

تبیین اصول تشریفاتی قانون‌گذاری

دکتر محمد راسخ*

احمد مرکز مالگیری**

چکیده

موضوع این مقاله، تبیین دسته‌ای از اصول قانون‌گذاری است که واجد ویژگی نهادی- رویه‌ای هستند و از این رو، اصول «تشریفاتی» قانون‌گذاری خوانده شده‌اند. رعایت این اصول به همراه اصول «ماهوی» قانون‌گذاری که نشأت گرفته از اصول برآمده از اصل حاکمیت قانون و هم‌چنین اصول مبتنی بر عدالت است، می‌تواند تضمین‌کننده‌ی فرآیند قانون‌گذاری مطلوب، و تبعاً قانون «خوب» باشد. اصول تشریفاتی قانون‌گذاری در این مقاله در قالب سه مرحله اصول مربوط به مرحله‌ی پیش‌قانون‌گذاری، مرحله قانون‌گذاری، و مرحله‌ی پس‌قانون‌گذاری تبیین شده است. در اصول مربوط به مرحله‌ی پیش‌قانون‌گذاری، اصول مربوط به ارزیابی تأثیرات قانون به نحو پیشینی و اصول مربوط به نگارش پیش‌نویس قانون مورد توجه قرار گرفته است. اصول مربوط به مرحله‌ی قانون‌گذاری را در قالب جدی‌گرفتن نقش کمیسیون‌ها در فرآیند قانون‌گذاری، اصل تقسیم کار مناسب بین صحن و کمیسیون‌ها، اصل علنی بودن قانون‌گذاری، و اصول و قواعد مذاکرات پارلمانی بررسی کرده‌ایم. به اصول مربوط به مرحله‌ی پس‌قانون‌گذاری نیز در قالب سه بحث ارزیابی تأثیر گذاری قانون، ارزیابی نتیجه‌بخشی قانون و ارزیابی کارآمدی قانون پرداخته شده است. در پایان، نکاتی راجع به نقش رعایت این نوع از اصول در عقلانیت و مشروعیت قانون طرح شده است.

کلید واژگان

قانون‌گذاری، اصول تشریفاتی، نظام قانون‌گذاری، قانون.

* دانشیار دانشکده‌ی حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

** دانش‌آموخته‌ی دکتری حقوق عمومی.

مقدمه

بر فرآیند قانون‌گذاری نیز هم‌چون دیگر رویه‌های حقوقی - سیاسی، مجموعه‌ای از موازین و اصول حاکم است. بسیاری از این اصول، برآمده از هنجارها و ارزش‌های بنیادینی است که مبنای دولت مدرن و دموکراسی محسوب می‌شوند. اما برخی از اصول نیز مختص به رویه‌ها و فرآیندهای پیچیده‌ی قانون‌گذاری است. آنچه در این مقاله به آن خواهیم پرداخت، ارائه‌ی فهرستی از اصول با ماهیت نهادی - رویه‌ای و مختص به فرآیند قانون‌گذاری تحت عنوان «اصول تشریفاتی» قانون‌گذاری است. اصول برشمرده شده، حاوی قواعد و موازینی هستند که توجه و التزام قانون‌گذار به آن‌ها تضمین‌کننده‌ی کیفیت قابل قبول فرآیند قانون‌گذاری - و تبعاً قانون به عنوان محصول فرآیند مذکور - از یک سو و از سوی دیگر ضامن کمیت قابل قبول فعالیت تقنینی یعنی تعداد قابل قبول قوانین مصوب می‌باشد. در واقع این ادعا قابل طرح است که نادیده گرفتن اصول قانون‌گذاری، هم‌زمان به کاهش کیفیت قوانین و افزایش کمیت قوانین - به ویژه در قالب اصلاحیه‌های پیاپی به قوانین مصوب پیشین - می‌انجامد. این پدیده را می‌توان با عنوان «تورم تقنینی»^۱ توصیف کرد که در واقع حالتی است که در آن اولاً فعالیت قوه‌ی قانون‌گذاری در امر قانون‌گذاری از حالت تعادل مورد انتظار خارج می‌شود، و ثانیاً نظام حقوقی مشحون از قوانینی خواهد شد که چه‌بسا با یکدیگر سازگاری نداشته و در مواردی متعارض باشند. این وضعیت علاوه بر آن که نظام حقوقی را دستخوش اغتشاش می‌کند، مجریان و شهروندان را نیز در اجرا و تبعیت از قانون با دشواری مواجه خواهد کرد. قطعاً علل و دلایل دیگری نیز برای این پدیده قابل ذکر است، اما به نظر می‌رسد نقض اصول قانون‌گذاری در بروز و تشدید پدیده‌ی تورم تقنینی سهم به‌سزایی دارد. بدین ترتیب انگیزه‌ی اصلی از تلاش برای تبیین اصول قانون‌گذاری، پیش‌گیری از بروز چنین آسیب‌هایی است.

به این منظور نخست به طرح دیدگاه‌هایی راجع به دسته‌بندی اصولی قانون‌گذاری و

1. Legislative Inflation.

هم‌چنین دسته‌بندی اصول تشریفاتی قانون گذاری به‌طور خاص پرداخته‌ایم. سپس در قالب سه عنوان اصول مربوط به مرحله‌ی پیش‌قانون گذاری، مرحله‌ی قانون گذاری، و مرحله‌ی پس‌قانون گذاری، اصول متعدد تشریفاتی قانون گذاری را بررسی و تبیین کرده‌ایم.

نخست: دیدگاه‌هایی راجع به ملاک تفکیک و دسته‌بندی اصول قانون گذاری

انواع مختلفی از اصول برای قانون گذاری قابل احصا و تفکیک است که طیف متنوعی را از اصولی با ماهیت صرفاً ذهنی تا اصولی با خصلت عینی در بر می‌گیرد. این اصول شاید در بسیاری موارد با یکدیگر هم‌پوشانی داشته و چه‌بسا در مواردی مکمل یکدیگر باشند. بدین ترتیب به نظر می‌رسد برای تبیین دقیق‌تر اصول قانون گذاری مناسب است در دسته‌بندی اصول مربوط دقت بیشتری صورت گیرد. شاید بتوان گفت یکی از ملزومات مطالبه‌ی اجرای دقیق اصول قانون گذاری، تفکیک این اصول در قالب دسته‌بندی‌هایی قابل دفاع به لحاظ نظری است.

جرمی والدرون در مقاله‌ی «اصول قانون گذاری»^۲ کوشیده است با تبیین دو نوع از اصول مذکور، نوع سومی از این اصول را صورت‌بندی کند.^۱ وی ابتدا بین دو نوع اصول تقنینی که عبارتند از اصول تقنینی «سودانگاران‌هی جرمی بنتام» و «نظریه‌ی عدالت جان رالز»^۳ قائل به تمایز می‌شود و نوع سومی از اصول تقنینی را ارائه می‌کند.

در سال ۱۸۲۰، اثر بنتام با عنوان «نظریه‌ی قانون گذاری»^۳ منتشر شد. او در فصل آغازین جلد اول این کتاب با عنوان «اصول قانون گذاری» چنین می‌نویسد: «هدف قانون گذار باید خیر عمومی باشد. سود عام باید در بنیان استدلال‌های قانون گذار قرار گیرد.»

۲. والدرون، جرمی، «اصول قانون گذاری»، ترجمه‌ی حسن و کیلیان، حقوق اساسی، سال ششم، زمستان ۱۳۸۸، شماره‌ی ۱۲، صص. ۱۱۵-۱۱۶.

3. Bentham, Jeremy, The Theory of Legislation, London, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., 1931.

علم قانون‌گذاری عبارت است از معرفت به خیر واقعی اجتماع. هنر تقنین، یافتن ابزارهایی برای تحقق آن خیر است.^۴ بنّام در تلاش بود تا معیارهایی را برای قانون‌گذاری به دست دهد تا قانون‌گذاری را «به یک موضوع ریاضی و حساب‌گرانه» تبدیل کند.

دیدگاه حساب‌گرانه و سودانگار بنّام در صورت‌بندی اصول قانون‌گذاری با وجود بسط علم قانون‌گذاری، مورد نقدها و ارزیابی‌های فراوانی قرار گرفت. یکی از جدی‌ترین نقدها، نظریه‌ی عدالت صورت‌بندی شده توسط جان رالز در اثری به همین نام بود.^۵ عمده‌ترین کار رالز و برخی دیگر از منتقدان بنّام، تاکید بر این اصل بود که اصول قانون‌گذاری باید حاوی اصول عدالت نیز باشد. در نظریه‌ی وی، کارکرد اصلی ارزیابی قوانین بر عهده‌ی «اصول برابری خواهانه» است. طبعاً نوع اصولی که در پرتو نظریه‌های رالز برای قانون‌گذاری صورت‌بندی می‌شود، اساساً متفاوت از اصول بنّامی سودانگاران است. والدرون دو نظریه‌ی پیش‌گفته‌ی بنّام و رالز درباره‌ی اصول قانون‌گذاری را به عنوان نمونه‌هایی از اصول قانون‌گذاری شکلی دانساده است. به نظر والدرون اصول شکلی در پاسخ به این پرسش مطرح می‌شود که آیا اصولی در قانون‌گذاری وجود دارد که همه‌ی طرفداران نظریه‌های رقیب عدالت یا پیروان برنامه‌های رقیب سیاست عمومی بتوانند به طور مشترک از آن تبعیت کنند؟ اصول مربوط به حاکمیت قانون یا اصول مربوط به «اخلاق درونی قانون»^۶ که توسط لون فولر صورت‌بندی شده است^۷ می‌تواند در پاسخ به این پرسش مطرح شود. اصول فهرست شده توسط فولر برای یک نظام حقوقی خوب عبارتند از: قانون باید عام باشد؛ قوانین باید منتشر شده و یا به اطلاع افراد ذی‌نفع رسانده شوند؛ قوانین نباید عطف

۴. به نقل از: والدرون، پیشین، ص. ۱۱۶.

5. See: Rawls, John, A Theory of Justice, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

6. "The Internal Morality of Law".

۷. این اصول در اثر فولر با مشخصات زیر تبیین شده است:

Lon L. Fuller, The Morality of Law, New Haven: Yale University Press, 1969.

به‌ماسبق شوند؛ قوانین باید واضح و روشن باشند؛ قوانین نباید متناقض باشند؛ قوانین نباید امر غیرممکن را مطالبه کنند؛ قوانین نباید به طور مکرر تغییر کنند؛ و عمل مقامات رسمی باید با قانون انطباق داشته باشد.^۸

فولکر خود این اصول را واجد ماهیتی «شکلی» می‌داند؛ چنان‌که می‌نویسد: «آنچه را اخلاق درونی قانون نامیده‌ام به این معنا تفسیری شکلی از [حقوق] طبیعی است... واژه‌ی «شکلی» بسیار مناسب است، زیرا نشان‌دهنده‌ی این است که ما نه با اهداف ماهوی قانون، بلکه با روش‌هایی سروکار داریم که طی آن، نظام قواعد حاکم بر رفتار انسان اگر بخواهد کارآمد باشد و در عین حال همانی باشد که وانمود می‌کند باید مطابق آن روش‌ها ایجاد و بر اساس آن اجرا شود».^۹

بدین ترتیب والدرون دو نوع از اصول را شناسایی می‌کند: نخست، اصول ماهوی مانند اصول صورت‌بندی‌شده توسط رالز و بنتام، و دوم اصول شکلی، یعنی اصولی که به شکل قانون مربوط‌اند مانند اصول مطرح‌شده توسط فولکر. اما والدرون نوع سوم‌ی از اصول را با عنوان «اصول تشریفاتی»^{۱۰} تبیین می‌کند. از نظر وی، اصول تشریفاتی به نهادها و فرآیندهایی باز می‌گردد که برای قانون‌گذاری از آن‌ها استفاده می‌شود. فهرست اصولی که والدرون آن‌ها را اصول «تشریفاتی» قانون‌گذاری می‌نامد به این شرح است: (۱) اصل قانون‌گذاری صریح؛ (۲) تکلیف محتاط بودن قانون‌گذار در هنگام 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 آراء؛ (۶) اصل تشریفات تقنینی؛ و (۷) اصل برابری سیاسی و

۸. بیکس، برایان فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه‌ی محمد راسخ، تهران، نشر نی، ۱۳۸۹، صص. ۲۶۴-۲۶۵ و ۶۶. هم‌چنین رک. سی. ال. تین، «مشروطه‌خواهی و حاکمیت قانون»، ترجمه‌ی سیدحسین ملکوتی‌هشجین و احمد مرکز‌المیری، حقوق اساسی، سال ششم، تابستان ۱۳۸۸، شماره‌ی ۱۱، صص ۳۶۴-۳۶۶.

9. Ibid. , pp. 96-97.

به نقل از: والدرون، پیشین، ص. ۱۱۸.

10. Procedural Principle

اهمیت روش‌های تصمیم‌گیری مبتنی بر آن.^{۱۱}

چنان‌که گفتیم، والدرون وجه تمایز اصول «تشریفاتی» خود را از اصول «شکلی» فولر این امر دانسته بود که اصول نوع اول به شکل قانون معطوف است، و اصول نوع دوم به نهادها و فرآیندهای قانون‌گذاری. نکاتی در خصوص اصول تشریفاتی فهرست‌شده توسط والدرون به این شرح قابل ذکر است که نخست، دست‌کم دو اصل از هفت اصلی که والدرون برشمرده است (یعنی اصل قانون‌گذاری صریح و اصل تشریفات تقنینی) به طور مستقیم به شکل قانون مربوط است؛ بدین ترتیب ملاکی که برای تفکیک اصول تشریفاتی از اصول شکلی ارائه شده است، چندان قابل اتکا نیست؛ دوم، اصولی که والدرون آن‌ها را «شکلی» نامیده است - نمونه‌ای از آن‌ها را از زبان فولر بیان کرده است - اصولی هستند که حول محور آموزه‌ی حاکمیت قانون قابل توضیح و تبیین هستند. چنان‌که خواهیم دید، یکی از محورهای مفهوم حاکمیت قانون، تاکید بر ویژگی‌های ضروری قانون است. این ویژگی‌ها، به‌ویژه عام بودن، نیز به نوبه‌ی خود واجد ماهیتی اخلاقی‌اند و مبتنی بر اصول و ارزش‌هایی ماهوی هستند. توضیح این‌که برای قانون می‌توان ویژگی‌هایی از دیدگاه‌های مختلف قائل شد. از یک منظر، ویژگی‌های قانون را می‌توان به ویژگی‌های «ذاتی» و «عرضی» تفکیک کرد. ویژگی‌های ذاتی قانون «آن دسته از وجوه ممیزه و عناصر مقوم است که با وجود آن‌ها اساساً قانون تشکیل نمی‌شود. اگر قاعده‌ای ویژگی‌ای [ذاتی] را دارا نباشد از موقعیت یک قانون برخوردار نخواهد شد و کارکردهای ضروری یک قانون - کارکردهای حداقلی - را انجام نخواهد داد». این ویژگی‌ها عبارتند از: الزام‌آور بودن، عام بودن، امری بودن، علنی بودن، واضح بودن، مفید قطعیت بودن، معطوف به آینده بودن و مصوب مرجع ذی‌صلاح بودن.^{۱۲} اما دسته‌ی دیگر از ویژگی‌ها برای قانون قابل شناسایی هستند که جزو مولفه‌های مقوم قانون شمرده نمی‌شوند، بلکه «این نوع صفات برآمده از

۱۱. همان، صص. ۱۱۹-۱۲۰.

۱۲. راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، صص ۳۵-۲۷.

ارائه‌ی یک تئوری خاص حقوقی... و متأثر از اهداف ارزشی تئوری یا تئوری‌های حقوقی پیشنهادی هستند.^{۱۳} به عبارت دیگر، این ویژگی‌ها، ویژگی‌های حداکثری برای قانون به شمار می‌آیند از جمله: پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه، انعکاس نظر اکثریت، تامین منفعت عموم، انطباق با اخلاق، معطوف بودن به عدالت، استمرار، کارآمد بودن، انجام‌شدنی و پیش‌رو.^{۱۴}

با توجه به نکات مطرح‌شده، به نظر می‌رسد تقسیم‌بندی اصول قانون‌گذاری به دو قسم کلی اصول ماهوی و تشریفاتی، تفکیکی قابل دفاع باشد. اصول ماهوی قانون‌گذاری، اصول معطوف به نظریه‌ی حاکمیت قانون، و به عبارت روشن‌تر، ویژگی‌های قانون هستند و بیش‌تر از خصیصه‌های هنجاری - ارزشی برخوردارند؛ اصولی از قبیل عام بودن قانون، واضح بودن قانون، و عادلانه بودن قانون. این مقاله صرفاً به شرح و تبیین اصول تشریفاتی قانون‌گذاری اختصاص دارد؛ و البته تبیین اصول ماهوی قانون‌گذاری در نوشتاری مستقل ارائه خواهد شد.

دوم: دسته‌بندی اصول تشریفاتی قانون‌گذاری

مراحلی که در قالب آن در این نوشتار اصول تشریفاتی قانون‌گذاری را تبیین خواهیم کرد، از تقسیم‌بندی مراحل سه‌گانه‌ای وام گرفته شده که توسط فلورز برای ارتقای کیفیت فرآیند قانون‌گذاری، و بالتبع قانون، فهرست شده است؛^{۱۵} از نظر وی این سه مرحله عبارتند از:

نخست، مرحله‌ی پیش‌قانون‌گذاری: این مرحله مشتمل است بر تهیه‌ی پیش‌نویس و

۱۳. همان، صص ۳۵-۳۶.

۱۴. رک. همان، صص ۳۶-۴۴.

۱۵. فلورز، ایمر بی، «در جست‌وجوی فلسفه قانون‌گذاری: مشروطه‌خواهی / قانون‌گرایی»، در: حسن وکیلان، (تألیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، صص ۳۳-۳۲.

آماده کردن خلاصه‌ای از اطلاعات راجع به مسئله و راه‌حل پیشنهادی، به ضمیمه‌ی تحلیلی از مزایای راه‌حل پیشنهادی در مقایسه با دیگر گزینه‌ها و هزینه‌های آن. در این مرحله بر ویژگی‌های زبانی و شکلی متن پیش‌نویس تمرکز می‌شود.

دوم، مرحله‌ی قانون‌گذاری: این مرحله شامل مواردی از این قبیل است: برگزاری جلسات کارشناسی، ایجاد کمیسیون‌های ویژه (و در صورت ضرورت کمیته‌های فرعی)، برگزاری نشست‌های اولیه در کمیسیون‌ها، ارائه‌ی توصیه‌های کمیسیونی در ضمن گزارش‌های ویژه، و زمان‌بندی مذاکرات در حین بحث و بررسی لایحه در صحن و تشریفات مربوط به رسیدگی و تصویب لایحه در صحن علنی.

سوم، مرحله‌ی پساقانون‌گذاری: این مرحله مشتمل است بر ایجاد نهادی برای تضمین یا تنفیذ مصوبه بلافاصله پس از تصویب پارلمان و پیش از امضا یا توی آن توسط قوه‌ی مجریه و حتی تضمین یا تنفیذ مصوبه توسط یک دیوان قضایی که باید انسجام و سازگاری و نیز مطابقت آن با قانون اساسی را کنترل کند. هم‌چنین مبحث مربوط به انتشار قانون در این مرحله مورد توجه قرار می‌گیرد.

محتوای مراحل سه‌گانه‌ای که اصول تشریفاتی قانون‌گذاری در قالب آن‌ها در این نوشتار تبیین می‌شود، عبارت است از سه مرحله‌ی پیش‌گفته با برخی تغییرات. پیشاقانون‌گذاری را در قالب دو بخش کلی ارزیابی تأثیرات قانون^{۱۶} به نحو پیشینی^{۱۷} (یا معطوف به آینده^{۱۸}) و اصول مربوط به متن پیش‌نویس قانون توضیح خواهیم داد. این مرحله، شامل فرآیندهای پیش از ارائه‌ی پیشنهاد قانونی به پارلمان، یا به عبارت دقیق‌تر، تا زمان اعلام وصول طرح یا لایحه در پارلمان است. در مرحله‌ی قانون‌گذاری، به دو مرحله‌ی بررسی در کمیسیون و بررسی و تصویب در صحن علنی توجه خواهیم کرد. آغاز این فرآیند از زمان اعلام وصول پیشنهاد تقنینی در پارلمان تا تصویب نهایی است. رویه‌ها و

16. Regulatory Impact Assessment (RIA).

17. Ex Ante.

18. Prospective.

اصولی که توجه به آن‌ها در حین رسیدگی به طرح یا لایحه در مراحل مختلف ضروری است، موضوع بحث این مرحله است. در مرحله‌ی پسا‌قانون‌گذاری نیز اصولی مربوط به ارزیابی تأثیرات قوانین به نحو پسینی^{۱۹} (یا معطوف به گذشته)^{۲۰} را مورد توجه قرار خواهیم داد. این مرحله از لحظه‌ی تولد قانون آغاز می‌شود و ختم آن صرفاً با لغو یا نسخ قانون است.

جزئیات نهادها و رویه‌های مندرج در قانون اساسی و جاری در هر کشور، کاملاً در اصول تشریفاتی قانون‌گذاری بازتاب می‌یابد. به همین دلیل تلاش خواهیم کرد این نوع اصول - که ذاتاً در مقایسه با اصول ماهوی قانون‌گذاری کم‌تر مجادله‌برانگیز و اختلافی‌اند - را به نحوی شرح دهیم که واجد کم‌ترین اختلاف در اعمال بر نظام‌های قانون‌گذاری مختلف باشند. چه‌بسا برخی از این اصول، به ویژه اصول تشریفاتی برشمرده‌شده در تهیه‌ی پیش‌نویس قانون، از منظری می‌توانند «ماهوی» فرض شوند. اما مهم‌ترین ملاک‌های ما برای محسوب کردن مجموعه‌ای از اصول پیش‌رو در قالب تشریفاتی، نخست، فرآیندی یا رویه‌ای بودن اعمال این اصول و دوم، ویژگی‌ها و الزامات نهادی اعمال این اصول است. بدین ترتیب که به عنوان مثال، گرچه ارزیابی قانون به لحاظ امکان برآورده شدن هدف آن - و به عبارت دیگر، توجه قانون‌گذاری به محتوای قانون از حیث امکان برآورده شدن هدف مدنظر خود در تصویب آن - موضوعی «ماهوی» است، اما اولاً، از حیث توجه به ویژگی‌های نهادی قوه‌ی قانون‌گذاری برای قابلیت اعمال این مهم، و ثانیاً، رویه‌های الزامی برای انجام این امر، این اصل جزو امور تشریفاتی شمرده می‌شود.

۱. اصول مربوط به مرحله‌ی پیشا قانون‌گذاری

چنان‌که گفته شد، آنچه در اصول تشریفاتی قانون‌گذاری بدان خواهیم پرداخت، بیش‌تر معطوف به رویه‌ها و نهادهاست، برخلاف اصول ماهوی قانون‌گذاری که همواره در

19. Ex Post.

20. Retrospective

آن‌ها سخن از مفاهیم و محتوا بود. گرچه آن‌گونه که خواهیم دید، در مواقعی، تفکیک مفهوم و محتوا از رویه‌ها بسیار دشوار است. در اصول مربوط به مرحله‌ی پیش‌قانون‌گذاری، دو دسته از اصول را مورد توجه قرار خواهیم داد: نخست، اصول مربوط به ارزیابی تأثیرات قانونی به نحو پیشینی و دوم، اصول مربوط به متن پیش‌نویس قانون.

۱-۱. اصول مربوط به ارزیابی تأثیرات قانون به نحو پیشینی

ارزیابی تأثیرات قانون، فنی برای ارتقای کیفیت تصمیمات قانونی بر مبنای تجربه است که از طریق سنجش نظام‌مند و دائمی تأثیرات بالقوه‌ی قوانین صورت می‌گیرد، و به عبارت دیگر، «ابزار سیاستی است که تأثیرات را در قالب عناوین هزینه‌ها، فایده‌ها و خطرات هر قانون پیشنهادی ارزیابی می‌کند».^{۲۱} هم‌چنین ارزیابی تأثیرات قانون در قالب اصطلاح «ارزیابی پیامدهای قانون‌گذاری» به این شرح تعریف شده است: «روی‌کرد تحلیلی مبتنی بر اطلاعات در ارزیابی هزینه‌ها، پیامدها و آثار جانبی اسناد مصوب حقوقی».^{۲۲} داده‌های اولیه در بسیاری از کشورها، از جمله کشورهای اروپای مرکزی و شرقی تأییدکننده‌ی توفیق رویه‌ی ارزیابی تأثیرات قانون‌گذاری برای سوق دادن قانون‌گذاران به تصویب قوانین موثرتر و کارآمدتر است.^{۲۳} ارزیابی تأثیرات قانون، به ارزیابی پیشینی (یا

۲۱. زرشکن‌عابد، لیلا، ارزیابی تأثیرات قانون، (ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص. ۲۹.

۲۲. پارکر دیوید؛ کرکپاتریک، کالین، «ارزیابی مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه‌ی مسعود فریادی، اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، شماره‌های هفدهم و هجدهم، بهار و تابستان ۱۳۸۸، ص. ۱۱۰.

۲۳. البته ارزیابی انگیزه‌های نمایندگان در وضع قوانین و جهت‌دهی به سمت و سوی مناسب آن‌ها نیز از جمله ضرورت‌ها برای تکمیل گام‌های ارزیابی تأثیرات قانون است؛ برای نمونه ر.ک.

Michael Bryane and Kasements Aare, "The Role of Incentive Design in Parliamentary Anti-Corruption Programmes", The Journal of Legislative Studies, Vol. 13, No. 2, June 2007, pp. 291-292.

معطوف به آینده) و ارزیابی پسینی (معطوف به گذشته) قابل تفکیک است؛ ارزیابی نوع اول پیش از اتخاذ تصمیمات تقنینی و برای داشتن تصویری واضح‌تر و بهتر از آثار قانون (چه آثار اراده شده توسط قانون‌گذار و چه آثار اراده نشده یا جانبی و چه آثار بالقوه یا بالفعل) صورت می‌گیرد.^{۲۴} هم‌چنین پاسخ به پرسش‌هایی از قبیل چیستی مسئله‌ای که اقدام قانون‌گذارانه برای حل آن صورت می‌گیرد، ارزیابی انواع راه‌حل‌ها برای حل مسئله یا رفع معضل و هم‌چنین ارزیابی احتمال نائل شدن به هدف مورد نظر با توسل به راه‌کار قانون‌گذاری، به وسیله‌ی ارزیابی پیشینی صورت می‌گیرد.^{۲۵} اما ارزیابی تأثیرات قانون به نحو پسینی زمانی انجام می‌شود که قانون به اجرا درآمده و با این ابزار، نتایج اجرای قانون ارزیابی می‌شود. در این قسمت از نوشتار، صرفاً به ارزیابی نوع اول می‌پردازیم و ارزیابی نوع اخیر را به گفتار مربوط به اصول مربوط به مرحله‌ی پسا قانون‌گذاری وا می‌گذاریم.

از مطالب پیش‌گفته چنین برمی‌آید که ارزیابی تأثیرات قانون، رویه‌ای است که گام اول در فرآیند قانون‌گذاری محسوب می‌شود. در واقع با این رویه است که مفاد پیش‌نویس قانون فراهم شده و در قالب طرح یا لایحه به پارلمان ارائه می‌شود. اگر از واقع‌گرایی در قانون‌گذاری به‌عنوان یکی از اصول ماهوی حداکثری یاد می‌کنیم، ارزیابی تأثیرات قانون را می‌توان رویه‌ای برای اجرایی کردن اصل مذکور دانست. گرچه طبعاً نمی‌توان انتظار داشت که بتوان به طور قطعی واقعیاتی را در آینده پیش‌بینی کرد، اما آنچه در این نحوه‌ی ارزیابی صورت می‌گیرد، با تکیه بر پیش‌بینی‌های در حد انتظار با توسل به روش‌های علمی پذیرفته، به ویژه روش‌های آماری است. در واقع، ارتباط همه‌جانبه بین ایده‌ها و اعمال ایده‌ها در این جا نمایان می‌شود. در ادامه به اصولی اشاره خواهیم کرد که در واقع معطوف به نهادسازی و اعمال رویه‌هایی پیش‌اکنون‌گذاری محسوب می‌شوند.

در واقع مباحث آتی را می‌توان معطوف به الزامات ارزیابی پیشینی اعم از نهادها و

۲۴. لوئیس مدر، «ارزیابی تأثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانون‌گذاری»، در: وکیلان، پیشین، ص. ۳۱۰.

۲۵. زرشکن‌عابد، پیشین، ص. ۳۶.

رویه‌ها دانست. اصل ضرورت تصویب قانون، اصل نهادینه کردن ارزیابی تاثیرات قانون، اصل ارزیابی هزینه - فایده در تصویب قانون، و بالاخره ارزیابی تاثیرات قانون بر حقوق شهروندی تعهدات و تکالیف حکومت، اصولی است که به نظر می‌رسد در ارزیابی تاثیرات قانون به نحو پیشینی باید مورد توجه قانون‌گذار قرار گیرد.

۱-۱-۱. اصل ضرورت تصویب قانون

اصل ضرورت تصویب قانون جدید همواره به عنوان یکی از اصول قانون‌گذاری مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است. در واقع اقدام قانون‌گذارانه در بسیاری از موارد ناشی از عدم توجه و جست‌وجوی موشکافانه در نظام حقوقی موجود و نادیده گرفتن مفاد قانونی است که چه‌بسا مهیا کردن زمینه‌های اجرای آن‌ها، قانون‌گذار را از افزودن بر حجم قوانین باز دارد. به بیان یکی از نویسندگان، تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قوانین پس از دریافت نظرات و ایده‌های ابتدایی قانون‌گذاران، شاید با توسل به این دلیل که ضرورتی برای تصویب قانون جدید به دلیل گفته‌شده وجود ندارد، بتوانند عطش قانون‌گذاران را برای وضع قانون جدید فرو بنشانند. به بیان روشن‌تر، آن‌ها باید این پرسش را به طور نظام‌مند طرح کنند و به آن پاسخ دهند که آیا تصویب قانون امری کاملاً ضروری است. اهمیت ارزیابی این ضرورت از آن روست که به نظر می‌رسد هر چقدر قانون‌گذار به تصویب قوانین بیش‌تری اقدام کند - البته با انگیزه‌هایی برخاسته از عدم بررسی و ارزیابی اوضاع و احوال و نظام حقوقی موجود یا تصویب قوانین ناقص در عمل - از مقررات و منزلت قوانین در نظر شهروندان کاسته می‌شود. به همین دلیل است که به نظر می‌رسد حکومت، دست‌کم در تنظیم و تمشیت رفتار شهروندان، باید تا آن‌جا که ممکن است کم‌تر به ابزار قانون روی آورد و این کارکرد را به سازوکارهایی جز قانون بسپارد؛ سازوکارهایی هم‌چون الزامات اخلاقی، مدنی و شهروندی.

از جمله مفاهیمی که در ادبیات مطالعات قانون‌گذاری در ارتباط با ضرورت تصویب

قانون صورت‌بندی شده است، مفهوم «تحلیل نیاز قانون‌گذاری»^{۲۶} است: صندوق توسعه‌ی ملل متحد (UNDP) بدین شرح تحلیل نیاز قانون‌گذاری را تعریف کرده است: «گزارش جامعی است از نیازهای قوه‌ی قانون‌گذاری که بر اساس آن، برنامه‌های پیشنهادی جای‌گزین برای کمک به عملکرد بهتر قوه‌ی قانون‌گذاری در انجام وظایف نمایندگی، وضع قانون و نظارت طراحی می‌شود».^{۲۷} عنصر ارزیابی در مرحله‌ی پیش‌قانون‌گذاری، صرفاً جزئی از تحلیل نیاز قانون‌گذاری محسوب می‌شود. به ویژه در تحلیل نیاز قانون‌گذاری در سطح کلی، چگونگی انجام موفقیت‌آمیز تکالیف نهاد قانون‌گذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد، نه پرداختن به نارسایی‌ها و ضعف‌ها در حوزه‌های خاص و جزئی.

۲-۱-۱. اصل نهادینه کردن ارزیابی تأثیرات قانون

اولین گام برای ارزیابی قانون، تصویب قانونی برای اولاً قانون‌مند کردن فرآیند ارزیابی، و ثانیاً الزام قانونی بخشیدن به آن است. پیش‌بینی ضرورت و نحوه‌ی انجام ارزیابی تأثیرات قانون در یک قانون، سبب خواهد شد که طراحان قوانین و مقررات آن را به عنوان معیاری برای قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری در همه‌ی سطوح مد نظر قرار دهند.^{۲۸} هم‌چون دیگر رویه‌ها، رویه‌ی ارزیابی تأثیرات قانون نیز مستلزم ترتیباتی نهادی است. در فرآیند ارزیابی تأثیرات قانون، بازی‌گران متعددی از جمله نمایندگان پارلمان، اعضای دولت و کارشناسانی وابسته به نهادهای حکومتی ایفای نقش می‌کنند و این ترتیبات نهادی توسط هر یک از این نهادها به مرحله‌ی اجرا درمی‌آید. بدین ترتیب گام بعدی برای نهادینه کردن ارزیابی تأثیرات قانون، تشکیل نهادی در قالب اداره یا دفتر برای انجام این مهم است. این نهاد می‌تواند به عنوان نهادی رسمی برای پاسخ‌گویی با کارکرد حل

26. Legislative Need Assessment.

۲۷. به نقل از: جلالی، رضا، راهنمای تحلیل نیاز قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص. ۳۷.

۲۸. همان، ص. ۱۶۷.

مشکلات پیش‌آمده باشد و وظیفه‌ی ارزیابی تأثیرات قانون و هم‌چنین کنترل کیفیت ارزیابی و تضمین کیفیت آن را برعهده گیرد.

به‌جز برخورداری از محمل قانونی و تاسیس نهادهایی که متکفل ارزیابی تأثیرات قوانین هستند، اعمال این رویه مستلزم وجود پیش‌شرط‌های دیگری از قبیل مهارت کارشناسی و منابع و اطلاعات موثق و قابل اتکا است. علاوه بر این، در انجام این ارزیابی‌ها نیز باید به شرایط خاص هر کشور توجه داشت؛ چرا که سطح توان کارشناسی و هم‌چنین منابع و بانک‌های اطلاعاتی در هر کشور از کیفیات متفاوتی برخوردارند. مدنظر داشتن شرایط هر کشور اقتضا می‌کند در ارزیابی تأثیرات قانون به درخواست منابع و اطلاعاتی اکتفا شود که تهیه‌ی آن در توان نهادهای حکومتی باشد. هم‌چنین اگر سطح انتظار ارزیابی‌کنندگان با واقعیات نظام در دست بررسی (از جمله سطح کارشناسان و کیفیت کمیت منابع) هم‌خوانی نداشته باشد، چه‌بسا اعمال این ارزیابی‌ها خود به دلیلی برای تعلل‌های غیرموجه در فرآیند مقررات‌گذاری تبدیل شود.^{۲۹}

۳-۱-۱. اصل ارزیابی هزینه - فایده در تصویب قانون

در سالیان اخیر اجماعی میان صاحب‌نظران شکل گرفته مبنی بر این که مداخلات قانون‌گذارانه باعث تکالیفی می‌شود که یا برعهده گرفتن و انجام این وظایف ضروری نیست یا در مجموع مستلزم هزینه‌هایی بیش از فواید آن برای جامعه است.^{۳۰} تولد هر قانون جدید، با وجود منافع و برکاتی که ممکن است برای جامعه داشته باشد، هزینه‌ها و دشواری‌هایی را نیز در بردارد و از این جهت است که قانون‌گذاران همواره باید در تولید قانون جانب احتیاط و ملاحظه را رعایت کنند. این احتیاط به‌ویژه باید به وسیله محاسباتی صورت گیرد که هزینه‌های اقتصادی تصویب یک قانون با توجه به آن انجام شود. ارزیابی

۲۹. پارکر و کرکپاتریک، پیشین، ص. ۱۱۴.

30. See: H. Geotz Klaus and Zubek, Radoslaw, "Law- Making in Poland: Rules and Patterns of Legislation", Warsaw, Sprawne Państwo, 2005, p. 8.

هزینه - فایده، نه فقط در تصمیم‌گیری درخصوص اقدام یا عدم اقدام به قانون‌گذاری، بلکه در روش و کیفیت قانون‌گذاری نیز واجد نقشی به‌سزاست.

از یک منظر، تصویب و اجرای هر قانون جدید، از یک سو برای حکومت هزینه‌بر است و از سوی دیگر و منافی را برای جامعه به دنبال دارد. زمانی می‌توان گفت قانون‌گذاری «به حد بهینه» خود رسیده است که «خالص منافع حاصل از آن به حداکثر خود برسد».^{۳۱} حال پرسش این است که چه معیار عملی و در دسترس برای محاسبه‌ی همه هزینه‌ها و منافع یک قانون وجود دارد تا قانون‌گذار با توجه به وزن بیش‌تر منافع بر هزینه‌ها اقدام قانون‌گذارانه‌ی خود را قابل توجیه و ضروری بداند. سه معیار زیر را می‌توان به عنوان سنجه‌ای برای ارزیابی نسبت هزینه‌ها و منافع قانون پیشنهاد کرد:

نخست؛ «شفاف‌سازی (ساختارها و سازوکارها)» - به این معنی که چنانچه قانون جدید به شفاف‌تر شدن ساختارها یا سازوکارهای موجود منجر شود، شفافیت حقوق مالکیت، اطلاعات، فرصت‌ها، هزینه‌ها، منافع و... را در پی خواهد داشت و در این صورت می‌توان تصویب قانون جدید را به عنوان گامی در جهت اصلاحات نهایی تلقی کرد.

دوم؛ «برابری فرصت‌ها» - در صورتی می‌توان از قانون مطابقت با چنین معیاری را انتظار داشت که به کاهش یا حذف امتیازها، انحصارها و رانت‌ها یا کاهش یا حذف رویه‌ها و سازوکارهایی که منشاء ایجاد نابرابری فرصت محسوب می‌شود، بیانجامد.

سوم؛ اصلاح نظام حقوقی بر مبنای مقتضیات زمان (یا «به‌هنگام‌سازی نظام حقوقی») - چنانچه قانون جدید به «شفاف‌سازی حقوق مالکیت، معرفی ابزارهای جدید و موثرتر تعریف حقوق مالکیت، ارتقای سازمان‌دهی نظام حقوقی، تسهیل و شفاف‌سازی سازوکارهای نظام حقوقی، روزآمد کردن فناوری مورد استفاده در نظام حقوقی (سرمایه‌ی فیزیکی) و آموزش و ارتقای سرمایه‌ی انسانی دستگاه‌های مرتبط با حقوق مالکیت» کمک

۳۱. رنایی، محسن، «نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانون‌گذاری»، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره سی‌ونهم، پاییز ۱۳۷۲، ص. ۱۳.

کند، می‌توان قانون مصوب را با این معیار منطبق دانست.^{۳۲} بدین ترتیب می‌توان گفت چنان‌چه قانونی از آزمون مطابقت با معیارهای پیش‌گفته سربلند بیرون آید، می‌توان منافع تصویب آن را برای حکومت و مردم نسبت به منافع آن غالب دانست.

۴-۱-۱. ارزیابی تاثیرات قانون بر حقوق شهروندی و تعهدات و تکالیف

حکومت

اصل التزام قانون‌گذاران به رعایت انواع حقوق و آزادی‌ها و اعمال اختیارات تقنینی در چارچوب قانون، از اصول بنیادین ماهوی قانون‌گذاری به شمار می‌رود. در ارزیابی تاثیرات قانون در مرحله‌ی پیش‌قانون‌گذاری، تاثیرات تصویب قانون جدید از جنبه‌های بیان‌شده مورد توجه قرار می‌گیرد. گرچه این تاثیرات، ماهوی بوده و قابل ارزیابی عینی نیست، اما توجه خاص به آن‌ها می‌تواند به قانون‌گذار برای تدوین پیش‌نویس مناسب‌تری یاری رساند. برای نمونه، یکی از صاحب‌نظران، حوزه‌های تاثیرگذاری طرح‌های پیشنهادی را به ترتیب زیر فهرست کرده است:

- طرح‌های پیشنهادی که بر حقوق فردی تاثیر می‌گذارند؛ از جمله طرح‌هایی که بازداشت یا محدودیت بدون دادرسی را مجاز می‌کنند، طرح‌هایی که بر احوال شخصیه‌ی افراد تاثیر می‌گذارند و یا ممکن است به سلب تابعیت افراد بیانجامند، یا طرح‌هایی که تاثیرات سوء بر مقرری‌های دریافتی یا دیگر کمک‌های اجتماعی دارند.
- طرح‌های پیشنهادی که بر حقوق مالکیت بدون حکم قضایی به خصوصی تاثیر می‌گذارند؛ از جمله طرح‌هایی که امکان تصرف اموال خصوصی را فراهم می‌کنند، طرح‌هایی که برای تفتیش اموال خصوصی افراد مجوز می‌دهند، و طرح‌هایی که تصرف، توقیف یا مصادره‌ی اموال خصوصی افراد را بدون حکم قضایی امکان‌پذیر می‌سازند.
- طرح‌های پیشنهادی که به قوانین معطوف به سابق مربوط‌اند.

۳۲. همان، صص. ۱۴-۱۳.

- طرح‌های پیشنهادی که با تعهدات و استانداردهای بین‌المللی مغایرند.
- طرح‌های پیشنهادی که مستلزم تشریفات اداری غیرضروری هستند.
- طرح‌های پیشنهادی که بر اختیارات و امتیازات ویژه تأثیر می‌گذارند.^{۳۳}

۲-۱. اصول مربوط به نگارش پیش‌نویس قانون

آنچه تاکنون گفته شد، به مراحل بررسی و ارزیابی موضوع قانون‌گذاری، و اوضاع و احوال متأثر از تصویب قانون مربوط بود؛ اما در این قسمت به مرحله‌ی نگارش پیش‌نویس قانون می‌پردازیم که در واقع مرحله‌ی عملیاتی‌شدن ایده‌های مشارکت‌کنندگان در فرآیند قانون‌گذاری محسوب می‌شود. چنان‌که صاحب‌نظران همواره هشدار داده‌اند، نگارش پیش‌نویس قانون وظیفه‌ای فوق‌العاده دشوار، دقیق و نیازمند مهارت است. آنچه همواره در ذهن روشن و دقیق به نظر می‌آید، چه‌بسا زمانی که بخواهد در قالب یک گزاره‌ی قانونی بیان شود، ممکن است به سادگی قابل فهم نباشد و همین امر سبب شده است که نگارش پیش‌نویس قانون، و در واقع تدوین متن قانون، رشته‌ای کاملاً فنی محسوب شود.^{۳۴} در این جا صرفاً به ساختار کیفیات متن پیش‌نویس قانون به لحاظ دستوری و نگارشی توجه خواهیم کرد. این جزئیات و ظرایف، آخرین مرحله از تشریفات پیش‌قانون‌گذاری شمرده می‌شود.

شایسته است پیش از آغاز این بحث، بار دیگر مراحل تهیه‌ی پیش‌نویس را از نگاه یکی از صاحب‌نظران مرور کنیم؛ دیکرسون هر پروژه‌ی تهیه‌ی پیش‌نویس قانون را در

۳۳. رک. ثورنتون، جی. سی. «فرآیند تهیه پیش‌نویس قانون، ترجمه‌ی سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۰۱۵، آذر ۱۳۸۸، صص ۱۶-۲۲. متن مذکور، ترجمه‌ی بخشی از کتابی با مشخصات زیر است:

Thornton, G.C; Legislative Drafting, London: Butterworths, 1996.

34. See: Crabbe Vcrac, "The Ethics of Legislative Drafting", in: Aldo Zammit Borda (ed.), Legislative Drafting, (London: Routledge, 2011, p. 3.

قالب سه مرحله به شرح زیر تبیین می‌کند:

- (۱) مرحله‌ی نخست: جمع‌آوری اطلاعات: این مرحله مشتمل بر مراحل زیر است: ۱. تعیین اهداف متقاضی پیش‌نویس قانون؛ ۲. تعیین اولویت‌ها؛^{۳۵} ۳. ارزیابی بدیل‌ها؛ ۴. انتخاب ابزار قانون‌گذاری؛ ۵. اتخاذ تصمیم؛ ۶. انتخاب روش‌های تحقیق.
- (۲) مرحله‌ی دوم: تحلیل و تحقیق حقوقی:^{۳۶} این مرحله خود شامل دو مرحله است که عبارت است از: ۱. گنجاندن و الحاق قانون جدید در قوانین موضوعه؛ ۲. واگذاری مسئولیت اجرا.
- (۳) مرحله‌ی سوم: نگارش پیش‌نویس: این مرحله در قالب هشت مرحله به این شرح قابل تقسیم است: ۱. استفاده از زبان نوعی و بی‌طرف؛ ۲. تعادل میان اعمال قوانین موضوعه و اجرا؛ ۳. تاثیر ماموریت کمیسیون‌ها؛ ۴. نگارش پیش‌نویس به نحو درست؛ ۵. اصلاحات پیش‌نویس؛ ۶. کلیدواژگان و خلاصه‌ی پیش‌نویس؛ ۷. تاریخ نگارش پیش‌نویس؛ و ۸. اعلام انتشار.^{۳۷}
- در این نوشتار، تشریفاتی که در مرحله‌ی نگارش پیش‌نویس قانون مورد بحث قرار می‌گیرند را به دو گروه کلی تقسیم می‌کنیم: اصول مربوط به زبان متن و اصول مربوط به ساختار متن.

۱-۲-۱. اصول مربوط به زبان متن

مراد از اصول مربوط به زبان متن پیش‌نویس، اصول و قواعد دستوری و هم‌چنین

35. Setting priorities.

36. Legal-research.

37. Quoted in A. Marcello, David, "Ethics and Politics of Legislative Drafting", Tulane Law Review, Vol. 70, June 1996, pp. 2441-2460.

مشخصات اثر دیکرسون به شرح زیر است:

Read Dickerson, The Fundamentals of Legal Draftings, Boston, Brown and Company, 1986.

نگارشی است که باید در تهیه‌ی پیش‌نویس متن مدنظر قرار گیرند. در واقع می‌توان گفت با رعایت این اصول، متن قانون برآمده از پیش‌نویس، می‌تواند به طور موثر به ایفای کارکرد خود پردازد. ضرورت در نظر گرفتن این اصول از طلیعه‌ی نظریه‌پردازی در خصوص قانون و قانون‌گذاری مورد توجه بوده است؛ چنان‌که منتسکیو تعدادی از اصولی را که برای قانون در اثر معروف خود، «روح‌القوانین» برشمرده، به شیوه‌ی نگارش قانون اختصاص می‌دهد؛ از جمله این‌که «انشا و مضامین قانون باید صریح باشد»؛ «انشای قانون باید ساده باشد و شخص برای دریافتن معنی آن محتاج تفکر نگردد»؛ «مضامین قانون باید طوری نوشته شود که همه از آن یک مطلب را بفهمند نه این‌که هر کسی از آن یک مطلب علی‌حده استنباط نماید»؛ «هر گاه در قانون حدود و حقوق اشخاص به طور مشخص معلوم گردید نباید عبارات و مضامینی به کار برده شود که جنبه‌ی ابهام داشته و در نتیجه حدود و حقوق اشخاص را غیر معلوم کند»؛ و «در قانون باید حتی‌المقدور موارد استثنایی کم باشد و بهتر است که اصلاً موارد استثنایی وجود نداشته باشد».^{۳۸} توضیح این نکته ضروری است که از دیدگاه توضیح داده شده در ابتدای مقاله راجع به انواع اصول قانون‌گذاری، واضح بودن یکی از اصول ماهوی (حداقلی) قانون‌گذاری دانسته می‌شود. آنچه در این قسمت ذکر خواهد شد، اصول و فنون نگارشی است که سبب تأمین اصل واضح بودن قانون خواهد شد.

– فاقد ابهام بودن

قانونی ابهام دارد که واژگان به کار رفته در آن دارای معانی مختلف باشد. این ابهام، فهم دقیق منظور قانون‌گذار را با دشواری مواجه می‌کند. گرچه بسیاری از واژه‌ها و عبارات از ابهام ذاتی برخوردارند، اما دقت قانون‌گذار در به کارگیری درست آن واژه‌ها و عبارات

۳۸. منتسکیو، شارل دو، روح‌القوانین، ترجمه‌ی علی‌اکبر مهتدی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲، صص. ۸۷۲-۸۷۸.

در بافت،^{۳۹} می‌تواند رافع ابهام باشد. ابهام هم‌چنین در مواردی است که یک ضمیر در جمله‌ای به بیش از یک اسم باز می‌گردد یا یک صفت که بعد از موصوف‌های متعدد می‌آید، وجود دارد.^{۴۰}

فاقد ابهام بودن

قانونی مبهم شمرده می‌شود که مردم از محدوده‌ی شمول آن اطمینان نداشته باشند. تفاوت ابهام داشتن و ابهام داشتن آن است که زمانی متن دارای ابهام است که بتوان دو یا چند مفهوم از یک واژه یا عبارت برداشت کرد؛ اما در موارد ابهام، گرچه تنها یک مفهوم وجود دارد، اما مرزهای آن مفهوم روشن نیست.^{۴۱} این امر اغلب از عدم ذکر جزئیات ضروری در متن و اکتفا به کلیات ناشی می‌شود.

- دقت معقول

چنان‌که گفته شد، نگارش متن پیشنهادی نویسنده قانون باید به نحوی باشد که دامنه‌ی شمول آن روشن باشد. اگر ابهام در متن عمدتاً به دلیل عدم ذکر جزئیات ضروری و حداقلی ایجاد می‌شود، پرداختن به جزئیات بیش از حد که «دقت افراطی»^{۴۲} خوانده شده است نیز از جمله نقایص قانون به شمار می‌آید. در این حالت، جزئیاتی بی‌فایده در قانون وجود دارد که صرفاً لفاظی یا ذکر بدیهیات شمرده می‌شود و هیچ اثر الزام‌آور حقوقی ندارد، بلکه سبب آشفتگی و ابهام در معنای متن قانون می‌شود.^{۴۳} بدین ترتیب باید متن

39. Context.

۴۰. دورسی، تویس ای. تهیه پیشنهادی نویسنده قانون کارآمد، ترجمه‌ی لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۶۳، اردیبهشت ۱۳۸۸، صص ۸-۷.

۴۱. همان، ص. ۱۰.

42. Over-precision.

۴۳. همان، صص. ۱۱-۱۲.

پیش‌نویس قانون با دقتی معقول و میان ابهام و دقت افراطی تنظیم شود.

– خوانا و ساده بودن

در متن قانون باید از کاربرد واژه‌ها و اصطلاحات دشوار، مهجور و غیرمستعمل خودداری شود. تدوین‌کنندگان پیش‌نویس قانون باید به این مهم توجه داشته باشند که ساده‌نویسی و منتقل کردن روان و مستقیم منظور متن، مزیتی است که باید با هنرمندی در متن رعایت شود. به کار گرفتن کلمات و عبارات ساده، به کار بردن جملات کوتاه و مستقیم، انباشته نکردن اطلاعات فراوان در یک جمله و ترجیحاً بیان صرفاً یک ایده در یک جمله، و استفاده از ساختار معمول در جمله، دستور، دیکته و علامت‌گذاری، می‌تواند برای این ساده‌نویسی مفید باشد.^{۴۴} البته چه‌بسا بین ساده بودن متن و دقیق بودن متن تعارض پدید آید. استفاده از زبان ساده باید به نحوی باشد که به دقت متن صدمه وارد نکند.

– اختصار

در تهیه‌ی پیش‌نویس قانون همواره باید به اختصار در متن توجه داشت. به این منظور باید از تکرار یک موضوع به بیان‌ها و در قالب جملات مختلف، به کار گرفتن کلمات مترادف، و جملات طولانی با کلمات و عبارات حشو خودداری کرد؛ به عنوان نمونه، تعریف باید صرفاً در صورتی در قانون قید شود که قانون‌گذاری اصطلاحی را پدید آورده باشد و در این صورت ضرورتاً باید آن را تبیین کند.^{۴۵} البته تعاریف نیز از انواع مختلفی برخوردارند که بسته به بافت، باید از نوع تعریف مناسب استفاده شود.^{۴۶} چنان‌که توصیه

۴۴. همان، صص. ۱۵ و ۱۹.

۴۵. رک. بیگ‌زاده، صفر، شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸، ص. ۱۵۷.

۴۶. برای نمونه دیکرسون هفت روش تعریف یک واژه را در یکی از آثار خود با مشخصات زیر برشمرده است.

می‌شود: «در تمام جنبه‌های قانون، علاوه بر انتخاب بهترین کلمات، اختصار را رعایت کنید. هر جمله را با دلیل، به کار برده و کوتاه‌ترین کلمه و کوتاه‌ترین جمله‌هایی را به کار ببرید که معنی را می‌رسانند».^{۴۷}

۲-۲-۱. اصول مربوط به ساختار متن

آنچه در قسمت پیشین گفته شد اصولی مربوط به نگارش پیش‌نویس قانون و کیفیت واژه‌ها و ترکیب جملات بود. در این‌جا، به اصول ساختار قانون به عنوان یک کل می‌پردازیم. اصولی را که باید در این زمینه مورد توجه قرار بگیرند، می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی کرد:

- تقسیم‌بندی ساختار قانون به نحو درست و منطقی

تقسیم‌بندی ساختار قانون به واحدهایی در قالب بخش، فصل یا بند باید با توجه دقیق به محتوا و حجم قانون صورت گیرد. هم‌چنین باید در این بخش‌بندی، به سودمندی این امر در قابل فهم‌تر و روان‌تر شدن قانون برای مخاطب توجه داشت. ضروری است که تعداد و محتوای واحدهای هر قانون به تناسب حجم و موضوع قانون تعیین شود.^{۴۸} سوای نکته‌ی پیش‌گفته، مناسب است از نظامی یکسان برای بخش‌بندی متن استفاده کرد؛ چرا که ترکیب نظام‌های مختلف عددی یا حروفی چه‌بسا به جای آن‌که به فهم آسان و سریع متن کمک کند، به مخشوش شدن متن قانون و دشوار شدن فهم معنای آن بیانجامد.

- اختصاص عناوین مناسب به هر قسمت از قانون

محل مناسب استفاده از عنوان و هم‌چنین محتوای عناوینی که احیاناً برای هر قسمت

←

Crabbe, Vcrac, Legislative Drafting , (London, Lavendish, 1994, pp. 106-108.

۴۷. همان، ص. ۲۰.

۴۸. رک. ثورنتون، پیشین، ص. ۲۵.

از پیش‌نویس متن قانون در نظر گرفته می‌شود، در ساختار متن واجد اهمیت است. چه‌بسا محتوای قانون به نحوی باشد که درج عناوین متعدد، سبب پیچیده شدن متن شود.

- ترتیب منطقی مواد قانون

دقت در چیدمان منطقی مفاد یک قانون از جمله مهم‌ترین اصول مربوط به ساختار متن در تهیه‌ی پیش‌نویس محسوب می‌شود. علی‌الاصول، متن پیش‌نویس قانون از کلی به جزئی تنظیم می‌شود و مفاد با اهمیت‌تر و کلی‌تر، در ابتدا قید می‌شود. اما مواردی نیز وجود دارد که اهمیت موادی که مقام یا نهاد مجری قانون را تعیین می‌کنند، باعث شود که قید آن‌ها در ابتدای قانون ضروری باشد. هم‌چنین در مواردی مرسوم است که مفاد راجع به تاسیس نهادهای پیش‌بینی شده در متن پیش‌نویس، بر بیان کارکردهای آن‌ها اولویت یابد.^{۴۹}

- ساختار منطقی یک ماده‌ی قانونی

هم‌چنان‌که ضروری است ساختار کل قانون نظام‌مند باشد، ساختار هر یک از مواد قانونی نیز باید نظام‌مند باشد. «ماده» اصلی‌ترین جزء یک قانون است و در تنظیم کانون باید به عنوان یک واحد در نظر گرفته شود. ماده متشکل از پاراگراف است و به طور معمول هر ماده از سه یا چهار پاراگراف تشکیل شده است. هر پاراگراف نیز باید دست‌کم مشتمل بر یک عبارت کامل باشد. به همین ترتیب ساختار پاراگراف نیز به جزئیات بیش‌تری قابل تقسیم است که اغلب با تقسیم‌بندی حرفی تفکیک می‌شوند. اگر در هر یک از این بخش‌بندی‌ها نیز بخش‌های جزئی‌تری وجود داشته باشد، با عدد مجزا می‌شود.^{۵۰}

۴۹. همان..

۵۰. از دو بخش‌بندی جزئی‌تر پاراگراف با اصطلاحات "Sub-paragraphs" و "Sub-sub-paragraphs" یاد شده است؛ برای مطالعه‌ی جزئیات بیش‌تر، برای نمونه، رک.

۲. اصول مربوط به مرحله‌ی قانون‌گذاری

در این گفتار، به اصولی می‌پردازیم که باید در مرحله‌ی قانون‌گذاری، یعنی از روز ارائه‌ی پیشنهاد تقنینی یا اعلام وصول آن در پارلمان تا تصویب نهایی قانون، مورد توجه قانون‌گذار قرار گیرند. در این مرحله، کارکردهای نهادهای کمیسیون و صحن مورد بررسی قرار می‌گیرد. در واقع در این مرحله است که قانون‌گذاری عملیاتی می‌شود و اصول و آموزه‌های شرح داده شده در سطور پیشین عینیت می‌یابد. در این قسمت ابتدا به نقش کمیسیون‌ها خواهیم پرداخت و سپس به اصل تقسیم کار مناسب بین کمیسیون و صحن توجه خواهیم کرد. در گام بعد اصل علنی بودن قانون‌گذاری را تبیین می‌کنیم. اصول و قواعد مذاکرات پارلمانی نیز بخش دیگری از مباحث این قسمت را تشکیل می‌دهد.

نکته‌ای که باید یادآور شویم این است که اصول تشریفاتی به ویژه در مرحله‌ی قانون‌گذاری، ترکیبی است از ویژگی‌های نهادی و رویه‌ای. در این میان، قواعد مربوط به تشریفات قانون‌گذاری در آیین‌نامه‌های داخلی مجالس قانون‌گذاری واجد اهمیت قابل توجه است. ترکیب مولفه‌های یاد شده است که در اصلاح ساختار پارلمان‌ها از منظرهای مختلف مورد توجه قرار می‌گیرد؛ به عنوان نمونه، در مطالعاتی که در خصوص اصلاح پارلمان‌ها در برخی از کشورهای اروپایی در دوران پس از کمونیزم صورت گرفت، مجموعه‌ی رویه‌های پیشنهاد شده و متعاقباً اعمال شده، به سوی چهار نوع قواعد اصلاح ساختاری از طریق آیین‌نامه‌های داخلی متمایل شده است؛ نخست، قواعد مربوط به محدودیت احزاب بزرگ و بادوام برای تصاحب هیئت رئیسه‌های مجالس؛ دوم، قواعد بازسازی کمیسیون‌ها به منظور کارآمدی بیش‌تر؛ سوم، قواعد معطوف به اصلاح قواعد

←

ODIHR Documentation Center, "Law Drafting, Manual in Albania: A Guide to the Legislative Process in Albania", 5 May, 2006, available online at: <http://www.legislationlin.org>.

رویه‌های صحن؛ و چهارم، قواعد مربوط به شکل‌گیری گروه‌های حزبی پارلمانی. در مجموع شاخص اصلی قواعد اصلاح شده، افزایش نهادینه شدن^{۵۱} نظام‌های کمیسیونی بود.^{۵۲} به همین ترتیب در تحقیق دیگری، بر تاثیرات قواعد پارلمانی بر الگوهای قانون‌گذاری تمرکز شده است که طیف گسترده‌ای از نهادها و رویه‌ها را مانند تاثیر کمیسیون‌های پارلمانی و نقش محدوده‌های زمانی در رویه‌های پارلمانی در برمی‌گیرد.^{۵۳}

۱-۲. جدی گرفتن نقش کمیسیون‌ها در فرآیند قانون‌گذاری

امروزه نقش کمیسیون‌ها به طور روزافزونی در فرآیند قانون‌گذاری و دیگر کارکردهای پارلمان مورد توجه قرار گرفته است؛ چنان‌که برخی معتقدند «همه‌ی پارلمان‌ها وظایف‌شان را کم و بیش از طریق کمیسیون‌ها انجام می‌دهند». هرچند صحن پارلمان‌ها محل بحث و تبادل نظر درخصوص قوانین است و مرکز ثقل قانون‌گذاری محسوب می‌شود، اما کمیسیون‌ها به عنوان نهادی تلقی می‌شوند که قوای قانون‌گذاری بسیاری از امور خود را از طریق آن‌ها به انجام می‌رسانند.^{۵۴} هم‌چنین کمیسیون‌ها از حیث کارکرد به کمیسیون‌های تقنینی و نظارتی، و از حیث ترکیب اعضای تشکیل دهنده‌ی آن‌ها از هر یک از مجالس، و از حیث مدت اعتبار به کمیسیون‌های دائمی، موقت یا ویژه قابل تقسیم‌اند.^{۵۵} کمیسیون‌ها کارکردهای مختلفی را در مجالس قانون‌گذاری برعهده دارند: مشارکت در فرآیند قانون‌گذاری و تحقیق و تفحص در راستای نظارت سیاسی بر عملکرد

51. Institutionalisation.

52. Olson, David M. and Norton, Philip, "Post-Communist and Post-Soviet Parliaments", The Journal of Legislative Studies, Vol. 13, No. 1, March 2007, p. 177.

53. Geotz and Zubek, op. cit., pp. 12-13.

۵۴. استروم، کاره، «کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی»، در: وکیلان، پیشین، صص. ۱۸۷-۱۷۷.

۵۵. رک. زارعی، محمدحسین، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹، صص ۴۱-۴۳.

نهادهای قوه‌ی مجریه.^{۵۶}

کارکرد اول، یعنی مشارکت در فرآیند قانون‌گذاری، اصلی‌ترین و مهم‌ترین کارکرد کمیسیون‌ها شمرده می‌شود. کمیسیون در فرآیند قانون‌گذاری در مرحله‌ی پیش از رسیدگی و تبادل نظر در خصوص متن پیشنهادی طرح یا لایحه، نقشی حیاتی است. در واقع می‌توان گفت در مرحله‌ی قانون‌گذاری، کارهای مقدماتی از طریق مجموعه مولفه‌های نهادی و فرآیندی صورت می‌گیرد که «نظام کمیسیونی» خوانده می‌شود. این بررسی‌ها که جزئی از فرآیند قانون‌گذاری است، در بریتانیا «بررسی پیشا قانون‌گذاری»^{۵۷} خوانده می‌شود. تفاوت این نوع بررسی با بررسی‌های توصیه شده در اصول تشریفاتی پیشا قانون‌گذاری - که در سطور پیشین به آن پرداختیم - این است که در این مرحله، سخن از تحلیل و ارزیابی اوضاع و احوال برای چگونگی تدوین متن پیش‌نویس قانون یا ارزیابی تأثیرات آن نیست؛ بلکه ملاک عمل، متن موجود در کمیسیون پس از طی مراحل ضروری ارزیابی پیشینی است. در این جا، کمیسیون تلاش می‌کند با توسل به راه‌کارهای مختلفی که بدان‌ها اشاره خواهیم کرد، کیفیت متن طرح یا لایحه را ارتقا دهد. چنان‌که کمیسیون مشروح مذاکرات^{۵۸} مجلس عوام انگلستان در گزارشی اعلام کرده است: «پارلمان می‌تواند نقش قابل توجه‌تری را با توسل به بررسی پیشا قانون‌گذاری در تهیه‌ی قانون ایفا کند... . برای مثال، تبادل نظرها و بررسی‌های پارلمانی می‌تواند مذاکرات عمومی را در خصوص عقاید سیاسی ارتقا دهد، رای‌زنی را تشویق کند یا به صیقل دادن متن قانون از طریق پارلمان کمک کند».^{۵۹}

56. See: Reuven Y. Hazan, *Reforming Parliamentary Committees* Columbus, Ohio State University Press, 2001, pp. 3-4.

57. Pre-legislative Scrutiny.

58. Hansard Society

59. Oliver Dawn and Others, "Mode of Scrutiny", in: Philip Giddings (ed.), *The Future of Parliament*, London, Palgrave Macmillan, 2005, p. 125.

کمیسیون‌ها در پارلمان از روی‌کردی خاص، رقیب احزاب محسوب می‌شوند؛ چنان‌که از نظر اولسون و نورتون، احزاب سیاسی و کمیسیون‌ها دو نهادی شمرده می‌شوند که قوای قانون‌گذار به وسیله‌ی آن‌ها از درون‌سازماندهی می‌شوند.^{۶۰} از نظر برخی صاحب‌نظران، بین قدرت احزاب و قدرت کمیسیون‌ها، نسبتی معکوس وجود دارد؛ چنان‌که شاو می‌نویسد: «هنگامی که کمیسیون‌ها قوی هستند، می‌توان شاهد پایین‌ترین حد کنترل حزبی بر کمیسیون بود».^{۶۱} این نتیجه، می‌تواند برای کسانی که نگران نفوذ بعضاً ناروای احزاب در امر قانون‌گذاری و تأثیرات این نوع نفوذ در کاهش کیفیت قوانین یا افزایش کمیت قوانین جهت‌دار و نامطلوب هستند، خوشایند باشد. البته نظر دیگری نیز وجود دارد که اعمال نظام حزبی را صرفاً از طریق جدی گرفتن نقش کمیسیون‌ها امکان‌پذیر می‌داند. از این دیدگاه، در یک حکومت حزبی، نماینده‌ی مجلس به نفع حزب متبوعش رای می‌دهد نه به نفع شخص خود. در این صورت، دیگر ضرورتی ندارد که قوانین در صحن پارلمان مورد رسیدگی و بررسی قرار گیرند؛ بلکه کافی است جمعی محدودتر از نمایندگان احزاب در قالب کمیسیون به بررسی قوانین بپردازند و پارلمان بتواند صلاحیت خود را به کمیسیون‌هایی تفویض کند که در واقع اراده‌ی آن را اعمال کنند و از طرف دیگر، احزاب نیز از این فرصت برخوردار باشند که افراد متخصص حزب خود را به عضویت آن کمیسیون درآورند. از این نظر، دموکراسی، حکومت احزاب تلقی می‌شود.^{۶۲}

←

در اجلاس‌های پارلمانی در فاصله‌ی سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۷ و ۲۰۰۴-۲۰۰۳، در مجموع چهل و دو پیش‌نویس لایحه منتشر شده است. از این تعداد کم‌تر از بیست و نه پیش‌نویس توسط کمیسیون پارلمانی، هفده پیش‌نویس توسط کمیسیون‌های انتخابی وزارتی، و هشت پیش‌نویس توسط کمیسیون مشترک مورد بررسی قرار گرفته است؛ رک.

Ibid. , pp. 125-126.

۶۰. اولسون دیوید ام. و نورتون، فیلیپ، «قوه قانون‌گذار در گذار دموکراتیک»، در: وکیلان، پیشین، صص ۱۵۳-۱۵۵.

۶۱. به نقل از: استروم، پیشین، ص. ۱۸۷.

۶۲. رک. لاکومب، روزه، بحران دموکراسی، ترجمه‌ی نورعلی تابنده، تهران، باغ نو، ۱۳۸۲، صص. ۸۴-۸۳

کمیسیون‌ها به دلیل ویژگی‌های متفاوت ساختاری با صحن، از جمله تخصصی بودن، کم‌تعداد بودن، و علنی نبودن جلسات، از امکان بیش‌تری برای طرح نظرات، ایجاد روابط دوستانه و کار مشترک موثرتر برخوردارند. هم‌چنین مهارت و تخصص کمیسیون‌ها با برخورداری از صلاحیت استماع و دریافت مدارک و اسناد و منابع خارج از پارلمان افزایش می‌یابد.^{۶۳}

البته هم‌چون هر نهاد دیگری، کارآمدی کمیسیون‌ها نیازمند ترتیبات نهادی خاص است؛ از جمله توجه به تقسیم کار به نسبت متعادل بین کمیسیون‌ها. این‌که برخی از کمیسیون‌ها با انبوهی از طرح‌ها و لوایح مواجه شوند و برخی دیگر، طرح یا لایحه‌ای در دستور کار نداشته باشند، بیان‌گر طراحی نامطلوب انواع کمیسیون‌ها و وظایف آن‌ها در آیین‌نامه‌ی داخلی است. برای نمونه به حجم بار کاری کمیسیون‌های پارلمان استونی در دوره‌ی هشتم قانون‌گذاری در جدول زیر توجه کنید.

چنان‌که در جدول زیر مشاهده می‌شود، بار کاری کمیسیون امور قضایی نسبت به کمیسیون دفاع ملی فوق‌العاده چشم‌گیر است. به همین ترتیب حجم کاری کمیسیون‌های مالی، اقتصادی، قانون اساسی و قضایی بیش‌تر از دیگر کمیسیون‌هاست. گرچه حجم بار کاری هر یک از کمیسیون‌ها به دلایل متعدد با یکدیگر متفاوت است، اما باید توجه داشت که به احتمال بسیار، حجم بار کاری نامتناسب با ساختار کمیسیون و امکانات و توان آن، می‌تواند سبب کاهش کیفیت بررسی کمیسیونی شود، هم‌چنان‌که این رابطه می‌تواند در خصوص صحن علنی نیز مصداق یابد.

۶۳. اولسون و نورتون، پیشین، صص. ۱۵۵-۱۵۴.

فعالیت تقنینی کمیسیون‌ها در پارلمان استونی - دوره هشتم (۱۹۹۲-۱۹۹۷)^{۶۴}

کمیسیون	تعداد کل لوایح بررسی شده	لوایح تصویب شده	لوایح تصویب نشده
کمیسیون امور مالی	۱۹۷	۱۲۷	۶۲
کمیسیون امور اقتصادی	۲۲۳	۱۳۱	۷۱
کمیسیون قانون اساسی	۱۸۹	۹۱	۸۹
کمیسیون امور قضایی	۱۹۳	۱۴۲	۴۲
کمیسیون امور خارجی	۲۳	۲۲	۱
کمیسیون دفاع ملی	۱۸	۱۳	۵
کمیسیون امور فرهنگی	۶۰	۴۰	۱۶
کمیسیون امور اجتماعی	۱۰۹	۵۲	۶۰
کمیسیون امور روستایی	۳۳	۲۳	۹
کمیسیون محیط زیست	۳۷	۳۰	۴
مجموع	۱۰۸۲	۶۷۱	۳۵۹

۲-۲. اصل تقسیم کار مناسب بین صحن و کمیسیون‌ها

در ادامه‌ی تبیین اصول تشریفاتی قانون‌گذاری در مرحله‌ی قانون‌گذاری، به اصل مهم تقسیم کار مناسب بین کمیسیون‌ها و صحن در قالب رویه‌های مقرر در آیین‌نامه‌ی داخلی پارلمان‌ها خواهیم پرداخت. در آغاز باید به دو پیامد عمده‌ی کارکردهای متنوع و متعدد قوای قانون‌گذاری توجه کنیم؛ این دو پیامد عبارتند از نخست، افزایش بیش از حد حجم

64. Ruus, Jüri, "The Estonian Riigikogu and Institutionalization of Its Committees", in David M. Olson and William M. Crowther (eds.), *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*, Columbus, The Ohio State University Press, 2002, p. 125.

کارهای نمایندگان، و دوم، کمبود وقت کافی و موثر برای انجام وظایف قانون‌گذاری و نظارتی. این پیامدها، طراحی نحوه‌ی گردش کار پارلمان‌ها، چگونگی تقسیم کار، زمان‌بندی صحن و کمیسیون و همچنین تخصیص اوقات نمایندگان به فعالیت در هر یک از نهادها را به مولفه‌هایی مهم برای مباحث قانون‌گذاری بدل کرده است.^{۶۵}

بر مبنای میزان اتکای فرآیند قانون‌گذاری به صحن یا کمیسیون، می‌توان پارلمان‌ها را به دو دسته‌ی «صحن‌محور»^{۶۶} و «کمیسیون‌محور»^{۶۷} تقسیم کرد. در پارلمان‌های صحن‌محور به دلایلی از جمله ضعف ساختار کمیسیون‌ها، مراحل اصلی رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در صحن صورت می‌گیرد (مانند انگلستان)؛ اما در پارلمان کمیسیون‌محور، وجود کمیسیون‌های دائمی و سازمان‌یافته، و کارکرد موثر آن‌ها در فرآیند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح، این امکان را فراهم کرده است که تصمیمات اساسی درخصوص طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها اتخاذ شود و صحن علنی، جز زدن مهر تایید بر مصوبات کمیسیون، بیش‌تر جنبه‌ی نمادین داشته باشد (مانند آمریکا).^{۶۸}

اغلب این تقسیم کار و در واقع طراحی این فرآیند، در قالب تعداد و کیفیات «شور»^{۶۹} صورت می‌گیرد. در تعریف شور در «دایره‌المعارف جهانی پارلمان‌ها و قوای قانون‌گذاری» چنین آمده است: «رویه‌ی سنتی پارلمانی است که طی آن پیشنهاد تقنینی سه بار قبل از تصویب (نهایی) برای اقدام مطرح می‌شود. به طور معمول شور اول به زمانی گفته می‌شود که پیشنهاد تقنینی ارائه و چاپ می‌شود. شور دوم اغلب به دنبال بحث در باب کلیات و رأی‌گیری درخصوص تصویب آن برای شور سوم دنبال می‌شود و شور سوم هم

۶۵. وکیلان، حسن، «نقش نهادهای داخلی مجلس در فرآیند قانون‌گذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی)»، در: وکیلان، پیشین، صص. ۲۵۳-۲۵۴.

66. Chamber-oriented.

67. Committee-oriented.

۶۸. رک. همان، صص ۲۵۶-۲۵۷.

69. Reading.

(اغلب) متضمن بررسی بند به بند پیشنهاد تقنینی و مذاکره در باب آن‌ها و رأی‌گیری نهایی درخصوص پیشنهاد تقنینی است.^{۷۰} در واقع، شور، بستر تقسیم کار پارلمان‌ها بین دو نهاد کمیسیون‌ها و صحن محسوب می‌شود.

مطالعات انجام شده توسط دورینگ حاکی از اتخاذ سه روی‌کرد کلی در نظام‌های قانون‌گذاری نسبت به میزان فعالیت کمیسیون‌ها و صحن در هر یک از شورهاست؛ در روی‌کرد اول، هم کلیات و هم جزئیات طرح‌ها و لوایح تماماً در کمیسیون انجام می‌شود و مرحله‌ی تصویب در صحن علنی در انتهای فرآیند رسیدگی انجام می‌شود. در این روی‌کرد، صحن علنی در چارچوب گزارش تصویب‌شده توسط کمیسیون به بحث و مذاکره می‌پردازد و در واقع کمیسیون‌های تخصصی، محور قانون‌گذاری محسوب می‌شوند (کشورهای ایرلند، اسپانیا و انگلستان از این روی‌کرد تبعیت می‌کنند). در روی‌کرد دوم، رسیدگی به پیشنهادها تقنینی در قالب سه شور انجام می‌شود؛ شور اول در صحن که مربوط به کلیات است؛ در پایان این شور در خصوص ارجاع پیشنهاد تقنینی به کمیسیون برای بررسی بیش‌تر یا طرح آن به طور مستقیم در صحن تصمیم‌گیری می‌شود؛ در شور پایانی نیز رأی‌گیری نهایی انجام می‌شود (دانمارک تنها کشور تبعیت‌کننده از این روی‌کرد است). بالاخره در روی‌کرد سوم، ابتدا کلیات طرح یا لایحه پیش از بررسی کمیسینی به تصویب صحن می‌رسد و در مرحله‌ی بعد کمیسیون در چارچوب مصوبه‌ی صحن، به بررسی جزئیات اقدام می‌کند و در نهایت صحن علنی به تصمیم‌گیری درخصوص مفاد می‌پردازد. در این روی‌کرد، ابتکار عمل برخلاف روی‌کرد اولی به صحن اختصاص دارد (کشورهایی از جمله اتریش، بلژیک، فنلاند، فرانسه، آلمان، هلند از این روی‌کرد تبعیت می‌کنند).^{۷۱}

تصمیم‌گیری درخصوص اتخاذ هر یک از روی‌کردهای گفته‌شده توسط هر نظام

۷۰. به نقل از: همان، ص. ۲۶۲.

۷۱. همان، ص. ۲۵۹.

قانون‌گذاری و مقرر کردن آن در آیین‌نامه‌ی داخلی، مستلزم توجه به تفاوت‌های دو نهاد صحن علنی و کمیسیون است. در واقع با توجه به این تفاوت‌هاست که طی تشریفات قانون‌گذاری بین این دو نهاد با نسبت‌ها و ترتیبات مختلف تقسیم می‌شود. در مقایسه‌ی صحن با کمیسیون‌ها می‌توان گفت همچنان‌که کار در کمیسیون به تمرکز بر جزئیات گرایش دارد، صحن، «نهاد طبیعی پارلمان به عنوان نهاد نمایندگی» محسوب می‌شود. صحن محل تبادل نظر بین نمایندگان است، یعنی آنچه «گوهر دموکراسی» تلقی می‌شود. صحن بیش‌تر بر اهداف متمرکز است، در حالی‌که کمیسیون بیش‌تر بر ابزارهای فنی دستیابی به اهداف تمرکز می‌کند. علاوه بر این، کمیسیون‌ها بیش از صحن به دسترسی به کارمندان اداری و تحقیقاتی و همچنین فضا و امکانات فیزیکی وابسته‌اند و به‌طور خلاصه، «کمیسیون‌ها به مثابه نهاد توسعه یافته و به بلوغ رسیده‌ی پارلمان‌های جدید به شمار می‌روند.^{۷۲} صحن علنی از زمان بسیار کوتاهی برای رسیدگی به طرح یا لایحه برخوردار است، در حالی‌که بررسی دقیق پیشنهاد تقنینی، کاری وقت‌گیر، فنی و تخصصی است. بر مبنای همین دلایل است که «کار کم‌تر در صحن علنی و کار بیش‌تر در کمیسیون‌ها» به عنوان یکی از اصول راهنمای قانون‌گذاری مطرح شده است. با تکیه بر پشتوانه‌ی حاصل از کار نمایندگان در «پشت صحنه» صحن علنی، یعنی کمیسیون‌هاست که مذاکرات پارلمانی پربار و بامعنا می‌شود، در غیر این صورت، نطق‌های پارلمانی «در حد تمرین‌های آکادمیک در زمینه‌ی سخنوری» باقی خواهد ماند.^{۷۳}

افزون بر آنچه گفته شد، تفاوت عمده‌ی صحن با کمیسیون این است که آنچه در

72. See: Norton, Philip and Leston, Cristina – Bandeira, "The Impact of Democratic Practice on the Parliaments of Southern Europe", The Journal of Legislative Studies, Vol. 9, No. 2, Summer 2003, p. 180.

در این مقاله، نویسندگان این نظریه را تبیین کرده‌اند که فرآیند عقلانی کردن پارلمان‌های اروپای جنوبی، اساساً دربرگیرنده‌ی سه حوزه‌ی اصلی است: تقویت نظام کمیسیونی، محدودیت استفاده از زمان‌بندی به طور خاص، و تقویت قدرت گروه‌های پارلمانی بزرگ؛ رک. Ibid. ۷۳. بندیکس، راینهارد، سیمای فکری ماکس وبر، ترجمه‌ی محمود رامبد، تهران، هرمس، ۱۳۸۲، ص ۴۸۶.

صحن انجام می‌شود، ایفای تکالیف نمایندگی در جهت منافع ملی و انجام کارکردهای متنوع به عنوان سمبل و «عصاره‌ی ملت» در حوزه‌های داخلی و خارجی است، اما کارکرد کمیسیون، «بیش‌تر» کارکردی فنی و غیرسیاسی در مقایسه با صحن است. به همین دلیل است که اغلب آن قسمت از فرآیند قانون‌گذاری که نیازمند بررسی و مذاقه‌ی فنی و تا حد امکان دور از جنجال‌های سیاسی است، به کمیسیون‌ها سپرده می‌شود؛ این قسمت از کار، درون‌مایه‌ی عقلانی قانون به شمار می‌آید.

۳-۲. اصل علنی بودن قانون‌گذاری

یکی از مهم‌ترین اصول تشریفاتی قانون‌گذاری، «اصل علنی بودن»^{۷۴} آن است. علنی بودن فرآیندهای قانون‌گذاری، به‌ویژه اعمال و آداب مربوط به مذاکرات پارلمانی و بحث و جدل‌های موافقان و مخالفان، در واقع تجلی اصل نمایندگی و به طور کلی، دموکراسی است.

والدرون اصل علنی بودن را «ایده‌ی اصلی قانون‌گذاری» می‌داند. از نظر او، ایده قانون‌گذاری «ایده‌ی ایجاد یا تغییر قانون به طور صریح از طریق یک فرآیند و در نهادی است که به طور علنی برای انجام این کار اختصاص یافته است».^{۷۵} به نظر والدرون، علنی بودن این امر برای کل جامعه واجد اهمیت است، چرا که صرفاً با فرآیند قانون‌گذاری علنی است که شهروندان قادرند از این امر که چه کاری به نام آن‌ها انجام می‌شود مطلع شوند؛ «مردم نباید دچار هیچ سوءتفاهمی راجع به چگونگی سازمان‌دهی جامعه خود باشند و مشروعیت نهادهای حقوقی و سیاسی، نباید متکی به چنین تفاهمی باشد».^{۷۶}

اصل علنی بودن قانون‌گذاری به لحاظ اهمیت، در برخی از قوانین اساسی نیز مقرر شده است؛ به عنوان نمونه، در اصل (۱۱۸) قانون اساسی آفریقای جنوبی، زیر عنوان

74. Publicity.

۷۵. والدرون، پیشین، ص. ۱۲۴.

۷۶. همان، ص. ۱۲۵.

«دسترسی عمومی و مشارکت در مجالس قانون‌گذاری ایالتی»، مقرر شده است:

«۱. مجلس قانون‌گذاری ایالتی باید:

الف) مشارکت عمومی در قانون‌گذاری و دیگر فرآیندهای مجلس و کمیسیون‌هایش را تسهیل کند؛ و

ب) فعالیت‌هایش را به شیوه‌ای علنی انجام دهد، و جلسات مجلس و کمیسیون‌هایش به‌طور علنی برگزار شود، اما می‌تواند تدابیر لازم را به شرح زیر انجام دهد:

بند ۱- نحوه‌ی دسترسی عمومی، شامل دسترسی رسانه‌ها به مجلس و کمیسیون‌های آن را تنظیم کند؛ و

بند ۲- برای بازرسی اشخاص و در صورت ضرورت، ممانعت از ورود یا اخراج آن‌ها مقرراتی را پیش‌بینی کند.

۲. مجلس قانون‌گذاری ایالتی نمی‌تواند هیچ‌کس، از جمله رسانه‌ها را، از حضور در جلسات کمیسیون منع کند، مگر این‌که دلایل معقول و موجهی برای این ممنوعیت در یک جامعه‌ی باز و دموکراتیک وجود داشته باشد».

امروزه اجرای اصل علنی بودن فرآیند قانون‌گذاری با توسل به ابزارهای در دسترس به آسانی امکان‌پذیر است. مجلس عوام در انگلستان، علاوه بر روزنامه‌ی رسمی پوشش تصویری جلسات پارلمان، هر هفته یک دفترچه درخصوص گزارش فعالیت‌های هر دو مجلس توسط نهادی با عنوان دفتر اطلاع‌رسانی منتشر می‌کند.^{۷۷} اما ابزاری که توسعه‌ی آن و شیوع استفاده از آن، انقلابی در عرصه‌های گوناگون و هم‌چنین در زمینه‌ی علنی‌سازی اعمال پارلمان ایجاد کرده است، اینترنت است. در مقایسه با دیگر مجاری رسانه‌ای سنتی، وبسایت‌های پارلمانی این فرصت را فراهم می‌کنند تا حجم قابل توجهی از اطلاعات راجع به فعالیت‌های پارلمان به انبوهی از مخاطبان با هزینه‌ای به نسبت اندک ارائه شود.

۷۷. زارعی، محمدحسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص. ۱۲۷.

کیفیت و کمیت انعکاس فعالیت‌های پارلمانی به مردم، به راه‌بردهای کلان رسانه‌ای هر کشور، از جمله اولویت رادیو و تلویزیون، مطبوعات یا اینترنت، و همچنین امکانات هر کشور بستگی دارد. در واقع کیفیت انعکاس فعالیت‌های پارلمانی، و صحت و سقم و شفافیت اطلاع‌رسانی، تابعی از میزان آزادی بیان و مطبوعات در هر کشور است. اما به هر حال، امروزه پارلمان‌ها به ویژه به دلیل لزوم ارتباط مستمر با رای‌دهندگان برای ایفای نقش نمایندگی و همچنین ضرورت نمایش فعالیت‌هایشان در راستای منافع ملت و نظارت بر دولت برای کسب رای دوباره، بیش از پیش به علنی کردن تقنینی روی آورده‌اند.

برای نمونه جمهوری کره که برای پخش جلسات صحن علنی از شبکه‌ی تلویزیون دولتی «کی تی وی» استفاده می‌کرد، از سال ۲۰۰۵ شبکه‌ای را برای پوشش ویژه‌ی امور قانون‌گذاری راه‌اندازی کرده است. در این شبکه اقدامات تقنینی به طور مستقیم برای مردم پخش می‌شود و همگان از آنچه در پارلمان رخ می‌دهد به طور کامل مطلع خواهند شد. پوشش هر چه گسترده‌تر مخاطبان اقدامات پارلمانی از دیگر دغدغه‌های مجالس قانون‌گذاری است؛ برای نمونه امروزه بر این امر تاکید می‌شود که علاوه بر پخش مذاکرات پارلمانی و انعکاس اقدامات تقنینی در شبکه‌های تلویزیونی دولتی و خصوصی، برخی از شبکه‌های کابلی و دیجیتالی نیز در خدمت این رویه قرار گیرند.^{۷۸}

۴-۲. اصول و قواعد مذاکرات پارلمانی

پیش‌تر درباره‌ی اهمیت مذاکرات پارلمانی نکاتی یادآور شدیم. از یک منظر، تصمیمات تقنینی، نتیجه‌ی «فرآیندهای استدلالی معین» تلقی می‌شوند که انتظار می‌رود این استدلال‌ها، توجیه عقلانی برای قوانین به ارمغان آورد.^{۷۹} مذاکرات پارلمانی به معنای

78. See: Beetham, David, *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice*, Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006, pp. 53-58.

79. Oliver-Lalana, A. Daniel, "Legitimacy through Rationality: Parliamentary Argumentation as Rational Justification of Laws", in: Luc J. Wintgense (ed.), *The*

موسع، دربرگیرنده‌ی آیین‌ها و قواعد کاری پارلمان از جمله روش‌های اداره‌ی جلسات توسط رئیس یا هیئت‌ریسه، نحوه‌ی نطق‌های مخالف و موافق، زمان در دستور کار قرار گرفتن پیشنهادهای تقنینی، چگونگی رای‌گیری، و ترتیبات انضباطی حاکم بر جلسه‌ی علنی است.

اصول و قواعد حاکم بر مذاکرات پارلمانی، از جنس اصول و قواعد حاکم بر انواع دیگر مذاکرات است؛ اصولی که اولاً تضمین‌کننده‌ی منصفانه بودن آیین مذاکره، با رعایت اصول بی‌طرفی و برابری شرکت‌کنندگان و احترام متقابل آنهاست، و ثانیاً متضمن فرصت کافی و قابل قبول برای شنیدن سخنان و اظهارنظرهای آنان و دستیابی به بهترین نتیجه با نظر اکثریت است. کارکرد اصول، نهادها و ساختارهایی که از آنها سخن گفتیم صرفاً در صورتی به قانون‌گذاری مطلوب منجر خواهد شد که با آیین‌های جزئی و متعدد کاری در مذاکرات پارلمانی همراه شود. در واقع این آیین‌ها به قانون‌گذاران امکان می‌دهد تا در چارچوب این «سازوکارهای نهادی» با یکدیگر تعامل کنند. قواعد بسیار دقیق تشریفاتی که بر جزئیات شکلی این تعاملات حاکم است، نظم جلسات را تضمین می‌کند. از جمله مهم‌ترین این قواعد و رویه‌ها، قواعد و رویه‌های رای‌دهی است که در انواع مختلفی صورت می‌گیرد.

قواعد تشریفاتی حاکم بر مرحله‌ی قانون‌گذاری، مباحث و تبادل‌نظرها را در جهت منطقی هدایت می‌کند و از منحرف شدن مذاکرات به موضوعاتی غیر از موضوع طرح و لایحه‌ی مورد بحث جلوگیری می‌کند.^{۸۰} اهمیت این قواعد و اصول سختگیرانه با توجه به این واقعیت بیش‌تر فهم خواهد شد که صحن علنی، یکی از مناسب‌ترین مکان‌ها برای طرح دعوای سیاسی مبتنی بر منافع شخصی و گروهی و حزبی است. پوشش رسانه‌ای و فضای

←

Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence Aldershot, Ashgate, 2005, p. 243.

۸۰. والدرون، پیشین، ص. ۱۳۲.

جنگال‌برانگیز صحن، فرصت‌هایی کم‌نظیر را برای تبدیل مذاکرات پارلمانی به نمایش‌هایی تبلیغاتی، حتی با اغراض و نیت موجه فراهم می‌کند. با این وصف، وظیفه‌ی رییس و هیئت‌ریسه در کنترل این تعارضات و تنش‌ها، و تبدیل آن‌ها به فرصتی برای طرح نظرات متنوع در پرتو قواعد مندرج در آیین‌نامه‌ی داخلی، اهمیتی به‌سزا می‌یابد.

نظام‌مندی مذاکرات پارلمانی از جنبه‌ی دیگری نیز واجد اهمیت است. سواى کارکرد تنظیم و تمشیت رفتار قانون‌گذاران در فرآیند قانون‌گذاری، کیفیت نظام‌مند مذاکرات به درک دقیق‌تر و آسان‌تر برون‌دادهای تقنینی کمک شایان توجهی می‌کند. یکی از مهم‌ترین منابع برای تفسیر قوانین، به ویژه در محاکم، امور مقدماتی قانون‌گذاری اعم از متن پیش‌نویس قانون، مباحث و استدلال‌های موافقان و مخالفان، استدلال دولت مبنی بر موافقت یا مخالفت، و سیر اصلاحات صورت گرفته در متن اولیه تا تبدیل به قانون است. «سوابق تقنینی» منبعی قابل اتکا برای دادگاه‌ها به ویژه در نظام‌های عرفی است و مذاکرات پارلمانی به عنوان سندی برای کیفیت تفسیر قانون موضوعه مورد توجه قرار می‌گیرد.^{۸۱}

۳. اصول مربوط به مرحله‌ی پساقانون‌گذاری

چنان‌که در توضیح اصول مربوط به مرحله‌ی پیشاقانون‌گذاری گفتیم، ارزیابی تاثیرات قانون پیش از اقدام به قانون‌گذاری (پیشینی یا معطوف به آینده) می‌تواند به عنوان راه‌کاری مهم برای تصویب قانون خوب، و مانعی در جهت تصویب قانون ناکارآمد باشد. در اصول مربوط به مرحله‌ی پساقانون‌گذاری، ارزیابی تاثیرات قانون به نحو پسینی محور اصلی است. در واقع در این مرحله قانون به تصویب رسیده و برای اجرا ابلاغ شده است. هدف از این ارزیابی، اندازه‌گیری نتایج تصویب قانون است. بنابراین گرچه این مرحله به نحو مستقیم بر قانون تاثیرگذار نیست، اما از این حیث که می‌تواند برای اصلاح همان قانون

۸۱. همان، ص. ۱۳۳.

و تصویب قوانین با موضوع مشابه مفید باشد، جزئی از اصول تشریفاتی قانون‌گذاری شمرده می‌شود.

ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که بین دو مرحله‌ی ارزیابی تأثیرات قانون، نسبتی وثیق برقرار است و در واقع ارزیابی پسینی و پیشینی تأثیرات قانون مکمل یکدیگر محسوب می‌شوند. در عمل، تلاش‌های معطوف به ارزیابی روش‌شناختی آثار احتمالی قانون در آینده (پیشینی)، تا حد زیادی سبب تسهیل ارزیابی معطوف به گذشته خواهد شد. به همین ترتیب، به هر میزان ارزیابی معطوف به آینده دقیق و مشخص باشد، کسب اطلاعات قابل اتکا در ارزیابی معطوف به گذشته (پسینی) تسهیل خواهد شد. از سوی دیگر، ارزیابی معطوف به گذشته‌ی مناسب و بررسی دقیق آثار اجرای یک قانون، به ما کمک می‌کند که اطلاعاتی کارآمد جمع‌آوری کنیم و این اطلاعات را در ارزیابی معطوف به آینده‌ی تأثیرات دیگر قانون به کار ببندیم.^{۸۲}

ارزیابی تأثیرات قانون به نحو پسینی واجد مجموعه‌ای از معیارهاست؛ چنان‌که مدر می‌نویسد، اغلب سه معیار تأثیرگذاری،^{۸۳} نتیجه‌بخشی^{۸۴} و کارآمدی^{۸۵} برای ارزیابی ذکر شده است^{۸۶} که در ادامه به معرفی آنها می‌پردازیم.

۳-۱. ارزیابی تأثیرگذاری قانون

تأثیرگذاری عبارت است از میزان گرایش‌ها یا رفتار عینی مخاطبان قانون با آنچه قانون‌گذار اراده و تجویز کرده است. برای ارزیابی معیار تأثیرگذاری قانون دو پرسش قابل طرح است؛ نخست، آیا قانون اجرا و رعایت شده است؟ و دوم، آیا میزان اطاعت یا اجرای

۸۲. رک. مدر، پیشین، ص ۳۱۲.

83. Effectiveness.

84. Efficacy.

85. Efficiency.

۸۶. همان، صص. ۳۱۳-۳۱۶.

هنجار مربوط را می‌توان به دلیل تصویب قانون مورد بحث دانست؟^{۸۷} توضیح این که با فرض اجرا و اطاعت تابعان از قانون، این نکته برای ارزیابی تاثیرات یک قانون مهم است که آیا این اجرا یا تبعیت از قانون ارتباط مستقیمی با تصویب قانون دارد یا تبعیت از هنجار مورد بحث، دلیل دیگری غیر از تصویب قانون جدید داشته است. در واقع میزان تاثیرگذاری قانون، به قانون‌گذار در جهت فهم این موضوع که اولاً، تا چه حد در ارزیابی ضرورت وضع قانون برای تغییر رفتار مخاطبان موفق عمل کرده است، و ثانیاً، این که آیا کیفیت تصویب قانون به نحوی بوده است که از اثر مورد انتظار برخوردار باشد، کمک می‌کند. بدین ترتیب، هم اصل اقدام قانون‌گذارانه و هم کیفیت قانون مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۲-۳. ارزیابی نتیجه‌بخشی قانون

نتیجه‌بخشی به معنای میزان دستیابی عمل تقنینی به اهداف خود است. از آن‌جا که قانون‌گذاری اصولاً با در نظر گرفتن مجموعه‌ای از سیاست‌ها و اهداف صورت می‌گیرد، و در واقع اقدام تقنینی به مثابه اعمال سیاست‌گذاری تقنینی شمرده می‌شود، برای ارزیابی نتیجه‌بخشی قانون باید به اهداف قانون‌گذار با رجوع به منابع قابل اتکا و در دسترس پی برد. این منابع چه‌بسا گزارش‌های توجیهی باشند که به ضمیمه‌ی طرح‌ها و لوایح قانونی ارائه می‌شود. هم‌چنین نکات مطرح شده در خلال مذاکرات پارلمانی در مرحله‌ی کمیسیونی یا صحن علنی نیز می‌تواند برای کشف اهداف قانون‌گذار از تصویب قانون مفید باشد. البته لازم به توضیح نیست که مراجعه به چنین اسنادی آن‌گاه ضروری است که هدف قانون‌گذار به صراحت در متن قانون قید نشده باشد. نتیجه‌بخشی قانون، نسبت به اثرگذاری قانون، نتیجه‌ای قابل قبول‌تر و کامل‌تر است؛ چرا که اثرگذاری می‌تواند ناشی از دلایلی غیر از قانون مورد ارزیابی باشد، اما نتیجه‌بخشی به طور حتمی اثر قانون محسوب

۸۷. همان، ص. ۳۱۴.

می‌شود.

۳-۳. ارزیابی کارآمدی قانون

در این معنا، کارآمدی به رابطه‌ی میان هزینه‌ها و منافع یک قانون اطلاق می‌شود. هزینه‌ها، شامل پیامدهای مستقیم مالی اجرا و تبعیت از قانون و همچنین هزینه‌ی غیرمادی (عدم رضایت روانی و احساسی) است. منافع نیز در برگیرنده اهداف قانون‌گذاری است. بدین ترتیب «ارزیابی کارآمدی هر قانون به معنای بررسی هزینه‌های یک قانون و میزان اهدافی است که به آن نائل شده است».^{۸۸}

نکته‌ای که باید در پایان تبیین اصول تشریفاتی در مرحله‌ی پساقانون‌گذاری بدان اشاره کنیم این است که گرچه با تصویب قانون و همچنین ارزیابی تأثیرات قانون به نحو پیشینی، تمام مراحل قانون‌گذاری به انجام رسیده است، اما از این مرحله، کارکرد دیگر قوه‌ی قانون‌گذاری، یعنی نظارت بر اجرای قانون آغاز می‌شود که خارج از موضوع بحث این نوشتار است.

۸۸. همان، ص. ۳۱۵.

نتیجه‌گیری

در این مقاله تلاش کردیم اصولی با ویژگی نهادی و رویه‌ای را که به نظر رعایت آن‌ها در قانون‌گذاری ضروری است، دسته‌بندی و تبیین کنیم. نکته‌ای که به نظر می‌رسد شرح آن در پایان مفید باشد، نقش اصول تشریفاتی قانون‌گذاری در عقلانی بودن و مشروعیت قوانین است. «عقلانیت»^{۸۹} یکی از معیارهای ضروری و در عین حال کلی و مبهمی است که همواره رعایت آن در قانون‌گذاری توصیه می‌شود. در نظر برخی، معیار عقلانیت، به عقلانیت در «روش وضع قانون» یا «فرآیند قانون‌گذاری» فروکاسته شده است. برای نمونه، وبر در طبقه‌بندی خود از انواع قوانین این ملاک را در نظر می‌گیرد که آیا قوانین از لحاظ روش وضع شدن^{۹۰} عقلانی‌اند یا غیرعقلانی؟ به نظر وی، قانونی از لحاظ «روش وضع قانون» یا «تشریفات قانون‌گذاری» غیرعقلانی محسوب می‌شود که در حین قانون‌گذاری یا «استخراج قانون»، از^{۹۱} ابزاری استفاده شده باشد که «عقل» قادر به نظارت بر آن نبوده است.^{۹۲} وبر، وجه تفارق «قانون مدرن غربی» را از «قانون کلیسایی»، در انتزاعی بودن و روش‌های قانون‌گذاری می‌داند. قانون مدرن تا حدود زیادی خود را از مراجع بیرونی مانند سنت، شرع و اخلاق رها کرده و چنان‌که وبر ادعا می‌کند، به دلیل عقلانیت در روش قانون‌گذاری، می‌توان گفت این‌گونه قوانین به‌میزان زیادی از ویژگی‌های انسجام

89. Rationality.

90. Procedural Formell / Procedural Form.

به نظر وبر، ملاک عقلانیت در «محتوا» نیز حائز اهمیت است. او بر این باور است که زمانی قانون به لحاظ محتوا غیرعقلانی است که در وضع آن، عوامل اخلاقی، عاطفی یا سیاسی دخیل باشند، نه آن‌که وضع قانون طبق «هنجارهای عمومی» صورت گرفته باشد. رک. شلوختر، ولفگانگ، «پیدایش عقلانیت غربی از دیدگاه ماکس وبر»، ترجمه‌ی یدالله موقن تدین، در: یدالله موقن (گردآورنده و مترجم)، عقلانیت و آزادی (مجموعه مقالات)، تهران، هرمس، ۱۳۸۴، ص. ۵.

۹۱. احتمالاً منظور وبر، کشف قانون حاکم از منبع عرف‌ها در نظام حقوق عرفی است.

۹۲. رک. همان.

و عدم تناقض برخوردارند.^{۹۳}

اما به چه دلیل فرآیند قانون‌گذاری «عقلانی» تا این حد در قانون‌گذاری واجد اهمیت است؟ پاسخ به این پرسش را باید در نقش فرآیند عقلانی، موجه و منطبق با اصول قانون‌گذاری در مشروعیت‌بخشی به قانون جست‌وجو کرد. به نظر والدرون، تبدیل «عدم توافق»‌های واقعی در شرایط عدم توافق‌های عمیق اجتماعی به مصالحه و توافق در قالب قانون، مستلزم التزام قانون‌گذار به رویه‌هایی «معقول» در فرآیند قانون‌گذاری است. او شان و جای‌گاه تقنین را مستلزم احترام به مصالحه‌ها و توافق‌های مندرج در مصوبات وضع شده در آن فرآیند می‌داند. به این ترتیب است که می‌توان گفت در جوامع امروزی، معیارهای مشروعیت به نحو روزافزونی دارای ماهیت شکلی و رویه‌ای شدند.

چنان‌که گفتیم، رعایت اصول تشریفاتی قانون‌گذاری در عقلانیت و مشروعیت قانون موثر است؛ با این اوصاف، ارتباط میان عقلانیت و مشروعیت قانون، منطقی به نظر می‌رسد. بدین ترتیب که مشروعیت و عقلانیت دو روی یک سکه محسوب می‌شوند. چنین فرضی، مستلزم قیدی دیگر برای قوانین است و آن ضرورت توجه به «مذاکرات پارلمانی»^{۹۴} به عنوان استدلال‌های حقوقی برای موجه‌سازی قوانین است. توضیح این‌که اگر عقلانیت و مشروعیت قوانین را نمی‌توان از یکدیگر جدا دانست، دیگر نمی‌توان مشروعیت قوانین را صرفاً به دلیل نشأت گرفتن آن‌ها از قیود رویه‌ای معین و مندرج در قانون دانست؛ بلکه هم‌چنان‌که ضرورت توجه تصمیمات حقوقی در قالب آرای قضایی با توسل به استدلال‌های عقلانی برای مشروعیت آن تصمیمات امری پذیرفته شده است، تصمیمات حقوقی در قالب قانون‌گذاری نیز نیازمند توجه عقلانی با توسل به استدلال‌هایی است که قانون‌گذاران در حین مراحل مختلف رسیدگی و تصویب مطرح می‌کنند. مطابق با این نظر،

۹۳. همان، ص. ۶. در متن فارسی مورد استفاده از عبارت «قانون شرع» استفاده شده بود که به نظر، «قانون کلیسایی» معادل دقیق‌تری باشد.

94. Parliamentary Argumentations.

«قانون نمی‌تواند همزمان غیرعقلانی و مشروع یا همزمان عقلانی و غیرمشروع باشد».^{۹۵}

البته نسبت به اندیشه‌ی همبسته بودن عقلانیت و مشروعیت در قالب استدلال پیش‌گفته نقدهایی وارد شده است؛ از جمله این که امروزه به دلایل مختلف، قوانین موضوعه در حد ابزارهایی صرفاً سیاسی یا برآمده از فرآیندهای تصمیم‌گیری سیاسی تلقی می‌شوند که هیچ معیار عقلانیت حقوقی بر آن‌ها حاکم نیست. اما با وجود این، استدلال بیان‌شده می‌تواند به‌خوبی بیان‌گر درهم‌تنیدگی مفاهیم عقلانیت و مشروعیت باشد، چه این که طرفداران نظریه‌ی ارتباط تام بین عقلانیت و مشروعیت در قانون‌گذاری می‌کوشند به این نقدها پاسخ گویند. از جمله نقدهایی که برای پاسخ به آن تلاش شده، این است که اگر عقلانیت و مشروعیت قانون را لازم و ملزوم یکدیگر بدانیم، نوعی تعارض بین عقلانیت و دموکراسی قابل تصور است؛ بدین ترتیب فرض این است که آموزه‌ی دموکراسی، حق تصویب قوانین موضوعه‌ی غیرعقلانی را برای قانون‌گذاران به رسمیت می‌شناسد. در پاسخ به ایراد پیش‌گفته استدلال شده که فرض پیشین اساساً نادرست است، و کاملاً برعکس، اصل دموکراسی به نحو قابل توجیهی مانع از اتخاذ تصمیمات قانون‌گذارانه‌ی غیرعقلانی است. این امر در دموکراسی‌های امروزی با توسل به شیوه‌هایی صورت می‌گیرد که امکان مشارکت شهروندان را در مرحله‌ی اتخاذ تصمیمات قانون‌گذارانه از طریق جامعه‌ی مدنی و هم‌چنین نظارت بر عملکرد نمایندگان در اعمال امور نمایندگی میسر می‌سازند.^{۹۶}

95. Oliver-Lalana, op. cit. , pp. 239-240.

عقلانیت قانون‌گذاری از این نقطه‌نظر، معمولاً معادل با «سازگاری و انسجام حقوقی نظم حقوقی» دانسته می‌شود. این امر، طبق سنت «وبری» متناظر با مفهوم شکلی و نظام‌مند عقلانیت است؛ رک.

Ibid; , p. 240.

96. See: Ibid; p. 241.

منابع

الف: فارسی

۱. استروم، کاره، «کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی»، در: وکیلان، حسن (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲. اولسون دیوید ام؛ نورتون، فیلیپ، «قوه قانون‌گذار در گذار دموکراتیک»، در: وکیلان، حسن (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۳. بندیکس، راینهارد، *سیمای فکری ماکس وبر*، ترجمه‌ی محمود رامبد، تهران، هرمس، ۱۳۸۲.
۴. بیکنس، برایان، *فرهنگ نظریه حقوقی*، ترجمه‌ی محمد راسخ، تهران، نشر نی، ۱۳۸۹.
۵. بیگزاده، صفر، *شیوه‌نامه‌ی نگارش قانون*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۸.
۶. پارکر، دیوید؛ کرکپاتریک، کالین، «ارزیابی مقررات‌گذاری در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه مسعود فریادی، *اطلاع‌رسانی حقوقی*، سال ششم، شماره‌های هفدهم و هجدهم، بهار و تابستان ۱۳۸۸.
۷. ثورنتون، جی. سی.، *فرآیند تهیه‌ی پیش‌نویس قانون*، ترجمه‌ی سعید عطار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۰۰۱۵، آذر ۱۳۸۸.
۸. جلالی، رضا، *راهنمای تحلیل نیاز قانون‌گذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۹. دورسی، توییس ای.، *تهیه‌ی پیش‌نویس قانون کارآمد*، ترجمه‌ی لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۶۶۳، اردیبهشت ۱۳۸۸.
۱۰. راسخ، محمد، *بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.

۱۱. رنانی، محسن، «نقش دولت در اصلاحات نهادی از طریق قانون‌گذاری، مجلس و پژوهش، سال دهم، شماره‌ی سی‌ونهم، پاییز ۱۳۷۲.
۱۲. زارعی، محمدحسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۱۳. زارعی، محمدحسین، نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
۱۴. زرشکن‌عابد، لیلا، ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۱۵. شلوختر، ولفگانگ، «پیدایش عقلانیت غربی از دیدگاه ماکس وبر»، ترجمه ید... موقن و احمد تدین در: یدالله موقن (گردآورنده و مترجم)، عقلانیت و آزادی (مجموعه مقالات)، تهران، هرمس، ۱۳۸۴.
۱۶. فلورز، ایمر بی، «در جست‌وجوی فلسفه قانون‌گذاری: مشروطه‌خواهی / قانون‌گرایی»، در: حسن و کیلیان (تالیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۷. لاکومب، روژه، بحران دموکراسی، ترجمه‌ی نورعلی تابنده، تهران، باغ‌نو، ۱۳۸۲.
۱۸. مدر، لوئیس، «ارزیابی تأثیرات: به‌سوی ارتقای کیفی قانون‌گذاری»، در: و کیلیان، حسن (تالیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۹. منتسکیو، شارل دو، روح‌القوانین، ترجمه‌ی علی‌اکبر مهتدی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲.
۲۰. والدرون، جرمی، «اصول قانون‌گذاری»، ترجمه‌ی حسن و کیلیان، حقوق اساسی، سال ششم، زمستان ۱۳۸۸، شماره‌ی ۱۲.
۲۱. و کیلیان، حسن، «نقش نهادهای داخلی مجلس در فرآیند قانون‌گذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی)»، در: و کیلیان، حسن (تالیف و ترجمه)، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.

ب: لاتین

22. Beetham, David, *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice* Geneva, Inter-Parliamentary Union, 2006.
23. Crabbe, Vcrac, "The Ethics of , Legislative Drafting", in: Aldo Zammit Borda (ed.) *Legislative Drafting* (London, Routledge, 2011).
24. Geotz, Klaus H. and Zubek, Radoslaw, "Law- Making in Poland: Rules and Patterns of Legislation", Warsaw, Sprawne Państwo, 2005.
25. Marcello, David A; "Ethics and Politics of Legislative Drafting", *Tulane Law Review*, Vol. 70, June 1996.
26. Michael, Bryane; Kasements, Aare, "The Role of Incentive Design in Parliamentarian Anti-Corruption Programmes", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 13, No. 2, June 2007.
27. Norton, Philip and Leston , Cristina, Bandeira, "The Impact of Democratic Practice on the Parliaments of Southern Europe", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 9, No. 2, Summer 2003.
28. ODIHR Documentation Center, "Law Drafting, Manual in Albania: A Guide to the Legislative Process in Albania", 5 May, 2006, available online at: <http://www.legislationlin.org>.
29. Oliver, Dawn, and Others, "Mode of Scrutiny", in: Philip Giddings, (ed.), *The Future of Parliament*, London, Palgrave Macmillan, 2005.
30. Oliver-Lalana, A. Daniel, "Legitimacy through Rationality: Parliamentary Argumentation as Rational Justification of Laws", in: Wintgense, Luc J. (ed.), *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*, Aldershot, Ashgate, 2005.
31. Olson, David M. and Norton, Philip, "Post-Communist and Post-Soviet

- Parliaments”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 13, No. 1, March 2007.
32. Reuven Y. Hazan, *Reforming Parliamentary Committees*, Columbus, Ohio State University Press, 2001.
33. Ruus, Jüri, “The Estonian Riigikogu and Institutionalization of Its Committees”, in: David M Olson, and, William M Crowther. (eds.), *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*, (Columbus, The Ohio State University Press, 2002.