

اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟

بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه

در ابتکار قانونگذاری

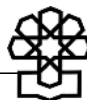
گروه: مطالعات محیط کسب و کار
دفتر: مطالعات حقوقی

کد موضوعی: ۳۲۰
شماره مسلسل: ۱۳۰۰۲
خردادماه ۱۳۹۲

به نام خدا

فهرست مطالب

| | |
|---------|---|
| ۱..... | چکیده..... |
| ۲..... | مقدمه..... |
| ۵..... | ۱. بررسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران..... |
| ۱۲..... | ۲. بررسی نظام قانونگذاری در برخی از کشورها..... |
| ۱۷..... | ۳. بررسی موردی دوره هشتم مجلس شورای اسلامی..... |
| ۲۲..... | جمع‌بندی و نتیجه‌گیری..... |
| ۲۴..... | منابع و مآخذ..... |



اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری

چکیده

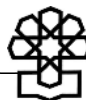
موضوع اصلی این نوشتار، تأکید بر این قاعده پذیرفته شده در مطالعات قانونگذاری است که ابتکار قانونگذاری «باید» از طریق قوه مجریه (در قالب لایحه) صورت گیرد، چنان‌که بررسی‌های آماری در دیگر کشورها نیز مؤید التزام به این گزاره در واقع و در عمل است. به دلایل مختلف، نقش پارلمان پس از تقدیم لایحه توسط دولت آغاز می‌شود و معکوس شدن این مراتب (یعنی اولویت ابتکار قانونگذاری به وسیله طرح نمایندگان مجلس) آسیب‌هایی جدی برای کیفیت قانونگذاری و قانون در پی خواهد داشت. به‌طور خاص در این گزارش، نظام قانونگذاری در سال پایانی مجلس هشتم مورد نقد و بررسی قرار گرفته است که با وقوع پدیده‌ای کم‌نظیر، تعداد طرح‌های ارائه شده از لوائح پیشی گرفت. بررسی دقیق‌تر این پدیده می‌تواند حاوی نکاتی قابل استفاده برای قانونگذاران باشد. اعمال صحیح صلاحیت تقنینی، بررسی و رسیدگی دقیق و کارشناسانه به لوائح تقدیمی از جانب دولت و تصویب آنهاست.

مقدمه

قانونگذاری، فرآیندی 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 تحقق پیوسته است. از مهمترین دلایل چنین وضعیتی، ساختار و نوع عملکرد قوای مقننه و مجریه است. به این شرح که امروزه، دولت‌ها به‌دلیل برخورداری از دیوانسالاری گسترده و بدنه کارشناسی و متخصصان متعدد، قادر به تهیه پیشنهادهای تقنینی در حوزه‌های مختلف هستند، اما قوای مقننه از کارشناسان و متخصصانی معدودتر با ساختاری بسیار محدودتر از قوه مجریه برخوردارند.

دلیل مهم دیگر اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، به دسترسی دولت به اطلاعات و همچنین برخورداری از بانک اطلاعاتی - آماری بازمی‌گردد. قانونگذاری اصولی، با استفاده از آمارهای دقیق و قابل اتکا امکانپذیر است. از آنجا که بنا به ماهیت ساختارهای سیاسی، دولت از مزیت دسترسی به آمار و اطلاعات و پیش از آن، تولید آمار و اطلاعات براساس نظام آماری برخوردار است، طبعاً شکل‌گیری قانون را باید اصولاً و تا حد امکان، منوط به ارائه لایحه از سوی دولت دانست.

قانون اساسی صرفاً چارچوبی رسمی را برای فعالیت قوای مقننه و مجریه



فراهم می‌کند. اما چنان‌که برخی 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 به‌دست می‌آورد. در برخی کشورها، این توفیق و تفوق چشمگیر قوه مجریه به ۱۰۰ درصد نیز نزدیک می‌شود.^۱ مسئله‌ای که در این نوشتار به‌طور خاص مورد توجه قرار گرفته این است که با آنکه در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران نیز این قاعده کم‌وبیش رعایت شده است، در سال پایانی دوره هشتم، تعداد طرح‌ها به‌نحو چشمگیری بر تعداد لوایح فزونی گرفته است. تحلیل این پدیده - که می‌توان آن را پدیده کم‌نظیر در نظام‌های قانونگذاری دانست - بهانه نگارش این مقاله است. در قسمت اول این نوشتار، به بررسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران از حیث آماری خواهیم پرداخت. قسمت دوم، به بررسی نظام‌های قانونگذاری دیگر کشورها اختصاص دارد، در قسمت سوم، به‌طور خاص به بررسی دوره دیگر قانونگذاری پرداخته‌ایم. در این نوشتار بررسی عملکرد قانونگذاری و تحلیل آماری با استفاده از دو روش زیر صورت خواهد پذیرفت:

۱. به نقل از: دیوید ام. اولسون و فیلیپ نورتون، «قوه مقنن در گذار دمکراتیک»، در: حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۴۹. چنان‌که اولسون در جای دیگری تأکید می‌کند: «در بیشتر کشورها در ظاهر قاعده ۹۰ درصد حاکم است»: بدین معنا که ابتکار ۹۰ درصد قوانین از سوی قوه مجریه است و این قوه به ۹۰ درصد خواسته‌هایش دست می‌یابد. ر. ک.: دیوید ام اولسون، *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری: دیدگاهی مقایسه‌ای*، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۲۰۷.

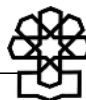
نخست: روش آمار توصیفی: در این روش، درصد فراوانی تعداد طرح‌ها و لوایح و روند تغییرات آن در قانونگذاری در مجلس ایران و برخی از کشورها بررسی می‌شود و سهم طرح در وضع قانون مشخص می‌شود.

دوم: روش آمار تحلیلی: در این روش از شاخصی که آن را «شاخص ابتکار قانونگذاری» نامیده‌ایم استفاده می‌شود. این شاخص نشانگر آن است که به ازای یکصد لایحه در دستور کار مجلس، چند طرح در جریان کار قرار دارد. به هر میزان که این شاخص به عدد ۱۰۰ نزدیک باشد، نشان‌دهنده برابری تعداد طرح‌ها و لوایح است و هر میزان از عدد ۱۰۰ کمتر باشد، می‌توان گفت تعداد لوایح بر طرح‌ها پیشی گرفته است و هر چقدر از عدد ۱۰۰ بیشتر باشد تعداد طرح‌ها فزونی دارد. با استفاده از منطق آماری می‌توان در سه بازه عددی زیر این شاخص را متصور دانست:

۱. بین ۰ تا ۹۰؛ در این حالت قانونگذاری عمدتاً از مسیر لایحه صورت می‌پذیرد. گرایش به حد پایین طبقه یا صفر، نشان‌دهنده برتری ابتکار قانونگذاری برمبنای پیشنهاد‌های دولت (قانونگذاری لایحه - بنیان) است.

۲. بین ۹۰ تا ۱۱۰؛ در این صورت می‌توان گفت تعادل نسبی بین تعداد طرح‌ها و لوایح برقرار است و دستگاه قانونگذاری از پیشنهاد‌های مجلس و دولت به نحو نسبتاً برابر استفاده کرده است.

۳. بین ۱۱۰ تا ۲۰۰؛ این ارقام نشان‌دهنده فزونی تعداد طرح‌ها بر لوایح است و گرایش به حد بالای طبقه یا عدد ۲۰۰، نشان‌دهنده برتری ابتکار قانونگذاری برمبنای پیشنهاد‌های نمایندگان (قانونگذاری طرح - بنیان) است.



۱. بررسی نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران

تعداد لوایح و طرح‌های تبدیل شده به قانون و همچنین تعداد قوانین مصوب در هفت دوره قانونگذاری، در جدول ۱ قید شده است.

جدول ۱. سیمای قانونگذاری در هفت دوره مجلس شورای اسلامی

| دوره مجلس | مجموع قوانین | لوايح تبدیل شده به قانون | طرح‌های تبدیل شده به قانون | درصد لوايح | درصد طرح‌ها | شاخص نسبت طرح |
|----------------------|--------------|--------------------------|----------------------------|------------|-------------|---------------|
| اول ^(۱) | ۳۷۰ | ۲۷۹ | ۹۱ | ۷۵/۴۱ | ۲۴/۵۹ | ۳۳ |
| دوم ^(۲) | ۳۱۶ | ۲۵۸ | ۵۸ | ۸۱/۶۵ | ۱۸/۳۵ | ۲۲ |
| سوم ^(۳) | ۲۵۶ | ۱۳۶ | ۱۲۰ | ۵۳/۱۳ | ۴۶/۸۸ | ۸۸ |
| چهارم ^(۴) | ۳۴۲ | ۲۲۹ | ۱۱۳ | ۶۶/۹۶ | ۳۳/۰۴ | ۴۹ |
| پنجم ^(۵) | ۳۵۹ | ۲۵۰ | ۱۰۹ | ۶۹/۶۴ | ۳۰/۳۶ | ۴۴ |
| ششم ^(۶) | ۳۹۶ | ۳۰۸ | ۸۸ | ۷۷/۷۸ | ۲۲/۲۲ | ۲۹ |
| هفتم ^(۷) | ۳۳۳ | ۲۳۴ | ۹۹ | ۷۰/۲۷ | ۲۹/۷۳ | ۴۲ |
| کل هفت دوره | ۲۳۷۲ | ۱۶۹۴ | ۶۷۸ | ۷۱/۴۲ | ۲۸/۵۸ | ۴۰ |

(۱) برگرفته از: مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی دستور جلسات مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول، ۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۶۴، تهران: اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۶۵.

(۲) برگرفته از: مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره دوم، ۷ خرداد ۱۳۶۲ تا ۶ خرداد ۱۳۶۷، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۶۹.

(۳) برگرفته از: مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره سوم، ۷ خرداد ۱۳۶۷ تا ۶ خرداد ۱۳۷۱، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۷۴.

(۴) برگرفته از: مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره چهارم، ۷ خرداد ۱۳۷۱ تا ۶ خرداد ۱۳۷۵، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۷۷.

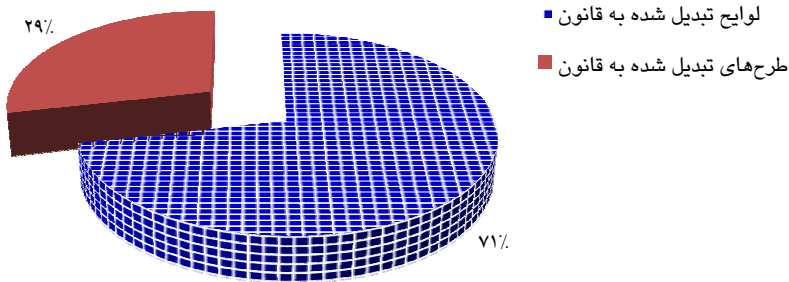
(۵) برگرفته از: مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره پنجم، ۷ خرداد ۱۳۷۵ تا ۶ خرداد ۱۳۷۹، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۷۹.

(۶) برگرفته از: مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره ششم، ۷ خرداد ۱۳۷۹ تا ۶ خرداد ۱۳۸۳، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۸۴.

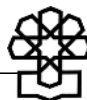
(۷) برگرفته از: مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، ۷ خرداد ۱۳۸۳ تا ۶ خرداد ۱۳۸۷، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۸۷.

جدول ۱، نمایی از فعالیت تقنینی مجلس شورای اسلامی در هفت دوره مجلس را به نمایش می‌گذارد. چنان‌که قابل مشاهده است، از مجموع ۲۳۷۲ مصوبه مجلس، تنها ابتکار ۲۸ درصد از آنها به صورت طرح بوده است؛ به بیان دیگر، به ازای هر ۱۰۰ لایحه، ۴۰ طرح در دستور کار مجلس قرار گرفته و به قانون تبدیل شده است. چنان‌که در ستون مربوط به شاخص طرح قابل مشاهده است، بجز دوره سوم که شاخص طرح به عدد ۹۰ نزدیک شده است، در بقیه دوره‌ها این شاخص کمتر از عدد ۵۰ است.

نمودار ۱. نمایی از وضعیت لوایح و طرح‌های تبدیل شده به قانون

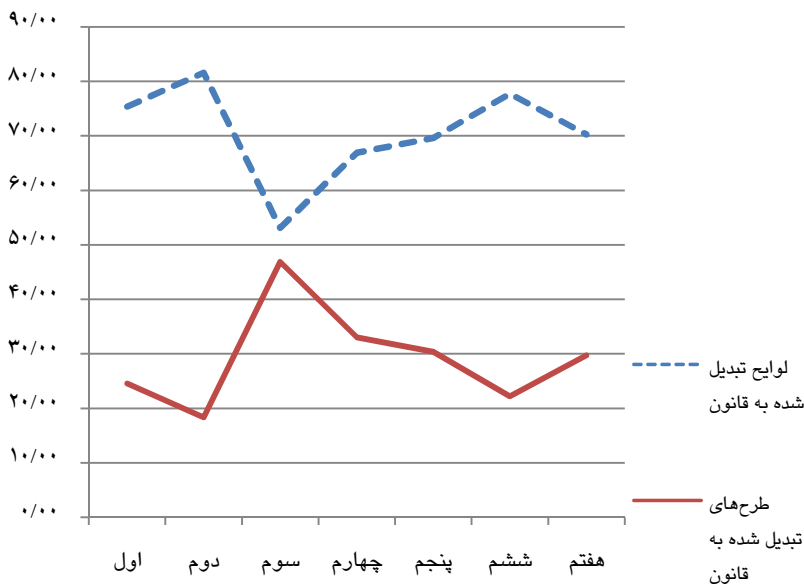


پدیده دیگری که در ارقام مندرج در جدول ۱ و نمودار ۱ قابل توجه است، سیل پیشنهاد‌های تقنینی در سال ابتدایی هر دوره، به‌ویژه لوایح، است. به نظر می‌رسد انگیزه نمایندگان مجلس برای تقنین در سال آغاز هر دوره با همکاری دولت در ارائه لوایح متعدد همراه می‌شود. گرچه باید سهم تصویب طرح‌ها و لوایح معطل مانده از



دوره پیشین که سبب افزایش بار تقنینی در سال اول دوره بعد می‌شود را نیز در نظر گرفت. بدین ترتیب، معمولاً سال اول هر دوره به پرکارترین سال تقنینی تبدیل می‌شود (گرچه مجلس هفتم از این قاعده مستثناست).

نمودار ۲. مقایسه روند قانونگذاری به تفکیک لوایح و طرح‌های تبدیل شده به قانون در هفت دوره قانونگذاری

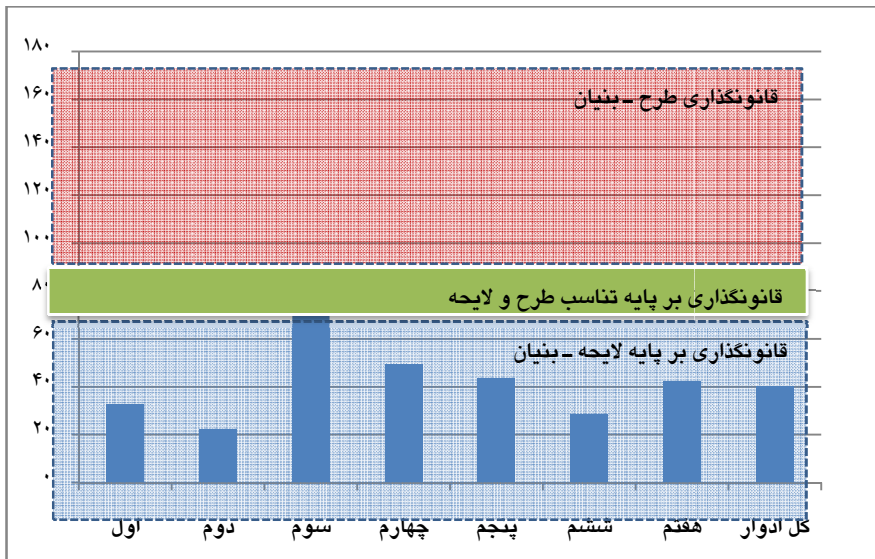


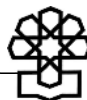
در نمودار ۱، درصد فراوانی قانونگذاری لایحه - بنیان با قانونگذاری طرح - بنیان در طی هفت دوره قانونگذاری مقایسه شده است. مطابق نمودار، در تمامی ادوار، به‌استثنای دوره سوم، از مجموع کل مصوبات مجلس، کمتر از ۳۵ درصد از کل

مصوبات به صورت طرح ارائه شده است. در دوره سوم، تولید قانون از مسیر طرح تا حداکثر ۴۵ درصد افزایش یافته است. در مجموع می‌توان دریافت در تمامی ادوار تقنینی، تعداد طرح‌ها از لوایح کمتر بوده است.

شاخص «نسبت ابتکار قانونگذاری» نیز گویای وضعیتی مشابه است. نمودار ۳ نشانگر آن است که این شاخص همواره در محدوده آماری قرار دارد که نشان می‌دهد ابتکار تقنینی عمدتاً بر پایه لایحه بوده است.

نمودار ۳. مقایسه شاخص «نسبت ابتکار قانونگذاری» در ادوار هفت‌گانه مجلس شورای اسلامی





در جدول ۲، اطلاعات مربوط به قانونگذاری دوره هفتم مجلس ثبت شده است. با دقت در نمودار ۴ مشخص می‌شود در سال سوم دوره هفتم، تعداد طرح‌ها نزدیک به ۴۰ درصد از کل پیشنهادهای تقنینی را تشکیل داده است و در سه سال دیگر، تعداد طرح‌ها به سختی به ۳۰ درصد از کل پیشنهادهای تقنینی می‌رسد. شاخص نسبت ابتکار قانونگذاری به صورت متوسط نشانگر عدد ۴۳ است و چنان‌که گفته شد، نشانگر برتری ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه است.

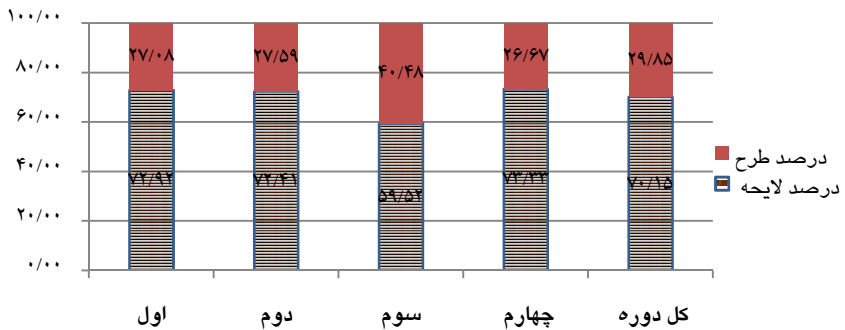
این وضعیت بیانگر آن است که آنچه که به‌عنوان قاعده «۹۰ درصد» در ابتدای نوشتار از آن یاد شد، به‌ویژه در نظام سیاسی ایران، نیز اعمال می‌شود.^۱ چنان‌که گفته شد، مهمترین دلیل این وضعیت را شاید بتوان در قدرت قابل توجه قوه مجریه بر قوه مقننه، به‌لحاظ دسترسی به اطلاعات و برخورداری آن نیروی کارشناسی و به‌طور کلی دیوان‌سالاری گسترده دولت نسبت به قوه مقننه جستجو کرد.

۱. گرچه باید بر این نکته تأکید کنیم که این قاعده برای تأکید بر غالب بودن تعداد لوایح به «۹۰ درصد» مشهور شده است؛ به این ترتیب نمی‌توان ۹۰ درصد را به‌لحاظ آماری قابل تعمیم دانست.

جدول ۲. آمار مجموعه قوانین مصوب دوره هفتم به تفکیک سال در کارنامه مجلس شورای اسلامی^۱

| سال | کل مصوبات | لوايح تصويب شده | طرح‌های تصويب شده | درصد لوايح | درصد طرح | نسبت طرح |
|---------|-----------|-----------------|-------------------|------------|----------|----------|
| اول | ۹۶ | ۷۰ | ۲۶ | ۷۲/۹۲ | ۲۷/۰۸ | ۳۷ |
| دوم | ۸۷ | ۶۳ | ۲۴ | ۷۲/۴۱ | ۲۷/۵۹ | ۳۸ |
| سوم | ۸۴ | ۵۰ | ۳۴ | ۵۹/۵۲ | ۴۰/۴۸ | ۶۸ |
| چهارم | ۱۳۵ | ۹۹ | ۳۶ | ۷۳/۳۳ | ۲۶/۶۷ | ۳۶ |
| کل دوره | ۴۰۲ | ۲۸۲ | ۱۲۰ | ۷۰/۱۵ | ۲۹/۸۵ | ۴۳ |

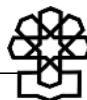
نمودار ۴. مقایسه درصد فراوانی قوانین لایحه - بنیان با طرح - بنیان در دوره هفتم مجلس شورای اسلامی



۱. برگرفته از منابع زیر:

- مجلس شورای اسلامی، کارنامه مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، سال اول تا چهارم، خرداد ۱۳۸۳ -

۱۳۸۷، تهران، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۸۴.



نکته پایانی که باید به عنوان یکی از تبیین‌های برتری مطلق تعداد لوایح بر طرح‌ها به لحاظ آماری، به طور خاص در نظام تقنینی ایران، بر آن تأکید شود، تعداد چشمگیر لوایح مربوط به کنوانسیون‌ها، موافقتنامه‌ها، قراردادها و سایر اسناد بین‌المللی از این دست (که در این نوشتار با عنوان کلی «لویح مربوط به اسناد و توافق‌های بین‌المللی» از آنها یاد می‌کنیم) و اصلاحات و الحاقات به آنهاست که بر اساس اصول هفتاد و هفتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی، باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. این‌گونه اسناد حجم قابل توجهی از ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه به خود اختصاص می‌دهند و یکی از دلایل فزونی تعداد لوایح بر طرح‌ها در نظام قانونگذاری ایران شمرده می‌شوند.

در جدول ۳، تعداد لوایح مورد بحث در سه دوره ششم، هفتم و هشتم قانونگذاری قید شده است.

جدول ۳. آمار لوایح تصویب شده مربوط به اسناد و توافق‌های بین‌المللی در سه دوره قانونگذاری

| دوره قانونگذاری | تعداد کل قوانین مصوب | تعداد اسناد بین‌المللی مصوب |
|-----------------|----------------------|-----------------------------|
| ششم | ۳۹۶ | ۱۷۸ |
| هفتم | *۳۳۳ | ۱۴۷ |
| هشتم | **۳۴۹ | ۱۴۹ |

* لازم به ذکر است که در همین نوشتار، در جدول ۱، تعداد مجموع مصوبات دوره هفتم، با استناد به فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات، ۳۳۳ مورد ذکر شده است؛ در حالی که با در نظر منبع کارنامه مجلس شورای اسلامی، تعداد قوانین مصوب، ۴۰۲ مورد است (ر.ک: جدول ۲ در همین نوشتار). نکته جالب توجه این است که هر دو منبع مذکور توسط یک نهاد (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی) منتشر شده، اما در آمار قوانین چنین تفاوت فاحشی وجود دارد. سواى دلیل این تفاوت، تحلیل آماری قوانین با موانع اولیه‌ای از این قبیل مواجه است.

** این عدد با استفاده از وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به آدرس زیر استخراج شده است:

۲. بررسی نظام قانونگذاری در برخی از کشورها

۲-۱. شواهدی مبتنی بر اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه

برطبق دلایلی که پیش‌تر به برخی از آنها اشاره شد، اصل بر این است که ابتکار قانونگذاری با قوه مجریه و به عبارت دیگر، لایحه - بنیان است. شواهد متعددی برای این ادعا در دیگر نظام‌های قانونگذاری نیز وجود دارد که در ادامه به برخی از آنها خواهیم پرداخت.

۲-۱-۱ پارلمان‌های اروپای مرکزی

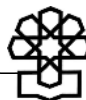
مطالعه‌ای درخصوص نظام قانونگذاری کشورهای اروپای مرکزی (چکسلواکی، مجارستان، لهستان و اسلونی) نشان می‌دهد که قوای مجریه کشورهای مذکور در یک دوره قانونگذاری، بین ۲۷ تا ۶۴ درصد پیشنهادهای تقنینی را ارائه داده‌اند و بین ۵۲ (در لهستان) تا ۹۵ درصد (در اسلونی) از لوایح دولتی به تصویب پارلمان رسیده‌اند.^۱

۲-۱-۲ آلمان

بررسی مورد آلمان نیز نتایج پیش‌گفته را تأیید می‌کند. جدول زیر، نشانگر تعداد طرح‌ها و لوایح در مجلس فدرال^۲ آلمان است.

1. David M. Olson and Philip Norton, "Post-Communist and Post-Soviet Parliaments", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 13, No. 1, March 2007, p. 184.

2. Bundestag



جدول ۴. وضعیت طرح‌ها و لوایح در مجلس فدرال آلمان بین سال‌های ۱۹۴۹ تا ۱۹۸۷^۱

| درصد تصویب شده‌ها در کل پیشنهادهای تقنینی | تصویب شده | | ارائه شده | | مرجع ارائه‌کننده |
|---|-----------|------|-----------|------|--------------------|
| | تعداد | درصد | تعداد | درصد | |
| ۸۴/۶۷ | ۷۸/۵۳ | ۳۱۲۰ | ۶۰/۵۰ | ۳۶۸۵ | دولت |
| ۳۵/۸۵ | ۱۸/۵۳ | ۷۳۶ | ۳۳/۷۱ | ۲۰۵۳ | اعضای مجلس فدرال |
| ۳۳/۱۴ | ۲/۹۴ | ۱۱۷ | ۵/۸۰ | ۳۵۳* | اعضای شورای فدرال* |
| | ۱۰۰/۰۰ | ۳۹۷۳ | ۱۰۰/۰۰ | ۶۰۹۱ | کل |

* Bundesrat

چنان‌که از جدول ۴ استنباط شده است، تقریباً ۸۰ درصد همه مصوبات مجلس فدرال آلمان را لوایح دولتی تشکیل می‌دهد.^۲

تحقیق دیگری درباره نظام قانونگذاری آلمان بیانگر آن است که در دوازده دوره نخست تقنینی (بین سال‌های ۱۹۴۹ تا ۱۹۹۴)، ۵۹ درصد ابتکار قوانین متعلق به وزارتخانه‌های دولتی بوده است. همچنین ۷۶/۲ درصد از قوانین مصوب، لوایح دولتی بوده‌اند. صرفاً ۴۹۰ قانون در طول دوره مورد بررسی به ابتکار مجلس فدرال پیشنهاد و تصویب شده است. ۶/۶ درصد پیشنهادهای قانونگذاری نیز توسط شورای فدرال ارائه شده است.^۳

۱. اولسون، پیشین، ص ۱۳۴ (با اندکی تغییر).

۲. همان‌جا.

3. Thomas Saalfeld, "Germany", in George Thomas Kurian (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* (London: Fitzroy Publishers, 1998), Vol. 1, p. 273.

۳-۱-۲. بلژیک

در این کشور، تقریباً ۹ پیشنهاد از ۱۰ پیشنهاد تقنینی تقدیم شده به پارلمان، در قالب لایحه صورت می‌گیرد. برخلاف لوایح دولتی، از هر ۱۰ طرح، صرفاً یک طرح به قانون تبدیل می‌شود و این امر نشانگر پایین بودن فوق‌العاده میزان موفقیت طرح‌های نمایندگان در تبدیل به قانون است.^۱

۴-۱-۲. استرالیا

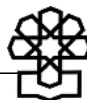
از این حیث، نمونه نظام استرالیا نیز نمونه‌ای قابل توجه است. در این کشور، هر سال حدود ۲۰۰ قانون وضع می‌شود که در سال‌های اخیر، پیشنهاد صرفاً حدود ۱۵ درصد از قوانین تصویب شده از سوی مجلس سنا بوده است.^۲

۲-۲. تحلیل آماری در برخی از کشورهای اروپایی به تفکیک سال

در جدول ۵، اطلاعات مربوط به قانونگذاری در تعدادی از کشورهای اروپایی به تفکیک مرجع پیشنهادکننده و همچنین به تفکیک سال مشخص شده است.

1. See *Lieven De Winter*, "Belgium", in Kurian, op. cit., Vol. 1, p. 63.

2. Parliament of the Commonwealth of Australia, "Australia", in Kurian, Vol. 1, op. cit., p. 25.



جدول ۵. آمار پیشنهادهای تقنینی در برخی کشورهای اروپایی به تفکیک سال^۱

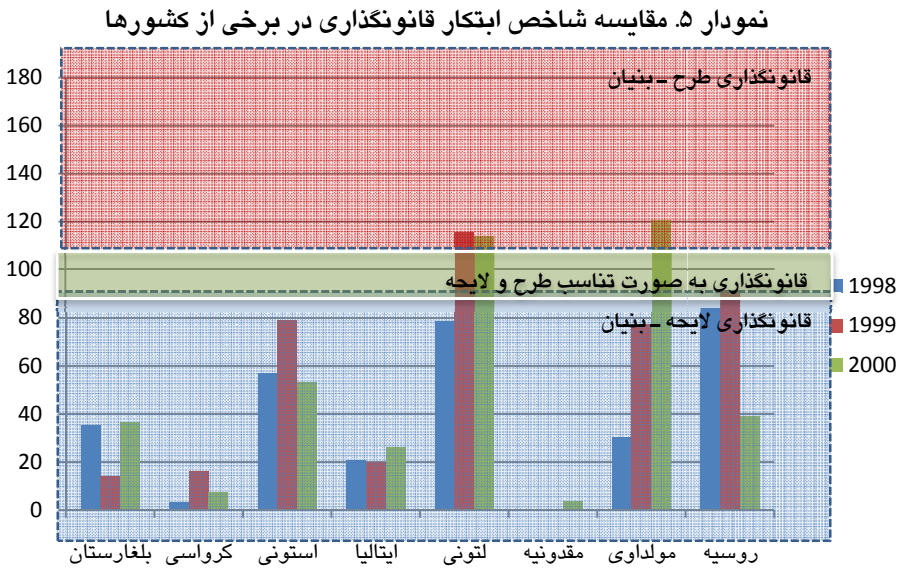
| نسبت ابتکار قانونگذاری | پیشنهاد شده توسط پارلمان (طرح - بنیان) | | | پیشنهاد شده توسط دولت (لایحه - بنیان) | | | | |
|---------------------------|--|------|------|---|------|------|-----|-----------|
| | ۱۹۹۸ | ۱۹۹۹ | ۲۰۰۰ | ۱۹۹۸ | ۱۹۹۹ | ۲۰۰۰ | | |
| | ۳۵ | ۱۴ | ۳۶ | ۳۳ | ۱۷ | ۲۷ | ۹۴ | بلغارستان |
| | ۳ | ۱۶ | ۷ | ۳ | ۱۸ | ۸ | ۹۶ | کرواسی |
| | ۵۷ | ۷۹ | ۵۳ | ۷۴ | ۹۳ | ۸۰ | ۱۳۰ | استونی |
| | ۲۰ | ۲۰ | ۲۶ | ۲۶ | ۳۴ | ۲۹ | ۱۲۷ | ایتالیا |
| | ۷۹ | ۱۱۶ | ۱۱۴ | ۱۶۱ | ۲۲۳ | ۳۲۶ | ۲۰۵ | لتونی |
| | ۰ | ۰ | ۴ | ۰ | ۰ | ۴ | ۱۳۴ | مقدونیه |
| | ۳۰ | ۷۷ | ۱۲۰ | ۳۰ | ۶۴ | ۱۲۴ | ۹۹ | مولداوی |
| | ۸۴ | ۹۲ | ۳۹ | ۹۰ | ۱۰۸ | ۳۱ | ۱۰۷ | روسیه |

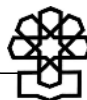
قاعده برتری عددی لوایح بر طرح‌ها در این جدول قابل مشاهده است. چنان‌که از داده‌ها برمی‌آید، تقریباً تمامی کشورها در سال ۱۹۹۸ به‌صورت لایحه - بنیان اقدام به قانونگذاری کرده‌اند. همچنین براساس نمودار ۵، در سال ۱۹۹۹ کشور لتونی و در سال ۲۰۰۰ کشور مولداوی، آهنگ ملایمی را به سمت قانونگذاری طرح - بنیان آغاز کرده‌اند. در روسیه حرکت آرامی برای قانونگذاری طرح - بنیان بین سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ صورت گرفته است که در سال ۲۰۰۰ این روند معکوس شده است. بر پایه

۱. اطلاعات با استفاده از انجام تحلیل آماری بر روی جدول مندرج در مقاله زیر حاصل شده است:

Aare Kasemets, "Impact Assessment of Legislation for Parliament and Civil Society: A Comparative Study", in Aare Kasemets (ed.), *Legal and Regulatory Impact Assessment of Legislation*, European Centre for Parliamentary Research and Documentation, Proceedings of ECPRD Seminar, Tallinn 2001, p. 54.

نمودار می‌توان دریافت الگوی وضع قانون در کشورهای جهان از ثبات برخوردار است. برای نمونه، در هفت کشور بررسی شده، که از ابتدا به صورت لایحه - بنیان قانونگذاری کرده‌اند، آهنگ حرکت به قانونگذاری سمت طرح - بنیان به یکباره و با سرعت انجام نمی‌شود.





۳. بررسی موردی دوره هشتم مجلس شورای اسلامی

۳-۱. سیمای قانونگذاری در دوره هشتم مجلس شورای اسلامی

در جدول زیر؛ سیمای قانونگذاری در مجلس هشتم نشان داده شده است. مطابق جدول می‌توان گفت مجلس هشتم از وضعیت مشابه با سایر دوره‌ها تبعیت می‌کند.

جدول ۶. آمار انواع مصوبات تقنینی در دوره هشتم^۱

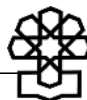
| سال | کل مصوبات | تعداد لوایح | تعداد طرح‌ها | درصد لوایح | درصد طرح‌ها | شاخص نسبت ابتکار قانونگذاری |
|-------|-----------|-------------|--------------|------------|-------------|-----------------------------|
| اول | ۱۰۰ | ۷۷ | ۲۳ | ۷۷ | ۲۳ | ۳۰ |
| دوم | ۵۱ | ۳۵ | ۱۶ | ۶۸/۶۳ | ۳۳/۳۳ | ۴۹ |
| سوم | ۹۳ | ۴۸ | ۴۵ | ۵۱/۶۱ | ۴۸/۳۹ | ۹۴ |
| چهارم | ۱۰۵ | ۷۳ | ۳۲ | ۶۹/۵۲ | ۳۰/۴۸ | ۴۴ |
| مجموع | ۳۴۹ | ۲۳۳ | ۱۱۶ | ۶۶/۷۶ | ۳۳/۵۲ | ۵۰ |

چنان‌که در جدول ۶ قید شده است، در مجلس هشتم در مجموع ۶۷۷ پیشنهاد برای قانونگذاری ارائه شده که ۳۴۹ پیشنهاد تبدیل به قانون شده است. یعنی به‌طور متوسط ۵۰ درصد از پیشنهادهای تقنینی به قانون تبدیل شده است. آمار نشانگر آن است که از مجموع ۳۵۲ لایحه پیشنهادی، ۲۳۳ لایحه مصوب شده است و به دیگر سخن، ۶۶ درصد از پیشنهادهای تقنینی دولت در قالب لایحه به قانون تبدیل شده

۱. آمار ذکر شده، با استفاده از وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به آدرس زیر استخراج شده است:

است. در مقابل در طول دوره هشتم، نمایندگان ۳۲۵ پیشنهاد تقنینی ارائه کرده‌اند که در این میان، ۱۱۷ پیشنهاد مصوب شده است؛ یعنی از کل طرح‌های پیشنهادی تنها ۳۳ درصد از آنها به قانون تبدیل شده است.

شاخص ابتکار قانونگذاری برای پیشنهادهای قانونی، رقمی معادل ۹۲ محاسبه شده است؛ یعنی به ازای هر ۱۰۰ پیشنهاد دولت، نمایندگان ۹۲ پیشنهاد برای قانونگذاری ارائه کرده‌اند، اما شاخص ابتکار قانونگذاری برای مصوبات قانونی، عدد ۵۰ را نشان می‌دهد. به بیانی دیگر، به ازای هر ۱۰۰ لایحه مصوب، ۵۰ طرح به تصویب رسیده است. اعداد و ارقام گویای تلاش و علاقه نمایندگان مجلس هشتم برای ارائه پیشنهادات قانونی است که در نهایت ۵۰ درصد از آنها به قانون تبدیل شده است. در جدول ۷، تعداد طرح‌ها و لوایح تبدیل شده به قانون درج شده است.

**جدول ۷. سیمای قانونگذاری در هشت دوره مجلس شورای اسلامی^۱**

| دوره تقنینی | مجموع قوانین | لوائح تبدیل شده به قانون | طرح‌های تبدیل شده به قانون | درصد لوائح | درصد طرح‌ها | شاخص نسبت ابتکار قانونگذاری |
|-------------|--------------|--------------------------|----------------------------|------------|-------------|-----------------------------|
| اول | ۳۷۰ | ۲۷۹ | ۹۱ | ۷۵/۴۱ | ۲۴/۵۹ | ۳۳ |
| دوم | ۳۱۶ | ۲۵۸ | ۵۸ | ۸۱/۶۵ | ۱۸/۳۵ | ۲۲ |
| سوم | ۲۵۶ | ۱۳۶ | ۱۲۰ | ۵۳/۱۳ | ۴۶/۸۸ | ۸۸ |
| چهارم | ۳۴۲ | ۲۲۹ | ۱۱۳ | ۶۶/۹۶ | ۳۳/۰۴ | ۴۹ |
| پنجم | ۳۵۹ | ۲۵۰ | ۱۰۹ | ۶۹/۶۴ | ۳۰/۳۶ | ۴۴ |
| ششم | ۳۹۶ | ۳۰۸ | ۸۸ | ۷۷/۷۸ | ۲۲/۲۲ | ۲۹ |
| هفتم | ۳۳۳ | ۲۳۴ | ۹۹ | ۷۰/۲۷ | ۲۹/۷۳ | ۴۲ |
| هشتم | ۳۴۹ | ۲۳۳ | ۱۱۶ | ۶۶/۷۶ | ۳۳/۵۲ | ۵۰ |
| مجموع | ۲۷۲۱ | ۱۹۲۷ | ۷۹۴ | ۶۶/۷۶ | ۳۳/۲۳ | ۴۱ |

از حیث شاخص نسبت ابتکار قانونگذاری، مجلس دوم بهترین عملکرد و مجلس سوم بدترین عملکرد را داشته است. چنان‌که در ابتدای گزارش گفته شد، شاخص نسبت ابتکار قانونگذاری، نشانگر آن است که به‌ازای یکصد لایحه در دستور کار مجلس، چند طرح در جریان رسیدگی است. بدین ترتیب، به هر میزان که این شاخص عدد کمتری باشد، براساس توضیحات ذکر شده، وضعیت مطلوب‌تر ارزیابی می‌شود. آمار مندرج در جدول ۷ بیانگر تفاوت خاصی میان دوره هشتم با دیگر دوره‌های

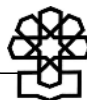
۱. آمار دوره‌های اول تا هفتم، از فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی (ر. ک.؛ منابع جدول ۱ همین نوشتار)، و آمار دوره هشتم، با استفاده از وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی استخراج شده است.

قانونگذاری از حیث ابتکار قانونگذاری دولت و مجلس نیست. اما نکته‌ای که در این دوره تقنینی محل نقد و بررسی این نوشتار است، نقش کم‌رنگ دولت در ابتکار قانونگذاری است. توضیحات قسمت بعد، می‌تواند ادعای گفته شده را اثبات کند.

۲-۳. تفکیک نقش دولت در پیشنهاد لوایح داخلی و لوایح مربوط به اسناد

و توافقات بین‌المللی

در سطور پیشین گفته شد که بخش قابل توجهی از لوایح ارائه شده به مجلس توسط دولت، لوایح مربوط به اسناد و توافقات بین‌المللی تحت عناوینی مانند کنوانسیون، موافقتنامه، قرارداد، عهدنامه و الحاقات و اصلاحیه‌های آنهاست (ر.ک.: جدول ۳ همین نوشتار). براساس اصول هفتاد و هشتم و یکصد و بیست و پنجم قانون اساسی، اسناد مذکور باید به تصویب نهایی مجلس شورای اسلامی برسند. بدین ترتیب به لحاظ آماری، حجم قابل توجهی از ابتکار قانونگذاری دولت به چنین اسنادی اختصاص می‌یابد و بقیه موارد را می‌توان لوایح «داخلی» نامید. وضعیت دوره هشتم قانونگذاری با توجه به تفکیک گفته شده در جدول ۸ قابل مشاهده است.



جدول ۸. آمار لوایح مربوط به اسناد و توافقات بین‌المللی و لوایح داخلی در دوره هشتم قانونگذاری

| سال | کل لوایح | تعداد لوایح مربوط به اسناد و توافقات بین‌المللی | تعداد لوایح داخلی | درصد لوایح مربوط به اسناد و توافقات بین‌المللی |
|-------|----------|---|-------------------|--|
| اول | ۷۷ | ۴۲ | ۳۵ | ۵۴/۵۵ |
| دوم | ۳۵ | ۱۳ | ۲۲ | ۳۷/۱۴ |
| سوم | ۴۸ | ۲۱ | ۱۷ | ۶۴/۵۸ |
| چهارم | ۷۳ | ۶۳ | ۱۰ | ۸۶/۳۰ |
| مجموع | ۲۳۳ | ۱۴۹ | ۸۴ | ۶۳/۹۵ |

چنان‌که از آمار مندرج در جداول فوق برمی‌آید، در سال سوم مجلس هشتم، برخلاف قاعده «۹۰ درصد» که شرح آن گذشت، تعداد طرح‌ها تقریباً با تعداد لوایح برابر بوده است (۴۵ طرح در مقابل ۴۸ لایحه). این نسبت در سال چهارم دوره هشتم، ۳۲ طرح در مقابل ۷۳ لایحه بوده است. در حالی که این نسبت در سال پایان مجلس هفتم، ۹۹ لایحه در مقابل ۳۶ طرح بوده است.

اما نکته قابل توجه اینکه از ۷۳ لایحه ارائه شده در سال پایانی مجلس هشتم، صرفاً ۱۰ لایحه در خصوص امور داخلی کشور و ۶۳ لایحه مربوط به اسناد و توافقات بین‌المللی و اصلاحیه و الحاقیه به آنها بوده است؛ یعنی صرفاً کمتر از ۱۴ درصد لوایح مربوط به مسائل داخلی و مدیریتی کشور بوده است. برای این وضعیت دلایل مختلفی قابل ذکر است؛ اما واقعیت مسلم، عدم مشارکت دولت در ابتکار قانونگذاری در سال‌های مورد بحث است. نبود تعامل میان قوه مجریه و قوه مقننه در قانونگذاری، آثاری سوء و

تبعاتی ناخوشایند را برای نظام حقوقی - سیاسی کشور به همراه خواهد داشت.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

چنان‌که در قسمت پایانی نوشتار تحلیل شد، یکی از پدیده‌هایی که به‌ویژه در دوره هشتم قانونگذاری قابل تأمل است، علاقه و اقدام قانونگذاران به تقنین از طریق ارائه طرح است. نگاهی به آمار نسبت طرح‌ها و لوایح در مجلس هشتم می‌تواند به‌عنوان شاهدهی بر ادعای مذکور باشد. به‌نظر می‌رسد براساس دلایل متعدد، ضروری است در ابتکار قانون، اصل بر ارائه لوایح از سوی دولت باشد و صرفاً در موارد خاص از طریق ارائه طرح به تقنین اقدام شود.

در بحث پایانی آمار و شواهدی مبنی بر عدم مشارکت و تعامل قوه مجریه در ابتکار قانونگذاری ارائه شد. آنچه باید بر آن تأکید کنیم، نامطلوب بودن و قابل انتقاد بودن وضعیت تعامل قوه مقننه و مجریه است که آثار سوء آن در نظام قانونگذاری قابل مشاهده است. به‌عبارت دیگر، نقش انفعالی قوه مجریه در ابتکار قوانین، پدیده‌ای مخرب برای نظام قانونگذاری محسوب می‌شود.

به‌نظر می‌رسد این وضعیت با اصل تناسب مسئولیت‌ها با اختیارات - که یکی از اصول حقوق عمومی به‌شمار می‌رود - مغایرت داشته باشد. طبق اصل مذکور، هر اختیار یا صلاحیتی توأم با مسئولیت است (اصل). در این بحث، بی‌تردید، اختیار و شایستگی قوه مجریه برای ابتکار قانونگذاری، همراه با مسئولیت قوه مذکور



درخصوص ایفای مناسب و قابل قبول کارکرد گفته شده است. طبعاً چنانچه قوه مجریه از رعایت اصول قانونی در ارائه لایحه قصور کند، در مقابل مجلس مسئول بوده و باید پاسخگو باشد. 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 بیشتر قوه مجریه را نیز به دنبال خواهد داشت.

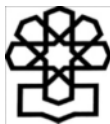
اعضای قوه مقننه باید همواره در ارائه طرح با حزم و احتیاط عمل کنند؛ چرا که ممکن است با ارائه طرح تقنینی، بار مسئولیت دولت را در انجام وظایف اجرایی خود - که در این بحث باید از طریق ارائه لایحه انجام می‌شده است - برعهده بگیرند. به عبارت دیگر، می‌توان گفت پررنگ شدن ابتکار قانونگذاری از طریق طرح به جای لایحه، در نهایت موجب جابجایی غیرموجه اختیارات و تکالیف تقنینی و اجرایی خواهد شد که آثار سوء سیاسی و حقوقی را به دنبال خواهد داشت.

نکته پایانی اینکه آنچه در دو سال پایانی مجلس هشتم رخ داده است، 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 از عملکردهای مغایر با قانون دولت به زعم مجلس. هر دو عامل گفته شده، راهی برای قوه مقننه جز قانونگذاری باقی نگذاشته است و در واقع قوه مقننه وظیفه نظارتی خود را از طریق قانونگذاری انجام داده است. تبیین یا توجیه مطرح شده، گرچه موضوعی قابل بحث است، اما در آثار سوء آن برای نظام قانونگذاری تردیدی وجود ندارد. افزودن به حجم قوانین از طریق 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. رویه و درواقع راه‌حل اصولی، عملکرد هریک از قوا در چارچوب قانون اساسی و اصول حقوقی است. یکی از مهمترین این اصول، انجام تکالیف تقنینی و نظارتی مجلس شورای اسلامی در قالب‌های مشخص شده در قانون اساسی است. به عبارت دقیق‌تر، نظارت باید از طریق ابزارهای نظارتی اعمال شود نه ابزار قانونگذاری.

منابع و مآخذ

- در متن به صورت پاورقی قید شده‌اند.



شماره مسلسل: ۱۳۰۰۲

مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش
قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری

نام گروه: مطالعات محیط کسب‌وکار، دفتر مطالعات حقوقی
تهیه و تدوین‌کنندگان: احمد مرکزالمیری، محمدباقر پارسا
ناظران علمی: سیدامیر سیاح، سیدمحمدهادی راجی
متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی
ویراستار تخصصی: —
ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری
۲. ابتکار قانونگذاری
۳. طرح
۴. لایحه
۵. مطالعات قانونگذاری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۳/۱۹

