

اصول حاکم بر تقنین طرح‌محور در مجلس شورای اسلامی (نقدها و بایسته‌ها)

اله مراد جهانگیری، * سید احمد حبیب‌نژاد * و مهدی هداوند **

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۱/۱۰	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۵/۱۷	شماره صفحه: ۲۶۳-۲۹۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

مجلس شورای اسلامی به‌عنوان یکی از مظاهر مهم تجلی مشارکت شهروندان در تعیین سرنوشت خود از طریق وضع قانون و نظارت بر اجرای آن است. فرایند قانونگذاری به‌مثابه اراده شهروندان براساس قانون اساسی از طریق ارائه لایحه دولت، طرح نمایندگان و لایحه یا طرح شورای عالی استان‌ها به پارلمان شروع و شامل مراحل تدوین، تصویب و تفسیر است که با اجرا به ثمر می‌رسد. با وجود بیش از یک قرن سابقه تقنینی و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در سال ۱۳۹۸، نظام حقوقی ایران هنوز از عدم برنامه جامع در حوزه تقنین رنج می‌برد و درگیر روزمرگی است. سامان‌دهی نظام قانونگذاری در جهت کارایی، اثربخشی و اجرای هرچه بهتر قوانین، نیازمند ایجاد تعامل میان مجلس و دولت (نایب یا کارگزار سیاسی) براساس نیازسنجی واقعی مردم (اصیل) در حوزه تقنین، تبیین و اولویت‌بندی این نیازها با تشکیل کمیسیون فرافقه‌ای تحت عنوان «کمیسیون نیازسنجی و تبیین اولویت‌های حوزه قانونگذاری» است. بررسی آمار طرح‌ها و لوایح یازده دوره مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد نظام قانونگذاری کشور از تقنین لایحه‌محور به سمت طرح‌محوری سوق پیدا کرده است. در این پژوهش تحلیلی-توصیفی با استفاده از روش کتابخانه‌ای و مصاحبه با صاحب‌نظران، ضمن نقد رویه فعلی تقنین طرح‌محور به دو موضوع اشاره دارد: اولاً؛ متناسب با مطالعه تطبیقی، لایحه‌محور بودن تقنین باید به‌عنوان پایه و اصل حاکم در فرایند قانونگذاری ایران باشد تا قوانین تناسب بیشتری با نیازهای واقعی جامعه داشته باشد. ثانیاً؛ در ابتدای شروع به کار مجلس، برگزاری دوره‌های آموزشی آشنایی با فلسفه قانون‌نویسی و قانونگذاری برای نمایندگان، به ارتقای کیفیت قانون و رفتن به سمت قانون خوب منجر می‌شود.

کلیدواژه‌ها: مجلس شورای اسلامی؛ اصول قانونگذاری؛ تقنین طرح‌محور؛ تقنین لایحه‌محور

* دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد زاهدان، ایران، زاهدان
Email: allahmorad59@gmail.com

** دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده‌گان فارابی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، ایران، تهران
(نویسنده مسئول)؛
Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir

*** استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبائی، ایران، تهران؛

Email: m.hadavand@atu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی و یکم، شماره یکصد و بیستم، زمستان ۱۴۰۳

doi: 10.22034/mr.2023.5745.5420

برای قانونگذاری، مجموعه‌ای از اصول و موازین در طول تاریخ اندیشه‌ورزی شده است (والدرون، ۱۳۸۸). این اصول، سنجه‌ای برای قانونگذاری و طبعاً قانون «خوب» محسوب شده و ملاکی برای تمیز قانونگذاری «اصولی» از قانونگذاری «غیراصولی» شمرده می‌شود. این قانونگذاری از نظر بسیاری از صاحب‌نظران، در پرتو «حاکمیت قانون» تبیین و صورت‌بندی شده است (مرکز مالمیری و عطار، ۱۳۹۷).

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

جرمی والدرون^۲ نیز اصول قانونگذاری را از منظر ماهوی، شکلی و تشریفاتی مورد توجه قرار داده است. از نظر او، در کنار دو نوع اصول ماهوی (اصول صورت‌بندی شده رالز و بنتام^۳ درخصوص هدف قانون) و اصول شکلی (اصول مربوط به شکل قانون)، اصول تشریفاتی قابل‌شناسایی است که به نهادها و فرایندهای قانونگذاری برمی‌گردد. فهرست اصول تشریفاتی به این شرح است:

۱. اصل قانونگذاری صریح، ۲. تکلیف محتاط بودن قانونگذار در حین تقنین از حیث اهمیت ماهوی قانون و عدم خدشه به منافع و آزادی‌ها، ۳. اصل نمایندگی، ۴. اصل احترام به عدم توافق، ۵. اصل تضارب آرا، ۶. اصل تشریفات تضمینی، ۷. اصل برابری سیاسی و اهمیت روش‌های تصمیم‌گیری مبتنی بر آن (والدرون، ۱۳۸۸: ۱۱۹-۱۱۲)،

1. Jacobs

2. Jeremy Waldron

3. Rawls and Bentham

لان فولر^۱ نیز هشت اصل زیر را در زمینه قانونگذاری ارائه می‌دهد: ۱. عام بودن ۲. انتشار آنها، ۳. به حداقل رسیدن وضع و اعمال قوانین معطوف به گذشته، ۴. قابل‌فهم بودن قوانین، ۵. متناقض نبودن قوانین، ۶. امکان‌پذیر بودن پیروی از قوانین، ۷. ثبات نسبی قوانین در طول زمان، ۸. همخوانی بین قوانین، ۹. اجرای آنها (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۶).

در کشور ایران هم رعایت اصول^۲ قانون‌نویسی و قانونگذاری^۳ و تعیین سازوکار برای انطباق لوایح و طرح‌های قانونی با تأکید بر: ۱. قابل‌اجرا بودن و قابل‌سنجش بودن اجرای آن، ۲. معطوف بودن به نیازهای واقعی، ۳. شفافیت و عدم ابهام، ۴. استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی، ۵. بیان شناسه تخصصی هریک از لوایح و طرح‌های قانونی و علت پیشنهاد آن، ۶. ابتناء بر نظریه‌های کارشناسی و ارزیابی تأثیر اجرای آن، ۷. ثبات، نگاه بلندمدت و ملی، ۸. انسجام قوانین و عدم تغییر یا اصلاح ضمنی آنها بدون ذکر شناسه تخصصی، ۹. جلب مشارکت حداکثری مردم، ذی‌نفعان و نهادهای قانونی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی در فرایند قانونگذاری، ۱۰. عدالت‌محوری در قوانین و اجتناب از تبعیض ناروا، عمومی بودن قانون و شمول و جامعیت آن و حتی‌الامکان پرهیز از استثناهای قانونی مورد اشاره قرار گرفته است (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۹۸: بند ۹). هرچند فهرست اصول قانونگذاری خوب از منظر معیارها و مؤلفه‌های قانون‌نویسی در نظام‌های حقوقی سایر کشورها می‌تواند متفاوت باشد اما باید بین این مؤلفه‌ها توازن وجود داشته باشد و عبارات از بعد کاربردی وافی، روشن و واضح باشد؛ به‌طوری‌که به‌عنوان قانون آن را اجرا و نظارت کرد چون قانون با اجرا به ثمر خواهد نشست. قانونگذاری بدون تعامل و همکاری میان مجلس و دولت به نتیجه دلخواه نخواهد رسید و این همکاری باید درنهایت به برون‌داد اراده قوه مؤسس یعنی مردم منجر شود؛ چه در مرحله وضع و چه در مرحله نظارت بر اجرای قانون، مخصوصاً مطابق با نظریه قدرت مؤسس باید امکان نظارت مردم، ذی‌نفعان و

1. Lon Fuller

2. Principles

3. Legislation

نهادهای اجتماعی مردم‌نهاد تخصصی و صنفی بر اجرای قوانین هم فراهم شود.

مطالعه تحلیلی - تفسیری آمار طرح‌ها و لوایح ارائه شده به مجلس شورای اسلامی تا دوره یازدهم نشان می‌دهد نظام قانونگذاری کشور از تقنین لایحه‌محور^۱ به‌سوی تقنین طرح‌محور^۲ سوق پیدا کرده است. بسیاری از قوانین مصوب ادوار اخیر، طرح‌های نمایندگان بوده و این موضوع چالش‌هایی را برای نظام حقوقی کشور ایجاد کرده است. از یک‌طرف عدم آموزش نمایندگان نسبت به شیوه‌ها و فلسفه قانونگذاری در ابتدای هر دوره و بعضاً غلبه مشکلات اجرایی محلی و منطقه‌ای بر کارکرد آنها (انتظار مردم از نمایندگان و عدم دسترسی به دولت‌مردان) و متعاقباً تحت‌الشعاع قرار دادن منافع ملی، فقدان نظام حزبی کارآمد و نظام انتخاباتی استانی یا ملی باعث شده یک نماینده حتی‌المقدور به فکر رفع مشکلات حوزه انتخابیه و کسب رأی در دوره‌های بعدی باشد. البته این موضوع به عدم تبیین وظایف هریک از قوا در بین اقشار مختلف جامعه نیز برمی‌گردد. از طرف دیگر نمایندگان مجلس در عموم مسائل در حدود مقرر قانون اساسی می‌توانند قانون وضع کنند (قانون اساسی، اصل هفتادویکم)، این اختیار قانونی باعث تقدیم بی‌رویه طرح‌ها بدون رعایت اصول قانون‌نویسی و پیش‌بینی دقیق بار مالی آنها (قانون اساسی، توصیف اصل هفتادوپنجم) شده است و بعضاً به دلیل عدم برخورداری از مطالعات کارشناسی لازم، در صورت تصویب توفیق اجرایی چندانی نداشته‌اند.

بررسی پرونده‌های موجود در اداره اسناد و تنقیح قوانین نشان می‌دهد که نمایندگان قبل از انقلاب در موارد بسیار کمتری از طرح استفاده کرده‌اند بنابراین اکثریت قوانین قبل از انقلاب به صورت لایحه تقدیم مجلسین شده است،^۳ در جمهوری اسلامی ایران قانون‌نویسی از نوع تکثرگرا است. پیش‌نویس‌های قانونی که نمایندگان تهیه کرده‌اند در موارد زیادی، اتقان، استحکام قوت محتوایی و شکلی قانون را ندارد و نمایندگان

1. Bill-based Legislation

2. Plan-based Legislation

۳. مصاحبه نگارندگان مقاله با احمدرضا نائینی، مدیرکل سابق اداره کل اسناد و تنقیح قوانین مجلس شورای اسلامی، بهمن‌ماه ۱۴۰۱.

اصول حاکم بر تقنین طرح‌محور در مجلس شورای اسلامی (نقدها و بایسته‌ها) _____ ۲۶۷

امضاکننده نیز بعضاً بدون مطالعه دقیق، طرح‌های نمایندگان دیگر را امضا می‌کنند (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۹: ۲۶۱). در صورتی که با توجه به گردش کار و مطالعات کارشناسی انجام شده در تدوین لوایح، باید اصل را بر لایحه‌محور بودن قوانین گذارد. رویکرد لایحه‌محور بودن پیش‌نویس‌های تقنینی با رویه قانونگذاری اکثر کشورهای دنیا که بیشتر قوانین مصوب مجلسین آنها از طریق لوایح پیشنهادی دولت به جریان قانونگذاری سپرده می‌شود انطباق بیشتری دارد (زارعی، ۱۳۸۴: ۳۱۴)، در این پژوهش که با هدف کاربردی و براساس داده‌های کیفی به روش تحلیلی-توصیفی با استفاده از داده‌ای کتابخانه‌ای، مصاحبه با صاحب‌نظران، بررسی آمار و نمودار طرح‌ها و لوایح، مشاهده و مطالعات میدانی انجام شده است تبیین رویه فعلی تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی طرح‌محور و نقدهای وارد بر آن، و با تأکید بر استقرار اصل لایحه‌محوری نظام تقنین، پیشنهادهایی برای نائل شدن به وضعیت مطلوب در حوزه پیش‌نویس‌نگاری تقنینی و مآلاً ارتقای کیفیت، اثربخشی و کارآمدی هرچه بهتر نظام تقنینی کشور ارائه شده است.

۱. تبیین رویه فعلی تهیه و تدوین پیش‌نویس طرح‌ها

قانونگذاری در کشور ایران با بیش از یک قرن سابقه از سال ۱۲۸۵ شروع شده و در حال حاضر با انبوهی از قوانین پراکنده و غیرمنفح مواجه است. فرایند قانونگذاری در نظام حقوقی ایران در عمل شامل مراحل تدوین، تصویب و تفسیر است و با اجرا به ثمر می‌نشیند (اداره کل تدوین قوانین، ۱۴۰۰: ۲)، این فرایند از جهت تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی در سه قالب طرح نمایندگان، لایحه دولت و طرح یا لایحه شورای عالی استان‌ها تهیه می‌شود. طرح‌های قانونی، با امضا و ذکر نام حداقل پانزده نفر از نمایندگان به رئیس جلسه تسلیم می‌شود (قانون آیین‌نامه داخلی سال ۱۴۰۰، ماده (۱۲۷))، فرایند شکلی و ماهوی تهیه و تدوین پیش‌نویس طرح تا زمان اعلام وصول در صحن علنی مجلس به شرح زیر بررسی می‌شود.

۱-۱. قبل از راه اندازی سامانه قانونگذاری

تا قبل از دوره چهارم مجلس، هیچ رویه خاصی برای تدوین طرح‌ها وجود نداشت.^۱ براساس آیین‌نامه داخلی مجلس طرح تهیه شده با رعایت اصل هفتادوپنجم و به صرف داشتن ۱۵ امضای نمایندگان، به هر شکلی و در هر قالبی که تهیه می‌شد بدون هیچ‌گونه نظارت خاصی، رئیس جلسه در صحن علنی مجلس اعلام وصول می‌کرد.^۲ سپس به معاونت قوانین برای اظهارنظر از جهات عدم مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و سایر موارد از جمله: ۱. وجود قوانین متعارض یا مرتبط با طرح یا 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؛ ارجاع و نظر معاونت قوانین به همراه طرح یا لایحه پیشنهادی برای اطلاع نمایندگان تقدیم مجلس می‌شد (قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ماده ۴).

از دوره چهارم بود که دفتری تحت عنوان «دفتر مشاورت‌های حقوقی و تخصصی»^۳ تشکیل و «فرم طرح‌های قانونی» منبث از آیین‌نامه داخلی مجلس تهیه و نمایندگان مکلف شدند طرح‌ها را در این فرم‌ها تنظیم کنند. در این رویه طرح‌ها ابتدا اعلام وصول، سپس برای بررسی شکلی و ماهوی به معاونت قوانین ارجاع داده می‌شد. البته می‌توان گفت نظرها و ایرادهای کارشناسان معاونت قوانین الزام‌آوری خاصی نداشت و طرح به‌رغم ایرادهای مختلف مسیر خود را ادامه داده و چه‌بسا با همین ایرادها تصویب و به قانون تبدیل می‌شد.

۱. مصاحبه نگارندگان مقاله با رفسنجانی مقدم، مدیرکل اداره تدوین قوانین، آذرماه ۱۴۰۱.

۲. اصل ۷۵- طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان درخصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد.

۳. مصاحبه نگارندگان مقاله با ابوالفضل الموتیان، مدیرکل اداره اسناد و تنقیح قوانین، دی‌ماه ۱۴۰۱.

۲-۱. بعد از راه‌اندازی سامانه قانونگذاری

با راه‌اندازی سامانه قانونگذاری در مجلس، همه فرایند بررسی پیش‌طرح، در سامانه انجام می‌شود این سامانه به‌نوعی آیین‌نامه دیجیتالی مجلس است (از نیمه دوم سال ۱۴۰۱ اجرایی شد)، نمایندگان باید پیش‌طرح را در سامانه قانونگذاری بارگذاری کنند و بلافاصله شماره‌ای تحت‌عنوان شماره ثبت، به آن اختصاص می‌یابد. برخلاف رویه سابق، بدون ثبت پیش‌طرح در سامانه قانونگذاری (به‌غیر از طرح‌ها و لوایح فوری) امکان بررسی مراحل اداری آن در مجموعه معاونت قوانین و اعلام وصول آن در صحن وجود ندارد.

در این رویه طرح‌ها قبل از اعلام وصول در صحن علنی مجلس، کارشناسان معاونت قوانین از جهت شکلی و ماهوی بررسی و در صورت تأیید معاونت، اعلام وصول می‌کنند. هرچند در حال حاضر نیز اعمال فشار بر کارشناسان معاونت برای تأیید طرح‌ها زیاد است اما این خود گامی روبه‌جلو برای سامان‌دهی نظام تقنینی محسوب می‌شود. روند بررسی طرح‌ها به شرح زیر است:

۱. طرح ایراد شکلی دارد: در فرایند سامانه قانونگذاری مجلس، کارشناسان اداره تدوین قوانین ضمن بررسی شکلی پیش‌طرح ثبت شده در صورت وجود ایرادهای شکلی، ازجمله عدم درج مقدمه، ایراد در عنوان پیش‌طرح یا بعضاً طولانی بودن عنوان، عدم درج ماده‌واحد، ایرادهای انشایی، شیوه‌نامه‌های نگارشی و ...، ضمن تبیین ایرادها، پیش‌طرح را برای معاون قوانین جهت برگشت به نماینده طراح ارسال، نماینده باید ایرادهای اعلام شده را اصلاح، در غیر این صورت امکان ادامه بررسی پیش‌طرح وجود نخواهد داشت.

۲. طرح ایراد شکلی ندارد: اگر پیش‌طرح فاقد ایراد شکلی باشد، در مرحله دوم از این لحاظ بررسی می‌شود که آیا محتوای این طرح قبلاً همین نماینده و یا نماینده دیگری تقدیم یا رد کرده است؟ یا طرح مشابهی در موضوع مربوط قبلاً تقدیم و اعلام وصول شده است یا در دستور مجلس بوده است و یا تصویب و تبدیل به قانون شده است؟ طرحی که

قبلاً مطرح و در کمیسیون یا صحن علنی مجلس رد شده باشد و شرایط آیین‌نامه داخلی مجلس در آن پیش‌طرح رعایت نشده از چرخه بررسی خارج می‌شود. اداره تدوین قوانین در این مرحله پیش‌طرح ارائه شده را از جهات مختلف بررسی و اعلام می‌کند.

۳. بررسی ماهوی طرح: چنانچه پیش‌طرح فاقد ایرادهای شکلی باشد، از طریق معاون قوانین به اداره کل اسناد و تنقیح قوانین ارجاع و کارشناسان آن اداره با بررسی ماهوی سوابق تقنینی پیش‌طرح و تطبیق با آیین‌نامه داخلی مجلس، قانون برنامه، سند چشم‌انداز، سیاست‌های کلی نظام و اسناد بالادستی، مغایرت‌ها و تعارض‌ها را استخراج و در سامانه قانونگذاری ثبت می‌کنند. در صورت وجود ایراد اساسی، برای اصلاح به نماینده اعلام می‌شود؛ برای مثال طرح مغایر اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است و بار مالی دارد و ...، نماینده باید پیش‌طرح را اصلاح و در غیر این صورت بایگانی می‌شود.

در صورت تأیید، معاون قوانین پیش‌طرح را برای نماینده مربوط جهت جمع‌آوری امضا ارسال می‌کند، نماینده پیش‌طرح را هم‌زمان در سامانه برای همه نمایندگان ارسال می‌کند و هر زمان امضاها را کافی دید، آن را برای هیئت‌رئیس جهت اعلام وصول ارسال می‌کند. هم‌زمان با جمع‌آوری امضاها، اداره کل تدوین قوانین به جزءنگاری و آماده کردن پیشنهاد اولیه تعیین کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی مربوط اقدام کرده که از طریق معاون قوانین به هیئت‌رئیس اعلام می‌شود (اداره کل تدوین قوانین، ۱۳۹۹: ۸). تعیین کمیسیون‌های پیشنهادی اصلی و فرعی با توجه به «فرم تعیین کمیسیون»، «شیوه‌نامه ارجاع طرح‌ها و لوایح به کمیسیون‌های مجلس» و «موضوع پیش‌طرح»، به عمل می‌آید که از جمله اقدام‌های مهم در فرایند قانونگذاری محسوب می‌شود و تأثیر بسزایی در سرنوشت قانون دارد. هم‌زمان با اعلام وصول طرح در صحن علنی یک شماره ثبت جدید به آن اختصاص داده می‌شود این شماره تا آخرین مرحله تصویب، که طرح عنوان قانون پیدا می‌کند با آن باقی می‌ماند. اصطلاح پیش‌طرح تا مرحله قبل از ارسال پیش‌طرح برای امضای نمایندگان است و شماره پیش‌طرح هم مربوط به همین بازه زمانی است. این فرایند تقنینی سه فاز

تدوین پیش‌نویس تا اعلام وصول، تصویب در کمیسیون و صحن علنی مجلس را شامل می‌شود که البته یک تدوین‌گر هنرمند پیش‌نویس قانون، حتماً باید مرحله اجرا و ارزیابی اجرا را هم ببیند.

۲. بررسی آماری طرح‌ها و لوایح

یک بررسی تحقیقی و آماری نشان می‌دهد (اداره کل تدوین قوانین، ۱۴۰۱/۱۰/۳۰)، با شروع قانونگذاری در کشور اصل بر لایحه‌محوری قوانین بوده و این موضوع تا دو دوره مجلس قانونگذاری بعد از انقلاب ایران در سال ۱۳۵۷ نیز رعایت شده است اما رفته‌رفته روند تقنینی کشور از الگوی لایحه‌محوری عدول کرده و نسبت طرح‌ها به لوایح در ادوار اخیر روند افزایشی پیدا کرده است. نسبت لوایح به طرح‌ها در دوره اول مجلس ۴۵۷ به ۱۶۱ بوده که با نسبت ۷۴ درصد در قبال ۲۶ درصد بیانگر اولویت قانونگذاری لایحه‌محور است. این ارقام در حال حاضر کاملاً برعکس شده و در اجلاس سوم دوره یازدهم مجلس تا تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۳۰ تعداد ۶۶۱ طرح و ۱۹۶ لایحه در مجلس اعلام وصول شده است یعنی نسبت طرح‌های اعلام وصول شده حدود ۱/۷۷ درصد و لوایح ۹/۲۲ درصد است. علاوه بر این تعداد ۱۳۵ طرح و ۴ لایحه نیز به‌دلیل ایرادهای کارشناسان اعلام وصول نشده‌اند با لحاظ این تعداد، طرح‌های ارائه شده حدود ۹/۷۹ درصد است. اگر لوایح مربوط به اسناد و توافق‌نامه‌های بین‌المللی کسر شود تعداد لوایح مربوط به امور داخلی بسیار محدود خواهد بود و این زنگ خطری برای نظام قانونگذاری کشور محسوب می‌شود.

جدول ۱. آمار طرح‌ها و لوایح از دوره اول تا دوره یازدهم مجلس شورای اسلامی
(تا تاریخ ۱۴۰۱/۱۰/۳۰)

ادوار مجلس	طرح	لایحه	مجموع طرح‌ها و لوایح	قانون	رد صحن	مسترد	بایگانی	مسکوت
دوره اول	۱۶۱	۴۵۷	۶۱۸	۳۸۱	۹۶	۱۰۵	۲۹	۷
دوره دوم	۱۸۵	۳۱۷	۵۰۲	۳۱۶	۱۰۱	۴۲	۳۹	۴
دوره سوم	۲۰۶	۲۲۲	۴۲۸	۲۵۶	۹۱	۱۸	۶۲	۱
دوره چهارم	۲۲۰	۲۸۸	۵۰۸	۳۴۵	۷۵	۲۲	۶۶	۰
دوره پنجم	۱۸۰	۲۸۷	۴۶۷	۳۶۱	۸۲	۱۱	۱۱	۲
دوره ششم	۱۹۴	۳۶۰	۵۵۴	۳۹۷	۶۱	۸۵	۱۰	۱
دوره هفتم	۳۸۰	۳۹۵	۷۷۵	۳۳۹	۷۲	۵۳	۲۴	۰
دوره هشتم	۳۲۸	۳۵۱	۶۷۹	۳۵۳	۳۵	۱۷	۸۷	۰
دوره نهم	۴۸۱	۲۱۶	۶۹۷	۲۰۰	۲۷	۱۹	۱۱۴	۱
دوره دهم	۵۰۵	۲۲۸	۷۳۳	۱۸۸	۲۰	۲۵	۹۷	۰
دوره یازدهم	۶۶۱	۱۹۶	۸۵۷	۹۱	۱۴	۲۷	۶۷	۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

اصول حاکم بر تقنین طرح محور در مجلس شورای اسلامی (نقدها و بایسته‌ها) _____ ۲۷۳

۱-۲. وضعیت طرح‌ها و لوایح

آخرین وضعیت طرح‌ها و لوایح تقدیمی به مجلس شورای اسلامی در دوره یازدهم، از تاریخ ۱۳۹۹/۰۳/۰۷ الی ۱۴۰۳/۱۰/۳۰ به شرح ذیل است. این تعداد طرح و لایحه ثبت شده در سامانه بوده که تاکنون تعداد ۱۳۹ فقره {طرح (۱۳۵) و لایحه (۴)} اعلام وصول نشده است که به‌عنوان پیش طرح / لایحه آمده است.



جدول ۲. وضعیت رسیدگی به طرح‌ها و لوایح

عنوان (مرحله رسیدگی)	طرح	لایحه	جمع
در مرحله تعیین کمیسیون	۱	-	۱
در مرحله تشکیل کمیسیون مشترک	۱۴	۳	۱۷
تحت بررسی در کمیسیون‌ها	۴۶۹	۹۹	۵۶۸
رد شده در کمیسیون (در مهلت یک ماهه ماده (۱۴۵) آیین‌نامه داخلی)	-	-	-
بایگانی شده (اعم از اعمال ماده (۱۴۵) آیین‌نامه داخلی)	۶۱	۶	۶۷
مسترد شده	۶	۲۱	۲۷
مسکوت مانده	-	-	-
آماده طرح در صحن	۲۱	۱	۲۲
در دستور هفتگی مجلس	۲۲	۱۰	۳۲
رد شده در صحن مجلس	۱۳	۱	۱۴
تحت بررسی در شورای نگهبان	۲	۱	۳
باقی مانده در مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱	۱	۲
مصوبات ابلاغ شده به دولت	۴۶	۴۵	۹۱
جمع	۶۶۱	۱۹۶	۸۵۷

مأخذ: همان.

این بررسی نشان می‌دهد گرایش نمایندگان به قانونگذاری طرح‌محور باعث تصویب قوانین مبهم، متعارض با عدم ثبات نسبی لازم و بعضاً مسکوت و غیرقابل اجرا به دلیل کیفیت تدوین پیش‌نویس طرح‌ها، عدم انجام تنقیح حین وضع و تراکم قوانین متعارض، عدم نیازسنجی دقیق و توجه به خواست واقعی مردم و ... شده است. آسیب‌شناسی دقیق این موضوع خود گویای بخش قابل ملاحظه‌ای از مسائل و مشکلات حوزه قانونگذاری کشور است. این شرایط علاوه بر اینکه از عدم رعایت اصول، شیوه‌های نگارش و موارد مذکور ناشی می‌شود می‌تواند حاصل این تفکر باشد که راه حل عبور از مشکلات کشور را قانونگذاری می‌داند در حالی که در بسیاری از موارد اولاً به قانونگذاری نیاز نیست، ثانیاً بیشتر این امور با استفاده از ابزارهای نظارتی نمایندگان و بعضاً مقررگذار دولت انجام‌پذیر است.

۳. بررسی چگونگی اعمال نقش مردم در قانونگذاری

هرچند حق تعیین سرنوشت ملت در قانون اساسی شناسایی شده و یکی از جنبه‌های مشارکت ملت در اداره کشور، قانونگذاری است که از طریق تعیین نمایندگان در مجلس شورای اسلامی محقق می‌شود (دبیرنیا و نقوی، ۱۳۹۷: ۱۱۷)، اما باید گفت مشارکت مردم در تعیین سرنوشت سیاسی-اجتماعی خود، منحصر به حوزه حق‌های سیاسی و اجتماعی و حضور در انتخابات و انتخاب زمامداران عالی‌رتبه نیست بلکه باید امکان بازنگری در برخی قوانین برای مردم فراهم شود (نیکونهاد و مدرس، ۱۳۹۹: ۸۴۵). مردم در هر عصر باید از صلاحیت خود قانونگذاری برخوردار باشند تا حق حاکمیت هر نسل به عنوان حق بنیادین در حوزه‌های تقنینی و اجرایی عینیت یابد (دبیرنیا و دست‌پیمان، ۱۴۰۰: ۱۱۹). در راستای سلب‌ناپذیر حق تعیین سرنوشت ملت (قانون اساسی، اصل پنجاه‌وششم) باید نقش مردم و بخش خصوصی در قانونگذاری و نظارت بر اجرای قوانین در نظام حقوقی ایران مورد توجه قرار گیرد. درواقع راهبرد جدید نهادهای بین‌المللی برای جبران شکاف منافع عمومی و مفاد قوانین حاکی از آزادسازی فرایندهای بسته و چارچوب‌های غیرمشارکتی قانونگذاری، ساده‌سازی اسناد و اجرای کارآمد آنها به سمت ایجاد سازوکارهایی برای

خصوصی‌سازی فرایند قانونگذاری همراه با نظارت حاکمیت است (مرادی اسلامی و زینالو، ۱۴۰۱: ۱۲)

۴. تبیین وضعیت مطلوب تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های قانونی

در حال حاضر متن قابل استنادی که بتواند مرجع و راهنمای تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های قانونی در کشور باشد وجود ندارد و تاکنون نظام خاص و روشی که اصول و ضوابط حاکم بر تدوین پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح را برای تدوین‌کنندگان قانون تعیین کند و به ضابطه‌مند شدن پیش‌نویس‌نگاری منجر شود وجود ندارد این نقصان سبب شده روند تدوین پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح از نبود رویه‌ای منظم و شیوه قانون‌نویسی واحد آسیب ببیند و دچار تشتت و پراکندگی شود به‌طوری‌که اعمال سلیقه‌های شخصی و صلاحیده‌های فردی در پیش‌نویس‌ها کاملاً مشهود و ملموس است (معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۰: ۵). نظام قانون‌نویسی در جمهوری اسلامی ایران از نوع پراکنده بوده و با وجود کاستی‌های ساختاری و هنجاری در این حوزه، تدوین الگوی شایسته برای قانون‌نویسی مورد توجه جامعه دانشگاهی یا مراکز حمایتی مرتبط قرار نگرفته است (حبیب‌نژاد و عامری، ۱۳۹۹: ۲۴۱).

رینرسون^۱ معتقد است قانون‌نویسی یک کار حرفه‌ای است که نباید آن را ساده و سهل شمرد. قانون‌نویسان باید به نظام حقوقی و قانونگذاری کشور خود کاملاً مسلط باشند نویسنده قانون باید هم به زبان ملی خود و فنون ادبی مسلط باشد و هم نظام حقوقی کشور خود را بشناسد چنانچه جمع بین هر دو در یک فرد ممکن نباشد لازم است متخصصان زبان‌شناس و متبحر در امر نگارش، در کنار متخصصان حقوقی به نوشتن قانون اهتمام ورزند (رینرسون، ۱۳۹۹: ۳).

یک نویسنده پیش‌نویس متن طرح یا لایحه باید آن متن را به‌صورت همه‌جانبه و جامع مورد بررسی قرار دهد و متن پیش‌نویس را براساس واقعیات نیاز مردم تهیه و

1. Rynearson

تدوین کند تا جایی که درنهایت خواسته و ایده طراحان از طریق آن قانون اجرا شود. برخی از اصول و ضوابطی که رعایت آنها در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی به ارتقای کیفیت، کارآمدی و اثربخشی قوانین منجر می‌شود در ادامه آمده است.

۴-۱. رعایت اصول، ضوابط و فنون قانون‌نویسی

کیفیت تقنین طرح‌محور در کشور نیازمند اصلاح فرایند تدوین پیش‌نویس‌نگاری برپایه نگاه مبتنی بر نظر کارشناسی و به‌دور از رفتارهای احساسی و کاستن از سرعت قانونگذاری است. به‌نظر، اولین راه دستیابی به وضعیت مطلوب، تبیین و سامان‌دهی وضعیت موجود نظام حقوقی متورم و پراکنده کشور است، باید اصلاح ساختاری برمبنای رویکرد نظام نوین قانونگذاری از طریق دسته‌بندی موضوعی قوانین در قالب کدیفیکاسیون^۱، جمع‌آوری و اعتبارسنجی قوانین پراکنده (تفکیک قوانین معتبر از نامعتبر) انجام شود. در نظم نوین مدنظر، باید ابتدا به سمت تدوین و تصویب قانون جامع تأسیسی (تدوین قوانین معتبر) در هریک از موضوع‌های تعیین (کدهای تنقیح) حرکت کنیم (انجام فرایند تنقیح قوانین).

چگونگی تهیه و تدوین پیش‌نویس قوانین از مهم‌ترین مراحل قانونگذاری محسوب می‌شود تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی باید مبتنی بر ایجاد رویکردی یکسان، استفاده از معیارهای علمی با رعایت شیوه‌نامه‌ها، تشخیص و اعلام صریح وضعیت تنقیح قوانین (تنقیح پیشینی) و توجه به اصول کلی شکلی و محتوایی باشد این اصول را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: ۱. ضوابطی که تنها ناظر بر شیوه نگارش و تنظیم متن است، ۲. ضوابطی که ناظر بر شفافیت احکام و ارتباط آنها با یکدیگر و قوانین و مصوبات موجود است.

در تهیه پیش‌نویس‌های تقنینی باید واژه‌ها و اصطلاحات به‌صورت شفاف در معنا و مفهوم خود به‌کار گرفته شود و از به‌کار بردن عبارات مبهم پرهیز شود. متن قانون

علاوه بر اینکه باید به صورت امری، صریح، روشن، شفاف و دارای استحکام در ادبیات و اصطلاحات حقوقی و ضمانت اجرایی لازم باشد باید قابلیت و ارزیابی اجرا داشته و بدون هرگونه ابهام، اجمال و نقص باشد. همچنین قوانین باید مبتنی بر یک زبان واحد، ساده و روان باشد. رعایت این معیارها می‌تواند به ارتقای کیفیت قانون‌نویسی از جهت کارآمدی، قابلیت اجرا و برآورده کردن نیاز مخاطبان منجر شود.

به عقیده کاتوزیان در مصاحبه‌ای، نوشتن قانون این‌گونه نیست که فردی در خانه بنشیند و قانون بنویسد؛ در آن صورت مثل قوانین ما می‌شود که هر روز باید تغییر کند. قانونی که پایه دارد باید مبتنی باشد بر اظهارنظرهای جمعی که در این کار تخصص دارند (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۱۷۴-۱۷۳). قانونی که تحت سیطره قواعد و هنجارهای حقوق عمومی نمایندگان متجلی می‌شود باید ناشی از آمال و مطالبات صاحبان حق حاکمیت یا همان مردم باشد (دبیرنیا و شیبانی، ۱۳۹۹: ۸۰).

در بسیاری از کشورهای دنیا برای قانونگذاری، قوانینی وجود دارد که به رعایت قواعد و شیوه‌های شکلی و ماهوی تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی پرداخته است و این‌طور نیست که هرکس براساس سلیقه شخصی خود به تهیه پیش‌نویس‌های قانونی اقدام کند؛ از دیگر مشکلاتی که نظام قانونگذاری ایران از آن رنج می‌برد، نبود قانون قانونگذاری است.^۱

پروفسور هلن زانتاکی^۲ ویژگی‌های مطلوب پیش‌نویس قانون که به افزایش کیفیت قواعد منجر می‌شود را به شکل یک هرم سلسله‌مراتبی که از رأس به سمت قاعده پیش می‌رود به شرح زیر توصیف می‌کند: ۱. کارایی، ۲. اثربخشی، ۳. کارآمدی، وضوح، دقت و عدم ابهام، ۴. ساده‌سازی / زبان ساده و غیر جنسیت زده. درواقع هدف نهایی قانونگذار کارایی است و کارایی درواقع میزان دستیابی تنظیم‌گران به اهداف خود است. ذیل مفهوم کارایی، نویسنده پیش‌نویس به دنبال اثربخشی قوانین است

۱. در دولت دوازدهم لایحه قانون‌نویسی در دست تهیه بود ولی به مجلس ارائه نشد. اما طرح «نظام قانونگذاری، تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات»، شماره ثبت ۵۹۴، در مجلس یازدهم در دست بررسی است

2. Helen Xanthaki

و اثربخشی به دو شیوه به‌دست می‌آید: روش اول کارآمدی است، به این معنا که در یک اقدام مربوط به قانونگذاری حداقل هزینه برای رسیدن به بیشترین نتیجه صورت می‌گیرد و دوم؛ از طریق شفافیت، دقت و عدم ابهام می‌توان اثربخشی قوانین را ایجاد کرد. به‌طور مشخص برای اثربخشی، متن قانون باید: ۱. تبعات اصلی قانون را پیش‌بینی کند و آنها را در فرایند تهیه پیش‌نویس قانون مدنظر قرار دهد، ۲. اهداف و نتایج مدنظر خود را به‌وضوح مشخص کند، ۳. ابزارهای لازم، مناسب و روش‌های اعمال قانون را مشخص کند، ۴. اثربخشی واقعی قانون را به‌صورت مداوم و منظم بررسی و ارزیابی کند (زانتاکی، ۱۴۰۱: ۱۶ و ۱۲).

یکی از مهم‌ترین سازوکارهای تدوین قوانین باکیفیت و قابل‌اجرا، آگاهی از نظر موافقان و مخالفان، مشارکت دادن ذی‌نفعان، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی و استفاده از نظریات مشورتی است که معمولاً در چهار سطح: ۱. مشورت‌های تخصصی، ۲. مشورت‌های میان‌سازمانی، ۳. مشورت با گروه‌های ذی‌نفع، ۴. مشورت‌های عمومی قابل‌انجام است (انصاری باقر، ۱۳۹۹: ۱۵۰)، در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی باید کیفیت قوانین به‌عنوان معیار اصلی مدنظر باشد و متن از چنان پشتوانه کارشناسی برخوردار باشد که در کوتاه‌مدت به تفسیر یا اصلاح نیاز پیدا نکند، لازمه دستیابی به این مهم و جلوگیری از تصویب قوانین متعدد مشابه و تکراری، استفاده از آمار و اطلاعات قابل‌اتکا، از طریق راه‌اندازی «بانک قوانین» در مجلس به‌عنوان رکن قانونگذاری کشور و استفاده از ابزاری‌های هوشمندسازی و هوش مصنوعی در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌ها برای دسترسی هرچه بهتر به سوابق قانونی و قوانین متعارض توسط نگارندگان پیش‌نویس‌های تقنینی است. این امر باعث جلوگیری از تصویب قوانین تکراری، مشابه و سامان دادن به نظام تقنینی کشور برای تورم و پراکندگی قوانین می‌شود.

۲-۴. تعامل و همکاری میان مجلس و دولت

مسئله‌ای که بیش‌ازهمه می‌تواند به سامان‌دهی امر قانونگذاری کمک کند تعامل

و همکاری میان مجلس به‌عنوان قانونگذار و دولت (بخش‌های اجرایی دولت و قوه قضائیه) به‌عنوان مجری قانون، در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی است. عدم توجه به ساختار و تشکیلات اجرایی دولت در تدوین طرح‌ها باعث شده بسیاری از آنها بعد از تصویب هم قابل اجرا نباشد و دولت‌ها به‌انحای مختلف مانند ایجاد بار مالی از اجرای آنها امتناع کنند (بیشتر این موارد مربوط به سال‌های اول و دوم هر دوره است).^۱

قوانین جهت کارآمدی، اثربخشی، نظم‌دهی حقوقی و گره‌گشایی از مشکلات مردم وضع می‌شوند پس باید مبتنی بر نیازهای واقعی جامعه باشد. چالش‌های اصلی، آسیب‌ها و تهدیدها از آنجا ایجاد می‌شود که قانون با واقعیات و خواست مردم هماهنگی نداشته گره‌گشای مشکلات مردم نباشد. قانونی که به هر دلیلی قابلیت اجرایی نداشته باشد مانند یک شعار می‌ماند. قابلیت اجرا را باید ابتدا از زاویه پذیرش اجتماعی مردم در نظر گرفت، آیا قانون بستر اجتماعی لازم را دارد و مردم در عمل آن را اجرا می‌کنند؟ قوانینی وجود دارد که مردم به‌انحای مختلف از اجرای آنها سر باز می‌زنند، یعنی حاکم یک‌طرف هست و مردم سمت دیگر، این یک قانون متروک می‌شود؛ از زاویه دیگر اینکه آیا دولت ساختار، تشکیلات، بودجه و نیروی انسانی لازم برای اجرای قانون را دارد؟ نمونه کامل آن لایحه برنامه ششم توسعه است که در ۳۵ ماده از طرف دولت تهیه و به مجلس تقدیم شد و در مجلس به ۱۲۴ ماده افزایش پیدا کرد. این خود ناشی از بخشی‌نگری و عدم انطباق با واقعیات در تدوین قوانین است. به‌طوری‌که در عمل هم درصد بسیار کمی از برنامه ششم توسعه محقق شد.

قابل‌سنجش بودن اجرای قوانین به‌مانند قابلیت اجرا، از اهمیت بسزایی برخوردار است. زمان ارزیابی تأثیر اجرای هر قانون و دستگاه مربوط برای سنجش اجرای آن باید مشخص باشد. در مجلس شورای اسلامی علاوه بر معاونت نظارت، معاونت قوانین هم موظف است یک سال پس از اجرایی شدن هر قانون گزارشی از نحوه اجرا و موارد ابهام، اجمال، تعارض، نقص و هرگونه ایراد اجرایی آن را به رئیس مجلس، دولت، شورای عالی تنقیح و کمیسیون‌های ذی‌ربط مجلس تقدیم و پیشنهاد اصلاحی لازم

۱. مصاحبه نگارندگان مقاله با سیدصمد موسوی خوشدل، دی ماه ۱۴۰۱.

برای رفع نقایص یادشده جهت اقدام‌های قانونی ارائه کند (قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، ماده ۵) در دولت هم این وظیفه برعهده دستگاه‌های مختلف متولی اجرای قانون است. اما هماهنگی و تعامل لازم برای جمع‌بندی و ارائه گزارش اجرای قوانین به صورت فرابخشی وجود ندارد و این به ترسیم یک مدل یکپارچه بین‌قوه‌ای نیازمند است. اهمیت تهیه گزارش ارزیابی تأثیر اجرای قوانین علاوه بر سایر موارد، در تدوین پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها نمایان است در این خصوص تشکیل «دفتر ارزیابی اجرای قوانین» با حضور کارشناسان سه قوه جهت ارزیابی تأثیر اجرای قوانین و آسیب‌شناسی این حوزه، می‌تواند کمک شایانی به سامان‌دهی نظام قانونگذاری و رعایت مکانیسم‌های قانون‌نویسی کشور کند. به‌طوری‌که قانونگذاران در نظام قانونگذاری کشور فرانسه تشکیل کمیسیون (کمیته) ارزیابی اجرای قوانین را نقطه عطفی در نظام قانونگذاری خود می‌دانند (زارعی، ۱۳۸۴: ۲۹۴).

علاوه بر عدم تعامل میان قوا، از دیگر علت‌های اصلی ناکارآمدی قوانین و نظام قانونگذاری کشور، می‌توان به عدم تعیین حدود اختیارات و صلاحیت مراجع وضع قوانین و مقررات و تعیین هرم هنجارهای حقوقی و تعیین حدود و اختیارات مجلس در اصلاح لوایح با رعایت اهداف لایحه اشاره کرد (بندهای ۵ و ۶ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری)، به‌طوری‌که دولت‌ها بعضاً به دلیل تغییرات گسترده‌ای لوایح تقدیمی در مجلس، از ارائه لایحه خودداری می‌کنند. یا بعضاً مدیران سطوح میانی دولت برای دور زدن قوانین و مقررات، پیشنهادهای قانونی مدنظر را تهیه و به نمایندگان ارائه کرده که به صورت طرح به مجلس تقدیم شود.

۴-۳. اصل نیازسنجی

۴-۳-۱. تشکیل کمیسیون نیازسنجی و تبیین اولویت‌های قانونگذاری

اصل نیازسنجی و قانونگذاری برپایه نیازهای واقعی مردم به عنوان یکی دیگر از مهم‌ترین الزامات قانونگذاری محسوب می‌شود. دارندگان اصالتی یا نیابتی قدرت عمومی موظفند قدرت را در جهت ایجاد آثار مطلوب عمومی یعنی تأمین منافع عام

وقتی جامعه در موضوع یا مسئله‌ای با مشکل برخورد می‌کند مدیریت عمومی جامعه باید با خط‌مشی‌گذاری صحیح، مسئله را به‌نظر دانشمندان، صاحب‌نظران و محققان متخصص آن حوزه گذارده تا ابعاد مختلف مسئله مبنی بر واقعیات جامعه به‌صورت پژوهشی، تحقیقاتی و میدانی را مرکز پژوهش‌ها، معاونت قوانین مجلس، معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و سایر کارشناسان دولت، ذی‌نفعان و سازمان‌های مردم‌نهاد و... مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار دهند که آیا در این خصوص نیاز به قانونگذاری وجود دارد؟ چه‌بسا موضوع از طریق مقررره‌گذار و ... قابل حل باشد.

ضرورت نیازسنجی به لحاظ متعدد اهمیت دارد: ۱. تقنین براساس نیازهای واقعی صورت می‌گیرد، ۲. قوانین متروک نمی‌شود، زیرا نتیجه طبیعی وضع قوانینی که مخالف با نیازهای شهروندان بوده یا حداقل مطابق با نیازهای ایشان نیست، متروک ماندن آنهاست، ۳. تورم تقنینی یا قانونگذاری افراطی کاهش می‌یابد، ۴. مجلس فرصت پیدا می‌کند تا به امر نظارت بپردازد که وظیفه مهم دیگری است که برعهده دارد، ۵. به اصلاح مکرر قوانین و همچنین نسخ آنها نیاز نخواهد بود، ۶. خلأ قانونی در برخی حوزه‌ها وجود خواهد داشت (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۲۶). روسو^۱ معتقد است توجه به نیازهای شهروندان در جریان وضع قوانین به حدی اهمیت دارد که اگر قوانین با نیازها منطبق نشود، ممکن است زیان‌بار باشد (همان: ۲۹). دورکین^۲ هم معتقد است قانونی عقلانی است که نفع اکثریت و اقلیت هر دو را در نظر گیرد (همان)، کاتوزیان نیز بر این باور است که قانون باید موافق طبع مردم باشد و قانونگذار عاقل از اخلاق عمومی و خواسته‌های مردم پیروی می‌کند و علیه آنها قدم برنمی‌دارد (همان)، درخصوص تقنین می‌توان گفت از یک‌سو با کوهی از قوانین وضع شده مواجهیم که بسیاری از آنها با یکدیگر متناقض و متعارضند و ازسوی دیگر، این حجم از قوانین جوابگوی نیازهای کشور نیست (زینالو، علی‌احمدی و نریمان، ۱۴۰۱: ۷۵).

1. Rousseau

2. Dworkin

در راستای حاکمیت قانون و رویکرد حقوق عمومی به قانون اساسی تعیین اولویت‌ها باید در راستای قدرت مؤسس (قدرت مردم) باشد (دبیرنیا و دست‌پیمان، ۱۴۰۰: ۱۱۴). تبیین نیازهای حوزه قانونگذاری به‌استثنای موارد نادری که اغلب حاصل شرایط اضطراری است، باید با نگاه ملی و فرابخشی دیده شود و از تصویب قوانین در جهت منافع افراد، گروه‌ها، احزاب منتخب یا جغرافیای خاصی از کشور پرهیز کرد. برای جلوگیری از بخشی‌نگری و سامان‌دهی نظام قانونگذاری، تشکیل کمیسیون حقوقی فراقوه‌ای تحت عنوان «کمیسیون نیازسنجی و تبیین اولویت‌های حوزه قانونگذاری» با تصویب مجلس، برای ایجاد تعامل و همکاری بیشتر سه قوه مبتنی بر تبیین نیازهای حوزه قانونگذاری و اولویت‌بندی این نیازها ضرورت دارد و رعایت اولویت‌های تعیین شده برای سه قوه الزام‌آور باشد. در راستای اصل لایحه‌محوری، این اولویت‌ها باید از طریق لایحه دولت به مجلس تقدیم شود و دولت ملزم شود در مواعد تعیین شده لوایح را تهیه و به مجلس تقدیم کند چون عدم ارائه لوایح دولت در بازه زمانی مناسب از دیگر عوامل گسترش بی‌رویه تقنین طرح‌محور است.

وجود این کمیسیون باعث می‌شود طرح‌ها و لوایح باقی‌مانده در آغاز هر دوره مجلس یا دولت که براساس سیاست‌های تنظیمی و نیازسنجی واقعی مردم اولویت‌بندی شده‌اند حداقل تغییرات را داشته باشند.

۲-۳-۴. تشکیل کمیسیون تدوین طرح‌ها

هرچند مهم‌ترین وظیفه مجلس شورای اسلامی قانونگذاری است اما این به‌معنای تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های قانونی ازطرف مجلس نیست. بلکه با وجود بستر و سلسله‌مراتب کارشناسی در دستگاه‌های اجرایی، کمیسیون‌های دولت و هیئت دولت، پیش‌نویس‌های تقنینی را باید دولت به‌صورت لایحه تهیه و به مجلس تقدیم کند در این رویه نمایندگان هم در کمیسیون‌ها و صحن علنی مجلس فرصت کافی برای بررسی لوایح دارند. حسن و کیلیان معتقد است وظیفه پارلمان معمولاً نه تهیه و تدوین پیش‌نویس قوانین، بلکه بررسی و تصحیح پیشنهادهای دولت است (حبیب‌نژاد و

عامری، ۱۳۹۹: ۲۴۴). جان استوارت میل^۱ قانونگذاری را کاری هوشمندانه و نیازمند ذهنی تربیت شده در اثر مطالعات طولانی و تلاش‌های مستمر می‌داند و معتقد است که مجلس قانونگذاری جایی برای تهیه پیش‌نویس قانون نیست و نمایندگان اغلب تخصص تهیه پیش‌نویس یا اصلاحیه‌های آن را ندارند (حبیب‌نژاد و حق‌پناهیان، ۱۴۰۱: ۸۱).

اولسون^۲ معتقد است در غالب مجالس قانونگذاری پیشرو، قاعده‌ای موسوم به قاعده ۹۰ درصدی وجود دارد که براساس آن، دست‌کم ۹۰ درصد برنامه قانونگذاری کشور را کابینه پیشنهاد می‌دهد و حداقل ۹۰ درصد از پیشنهادهای آن به تصویب می‌رسد. این حقیقت وظیفه‌ای را بر دوش دولت می‌گذارد و آن اینکه مسئولیت اولیه و اصلی تنظیم صحیح لوایح، متوجه دولت است و دولت باید در مرحله آماده‌سازی و تهیه پیش‌نویس لوایح به‌درستی عمل کند (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۸۲: ۲۶). شریعت‌پناهی معتقد است وظیفه عمومی و اجرایی قوه مجریه سبب می‌شود که این نهاد ضرورتاً مهم‌ترین مبتکر قانون باشد چون به سبب انجام وظیفه بیش از پارلمان به نواقص و کمبودهای قوانین واقف است و می‌تواند بهترین پیشنهادهای را ارائه دهد (دبیرنیا و نقوی، ۱۳۹۷: ۱۲۰). در اتحادیه اروپا هم نظام تقنینی لایحه‌محور بوده و ابتکار عمل با قوه مجریه است (مرادی اسلامی و زینالو، ۱۴۰۱: ۱۱).

در هر صورت قانونگذاری طرح‌محور را نمی‌توان نادیده گرفت بلکه باید رویه فعلی آسیب‌شناسی و اصلاح شود، تهیه پیش‌نویس قانون به‌عنوان یک علم، هنر و مهارت حرفه‌ای خاص زیر نظر اساتید باتجربه به‌دست می‌آید و می‌تواند در دانشگاه‌ها هم تدریس شود. به همین منظور، سامان‌دهی تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی طرح‌محور متناسب با معیارهای علمی و فنی روز قانون‌نویسی، ایجاد ادبیات تقنینی واحد، از طریق تشکیل «دفتر تدوین پیش‌نویس طرح‌ها» برای ارائه خدمات مشاوره تقنینی به نمایندگان و زیر نظر معاونت قوانین مجلس امکان‌پذیر است. به‌طوری‌که پیشنهادهای

1. John Stuart Mill

2. Olsn

تقنینی نمایندگان، صرفاً ازسوی کارشناسان این دفتر و براساس اصول، ضوابط و فنون قانون‌نویسی تهیه و به نماینده مربوط ارائه شود.

مزیت تشکیل این دفتر ضمن سامان‌دهی تقنین طرح‌محور، جلوگیری از تعارضات بعدی قوانین مؤخر از طریق تنقیح قوانین (به‌عنوان یکی از ضرورت‌های روز کشور) یا نسبت‌سنجی اثر این قوانین با قوانین مقدم است. بیشتر قوانین مؤخر، عنوان و محتوای مشابه با قوانین قبلی دارد و قوانین مقدم نیز صریحاً نسخ نشده‌اند بلکه با عبارت‌های کلی همانند «کلیه قوانین و مقررات مغایر لغو می‌شود»، «کلیه قوانین مربوط ... نسخ می‌شود» در انتهای قوانین، نسخ ضمنی شده و باعث ایجاد ابهام، تفاسیر متعدد و اختلاف‌نظر کارشناسان اجرایی شده‌اند. در صورتی‌که در فرایند قانونگذاری، قوانین متعارض و مشابه باید با ذکر دقیق مشخصات نظیر عنوان، تاریخ تصویب، فصل، بخش، ماده و تبصره نسخ صریح شود. تشکیل این دفتر و انجام عملیات تنقیح حین وضع در تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی می‌تواند از مهم‌ترین اقدام‌های سامان‌دهی نظام قانونگذاری ایران باشد.

۴-۴. تهیه اسناد پشتیبان پیش‌نویس‌های تقنینی

از دیگر مشکلات حوزه قانونگذاری، عدم اسناد مطالعات پشتیبان است. تهیه یک سند جامع پشتیبان به پیوست طرح و لایحه ضروری و به روند تصویب کمک می‌کند. هرچند در مقدمه توجیهی طرح‌ها و لوایح به مواردی به‌عنوان دلایل لزوم تهیه اشاره می‌شود، اولاً؛ این دلایل کلی‌اند. ثانیاً؛ این دلایل به‌هیچ‌وجه این مطلب را اثبات نمی‌کنند که در مورد لزوم تهیه طرح‌ها و لوایح مذکور، نیازسنجی تقنینی انجام گرفته است. به‌بیان دیگر از ارائه مستندات و استدلال‌هایی که لزوم یا عدم لزوم قانونگذاری در موضوع یادشده را اثبات کند، خودداری کرده یا اینکه استدلال‌هایی ارائه شده که مقصود را اثبات نمی‌کند (حبیب‌نژاد و تقی‌زاده، ۱۳۹۸: ۳۴)، در الگوی قانونگذاری کشورهای پیشرفته برای تنظیم ابتکارات تقنینی، ارزیابی‌هایی از تأثیرات قانون شامل تحلیل‌های هزینه - فایده و تحلیل‌های آثار وابسته به هم و تحلیل

پایداری آثار انجام شده و سایر موارد از جمله نیازسنجی‌ها، گزارش‌های کارشناسی، فهرست‌ها، به صورت یک مجموعه ضروری به آنها ضمیمه می‌شود (حبیب‌نژاد و حق‌پناهیان، ۱۴۰۱: ۷۸).

وجود یک پیوست جامع مبتنی بر شاخص‌های قابل‌سنجش از جمله؛ نیاز به قانون، چگونگی تدوین پیش‌نویس، کسب نظر دستگاه متولی اجرا و سایر ذی‌نفعان و نهادهای مردم‌نهاد، قابلیت اجرایی طرح یا لایحه از نظر ساختار لازم و نیروی انسانی کافی، چگونگی تهیه بودجه لازم و نظایر آن برای تسریع در روند قانونگذاری و توجه قانونگذار به اهداف مدنظر طرح یا لایحه بسیار حائز اهمیت است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تهیه و تدوین پیش‌نویس قوانین براساس اصول، فنون و ضوابط قانون‌نویسی با رعایت شیوه‌نامه‌های تقنینی و تنقیح از مهم‌ترین مراحل قانونگذاری محسوب می‌شود که به برنامه‌ریزی و تهیه نقشه راه نیاز دارد. هرچند با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری در سال ۱۳۹۸، به اهم مشکلات حوزه قانونگذاری اشاره شده است اما در عمل این راهبردها اجرایی نشده و نظام تقنین کشور برپایه روزمرگی پیش می‌رود. رعایت اصول و قواعد قانون‌نویسی و قانونگذاری از لوازم هر حکومت مطلوب و از آثار حاکمیت قانون است که خود مستلزم تهیه سند جامع قانون‌نویسی براساس معیارها و متدهای روز دنیا برای متولیان امر است. با توجه به مطالب پیش‌گفته و به جهت سامان‌دهی نظام قانونگذاری کشور، خصوصاً تقنین طرح‌محور، اقدام‌هایی به شرح زیر لازم است:

۱. نظام قانونگذاری کشور ایران با بیش از یک قرن سابقه قانونگذاری، هنوز به رویه واحدی جهت تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی دست پیدا نکرده است؛ از این رو سامان‌دهی نظام قانونگذاری به تهیه و تصویب قانونی درخصوص چگونگی تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی نیازمند است.

۲. متناسب با پیشرفت‌های علمی و فناوری روز دنیا، باید «بانک قوانین» در مجلس

شورای اسلامی به‌عنوان رکن قانونگذاری کشور راه‌اندازی شود و با استفاده از هوش مصنوعی در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی برای دسترسی هرچه بهتر به سوابق قانونی مرتبط، قوانین متعارض و ...، از تصویب قوانین تکراری و مشابه جلوگیری کرد

۳. برای ایجاد تعامل میان مجلس و دولت در جهت هماهنگی بین‌قوه‌ای، جلوگیری از بخشی‌نگری، توسعه نگاه ملی براساس نیازسنجی واقعی مردم در حوزه قانونگذاری، تشکیل کمیسیون فراقوه‌ای تحت عنوان «کمیسیون نیازسنجی و تبیین اولویت‌های حوزه قانونگذاری» با تصویب مجلس ضرورت دارد. به‌طوری‌که نیازهای واقعی مردم در حوزه قانونگذاری براساس اهمیت و ضرورت، تبیین و اولویت‌بندی شود و رعایت این اولویت‌ها برای سه قوه الزام‌آور شود.

۴. در راستای اصل لایحه‌محوری، تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی را دولت باید تهیه و تقدیم مجلس کند.

۵. وجود پیوست جامع یا سند پشتیبان طرح یا لایحه مبتنی بر مطالعات قابل‌اتکا و شاخص‌های قابل‌سنجش ازجمله؛ نیازسنجی واقعی، چگونگی تهیه و تدوین پیش‌نویس، مطالعات کارشناسی، کسب نظر دستگاه متولی اجرا، ذی‌نفعان و سازمان‌های مردم‌نهاد اجتماعی، مشخص کردن قابلیت اجرا و ارزیابی و اثرسنجی اجرا، بررسی ساختار لازم و نیروی انسانی کافی، چگونگی تهیه بودجه مورد نیاز و نظایر آن، برای تسریع در روند قانونگذاری و توجه قانونگذار به اهداف مدنظر طرح یا لایحه بسیار حائز اهمیت است.

۶. هرچند اصل بر لایحه‌محور بودن تقنین است اما در هر صورت تقنین طرح‌محور باید سامان‌دهی شود. سامان‌دهی تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی طرح‌محور، از طریق تشکیل «دفتر تدوین پیش‌نویس طرح‌ها» با حضور کارشناسان متخصص حوزه قانونگذاری، زیر نظر معاونت قوانین مجلس امکان‌پذیر است. به‌طوری‌که پیشنهادهای تقنینی نمایندگان را صرفاً کارشناسان این دفتر و براساس اصول، ضوابط و فنون قانونگذاری و شیوه‌نامه‌های قانون‌نویسی تهیه و به نماینده مربوط ارائه کنند.

۷. با توجه به مشکلاتی نظیر تورم و پراکندگی قوانین در کشور، لازم است «تنقیح حین وضع قوانین» در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی و تصویب قوانین مدنظر قرار گیرد و نسبت‌سنجی و اثر قوانین مؤخر و مقدم به‌صورت صریح (نه ضمنی) انجام شود و با انجام تنقیح پسینی به‌سمت تصویب قانون جامع تأسیسی (تصویب قوانین معتبر) در هر موضوع برود.

۸. با توجه به اهمیت اجرای قوانین، باید قابلیت سنجش اجرای قوانین هم مورد ارزیابی قرار گیرد به‌طوری‌که تهیه گزارش ارزیابی اجرای قوانین در تهیه و تدوین پیش‌نویس‌های تقنینی بسیار مهم و حائز اهمیت است. در این خصوص تشکیل «دفتر ارزیابی اجرای قوانین» به‌صورت فراقوه‌ای و با حضور کارشناسان حوزه قانونگذاری سه قوه برای ارزیابی، اجرا و آسیب‌شناسی این حوزه ضرورت دارد.

۹. در ابتدای هر دوره تعداد زیادی از اعضای مجلس را نمایندگان جدید تشکیل می‌دهند و این افراد به‌دلیل داشتن تخصص‌های مختلف، بعضاً با فلسفه قانون‌نویسی و قانونگذاری آشنایی کافی ندارند. در همین راستا تشکیل دوره‌های آموزشی قانون‌نویسی و آشنایی با حوزه قانونگذاری برای نمایندگان و نظام قانونگذاری کشور بسیار حائز اهمیت است.

۱۰. برای جلب نظر سایر صاحب‌نظران و ذی‌نفعان از سراسر کشور و به‌دلیل محدودیت‌های موجود جهت دسترسی به این افراد، تشکیل «سامانه اطلاع‌رسانی طرح‌ها و لوایح» در مجلس و دولت به‌منظور بارگذاری متن طرح یا لایحه قبل از اعلام وصول، بسیار گره‌گشا است. به‌طوری‌که نظر تخصصی و کاربردی ارائه شده مربوط به اصل طرح و لایحه یا هریک از مواد آن جمع‌بندی و در اختیار تهیه‌کنندگان قرار گیرد. جلب نظر سایر صاحب‌نظران و ذی‌نفعان از سراسر کشور، ضمن فراهم کردن امکان مشارکت هرچه بیشتر مردم در تصمیم‌گیری‌ها؛ ارتقای کیفیت، اثربخشی و کارآمدی قوانین را به همراه خواهد داشت.

منابع و مآخذ

۱. اداره کل تدوین قوانین (۱۳۹۹). «شیوه‌نامه ارجاع طرح‌ها و لوایح»، تهران، مجلس شورای جمهوری.
۲. _____ (۱۴۰۰). «شیوه‌نامه نگارش طرح‌ها و لوایح»، تهران، مجلس شورای اسلامی.
۳. انصاری، باقر (۱۳۹۹). *اصول و فنون قانونگذاری تنظیم پیش نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین، تهران، نشر دادگستر.*
۴. پارکر، دیوید و کالین کرکپاتریک (۱۳۸۸). «ارزیابی مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، *اطلاع‌رسانی حقوقی*، سال ششم، ش ۱۷ و ۱۸.
۵. تفاهم‌نامه قوای سه‌گانه در زمینه تنقیح قوانین و مقررات کشور (۱۴۰۰). «دستورالعمل تدوین قانون جامع»، تهران، شورای راهبردی تنقیح قوانین و مقررات کشور.
۶. _____ (۱۴۰۱). «شیوه‌نامه اصول و ضوابط تنقیح قوانین (تنقیح پسینی)»، تهران، شورای راهبردی تنقیح قوانین و مقررات کشور.
۷. حبیب‌نژاد، احمد و احمد تقی‌زاده (۱۳۹۸). «تیاژسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته»، *دانش حقوق عمومی*، ش ۲۶.
۸. حبیب‌نژاد، احمد و زهرا عامری (۱۳۹۹). «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی»، *مجلس و راهبرد*، ش ۱۰۲.
۹. حبیب‌نژاد، احمد و زهره حق‌پناهیان (۱۴۰۱). «فرایند ابتکار تقنینی و مؤلفه‌های مؤثر در آن با تأکید بر مخاطب قانون در پرتو مطالعات تطبیقی»، *مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ش ۲۷.
۱۰. دبیرنیا، علیرضا و صائب دست‌پیمان (۱۴۰۰). «شناسایی حق تعیین سرنوشت در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در پرتو قدرت مؤسس»، *پژوهش حقوق عمومی*، ش ۷۰.
۱۱. دبیرنیا، علیرضا و عادل شیبانی (۱۳۹۹). «نماینده‌گرایی، نظام نمایندگی پویا و ظرفیت‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجلس و راهبرد*، ش ۱۰۲.
۱۲. دبیرنیا، علیرضا و فاطمه‌سادات نقوی (۱۳۹۷). «تطبیق فرایند تقنین در نظام جمهوری اسلامی ایران با

نظریه قانونگذاری به مثابه برنامه‌ریزی در راستای اجرای قوانین الهی»، دانش حقوق عمومی، ش ۱۹.

۱۳. رینرسون، آرتور جی (۱۳۹۹). *قانون‌نویسی گام‌به‌گام*، ترجمه آزاده عبدالله‌زاده شهر بابکی، تهران، انتشارات سمت.

۱۴. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴). *مطالعات تطبیقی مجالس قانونگذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۵. زانتاکی، هلن (۱۴۰۱). *قانون‌نویسی: هنر و فناوری قواعد تنظیم‌گری*، ترجمه حسن و کیلیان، چاپ دوم، تهران، انتشارات سمت.

۱۶. زینالو، مهدی، علیرضا علی‌احمدی و سعید نریمان (۱۴۰۱). «ارائه مدل ارزیابی عملکرد مجلس شورای اسلامی با استفاده از روش فراترکیب»، مدیریت دولتی، ۱۴ (۱).

۱۷. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶). «تنقیح قوانین و مقررات»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، تهران، سال ششم، ش ۱۱.

۱۸. مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). *قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور*.

۱۹. _____ (۱۴۰۰). *قانون آیین‌نامه داخلی*.

۲۰. مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۹۸). «سیاست‌های کلی نظام قانونگذاری».

۲۱. مرادی اسلامی، عاطفه و مهدی زینالو (۱۴۰۱). «پیش‌نویس‌نگاری تقنینی در اتحادیه اروپا با تأکید بر راهبردها و ابزارهای ارزیابی تأثیرات پیشنهادها»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۸۸۳۶.

۲۲. مرکز مال میری، احمد و سعید عطار (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری»، مجلس و راهبرد، ش ۹۶.

۲۳. معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی (۱۳۹۰). *شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوایح*، تهران، انتشارات معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست‌جمهوری.

۲۴. نیکونهاد، حامد و سیدعبدالسعید مدرس (۱۳۹۹). «امکان‌سنجی نقش‌آفرینی مردم در ابتکار بازنگری قانون اساسی؛ درنگی بر ظرفیت قانون اساسی ایران»، مطالعات حقوق عمومی، ش ۲.

۲۵. والدین، جرمی (۱۳۸۸). «اصول قانونگذاری»، نشریه حقوق اساسی، ش ۱۲.

26. Burton, J.K. and P.F. Merrill (1977). "Needs Assessment: Goals, Needs and Priorities", L.J. Briggs, *Introduction to Instructional Design*, Englewood Cliffs, NJ: Educational Technology Publication.

27. Capano, G. and M.Giuliani (2003). "The Italian Parliament: in Search of a New Role", *Journal of Legislative Studies*, 9 (2).

28. Cormacani, R. (2013). "An Empirical Study of the Usefulness of Legislative Drafting Manuals", *Theory and Practice of Legislation*, 1 (2).

29. Dewhurst, D., L.A. Levert QC and A. Zariski (2012). "Producing Legislative Counsel: Ways and Means", *Statute Law Review*, 33 (3) .

30. Schulman, Ekaterina (2001). "The Politics of Law-making in Russia", Chatham House.

31. Xantahki, H. (2014). "On Transferability of Legislative Solutions: The Functionality Test", In Stefanou and Xanthaki (eds), *Drafting Legislation: A Modern Approach*.