار قانونگذاری در قانون اساسی و قوانین عادی و متون حقوقی، به دنبال پاسخی برای این سؤال است که آیا شروط مقرر در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس قادر است به‌ نحو شایسته و بایسته ابتکار قانونگذاری را تمشیت کند؟ یا باید در اندیشه پاره‌ای اصلاحات در نظام قانونی موجود بود؟ ابتدای بحث بر مطالعه تطبیقی نظام قانونگذاری برخی کشورها، که بخشی از این گزارش بدان اختصاص دارد، هدایت‌گر ما در شناسایی بهتر نظام حاکم بر این بخش از فرایند قانونگذاری و یافتن پاسخی مناسب‌تر است. از دیگر فواید مطالعه تطبیقی آن است که نشان می‌دهد چگونه نوع حکومت، پارلمانی، ریاستی و نیمه‌ریاستی، می‌تواند در ابتکار قانون تأثیر گذارد.



۱. ابتکار قانونگذاری در قانون اساسی

ابتکار قانون حق ابداع و تنظیم پیشنهاد در جهت وضع قانون جدید یا اصلاح قانون موجود است^۱ که به دو طریق طرح یا لایحه صورت می‌گیرد.

۱-۱. طرح

طرح پیشنهاد قانون است که از سوی نمایندگان مجلس ارائه می‌شود و موضوع، شرایط و فرایند خاص خود را دارد که در زیر می‌آید:

الف) موضوع و شرایط

مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. با استفاده از این اصل، نتیجه‌ای دور از منطق نخواهد بود اگر بگوییم از حیث موضوع، نمایندگان می‌توانند در موضوعات مختلف طرح‌های خود را تقدیم کنند. البته، این اختیار دارای شرایطی شکلی و ماهوی است: این مسئله که موضوعات پیشنهادی نباید خارج از حدود قانون اساسی، موازین شرعی، سیاست‌های کلی نظام، مقررات قانون برنامه توسعه و اصل ۷۵ قانون اساسی باشد، در ردیف شرایط ماهوی قرار می‌گیرد. حسب اصل ۴، ۷۲، ۹۶ و اصول متعدد دیگر در قانون اساسی، قانونگذار نباید اصول و موازین شرعی را نقض کند و برای این منظور شورای نگهبان مسئولیت نظارت بر عدم مغایرت مصوبات مجلس با شرع را برعهده دارد. بدیهی است که برای تضمین این اصول باید از گام‌های آغازین قانونگذاری چاره‌ای اندیشید. همین گفتار

۱. ابوالفضل قاضی، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: دادگستر، چاپ هفتم، ۱۳۸۰، ص ۲۳۹.



در مورد رعایت اصول قانون اساسی صادق است.

از حیث شکلی، نیز طرح باید دارای موضوع و عنوان مشخص باشد، دلایل لزوم پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و مواد آن متناسب با موضوع پیشنهادی باشد.^۱ انتخاب موضوع و عنوان مشخص برای طرح و همخوانی آن با محتوای طرح از بدیهیات است و سبب تسهیل دسترسی به احکام قانونی می‌شود. در قوانین موارد متعددی وجود دارد نام و مفاد قوانین با یکدیگر مطابقت ندارد.^۲ دلایل پیشنهادی طرح یا لایحه درواقع روشنگر هدف قانونگذار از وضع آن است که می‌تواند راهنمای مجریان در تفسیر قوانین باشد.

ب) فرایند

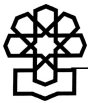
مطابق اصل ۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، طرح‌های قانونی با پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است. شاید مطلوب باشد، در این راستا، به اصل ۳۹ قانون اساسی مشروطه، به‌عنوان پیشینه اصل مذکور، اشاره کنیم که در آن ارائه طرح از سوی نمایندگان منوط به تصویب حداقل پانزده نفر از نمایندگان بوده است.^۳

۱. ماده (۱۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸/۱/۴.

۲. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک. به: بیگزاده، صفر، *شیوه‌نامه نگارش قانون*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ص ۳۰.

۳. اصل سی‌ونهم: «هر وقت مطلبی از طرف یکی از اعضای مجلس عنوان شود فقط وقتی مطرح مذاکره خواهد شد که اقل پانزده نفر از اعضای مجلس آن مذاکره مطلب را تصویب نمایند. در این صورت آن عنوان کتباً به رئیس مجلس تقدیم می‌شود. رئیس مجلس حق دارد که آن لایحه را بدو در انجمن تحقیق مطرح مذاکره قرار بدهد». قانون اساسی ایران، مصوب ۱۳۸۵، در:

<http://www.fis-iran.org/fa/resources/legaldoc/iranconstitution>



پس از این مرحله، طرح باید به رئیس مجلس تقدیم شود. رئیس مجلس یا یکی از منشیان طی جلسه‌ای محتوای طرح را قرائت می‌کند و در همان جلسه به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌دهد. سپس، نسخه‌هایی از طرح، چاپ شده و به وزیر یا وزیران مربوط ارسال می‌شود. این کمیسیون‌ها می‌تواند حسب مورد کمیسیون تخصصی^۱ یا کمیسیون ویژه^۲ مجلس باشد. امضاکنندگان طرح‌های قانونی حق دارند در کمیسیون مربوط که طرح آنها مطرح است، برای ادای توضیح حاضر شوند و کمیسیون تاریخ بحث پیرامون طرح را کتباً به آنان اعلام می‌کند.

درست است که طرح از سوی نمایندگان مجلس ارائه می‌شود، اما در اغلب موارد ارتباط طرح‌ها با وزارتخانه(ها) را نمی‌توان از نظر دور داشت. شاید به همین دلیل است که قانونگذار به‌درستی ارجاع نسخه(هایی) از طرح را به وزیر یا وزیران پیش‌بینی کرده است. در قانون مشروطیت به این امر، توجه خاص شده بود، به‌گونه‌ای که نقش دولت در فرایند مربوط به طرح، پررنگ‌تر از مدل فعلی آیین‌نامه داخلی مجلس بود که این خود متأثر از وضعیت خاص حاکم بر آن زمان بود.^۳ در وضعیت کنونی،

۱. بند «۱» ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (اصلاحی)، مصوب ۱۳۸۷/۹/۲۶.

۲. تبصره ماده (۵۹) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (اصلاحی). لازم به توضیح است که این کمیسیون در مسائل مهم و استثنایی که برای کشور پیش می‌آید به پیشنهاد حداقل هفت تا پانزده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس تشکیل می‌شود.

۳. «اصل چهارم: در موقع مذاکره و مذاقه لایحه مذکوره در اصل سی‌ونهم چه در مجلس و چه در انجمن تحقیق اگر لایحه مزبور راجع به یکی از وزرای مسئول باشد، مجلس باید به وزیر مسئول اطلاع داده که اگر بشود شخصاً و الا معاون او به مجلس حاضر شده مذاکرات در حضور وزیر یا معاون او بشود، سواد لایحه و منضمات آن را باید قبل از وقت از ده روز الی یک ماه به استثنای مطالب فوری از برای وزیر مسئول فرستاده باشند. همچنان روز مذاکره باید قبل از وقت معلوم باشد پس از مذاقه مطلب با حضور وزیر مسئول در صورت تصویب مجلس به اکثریت آرا رسماً لایحه نگاشته به وزیر مسئول داده خواهد شد که اقدامات مقتضیه را معمول دارد». تأکید می‌شود در واژه «لایحه» در اینجا همان چیزی است که ما امروزه از «طرح» برداشت می‌کنیم.



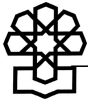
گرچه ساختار دولت دیگر مانند گذشته نیست، اما نباید از نقش مشارکتی وزارتخانه‌ها، به‌طور خاص و قوه مجریه، به‌طور کلی، غافل ماند. از این‌رو، آنچه در اصلاح تبصره «۱» ماده (۷) آمده است گامی رو به جلو ولی ناقص است که باید بیشتر مورد توجه قرار گیرد. به‌موجب این تبصره:

«سایر مسئولین دستگاه‌های اجرایی و قضایی اعم از دولتی یا غیردولتی که از طرف هیئت رئیسه برای دفاع و توضیح طرح یا لایحه دعوت شده‌اند می‌توانند در جلسات مجلس شرکت نمایند».^۱

پرواضح است که نقش مشارکتی دو قوه مقننه و مجریه در فرایند طرح مغایر تفکیک قوا نیست، زیرا مشارکت به معنای مداخله قوا در امور مربوط و منحصر به حوزه‌های تخصصی خود نیست، بلکه تنها به معنای همیاری و کمک به قوه‌ای دیگر در ایفای بهتر نقش‌های محوله است. بنابراین مطلوب است تعامل میان قوا در فرایند طرح‌هایی که مستقیم یا غیرمستقیم به وزارتخانه‌ای مربوط است قوت گیرد.

بحث از استرداد طرح یکی از مواردی است که در فرایند ابتکار قانون طرح می‌شود. پس از اعلام وصول طرح قانونی، چنانچه جمعی از امضاکنندگان تقاضای کتبی استرداد آن را بنمایند به‌طوری که امضاکنندگان باقی‌مانده کمتر از پانزده نفر گردند، در صورتی که تقاضای استرداد قبل از تصویب طرح در شور اول باشد طرح مسترد و گزارش آن به مجلس داده خواهد شد و در صورتی که طرح در شور اول به تصویب رسیده باشد، پس از توضیح یک نفر از تقاضاکنندگان و صحبت یک نفر

۱. تبصره «۱» ماده (۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (اصلاحی).



مخالف، با رأی مجلس، طرح قابل استرداد است.^۱

مسلم است که امکان‌سنجی طرح‌ها و لوایح پیش از ارائه آنها و بهره‌گیری از نهادهای تحقیقاتی از جمله گام‌های مثبتی است که می‌تواند استرداد طرح‌ها و لوایح را کاهش دهد؛ نقضی که در فرایند پارلمانی ما وجود دارد و باید در جهت رفع آن تلاش نمود.

طرح‌هایی که در مجلس یا کمیسیون‌های موضوع اصل هشتاد و پنجم (۸۵) قانون اساسی تصویب نمی‌شود را نمی‌توان تا شش ماه دیگر مجدداً به مجلس پیشنهاد نمود، مگر با تقاضای کتبی پنجاه نفر نماینده و تصویب مجلس که این مسئله باید هنگام تدوین طرح‌ها رعایت شود تا از رد طرح‌ها به این دلیل و صرف هزینه و اتلاف وقت جلوگیری شود.^۲

۲-۱. لایحه

لایحه پیشنهادی برای وضع قانون است که مبتکر آن دولت می‌باشد. موضوع، شرایط و فرایند خاص آن به‌شرح زیر می‌آید:

الف) موضوع و شرایط

همانند طرح‌ها، لوایح نیز تابع شرایط ماهوی و شکلی است. از جمله شرایط ماهوی پیروی از حدود قانون اساسی، موازین شرعی، سیاست‌های کلی نظام، مقررات قانون برنامه توسعه و اصل ۷۵ قانون اساسی است.

در کنار شرایط ماهوی، موضوع و عنوان مشخص، درج واضح دلایل لزوم و

۱. ماده (۱۲۲) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. ماده (۱۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.



پیشنهاد آن در مقدمه لایحه و تناسب مواد با اصل موضوع و عنوان لایحه را می‌توان در زمره شرایط شکلی دانست.^۱

ب) فرایند

لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و کلیه این لوائح قانونی باید به امضای رئیس‌جمهور و وزیر یا وزرای مسئول رسیده باشد و در صورت نداشتن وزیر مسئول، امضای رئیس‌جمهور کافی است؛^۲ تقریباً همانند رویه‌ای مشابه در قانون اساسی مشروطیت.^۳ این لوائح پس از تقدیم به مجلس، در جلسه علنی از طرف رئیس مجلس به کمیسیون‌های مربوط ارجاع و سپس در اختیار نمایندگان قرار می‌گیرد.^۴

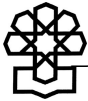
مانند طرح، در مورد لوائح نیز بحث استرداد پیش‌بینی شده است، با این تفاوت که استرداد لوائح قانونی با تصویب هیئت وزیران خواهد بود به این ترتیب که اگر استرداد پیش از تصویب کلیات لایحه در شور اول مجلس باشد، رئیس‌جمهور یا وزیر مربوط کتباً با ذکر دلیل آن را مسترد می‌نماید و گزارش آن در جلسه علنی اعلام می‌شود. اگر استرداد پس از تصویب کلیات لایحه و در هر مرحله تا پیش از تصویب نهایی باشد، وزیر مربوط یا نماینده امور مجلس دولت می‌تواند با ذکر دلیل در جلسه

۱. ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. اصل ۷۴ قانون اساسی.

۳. اصل سی‌وسیم: «قوانین جدید که محل حاجت باشد در وزارتخانه‌های مسئول انشاء و تنقیح یافته به توسط وزرای مسئول یا از طرف صدراعظم به مجلس شورای ملی اظهار خواهد شد و پس از تصویب به صحنه همایونی موشح گشته به موقع اجرا گذاشته می‌شود».

۴. ماده (۱۳۸) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.



علنی مجلس و صحبت یک نفر مخالف هریک به مدت ده دقیقه و تصویب مجلس آن را مسترد نماید.^۱

۳-۱. سایر موارد ابتکار قانونگذاری

در ابتدا، لازم به تأکید است که علت این تفکیک نه به جهت ابتکاری غیر از طرح یا لایحه، بلکه تنها به دلیل مرجع ابتدایی این ابتکار و پیشنهاد، یعنی شورای عالی استان‌ها یا قوه قضائیه است. روال پیگیری این پیشنهادها نیز، در نهایت، به شکل طرح یا لایحه خواهد بود.

۱. ابتکار قانونگذاری از سوی شورای عالی استان‌ها مصداق دیگری است که در اصل ۱۰۲ قانون اساسی پیش‌بینی شده است، به این ترتیب که: «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد».^۲ این اختیار در راستای عملی کردن وظایف محوله در اصل ۱۰۱ قانون اساسی است. این شورا مرکب از نمایندگان شوراهای استان‌ها است که به منظور جلوگیری از تبعیض و جلب همکاری در تهیه برنامه‌های عمرانی و رفاهی استان‌ها تشکیل می‌شود. چنانکه از این مختصر توضیح بر می‌آید، موضوعاتی که این شورا می‌تواند در حیطه آن طرح ارائه دهد محدود و منحصر به موضوعات مربوط به وظایف آنهاست و نه

۱. ماده (۱۳۷) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.

۲. همین معنا در ماده (۷۸) مکرر ۲ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخابات شهرداران (۱۳۷۵/۳/۱) آمده است: «وظایف و اختیارات شورای عالی استان‌ها عبارت است از: ۲. بررسی پیشنهادها و ارائه آنها در قالب طرح به مجلس شورای اسلامی یا دولت».



بیشتر از این قلمرو. در تحکیم این اصول، آیین‌نامه داخلی مجلس، در ماده (۱۴۰)، پیش‌بینی کرده است:

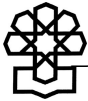
«طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها که باید دارای عنوان و مقدمه توجیهی مشخص و مواد متناسب باشد، مستقیماً یا توسط دولت به مجلس تقدیم می‌شود. وصول این طرح‌ها توسط رئیس اعلام و برای بررسی به کمیسیون ذیربط ارجاع و سپس چاپ و بین نمایندگان توزیع و نسخه‌ای از آن نیز برای هیئت وزیران به‌منظور حضور و دفاع از مواضع خود ارسال می‌شود.

تبصره - نحوه رسیدگی به این طرح‌ها و نیز تقاضای استرداد آنها مشابه لوایح دولت خواهد بود».

بنابراین، پیشنهادهای شورای عالی استان‌ها، خواه در قالب طرح باشد یا لایحه، از حیث رسیدگی مانند لوایح تقدیمی از سوی دولت خواهد بود.^۱

۲. ابتکار قانونگذاری از سوی رئیس قوه قضائیه که تحت عنوان «لوايح قضایی» از آن یاد می‌شود و در بند (۲) اصل ۱۵۸ قانون اساسی^۲ آمده است. این دست لوایح از طریق دولت در مجلس طرح می‌شود و دولت موظف است ظرف سه ماه لوایح قضایی را که توسط رئیس قوه قضائیه تهیه و تحویل دولت می‌شود، تقدیم مجلس

۱. برای مطالعه درخصوص ابتکار قانونگذاری از سوی شورای عالی استان‌ها ر.ک. به: هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران: دادگستر، جلد دوم، چاپ پنجم، ۱۳۸۰، ص ۱-۱۴۰، طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، تهران: میزان، چاپ نهم، ۱۳۸۶، ص ۱۰۹-۱۱۱.
۲. اصل یکصد و پنجاه و هشتم: «وظایف رئیس قوه قضائیه به شرح زیر است:
۲... تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی ...».



شورای اسلامی نماید.^۱ مسلم است که طی بقیه مراحل مانند ارائه لایحه به مجلس است و از همان فرایند و روال تبعیت می‌کند.

۲. ابتکار پیشنهاد قانون در برخی از کشورها

پیش از بررسی رویه‌های جاری راجع به ابتکار قانون در چند نظام قانونگذاری، ذکر این نکته مفید است که به دلایل مختلف، در بیشتر مجالس قانونگذاری، دست‌کم ۹۰ درصد پیشنهادهای قانونگذاری توسط کابینه (قوه مجریه) صورت می‌گیرد. این رویه، تقریباً «قاعده‌ای ۹۰ درصدی» است.^۲ برای این واقعیت می‌توان دلایل متعددی ذکر کرد. یکی از عمده دلایل این وضعیت، برخورداری قوه مجریه از متخصصان سیاستگذاری و فن‌سالارانی است که برخلاف اعضای قوه مقننه، از اطلاعات کلیدی و توانایی اجرایی بهره‌مند هستند که این امر خود یکی از دلایل تمایل تسلط قوه مجریه به قوه مقننه است.^۳

به همین ترتیب، آماده‌سازی پیش‌نویس قانون برای نمایندگان بسیار دشوارتر از

۱. قانون وظایف و اختیارات رئیس قوه قضائیه، مصوب ۱۳۷۸/۱۲/۸.

2. Schwarz, John E. and Shaw, L. *The United States Congress in Comparative Perspective* (Dryden, 1979);

به نقل از: اولسون، دیوید ام. *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۱۳۴. همچنین مویل، کوئن جی، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، ترجمه حسن وکیلان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۹۴۲۶، دی‌ماه ۱۳۸۷، ص ۷.

۳. ر.ک. به: مزی، مایکل، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، شماره ۵۲، ۱۳۸۵، ص ۲۰۷.



اعضای دولت است. در اغلب کشورها، کابینه کنترل سازمان‌هایی را در اختیار دارد که کارگزاران متخصص در آن، لوایح قانونی را تهیه و تنظیم می‌کنند و به‌مراتب از نمایندگان و کارشناسان در اختیار آنها پرکارتر و برای این امر مهیاتر هستند.^۱ مجالس قانونگذاری مجال بیشتری برای تهیه و تصویب اصلاحیه‌ها دارند، تا اینکه به تهیه پیشنهاد برای قانونگذاری بپردازند.

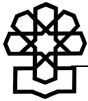
نکته جالب توجه این است که این واقعیت در انواع نظام‌های سیاسی، با ویژگی‌هایی کاملاً متفاوت قابل مشاهده است. به‌عنوان نمونه، نظام سیاسی برزیل از این منظر نمونه جالب توجهی است. از مجموع ۸۰۵ لایحه تصویب شده بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸ توسط کنگره برزیل، ۶۸۴ لایحه (۸۰/۴۹ درصد) از سوی قوه مجریه پیشنهاد شده است که در مقایسه با تعداد لوایح پیشنهاد شده به‌وسیله قوه مقننه (۴۱ لایحه: ۱۷/۵۱ درصد) و قوه قضائیه (۱۶ لایحه: ۱/۹۸ درصد)، بسیار چشمگیر است.^۲ در ادامه تعدادی از نظام‌های قانونگذاری را از حیث رویه‌های ابتکار قانونگذاری را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱-۲. فرانسه

در جمهوری فرانسه، قوه مقننه از دو مجلس سنا و مجلس ملی تشکیل شده است. در این دو مجلس، طرح قوانین پیشنهادی هم از طرف دولت و هم از سوی نمایندگان

۱. اولسون، پیشین، ص ۱۳۵.

2. See Pereira, Carlos and Maeller, Bernardo, "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, Spring 2004, Number 1, p. 15.



امکان‌پذیر است. اما در هر حال طرح‌ها و اصلاحات پیشنهادی نمایندگان نمی‌تواند درآمدهای عمومی را تقلیل یا هزینه‌های عمومی را افزایش دهد. همچنین لوایح دولت برای بررسی، اولویت خواهند داشت.^۱ لوایح قانونی را نخست وزیر تهیه می‌کند و پس از تأیید هیئت دولت و شورای دولتی به پارلمان ارسال می‌شود.^۲ لازم به توضیح است که بسیاری از پیشنهادها از سوی خود دولت مطرح می‌شود و احتمال اینکه لوایح نمایندگان منفرد و مستقل بتواند فرایند تصویب را به‌طور کامل طی کند و به قانون مصوب تبدیل شود، اندک است، مگر آنکه از حمایت دولت برخوردار باشد.^۳

چنانکه از توضیح پیشگفته برمی‌آید، در نظام حقوقی فرانسه نیز، مانند ایران، دو نوع ابتکار پیشنهاد قانون وجود دارد: زمانی که متن مورد نظر از سوی دولت تهیه شده باشد لایحه قانونی، و زمانی که تهیه‌کننده متن، نمایندگان یا سناتورها باشند، طرح قانونی نامیده می‌شود. اما حق ابتکار قوانین مالی و قوانین مالی تأمین اجتماعی و قوانین برنامه‌ای، مطابق قانون اساسی و ابتکار پیشنهاد قوانین تصویب معاهدات بین‌المللی مطابق عرف و سنت فقط با دولت فرانسه است.^۴

بدین ترتیب نمایندگان مجلسین و دولت فرانسه از صلاحیتی مشترک در پیشنهاد

۱. رابرت ال مدکس، *قوانین اساسی کشورهای جهان*، ترجمه سیدمقداد ترابی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های

حقوقی شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۳۴۸.

۲. عبدالحسین شیروی، *حقوق تطبیقی*، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ پنجم، ۱۳۸۵، ص ۲۲۵.

۳. کاترین الیوت و کاترین ورنون، *نظام حقوقی فرانسه*، ترجمه صفر بیگزاده، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۵۹.

۴. محمد حسین زارعی، *مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۲۲۵.



قوانین برخوردار هستند؛ اما در حوزه‌های خاصی فقط دولت است که می‌تواند قانونی را پیشنهاد کند.

در نظام فرانسه، طرح‌ها و لوایح از نظر شکل ارائه و محتوا همانند یکدیگر هستند. از حیث شکلی، طرح‌ها و لوایح شامل دو بخش است: نخست خلاصه اهداف که در آن نویسنده متن، دلایل و انگیزه‌های خود را برای ارائه آن بیان می‌کند. دوم بخش اصلی یا منطوق که به صورت ماده به ماده نوشته می‌شود. مطابق حکمی که در سال ۱۹۹۸ توسط نخست‌وزیر صادر شده است، لوایح باید سندی تحت عنوان «بررسی آثار طرح‌ها و لوایح» همراه داشته باشند که شامل تحلیلی از فواید مورد انتظار لایحه و پیامدهای مطالعه اجتماعی، اقتصادی، مالی، حقوقی و اداری آن است، مسئله‌ای که در نظام حقوقی ایران مسکوت مانده است. این سند که منفک از اصل لایحه است صرفاً برای اطلاع‌رسانی به مجلس ارائه می‌شود. از نظر ماهوی، طرح‌ها و لوایح باید منطبق بر قانون باشد^۱ و در پاره‌ای از حوزه‌ها، از قبیل امور مالی، تنها دولت است که می‌تواند وضع قانونی را پیشنهاد کند.

۲-۲. انگلستان

پارلمان انگلستان، یکی از قدیمی‌ترین مجالس نمایندگان است که تشکیل آن به اواسط قرن سیزدهم بازمی‌گردد.^۲ در این کشور، قوه مقننه دو مجلسی می‌باشد و مرکب

۱. همان، ص ۲۲۶.

۲. شیروی، پیشین، ص ۱۴۹.



است از مجلس عالی که مجلس لردها^۱ (مجلس اعیان) خوانده می‌شود و مجلس تالی که عنوان مجلس عوام^۲ را دارد.

الف) فرایند

روند قانونگذاری در انگلستان تا حدودی پیچیده و طولانی است. این روند با طرح موضوعی آغاز خواهد شد که به وضع قانون نیاز دارد.^۳ در این کشور لوایح و قوانین مصوب پارلمان به دو دسته تقسیم می‌شوند: لوایح عمومی و لوایح شخصی نمایندگان.

لوایح دولتی، لوایحی هستند که تهیه آن برعهده کابینه انگلستان است. کابینه که متشکل از بیست و دو عضو است تصمیم می‌گیرد که چه لایحه‌ای را به پارلمان ارائه کند. این نهاد کمیته‌ای به نام «کمیته قانونگذاری آتی و بیانات ملکه»^۴ دارد که اعضای آن را رهبران احزاب دو مجلس و هماهنگ‌کننده‌های اصلی احزاب دو مجلس تشکیل می‌دهند. وظیفه این کمیته این است که به کابینه اعلام کند که در سخنرانی ملکه چه پیشنهادهای قانونگذاری اداری در آغاز دوره جدید نشست‌های مجلس مطرح شوند. وظایف اصلی کمیته، تهیه و ارائه پیش‌نویس‌هایی برای لوایح با توجه به سخنان ملکه در پارلمان و پیشنهادهایی برای برنامه قانونگذاری دولت به کابینه است.

انگلستان، از کشورهایی است که به نحو قابل توجهی در زمینه ارتقای کیفیت پیش‌نویس قوانین، سرمایه‌گذاری کرده است. در این کشور تقریباً پیش‌نویس همه

1. House of Lords
2. House of Common

۳. ال مدکس، پیشین، ص ۱۵۶.

۴. شیروی، پیشین.

5. The Queen's Speech and Future Legislation Committee



لوايح دولتی توسط اداره شورای پارلمانی^۱ تهیه می‌شود؛ این اداره متشکل است از کارمندانی که از بین وکلا، مشاوران حقوقی و حقوق‌دانان دانشگاهی در اداره شورای مشاوران سلطنتی برگزیده می‌شوند. همچنین چنانچه دولت از لایحه حمایت کند، به‌ویژه از کمک‌های تهیه‌کنندگان پیش‌نویس لوايح در اداره شورای پارلمانی بهره‌مند خواهد شد.^۲

نقش احزاب و نمایندگان حزبی در ابتکار قانونگذاری انگلستان فوق‌العاده حائز اهمیت است. چنانکه در مشروح مذاکرات پارلمان انگلستان، این اظهارنظر قابل مشاهده است: «قانونگذاری ... را اساساً دولت که از طریق کنترل حزب اکثریت، تأیید پارلمان را برای تصمیمات قانونگذارانه خود در اختیار دارد، انجام می‌دهد».^۳ به‌دلیل نقش اساسی دولت و نمایندگان حزبی است که در جای دیگری از مشروح مذاکرات پارلمان انگلستان می‌خوانیم: «مسئولیت اصلی و اولیه تنظیم درست لوايح متوجه دولت است و باید به این مسئولیت خود در مرحله آماده‌سازی و تهیه پیش‌نویس لایحه عمل کند نه اینکه بخواهد با اصلاحیه‌های اساسی در زمان مطرح بودن لایحه در پارلمان، لوايح را [تصحیح] کند».^۴

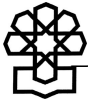
لایحه شخصی نمایندگان، نوعی از لوايح است که نه توسط دولت بلکه توسط یک نماینده حزبی مطرح می‌شود. این نماینده می‌تواند در هر حزبی عضویت داشته و لزوماً نباید در زمره اعضای حزب اکثریت باشد. ارائه لایحه شخصی نماینده، تنها

1. Parliamentary Counsel Office

۲. مویل، پیشین، ص ۱۲-۱۳.

۳. به نقل از اولسون، پیشین، ص ۱۳۶.

۴. همان.



فرصتی است که یک نماینده حزبی می‌تواند براساس آن خواهان تصویب یک قانون باشد.^۱ همچنین هر اعیان‌زاده‌ای در مجلس اعیان می‌تواند لایحه‌ای را ارائه دهد. قبل از اینکه یک لایحه شخصی نماینده ارائه شود ساکنان محلی و سایر گروه‌های ذینفع باید از لایحه و مفاد آن مطلع شوند تا اگر چنانچه اعتراضی نسبت به آن دارند در جریان بررسی کمیسیون‌ها مطرح نمایند.^۲

به‌عنوان قاعده‌ای کلی می‌توان گفت در اغلب نظام‌های قانونگذاری در مقایسه با لوايح قانونی ارائه شده از جانب دولت، مطرح کردن طرح‌های قانونی برای نمایندگان پارلمان دشوارتر است. در انگلستان نیز، نمایندگان نمی‌توانند جز با اجازه رسمی مجلس عوام، طرح قانونی پیشنهاد دهند. در نتیجه روش‌های پیچیده‌ای برای به‌دست آوردن امکان طرح پیشنهاد قانونگذاری توسط نمایندگان وجود دارد. نمایندگانی که در رأی‌گیری سالیانه موفق شوند و جواز ارائه لوايح شخصی نمایندگان را به‌دست آورند، از نوعی کمک مالی برای هزینه در تهیه پیش‌نویس لوايح بهره‌مند می‌شوند، گرچه این مبلغ به هیچ‌وجه تکافوی هزینه‌های فوق‌العاده دستمزد تعداد محدود متخصص در امر تهیه پیش‌نویس قانون را نمی‌کند.^۳

اما به‌محض ارائه طرح قانونی، این کابینه است که طول دوره زمانی را برای بررسی آن طرح‌ها تعیین می‌کند و این خود نشان از تسلط قوه مجریه بر فرایند

1. Le Sueure, Andrew, Sunkin, Maurice (1997), *Public Law*, London: Longman, p.192

۲. زارعی، پیشین، ص ۸۶ و ۱۰۲.

۳. ر.ک. به: مویل، پیشین، ص ۱۳.



قانونگذاری دارد.^۱

بدین ترتیب چنانکه ملاحظه می‌شود در نظام حقوقی انگلستان، برخلاف نظام ایران و فرانسه، لوایح از انواع گوناگونی برخوردارند و هر دسته از آنها از سوی گروه خاصی طرح می‌شود. به لحاظ کمی، تفاوت قابل ملاحظه‌ای که در میان نظام ایران و انگلستان به چشم می‌خورد، تعداد نمایندگانی است که می‌توانند پیشنهاد قانونگذاری ارائه دهند. در حالی که در نظام ایران، حداقل پانزده نماینده مجلس باید با ارائه یک طرح قانونی موافق باشند، در نظام انگلستان هریک از نمایندگان مجلسین، از چنین امکانی برخوردار است. از لحاظ ماهوی، این پیشنهادها در لوایح دولتی باید مبتنی بر سخنرانی ملکه بوده و به‌نحوی از آن استنباط شده باشد. در مواردی که اشخاص ذینفعی خارج از چارچوب دولت و مجلس، پیشنهاددهنده قانون باشند، باید لایحه به اطلاع افراد مرتبط برسد تا نظرات خود را ابراز کنند؛ این رویه می‌تواند برای نظام قانونگذاری ایران محل تأمل و توجه باشد.

ب) شرایط

الگوی بررسی و ارزیابی تأثیرات قانونگذاری در انگلستان مورد توجه بوده است و برای نیل به این مطلوب ۹ گزینه به‌عنوان ابزاری برای ارزیابی کارایی و کارآمدی طرح‌ها و لوایح ارائه شده است:

۱. شناسایی اهداف پیشنهادهای قانونی،

۲. ارزیابی خطرپذیری که قانون احتمالی در پی خواهد داشت،

۱. در حالی‌که به‌طور مثال در سوئد، طرح‌های نمایندگان بدون هیچ‌گونه محدودیت می‌تواند در طول دوره زمانی مشخص مطرح شود. ر.ک. به: اولسون، پیشین، ص ۱۳۵.



۳. شناسایی و مقایسه هزینه و منافع هریک از گزینه‌ها،

۴. خلاصه‌ای از اشخاص حقیقی و حقوقی مرتبط با هزینه‌ها و سودها یا سایر مسائل مربوط به عدالت و انصاف،

۵. بررسی تأثیرات بر شرکت‌های کوچک و اقدامات مورد نظر برای کمک به آنها برای اعمال این قانون،

۶. تعیین اقدامات خاص برای ضمانت اجرای هریک از گزینه‌های پیشنهادی،

۷. توضیح چگونگی مطابقت قانون پیشنهادی با قوانین موجود،

۸. تهیه خلاصه‌ای از تغییراتی که تحت تأثیر مشورت‌ها انجام شده است،

۹. اشاره به چگونگی نظارت و ارزشیابی اجرای قانون.^۱

۲-۳. آلمان

پارلمان دولت فدرال جمهوری آلمان از دو مجلس تشکیل شده است: مجلس ملی (بوندستاگ)^۲ که نمایندگان آن در انتخاباتی سراسری و مستقیم با رأی مخفی مردم انتخاب می‌شوند، و مجلس فدرال (بوندسرات)^۳ که مرکب است از نمایندگانی که توسط دولت‌های ایالتی منصوب می‌شوند.^۴

۱. سعید، پدram، راهنمای سیاستگذاری در قانونگذاری: بررسی الگوی «ارزیابی تأثیرات قانون، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره چهارم، ۱۳۸۲، ص ۷-۲۲۶.

2. Bundestag
3. Bundesrat

۴. ال مدکس، پیشین، ص ۲۴.

**الف) فرایند**

در قوه مقننه این کشور، فرایند تصویب قانون می‌تواند از سوی دولت فدرال، نمایندگان مجلس ملی یا نمایندگان مجلس دولت‌های ایالتی آغاز شود.^۱ معمولاً دولت فدرال قانونگذاری را آغاز و وزیر دیصلاح، پیش‌نویس^۲ را به دفتر صدراعظم تقدیم می‌کند. لایحه در کابینه به تصویب می‌رسد و به یک مصوبه دولتی تبدیل و سپس به مجلس فدرال ارسال می‌شود.^۳

همچون بسیاری از نظام‌های قانونگذاری، در آلمان نیز بخش عمده‌ای از ابتکار قانونگذاری توسط دولت صورت می‌گیرد. تقریباً ۸۰ درصد مصوبات قانونی مجلس را لوایح دولتی تشکیل می‌دهد. نزدیک به ۵۰ درصد از لوایح ارائه شده توسط دولت به تصویب می‌رسد، درحالی که کمتر از ۴۰ درصد طرح‌های نمایندگان تصویب می‌شود.^۴

بر این اساس، در هر وزارتخانه، بخش‌ها و اشخاصی وجود دارند که وظیفه آنها تهیه پیش‌نویس قانون، در صورت ضرورت است. برنامه دولت در شروع هر دوره پارلمانی، که پروژه‌های سیاسی عمده دولت برای چهار سال آتی است، نیز می‌تواند منشأ قانونگذاری از سوی دولت باشد. ابتکار قانون از سوی دولت ممکن است برپایه احکام صادره از دادگاه‌های عالی باشد. هرگاه دادگاه قانون اساسی فدرال یک قانون

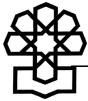
۱. شیروی، پیشین، ص ۲۴۴.

2. Draft of the Head of Section.

۳. زارعی، پیشین، ص ۳۸۲-۳۸۳؛ همچنین ر. ک به:

Kurian, G. H. (ed.) (1998), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislators*, London: Fitzroy Dearborn Publishers, Vol. 1, pp. 272-273.

۴. اولسون، پیشین، ص ۱۳۴.



عادی را با اصول قانون اساسی مغایر اعلام کند یا از احکام صادره از «دیوان عالی فدرال» معلوم شود که ماده خاصی سبب نزاع و اختلاف است، رؤسای بخش‌ها در وزارتخانه‌ها، که در امر تدوین لایحه تخصص و تبحر لازم را دارند، اقدام به تهیه پیش‌نویس لایحه می‌کنند. گروه‌های پارلمانی نیز می‌توانند از طریق وزارتخانه‌ها و طبق رویه پیشگفته اصلاح قوانین را پیگیری کنند.^۱

چنانچه مجلس فدرال بخواهد موضوعی را پیشنهاد دهد، این امر باید از سوی یک گروه پارلمانی^۲ یا پنج درصد از اعضای مجلس ملی ارائه شود.

ب) شرایط

• طرح‌ها باید به ضمیمه یادداشتی توضیحی ارائه شود.

• طرح‌ها باید واضح باشد.

• طرح‌ها باید همراه با مقدمه توجیهی باشد.

• طرح‌ها باید واضح و منطبق با قانون اساسی و دیگر متون قانونی باشد.

کمیتة امور تقنینی مجلس ملی نیز مسئول بررسی موارد مذکور است.^۳

در این فرایند، نقش واحدهای تحقیقاتی و گروه‌های ذینفع مهم و اساسی است. نهاد تحقیقاتی مجلس فدرال آلمان که در سال ۱۹۴۹ در کتابخانه این مجلس شکل گرفت دارای یازده بخش تحقیقاتی است که وظیفه اصلی آنها حمایت از نمایندگان در تصمیم‌گیری‌ها، از جمله تدوین طرح، از طریق ارائه اطلاعات تخصصی، تحلیل‌ها و

۱. زارعی، پیشین، ص ۳۸۵.

2. Parliamentary Group

3. German Bundestag/ Committees, <http://www.bundestag.de/ht/docse/comm.ittees/a06/index.html>



نظرات فنی است.^۱

رئیس بخش در وزارتخانه‌های مربوطه از گروه‌های ذینفع جهت مبادله اطلاعات و نظرات دعوت می‌کند. پارلمان در مواجهه با این نظرات و ترتیب اثر دادن به آنها استقلال دارد. مجموعاً ۶۰۰۰ کارشناس و مشاور متخصص در کمیته‌های مشورتی علمی، کمیسیون‌ها و کمیته‌های تخصصی پارلمان فعالیت می‌کنند. این کانال مناسبی برای آگاهی از نظرات کسانی است که از قوانین پیشنهادی متأثر می‌شوند.

انطباق پیش‌نویس قانون پیشنهادی با قوانین عادی موجود برعهده دادگستری است. به همین علت، پس از تکمیل مراحل بررسی پیش‌نویس در وزارتخانه‌های مربوطه طرح در نهایت به وزارت دادگستری ارجاع می‌شود تا هماهنگی لازم صورت گیرد.^۲

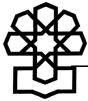
۲-۴. ایالات متحده آمریکا

در این کشور، قوه مقننه متشکل از مجلس سنا و نمایندگان است که در کنار یکدیگر کنگره آمریکا نامیده می‌شوند. تعداد نمایندگان هر ایالت در مجلس نمایندگان آمریکا با وسعت و جمعیت آن ایالت متناسب است و تعداد نمایندگان هر ایالت در مجلس سنا دو نفر است.^۳

۱. عالی‌ه ارفعی، «مقایسه شیوه تهیه و ارائه طرح در برخی نظام‌های قانونگذاری»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۹۹۶، ۱۳۸۷، ص ۱۱.

۲. زارعی، پیشین، ص ۸-۳۸۴.

3. Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, "United States", in Kurian, , George Thomas (ed.), World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures (London: Fitzroy Publishers, 1998), Vol. 2, pp. 715-713.



الف) فرایند

گرچه مطالعه نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا نشانگر آن است که کابینه، به‌طور کلی، بر تولیدات پارلمان در عرصه قانونگذاری، کنترلی همه‌جانبه دارد، اما استثنای مهم این قاعده، نظام قانونگذاری است.^۱ در این نظام فقط اعضای کنگره از حق ابتکار قانون برخوردارند،^۲ اما این پیشنهادها منشأهای گوناگون دارد:

۱. یک نماینده یا سناتور،

۲. گروه‌ها و مؤسسات سازمان‌دهی شده خصوصی،

۳. هریک از شهروندان،

۴. دولت.

در دو شق آخر، طرح پیشنهادها در مجلس، در نهایت، از طریق نمایندگان یا سناتورها خواهد بود و به این ترتیب است که روند وضع قانون آغاز می‌شود. بسیاری از قوانین کارا و سودمند آمریکا به این دو روش وضع می‌شوند که از دلایل آن می‌تواند توجه ویژه این نهادها به قوانین مربوط به منافع خود و در اختیار داشتن افراد و امکانات لازم برای تدوین قوانین باشد. به این ترتیب، این نهادها در واکنش به مسائل مربوط به منافع خود از امکانات لازم برای تدوین قانون بهره می‌گیرند.

همان‌گونه که گفته شد، حق ابتکار و وضع قانون منحصر به کنگره است که البته پیشنهاد قوانین از منشأهای مختلف انجام می‌شود. در این میان نقش دولت از طریق مصوبات «یادآوری»^۳ که به کنگره تقدیم می‌کند مشخص می‌شود. این مصوبات به

۱. اولسون، پیشین، ص ۱۳۷.

۲. ال مدکس، پیشین، ص ۱۱۲.



همان شکل یا پس از باز تدوین، جهت تصویب، به جریان گذاشته می‌شود. نمایندگان می‌توانند به شورای قانونگذاری مجلس نمایندگان یا سنا پیشنهاد کنند تا صورت و زبان تقنینی این دست مصوبات را اصلاح کند. در حال حاضر «تعامل با قوه مجریه»^۱ یکی از منابع کارآمد برای پیشنهادهای تقنینی است. این تعامل اغلب از طریق پیام یا نامه یکی از اعضای کابینه، رئیس یک نهاد مستقل، یا رئیس‌جمهور است که وی پیش‌نویس طرح پیشنهادی خود را به رئیس مجلس نمایندگان یا سنا می‌دهد. بسیاری از وزارتخانه‌ها و نهادهای مستقل مشاوران تقنین دارند که وظیفه آنها تدوین لوایح است. این لوایح جهت تصویب به کنگره ارجاع می‌شود تا در صورت صلاحدید اقدام به تصویب نماید. همچنین، پیامی که رئیس‌جمهور برای تصویب بودجه سالیانه به مجلس می‌دهد از این حیث حائز اهمیت است؛ زیرا این پیام به همراه نظرات خبرگان وزارتخانه‌های مختلف به کمیته‌های تخصیص مجلس نمایندگان و سنا تقدیم می‌شود که مقدمه و مبنایی برای تدوین لوایح تخصیص بودجه از سوی این کمیته‌ها است.^۲

ب) موضوع و شرایط

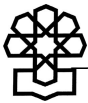
• **شرایط شکلی و فنی:** نیازی نیست این طرح به شکل خاصی ارائه شود بلکه می‌تواند دست‌نویس باشد که در این صورت باید توسط طراح و مبتکر، که مدافع و حامی^۳ طرح نامیده می‌شود، امضا گردد.

تدوین قوانین و مقررات هنری است که مهارت، دانش و تجربه را به خدمت

1. Executive communication

2. Johnson, Charles W.(2000), "HOW OUR LAWS ARE MADE" Accessed at <http://thomas.loc.gov/home/hol am.txt>.

3. Sponsor



می‌گیرد. از این‌رو، تدوین قوانین گاه محصول مطالعه چندین سال نهادهای منصوب رئیس‌جمهور یا دیگر اعضای کابینه است. قانون آیین دادرسی اداری و قانون رسیدگی نظامی از جمله این موارد است. در کمیته‌های پارلمانی نیز وضع چنین است و در برخی موارد چند سال را صرف مطالعات مربوط به تدوین قوانین می‌کنند.^۱

• **شرایط ماهوی:** دفتر مدیریت و بودجه فدرال آمریکا برای بررسی سیاستگذاری در امر تقنین دستورالعملی^۲ را تهیه کرده است که نکات زیر در آن قابل توجه است:

۱. **بیان نیاز:** باید ضرورت تدوین طرح را تحلیل کرد.

۲. **بررسی رویکردهای جایگزین:** مبتکر طرح یا لایحه باید سایر راه‌حل‌های موجود را که لزوماً به‌صورت قانون نیست، بررسی کرده و به‌صراحت دلیل خود را مبنی بر اینکه ارائه راه‌حل قانونی بهترین وسیله است بیان دارند.

۳. **تحلیل منافع و هزینه‌ها:** منافع و هزینه‌های هر کدام از گزینه‌ها باید در مقایسه با اقدام نکردن در آن باره محاسبه شود.

۴. **تحلیل تأثیرات توزیعی و عدالت:** در مواردی که تأثیرات توزیعی اهمیت دارد باید گزینه‌های مختلف تا جایی که ممکن است به‌صورت کمی که شامل میزان احتمال و حدود تأثیر بر گروه‌های خاص است بررسی شوند. ممکن است برخی قانونگذاری‌ها تأثیرات بلندمدت یا کوتاه‌مدت داشته باشند که در این صورت

1. Johnson, Charles W.(2000), "HOW OUR LAWS ARE MADE" Accessed at <http://thomas.loc.gov/home/hol am.txt>.

۲. این شرایط ماهوی که بیشتر رویکرد اقتصادی دارد مزید بر دیگر شرایط ماهوی مانند انطباق بر قانون اساسی، قوانین عادی از پیش موجود و ... است که در صفحه ۲۶، تحت عنوان «نکاتی در باب شرایط ماهوی طرح‌ها و لوایح» به آن می‌پردازیم.



جمع‌آوری اطلاعات مربوط به این تأثیرات اهمیت دارد.^۱

در این سطح، نقش نهادهای ویژه کمکرسانی به طرح‌های نمایندگان در سطح فدرال و ملی چشمگیر است. در غالب مجالس فدرال، افزون بر دستورالعمل‌های خاصی که چگونگی تنظیم و تدوین طرح‌های نمایندگان را مشخص می‌کند، نهادهای ویژه‌ای برای راهنمایی نمایندگان در تهیه پیش‌نویس طرح در سطح شکلی و ماهوی وجود دارد. اداره خدمات قانونگذاری (ایالت کلورادو) و کمیسیون تحقیقات قانونگذاری (ایالت کنتاکی) از این موارد است. مواردی که باید در پیش‌نویس توضیح داده شود، تاریخچه و سابقه موضوع، تغییر مواد موجود یا افزودن مواد جدید از جمله مواردی است که این نهادها در تحلیل‌های خود در اختیار نمایندگان قرار می‌دهند. در سطح ملی می‌توان از «دفتر مشورتی قانونگذاری» یاد کرد که به مجلس نمایندگان در ارائه طرح یاری می‌رساند. «دفتر مشورتی قانونگذاری در سنا» نیز وظیفه مشابه نهاد پیشین را در مجلس سنا ایفا می‌کند.^۲

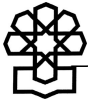
۵-۲. نکاتی در باب شرایط ماهوی طرح‌ها و لوایح

الف) انطباق طرح‌ها و لوایح با قانون اساسی

قانون اساسی به‌عنوان قانون اصلی و برتر در سلسله‌مراتب منابع حقوقی اهدافی دارد که از جمله مهم‌ترین آنها کنترل حاکمان و حکومت‌شوندگان است. وجود چنین قانونی در رأس ایجاب می‌کند قوانین دیگر بدان پایبند باشند و از آنها تخطی نکنند. بنابراین

۱. پدرام، پیشین، ص ۲۲۵.

۲. ارفعی، پیشین، ص ۸-۹.



مقدمه، غیرمنطقی نیست اگر بگوییم طرح‌ها و لوایح از بدو امر تا خاتمه باید از حیث محتوا و رویه پیرو قانون اساسی باشند.

ب) انطباق طرح‌ها و لوایح با قوانین از پیش‌موجود

محتوای طرح‌ها و لوایحی که وضع می‌شوند نباید مغایر با قوانین از پیش‌موجود باشد که اگر چنین باشد، انسجام قوانین در نظام حقوقی زیر سؤال می‌رود. بدیهی است آن دسته از قوانین که به قصد اصلاح قوانین موجود وضع شده‌اند منصرف از این بحث هستند. بدیهی است که وجود قوانین متعارض در نظام حقوقی نشانگر ضعف است، ازاین‌رو باید با ابزارهای مختلف مانع از بروز آن شد.

ج) انطباق طرح‌ها و لوایح با معاهدات بین‌المللی

از آنجا که زیست هر کشوری در انزوا و به دور از تعامل با کشورهای دیگر ممکن و مقدور نیست، ازاین‌رو، دولت‌ها در عرصه بین‌المللی خود را متعهد به تعهداتی می‌کنند تا خواسته‌های خود را به خواسته‌های بین‌المللی نزدیک کنند. با این وصف، اگر قانونگذاری بدون ملاحظه آن دست از معاهدات بین‌المللی باشد که دولت عضو آن است ممکن است پیامدهای ناگواری در عرصه بین‌المللی به‌بار آورد.

د) انطباق طرح‌ها و لوایح با آرای وحدت رویه قضایی

قانونگذاری بدون عنایت به آرای وحدت رویه قضایی به مضاعف شدن قوانین و گاه تناقض‌گویی تقنینی می‌انجامد. ازاین‌رو، بر نهادهای مبتکر قانون و قانونگذاری است که حتی‌الامکان از وجود این آرا مطلع باشند و پس از مطالعه این آرا اقدام به طرح آن



نمایند تا نقص و عیبی از این حیث متوجه قانونگذاری نباشد.^۱

نظارت بر محتوای طرح‌ها و لوایح از جهات پیشگفته نیز امری جدی است که در کشورهای مختلف با تشکیل شورای پارلمانی^۲ پیگیری می‌شود.

• نکاتی در باب شرایط شکلی طرح‌ها و لوایح: از رهگذر مطالعه تطبیقی، نکات و شرایطی برای تدوین طرح‌ها و لوایح شناسایی می‌شود که این ضمیمه بدان‌ها اختصاص دارد:

۱. اساس و شالوده قانون باید در مقدمه بیاید،
۲. مفاد کلی باید در ابتدا قید شود،
۳. مفاد جزئی و استثنایی پس از آن بیاید،
۴. مواد را باید با حروف عربی شماره‌گذاری کرد،
۵. برای جلوگیری از اطاله مواد می‌توان آنها را به دو بخش تقسیم کرد و بخش‌های فرعی را نیز با حروف عربی مشخص کرد،
۶. ممکن است مواد یا مواد فرعی نیاز به تبصره داشته باشند که باید با حروف ایتالیک مشخص شود،
۷. اگر تبصره‌ها خود مشتمل بر تبصره‌های جزئی‌تر باشند می‌توان آنها را با حروف رومی مشخص کرد،
۸. باید از درج جملات طولانی خودداری نمود.^۳

۱. برای مطالعه بیشتر در این باب ن.ک. به:

Crabbe, V. C. R. A. C. (1994), *Legislative Drafting*, Cavendish Publishing Limited, pp. 57, 164-8.

2. Parliamentary Counsel

۳. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ن.ک. به:



جمع‌بندی و پیشنهاد

از رهگذر مطالعه نظام داخلی و مقایسه آن با نظام پارلمانی کشورهای مختلف نتایجی به دست می‌آید که قابل تأمل است. اولین نکته اینکه شکل دولت، اعم از پارلمانی، ریاستی، نیمه‌ریاستی، نقش بسزایی در مطالعاتی از این دست دارد. نکته مشترک در غالب این نظام‌ها آن است که اختیار پیشنهاد از سوی نمایندگان مجلس (یا مجلسین) و دولت، از حیث موضوع، شرایط و فرایند بررسی پیشنهادات متفاوت است. برای نمونه، در نظام ریاستی، مانند آمریکا، که تفکیک قوا تقریباً به شکل مطلق جریان دارد، ابتکار قانونگذاری تنها با پارلمان است، گرچه موارد استثنایی نیز وجود دارد و یکی از موارد آن پیام سالیانه کنگره است که پارلمان را موظف می‌کند سیاست‌های مندرج در پیام سالیانه را در طرح‌ها بگجانند. در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی، این رویه انعطاف بیشتری دارد و دولت در کنار پارلمان می‌تواند مبتکر و پیشنهاددهنده قانون باشد.

از حیث موضوعی، آنچه کشورهای مختلف را از هم متمایز می‌کند، بحث پیشنهادات مالی است که در برخی از کشورها منحصر به دولت است و در برخی دیگر منحصر به پارلمان. در قانون اساسی ایران نیز چنین تفکیکی را می‌توان درخصوص لایحه بودجه مشاهده کرد که در ایران، مستفاد از اصل ۵۲ قانون اساسی، تعامل میان دولت و پارلمان مشهود است، به این معنا که دولت لایحه بودجه را تهیه و برای رسیدگی به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند.

از حیث شرایط شکلی، طرح یا لایحه مقید به اصول و ضوابطی است که باید در

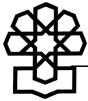
W. P. M. K. (1943), "Drafting of Legislation and Regulations", The University of Toronto Law Journal, Vol. 5, No. 1, pp. 168-171



تدوین به آنها توجه کرد. آنچه در قوانین و مقررات سایر کشورها وجود دارد، تکیه بر مقدمه توجیهی، افزون بر دلایل موجهه ارائه طرح یا لایحه است. درواقع، امکان‌سنجی طرح یا لایحه و برآورد هزینه‌های مربوط به آنها، در نظام‌های حقوقی کشورهای مختلف از اهمیت بسیار برخوردار است. «بررسی الگوی ارزیابی تأثیرات قانونگذاری» (RIA) از جمله ابزارهایی است که برای رسیدن به این مقصود طراحی شده است. این الگو که شیوه‌ای برای ارتقای مبنای تجربی تصمیم‌گیری در قانونگذاری است در کنار دیگر ابزارها مانند اظهارنظر کارشناسی، ملاحظات سیاسی، اتفاق نظر افراد و گروه‌های ذینفع و مطالعات تطبیقی توجه بسیاری از کشورها را به‌خود جلب کرده است. این در حالی است که در نظام حقوقی ایران، این مسئله کم‌رنگ است و باید اصلاحات لازم در نظام قانونگذاری در این خصوص عملی شود.

از حیث شرایط ماهوی، در نظام حقوقی کشورهای مختلف، قوانین باید تابع قانون اساسی، به‌عنوان قانون برتر در سلسله مراتب قانونی و نیز برخی اصول پذیرفته شده‌ای باشند که در نظام‌های حقوقی مختلف متفاوت است. در نظام حقوقی ایران این مسئله به‌خوبی رعایت شده است و در قانون اساسی، قوانین عادی و دستورالعمل‌ها بر پابندی به موازین شرعی، اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و مواردی از این دست تأکید شده است.

از حیث فرایند، ابتکار قانونگذاری نمایانگر بُعد مشارکتی قوه مقننه و مجریه و نه تداخل قوا است. امروزه بنا به دلایل عدیده، از جمله پیچیدگی مسائل و تخصص‌گرایی، فرصت محدود مجالس برای پیشنهاد طرح و...، تعداد لوایح پیشنهادی بر طرح‌ها فزونی یافته است. در این میان، نکته اساسی و مهم، تعیین این جایگاه و حفظ نقش

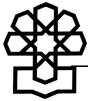


محوری پارلمان در امر قانونگذاری است، به‌گونه‌ای که پارلمان در حاشیه فرایند قانونگذاری قرار نگیرد و همواره رکن قانونگذاری باشد. در نظام حقوقی ایران، این رابطه تنها در تقدیم لایحه خلاصه می‌شود و درخصوص طرح‌ها، رابطه میان قوه مقننه و مجریه ناچیز است و تنها به ارائه نسخه‌ای از طرح به وزیر یا وزرای مربوط و دعوت از ایشان در جلسات کمیسیون و مجلس خلاصه می‌شود. بنابراین، روابط قوا در حوزه بررسی طرح‌ها و لوایح ضعیف است و همین امر باعث پراکندگی قوانین و مقررات می‌شود. حال آنکه، عدم تدوین قوانین و مقررات تکراری، که یکی از شرایط مهم است، تا حدودی در سایه این تعامل و تبادل تأمین می‌شود. بنابراین، مطلوب است قوانین به‌گونه‌ای اصلاح شود تا تعامل میان نهادهای پیشنهاددهنده قانون و نهادهای مبتکر قانون تقویت شود.

افزون براین، در کشورهای مختلف رابطه‌ای نزدیک میان مجلس و نهادهای تحقیقاتی وجود دارد که در ساختار تقنینی ما از آن غفلت شده است. از این‌رو، پیشنهاد می‌شود سازوکاری جامع جهت همکاری و هماهنگی میان نهاد تقنین و نهادهای پژوهشی تدوین شود تا طرح‌ها و لوایح شرایط کمی و کیفی لازم را دارا باشند و از صرف هزینه و مخارج بیهوده جلوگیری شود. بهتر است هزینه‌ها صرف تهیه قوانین کارآمد شود نه اجرای قوانینی که کارایی ندارند. همچنین، با تقویت پایه‌های تدوین طرح‌ها و لوایح است که استرداد آنها به بحثی کاملاً حاشیه‌ای تبدیل می‌شود که تنها در شرایط گریزناپذیر می‌توان به آن متوسل شد.



۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۵۸/۱/۴.
۲. الیوت، کاترین و ورنون، کاترین، *نظام حقوقی فرانسه*، مترجم: بیگزاده، صفر، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۳. اولسون، دیوید ام. *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری*، ترجمه: علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۴. بیگزاده، صفر، *شیوه‌نامه نگارش قانون*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۲.
۵. زارعی، محمدحسین، *مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۶. سعید، پدram، «راهنمای سیاستگذاری در قانونگذاری: بررسی الگوی «ارزیابی تأثیرات قانون»»، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره ۴۰، ۱۳۸۲.
۷. شیروی، عبدالحسین، *حقوق تطبیقی*، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، چاپ پنجم، ۱۳۸۵.
۸. طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، *حقوق اساسی*، تهران، میزان، چاپ نهم، ۱۳۸۶.
۹. قاضی، ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران، دادگستر، چاپ هفتم، ۱۳۸۰.
۱۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. مزی، مایکل، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن وکیلان، مجلس و پژوهش، شماره ۵۲، ۱۳۸۵.
۱۲. مدکس، رابرت ال، *قوانین اساسی کشورهای جهان*، ترجمه ترابی، مقداد، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۱۳. مویل، کوئن جی، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، ترجمه: حسن وکیلان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۹۴۲۶، دی‌ماه ۱۳۸۷.



۱۴. هاشمی، محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: دادگستر، جلد دوم، چاپ پنجم، ۱۳۸۰.

15. Crabbe, V. C. R. A. C, *Legislative Drafting*, Cavendish Publishing Limited, 1994.
16. Le Sueure, Andrew, Sunkin, Maurice, *Public Law*, London: Longman, 1997.
17. Kurian, G. H. (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislators*, London: Fitzroy Dearborn Publishers, 1998.
18. Pereira, Carlos and Maeller, Bernardo, "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, Spring 2004, Number 1.
19. Johnson, Charles W, "HOW OUR LAWS ARE MADE" Accessed 2000, at <http://thomas.loc.gov/home/hol am.txt>.
20. W. P. M. K., "Drafting of Legislation and Regulations", *The University of Toronto Law Journal*, 1943, Vol. 5, No. 1.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۸۴۰

عنوان گزارش: ابتکار قانونگذاری؛ بررسی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی
درخصوص چگونگی ارائه طرح‌ها و لوایح قانونی

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)

تهیه و تدوین‌کنندگان: آزاده‌السادات طاهری، فائزه عامری، احمد مرکز مال‌میری

ناظر علمی: حسن وکیلان

متقاضی: لطف‌ا... فروزنده (قائم مقام مرکز پژوهش‌ها)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. ابتکار قانونگذاری

۲. طرح

۳. لایحه

۴. آیین‌نامه داخلی مجلس

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۶/۱۰