

فرایند ابتکار تقنینی و مؤلفه‌های مؤثر در آن با تأکید بر مخاطب قانون در پرتو مطالعات تطبیقی

تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۰/۱۱/۲۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۲/۱۷

سید احمد حبیب‌نژاد^۱

زهره حق پناهان^۲

چکیده

تقویت و تعمیق حوزه ابتکارات تقنینی و نگارش پیش‌نویس متن قانون، ظرفیت قابل توجه و پیچیده‌ای است که می‌تواند در مواجهه با چالش‌های حوزه قانون‌گذاری، به‌عنوان راهکاری پیشگیرانه در خدمت وضع قوانین مطلوب قرار گیرد. با وجود این، به دلیل پیچیدگی و درهم‌تنیدگی مؤلفه‌های حوزه یادشده، برخورداری از چنین ظرفیتی در عمل آسان نبوده، نیازمند ملاحظه دقیق عناصر مرتبط، محاسبات واقع‌بینانه و قابل اجرا، خرد عملی و توانمندی بسیاری است. مطابق با مستندات موضوعی ارائه‌شده، روش تحقیق در این پژوهش، توصیفی-تحلیلی و روش گردآوری اطلاعات، کتابخانه‌ای است. هدف موردنظر آن نیز مطالعه فرایند تدوین ابتکارات تقنینی و برشماری مؤلفه‌های مؤثر در نگارش ابتکارات تقنینی و برجسته‌سازی مؤلفه مخاطب قانون است. یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که اولاً در نظر داشتن مؤلفه مخاطب قانون در هنگام نگارش پیش‌نویس متن قانون به منظور تنظیم متون ساده، روشن، دقیق، صحیح، شفاف و غیرمبهم، هم موجب تشخیص چگونگی قالب و محتوای قانون می‌شود و هم میزان اجرای قانون از سوی مخاطبان را قابل پیش‌بینی و امکان‌پذیر می‌سازد. ثانیاً تا جایی که به حوزه تهیه و نگارش ابتکارات تقنینی مربوط می‌شود، قانون‌گذاری مطلوب در مقابله با چالش عدم اجرای قوانین، نیازمند ارزیابی‌ها و سنجش‌های دقیق و واقعی از حوزه اجرای قوانین، شرایط، الزامات اجرا و به‌خصوص شناخت هرچه بیشتر مخاطبان قانون است و به این ترتیب، در این راستا لازم است تا با بررسی مؤلفه‌های حوزه نگارش ابتکارات تقنینی، هم اهمیت مؤلفه مخاطب قانون لحاظ گردد و هم نقش دیگر مؤلفه‌ها و چگونگی تأثیر آنها در کیفیت پیش‌نویس متن قانون با تمرکز بر مخاطب قانون مد نظر قرار گیرد.

واژگان کلیدی: ابتکار تقنینی، اجرای قانون، پیش‌نویس متن قانون، مخاطب قانون، مطالعات تقنینی.

۱. a.habibnezhad@ut.ac.ir

۲. z.haghpahanan@gmail.com

۱. دانشیار پردیس فارابی دانشگاه تهران، ایران (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد قم، ایران

مقدمه

ابتکار تقنینی یا پیشنهاد قانون چه در قالب طرح و چه در قالب لایحه، در پی و ناشی از فرایندی است که طی آن یک سیاست یا یک خطمشی یا یک راهکار اتخاذ شده برای حل و تدبیر موضوعی از حوزه‌های گوناگون اجتماعی، به متنی حقوقی و با کیفیت متون قانونی تبدیل و به منظور وضع قانون به مجلس قانون‌گذار ارائه می‌شود. از این رو، می‌توان ابتکار تقنینی یا ابتکار قانون^۳ را حق ابداع و تنظیم پیشنهاد متن به منظور وضع قانون جدید یا اصلاح قانون موجود تعریف نمود.^۴

حقی که ناظر بر مراحل نگارش متن پیش‌نویس قانون، پیشنهاد و اعلام وصول آن در پارلمان و اعمال هرگونه تغییر و اصلاح آن در مواجهه با سازوکارهای تقنینی^۵ تا زمان تصویب قانون است. به این ترتیب، محتوای ابتکار تقنینی در واقع همان محتوای پیش‌نویس متن قانون است که نگارش و شکل‌گیری آن با آغاز فرایند تهیه و تنظیم ابتکارات تقنینی شروع شده، تا زمان وضع قانون، طی سازوکارهای تقنینی تکمیل و نهایی می‌شود.

بدیهی است از آنجایی که هدف از وضع قانون، تضمین اهداف غایی نظیر عدالت، شناسایی حق بر امنیت حقوقی اشخاص، برقراری نظم عمومی و اخلاق حسنه است، میزان دستیابی به اهداف نخستین، زمانی قابل پیش‌بینی است که متن قانون در سایه اصول و قواعد مطلوب و شایسته حوزه ابتکارات تقنینی، تهیه و نگارش شود. با وجود این، تا قانون اجرا و اعمال نشود، کیفیت آن نیز به درستی قابل ارزیابی نخواهد بود.

نکته حائز اهمیت ذکر این مسئله است که فرایند تهیه و تنظیم ابتکارات تقنینی، علی‌رغم اینکه در ابتدا و در بطن فرایند کلی‌تر قانون‌گذاری جای دارد، اما این‌گونه نیست که الزاماً و انحصاراً در ساختار قوه مقننه و از سوی قانون‌گذار انجام شود، زیرا اصولاً سیستم حقوقی کشورها چنین صلاحیتی را علاوه بر نمایندگان پارلمان، برای نهادهای دیگر نظیر دولت نیز مقرر کرده است. در سیستم قانون‌گذاری ایران، برابر اصول ۷۴ و ۱۰۲ و بند ۲

3. Legislative Initiative

۴. سید ابوالفضل، قاضی شریعت‌پناهی، *بایسته‌های حقوق اساسی*، (تهران: نشر میزان، چ ۵۱، ۱۳۹۴)، ص ۲۱۶.

5. Legislative Machinery

اصل ۱۵۸ قانون اساسی، حق ارائه ابتکار تقنینی در قالب طرح یا لایحه به فراخور به مجلس شورای اسلامی، شورای عالی استان‌ها، دولت و قوه قضاییه داده شده است.

متناسب با مطالب پیش گفته، آنچه نویسندگان مقاله در پی تبیین آن بوده‌اند، این است که تصویب قانون باکیفیت و نیز موفق در حوزه اجرای قانون، بدو و مقدمتاً ناظر بر تهیه و تنظیم ابتکار تقنینی شایسته و رعایت الزامات هریک از مؤلفه‌های آن است. در واقع، چنانچه در هنگام تهیه ابتکارات تقنینی به اهمیت حوزه تهیه و نگارش پیش‌نویس متن قانون و مؤلفه‌های آن بی‌توجهی و یا کم‌توجهی شود و اصول و قواعد ماهوی، شکلی، محتوایی، فنی و الزامات زبان‌شناسی آن به‌طور هم‌زمان و در کل متن رعایت نگردد و یا حتی در زمان اعمال سازوکارهای تقنینی نیز به لزوم رعایت موارد یادشده اعتنای کافی نشود، بی‌تردید پس از تصویب آنها، قوانینی بی‌کیفیت، ناکارآمد و غیراثربخش موجودیت می‌یابد.

به این ترتیب، در صورت بی‌توجهی به الزامات هریک از مؤلفه‌های تهیه و نگارش ابتکار تقنینی، با مشکل یا معضلات بزرگ و ناگوار وضع قوانین پیچیده، مبهم، غیرشفاف، غیرمنسجم، ناسازگار، ناقص، مکرر، پراکنده و حتی معطلی مواجه خواهیم بود که نتیجه‌ای جز عدم تبعیت و عدم اجرای قانون ندارد. چراکه در این وضعیت، نه تنها شهروندان و اشخاص عادی، بلکه مجریان قانون و حتی اعمال‌کنندگان قانون در مقام رسیدگی نیز دچار ابهام و سردرگمی می‌شوند. بررسی مطالعات آسیب‌شناسی حوزه قانون و قانون‌گذاری نیز نشان می‌دهد که از حیث مطالعات حوزه ابتکار تقنینی و مؤلفه‌های تهیه و نگارش آن، به معضل یا معضلات یادشده کمتر پرداخته شده است.

در واقع، نتیجه مرور پژوهش‌ها و مطالعات دانشگاهی در خصوص موضوع یادشده، نمایانگر این نکته است که در این زمینه صرفاً معدودی از محققان، آن‌هم به‌طور محدود، به بررسی برخی جنبه‌های خاص فرایند تهیه و نگارش ابتکار تقنینی توجه داشته‌اند. توجه به حوزه ابتکار تقنینی و چگونگی تهیه و نگارش آن حتی در کشورهای پیشرفته نیز آهسته و بطئی بوده و فقط در چند دهه اخیر است که حوزه مطالعاتی یادشده به‌طور آکادمیک توسعه و گسترش یافته است. برای نمونه، یکی از تأثیرگذارترین متون در این حوزه مطالعاتی، کتاب

جی. ثی. تورنتون^۶ با عنوان «نگارش پیش‌نویس قانون»^۷ است که در پنج مرحله مجزا به تبیین دقیق و شرح بایسته‌های نگارش پیش‌نویس متن قانون می‌پردازد. رینرسون^۸ نیز در کتاب «قانون‌نویسی گام به گام»^۹ با الهام از وی و مبتنی بر تسلط نظری خود، موضوع نگارش پیش‌نویس قانون را با دیدی گسترده و نظام فکری منسجم و منطقی شرح می‌دهد.

در ایران نیز به‌طور بطئی و محدود مطالعاتی در این حوزه انجام شده است. سید احمد حبیب‌نژاد و احمد تقی‌زاده در مقاله‌ای با عنوان «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته»، به این نتایج می‌رسند که نیازسنجی تقنینی، مبانی توجیهی متعددی دارد، اما نظام قانون‌گذاری کشور در خصوص نیازسنجی تقنینی از ادبیاتی ضعیف و تجربه‌ای نحیف برخوردار است و این موضوع در رویه‌های قانون‌گذاری نیز امری مغفول محسوب می‌شود. لذا نگارندگان پیشنهاد می‌دهند که برای وضع قوانینی شایسته، کارآمد و پاسخگوی نیازهای جامعه، چاره‌ای جز تقویت بُعد نیازسنجی در قانون‌گذاری و بها دادن به آن در عمل نیست. اقبال‌علی میرزایی در چند عنوان مقاله مرتبط با آسیب‌های حوزه قانون‌گذاری، موضوعات ارجاع قانون به قانون دیگر، مفهوم و صورت‌های نسخ قانون، تصویب مجدد قانون و پیامدهای آن را بررسی کرده و در موضوع ارجاع یا احاله قانون به قانونی دیگر، معتقد است یکی از شیوه‌های قانون‌گذاری است که در بیشتر نظام‌های حقوقی دنیا رایج است. قانون‌گذاران با به‌کارگیری این روش، مقرراتی را که خود پیش‌تر وضع کرده‌اند در قوانین جدید می‌گنجانند، ولی به جای تکرار مقررات یادشده، فقط به شماره ماده‌های قانون سابق اشاره و ارجاع می‌دهند. وکیلان و مالگیری نیز در مقاله‌ای با عنوان «مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، ضمن معرفی دانش فلسفه قانون‌گذاری، بر آن هستند تا با اشاره به برخی آسیب‌های حوزه قانون‌گذاری، از جمله تورم حجم قوانین، وضع قوانین ناقص اعم از شکلی و محتوایی، اصلاح زود هنگام و مکرر قوانین که موجب بروز ناکارآمدی و ناسازگاری‌هایی در نظام حقوقی می‌شود، از رهیافت نظریه عقلانی قانون‌گذاری، بر ضرورت توسل به سازوکارهای ارزیابی، پیش از تصویب قانون

6. G.C. Thornton

7. G.C. Thornton, *legislative Drafting*, (London: Butterworth, 1996)

8. Arthur J. Ryneason

۹. آر. تور. جی، رینرسون، *قانون‌نویسی گام به گام*، ترجمه آزاده عبداله‌زاده شهر بابکی، (تهران: سمت، ۱۳۹۹).

تأکید نموده و با بیان نمونه‌هایی از قوانین ناکارآمد داخلی، زمینه را برای پرداختن به مشکلات نظام تقنینی ایران و رفع آنها فراهم کنند.

بررسی پیشینه‌های پژوهش نشان می‌دهد که بحث تقنین، نیازسنجی آن، ارتقای کیفیت قانون و علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین در ایران با اینکه در قالب مقالات و تحقیقات متعدد و در دامنه محدودی مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته، اما بررسی آکادمیک چالش اجرای قانون در پرتو رعایت اصول و قواعد تهیه و نگارش ابتکارات تقنینی، موضوعی است که تقریباً «مغفول» مانده است.

از این رو، نویسندگان مقاله حاضر با طرح این موضوع که چرا قوانین در مواجهه با موضوع اجرا مؤثر واقع نمی‌شوند، در پی آن است که پس از تبیین موضوع ابتکار تقنینی، با شناسایی و توصیف مؤلفه‌های اصلی آن، به‌خصوص در پرتو شناسایی مؤلفه «کاربر یا مخاطب قانون» به عنوان مؤلفه محوری، به مسئله عدم اجرای قانون پرداخته، با بیان نمونه‌هایی در قوانین مصوب، امکان و اثر نادیده گرفتن مخاطب قانون را در حوزه اجرای قوانین برجسته نماید. مخاطب قانونی که به‌ویژه در موضع مجری و اعمال‌کننده قانون، چه در مرحله فهم احکام قانون و چه در مرحله امکان اجرا و تضمین مناسب و متناسب آن احکام، شناسایی و ملاحظه آن بسیار حائز اهمیت است.

در واقع به‌منظور بهبود کیفیت قانون و غلبه بر برخی از چالش‌های عدم اجرای قانون، مقاله حاضر با ارائه ادراک چندبعدی از حوزه ابتکار تقنینی و تبیین و شناسایی مؤلفه‌های آن با تأکید بر رعایت اصول، قواعد و الزامات مربوطه، در پی پیشنهاد رهیافتی است که بر حوزه مطالعاتی ابتکار تقنینی و مؤلفه‌های آن، به‌ویژه مؤلفه مخاطب قانون و آن‌هم در موضع مجریان و اعمال‌کنندگان قانون، مبتنی است.

۱. چیستی ابتکار تقنینی

فرایند تنظیم ابتکار تقنینی، دالان پریپیچ و خمی است که در گذر از آن یک مقررره یا یک متن قانونی خلق می‌شود. فرایندی که صرفاً بر روی نگارش پیش‌نویس متن قانون متمرکز بوده، در آغاز فرایند کلی‌تر قانون‌گذاری قرار دارد. در این فرایند که مرز بین

سیاست‌گذاری و تقنین است، ایده یا تدبیری که در یک حوزه از موضوعات اجتماعی مطرح بوده و به‌عنوان راهکار برای تبیین حقوق و تکالیف و تنظیم روابط اشخاص پیشنهاد گردیده، با بهره‌مندی از ابزارهای تقنینی و رعایت الزامات آن، به متنی با قالب و اعتبار قانون تبدیل می‌شود. قابل ذکر است که این فرایند نه تنها از سوی نمایندگان مجلس، بلکه از سوی دیگر نهادهای صلاحیت‌دار در خارج از پارلمان نیز می‌تواند آغاز گردد و انجام پذیرد.

بنابراین با اینکه متصور است مطالعات حوزه ابتکارات تقنینی از نوع مطالعات پارلمانی و زیرمجموعه آن محسوب شود، اما می‌تواند در یک دسته‌بندی مستقل از مطالعات پارلمانی نیز مورد بحث و بررسی قرار گیرد. در واقع می‌تواند خود، موضوع یک دسته مطالعات بنیادین و مستقل از حوزه پارلمانی، اما مرتبط با آن باشد^{۱۰}. اهمیت این رویکرد زمانی بیشتر آشکار و قابل درک می‌شود که بر مبنای مدل‌های متعدد قانون‌نویسی، شامل قانون‌نویسی متمرکز، قانون‌نویسی اجماعی و قانون‌نویسی تکثرگرا^{۱۱}، در عمل، تنظیم لوایح و طرح‌ها از سوی دیگر مراجع صلاحیت‌دار و در خارج از پارلمان، مورد توجه قرار گیرد.

بنیادین و مستقل پنداشتن مطالعات حوزه ابتکارات تقنینی، به‌خصوص با ملاحظه سیستم حقوقی ابتکارات تقنینی در ایران، می‌تواند قابل اعتنا، اثبات، تقویت و منفعت باشد. سیستمی که در آن علاوه بر نمایندگان مجلس در نهاد قانون‌گذار، دولت، قوه قضاییه و شورای عالی استان‌ها هم، خارج از نهاد نامبرده و فارغ از سازوکارهای آن، صلاحیت تهیه ابتکارات تقنینی را دارند. با وجود این، انطباق حداکثری متون قانون موضوعه با ابتکارات تقنینی نهایی شده و تأثیر قابل ملاحظه سازوکارهای تقنینی بر آنها، استقلال مطالعات این حوزه را از مطالعات حوزه پارلمانی (قانون‌گذاری) تا حدود زیادی کم‌رنگ و حتی محو می‌کند.

10. Helen, Xanthaki, "Legislative Drafting: a new sub-discipline of law is born" IALS Student Law Review, Volume 1, Issue 1, autumn (2013). P. 57.

۱۱. ر.ک. سید احمد، حبیب‌نژاد و زهرا، عامری، «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و هفتم، ش ۱۰۲ (تابستان ۱۳۹۹)، صص ۲۴۱-۲۶۵.

۲. مؤلفه‌های حوزه ابتکار تقنینی و چالش اجرای قوانین

باور به تخصصی بودن مطالعات حوزه ابتکارات تقنینی و تأثیر مستقیم کیفیت مطلوب آن در کیفیت مطلوب قانون، منجر به پذیرفتن رویکرد و راهبردی پیشگیرانه^{۱۲} در رفع کاستی‌های قانون و نیز بهبود و ارتقای آن خواهد شد. رویکردی که شناسایی مؤلفه‌های اصلی تنظیم ابتکارات تقنینی در ارتباط با چالش‌های قانون را مقدم و ضروری به‌شمار می‌آورد. با این رویکرد و در مواجهه با موضوع اجرای قانون، حداقل سه چالش متصور است: عدم اجرای قانون، عدم قابلیت اجرای قانون، نداشتن ضمانت اجرا.

از مهم‌ترین علل عدم اجرای قوانین، ابهام در قانون است. ابهام که میزان آن در قوانین، معیاری برای ارزیابی کیفیت مطلوب آنان محسوب می‌شود، می‌تواند در دامنه‌ای از نادیده گرفتن اصول و قواعد نگارش در مرحله تهیه ابتکارات تقنینی، تا عدم رعایت الزامات و ضوابط نگارش طی مواجهه با سازوکارهای تقنینی پدید آید. از سویی دیگر، عدم قابلیت اجرای قانون نیز می‌تواند به کاستی‌های ساختاری، هنجاری و اجرایی‌ای بازگردد که قانون‌گذار در هنگام نگارش، اصلاح، تکمیل و رسیس ابتکارات تقنینی، به‌دقت آنها را مورد ارزیابی و سنجش قرار نداده و ظرفیت آنها را پیش‌بینی و تعیین نکرده است. همچنین عدم تضمین اجرای قانون به‌طور مناسب و متناسب با احکام قانون نیز از دلایل عمده چالش یادشده به‌شمار می‌آید.

۲.۱. اصول و قواعد نگارش پیش‌نویس متن قانون

در راستای تصویب قوانین شایسته و کارآمد، علاوه بر اینکه تلاش‌ها باید بر استقرار اهداف قانون‌گذار، نظیر عدالت و برقراری نظم عمومی و حق بر امنیت حقوقی اشخاص در تمامی اشکال آن در جامعه متمرکز باشد، به طریق اولی لازم است موضوع اجرای قانون نیز مد نظر قرار گیرد. در راستای دستیابی به چنین هدف و وضعیتی، پیش‌نویس متن قانون به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ظرفیت‌های موجود خودنمایی می‌کند. تورنتون، این ظرفیت، یعنی فرایند نگارش پیش‌نویس متن قانون را به پنج مرحله مرتبط و درهم‌تنیده تقسیم کرده

است^{۱۳} که به شرح زیر عبارت‌اند از^{۱۴}:

- توجیه و فهم پیشنهادی که بر اساس آن پیش‌نویس متن قانون نگارش و انشا می‌شود؛
- تحلیل پیشنهاد ارائه‌شده.
- طراحی قالب قانون برای پیشنهاد ارائه‌شده؛
- نگارش، بسط و پرورش پیش‌نویس متن قانون؛
- ممیزی و بازبینی پیش‌نویس متن قانون.

مفروض است که در هنگام نگارش پیش‌نویس متن هر قانون، مراحل پیش‌گفته رعایت و طی شوند. مراحلی که به تدریج و با هدف نگارش قوانینی با کیفیت مطلوب و قابل اجرا و در جستجوی معیارهای خردمندان، واقع‌بینانه و عملی، قالب علمی و سنجیده‌تری پیدا کردند. برای نمونه در مرحله اول به فرایند ارزیابی تأثیرات قانون یا مقررات^{۱۵} اشاره می‌شود که هدف از انجام آن، ارزیابی تأثیرات قانون در دست تصویب بر محیط اقتصادی و بر گروه‌های ویژه^{۱۶} است. انجام نیازسنجی‌های تقنینی با رویکرد بررسی و سنجش نیازهای واقعی شهروندان و جامعه ذی‌نفعان نیز به همین منظور است^{۱۷}.

با چنین رویکردی است که در الگوی قانون‌گذاری کشورهای پیشرفته برای تنظیم ابتکارات تقنینی، ارزیابی‌هایی از جمله ارزیابی تأثیرات قانون شامل تحلیل‌های هزینه-فایده^{۱۸} و تحلیل‌های آثار وابسته به هم^{۱۹} و تحلیل پایداری آثار^{۲۰}، انجام شده و سایر موارد

13. Xanthaki, Helen, "Legislative drafting: The UK experience", 2016, pp. 1-2. In:

<https://www.researchgate.net/publication/311586693_The_UK_legislative_Drafting_Experience>

۱۴. ر.ک. G.C.Thornton, *ibid*. و نیز تورنتون، گرت. سی، «فرایند تهیه پیش‌نویس قانون»، ترجمه حسن و کیلیان، شماره پیاپی ۱۰۰۱۵. دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۸).

15. Regulatory Impact Assessment (RIA)

۱۶. ر.ک. مرکز مالیری، احمد، و وکیلیان، حسن، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، ش ۵۱ (تابستان ۱۳۹۵)، صص ۳۸-۳۹.

۱۷. سید احمد، حبیب‌نژاد و احمد، تقی‌زاده، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ش ۲۶ (۱۳۹۸)، ص ۲۸.

18. Benefit-cost Analysis

19. Integrated Impact Analysis (IIA)

20. Sustainability Impact Analysis (SIA)

از جمله نیازسنجی‌ها، گزارش‌های کارشناسی، فهرست‌ها و نظرسنجی‌ها، به صورت یک مجموعه ضروری به آنها ضمیمه می‌شود. پس از خط‌مشی‌گذاری و بررسی داده‌های یادشده، مرحله گزارش تحقیقات قانون‌گذاری^{۲۱} به منزله کنترل کیفیت قانون انجام می‌گیرد.

مرحله تهیه گزارش تحقیقات قانون‌گذاری، شامل تحلیل قوانین موجود، شناسایی موارد ضعف قوانین مانند تعارض، تراحم، تکرار قانون و غیره، بررسی ضرورت قانون‌گذاری، تجزیه و تحلیل مغایرت‌ها با قانون اساسی، اسناد بالادستی، دیگر قوانین و حتی مغایرت‌های حوزه عملی، علاوه بر بررسی ابعاد مفاهیم کاربردی، مانند اطمینان یافتن از مؤثر و کارآمد بودن قانون، داشتن ضمانت اجرا و دیگر موارد مرتبط است. مهم‌ترین مزیت تهیه گزارش تحقیقات قانون‌گذاری این است که تضمین می‌کند نتیجه نهایی قانون، همان گزینه‌ای است که سیاست‌گذاران آن را انتظار داشته‌اند. سپس ساختار قانون به نحوی که متن قابل فهم بوده و در نتیجه اجرای آن را برای مخاطب تسهیل نماید، طراحی می‌شود. در این حال، ترتیب منطقی تنظیم ابتکارات تقنینی، از یک سری قواعد قراردادی و کلی^{۲۲} تبعیت می‌کند.

پس از طراحی قالب و شکل منطقی قانون، نگارش پیش‌نویس متن قانون آغاز می‌شود. نگارش و انشای پیش‌نویس مفاد ماهوی مستلزم بهره‌مندی از قواعد زبان‌شناسی است تا واژگان و دستور زبان به نحوی به کار برده شود که در خدمت قابل فهم بودن قانون باشد. کلمات باید ساده، واضح، قابل فهم و غیرمبهم باشند. به این منظور از تکنیک‌های نگارشی و ارائه مطلوب محتوای قانون استفاده می‌شود؛ تکنیک‌هایی که اصولاً در شیوه‌نامه‌های نگارش پیش‌نویس متن قانون به آنها اشاره شده است.

با اینکه در طول فرایند نگارش، به‌ویژه از منظر بهبود وضوح متن و قابلیت اجرای آن، پیش‌نویس به‌طور مداوم مورد بررسی موشکافانه قرار گرفته، کنترل می‌شود؛ با این حال، در آخرین مرحله دوباره باید کنترل گردد تا اطمینان حاصل شود که متن یادشده از نظر شکلی و ساختاری و بیان تقنینی، مطابق الزامات قراردادی بوده و اصول و قواعد حقوقی و توجه به سلسله‌مراتب اعتباری قانون، سازگاری درون‌متنی و انسجام با دیگر قوانین مرتبط، رعایت و

21. Legislative Research Report (LRR)

۲۲. قواعد ترینگ (Thring's Rules).

اعمال شده است. هرچند در تنظیم ابتکارات تقنینی، اجرای مراحل یادشده در زمره مراحل قانون گذاری خردمندانه است، ولیکن در راستای ارتقای کیفیت و یکسان سازی شکلی قوانین کفایت نمی کند و لازم است قالب رعایت اصول و قواعد نگارش پیش نویس متن قانون و الزامات و بایسته های آن، الگوی یکپارچه ای داشته باشد؛ الگویی که می تواند از طریق شیوه نامه ها و کتابچه های راهنمای رسمی، ارائه و تأمین شده و ناظر به تمامی بایسته های نگارش پیش نویس متن قانون و از جمله موضوع اجرای قانون باشد.^{۲۳} در عین حال، انتظام به شیوه نامه های رسمی، دقیق، جامع و کامل آن، این ظرفیت حائز اهمیت را نیز دارد که پیش نویس های مطلوب را در رویارویی با سازوکارهای تقنینی، از اصلاحات غیرخردمندانه و غیرارزایی شده، مصون می دارد. همچنین در برخی کشورهای پیشرفته در حوزه نگارش قانون، شیوه نامه های رسمی برای تجزیه و تحلیل هرچه بهتر مفاهیم، عبارات و نیز کاهش پیچیدگی های قانون ملاکی قابل اطمینان به شمار می آید. این شیوه نامه ها به ویژه برای دادگاه ها ارزشمند است، زیرا در فرایند رسیدگی و مواجهه با پیچیدگی های نگارشی احکام، الگوی نگارشی این شیوه نامه ها می تواند در کشف اراده قانون گذار و استنباط منطبق و یا نزدیک به قصد آنان مؤثر باشد.^{۲۴}

۲.۲. توانمندی نگارنده پیش نویس متن قانون

اگرچه با رؤیت ابتکارات تقنینی، نحوه رعایت اصول و قواعد نگارش پیش نویس متن قانون کاملاً آشکار می شود، ولی بیش از آن، در حقیقت این خرد و توانمندی نگارنده قانون است که در آن منعکس می گردد.^{۲۵} به باور جان استوارت میل^{۲۶}، قانون گذاری علاوه بر آنکه

^{۲۳} با وجود انتشار «شیوه نامه تدوین پیش نویس لوایح» از سوی معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی ریاست جمهوری در سال ۱۳۹۰، چون هنوز هنجارگذاری و لازم الاجرا نشده است بنابراین التزام و انتظام عملی به رعایت مفاد آن خصوصاً در طرح های ارائه شده وجود ندارد.

24. Grace E. Hart, "State Legislative Drafting Manuals and Statutory Interpretation", *The yeal law Journal*, v. 126, n. 2, (2016-2017), P. 487.

^{۲۵} نگارنده خردمند و حکیم در پرتو هدف دستیابی به رعایت قانون و تحقق ویژگی های ذاتی و عرضی آن و ذیل توجه به قابلیت اجرای قانون و تأمین و تضمین حقوق و تکالیف مندرج در متن، پس از بررسی ضرورت و فهم تدابیر اتخاذ شده به منظور بهبود یا حل وضعیت و مسئله ای از موضوعات اجتماعی، از یک سو گزاره های منعکس کننده قواعد حقوقی را خلق می کند، حکم و موضوع آن را با توجه به کلیات و مفاهیم و اصول حقوقی در می یابد و ساختار را پیش بینی می کند و از سویی دیگر با تعیین محتوا و بخش های قانون، در قالب معین قانون آن را شکل می دهد. در همان حال از منظر ادبیات و زبان شناسی تخصصی و

کاری هوشمندانه است، نیازمند ذهنی تربیت‌شده در اثر مطالعات طولانی و تلاش‌های مستمر می‌باشد^{۲۷}. وی به صراحت استدلال می‌کند که مجلس قانون‌گذاری جایی برای تهیهٔ پیش‌نویس نیست. نمایندگان اغلب تخصص تهیهٔ پیش‌نویس قانون یا اصلاحیه‌های آن را ندارند^{۲۸}. ناصر کاتوزیان با طرح این مقدمه که قانون‌گذاری کار آسانی نیست، بلکه نیازمند ذوق، تجربه، آگاهی و شکیبایی فراوان است، به بیان این نکته می‌پردازد که مردم عادی و سیاستمداران توان ارائهٔ نظرهای صائب و آرمان‌های سودمند را دارند، لیکن این آرمان‌ها زمانی کارآمد هستند که جامه‌ای مناسب و درخور پوشیده باشند. تجربه نشان داده است که تنها کسانی که می‌توانند چنین جامه‌ای بر اندام برانزده بیوشانند که اهل فن باشند^{۲۹}.

هلن زنتاکی^{۳۰} نگارش پیش‌نویس متن قانون را فراتر از به‌کارگیری یک تکنیک یا فن یا استفاده از یک علم و یا جاری ساختن یک هنر می‌داند. به باور او، پیش‌نویس متن قانون حاصل و مبتنی بر آن دسته از فعالیت‌های ذهنی انسانی است که آن را خرد عملی^{۳۱} می‌نامند^{۳۲}. خرد عملی از جمله فضائل عقلانی است که انسان را قادر به دستیابی به تفکری مناسب و شایسته در خصوص مسائل عملی می‌سازد. برابر این دیدگاه، حکیم یا خردمند کسی است که در زمینه‌ای مشخص به درستی محاسبه کند تا به غایت خاصی برسد که دارای ارزش است^{۳۳}. در این صورت، مؤلفهٔ نگارندهٔ پیش‌نویس متن قانون، مؤلفه‌ای خاص و

حقوقی، با انتخاب واژگان، عبارات، اصطلاحات، دستور زبان مناسب، رعایت قواعد و قراردادهای نگارش و انشای پیش‌نویس و نیز اصول و قواعد ناظر بر بهبود کیفیت قانون، متن را در یک سازگاری درونی و یک انسجام بیرونی با دیگر قوانین مرتبط و حتی با سازوکارهای عملی، هماهنگ با سیستم و نظام حقوقی پیش می‌برد.

26. John Stuart Mill

۲۷. کوئین جی. مویل، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، در حسن، و کیلیان، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، (تهران): دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ ۱، (۱۳۹۰)، ص ۲۷۸.

۲۸. همان.

۲۹. ناصر، کاتوزیان، فلسفه حقوق، ج ۲، (تهران: شرکت سهامی انتشار، چ ۵، ۱۳۹۳)، ص ۶۵.

۳۰. هلن زنتاکی (H.Xanthaki)، نظریه‌پرداز تئوری «اثربخشی مترادف کیفیت قانون»،

"The Theory of Effectiveness as Synonymous to Legislative Quality". In:

<[۳۱. خرد عملی یا حکمت عملی یا فرونسیس Phronesis.](https://www.researchgate.net/profile/Helen_Xanthaki/>08/19/2020.</p>
</div>
<div data-bbox=)

32. H. Xanthaki, "Legislative Drafting: a new sub-discipline of law is born", *Ibid*, pp. 63-65.

۳۳. مریم، صمدیه و مجید، ملایوسفی، «ارسطو و فرونسیس (حکمت عملی)»، فصلنامهٔ فلسفه و کلام اسلامی آینهٔ معرفت، دانشگاه شهید بهشتی، ش ۵۳ (۱۳۹۶)، ص ۱۹.

حائز اهمیت محسوب می‌شود، زیرا درستی محاسبات وی بر اساس گزارش تحقیقات قانون‌گذاری، به‌منظور دستیابی به اهداف ارزشمند قانون و ازجمله موضوع اجرای قوانین، در عمل و در گام نخست، به خرد عملی چنین شخصی بستگی دارد.

در واقع تأسیس دفاتر خدمات مشاوره‌ای^{۳۴} در تعداد قابل توجهی از سیستم‌های حقوقی کشورها، ناظر بر به‌کارگیری افراد متخصصی است تا طرح‌ها و لوایح از حداکثر کیفیت مطلوب نسبی برخوردار باشند، زیرا بهبود و ارتقای کیفیت قانون و قانون‌گذاری با توجه به ضرورت‌های بین‌رشته‌ای، نیازمند به‌کارگیری و بهره‌مندی از افراد متخصص، آگاه، توانمند، خلاق، مجرب و بدون موضع‌گیری‌های سیاسی و جناحی و درمجموع با توان و ظرفیت خرد عملی بالا در حوزه نگارش پیش‌نویس متن قانون است.

۳.۲. هنجارهای قانونی حوزه ابتکار تقنینی

شناسایی و انتظام عملی هنجارهای موجود در نظام تهیه و تنظیم ابتکارات تقنینی چه از سوی خالقان آنها، چه از سوی پیشنهاددهندگان به مجالس قانون‌گذاری و چه از طریق اعضای مجالس و کمیسیون‌های مربوطه، از الزامات مهم این حوزه محسوب می‌شود. زیرا توجه به ظرفیت حوزه ابتکار تقنینی تا حدودی که ناظر بر نگارش پیش‌نویس متن قانون است، به این دلیل اهمیت دارد که راهبردی پیشگیرانه محسوب می‌شود. هرچقدر میزان اعتقاد به راهبردهای پیشگیرانه در ممانعت از آسیب‌ها و کاهش هزینه‌های قانون‌گذاری راسخ‌تر باشد، امکان اتخاذ تصمیمات خردمندانه و سرمایه‌گذاری و تخصص‌گرایی در این حوزه از طریق تصویب و رعایت هنجارهای قانونی از سوی کنشگران آن، بیشتر و آسان‌تر می‌شود.

اینکه آیا پیش‌نویس متن قانون از طریق ارجاع امر به دفاتر خدمات مشاوره تنظیم شود

۳۴. مانند دفاتر خدمات مشاوره‌ای (The Office of Parliamentary Counsel: OPC) در بریتانیا و (The Office of the Legislative Counsel: HOLC) در آمریکا. دفتر «HOLC» به‌موجب قانون مصوب سال ۱۹۷۰ (The Legislative Reorganization Act) ذیل بخش ۷ و با هدف مشاوره و کمک به نمایندگان مجلس و کمیسیون‌ها و اعضای آن‌ها در نگارش متن‌های واضح-تدوین‌شده- و منسجم با سیاست‌های قانون‌گذاری تشکیل و در ارائه همه‌گونه خدمات قانون‌گذاری در حوزه نگارش پیش‌نویس قانون و امور مرتبط با آن، در سطح فدرال فعالیت دارد. نک: <<https://legcounsel.house.gov/about/history-and-charter05/21/2021>>

یا خیر و یا اینکه شیوه تنظیم و نگارش آنان چگونه باشد، حتی اینکه محتوا و ضمایم ابتکارات تقنینی در هنگام تقدیم و پیشنهاد به مجالس چه باشد و یا آیا قبل از اعلام وصول در پارلمان پیش‌نویس‌ها مورد کنترل و بازبینی قرار گیرند یا پس از اعلام وصول و تا چه حدی این قابلیت وجود دارد که طی سازوکارهای تقنینی، پیش‌نویس‌های متن قانون، دستخوش تغییرات و اصلاحات شوند و یا از هرگونه تغییری مصون بمانند و مواردی از این قبیل، اصولاً موارد و موضوعاتی هستند که از طریق قوانین و مصوبات مجالس قانون‌گذاری پیش‌بینی و هنجارگذاری می‌شوند. در این مؤلفه، نه تنها خود هنجارها و هنجارگذاری مربوط به ابتکارات تقنینی مهم است، بلکه التزام و انتظام عملی به قانون و مقررات از سوی کنشگران مؤثر در حوزه پیش‌نویس متن قانون در هنگام اعمال هرگونه تغییر و اصلاحی در متون نیز حائز اهمیت است. طرح این موضوع که به التزام و انتظام عملی نسبت به هنجارهای تنظیم ابتکارات تقنینی طی سازوکارهای تقنینی اشاره دارد، در بطن خود، ضرورت نظارت بر رفتار بازیگران و کنشگران عرصه قانون‌گذاری و ضمانت اجرای هنجارهای مرتبط را آشکار می‌سازد. چالشی مهم که قانون‌گذار در راستای وضع قوانینی با کیفیت مطلوب، کارآمد و مؤثر با آن روبرو بوده، خود می‌تواند مؤلفه‌ای قابل تفکیک در بطن مؤلفه حاضر باشد.

۴.۲. کاربرد یا مخاطب قانون

مؤلفه کاربرد یا مخاطب قانون^{۳۵} نسبت به سایر مؤلفه‌های دیگر در قانون‌گذاری بسیار دارای اهمیت است و در محور و نقطه مرکزی حوزه ابتکارات تقنینی و در ارتباط تنگاتنگ با سایر مؤلفه‌های آن قرار دارد. در واقع، مرکز توجه دیگر مؤلفه‌های نگارش پیش‌نویس قانون، فهم نوع مخاطب قانون و درک وی از متن و احکام قانون است. اگر برای نگارش پیش‌نویس متن قانون اصول و قواعدی باید رعایت شود و یا از شیوه‌نامه‌ای متقن الگوبرداری گردد و یا باید تهیه و نگارش آن از سوی خبرگان این حوزه انجام شود تا پس از تصویب، قانونی فهم‌پذیر، شفاف، دقیق، واضح، معین و قابل اجرا وضع شده باشد، با این هدف است که برای مخاطبانش نیز قابل درک، شفاف، دقیق، روشن و اجرایی باشد.

در واقع قانون باید به نحوی باشد که در نهایت بتواند از سوی مخاطبانش اجرا شود؛ در غیر این صورت، قانونی که از سوی مخاطبان خود قابل فهم نبوده، قابلیت اجرا نداشته باشد یا اجرای آن تضمین نشود، در حقیقت، قانونی عبث و بیهوده است. ثمره وضع قانون، بدون در نظر داشتن تحقق اجرای آن از سوی کاربر یا مخاطب قانون و یا نادیده گرفتن قابلیت اجرای آن و یا بی توجهی به مقوله ضمانت اجرای قانون، قانونی معلول خواهد بود.

در هنگام نگارش ابتکارات تقنینی، توجه به رهیافت مخاطب قانون، حداقل دو منظر را پدید می‌آورد؛ اولی، منظری است که به شناسایی سطح آگاهی مخاطب قانون از دانش و تخصص حقوق می‌پردازد و دومی محلی است که نقش و جایگاه انواع مخاطب قانون را در هنگام اجرا و تضمین قانون، مد نظر قرار می‌دهد. در این صورت، چه بسا با شناسایی سطح آگاهی مخاطب قانون و نیز تمایز نقش و جایگاه وی در اجرای قانون مدنظر، خط‌مشی، نحوه نگارش و رسیس یا پختگی ابتکار تقنینی نسبت به آنچه از قبل پیش‌بینی شده بود، تغییر کند.^{۳۶}

۲.۴.۱. شناسایی دانش حقوقی مخاطب قانون

در شرایطی که مخاطب قانون با ابهام و پیچیدگی متن روبرو می‌شود، نمی‌توان انتظار داشت که بدون آگاهی وی از قانون و آنچه لازم‌الاجرا شده است، رعایت و اجابت حکم قانون اتفاق افتد. ملاحظه و درک چنین واقعیتی، نگارنده ابتکار تقنینی و قانون‌گذار را بسوی شناسایی مخاطب قانون رهنمون می‌سازد، زیرا از منظر فهم و تجزیه و تحلیل محتوای قانون، مخاطب قانون می‌تواند بسیار متفاوت و متغیر باشد؛ از یک قاضی ارشد گرفته تا یک شهروند عادی و یا حتی مخاطب عامی که اطلاعات وی پایین‌تر از حد متوسط است.

در واقع در مواجهه با یک قانون، تفاوت مخاطب قانون از منظر یادشده، در میزان دانش حقوقی و آگاهی وی از قوانین است. در این شرایط، برقراری ارتباط مطلوب و موفق بین

۳۶. ثبت دو میلیون بازدید ماهانه و شرکت در نظرسنجی‌ها و رؤیت اسناد و مطالعات و مراحل پیشرفت لوایح و ابتکارات تقنینی از سوی اشخاص در پایگاه دولتی انگلستان به نشانی: <<https://www.legislation.gov.uk/>>، نمایانگر حضور فعالانه و اهمیت جلب دیدگاه تمامی انواع مخاطبان قانون در فرایند تصویب قوانین است. در:

H, Xanthaki, "Legislative drafting: The UK experience", *Ibid*, p. 9.

پیش‌نویس متن قانون با انواع مخاطب از طریق یک متن واحد، عملی بسیار دشوار و گاه ناامیدکننده به نظر می‌رسد. بنابراین ابتکار تقنینی باید به نحوی نگارش شود که پس از وضع، تا حد امکان برای هریک از انواع مخاطبان، روشن و شفاف باشد.

زبان ساده^{۳۷} و رعایت الزامات آن در هنگام نگارش پیش‌نویس متن قانون، رهیافتی است که در کل متن با در نظر گرفتن دانش و شناخت انواع مخاطب قانون، توصیه و تأکید می‌شود.^{۳۸} در صورت نادیده گرفتن و یا بی‌اهمیت دانستن تفاوت یادشده، متن قانون برای هریک از انواع مخاطبان، مبهم و پیچیده و نارسا و غیرمتعین شده، امکان تبعیت و اجرای کامل قانون از سوی آنان را ناممکن می‌سازد؛ به این ترتیب، ناکارآمدی متن قانون اجتناب‌ناپذیر و محقق شده است.^{۳۹}

از آنجایی که اجرا و اطاعت از قانون الزام‌آور مستلزم فهم مفاد و احکام و تدابیر نگاشته شده از سوی مخاطبان آن قانون است، توجه به این مؤلفه در هنگام نگارش پیش‌نویس متن

۳۷. زبان ساده یا زبان آشکارکننده (Plain language)

۳۸. برای مطالعه بیشتر، ر.ک.

Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation*, London: Drafting Legislation, London, Hart Publishing, (2014), pp. 108-117.

۳۹. در شرایط کم‌اهمیت دانستن میزان دانش و آگاهی حقوقی مخاطبان قانون، مصوباتی تصویب خواهند شد که در بهترین و کم‌عارضه‌ترین حالت، هرچند این مصوبات ظاهراً در قالب و تحت عنوان قانون و ضمن فرایند قانون‌گذاری خلق گردیده‌اند، اما در واقع یا در زمره قوانین نمادین محسوب می‌شوند و یا صرفاً حکم یک بیانیه اعلام مواضع را خواهند داشت. حتی مباحث مربوط به چگونگی نگارش و انشای قانون در ذیل قانون باکیفیت، کارآمد و اثرگذار که مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند و به شناسایی و تبیین مفاهیم و ویژگی‌ها و رعایت الزاماتی مانند شفافیت، سادگی، دقت، وضوح، عدم ابهام، اصول تنقیح و تدوین، سازگاری‌های درونی و انسجام بیرونی و رعایت قواعد و قراردادهای شکلی و فنی و زبان‌شناسی، تایپوگرافی و اینفوگرافی‌ها و از این قبیل می‌پردازند؛ در واقع در جست‌وجوی روشی مطلوب برای تهیه و تنظیم متونی هستند که احکام و مفاهیم مندرج در آنها از سوی مخاطب قانون، به روشنی و وضوح و با بیشترین نزدیکی به منظور قانون‌گذار، دریافت شوند. در این صورت است که از سوی آنان قابل اجرا خواهند بود. در فلسفه قانون مبحث الزام‌آور بودن قانون که از ویژگی‌های ذاتی آن است و شناسایی انگیزه‌های درونی و عوامل بیرونی منجر به انقیاد و تبعیت از قانون ذیل مبحث یادشده، همچنین می‌تواند ناظر بر بخش اجرا و قابلیت اجرا و تضمین اجرای قانون باشد.

قوانین نمادین یا سمبولیک (Symbolic Legislation). برای مثال، ارزش‌های یک نظام سیاسی در قالب قانون صورت‌بندی می‌شود؛ مانند «تصویب قوانین یا حفظ آنها در مجموعه قوانین که به هیچ‌وجه بنا نیست اجرا شوند» و «تصویب قوانینی که قرار است فقط در موارد خاص اجرا شود». ر.ک. فلورز، ایمر. بی، «در جست‌وجوی فلسفه قانون‌گذاری: مشروطه‌خواهی/قانون‌گرایی»، در حسن، وکیلان، *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، (تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ۱۳۹۰)، ص ۳۰.

قانون و اعمال هرگونه اصلاح و تغییر در آن، این مزیت را دارد که هم شرایط فهم قانون و هم اجرای آن را تا حد ممکن، قابل پیش‌بینی و امکان‌پذیر می‌سازد.

مهم‌ترین سؤال این است: مخاطب قانون کیست؟ صرف‌نظر از این اصل که قانون باید عام‌الشمول باشد، بر حسب موضوع قانون، لازم است در نظر داشته باشیم که آیا مخاطب آن، تمامی اشخاص و شهروندان^{۴۰} هستند و یا گروه معدودی^{۴۱} از آنان؟ زیرا در عمل و واقعیت، این‌گونه نیست که قابلیت فهم و اجرای قانون در خلأ شناسایی مخاطب قانون و ویژگی‌های آن محقق شود. قانون خاص مخاطب خاص دارد و می‌تواند متن آن واجد عبارات و مفاهیم تخصصی^{۴۲} باشد؛ درحالی که در قانون عام، مخاطب اعضای کل جامعه است و باید برای همگان قابل فهم باشد.

۲.۴.۲. شناسایی جایگاه مخاطب در مواجهه با قانون

افزون بر تفکیک مخاطبان قانون از منظر میزان شناخت حقوق و درک احکام قانون، در پرتو اجرای قانون نیز سه دسته از مخاطبان قانون در میان اشخاص و شهروندان قابل تشخیص و تفکیک هستند: ۱- کاربرانی که در عین برخورداری از دانش و تخصص‌های دیگر، اصولاً دارای دانش و اطلاعات حقوقی تخصصی نیستند، ولی در راستای انجام کار خود، قوانین را اعمال می‌کنند؛ مانند مجریان قانون در نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی، صاحب‌منصبان و مقامات اداری و کارمندان وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، کانون‌های حرفه‌ای، مقامات شوراهای محلی و غیره. ۲- کاربران عادی که در برابر قانون دارای حقوق و تکالیفی بوده، در پی برخورداری از حقوق خود باید از قوانین اطاعت کنند و از این منظر، قانون بر آنان اعمال می‌شود. ۳- کاربرانی که دارای دانش و تخصص حقوقی بوده، در مقام استنباط

۴۰. در شرایطی که کاربرد قوانین بسیار گسترده و عمومی باشد، این فرض که تمام اشخاص و شهروندان به‌عنوان یک کل از آنها استفاده خواهند کرد، منطقی است. در این صورت قانون باید برای تمام مخاطبان قابل فهم و اجرا باشد؛ مانند قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹.

۴۱. مانند قانون اصلاح قانون آیین‌نامه داخلی مجلس یا قانون تعیین تکلیف تابعیت فرزندان حاصل از ازدواج زنان ایرانی مصوب ۱۳۹۸.

۴۲. مانند قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲.

و تفسیر مفاهیم حقوقی از قوانین قرار دارند؛ مانند قضات، وکلا و سردفتران.^{۴۳}

با در نظر گرفتن چنین تقسیم‌بندی از کاربران و مخاطبان قانون در هنگام ارائه راهکارها و تهیه ابتکارات تقنینی، بر اساس پاسخ به برخی سؤالات می‌توان فضای اجرا، قابلیت اجرا و تضمین اجرای یک قانون را پیش‌بینی و فراهم آورد. سؤالاتی از این قبیل که اولاً مخاطبان قانون به منظور اجرا در چه سطحی از دانش و آگاهی برای فهم قانون قرار دارند؟ دوم، برای اجرای قانون چه نقش و جایگاهی و چه صلاحیتی برای آنان متصور است؟ سوم، آیا زمان دقیق اجرا و امکان اجرای قانون و تأمین هزینه‌های اجرا از سوی مخاطب قانون پیش‌بینی شده است؟ و چهارم، آیا اجرای تکالیف از طرف مخاطب قانون به نحوی از انحا تضمین گردیده است؟

پاسخ صحیح و جامع و کامل به این سؤالات در هنگام نگارش پیش‌نویس متن قانون و یا اصلاح و تغییر آنها طی اعمال سازوکارهای تقنینی، بسیار اهمیت دارد. متصور و مفروض است که در عمل، بیشترین درصد مخاطبان قانون را همان اشخاصی تشکیل می‌دهند که در مقام اعمال قانون هستند؛ همان اشخاصی که شاکله اجرایی و اداری نهادها در درون قوای مختلف را تشکیل داده‌اند. این موضوع به خصوص در مورد ایران که از جمله کشورهایی است که بر اساس سیستمی متمرکز اداره می‌شود^{۴۴} و لذا دولت نقش گسترده‌ای در اداره امور کشور در سطوح مختلف دارد، بیشتر قابل تعمیم است. بنابراین قابلیت فهم صحیح و اجرای کامل قانون و تضمین آن از سوی این گروه از مخاطبان، تأثیر بسزایی در کارآمدی، اثربخشی و تعیین کیفیت مطلوب قانون خواهد داشت.

از همین منظر است که به ارائه ابتکارات تقنینی از سوی قوه مجریه و یا حتی به واسطه قوه مجریه به ارائه لوایح قضایی و نیز طرح‌های شورای عالی استان‌ها، اولویت و ترجیح داده می‌شود. در واقع، احتمال موفقیت اجرای هر قانون تا حد بسیار زیادی به تعامل قوه مجریه

۴۳. نتایج حاصله از شناسایی کاربران و مخاطبان قانون در انگلستان نشان می‌دهد ۶۰ درصد در دسته اول، ۲۰ درصد در دسته دوم و ۲۰ درصد در دسته سوم قرار دارند. برای مطالعه بیشتر، ر.ک. Xanthaki, Helen, *Ibid.* 2016, p. 9.

۴۴. ر.ک. زرشکی، محمد و جلالی، محمد، «تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران در پرتو قانون اساسی»، پژوهشنامه حقوق اسلامی، سال هجدهم، ش ۶۴ (۱۳۹۶)، ص ۱۰۲.

با کارشناسان و مقامات اجرایی و دیگر اشخاص ذی‌صلاح و ذی‌ربط در تهیه ابتکارات تقنینی بستگی دارد. اهمیت درک این رویکرد خصوصاً در هنگام ارائه خط‌مشی‌ها در قالب طرح از سوی نمایندگان مجلس که از چگونگی وضعیت اجرای مصوبات در بدنه اداری و اجرایی نهادها، شناخت جامع و کافی ندارند، بیشتر آشکار می‌شود. زیرا در صورت نبود شناخت و عدم بررسی کافی از شرایط موجود و انتظارات مطلوب، احتمال زیادی وجود دارد که اشخاص، مقامات و نهادهای مجری قانون اساساً یا قابلیت اجرای آن را نداشته باشند و یا بنابه دلایل مختلف از جمله تجویز خط‌مشی ضعیف، عبث یا ناممکن و احکام ناسازگار و یا تحمیل هزینه‌های پیش‌بینی نشده و سنگین، با آن حتی مخالف باشند.

به این ترتیب، وضع قانون در پی ارائه ابتکارات تقنینی، چه به صورت لایحه و چه به صورت طرح در چنین شرایطی و به طریق اولی، حتی اگر به منظور اعمال نظارت قوه مقننه بر عملکرد قوه مجریه در حوزه اجرا هم صورت گرفته باشد، نمی‌تواند اهداف قانون و قانون‌گذاری را در تعاملات اجتماعی برقرار نماید. در واقع، قانون ناکارآمد^{۴۵} است.

۳. مؤلفه مخاطب قانون و مروری بر برخی قوانین ایران در حوزه اجرا

بنابه مراتب پیش گفته در هنگام تهیه، نگارش و رسش ابتکارات تقنینی، مؤلفه‌های متعددی باید مد نظر قرار گیرد، ولی محوری‌ترین مؤلفه در هر حال، همان مؤلفه مخاطب قانون است. در واقع، بر اساس مطالعات حوزه نگارش ابتکارات تقنینی، نکته مؤثر در میزان اجرای قانون و ضمانت آن، شناخت جامع و کافی از مخاطب قانون است.

هرچقدر جایگاه اجرایی و سطح آگاهی مخاطب قانون و نیز امکان و قابلیت اجرای قانون از سوی وی طی نگارش ابتکارات تقنینی بیشتر مورد ملاحظه قرار گیرد، تبعیت از قانون، اجرا و اعمال قانون و نیز رسیدگی به موجب قانون امکان‌پذیرتر است. در این صورت در

۴۵. برای کارآمدی قانون (Efficiency)، تعاریف متعددی ارائه شده است. برخی آن را به معنی به‌صرفه بودن اجرای قانون می‌دانند و برخی دیگر تأمین اهداف از پیش تعیین شده قانون را کارآمدی قانون می‌نامند. ر.ک. عبدالعزیز شهر بابکی، آزاده، «روشهای ارتقای کیفیت قوانین»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵، ش ۲ (تابستان ۱۳۹۹)، صص ۷۰۷-۷۷۵؛ مویل، کوئین جی، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، در حسن، وکیلان، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری، (تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ۱۳۹۰) صص ۲۷۷-۳۰۵.

هنگام تهیه و نگارش ابتکارات تقنینی انتظار می‌رود در متن پیش‌نویس، احکام و گزاره‌ها در مقام تعیین حقوق و تکالیف برای مخاطبان قانون؛ اول اینکه به‌طور واضح، ساده، شفاف، غیرمبهم و منقح باشد؛ دوم، مجری قانون، معین باشد؛ سوم، با محاسبه هزینه‌ها و تعیین محل تأمین آنها، امکان اجرای قانون فراهم باشد؛ چهارم، عنصر زمان در جزئیات اجرای قانون برای مخاطب آن مورد توجه قرار گرفته، به‌وضوح تعیین شود؛ پنجم، نسبت به هر دسته از مخاطبان قانون ضمانت اجراهای مناسب و متناسبی برقرار شود تا آنان ناگزیر از اجرای قانون باشند.

بنابراین در سایه عدم رعایت ملاحظات مربوط به مؤلفه مخاطب قانون در هنگام تهیه، نگارش و رسش ابتکارات تقنینی، عدم اجرای قانون، قابل پیش‌بینی و بدیهی است. برای نمونه، بند ۴ از بخش چهارم خلاصه گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۷ کشور^{۴۶} چنین اشعار می‌دارد: «قانونگذار در برخی از احکام قوانین بودجه سنواتی، تکالیفی را مقرر کرده است که یا متولی انجام آن را تعیین نمی‌کند و یا به‌طور کلی «دولت» را مورد خطاب قرار می‌دهد! بررسی‌ها نشان داده است، معمولاً در چنین مواردی قانون اجرا نمی‌شود و به دلیل عدم تعیین دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط محدودیت‌هایی در امر نظارت و پاسخگویی ایجاد می‌شود... پیشنهاد می‌شود قانون‌گذار مراجع و دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط را جهت عملیاتی نمودن تکالیف مقرر، صراحتاً تعیین نماید»^{۴۷}. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، این بند از گزارش دقیقاً به موردی از موارد «عدم توجه به مؤلفه مخاطب قانون» که «تعیین مجری قانون» است اشاره می‌نماید.

افزون بر آن، در مواردی که مجلس در قالب طرح، قوانینی را که ماهیتاً اجرایی محسوب می‌شوند تصویب می‌کند، امکان مواجهه با موضوع «عدم مشروعیت فرایندی» به‌وجود می‌آید^{۴۸}. زیرا در این گونه موارد، حداقل از طریق خود مقامات اجرایی یا اداری و اشخاصی

۴۶. ر.ک. خلاصه گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور در:

<<http://media.icana.ir/File/2020/04/200414000131.pdf.1399/06/28>>

۴۷. همان، ص ۱۷.

۴۸. ر.ک. مرکز مالگیری، احمد، گزارش «اختلال در ابتکار قانون‌گذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره پیاپی ۱۷۱۳۹، (تیر ۱۳۹۹)، ص ۲۲.

که مرتبط با موضوع بوده‌اند و در شرایط عملی و واقع‌بینانه قرار دارند، دیدگاه‌های خردمندانه و راهبردهای کارشناسانه جلب نشده و در هنگام نگارش و رسش ابتکار تقنینی لحاظ نگردیده است. در این شرایط، کاهش رغبت مجریان نسبت به سیاست‌های مقرر سبب «عدم تمایل آنان به اجرای قانون» می‌شود. این درحالی است که عدم ملاحظه محدودیت‌هایی نظیر تأمین نشدن بودجه لازم، هزینه‌بردار بودن، محدودیت زمانی، عدم تعیین مهلت‌های زمانی و دیگر موارد در متن ابتکارات تقنینی نیز سبب «نا توانی آنان در اجرای قانون» می‌شود.

وضعیت یادشده به‌خصوص در صورت نداشتن ضمانت اجرای قوانین و یا متناسب نبودن ضمانت اجرای آنها با اجرا، یا عدم اجرای احکام مقرر، ملموس‌تر بوده، حتی تشدید خواهد شد. به همین دلیل است که اذعان می‌شود که «در یک نظام حکومتی نسبتاً کارآمد و دمکراتیک، قانون‌گذاری پایین به بالا^{۴۹} ترجیح دارد، زیرا برآمده از واقعیات و متکی بر تجارب عملی دستگاه‌های اجرایی است و از این رو به احتمال زیاد، وجه واقع‌گرایانه قانون و قانون‌گذاری را بیشتر تأمین می‌کند. در مقایسه، قانون‌گذاری از بالا به پایین کمتر بر واقعیات و تجربه مذکور بنا شده و از ماهیت انتزاعی‌تری برخوردار است»^{۵۰}.

حتی در شرایطی که از طریق مقامات ذی‌صلاح اجرایی و با کارشناسی خود آنان، ابتکار تقنینی تهیه و ارائه شده باشد نیز ممکن است موضوع اجرا و قابلیت اجرا و ضمانت آن، ضعیف باشد. این واقعیت در خبرها و تحلیل‌های مختلفی از گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۷ مبنی بر اینکه فقط ۳۲ درصد از احکام بودجه‌ای به‌طور کامل اجرا شده و حدود ۶۸ درصد انحراف از بودجه وجود داشته، تقریر و تأیید گردیده است^{۵۱}. بند یک بخش چهارم از گزارش تفریح بودجه یادشده نیز با اشعار بر این مطلب که «۴۱ تبصره و بند قانون بودجه سال

۴۹. ابتکارات تقنینی که منبع اصلی پیش‌نویس قوانین است، در صورتی که مبتنی بر لوایح باشند، قانون‌گذاری از نوع «پایین به بالا» و در صورتی که مبتنی بر طرح باشند، قانون‌گذاری از «بالا به پایین» محسوب می‌شوند.

۵۰. محمد، راسخ، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۸۴)، ص ۱۶۰.

۵۱. برای نمونه، سید مصطفی میرسلیم، نماینده دوره یازدهم مجلس، اظهار می‌دارد: گزارش تفریح ۹۷ حاکی است از مجموع ۲۱۱ تبصره، بند، جز ماده واحد، تنها ۳۲ درصد احکام صادره رعایت شده است؛ تمام ۴۳ درصد احکام و یا بخشی از آن رعایت نشده است، ۷ درصد اهداف قانون‌گذار تحقق نیافته و بالاخره ۱۸ درصد احکام اصلاً فاقد عملکرد است (IRNA). ۲۹ فروردین ۱۳۹۹، کد خبر: ۸۳۷۵۴۱۸۹.

۱۳۹۷ فاقد عملکرد است، که تعداد ۲۸ مورد آن در قالب لایحه توسط دولت به مجلس شورای اسلامی ارائه گردیده و ۱۳ مورد نیز در مرحله بررسی و تصویب قانون مجلس به آن افزوده شده است...»، در ادامه پیشنهاد می‌کند درج احکام مشابه در قوانین بودجه سنواتی مورد بازنگری قرار گیرد.

علاوه بر این، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی^{۵۲} از جمله قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۶ نیز دچار چنین معضلات و آسیب‌هایی است. قانون برنامه ششم توسعه، در پی پیشنهاد لایحه‌ای^{۵۳} که بنابه دلایل توجیهی مشتمل بر ۳۵ ماده بود، با اضافه کردن مواد دیگر و تکمیل لایحه از سوی اعضای پارلمان و طی سازوکارهای تقنینی به صورت قانونی با ۱۲۴ ماده و مشتمل بر ۸۷۶ حکم قانونی به تصویب رسید^{۵۴}؛ قانونی که در طی بررسی آن، تعداد ۴۸ وضعیت جدید بر آن وارد و ثبت شده است.^{۵۵}

برای نمونه، ماده ۲۲ قانون برنامه توسعه اشعار می‌دارد: «... در شاخص کسب و کار هر سال ده رتبه ارتقا یافته و به کمتر از هفتاد در پایان اجرای قانون برنامه برسد...». از این ماده استنباط می‌شود که معیار در نظر گرفته شده، رتبه جهانی است. این درحالی است که در گزارش سالیانه بانک جهانی، رتبه ایران در شاخص فضای کسب و کار از ۱۱۸ در سال

۵۲. اگرچه اصولاً اجرای برخی احکام قوانین برنامه پنج‌ساله بنا بر ماهیت خود و به دلایل اجتناب‌ناپذیری مانند اعمال تحریم‌ها علیه ج.ا.ایران ممکن است به‌طور کامل تحقق پیدا نکند، ولی ورای تحریم‌ها، از آنجایی که بر پیش‌نویس متن قانون اخیر، احکام متعددی به‌خصوص از سوی اعضای پارلمان بر لایحه وارد شد، پس قابل پیش‌بینی بود که میزان عدم اجرا و عدم تحقق اهداف و انحراف از برنامه توسعه ششم افزایش یابد. بررسی گزارش منتشر شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با موضوع «عملکرد تقنینی و نظارتی دوره دهم مجلس شورای اسلامی» در خرداد ۱۳۹۹، در واقع مؤید همین موضوع است.

۵۳. لایحه احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم توسعه (وضعیت شماره ۲) به نشانی الکترونیکی:

<https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/981380>

۵۴. دولت با وجود تکلیف قانونی در قانون برنامه و بودجه کشور مبنی بر لزوم ارائه لایحه برنامه توسعه و با لحاظ این نکته که سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه نیز از سوی رهبری ابلاغ شده بود، با تفسیری از اصول ۱۲۶ و ۱۳۴ قانون اساسی تنها به ارائه احکامی از برنامه ششم توسعه به مجلس پرداخت که آنها را نیازمند اجاره قانونی می‌دانست. لایحه دولت با عنوان «لایحه احکام مورد نیاز برای اجرای برنامه ششم توسعه» که عنوانی جدید در تاریخ قوانین برنامه توسعه کشور محسوب می‌شد، تنها مشتمل بر ۳۵ ماده بود. مجلس شورای اسلامی نیز به جای استفسار قانون در مورد تکلیف قانونی دولت در ارائه لایحه برنامه توسعه یا رد کلیات آن لایحه، در نهایت تصمیم به تکمیل لایحه و تصویب آن گرفت. ر.ک. دفاتر تخصصی معاونت‌های پژوهشی مجلس، «گزارش عملکرد تقنینی و نظارتی دوره دهم مجلس شورای اسلامی». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره پیاپی ۱۷۰۷۸، ویرایش اول، (خرداد ۱۳۹۹)، ص ۳۴.

۵۵. ر.ک. نشانی الکترونیکی پیشین، وضعیت شماره ۱ تا ۴۹.

۲۰۱۶ (۱۳۹۵) به رتبه^{۵۶} ۱۲۷ در سال ۲۰۲۰ (۱۳۹۹) تنزل یافته است.

مطابق جدول زیر، برگرفته از خلاصه گزارش عملکرد قانون برنامه ششم، ملاحظه می‌گردد با وجود اعمال تغییراتی در متن پیش‌نویس این ماده و تصویب آن از سوی نمایندگان مجلس، چون واقعیت‌های اجرا در متن ابتکار تقنینی یادشده ملاحظه نشده بود، دولت نه تنها هدف را در مقام اجرا تأمین نکرد، بلکه در عمل هم نتوانست وضعیت سابق را حفظ کند. این در حالی است که در ماده^{۵۷} ۱۰ لایحه^{۵۷} اولیه، دولت بدون تعیین میزان تغییر سالانه در رتبه شاخص یادشده، صرفاً به منظور تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور، جذب متخصصان، صیانت، حفاظت و مقابله با اخلال در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش ریسک اجتماعی در محیط کسب و کار را هدف‌گذاری کرده بود.

عملکرد برخی از شاخص‌های بخش بهبود محیط کسب و کار در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۷^{۵۸}

ردیف	عنوان هدف کمی	واحد	۱۳۹۶			۱۳۹۷		
			عملکرد	هدف	عملکرد	درصد تحقق	عملکرد	
۱	تدوین بسته ارتقاء امنیت سرمایه‌گذاری	درصد	۳۰	۴۰	۱۰۰	۲۵۰		
۲	جایگاه کشور در شاخص کسب و کار هر سال ده رتبه ارتقاء یافته و به کمتر از هفتاد در پایان اجرای قانون برنامه رسد.	رتبه	۱۲۴	۱۰۰	۱۲۸	-		
۳	شاخص‌های بین‌المللی حقوق مالکیت در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقاء یابد و هر سال بیست درصد از این هدف محقق شود.	رتبه	۱۱	۷	۱۲	-		
۴	فراهم کردن زیرساخت‌های فنی و بسترهای لازم برای صدور مجوزها و خدمات به صورت الکترونیکی و در قالب پنجره واحد تا پایان سال دوم برنامه	درصد	-	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰		
۵	شاخص رقابت‌پذیری بین‌المللی در میان کشورهای منطقه سند چشم‌انداز به رتبه سوم ارتقاء یابد و هر سال بیست درصد از این هدف محقق شود.	رتبه	۱۳	۹	۱۵	-		

مأخذ: گزارش بانک جهانی

56. The World Bank Group, Doing Business. In: <<https://www.doingbusiness.org/en/rankings>>

۵۷. ماده ۱۰: «وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با هدف تضمین امنیت سرمایه‌گذاری و کارآفرینی در کشور جذب متخصصان، صیانت، حفاظت و مقابله با اخلال در امنیت اشخاص و بنگاه‌ها و کاهش ریسک اجتماعی در محیط کسب و کار، با همکاری سازمان، معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری، وزارت اطلاعات وزارت دادگستری و وزارت کشور الزامات ارتقای امنیت فضای کسب و کار را تهیه و به تصویب شورای عالی امنیت ملی برساند.»

۵۸. ریاست جمهوری سازمان برنامه و بودجه، خلاصه گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۷، (تهران: سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۸)، ص ۳۶.

مطالعه و مقایسه هرچه بیشتر قانون برنامه ششم توسعه که از سوی نمایندگان مجلس احکام بسیاری بر آن وارد شد، با لایحه ۳۵ ماده‌ای اولیه و ضمائم متعدد پیش‌نویس قانون یادشده و نیز تعدد موارد تحقق نیافته از برنامه توسعه نامبرده از سوی دولت که در گزارش عملکرد تقنینی و نظارتی دوره دهم بیان شده است، از منظر مولفه مخاطب قانون در هنگام نگارش و ریش ابتکارات تقنینی، به جدیت می‌تواند مورد ملاحظه قرار گیرد. در گزارش پیش گفته ذیل بخش حوزه اقتصادی و بودجه، به ۲۴ مورد از ۱۵۶ مورد احکام مندرج در قانون توسعه اشاره شده که یا حکم سالانه داشته و یا در بازه زمانی مشخصی زیر دو سال بوده که تاکنون باید اجرا می‌شده^{۵۹} و در واقع هنوز اجرا نشده است.

بر اساس مطالعات حوزه ابتکارات تقنینی، عدم توجه به مخاطب قانون، در برخی از قوانین عادی دیگر هم رخ می‌نماید^{۶۰}. برای نمونه، می‌توان به دو قانون موضوعه مهم اشاره کرد.

نخست، قانون رسیدگی به تخلفات رانندگی مصوب ۱۳۸۹ که ماده ۲۹^{۶۱} آن محل مناقشه برای تعیین مرجع صالح جهت تنظیم سند انتقال خودرو و صدور سند مالکیت اتومبیل شده و شهروندان را در برخورداری از حق مالکیت خودرو، به موجب سند رسمی مردد و محروم ساخته است. تردیدی که در بسیاری از موارد علاوه بر پرداخت مضاعف مالیات نقل و انتقال سبب گردیده تا خریداران در معرض دعاوی کیفری و حقوقی قرار گیرند. در واقع، نحوه اجرای قانون یادشده و تکلیف قانونی مقرر در آن، از سوی شهروندان و مراجع ذی صلاح در سایه برداشت‌های غیرتخصصی، مبهم و ناصحیح بوده و این ابهام به نحوه نگارش تکلیف مقرر آن برمی‌گردد.

نمونه دیگر قانون پیش‌فروش آپارتمان‌ها مصوب ۱۳۸۹ و عدم موفقیت اجرای آن است.

۵۹. دفاتر تخصصی معاونت‌های پژوهشی مجلس، پیشین، ص ۳۴.

۶۰. قوانین متعددی از منظر عدم اجرا، در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، برای نمونه مورد بررسی قرار گرفته است.

۶۱. ماده ۲۹: «نقل و انتقال خودرو به موجب سند رسمی انجام می‌شود، دارندگان وسایل نقلیه مکلفند قبل از هرگونه نقل و انتقال وسایل مذکور در دفاتر اسناد رسمی، ابتدا به ادارات راهنمایی و رانندگی یا مراکز تعیین‌شده از سوی راهنمایی و رانندگی برای بررسی اصالت وسیله نقلیه، هویت مالک، پرداخت جریمه‌ها و دیون معوق و تعویض پلاک به نام مالک جدید مراجعه نمایند».

به استناد حکم مندرج در ماده ۳ قانون نامبرده، اشخاص می‌توانند با ثبت رسمی معامله اقدام به پیش‌فروش یا پیش‌خرید آپارتمان نمایند. در این صورت حقوق مالکانه اشخاص بر خرید آپارتمان‌ها به‌طور رسمی شناسایی شده، باید از سوی دولت تضمین شود. چنین حکمی در صورت اجرا می‌توانست مانع متضرر شدن پیش‌خریداران آپارتمان‌ها و مانع افزایش ارتکاب جرم کلاهبرداری در حوزه یادشده و همچنین موجب کاهش دعاوی، ممانعت از به‌یغما رفتن ثروت‌های خرد آحاد مردم و موجب جلوگیری از فقر و ناتوانی اقتصادی بیشتر افراد گردد. ولیکن در عمل و مقدم بر هر دلیل دیگری به علت عدم تمکین مجریان قانون و در پی عدم پیش‌بینی ضمانت اجرا برای صدور شناسنامه‌های فنی ساختمان از سوی شهرداری‌ها در متن، اشخاص نتوانستند از حقوق شناسایی‌شده مندرج در قانون پیش‌گفته برخوردار شوند.^{۶۲} بنابراین، اگرچه قانون نامبرده بر مبنای خط‌مشی مطلوب می‌توانست یک قانون مطلوب هم محسوب شود، ولیکن در عمل اجرا نشده و اهداف قانون‌گذار را تأمین نکرده است.^{۶۳}

نتیجه

نتایج بررسی چابکی ابتکارات تقنینی و چگونگی تأثیر کیفیت آنها در بهبود و ارتقای کیفیت قانون و نیز رفع کاستی‌های آن، رهیافتی مبتنی بر مطالعات حوزه ابتکارات تقنینی و فرایند تهیه و نگارش پیش‌نویس متن قانون در قانون‌گذاری شایسته محسوب می‌شود. حوزه فرایندی با ماهیت دوگانه که از یک سو، بنیادین، تخصصی و مستقل پنداشته می‌شود و از سویی دیگر چون در بطن و آغاز فرایند کلی‌تر قانون‌گذاری شکل می‌گیرد همچنان می‌تواند حوزه و فرایندی غیرمستقل، مرتبط با مطالعات پارلمانی و در زمره آن نیز به‌شمار آید. بر این اساس، شناخت هرچه بیشتر و بهتر حوزه مطالعاتی ابتکارات تقنینی و تأثیر کیفیت الزامات

۶۲. سعادت‌نژاد، رئیس انجمن سازندگان شهر تهران: «شهرداری‌ها باید تلاش کنند و روی قانون یافشاری کنند تا قانون پیش‌فروش ساختمان به‌طور کامل در کشور اجرا شود. مقرر بود شناسنامه فنی و ملکی در کنار سند رسمی ساختمان وجود داشته باشد. چطور ممکن است ساعت و بسیاری از لوازم شناسنامه داشته باشند اما ساختمان خیر و پاسخ به این پرسش این است که شهرداری و سازمان ثبت فشار لازم را برای اجرایی شدن آن وارد نمی‌کنند. شهرداری‌ها خیلی راحت کارشان را انجام می‌دهند و هنوز اعتقاد چندانی به اجرای آن وجود ندارد». خبرگزاری پانا، کد خبر: ۱۰۷۶۵۱۲.

۶۳. محمدرضاء، غلامپور و حمیدرضا، سلحشور، «موانع اجرای قانون پیش‌فروش آپارتمان‌ها»، فصلنامه مطالعات حقوق، دوره ۱، ش ۱۱ (۱۳۹۶).

فرایند یادشده در بهبود و ارتقای کیفیت قانون و به‌کارگیری آنها، راهبردی پیشگیرانه محسوب می‌شود. همچنین از آنجایی که متن قانون مصوب بر پیش‌نویس نهایی شده آن منطبق است، بنابراین، هرگونه تلاشی برای ممانعت از بروز آسیب‌ها و چالش‌های حوزه قانون و قانون‌گذاری و از جمله چالش عدم اجرای قوانین نیز بر مبنای رهیافت یادشده، به شناخت هرچه بیشتر مؤلفه‌های حوزه ابتکارات تقنینی و رعایت اصول و قواعد نگارش پیش‌نویس متن قوانین و نظم حقوقی مرتبط با آن حوزه، باز می‌گردد.

بر اساس مطالب پیش‌گفته، نتایج به‌دست آمده از این مقاله بدین شرح است:

نخست اینکه قانونی که در حوزه اجرا ضعیف و مردد ظاهر شود، قبل از هر ویژگی دیگری که بتوان برای آن متصور بود، دارای متنی بی‌کیفیت و ناکارآمد است؛ متنی که با توجه به مؤلفه‌ها، اصول، قواعد و الزامات نگارش پیش‌نویس متن قانون و در بوتۀ آزمایش معیارهای مطلوب آن در همان مراحل نخست فرایند قانون‌گذاری می‌توانست لزوماً اصلاح شود و یا اساساً مردود گردد. بنابراین شناسایی دقیق و به‌کارگیری مطلوب مؤلفه‌ها و الزامات حوزه ابتکارات تقنینی، هم در جلوگیری از تصویب قوانین مبهم، غیرشفاف و غیرقابل فهم و اجرانشدنی مؤثر است و هم فراتر از آن در بهبود و ارتقای وضعیت موجود و وضع قوانین مطلوب و شایسته مفید خواهد بود. مؤلفه‌ها و الزاماتی مانند اصول و قواعد قانون‌گذاری، الزامات زبان ساده و ادبیات قانونی، انجام نیازسنجی‌های تقنینی، ارزیابی تأثیرات قانون/مقررات، گزارش‌های تحقیقات قانون‌گذاری، رعایت هنجارهای حوزه تنظیم ابتکارات تقنینی، درک ویژگی‌های مؤلفه مخاطب قانون و لحاظ کردن آن در هر یک از مراحل نگارش و یا مراحل اعمال اصلاحات طی سازوکارهای تقنینی، بهره‌مندی از شیوه‌نامه‌ها، خدمات دفاتر مشاوره‌ای و نگارندگان متخصص پیش‌نویس متن قانون.

دوم، اگرچه ویژگی قابلیت اجرای یک قانون به‌عنوان یک معیار تام می‌تواند از یک سو قابل قبول و از سویی دیگر در پرتو تعاریف متفاوتی از کارآمدی و اثربخشی قانون، قدری مردد باشد، ولی قانونی که اجرای آن با کاستی‌هایی روبرو و قابلیت اجرای آن ضعیف باشد، قانونی نامطلوب و ناکارآمد است و فرایند قانون‌گذاری آن، فرایند عبث اما پرهزینه‌ای خواهد بود. سوم، ملاحظه مؤلفه مخاطب در هنگام نگارش پیش‌نویس متن قانون، در بطن خود

ناظر بر حوزه اجرای قانون و ضرورت و امکان پذیر بودن آن است. در واقع، تبیین مولفه مخاطب قانون به عنوان یک مولفه محوری، از دو منظر حائز اهمیت بیشتری است؛ نخست تعیین کننده قالب به کارگیری ادبیات حقوقی و ترتیب منطقی متن قانون است، تا مبهم نبوده، فهم پذیر باشد. دوم عامل مهمی برای پیش بینی امکان اجرای قانون و میزان اجرای آن به شمار می آید. این موضوع از آنجا قابل اعتناست که وضع قانون بدون ملاحظه مخاطب آن و در خلأ، امری غیرواقع بینانه خواهد بود. از همین حیث است که لوایح بر طرحها ترجیح دارند، زیرا در هنگام نگارش آنها، جمع آوری اطلاعات مورد نیاز و ارزیابی واقعی مؤلفه های اثرگذار بر حوزه اجرای قوانین و از جمله مخاطب قانون، امکان پذیرتر است؛ به خصوص که اکثر اعمال کنندگان و مجریان قانون نیز در بدنه اجرایی و اداری نهادهای دولتی و یا عمومی قرار دارند؛ افرادی که در مواجهه عملی با کارویژه قوانین بوده، نسبت به ایرادات و نقاط قوت آنها اشرف حداکثری دارند. از این منظر لازم است تا هر مورد الحاق مواد و یا اصلاح شتابزده لوایح از سوی نمایندگان مجلس نیز به طور الزام آوری، مبتنی بر اصول، قواعد و ارزیابی های حوزه نگارش ابتکارات تقنینی باشد.

برجسته نمودن و محوری تلقی کردن مولفه مخاطب قانون در مطالعات حوزه ابتکارات تقنینی و با تأکید بر تأثیر آن در حوزه اجرای قانون از آنجایی مهم است که تبعیت اشخاص و شهروندان از قانون، دارای اهمیت است. در دولت های حقوقی، زمانی اصل حاکمیت قانون در جامعه و در روابط اجتماعی جاری، محقق و مستقر می گردد که قانون از سوی مخاطبان خود به طور اعم، مورد انقیاد و تبعیت قرار گیرد. در شرایط اعمال و اجرای قانون، اگر مفروض است که بیشترین درصد مخاطبان قانون، همان صاحب منصبان، مقامات و کارمندان نهادهای اداری و اجرایی باشند، بنابراین هرگونه عدم تبعیت آنان از قانون موضوعه، علاوه بر آنکه موجب بی اعتباری هرچه بیشتر قانون مصوب و نهاد قانون گذار می شود، به طریق اولی اعتبار دولت حقوقی را مخدوش می نماید. در این صورت اگرچه دولت در معنای عام ذیل اصل حاکمیت قانون به وضع قانون پرداخته است، ولیکن چون مجریان و اعمال کنندگان قانون از آن تبعیت نکرده، آن را در حوزه های مرتبط اعمال نمی نمایند، موجب «بی اعتبار شدن وصف حقوقی دولت حقوقی» می شوند؛ موضوعی که در نظام حقوقی ایران با توجه به وضعیت تورم، تعدد و پراکندگی قوانین نیز مطرح بوده و

رسالت کنشگران حوزه قانون‌گذاری را سنگین‌تر می‌کند. در این صورت، قانون‌گذاران ناگزیر از به‌کارگیری و رعایت الزامات یک قانون‌گذاری با کیفیت و مطلوب هستند؛ قانون‌گذاری‌ای که با به‌کارگیری اصول، قواعد، الزامات حوزه ابتکارات تقنینی و رعایت هنجارها و در پرتو بهره‌مندی از متخصصان خبره و انجام ارزیابی‌های لازم و ضمیمه کردن آنها به طرح‌ها و لوایح به‌منظور وضع قوانین شایسته و اجرای حداکثری آنان، در پی جلب مشارکت مخاطبان قانون به‌عنوان موضوع محوری در اجرای قانون است. در این صورت، وضع قانون و قانون‌گذاری شایسته امکان‌پذیرتر است و در پرتو اجرای آن، استقرار و استمرار دولت حقوقی محقق خواهد شد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

- کتابها

۱. راسخ، محمد، *بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری*، (تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات حقوقی، ۱۳۸۴).
۲. ریاست جمهوری سازمان برنامه و بودجه، *خلاصه گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۹۷*، (تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور، ۱۳۹۸).
۳. قاضی شریعت پناهی، سید ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، (تهران: نشر میزان، چ ۵۱، ۱۳۹۴).
۴. کاتوزیان، ناصر، *فلسفه حقوق*، ج ۲، (تهران: شرکت سهامی انتشار، چ ۵، ۱۳۹۳).

- مقاله‌ها

۵. تورنتون، گرت. سی، «فرایند تهیه پیش‌نویس قانون»، ترجمه حسن و کیلیان، *دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، ش ۱۰۰۱۵، (۱۳۸۸).
۶. حبیب‌نژاد، سید احمد و تقی‌زاده، احمد، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانونگذاری شایسته»، *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ش ۲۶ (۱۳۹۸).
۷. حبیب‌نژاد، سید احمد و عامری، زهرا، «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی»، *فصلنامه مجلس و راهبرد*، ش ۱۰۲ (۱۳۹۹).
۸. دفاتر تخصصی معاونت‌های پژوهشی مجلس، «گزارش عملکرد تقنینی و نظارتی دوره دهم مجلس شورای اسلامی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ش ۱۷۰۷۸، (۱۳۹۹).
۹. زرشکی، محمد و جلالی، محمد، «تراکم‌زدایی حقوقی - اداری از تهران در پرتو قانون اساسی»، *پژوهشنامه حقوق اسلامی*، ش ۶۴ (۱۳۹۶).
۱۰. صمدیه، مریم و ملایوسفی، مجید، «ارسطو و فرونیسیس (حکمت عملی)»، *فصلنامه فلسفه و کلام اسلامی آینه معرفت*، دانشگاه شهید بهشتی، ش ۵۳ (۱۳۹۶).

۱۱. غلامپور، محمدرضا و سلحشور، حمیدرضا، «موانع اجرای قانون پیش فروش آپارتمان‌ها»، *فصلنامه مطالعات حقوقی*، ش ۱۱ (۱۳۹۶).
۱۲. فلورز، ایمر. بی، «در جستجوی فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی / قانونگرایی»، در حسن، و کیلیان، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری*، (تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ۱۳۹۰).
۱۳. مرکز مالگیری، احمد، «اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، *مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، دفتر مطالعات اقتصادی، ش ۱۷۱۳۹، (تیر ۱۳۹۹).
۱۴. مرکز مالگیری، احمد و وکیلیان، حسن، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، *فصلنامه پژوهش حقوق عمومی*، ش ۵۱ (۱۳۹۵).
۱۵. مویل، کوئین جی، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، در حسن و کیلیان، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری*، (تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ ۱، ۱۳۹۰).
۱۶. میرزایی، اقبالعلی، «ارجاع قانون به قانون دیگر و دشواری‌های ناشی از آن»، *فصلنامه دیدگاه‌های قضایی*، ش ۶۵ (۱۳۹۳).
۱۷. میرزایی، اقبالعلی، «تصویب مجدد قانون و پیامدهای آن»، *نشریه مطالعات حقوق تطبیقی معاصر*، ش ۹ (۱۳۹۳).
۱۸. میرزایی، اقبالعلی، «مفهوم و صورت‌های نسخ قانون»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۹۰ (۱۳۹۴).

ب) انگلیسی

19. Xanthaki, Helen, *Drafting Legislation. Art and Technology of Rules for Regulation*, London, Hart Publishing, (2014).
20. Xanthaki, Helen, "Legislative drafting: The UK experience", (2016).
In: <https://www.researchgate.net/publication/311586693_The_UK_legislative_Drafting_Experience>.

- Articles

21. Xanthaki, Helen, "Legislative Drafting: a new sub-discipline of law is born" *IALS Student Law Review*, Volume 1, Issue 1, autumn (2013).
22. Xanthaki, Helen. "The Problem of Quality in EU Legislation: What on Earth is Really Wrong?" *Common Market Law Review* Vol. 38, Issue 3 (2001).
23. Grace E. Hart, "State Legislative Drafting Manuals and Statutory Interpretation", *The yeal law Journal*, Vol. 126, N. 2, (2016-2017).

(ج) وبسایتها

24. <<https://legcounsel.house.gov/>>
25. <<http://media.icana.ir/File/2020/04/200414000131.pdf>>
26. <https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/981380>
27. <<https://www.doingbusiness.org/en/rankings>>
28. <<https://www.legislation.gov.uk/>>