

قانون نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های

پیش نویس نگاری تقنینی

سیداحمد حبیب‌نژاد* و زهرا عامری**

نوع مقاله: علمی پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۲/۴	تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۷/۸	شماره صفحه: ۲۶۵-۲۴۱
------------------------	-------------------------	-----------------------	---------------------

قانونگذاری مهم‌ترین عمل حاکمیتی است که اعمال دیگر مانند عمل قضایی یا اجرایی از آن اثر می‌پذیرد و براین اساس همه فرایندهای آن از اهمیت ویژه برخوردار است. قانون نویسی از اجزای فرایند قانونگذاری است که خود می‌تواند بنابه عوامل متعدد، به صورت مختلف انجام شود. بررسی فرایند قانونگذاری در کشورهای مختلف نشانگر آن است که می‌توان ساختار قانون نویسی را به بخشی از این فرایند براساس درجه تمرکز یا پراکندگی در نگارش قانون و کیفیت تعامل مبتکران قانون یا قانون نویسان با متخصصان و مردم دانست که به سه دسته متمرکز، مشترک و پراکنده تقسیم می‌شود. در روند قانون نویسی متمرکز، سیاست به انحصار در چارچوب قوه مجریه و غالباً با برخی سازوکارهای مرکزی هماهنگ شکل می‌گیرد. در فرایند اجماع محور هم قوای مجریه و هم مقننه منابع انسانی لازم برای تبدیل سیاست به متن قانون دارند و در قانون نویسی چندپاره و تکثرگرا با تشکیل و جهت دهی به سیاست‌ها نه تنها در مجریه و مجلس، بلکه همچنین در خارج از دستگاه حکومت مشخص می‌شود. بررسی نویسندگان در این پژوهش، مطالعه‌ای توصیفی - تحلیلی با استفاده از روش کتابخانه‌ای است که نشان می‌دهد نظام قانون نویسی در جمهوری اسلامی ایران از نوع پراکنده بوده و با وجود کاستی‌های ساختاری و هنجاری در این حوزه، تدوین الگویی شایسته برای قانون نویسی مورد توجه جوامع دانشگاهی یا مراکز حاکمیتی مرتبط قرار نگرفته است. با اذعان به لزوم تفکیک میان قانون نویسی و قانونگذاری و بررسی الگوهای مختلف آن برای ایجاد نظام قانون نویسی اجماعی هماهنگ، می‌توان گزینه پیشنهادی مطلوب برای قانون نویسی را در ایران مورد بررسی قرار داد.

کلیدواژه‌ها: قانونگذاری؛ مدل‌های قانون نویسی؛ قانون اساسی، ابتکار تقنینی؛ پارلمان

* استادیار دانشکده حقوق پردیس فارابی، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir

** استادیار دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بجنورد؛

Email: z.ameri@ub.ac.ir

مقدمه

اصل حاکمیت قانون قلب دموکراسی است و قانون محور اصلی و اصیل در همه هنجارها و رفتارها در جامعه مردم سالار محسوب می‌شود و مهم‌ترین عنصر مؤلفه نظام حقوقی است (راسخ، ۱۳۸۵: ۱۳) و شاید یکی از مهم‌ترین پرسش‌های بشر این است که «قانون چیست؟» (هارت، ۱۳۹۰: ۳۱).

اگر این پیش‌فرض‌ها را بپذیریم و به گفته هگل (۱۳۹۲: ۳۶) باور داشته باشیم که قوه مقننه «پادشاهی در مقام تصمیم نهایی» است، آنگاه ثابت می‌شود که قانونگذاری مهم‌ترین عمل در میان افعال حاکمیتی محسوب می‌شود و اعمال حاکمیتی اعم از اجرایی و قضایی فرع بر عمل تقنینی است. با توجه به همین اهمیت فراوان قانونگذاری، مدل قانونگذاری به موضوعی بس مهم و اثرگذار در حیات سیاسی - حقوقی هر جامعه تبدیل می‌شود.

مدل‌های قانونگذاری - و به تبع آن نوع قانون‌نویسی به‌عنوان رکن مهم این فرایند - خود می‌تواند برخاسته از نوع مبانی حاکمیتی مستقر در جامعه سیاسی یا متأثر از کیفیت تعاملات میان نهادهای حاکمیتی و چگونگی تفکیک قوا باشد. همان‌طور که نمی‌توان از جامعه‌ای با مبانی موناشرسی انتظار داشت که مدل قانونگذاری اش دموکراتیک و بهره‌مند از نظرهای گوناگون شهروندان باشد.

در این مسیر، تهیه پیش‌نویس قانون خود بخش مهمی از فرایند کلی قانونگذاری است و در زنجیره تحقق بخشی آن، پنج مرحله را می‌توان متصور شد: نخستین مرحله در فرایند قانون‌نویسی شکل‌گیری مفاهیم و اندیشه سیاسی با هدف تبدیل به متن قانون است؛ یعنی نخست باید سیاستی به‌منظور تبدیل به متن قانون تبیین شود. با تعیین هدف و سیاست مورد نظر مرحله بعدی، لزوم انجام پژوهش‌های حرفه‌ای درباره موضوع برای تهیه پیش‌نویس است. سپس با تشخیص ضرورت وضع قانون، سامان‌دهی داده‌های عمومی در هنگام تهیه پیش‌نویس (اعم از نظرهای متخصصان یا عموم مردم) مورد توجه قرار گرفته و سرانجام متن نهایی حقوقی - فنی موضوع مورد نظر تهیه می‌شود. ارزیابی متن پیش‌نویس از نظر قانونیت و مشروعیت، آخرین حلقه این پروسه چندلایه است که باید قبل از تصویب متن نهایی پیش‌نویس انجام پذیرد.

مجموع این مراحل را می‌توان به فرایند قانون‌نویسی تعبیر کرد. کیفیت تحقق و عملی شدن هر یک از این مراحل در ترکیب با سایر مراحل، می‌تواند شکل خاصی از قانون‌نویسی را ایجاد کند. مروری بر انواع روش‌های قانون‌نویسی در کشورهای مختلف نشان می‌دهد براساس کیفیت انجام این مراحل می‌توان از سه شیوه اصلی قانون‌نویسی نام برد: متمرکزگرا، اجماعی و تکثرگرا. این سه شیوه در امتداد زنجیره‌ای قرار گرفته‌اند که یک سوی آن مرجع واحد قانون‌نویس و سوی دیگر مراجع متعدد قانون‌نویس اعم از حکومتی و فراحکومتی قرار دارند و در میانه این زنجیر وجود فرایندی متوازن میان دو قوای مجریه و مقننه قابل ترسیم است.

۱. مدل‌های قانون‌نویسی

۱-۱. قانون‌نویسی متمرکز

در روند قانون‌نویسی متمرکز، سیاست به انحصار در چارچوب قوه مجریه و غالباً با برخی سازوکارهای مرکزی هماهنگ شکل می‌گیرد. برای مثال، کابینه ممکن است دستورالعمل یا برنامه قانونی ویژه‌ای را برای تهیه طرح و پیش‌نویس قوانین مربوط به موضوع‌های خاص تهیه کند؛ همچنین کابینه حق وتوی خود را در مورد پیشنهادهای سیاسی مطرح شده وزارتخانه‌های تحت برنامه قانونی حفظ خواهد کرد. ظرفیت پژوهش برای حمایت از فرایند قانون‌نویسی در وزارتخانه‌های اجرایی وجود دارد. پارلمان فاقد ظرفیت پژوهش مستقل است و نهادهای دیگر فرصتی برای همکاری پژوهشی در زمینه پیشنهادهای قانونی ندارند. ورود عموم به این فرایند غالباً وجود ندارد. قابلیت قانون‌نویسی فنی هم تنها در چارچوب قوه مجریه وجود دارد که اغلب به صورت متمرکز این کار را انجام می‌دهد؛ مثلاً وزارت دادگستری ممکن است یک واحد قانون‌نویسی داشته باشد یا در کابینه‌ای مستقل از وزارتخانه‌ها دفتر قانون‌نویسی وجود داشته باشد.

بنابراین بسیاری از لوایحی که به مصوبات پارلمان تبدیل می‌شوند دولت ارائه داده و هماهنگ کردن همه مراحل تبدیل سیاست به مفهومی قانونی، تحقیق درباره موضوع، تهیه پیش‌نویس و تجزیه و تحلیل آن غالباً از سوی یک نهاد واحد اجرایی (مانند وزارت

دادگستری، دفتر کابینه، شورای وزیران و مانند اینها) انجام می‌شود (Cox, 2000: 173).
وظیفه پارلمان معمولاً نه تهیه پیش‌نویس قوانین، بلکه بررسی و تصحیح پیشنهادهای
دولت است (وکیلیان، ۱۳۸۷: ۴).

مرکز ملی قانونگذاری و تحقیقات حقوقی^۱ جمهوری بلاروس متمرکزترین نهاد
قانون‌نویس در این کشور است که هم از نظر تئوری و هم عملی نقش اصلی را در توسعه
سیستم حقوقی این کشور دارد. همه مراحل آماده‌سازی قوانین شامل تنظیم و مرتب‌سازی
پیشنهادها برای تبدیل به پیش‌نویس قانونی، انجام پژوهش‌های لازم، تهیه پیش‌نویس
قانونی - فنی و ارزیابی آثار پیش‌نویس قوانین را انجام می‌دهد. این نهاد به موجب حکم
رئیس‌جمهور ایجاد و به‌طور مستقیم در برابر دولت و رئیس‌جمهور پاسخگوست. ورود عموم
به این فرایند عملاً وجود ندارد و مجلس قانونگذاری با وجود داشتن حق ابتکار قانونگذاری،
پیش‌نویس قانون را تهیه نمی‌کند (Van Elsuwege and Pertov, 2014: 234-235).

در رژیم پارلمانی انگلستان معمولاً حزبی واحد دولت و مجلس عوام را در اختیار
دارد و نخست‌وزیر (به‌عنوان رئیس دولت) خود جزئی از قوه مقننه است لذا این دو نهاد
باید قاعدتاً خواسته‌های مشترک داشته باشند. در این کشور نوشتن قانون، کار یک نهاد
تخصصی است که به آن اداره شورای پارلمانی^۲ یا مشاوران حقوقی پارلمانی گفته می‌شود.
شورای پارلمانی، متشکل از قانون‌نویسانی^۳ است که به‌عنوان کارمندان دولت در اداره
مرکزی فعالیت می‌کنند (زارعی، ۱۳۸۴: ۱۰۳). هیچ‌یک از ادارات یا وزارتخانه‌های دولت برای
تصویب قانونی، حق ندارند مبادرت به تهیه پیش‌نویس آن کنند بلکه باید آنچه را که از
قانون پیشنهادی خود مدنظر دارند طی گزارشی به شورای پارلمانی ارسال کنند.

شورای پارلمانی از میان اعضای خود معمولاً دو قانون‌نویس (ارشد و دستیارش) را
مسئول تهیه این پیش‌نویس می‌کند. پس از آماده شدن نسخه اولیه، به وزارتخانه متقاضی
و نیز به سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی به‌منظور اعلام نظراتشان ارسال می‌شود. با

1. National Center of Legislation and Legal Research

2. The Office of the Parliamentary Counsel

3. Draftsman

دریافت نظرها، شورای پارلمانی مجدداً به اصلاح پیش‌نویس و نظرخواهی اقدام می‌کند. این فرایند رفت و برگشت آنقدر انجام می‌شود تا درنهایت متن نهایی مقبول افتد. گفتنی است در این فرایند ورود در ماهیت قانون وظیفه قانون‌نویس نیست. با این وجود قانون‌نویس این اختیار و صلاحیت را دارد تا درخصوص شکل قانون‌نویسی تشخیص خویش را به‌کارگیرد. ازجمله تشخیص دهد که برای تحقق هدف پیشنهاددهنده باید قانون جدید وضع شود یا می‌توان با اصلاح یا تغییر قوانین موجود خواسته او را برآورده ساخت. همچنین اوست که تشخیص می‌دهد چند ماده و تبصره و با چه عبارات و کلماتی برای انجام این کار مورد نیاز است. وزارتخانه یا سازمان دولتی که معتقد است پیش‌نویس تهیه شده نتوانسته هدف او را تأمین کند نمی‌تواند خود به اصلاح متن پیش‌نویس مبادرت کند. همین شرایط برای نمایندگان پارلمان نیز وجود دارد. آنان نیز چنانچه خواهان تصویب قانونی باشند نمی‌توانند خود متن آن را آماده کنند بلکه آنها باید گزارشی حاوی آنچه می‌خواهند در قانون گنجانده شود به شورای پارلمانی ارائه دهند و قانون‌نویسان شورا متن پیش‌نویس را آماده کنند. آنها هم شخصاً حق اصلاح مفاد پیش‌نویس را در صورت مخالفت با آن ندارند و باید آن را به شورا ارجاع دهند. متن باید برای هر اصلاحی به قانون‌نویس برگردانده شود تا او با توجه به صدر و ذیل آن و به‌نحوی که تناقضی حاصل نشود، اصلاح لازم را انجام دهد (قنبری، ۱۳۹۵).

در هند دولت نقش مهمی در ایجاد قوانین متداول دارد. چارچوب سیاست برای قانونگذاری مجلس را دولت تنظیم می‌کند و صلاحیت پیش‌نویس کردن قانون فقط در دست دولت است و نحوه تهیه آن به این شکل است که پیشنهادهاى مورد نظر ابتدا در وزارتخانه مربوطه تحت نظارت قائم‌مقام آن وزارتخانه مورد بررسی قرار می‌گیرد و با ذی‌نفعان مشورت می‌شود و وزارتخانه پیشنهاد را در قالب یادداشت برای هیئت‌وزیران مطرح می‌کند. یادداشت تهیه شده برای کابینه، به همه وزارتخانه‌ها و ادارات دیگر می‌رود که ممکن است از یک سو مرتبط با موضوع و از سوی دیگر در پی بیان نظرها و دغدغه‌های خود باشند. در همه پیشنهادها وزارت دادگستری مورد مشورت قرار می‌گیرد. این وزارتخانه پیشنهادها را از نقطه نظر قانونی و قانون اساسی بررسی می‌کند و سپس به شورای تقنین

ارائه می‌شود. این شورا پیش‌نویس لایحه‌ای را پیشنهاد می‌دهد که باید به یادداشت هیئت‌وزیران ضمیمه شود. در جریان شکل‌گیری پیش‌نویس، شورای تقنین جلسه‌هایی را با مقامات وزارت اجرایی برگزار می‌کند و گروهی از قانون‌نویسان از رشته‌های مختلف آن را آماده می‌کنند. بعد از پذیرش نظرها و موافقت دیگر وزارتخانه‌ها، یادداشت اصلاح می‌شود و در اختیار کابینه برای تصویب قرار می‌گیرد (Nampoothiry, 2010: 60-61).

در استرالیا اداره شورای پارلمانی^۱ صد کارمند دارد که نیمی از آنان حقوق‌دان هستند. این اداره مسئول پیش‌نویس کردن همه قوانین و پیش‌نویس کردن اصلاحات لازم در قوانین مصوب پارلمان است (Commonwealth of Australia, 2017: 23).

شعبه قانون‌نویسی وزارت دادگستری^۲ در هنگ‌کنگ نقش مهمی در پیش‌نویس کردن قوانین دارد. وقتی حکومت، قانون جدیدی را پیشنهاد می‌کند شورای قانون‌نویسی شعبه برای اینکه پیش‌زمینه ذهنی از دلایل تهیه آن و اثری که مورد نظر است به دست آورد با اشخاصی که پیشنهاد را مطرح کرده‌اند ارتباط برقرار می‌کند. شورای قانون‌نویسی که متخصصان حرفه‌ای آموزش‌دیده در اصول و روش‌های قانون‌نویسی هستند باید ابتدا به دقت پیشنهاد را تجزیه و تحلیل کنند تا از نظر مفهومی صحیح و از نظر قانونی مؤثر باشد و سپس طرح قانونی برای لازم‌الاجرا کردن آن پیشنهاد ترسیم کنند و در نهایت برای بیان آن مناسب‌ترین شکل و کلمات را برگزینند.

پس از تهیه پیش‌نویس قانون پیشنهادی، شورای پیش‌نویس آن را به شورای اجرایی برای بررسی ارائه می‌دهد. شورای پیش‌نویس در جلسات شورای اجرایی حضور می‌یابد تا در مورد مسائل حقوقی کلی و سؤال‌های مربوط به پیش‌نویس مشورت دهد و در نهایت پیش‌نویس به شورای تقنینی ارجاع شود. معمولاً بعد از اینکه یک لایحه به شورای تقنینی ارائه می‌شود کمیته لوایح برای بررسی آن شکل خواهد گرفت. شورای پیش‌نویس در جلسات کمیته لوایح حاضر می‌شود تا در مورد پیش‌نویس و دیگر موضوع‌های حقوقی مشاوره دهد و سپس همه اصلاحات مرحله کمیته را که حکومت

1. Office of Parliamentary Counsel

2. Law Drafting Division of the Department of Justice

پیشنهاد یا مورد تأیید قرار داده را در پیش‌نویس وارد کند. این اصلاحات قبل از اینکه لایحه به رأی برای قرائت نهایی در جلسات شورای تقنین گذاشته شود مورد بررسی قرار می‌گیرند و تصویب می‌شوند (Department of Justice, 2012: 53-55).

نمونه‌هایی که در مدل قانون‌نویسی متمرکز بیان شد ثمره‌های مهمی است. فواید حاصل از این مدل قانونگذاری، نخست شکل‌گیری قوانینی است که یکدست و هماهنگ هستند و به‌سختی ممکن است با هم تعارض داشته باشند. علاوه بر این، نهاد تهیه پیش‌نویس همیشه در دسترس است و افراد حاضر در آن متخصصانی هستند که با جوانب مختلف قانون‌نویسی آشنایی دارند. همچنین در روند آماده‌سازی قوانین با توجه به اینکه دولت مبتکر اصلی است، می‌تواند قوانینی را که در اولویت است در دستور کار این نهاد قرار دهد.

در این مدل، یک مرجع واحد که ساختار و اعضای مشخصی دارد زمینه پاسخگویی کافی در کار را ایجاد می‌کند و نیز سبب می‌شود هر بار و در تهیه هر قانون نیازی به جستجو برای یافتن قانون‌نویس متخصص نبوده و بدین ترتیب در زمان، صرفه‌جویی خواهد شد. اما در کنار این مزایا، ایرادهایی نیز می‌توان بر این شکل از قانون‌نویسی وارد کرد. از جمله آنکه در این فرایند عموماً ابتکار تهیه پیش‌نویس در اختیار یک بخش از قدرت است و در نتیجه قانون حاصله اغلب پاسخگو به نگرانی‌ها و دغدغه‌های حامیان قدرت حاکم خواهد بود و تلاش برای رساندن صدای دیگران به بقیه از طریق قانون مستلزم به‌دست آوردن کنترل قدرت است خواه به شیوه‌ای دموکراتیک و با فرایندهایی چون انتخابات و رأی‌دهی و خواه به شکلی غیردموکراتیک چون تغییر رژیم سیاسی. در این سیستم اجباری نبودن نظرخواهی دولت از مردم یا گروه‌های ذی‌نفع سبب می‌شود تا این نوع نظرخواهی به صلاحدید دولت مرتبط شود و در بسیاری از موارد دولت با گروه‌های مخالف سیاست‌هایش مشورت نکند.

۱-۲. قانون‌نویسی اجماعی

قانون‌نویسی مشترک یا اجماعی دومین مدل قانون‌نویسی است. در فرایندهای اجماع‌محور قوای مجریه و مقننه منابع انسانی لازم برای تبدیل سیاست به متن قانون دارند. در

انجام پژوهش و تحقیق برای نوشتن قانون نیز نهاد متولی قانون نویسی عمدتاً با مشورت متخصصانی است که یا در چارچوب ساختار مربوطه یا خارج از آن، وظیفه پژوهش در این خصوص را برعهده دارند. در نهایت مقامات مختلف وزارتخانه و دفاتر خدمات پارلمانی و کارکنان کمیته‌های پارلمانی قانون نویسی را انجام می‌دهند. این سیستم‌ها علاوه بر بهره‌مندی از نظر متخصصان، فعالانه در پی استفاده از داده‌ها و نظریات عمومی از طریق سازوکارهای هماهنگی مانند کمیسیون‌های تحقیق و نظرسنجی هستند. قابلیت ارزیابی پیش نویس قوانین هم در چارچوب نهادهای مجریه و هم در خدمات پارلمان قرار دارد که اغلب این ارزیابی‌ها با استفاده از ظرفیت متخصصان در دانشگاه‌ها یا نهادهای تحقیقاتی دولتی صورت می‌گیرد.

در این شیوه، پیش نویس قانون گاه پیش از ارسال برای تصویب در نهاد قانونگذار، در یک مرجع واحد هماهنگ می‌شود و گاه بی‌هیچ هماهنگی واحدهای مرتبط در قوای مختلف آن را آماده و به منظور تصویب به مرجع صالح ارائه می‌کنند. بر این اساس می‌توان از دو سیستم قانون نویسی اجماعی هماهنگ و غیرهماهنگ سخن گفت. دلیل اجماع همان اختیار قانون نویسی و سیاستگذاری مشترک است.

قانون نویسی معاصر کشور استونی به نحو فزاینده‌ای هماهنگ و اجماع محور از نوع واحد است. کابینه و مجلس این کشور منابع انسانی لازم برای تبدیل سیاست به متن پیش نویس، پژوهش و ارزیابی تخصصی پیش نویس را دارند. گروه‌های کاری مختلفی که واحدهای وزارتخانه سازمان دهی می‌کنند در تهیه پیش نویس مشارکت دارند. در مجلس بخش‌های پارلمانی متشکل از اعضا و کمیته‌ها، از ارزیابی و اصلاح پیش نویس قانون حمایت می‌کنند و ممکن است از مقامات وزارتخانه برای پیش نویس کردن قانون نیز بهره‌گیرند. داده‌های عمومی در هنگام تهیه پیش نویس نه تنها مورد پذیرش قرار می‌گیرد، بلکه به طور ویژه و کنشگرانه‌ای از سوی کارشناسان و نمایندگان گروه‌های اجتماعی بالقوه و مؤثر، از طریق مشارکت در کمیسیون‌های قانون نویسی و با نظرسنجی‌ها، دنبال می‌شود. در نهایت وزارت دادگستری (که در بودجه این وزارتخانه نیز مبلغی برای قانون نویسی در نظر گرفته شده است) پیش نویس حقوقی - فنی را هماهنگ و سپس همه پیش نویس‌ها و گزارش‌های مربوط به اثر

قوانین را با موازین حاکم بر قانون‌نویسی بررسی و یکپارچه می‌کند. چنانچه وزارت دادگستری این پیش‌نویس را تأیید نکند باید با توجه به نظر وزارت دادگستری پیش‌نویس اصلاح و مجدداً به این وزارتخانه برای انطباق ارسال شود (OECD, 1997: 109-114).

آلمان هم شیوه قانون‌نویسی اجماعی هماهنگ دارد. در آلمان فرایند قانونگذاری با تقدیم طرح یا لایحه آغاز می‌شود. هریک از ارگان‌های دولت فدرال، مجلس فدرال یا شورای فدرال می‌توانند مبادرت به انجام آن کنند (اصل ۷۶) قانون اساسی آلمان). در هر زمینه در ساختار حکومت فدرال، وزارتخانه مسئولی وجود دارد. در هر وزارتخانه، بخش‌ها، هیئت‌مدیره‌ها و اشخاص واجد صلاحیتی حضور دارند. بخش مربوطه عهده‌دار تهیه یک پیش‌نویس قانونی در زمینه‌ای است که نیازمند تصویب قانون است. رئیس بخش در وزارتخانه مربوطه از سازمان‌ها و گروه‌هایی که تحت‌الشمول مفاد این پیش‌نویس قانونی قرار می‌گیرند دعوت می‌کند که برای تبادل نظرها و اطلاعات در مباحث حضور یابند. سپس متن تکمیل شده به دیگر وزارتخانه‌هایی که با متن ارتباط دارند تقدیم می‌شود؛ زیرا زمینه‌های موضوعی زیادی وجود دارد که موجب می‌شود یک طرح در صلاحیت چندین وزارتخانه قرار گیرد. به محض اینکه متن تقدیم شده به سایر وزارتخانه‌ها با وزارتخانه هماهنگی شد طرح یا لایحه به وزارت دادگستری فدرال ارسال می‌شود تا از رعایت لوازم یا شروط حقوقی آن مطمئن شود (زارعی، ۱۳۸۴: ۴۰۰-۳۹۷).

در سوئد، دولت به تهیه طرح‌های قانونگذاری (معمولاً به شکل لایحه) می‌پردازد. اگرچه بیشتر لایحه‌ها را دولت تهیه می‌کند، اما برخی از آنها ممکن است مبتنی بر پیشنهاد خود پارلمان باشند. تهیه پیش‌نویس قوانین در قوه مجریه بدین شکل است که مجریه کمیسیون ارزیابی را منصوب می‌کند؛ این کمیسیون پیشنهادهایی را در قالب گزارش که در «مجموعه گزارش‌های رسمی دولت سوئد» منتشر می‌شود، آماده می‌کند. قبل از آنکه دولت برپایه پیشنهاد کمیسیون ارزیابی، تصمیمی اتخاذ کند، گزارش کمیسیون به نهادهای مربوطه ارجاع داده می‌شود. این نهادها می‌توانند نهادهای حکومت مرکزی، مقامات حکومت محلی یا سازمان‌های غیردولتی باشند که فعالیتشان ممکن است از آن قانون متأثر شود. وقتی نهادهای مشورتی اظهاراتشان را ارائه دادند وزارتخانه مسئول،

پیش‌نویس را می‌نویسد. گزارش کمیسیون ارزیابی و نظرات نهادهای مشورتی اساس این پیش‌نویس نهایی را تشکیل می‌دهد. دولت متعهد است این پیش‌نویس را به شورای تقنین^۱ ارجاع دهد. شورای تقنین نهادی است که اعضایش قضات دیوان عالی و دیوان عالی اداری هستند و تضمین می‌کنند که پیش‌نویس منطبق با سیستم حقوقی و مطابق با قانون اساسی است (Ministry of Justice, 2016: 1-2).

در بلژیک بخش تقنینی شورای دولتی نقش هماهنگ‌کننده را دارد. این بخش متشکل از حقوق‌دانان و ارزیابان است که منطبق با قانون بودن پیش‌نویس را بنا به تقاضای حکومت یا پارلمان کنترل می‌کنند (Bogdanovskaia, 1999: 20).

در هلند شیوه قانون‌نویسی، اجماعی پراکنده است. هر دو قوای مجریه و مقننه صلاحیت پیش‌نویس کردن قوانین را دارند اما الزامی به هماهنگ کردن این پیش‌نویس‌ها در مرجع واحد نیست. در لوایحی که از سوی وزارتخانه‌ها پیشنهاد می‌شود، هر وزارتخانه یک بخش تنظیم متون قانونی دارد که از کارمندان متخصص در زمینه تهیه پیش‌نویس قانون تشکیل شده و تحت نظارت کمیسیون بین وزارتخانه‌ای در وزارت دادگستری اداره می‌شود. نمایندگان نیز با کمک گرفتن از کارمندان حرفه‌ای مجلس به تهیه پیش‌نویس اقدام می‌کنند. آنان می‌توانند از اداره قوانین بخواهند که اصلاحات لازم را برای آنها به صورت پیش‌نویس تهیه کند، البته اعضای این اداره فقط لوایح کوچک و نسبتاً ساده را تهیه می‌کنند. نمایندگان در هنگام تهیه پیش‌نویس لوایح به متخصصان خارج از پارلمان، حزب یا گروه سیاسی خود اتکا می‌کنند؛ هرچند می‌توانند خواستار کمک کارمندان صاحب صلاحیت در وزارتخانه‌های قوه مجریه نیز باشند (وکیلان، ۱۳۸۷: ۱۳-۱۱).

فرانسه نیز شیوه قانون‌نویسی اجماعی پراکنده را دارد در این کشور به موجب اصل (۳۹) قانون اساسی، نخست‌وزیر و اعضای پارلمان حق ابتکار قانون دارند. در مورد لوایح قانونی دولت، معمولاً یک یا چند وزیر در ابتدا تصمیم می‌گیرند که قانون جدیدی لازم است. دفتر هیئت‌وزیران از متقاضی یا متقاضیان، سندی به نام بررسی آثار طرح‌ها و لوایح

را تقاضا می‌کند که گزارشی است در مورد دلایل اینکه چرا یک قانون جدید لازم است و همچنین همه پیامدهای حقوقی، مالی، اجتماعی و نظایر آن. در مواردی که همه وزرا با لایحه موافق نیستند نخست‌وزیر تصمیم نهایی را اتخاذ خواهد کرد و سپس لایحه به شورای دولتی فرستاده می‌شود. ابتدا لایحه پیشنهادی به یکی از بخش‌های شورای دولتی فرستاده می‌شود. در هر بخش یکی از اعضا به‌عنوان گزارشگر انتخاب می‌شود. گزارشگر باید همه فایل‌ها را بررسی و در مورد لوایح با نمایندگان وزرای مربوطه گفتگو کند. همچنین وظیفه بررسی همه آثار حقوقی که ممکن است در اثر تصویب لایحه ایجاد شود را دارد. در پایان کار، گزارشگر پیشنهاد می‌دهد که لایحه منتفی یا بررسی بیشتری شود. در مورد اخیر خودش پیش‌نویس لایحه‌ای را آماده می‌کند که می‌تواند کاملاً متفاوت از لایحه دولت اما با همان اهداف باشد. او پیش‌نویس را به دفتر بخش می‌دهد برای هر متنی که بخش تجدیدنظر کرده است کارمندان دولت که در پیش‌نویس اولیه نقش داشته‌اند و کمیسیون‌های دولت نامیده می‌شوند فراخوانده می‌شوند. پیش‌نویس گزارشگر در بخش، مورد بررسی قرار می‌گیرد و در صورت تأیید به‌عنوان پیش‌نویس بخش در نظر گرفته می‌شود. اگر پیش‌نویس بخش متفاوت از پیش‌نویس دولت باشد، بخش یادداشتی را آماده می‌کند تا به موجب آن توضیح دهد چرا نیاز به اصلاح پیش‌نویس دولت بوده است. در مرحله آخر، مجمع عمومی شورای دولتی متشکل از اعضای دارای درجه شورای دولتی تشکیل خواهد شد. این مجمع لوایح عمومی را بررسی می‌کند که موضوع گزارش بخش‌های مختلف شورای دولتی است. گزارشگر هر بخش در این مجمع نظر بخش مربوطه را در مورد آن پیش‌نویس اعلام و رأی‌گیری خواهد کرد و در پایان ممکن است پیش‌نویس جدیدی تهیه کند که با پیش‌نویس دولت، گزارشگر و بخش متفاوت باشد. در نهایت پیش‌نویس شورای دولتی به دفتر هیئت وزیران برای بحث و بررسی برگردانده می‌شود و سپس در صورت تصویب به دفتر پارلمان ارائه می‌شود (Massot, 2001: 97-100). مفهوم مخالف این مقررات این است که طرح‌های قانونی نمایندگان پارلمان نیازی به مشورت یا اخذ نظر شورای دولتی ندارد (دانشپور بخشایشی، ۱۳۸۶: ۳۵).

قوانین در اسلونی را دولت یا پارلمان پیش‌نویس می‌کند. وزارتخانه‌ها واحدهای خود

یا کارکنان قانون نویس خود را دارند و مقامات حقوقی وزارتخانه قانون نویسی را به عنوان یکی از وظایفشان تعهد می کنند. همچنین مشاوران و پرسنل قراردادی در صورت تصمیم وزارتخانه مربوطه می توانند قانون نویسی کنند. استفاده از این افراد معمولاً زمانی صورت می گیرد که آگاهی یا تخصص مرتبط در وزارتخانه وجود ندارد یا زمان و پرسنل کافی در وزارتخانه نیست. در پارلمان هم لویح ایجاد شده را کمیته یا یک عضو پارلمان توسط خود عضو پارلمان یا متخصصانی از میان اعضای پارلمان یا گروه های سیاسی پیش نویس می کنند. قانون نویسان در وزارتخانه ها یا دیگر نهادهای دولت مرکزی اغلب به اعضای پارلمان در پیش نویس لویحشان کمک می کنند (OECD, 2012: 153-158).

در کشورهایی با قانون نویسی اجماع محور، قانون را متخصصان و غالباً در پاسخ به نگرانی کسانی که بر آنان اثر می گذارند پیش نویس می کنند و لذا قوانینی تصویب می شود که منعکس کننده منافع گروه های وسیع تری باشد. قوانینی که بیان کننده سیاست های پایدار و کارآمدند؛ چراکه طیف وسیعی از واقعیات، منافع و تخصص ها در قانون گنجانده می شود. این نحوه قانون نویسی همچنین به تولید نتایج سیاسی نسبتاً پایدار در طول اجرای آن منجر می شود و امکان بهره مندی از ظرفیت جامعه مدنی را پایه ریزی می کند. مراجعه نظام مند و مشخص به نظریات عموم از طریق سازوکارهای تعریف شده در قالب کمیسیون های پارلمانی یا بخش های وزارتی در این سیستم انجام می گیرد.

۱-۳. قانون نویسی تکثرگرا

نظام قانون نویسی چندپاره و تکثرگرا با تشکیل و جهت دهی به سیاست ها نه تنها در قوای مجریه و مجلس، بلکه در خارج از دستگاه حکومت مشخص می شود. گروه های سازمان یافته هم ممکن است حتی متن قانون را پیش نویس کنند و با قانونگذاران یا مقامات اجرایی برای حمایت از آن لابی کنند. شکل گیری سیاست ها در این ساختار براساس نیاز به انجام کاری صورت می گیرد و عمدتاً یک دستورالعمل کلی که نشان دهنده چارچوب قانونگذاری در طول یک زمان معین باشد در این ساختارها وجود ندارد.

تحقیق و پژوهش در فرایندهای تکثرگرا را نه تنها کارکنان وزارتخانه، بخش های پارلمانی و

مراکز دانشگاهی، بلکه ذی‌نفعان سازمان یافته و جناح‌های اجتماعی و گاهی اوقات نهادهای خارجی انجام می‌دهند. گروه‌هایی که نماینده منافع عمومی، خصوصی و گاه فراملی‌اند. این نظام‌ها دربردارنده انواع مختلفی از سازوکارهای ورودی داده‌های عمومی هستند که بعضی از آنها شفاف‌تر از دیگران است از جمله وجود انجمن‌های اینترنتی در برخی کشورها که به شهروندان اجازه می‌دهد تا در مورد پیش‌نویس‌ها خط به خط نظر دهند و یا گفتگوی مستقیم با نمایندگان مجلس و مقامات وزارتخانه داشته باشند (Tanner, 2006: 163). ارزیابی پیش‌نویس قوانین نیز پیش از تصویب ممکن است انجام شده باشد، اما این ارزیابی نه هماهنگ است و نه اجباری.

قانون‌نویسی در اوکراین رایخ‌های مختلف ریاست جمهوری، وزارتخانه‌ای و پارلمانی، سیاستمداران منتخب و نهادهای بیرونی انجام می‌دهند و در گذر زمان و در سراسر حکومت دسترسی عموم به این فرایند تغییر کرده است (Barrington and Herron, 2004: 55). در این کشور دفتر ریاست جمهور قوانینی را پیش‌نویس می‌کند که با قوانین پیش‌نویس شده وزیران و تصویب شده مجلس هماهنگ نیست. هریک از وزارتخانه‌ها قوانین را به‌گونه‌ای پیش‌نویس می‌کنند و سپس آن را به صورت اختیاری برای بررسی بین وزارتخانه‌ای وارد چرخه بررسی می‌کنند و یا اگر یک طرح پیشنهادی زمینه‌هایی را مقرر می‌کند که در چارچوب صلاحیت دیگر وزارتخانه‌ها باشد یک گروه کاری با سایر وزارتخانه‌ها تشکیل می‌دهد (Fuley, Lucas and Seitz, 2014: 11-13).

در لیتوانی؛ پارلمان، رئیس‌جمهور و دولت و همچنین یک گروه پنجاه هزار نفری از شهروندان حق رأی دارند و می‌توانند پیش‌نویس قانون را ارائه دهند. در پارلمان این کشور، هریک از احزاب، کمیته یا گروه غیررسمی یا شخصاً یک عضو پارلمان می‌تواند پیش‌نویس قانون را تهیه کند. قوانین مورد نظر دولت را مشاوران دولتی دارای صلاحیت در موضوع (که ممکن است حقوق‌دان باشند یا نه) یا بخش‌هایی در ادارات دولتی پیش‌نویس می‌کنند. اکثر وزارتخانه‌ها، بخش‌های حقوقی یا اداراتی دارند که بخشی از وظایفشان تهیه پیش‌نویس‌های قانونی و ارائه نظر در مورد پیش‌نویس‌های قانونی ارائه شده است. علاوه بر تهیه پیش‌نویس قوانین به عنوان بخشی از وظیفه یک پست خاص، ممکن است گروه‌های

کاری نیز آن را تهیه کنند. این گروه‌های کاری با حکم رئیس‌جمهور یا دستور مجلس یا حکم نخست‌وزیر یا رئیس نهادهای دولتی خاص منصوب می‌شوند (OECD, 1997: 131-133).

لوائح ارائه شده در پارلمان بلغارستان را ممکن است عضو پارلمان یا اعضای دیگر پارلمان یا متخصصان و کارشناسان بیرونی شامل اشخاص همفکر با حزب سیاسی عضو یا یک نهاد یا سازمان غیرانتفاعی، گروه کاری یا دیگر گروه‌های ذی‌نفع پیش‌نویس کرده باشند. در سطح دولت قوانین را اشخاصی که برای دولت کار می‌کنند و معمولاً کارکنان رده میانی یا رده پایینی وزارتخانه یا شورای وزیران یا وزیر مربوطه پیش‌نویس می‌کنند. در موضوع‌های خاص وزیر دادگستری ممکن است گروه کاری ویژه‌ای را در شورای تقنین وزارت دادگستری ایجاد کند. شورای تقنین متشکل از تعدادی حقوق‌دانان به‌عنوان کارمند است که ممکن است از افراد بیرونی (کارکنان دستگاه‌ها و مردمی که در استخدام دولت نیستند) هم استفاده کند. کارشناسان خارجی (مثلاً وکلای متخصص، اقتصاددانان مشاور یا نمایندگان بخش خصوصی) ممکن است خدماتی را در تهیه پیش‌نویس به‌طور حرفه‌ای ارائه دهند. سازمان‌های عمومی نیز برای مثال انجمن ملی شهرداری‌ها می‌توانند پیش‌نویس قانون را به ابتکار عمل خود تهیه کنند (Seidman, Seidman and Abeyescere, 2001: 40-41).

در روسیه، رئیس‌جمهور، شورای فدراسیون و اعضایش، اعضای دوما، حکومت فدراتیو روسیه، نهادهای تقنینی ایالات فدراسیون روسیه، دادگاه قانون اساسی و دیوان عالی فدراسیون روسیه حق ابتکار پیش‌نویس را دارند. شهروندان نیز می‌توانند قوانینی را از طریق ابتکار عمومی پیشنهاد دهند. چنین پیشنهادهایی اگر به امضای صد هزار نفر رسیده باشند به کمیسیون دولت می‌روند (Schulmann, 2001: 2).

در ایتالیا پیشنهاد قوانین، وظیفه دولت و هریک از اعضای مجلسین و همچنین ارگان‌ها و سازمان‌هایی است که به موجب قانون اساسی این حق به آنها اعطا شده است. آحاد ملت می‌توانند پیشنهادی که پنجاه هزار شهروند دارای حق رأی ارائه داده‌اند و به صورت لایحه درآمده است، تقاضای تصویب آن قوانین را کنند (Capano and Giuliani, 2003: 10).

در آمریکا به‌طور کلی ایده‌ها و عقایدی که به‌عنوان پیشنهاد برای قانونگذاری مطرح می‌شود می‌تواند از جانب یک عضو مجلس نمایندگان یا یک سناتور از مجلس سنا باشد یا

از جانب یکی از دیارتمان های اجرایی و وزارتخانه های دولت یا گروه های سازمان دهی شده خصوصی یا مؤسسه ها یا هریک از شهروندان باشد؛ اما به هریک از این اشکال که باشد فقط اعضای مجلس نمایندگان یا سناتورهای مجلس سنا در مجلس مربوطه شان باید معرفی کند (زارعی، ۱۳۸۴: ۵۱۹).

عامل تمایز این شکل از قانون نویسی با سایر اشکال در این است که گرچه توانمندی قوه مجریه برای حمایت از قانون نویسی توسعه یافته و مجلس هم ظرفیت پژوهش فزاینده خودش را داشته است؛ اما در کنار این دو بخش ها، افراد و نهادهای دیگر نیز می توانند مستقلاً متن قانون را تهیه کنند. به طور خلاصه، تهیه پیش نویس قانون غیرمتمرکز، پراکنده و در دسترس گروه های مختلف است و اغلب به قضاوت محققان و متخصصان حقوقی، قوانینی را ایجاد می کند که متعارض، مناقشه برانگیز، غیرقابل پیش بینی و غیرپاسخگو به نیازهای کل جامعه است و قانون حاصله منعکس کننده فرایندهایی است که آن را ایجاد می کنند. این قانون پاسخگو به منافعی است که هدف شنیده شدنشان بوده است و در این میان گروه ها و لابی های قوی تر و سازمان یافته تر با بهره مندی از ابزارهای قوی تر می توانند قواعد مورد نظر خویش را پیش نویس کنند. با توجه به جایگاه و قدرت متفاوت تهیه کنندگان، پیش نویس ها در این سیستم و نابرابری رویه قانون نویسی، فضایی را برای اعتراض و جدال سیاسی بخش هایی ایجاد می کند که از توانمندی و قدرت کمتری برای به نتیجه رساندن پیشنهادهای خود برخوردارند. در این سیستم قوانینی ایجاد می شود که پاسخگو به گروه های سازمان یافته و غیرپاسخگو به سایر منافع غیرسازمان یافته است.

۲. قانون نویسی در نظام حقوق اساسی ایران

تفاوت در مدل های قانون نویسی در ایران را می توان در قانون اساسی مشروطه و در جمهوری اسلامی ایران مشاهده کرد. در متمم قانون اساسی مشروطه مدل قانون نویسی جماعی بود و سه نهاد شاه، مجلس شورای ملی و مجلس سنا حق انشای ابتدایی قانون را داشتند. هرچند تصویب نهایی قانون منوط بر تصویب دو مجلس و تأیید شاه بود و تنها

استثنا در این فرایند قوانین بودجه‌ای بود که صلاحیت انحصاری تصویب آن با مجلس شورای ملی بود.

در این قانون، ابتکار تقنینی از طریق طرح نمایندگان یا لایحه دولت پیش‌بینی شده بود. مجلس شورای ملی براساس اصل (۱۷) قانون اساسی مشروطه^۱ حق طرح تقنینی را داشت. مطابق ماده (۳۲) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی^۲ هر نماینده‌ای حق نگارش پیش‌نویس پیشنهادی قانونی را داشت و این پیشنهاد باید به امضای حداقل ۱۵ نماینده می‌رسید. پس از این مرحله رئیس مجلس متن پیشنهادی را به کمیسیون مبتکرات^۳ ارسال می‌کرد. کمیسیون مبتکرات ظرف ۱۵ روز وظیفه داشت تا گزارشی را در مورد آنکه طرح مزبور قابلیت مطرح شدن دارد یا خیر و اینکه فوریت آن چگونه است تهیه کند.^۴ و در صورت پذیرش گزارش مثبت کمیسیون مبتکرات، طرح به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع یا کمیسیونی خاص تشکیل می‌شد.^۵

براساس اصل (۲۱) قانون اساسی مشروطه^۶ وزارتخانه‌ها نیز می‌توانستند نیازهای

۱. اصل (۱۷) - لوائح لازمه را در ایجاد قانونی یا تغییر و تکمیل و نسخ قوانین موجوده مجلس شورای ملی در موقع لزوم حاضر می‌نماید که با تصویب مجلس سنا بصره همایونی رسانده و بموقع اجرا گذارده شود.

۲. ماده (۳۳) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی - هر طرحی را که نماینده پیشنهاد می‌کند باید به طرز قانون ماده به ماده نوشته شده و دارای مقدمه باشد که متضمن دلایل آن است ب. طرح مذکور پس از آنکه پانزده نفر مذاکره آن را تصویب کرده باشند کتبا به رئیس داده می‌شود رئیس می‌تواند آن را به کمیسیون مبتکرات رجوع نماید.

۳. ماده (۱۷) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی - در رأس هر سه ماه در موقع تجدید شعبات یک کمیسیون شش نفری موسوم به کمیسیون عرایض و مرخصی و یک کمیسیون دیگری مرکب از شش یا دوازده نفر موسوم به کمیسیون مبتکرات معین می‌شود.

۴. ماده (۳۶) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی - هر طرحی که به کمیسیون مبتکرات رجوع می‌شود باید در ظرف پانزده روز راپورت مختصری از آن طرح به مجلس داده شود و تصریح نماید که آن طرح قابل توجه یا رد یا تعویق است و نیز می‌تواند فوریت طرح را اظهار نماید.

۵. ماده (۳۷) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی - در روزی که برای مباحثات معین شده است مجلس در باب طرح مزبور اساساً و به‌طور کلی مذاکره کرده و در خصوص قبول توجه یا عدم توجه رأی می‌دهد. ماده (۳۸) - در صورت عدم توجه آن طرح رد شده محسوب می‌شود و در صورت قبول توجه به شعبات فرستاده می‌شود که کمیسیونی برای آن تشکیل دهند و نیز ممکن است به کمیسیونی که قبل از وقت تشکیل و مربوط به این طرح است رجوع نمایند. هرگاه کمیسیون مبتکرات ملتفت شود که طرح مزبور مربوط به کمیسیونی است که قبل از وقت تشکیل شده می‌تواند از مجلس تقاضا نماید که آن طرح را به همان کمیسیون رجوع نمایند.

۶. اصل (۲۱) - هرگاه در قوانین اساسی وزارتخانه قانونی جدید یا تغییر و نسخ قوانین مقرر لازم شود با تصویب مجلس

تقنینی خود را در قالب لوایح به مجلس شورای ملی اعلام کنند و این نیازهای تقنینی طی لوایحی طبق تشریفات ماده (۲۹) نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی تقدیم مجلس می‌گشت.

بعد از انقلاب و طبق قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مدل قانون‌نویسی به تکرار تغییر یافت. طبق قانون اساسی مراجع ابتکار تقنینی سه نهاد شدند: حداقل ۱۵ نفر از نمایندگان، هیئت‌وزیران^۱ و شورای عالی استان‌ها.^۲

به طوری که پیش‌نویس‌های تقنینی را نمایندگان مستقیماً به کمیسیون‌های مربوطه مجلس ارائه می‌دهند^۳ و مانند دوره قبل از انقلاب، مرجعی برای هماهنگی‌های قبل از ورود به کمیسیون‌های تخصصی، آنچنان‌که کمیسیون مبتکرات بود، پیش‌بینی نشده است و نهاد رسمی برای کنترل ورودی‌های طرح‌های نمایندگان یا لوایح دولت وجود ندارد. البته در دوره اخیر، مجلس به طور غیررسمی تیمی در هیئت‌رئیس مجلس تشکیل داده است که برخی کنترل‌های لازم را به لحاظ شکلی بر طرح‌های نمایندگان داشتند؛ زیرا طبق ماده (۱۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس طرح‌ها مانند لوایح قوه مجریه^۴ به

شورای ملی صورت خواهد گرفت اعم از اینکه لزوم آن امور از مجلس عنوان یا از طرف وزرای مسئول اظهار شده باشد.
۱. اصل (۷۴) - لوایح قانونی پس از تصویب هیئت‌وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.

۲. اصل (۱۰۲) - 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.

ماده (۱۳۶) آیین‌نامه داخلی مجلس - 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 جلسه یا یکی از دبیران اعلام و برای بررسی به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع و سپس چاپ و بین نمایندگان توزیع و نسخه‌ای از آن نیز برای هیئت‌وزیران به منظور حضور و دفاع از مواضع خود ارسال می‌شود.

تبصره - نحوه رسیدگی به این طرح‌ها و نیز تقاضای استرداد آنها مشابه لوایح دولت خواهد بود.
۳. ماده (۱۲۷) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس - طرح‌های قانونی با امضاء و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان در مجلس به رئیس جلسه تسلیم می‌شود و پس از اعلام وصول و قرائت عنوان آن توسط رئیس یا یکی از دبیران، در همان جلسه به کمیسیون‌های مربوط ارجاع می‌شود.

۴. ماده (۱۳۱) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس. لوایح قانونی که از طرف دولت به مجلس پیشنهاد می‌شود، باید:

۱. دارای موضوع و عنوان مشخص باشد.

۲. دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه لایحه به وضوح درج شود.

لحاظ صوری باید موضوع و عنوان مشخص داشته باشند و دلایل لزوم تهیه و پیشنهاد آن در مقدمه به وضوح درج شود و همچنین موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان طرح مطرح شده باشد.

پیش نویس طرح نمایندگان را معمولاً خود نمایندگان می نویسند و یا مراکز پژوهشی وابسته به مجلس شورای اسلامی در این موضوع به نمایندگان مشورت می دهند و یا اقدام به تهیه متنی ابتدایی برای نمایندگان می کنند و البته این پیش نویس ها در مورد لوایح دولت^۱ بیشتر از حالت فردی به کاری تیمی تبدیل می شود. به عنوان نمونه کمیسیون حقوقی^۲ مشاوره های تقنینی را در خصوص لوایح ارائه می دهد.

نکته مهم در خصوص نگارش پیش نویس های قانونی که بیشتر در طرح های قانونی، خود را نشان می دهد آن است که در برخی از این پیش نویس های نگارش شده در پارلمان، نه اصول شکلی نگارش متنی قانونی رعایت شده است و نه به لحاظ محتوایی استحکام و قوت دارند و حتی در مواردی به تصریحاتی مانند اصل (۷۵) قانون اساسی^۳ در خصوص عدم بار مالی در طرح ها^۴ دقت نشده است.

البته برخی از ادارات کل مجلس وظیفه مشورت های تقنینی به نمایندگان را در خصوص پیش نویس های قانونی برعهده دارند. به عنوان مثال اداره کل قوانین یا اداره کل اسناد

۳. دارای موادی متناسب با اصل موضوع و عنوان لایحه باشد.

۱. ماده (۳۱) آیین نامه داخلی هیئت دولت - لوایح با توجه به ماده (۸۸) آیین نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به امضا مشترک رئیس جمهور و وزیر یا وزرا یا رؤسای دستگاه های مربوط می رسد و از طریق معاون امور مجلس رئیس جمهور تقدیم مجلس می گردد.

۲. ماده (۲۱) آیین نامه داخلی هیئت دولت - به منظور تطبیق پیشنهاد تصویب نامه ها و لوایح و ارائه مشاوره حقوقی به کمیسیون های دولت و نمایندگان ویژه موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی، کمیسیونی به عنوان «کمیسیون حقوقی» با مسئولیت معاون حقوقی و امور مجلس ریاست جمهور تشکیل می گردد اعضای کمیسیون مزبور از میان حقوق دانان مجرب تعیین و با حکم معاون حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور منصوب می شوند و هر یک از آنها مسئولیت مشاوره یکی از کمیسیون های دولت را عهده دار می باشند.

۳. اصل (۷۵) - طرح های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

۴. برای مطالعه در این زمینه نک: حبیب نژاد و منصوری بروجنی (۱۳۹۶).

وظیفه دارند نکاتی را در این خصوص که آیا طرح نمایندگان با قانون اساسی یا با سیاست‌های کلی نظام یا برنامه‌های توسعه مغایرت دارند یا خیر، ارائه می‌کنند. طبق ماده (۴) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور «نمایندگان مجلس شورای اسلامی، دولت و شورای عالی استان‌ها قبل از تقدیم طرح یا لایحه به مجلس در خصوص امور زیر از معاونت استعلام می‌کنند این استعلام مانع طی مراحل تصویب طرح‌ها و لوایح نخواهد شد:

۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح و لایحه پیشنهادی،
۲. انطباق طرح و لایحه پیشنهادی از نظر شیوه نگارش تخصصی قوانین،
۳. لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده،
۴. انطباق طرح و لایحه با آیین‌نامه داخلی مجلس؛ قانون برنامه؛ سند چشم‌انداز؛ سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی».

معاونت در امور تنقیح قوانین مجلس همچنین وظیفه تدوین شیوه‌نامه‌های نگارش طرح‌ها و مشورت‌های حقوقی به نمایندگان را برعهده دارد.^۱ ولی نکته مهم آن است که معمولاً این مشورت‌ها بعد از تهیه پیش‌نویس‌های نمایندگان داده می‌شود و زمانی است که خمیرمایه «طرح تقنینی» شکل گرفته است و از سوی دیگر ضمانت اجرای حقوقی خاصی نیز برای عدم رعایت این مباحث وجود ندارد و این‌گونه نیست که تبدیل یک پیش‌نویس قانونی به طرح تقنینی مستلزم رعایت الزامی این نکات شکلی و محتوایی و پس از تأییدیه از نهادهای استعلام‌شونده باشد.

در فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌های مجلس نیز نمایندگان توجه ویژه‌ای به این استعلام‌ها به دلایلی از جمله کثرت دستورجلسات یا فضای سیاسی موجود یا عدم ورود علمی در این حوزه‌ها نداشته‌اند و یا این توجه خیلی اندک است و به‌عنوان

۱. ماده (۳) قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹/۳/۲۵. وظایف معاونت در امور تنقیح به شرح زیر است: ... ۳. تدوین شیوه‌نامه نگارش طرح‌ها و لوایح براساس چارچوب‌های علمی و تعریف لغات تخصصی مورد استفاده در موضوعات مختلف جهت استفاده قانونی دستگاه‌های حکومتی به‌گونه‌ای که تغییر در مراد مقنن نباشد ... ۸. ارائه مشاوره حقوقی و تقنینی به رئیس؛ اعضای هیئت‌رئیس؛ کمیسیون‌ها و نمایندگان مجلس.

«پیش شرط» بررسی یا تصویب طرح یا لایحه نگریسته نمی‌شود. قوانین شایسته باید از پیش نویس‌های شایسته برخیزند و تحقق این متن نیازمند تلاش‌های شکلی و محتوایی ویژه‌ای است و نظام قانونگذاری باید اهتمام ویژه‌ای به این امر داشته باشد.

تجارب کشورهای موفق در امر تقنین نشان می‌دهد باید مرحله وضع قانون را از مرحله تدوین قانون یا همان تهیه پیش‌نویس‌های تقنینی تفکیک کرد. در ایران اصلاحیه‌های مکرر قوانین حتی در فاصله‌های بسیار کم نشان داده است که متون قانونی ما اشکال‌های زیادی دارند و شاید مهم‌ترین منشأ این اشکال‌ها آن است که معمولاً مرجع واحدی برای تهیه پیش‌نویس قوانین وجود ندارد. نگارش قوانین به صورت پراکنده توسط نهادهای پیشنهاددهنده قانون انجام می‌شود. به منظور اجتناب از آسیب‌های چنین فرایندی و با در نظر گرفتن مزایا و معایبی که به هریک از اشکال قانون‌نویسی وارد است پیشنهاد می‌شود مرجع واحدی متشکل از متخصصان قانون‌نویس برای هماهنگ کردن پیش‌نویس‌های پیشنهادی نهادهای مختلف در نظام حقوقی ایران پیش‌بینی شود. مرجعی که یا در آغاز، فرایند قانون‌نویسی را با ارجاع مقامات پیشنهاددهنده برعهده گیرد یا پس از تهیه پیش‌نویس اولیه قوانین، مبتکران قانون مسئولیت هماهنگی، یکسان‌سازی و تأیید پیش‌نویس‌های پیشنهادی را متقبل شوند.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانون‌نویسی هنر قانونگذار است (جلالیان، ۱۳۹۶: ۲۷۴). تعیین مدل‌های قانون‌نویسی براساس متغیرهایی از قبیل نحوه تفکیک قوا و کیفیت تعامل قوا با یکدیگر، تمرکز یا پراکندگی پیشنهاد قانون‌ازسوی یک نهاد یا نهادهای متعدد، نحوه تعامل قانون‌نویسان با متخصصان و مشارکت عمومی است و البته می‌تواند برخاسته از نوع مبانی حاکمیتی مستقر در جامعه سیاسی باشد.

براین اساس سه مدل قانون‌نویسی را می‌توان دسته‌بندی کرد. در اولین مدل که آن را قانون‌نویسی تمرکزگرا می‌نامیم، قانون‌نویسی غالباً در چارچوب خط‌مشی‌های سیاسی تعیین و اعلام شده ازسوی قوه مجریه شکل می‌گیرد و ورودی قانونگذاری از دولت و از

طریق لوایح دولت شروع می‌شود و معمولاً این شیوه در نظام‌هایی غالب است که رژیم سیاسی آنها پارلمانی است.

قانون‌نویسی اجماعی دومین مدل از قانون‌نویسی است که هم قوای مجریه و هم مقننه قابلیت‌های مورد نیاز برای تبدیل سیاست به متن قانون، پژوهش و ارزیابی حرفه‌ای پیش‌نویس قوانین را دارند که البته خود به دو صورت دیگر ممکن است ظاهر شود؛ مدل اجماعی واحد و مدل اجماعی پراکنده.

سومین مدل قانون‌نویسی، تک‌تک‌گراست که نظام قانون‌نویسی هم در مجریه و هم در مجلس و حتی همچنین در خارج از دستگاه حکومت مشخص می‌شود و گروه‌ها و ساختارهای سازمان‌یافته هم ممکن است پیش‌نویس متن قانون را تهیه کنند و با قانونگذاران یا مقامات اجرایی برای حمایت از آن لابی کنند.

در جمهوری اسلامی ایران قانون‌نویسی از نوع تک‌تک‌گراست و به موجب قانون، سه مرجع حق ارائه ابتکارات تقنینی را دارند؛ ۱۵ نفر از نمایندگان، هیئت‌وزیران و شورای عالی استان‌ها. پیش‌نویس‌های قانونی که نمایندگان تهیه کرده‌اند در موارد زیادی اتقان، استحکام، قوت محتوایی و شکلی قانون را ندارند و نمایندگان امضاکننده نیز بعضاً بدون مطالعه دقیق طرح‌های نمایندگان دیگر را امضا می‌کنند.

در مورد لوایح پیشنهادی از سوی دولت هم، نهاد معینی متولی نگارش قانون نیست اما وجود ظرفیت‌های انسانی متخصص در رشته‌های مختلف و نیز وجود نهادهایی مانند کمیسیون حقوقی در داخل تشکیلات هیئت دولت می‌تواند موجب برخی کاستی‌های نگارش پیش‌نویس قوانین شود و شاید بهتر باشد به دلیل اشراف قوه مجریه بر جزئیات مسائل تا جایی که ممکن است ورودی‌های تقنینی از طریق لوایح دولت باشد تا طرح‌های تقنینی. در مورد طرح‌های پیشنهادی نمایندگان شورای عالی استان‌ها نیز مرجع خاصی مسئولیت نگارش متون را برعهده ندارد.

از این رو به نظر می‌رسد باید در خصوص قانون‌نویسی، مطالعات گسترده‌تری انجام گیرد و رشته حقوق پارلمانی می‌تواند بستر مناسبی برای این مطالعات باشد. در این مسیر باید دولت و مجلس با تعامل یکدیگر اقدام‌های مؤثری برای بهینه‌سازی و کیفی‌سازی

متن‌های پیش‌نویس قوانین انجام دهند. تأسیس مرجع واحدی برای تدوین قانون که امر هماهنگی متون پیش‌نویس‌های پیشنهادی از سوی پیشنهاددهندگان مختلف را برعهده می‌گیرد ضمن تأمین این تعامل ما را به سمت مدل اجماعی قانون‌نویسی راهنمایی می‌کند.

متون قانونی از درون همین پیش‌نویس‌ها بیرون می‌آیند و ضعف و خلل در این حوزه نتیجه‌ای جز قوانینی سست را به همراه ندارد؛ قوانینی که نه نیازهای واقعی جامعه را برطرف می‌سازد و نه استحکام دارند و همچنان که اکنون نیز می‌بینیم شاهد قوانینی هستیم که در بازه کوتاهی اصلاحات زیادی را بر خود می‌بینند.



منابع و مآخذ

۱. آیین‌نامه داخلی هیئت دولت.
۲. جلالیان، عسگر (۱۳۹۶). «کارآمدی مجلس شورای اسلامی و راهکارهای ارتقای آن در حقوق داخلی»، فصلنامه راهبرد، سال بیست‌وششم، ش ۸۲.
۳. حبیب‌نژاد، سیداحمد و محمد منصوری بروجنی (۱۳۹۶). «بررسی ابتکار تقنین از سوی نمایندگان مجلس در حدود اصل (۷۵) قانون اساسی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ش ۵۴.
۴. حبیب‌نژاد، سیداحمد و همکاران (۱۳۹۷). «مطالعات پارلمانی و کارآمدی قانونگذاری»، فصلنامه مجلس و راهبرد، ش ۹۶.
۵. دانشپور بخشایشی، عیسی (۱۳۸۶). «بررسی شورای دولتی فرانسه و صلاحیت‌های آن»، مجله فلسفه و کلام، ش ۱۵.
۶. راسخ، محمد (۱۳۸۵). «ویژگی‌های ذاتی و عرضی قانون»، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ش ۵۱.
۷. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۹. قانون اساسی مشروطه.
۱۰. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۱۱. قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور.
۱۲. قنبری، حمید (۱۳۹۵). «رهایی از قوانین متضاد؛ چگونه؟»، روزنامه دنیای اقتصاد، ش ۳۷۳۲.
۱۳. متمم قانون اساسی مشروطه.
۱۴. نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی.
۱۵. وکیلیان، حسن (۱۳۸۷). ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۶. هارت، هربرت (۱۳۹۰). مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران، نشر نی.
۱۷. هگل، گئورگ ویلهلم فریدریش (۱۳۹۲). عناصر فلسفه حق، ترجمه مهبد ایرانی‌طلب، تهران، نشر قطره.
18. Barrington, L. W. and E. Herron (2004). "One Ukraine or Many? Regionalism in Ukraine and its Political Consequences", *Nationalities Papers*, 32.

19. Bogdanovskaia, I. (1999). "The Legislative Bodies in the Law-making Process", <https://www.nato.int/acad/fellow/97-99/bogdanovskaia.pdf>
20. Capano, G. and M. Giuliani (2003). "The Italian Parliament: in Search of a New Role", *Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, No. 2.
21. Commonwealth of Australia (2017). *Legislation Handbook*, Department of the Prime Minister and Cabinet pub.
22. Cox, W. C. (2000). "On the Effects of Legislative Rules", *Legislative Studies Quarterly*, No. 2.
23. Department of Justice (2012). Law Drafting Division, https://www.doj.gov.hk/publications/doj2012/eng/pdf/chapter_06_1dd.pdf
24. Fuley, T., L. Lucas and L. Seitz (2014). "The Current State of Ukrainian Legislation", In, *Developing and Drafting Legislation* (2nd ed.). Kyiv: Indiana University/Ohio State John Glenn School of Public Affairs
25. Massot, J. (2001). "Legislative Drafting in France: The Role of the Conseil D'Etat", *Statute Law Review*, Vol. 22, Issue 2.
26. Ministry of Justice (2016). "The Swedish Law-Making Process", <https://www.government.se/49c837/contentassets/4490fe7afcb040b0822840fa460dd858/the-swedish-law-making-process>
27. Nampoothiry, N. K. (2010). "The Role of Parliamentary Counsel in Legislative Drafting", *Commonwealth Law Bulletin*, Vol. 36, No. 1.
28. OECD (1997). "Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe", SIGMA Papers, No. 18, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/5kml618wrlg7-en>
29. — (2012). "Slovenia: Towards a Strategic and Efficient State", OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing

30. Schulmann, Ekaterina (2001). *The Politics of Law-making in Russia*, Chatham House.
31. Seidman, Ann, Robert B. Seidman and Nalin Abeyeseckere (2001). *Legislative Drafting for Democratic Social Change*, London, Kluwer Law International Ltd pub.
32. Tanner, E. (2006). "Clear, Simple, and Precise Legislative Drafting: How does a European Community Directive fare?", *Statute Law Review*, Vol. 27.
33. Van Elsuwege, Peter and Roman Pertov (2014). *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union (Toward a Common Regulatory Space)*, Routledge pu, NewYork.

