

طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون گذاری ایران

زهرا حق پناهان*

سید احمد حبیب نژاد**

زهرا عامری***

چکیده

ابتکار تقنینی یا ابتکار قانون، به عنوان ابزاری تقنینی در بطن و در بدو فرآیند جامع تر و کلی تر قانون گذاری، از حائز اهمیت ترین موضوعات مطروحه در حوزه مطالعاتی حقوق قانون گذاری و تقنین است که متأسفانه نظام حقوقی کشور بر خلاف محصول نهایی آن یعنی قانون، بطور متمرکز، مستمر و پویا بدان توجه خاصی مبذول نداشته است. از این رو برای تبیین اهمیت موضوع مذکور و ضرورت توجه بیشتر به آن و بر اساس شرایط موجود، پژوهش حاضر درصدد است تا با شناسایی مبانی و مولفه های موثر، به طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون گذاری ایران بپردازد. در این مسیر به منظور پردازش مسئله، از راهبرد پژوهش کیفی و از نوع تحلیل مضمون بهره گرفته و از صاحبه نیمه استاندارد با خبرگان حوزه قانون گذاری که با استفاده از روش نمونه گیری نظری انتخاب شده بودند در گردآوری داده های پژوهش استفاده گردید. با کاربست روش تحلیل مضمون از نوع شبکه مضامین، داده ها مورد تحلیل قرار گرفته و در نهایت مدل مفهومی اندازه گیری شبکه ای بر ساخته شد. یافته های پژوهش کیفی نشان داد که طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی شامل چهار مضمون فراگیر؛ «آشنایی با مفاهیم، مبانی، اصول و قواعد ابتکار تقنینی»، «دانش، تخصص و استانداردهای علمی در ابتکار تقنینی»، «جلب مشارکت و بهره مندی از مکانیزم های سازنده جامعه مدنی»، و «راهبرد تقنینی مشخص» می باشد. علاوه بر آن، جهت «اعتبارسنجی» مضامین و مدل بر ساخته شده، از دو روش ارزیابی اعتبار به شیوه ارتباطی و نیز روش ممیزی و به منظور «پایایی-سنجی» از دو روش قابلیت تکرار پذیری و نیز قابلیت انتقال یا تعمیم پذیری استفاده شده است.

کلیدواژه ها: ابتکار تقنینی، سیاست گذاری عمومی، نگارش پیش نویس قانون، حقوق قانون گذاری.

*. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی، واحد قم، دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران.
z.haghpahan@gmail.com

** . دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، پردیس فارابی، دانشگاه تهران، قم، ایران. (نویسنده مسئول)
drhabibnejad@ut.ac.ir

***. استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بجنورد، بجنورد، ایران.

مقدمه

ذیل مطالعات حقوق قانون‌گذاری یکی از حائز اهمیت‌ترین موضوعات، تقنین و ابتکار تقنینی است. تقنین دستاورد و پدیده انسانی است که به منظور اجرایی شدن بخشی از سیاست‌گذاری‌های عمومی در عرصه جامعه بکار می‌رود و مقدمه تقنین، ابتکار تقنینی^۱ یا پیشنهاد قانون است. ابتکار تقنینی که آغازگر فرآیند قانون‌گذاری است، در قالب طرح یا لایحه، خود محصول و ناشی از فرآیندی است که طی آن، یک سیاست یا یک خط مشی یا یک راهکار اتخاذ شده برای حل و تدبیر موضوعی از موضوعات حوزه‌های گوناگون اجتماعی، به متنی حقوقی و با کیفیت و قالب متون قانونی تبدیل شده و به منظور وضع قانون، به پارلمان ارائه و پیشنهاد می‌شود.

همچنین ابتکار تقنینی، ناشی و مبتنی بر حقی است که به موجب اصولی از قانون اساسی، نسبت به برخی از نهادها برقرار و اعطا شده است. قاضی شریعت‌پناهی ابتکار تقنینی یا ابتکار قانون را حقی می‌داند که به منظور وضع و یا اصلاح قانون، ناظر بر خلق و تهیه و نگارش پیش‌نویس متن قانون است.^۲

نکته قابل ملاحظه در نظام حقوقی ایران این است که کاربست واژه «ابتکار تقنینی»، صرفاً معادل لاتین عبارت «Legislative Initiative» در معنای مذکور نبوده و به متن پیشنهادات قانون اعم از طرح‌ها و لوایح نیز اطلاق می‌شود. همچنین علاوه بر تعاریف مذکور، انطباق کامل متن مکتوب نهایی ابتکار تقنینی و محتوای آن با متن و محتوای قانون موضوعه، پس از مواجهه با سازکارهای تقنینی، به اندازه‌ای است که حتی می‌توان ادعا نمود که ابتکار تقنینی، در ژرفای معنای خود، همان قانون و یا با ملاحظه بیشتر، نوعاً همان قانون است. با بررسی موضوع و مذاقه در معانی و مفاهیم ابتکار تقنینی، ضرورت انجام مطالعات گسترده و عمیق آن به ویژه در ذیل مطالعات حقوق قانون‌گذاری، بیش از پیش آشکار می‌گردد، زیرا ظرفیت ابتکار تقنینی یا پیشنهاد قانون و نیز فرآیند تهیه و نگارش آن، ظرفیتی میان حوزه سیاست‌گذاری و حوزه تقنین است و از آنجایی که ترکیبی از دو حوزه مذکور است، پدیده‌ای با ماهیت دوگانه بشمار می‌آید. ابزاری است که از طریق آن بخش‌هایی از سیاست‌گذاری‌های عمومی، در قالب متن و ادبیات حقوقی قانون، در جامعه جاری و لازم‌الاجرا می‌شود.

در واقع از رهگذر پدیده انسانی نامبرده است که دستورالعمل‌ها و راهکارهای سیاست‌گذاران عمومی، به احکام و قواعد قانونی تبدیل می‌شود و از آنجایی که در عمل، هدف از سیاست‌گذاری و نیز وضع قانون، به ویژه اجرا و کارآمدی آن است، بنابراین شناخت

1-Legislative Initiative.

۲. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان، چاپ ۵۱، ۱۳۹۴، ص ۲۱۶.

گستره و افق‌های ابتکار تقنینی و فرآیند چگونگی تهیه و نگارش آن، در پرتو مفاهیم اثربخشی، کیفیت و کارآمدی قانون، بسیار حائز اهمیت است. زیرا هرگونه تلاشی به منظور کارآمدی، اثربخشی، اجرایی‌شدن و مطلوب و مؤثر بودن قانون، در مرحله نخست، ناشی از رعایت نکات و قواعد متعدد و پیچیده‌ای است که برخی از آنان، دقیقاً و ضرورتاً در هنگام تهیه و نگارش ابتکار تقنینی، باید مورد توجه قرار گرفته و اعمال شوند.

علاوه بر موارد مذکور، وجود دست‌کم بیش از یازده هزار عنوان قانون در مجموعه قوانین موضوعه و نیز متن تمامی طرح‌ها و لوایح پیشنهادی، چه آن‌ها که در نوبت اعلام وصول یا رسیدگی در مجلس قانون‌گذار هستند و چه آن‌ها که در مواجهه با سازکارهای تقنینی، در کمیسیون‌های اصلی و فرعی، تخصصی و ویژه و یا در صحن مطرح هستند، موجب می‌شود ضرورت انجام مطالعات حوزه ابتکار تقنینی به منظور ارائه معیارهای الگو یا شیوه‌ای مقتضی، یکسان و کارآمد، در فرآیند تهیه پیشنهاد قانون، بیشتر مشخص و آشکار شود.

این در حالی است که علی‌رغم چنین ضرورت آشکاری، تاکنون حتی بر روی موضوع ابتکار تقنینی و چگونگی تهیه و نگارش پیش‌نویس متن قانون، به عنوان یک گرایش و رهیافتی مستقل و ذیل عنوانی از عناوین حقوق یا قانون، مطالعات و تحقیقات دانشگاهی منسجم، مستمر و پویایی انجام نشده و صرفاً تعداد اندکی از اساتید دانشگاهی، محققین و یا نگارندگان ابتکارات قانون از برخی معدود زوایای مهم، بدان پرداخته و یا نقطه نظرات خود، از تجربیات عملیشان را بصورت پراکنده و محدود، به رشته تحریر درآورده‌اند.

همچنین بر اساس پژوهش‌های انجام شده و نیز بررسی و ارزیابی چگونگی اجرا و کیفیت متن طرح‌ها، لوایح و قوانین موضوعه، به ویژه از طریق رهیافتی مبتنی بر مطالعات حوزه ابتکار تقنینی، این مسئله نمایان می‌شود که متن قوانین در ایران، با چالش‌های متعددی مانند مبهم بودن، عدم دسترسی، پیچیدگی، عدم انسجام، ناسازگاری و از این قبیل روبرو است. چالش‌هایی که مستقیماً در اثربخشی، کارآمدی و کیفیت مطلوب قانون، مؤثر بوده و به آسیب‌های متعدد حوزه مذکور مانند پراکندگی، تورم، عدم اجرای قوانین دامن می‌زند. مواردی که بی‌تردید در حدود حوزه مطالعاتی حقوق قانون‌گذاری و ابتکار تقنینی، حائز اهمیت، قابل توجه و واکاوی است. از این رو ضرورت تدوین و ارائه معیارهای الگوی مطلوب ابتکار و ابتکارات تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران و نیز پژوهش بیشتر و عمیق‌تر در آن، به منظور رفع آسیب‌ها و بهبود وضعیت قانون و قانون‌گذاری، ضروری و ارزشمند تلقی می‌شود. مروری بر تحقیقات و مطالعات انجام شده مرتبط با موضوع پژوهش حاضر نشان می‌دهد که معدود پژوهش‌گران در این زمینه و بطور پراکنده از جنبه‌های مختلفی به مطالعات حوزه ابتکار تقنینی یا پیشنهاد قانون پرداخته‌اند.

گفتار اول: پیشینه پژوهش

برای نخستین بار بطور موشکافانه و دقیق، جی‌ئی‌تورنتون^۱ (۱۹۹۶) در کتابی با عنوان «نگارش پیش‌نویس قانون»^۲ فرآیند تدوین پیش‌نویس متن قانون را به پنج مرحله تقسیم می‌کند. این پنج مرحله عبارتند از: ۱- فهم دستورالعمل سیاست‌گذاران؛ ۲- تجزیه و تحلیل دستورالعمل سیاست‌گذاران؛ ۳- طراحی قالب قانون؛ ۴- نگارش، بسط و پرورش پیش‌نویس متن قانون؛ ۵- ارزیابی، بازبینی و تأیید پیش‌نویس متن قانون^۳ که در عمل و برای اجرای صحیح هر یک از مراحل نامبرده باید قواعد و مقررات تعیین شده مربوط به آن، رعایت و اعمال شود. زنتاکی (۲۰۱۴) نظریه‌پرداز تئوری «اثربخشی، مترادف کیفیت قانون»^۴، در کتابی با عنوان: «نگارش پیش‌نویس قانون: هنر و فن‌آوری قواعد مقررہ گذاری» در پی یافتن معیاری برای تعیین کیفیت قانون‌گذاری است و با طرح یک نظریه برای نگارش پیش‌نویس قانون، که آن را نه هنر می‌داند و نه علم، نگارش قانون را از نوع «خرد عملی»^۵ دانسته که در درون خود، هم از علم و هم از هنر و عناصر سازنده آن‌ها بهره می‌برد.^۶

حبیب‌نژاد و تقی‌زاده (۱۳۹۸) در مقاله‌ای با عنوان: «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته» به این نتایج می‌رسند که نیازسنجی تقنینی مبنای توجیهی متعددی دارد اما نظام قانون‌گذاری کشور در خصوص نیازسنجی تقنینی از ادبیاتی ضعیف و تجربه‌ای نحیف برخوردار بوده و این موضوع، در رویه‌های قانون‌گذاری نیز امری مغفول محسوب می‌شود. لذا نگارندگان پیشنهاد می‌دهند که به منظور وضع قوانینی شایسته، کارآمد و پاسخگوی نیازهای جامعه، چاره‌ای جز تقویت بعد نیازسنجی در قانون‌گذاری و بها دادن به آن در عمل نیست.^۷

مرکز مالگیری (۱۳۹۹) در گزارش «اختلال در ابتکار قانون‌گذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم» تلاش می‌کند تا کارکرد قانون‌گذاری مجلس را ترجیحا و مؤکدا در قالب رسیدگی به لوایح دولتی و نه ارائه طرح، تبیین نماید.^۸ اقبال‌علی میرزایی در چند

1-G.C. Thornton.

2-Thornton G.C, legislative Drafting, London: Bufferworth, 1996.

3-Xanthaki, H, "Legislative Drafting: The UK Experience", 2016.pp1-2. In: https://www.researchgate.net/publication/311586693_The_UK_legislative_Drafting_Experience

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

https://www.researchgate.net/profile/Helen_Xanthaki/08/19/2020

5-Phronesis/ Practical Wisdom .

6-Xanthaki, H, Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation, Bloomsbury Publishing, 2014.p11

۷. حبیب‌نژاد، سیداحمد و احمد تقی‌زاده، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون‌گذاری شایسته»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ۱۳۹۸، شماره ۲۶، صص ۴۶-۲۵.

۸. مرکز مالگیری، احمد، «اختلال در ابتکار قانون‌گذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹، تیر ۱۳۹۹.

عنوان مقاله مرتبط با آسیب‌های حوزه قانون‌گذاری موضوعات «ارجاع قانون به قانون دیگر» (۱۳۹۳)، «مفهوم و صورت‌های نسخ قانون» (۱۳۹۴)، «تصویب مجدد قانون و پیامدهای آن» (۱۳۹۳) را بررسی کرده و معتقد است موضوع ارجاع یا احاله قانون به قانونی دیگر، یکی از شیوه‌های قانون‌گذاری است که در بیشتر نظام‌های حقوقی دنیا رایج است.^۱

حبیب‌نژاد و عامری (۱۳۹۹) در مقاله‌ای با عنوان «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری تقنینی» ضمن تبیین سه مدل از تهیه و نگارش قانون تحت عناوین قانون‌نویسی تمرکزگرا، اجماعی و تکثرگرا، به‌منظور بهبود کیفیت پیشنهادات قانون و با تأکید بر مدل اجماعی، تأسیس مرجع واحدی را برای نگارش پیش‌نویس قانون، توصیه و پیشنهاد می‌کنند.^۲ وکیلان و مالگیری (۱۳۹۵) 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 می‌شوند، از رهیافت «نظریه عقلانی قانون‌گذاری»، بر ضرورت توسل به سازکارهای ارزیابی، پیش از تصویب قانون تأکید نموده و با بیان نمونه‌هایی از قوانین ناکارآمد داخلی، زمینه را برای پرداختن به مشکلات نظام تقنینی ایران و رفع آنها فراهم کنند.^۳

مالگیری (۱۴۰۰) در مقاله «ملاحظات در انجام فرآیند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در ایران» با تأکید بر رسمیت‌دادن به ابتکار قانون‌گذاری از طریق لایحه و پایبندی به الزامات آن توسط نمایندگان مجلس، به تبیین ضرورت فرآیند ارزیابی پیشینی قانون پرداخته و پیاده‌سازی آن را مستلزم اراده، همکاری و تعامل ارکان عمومی و خصوصی می‌داند.^۴

همچنین کمالی، شیخ‌زاده‌جوشقانی و احمدی‌نژاد (۱۳۹۹) با هدف کمک به سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران در مرحله اجرای سیاست‌ها و کاهش مشکلات، در مقاله‌ای با عنوان «اجرای سیاست‌های عمومی؛ ارائه معیارهایی برای اجرای موفق سیاست‌ها» به شناسایی و برشماری

۱. میرزایی، اقبال‌علی، «ارجاع قانون به قانون دیگر و دشواری‌های ناشی از آن»، فصلنامه دیدگاه‌های قضایی، ۱۳۹۳، شماره ۶۵، ۱۵۶-۱۲۳.

۲. حبیب‌نژاد، سیداحمد، عامری، زهرا، «قانون‌نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس-نگاری تقنینی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و هفتم، شماره یکصد و دوم، صص ۲۶۵-۲۴۱.

۳. وکیلان، حسن و احمد مرکز مالگیری، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، ۱۳۹۵، شماره ۵۱، صص ۵۴-۲۹.

۴. مرکز مالگیری، احمد، «ملاحظات در انجام فرآیند ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون در ایران»، فصلنامه حقوق اداری، سال هشتم، ۱۴۰۰، شماره ۲۶، صص ۲۱۷-۱۹۵.

معیارهای اجرای موفق سیاست‌های عمومی پرداخته و آنها را در پنج مضمون؛ «معیارهای مربوط به سیاست تدوین‌شده»، «مجریان سیاست‌ها»، «ساختارها و سازمان‌های اجرایی»، «شرایط و محیط اجرا» و «منابع و ابزارهای اجرای سیاست‌ها» شناسایی و دسته‌بندی کرده‌اند.^۱

علاوه بر مقالات مذکور، در حالی که نویسندگان دو کتاب با عنوان «قانون‌نویسی گام به گام» اثر آرتور جی رینرسون (۱۳۹۹) و «اصول و فنون قانون‌گذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین» اثر باقر انصاری (۱۳۹۹)، هر یک صرفاً به تبیین اصول و فنون نگارش پیش‌نویس قانون پرداخته‌اند، قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر (۱۳۸۹) در کتاب «فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران»^۲، ضمن بررسی نظری مبانی و اصول و مدل‌های سیاست‌گذاری عمومی و فرآیند آن، فرآیند تدوین قانون در ایران را مورد بررسی قرار می‌دهند. همچنین لیلا زرشکن عابد (۱۳۸۷) در کتاب «ارزیابی تأثیرات قانون؛ ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر»^۳ به تعاریف و مبانی اصول سیاست‌گذاری نوین و ارزیابی تأثیرات قانون پرداخته و موضوع را بخوبی توصیف و تبیین می‌نماید.^۴

در حوزه مطالعاتی حقوق قانون‌گذاری، با بررسی محتوای پژوهش‌های مربوط به حوزه ابتکار تقنینی و قانون‌گذاری و با عنایت به مرور پیشینه تحقیق، این مقاله از دو جنبه، قابل ملاحظه و ارزشمند است؛ اولاً، بررسی پیشینه‌های پژوهش نشان می‌دهد علی‌رغم اینکه بحث تقنین، نیازسنجی آن، ارتقای کیفیت قانون و علل نافرجامی تدوین و تنقیح قوانین، تورم و پراکندگی قانون در ایران و نیز موضوعات مربوط به حوزه سیاست‌گذاری عمومی در حدود قانونگذاری، در قالب مقالات، کتب و تحقیقات معدودی مورد بررسی و مطالعه قرار گرفته است اما موضوع بررسی کل‌نگر، همه‌جانبه، عملی و آکادمیک ابتکار تقنینی و طراحی الگوی مطلوب آن در حقوق قانون‌گذاری ایران، موضوعی است که «مغفول» واقع شده‌است.

۱. کمالی، یحیی و صدیقه شیخ‌زاده‌جوشانی و فاطمه احمدی‌نژاد، «اجرای سیاست‌های عمومی؛ ارائه معیارهایی برای اجرای موفق سیاست‌ها»، فصلنامه علمی پژوهشی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۶، ۱۳۹۹، شماره ۲، ص ۲۷۵-۲۵۳.

۲. رینرسون، آرتور جی، *قانون‌نویسی گام به گام*، ترجمه آزاده عبدالزاده شهر بابکی، تهران: سمت، ۱۳۹۹.

۳. انصاری، باقر، *اصول و فنون قانون‌گذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین*. چاپ اول، تهران: نشر دادگستر، ۱۳۹۹.

۴. قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر، *فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران*، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹.

۵. زرشکن عابد، لیلا، *تأثیرات قانون؛ ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر*، تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌های مجلس، چاپ اول، ۱۳۸۷.

ثانیا، استخراج و پیشنهاد معیارها به منظور ارائه الگوی مطلوب ابتکارات تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران، بدین سبب حائز اهمیت است که مبتنی بر وضعیت موجود و با ارائه و ایجاد ادراک چندبعدی، یاری مناسبی به منظور شناسایی گلوگاه‌ها و تعیین سیاست‌ها و راهبردهای تقنینی، مبتنی بر حوزه مطالعاتی ابتکار تقنینی را فراهم آورده است.

گفتار دوم: بررسی مفهوم ابتکار تقنینی^۱

ابتکار تقنینی نخست به فعل «پیشنهاد دادن قانون» اطلاق می‌شود. علاوه بر آن، ابتکار تقنینی یا ابتکار قانون، یک ترکیب وصفی به معنای نوآوری در قانون‌گذاری یا نوآوری قانون‌گذاری یا پیشنهاد قانون است و در هر صورت چه در معنای پیشنهاد دادن قانون و چه در مفهوم پیشنهاد قانون، از طریق ابتکار تقنینی است که فرآیند قانون‌گذاری به منظور وضع یک قانون جدید آغاز می‌شود. همچنین حق ابتکار تقنینی یا ابتکار قانون، ناظر بر آن حقی است که به موجب قانون اساسی برای آغاز فرآیند قانون‌گذاری، از طریق پیشنهاد قانون، به مراجع ذیصلاح اعطا شده و نسبت به آنان مقرر شده است.^۲ درک معنای مناسب از ابتکار تقنینی، به متن آن ربط دارد.

در واقع از این منظر که برای کشف معنای برخی واژگان مانند واژه «حقوق» لازم است به زمینه متن^۳ رجوع کرد، واژه «ابتکار تقنینی» نیز چنین است. بنابراین در معنایی که «ابتکار تقنینی همان متن پیشنهاد قانونی‌ای است که در مجالس قانون‌گذاری اعلام وصول می‌شود»، دارای انواع مختلفی است که در ذیل به آن پرداخته می‌شود.

1-Legislative Initiative or Law Initiative.

2-Definition of the initiative of the law, the legislative initiative: "Etymology of initiative: derived from the verb initiate, from the Latin initiate, initiate (to the mysteries), initiate to, instruct, begin. The initiation of a law or legislative initiative is the right granted by the Constitution to initiate the legislative procedure by proposing a law." In: http://www.toupie.org/Dictionnaire/Initiative_loi.htm.11/12/2020

And: "Legislative initiative is to be understood hereafter as the right to submit to the legislative power draft laws with a view of their adoption by the Parliament." In: EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION). REPORT ON LEGISLATIVE INITIATIVE. Adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008 9)

In: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)035-e)

3-Context .

بند اول: انواع ابتکار تقنینی

بطور کلی ابتکار تقنینی در کشورهای گوناگون، در قالب و تحت عناوین طرح و یا لایحه به مجالس قانون گذاری ارائه و تقدیم می شود. در حقوق پارلمانی کلاسیک یا سنتی، چنانچه ابتکار تقنینی از سوی اعضای پارلمان تهیه و پیشنهاد شود، به آن طرح، و اگر توسط قوه مجریه (هیئت وزیران، کابینه) تهیه و به مجلس قانون گذاری تقدیم شود به آن لایحه می گویند. در هر صورت منشأ برخورداری از حق ارائه ابتکار تقنینی، ذیل عناوین طرح یا لایحه، مبتنی بر اصولی از قانون اساسی کشورها است.

الف. طرح

طرح‌ها اصولاً ابتکارات تقنینی‌ای هستند که از سوی اعضای پارلمان به مجلس قانون گذار پیشنهاد می شوند. سیستم‌های حقوقی قانونگذاری در کشورهای مختلف، برای این امر تجویزهای گوناگونی داشته و متفاوت هستند.

برای نمونه در ایالات متحده آمریکا و انگلیس که از زمره نظام حقوقی کامن‌لا یا حقوق نانوشته هستند این امکان وجود دارد که طرح‌ها حتی بصورت فردی هم، تهیه و پیشنهاد شوند. این در حالی است که درست نقطه مقابل این گروه در تعدادی دیگر از سیستم‌های حقوقی قانون گذاری مانند ایران،^۱ رومانی، لهستان و بلغارستان ایده ابتکار تقنینی فردی، پذیرفته نشده و برای اعلام وصول یک طرح توسط مجلس قانون گذار، امضای تعداد معینی از اعضای پارلمان ضروری است.^۲

همچنین با وجود اینکه مشاهده می شود در سیستم حقوقی معدودی از کشورها مانند اتریش، ایسلند و سوئد، حق ابتکار تقنینی به کمیسیون‌های پارلمان اعطا شده است، در سیستم حقوقی کشورهایی دیگر از قبیل دانمارک، ایرلند، هلند، فرانسه و انگلستان کمیسیون‌ها حق ندارند حتی بخشی از متن یک ابتکار تقنینی را حذف و یا اضافه نمایند و در نقطه مقابل، در سیستم حقوقی ایتالیا کمیسیون‌ها می توانند با رویه‌هایی نامتعارف و نامتمرکز، حتی بطور مستقیم قانون گذاری نمایند. در تکلمه بحث فوق می توان بیان داشت که در سیستم‌های دو مجلسی، به ویژه در کشورهایی که دو مجلس از امتیازات کم و بیش یکسانی برخوردار هستند مانند بلژیک، ایتالیا، سوئد، سوئیس، لائوس و ژاپن حق ابتکار تقنینی متعلق به هر دو مجلس است. این در حالی است که در برخی دیگر از سیستم‌های دو مجلسی مانند هلند، مجلس

۱. در سیستم حقوقی قانون گذاری ایران، حق پیشنهاد طرح به موجب اصول ۷۴ و ۱۰۲ قانون اساسی تجویز و هنجارگذاری شده است.

۲. قاضی شریعت پناهی، سیدابوالفضل، همان، ص ۲۱۶-۲۱۷.

عالی از داشتن چنین حقی در پیشنهاد قانون محروم است. در ارائه ابتکار تقنینی مربوط به امور مالی و بودجه نیز قاعده‌ای برگرفته از حقوق بریتانیا برقرار است که بر اساس آن قاعده فقط مجلس اول دارای حق ابتکار تقنینی است و مجلس دوم (سنا)، یا اساساً حق مداخله در این مورد را ندارد و یا صرفاً می‌تواند اصلاحاتی را پیشنهاد نماید.^۱

ب. لایحه

در سیستم‌های حقوقی قانون‌گذاری حق ابتکار قانون انحصاری نبوده و علاوه بر پارلمان، قوه مجریه نیز واجد حق ابتکار تقنینی است. در این صورت به ابتکارات تقنینی ارائه شده از سوی قوه مجریه (هیئت دولت، کابینه) لایحه گفته می‌شود. در اغلب کشورها حق ابتکار تقنینی به قوه مجریه نیز اعطا شده است. در بیشتر کشورهای اروپایی بیش از ۹۰ درصد ابتکارات تقنینی‌ای که تصویب شده‌اند، از نوع لوایح بوده‌اند.^۲ در سیستم حقوقی قانون‌گذاری ایران، حق پیشنهاد لایحه به موجب اصول ۷۴ و ۱۵۸ قانون اساسی تجویز و هنجارگذاری شده است.

بند دوم: ابتکار تقنینی؛ پیشنهاد قانونی رسمی

پیشنهاد قانون، پیشنهادی است که می‌تواند از سوی بسیاری از نهادها اعم از خصوصی یا عمومی، دولتی یا غیردولتی، پژوهشکده‌ها، احزاب و انجمن‌های علمی و دیگر مراجع و یا جمعی از شهروندان، تهیه و به مجلس قانون‌گذار ارائه شود ولیکن نهاد قانون‌گذار، در مواجهه با اینگونه پیشنهادات، بر اساس اصول قانون اساسی و احکام قانون موضوعه، تکلیفی در اعلام وصول و بررسی آن ندارد. این در حالی است که در مورد ابتکار تقنینی یا همان طرح‌ها و لوایحی که به موجب اصول ۷۴، ۱۰۲ و ۱۵۸ قانون اساسی به مجلس ارائه و تقدیم می‌شود، نهاد قانون‌گذار ملزم به اعلام وصول و بررسی آن است.

در واقع «الزام به اعلام وصول» و نیز «الزام به بررسی» یک پیشنهاد قانونی از سوی نهاد قانون‌گذار، مختص ابتکار تقنینی یا پیشنهاد قانون‌گذاری‌ای است که بطور «رسمی» و از سوی مرجع صلاحیت‌دار تهیه و به مجلس ارائه و تقدیم می‌شود.^۳ ضرورت رعایت دو الزام مذکور در خصوص طرح‌ها و لوایح از سوی مجلس قانون‌گذار،

۱. همان.

۲. مویل، کوئین جی، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، تالیف و ترجمه حسن وکیلان، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،

چاپ اول، ۱۳۹۰، ص ۲۸۱.

۳. انصاری، باقر، همان، ص ۲۵.

هویداکننده ویژگی اصلی و ماهیت «رسمی» ابتکار تقنینی بوده و متباین کننده پیشنهاد قانونی رسمی از سایر پیشنهادات غیررسمی است.

گفتار سوم: گستره حوزه مطالعاتی ابتکار تقنینی و افق‌های آن

در تبیین ابتکار تقنینی، از این بحث که نهاد قانون‌گذار ملزم و مکلف به وصول و سپس بررسی ابتکار تقنینی یا پیشنهاد قانونی رسمی است، در مفهومی فراتر از عمل پیشنهاد دادن قانون، می‌توان چنین استنباط نمود؛ تا مادامی که پیشنهاد قانون تحت عنوان طرح یا لایحه، توسط نمایندگان و در مواجهه با سازکارهای تقنینی، در حال بررسی است در معنایی موسع، همچنان ابتکار تقنینی بشمار می‌آید. علاوه بر آن، در فرآیند بررسی طرح‌ها و لوایح هرگونه متنی که رسماً طی سازکار تقنینی، از سوی نمایندگان به موجب اجازه قانون پیشنهاد می‌شود و نسبت به آن نیز باید تعیین تکلیف گردد، در همان معنای موسع، نوعاً و جزئاً ابتکار تقنینی بشمار می‌آید.^۱ زیرا اگرچه افزودن یک یا چند ماده به یک طرح یا لایحه قانونی توسط کمیسیون، به معنای ارائه پیشنهاد مستقل قانون‌گذاری نیست ولیکن همچنان یک «پیشنهاد» محسوب می‌شود که نسبت به پیشنهاد قانون‌گذاری انجام شده اصلی، در واقع تبعی است^۲ اما نسبت به آن نیز باید تعیین تکلیف گردد. با این تعریف، برای حوزه مطالعاتی ابتکار تقنینی یا پیشنهاد قانون می‌توان گستره‌ای از آغاز فرآیند سیاست‌گذاری یا تعیین محتوا، نگارش پیش‌نویس قانون، ارائه پیشنهادات تا نهایه شدن و تصویب آن، متصور بود.

تعریف مذکور از گستره ابتکار تقنینی، از سویی دیگر در بطن خود، بر وجود دو افق یا دو لایه و ایستة درهم تنیده نیز دلالت دارد؛ یک «افق محتوا» و یک «افق نگارش». در واقع مطالعات حوزه ابتکار تقنینی، از یک طرف ناظر بر مطالعات حوزه تعیین محتوا، در افق محتوا است و از طرفی دیگر ناظر بر چگونگی پیش‌نویس قانون، در افق نگارش است. تا حدی که بیان شد، توصیف مذکور از ابتکار تقنینی که هم به لحاظ گستره حوزه مطالعاتی و هم به لحاظ لایه‌های در هم تنیده آن، ادراکی چندبعدی ارائه می‌دهد، این ظرفیت را ایجاد می‌کند که از یک سو با شناخت افق یا لایه‌های درهم تنیده آن، و از سویی دیگر با درک وضعیت و شرایط بررسی پیشنهاد قانون در مواجهه با سازکارهای تقنینی، بتوان امکان شناخت هر چه بیشتر گلوگاه‌های حائز اهمیت در حوزه ابتکار تقنینی و نیز زمینه ارائه

۱. ر.ک: به مواد ۱۴۲، تبصره ماده ۱۴۴، ۱۴۸، ۱۴۹ قانون آئین نامه داخلی مجلس.

۲. ر.ک: آقایی طوق، مسلم، صلاحیت ابتکار قانون در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، زیر نظر باقر انصاری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۱، ص ۱۰.

معیارهای الگوی مطلوب آن را فراهم آورد.

بند اول: گستره ابتکار تقنینی و تصویب و وضع قانون در ایران

هنگام بررسی متون ابتکار قانون در مواجهه با سازکارهای تقنینی در سیستم حقوق قانون‌گذاری ایران، نکته قابل ملاحظه، تفکیک مرحله ارائه و اعلام وصول ابتکار تقنینی از مراحل تصویب و نیز وضع قانون است.

مرحله تصویب قانون، مرحله‌ای است که قانون‌گذاران در مجلس، متن لایحه یا طرحی را مصوب می‌کنند، سپس متن مصوب، برای تأیید به شورای نگهبان ارسال می‌شود. در این مرحله چنانچه شورای نگهبان مصوبه را تأیید نماید در حقیقت قانون جدید وضع می‌گردد. از سویی دیگر چنانچه شورای نگهبان مصوبه را تأیید ننماید، به منظور اصلاح ایرادات مورد نظر، مصوبه به مجلس بازگردانده می‌شود تا نظر شورای نگهبان در موارد مغایر موازین اسلام و قانون اساسی، تأمین گردد.

در این صورت با وجود تصویب طرح یا لایحه در مجلس، در واقع هنوز قانون مصوب، قابل اجرا نشده است.^۱ در این وضعیت نیز چه بسا نسبت به جزء و یا حتی کل متن مصوب، پیشنهادات جدیدی ارائه و وارد شود. پیشنهاداتی که الزاماً نیز باید بررسی و تعیین تکلیف گردند.^۲ بر این مبنا دامنه مطالعات ابتکار تقنینی در ایران می‌تواند از یک سو محدوده‌ای تا زمان ارائه و اعلام وصول طرح‌ها و لوایح در صحن علنی مجلس داشته‌باشد و از سویی دیگر با تعریف و مفهومی موسع از آن، هر جا که به موجب قانون امکان ورود رسمی پیشنهادهای بر متن پیش‌نویس باشد را نیز، شامل شود.^۳

بند دوم: نگارش ابتکار تقنینی؛ فرآیند تبدیل یک خط مشی به متن قانونی

محتوای ابتکار تقنینی یا ابتکار قانون همان محتوای طرح‌ها و لوایح پیشنهادی یا به تعبیری دیگر محتوای پیش‌نویس متن قانون است که طی یک فرآیندی، تهیه و نگارش

۱. اصل ۹۴ قانون اساسی

۲. برای نمونه متن اولیه طرح «اصلاح مواد ۱ و ۱۰ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» که پس از تصویب در چند مرحله رفت و بازگشت بین شورای نگهبان و مجلس، در نسخه جدید خود، ذیل عنوان «طرح نحوه تشکیل و فعالیت تشکلهای صنفی-تخصصی»، بطور کل تغییر کرده است. ر.ک: گزارش کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای در خصوص طرح اصلاح مواد ۱ و ۱۰ قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی اعاده شده از شورای نگهبان، به شماره ثبت ۲۳، مورخ ۱۴۰۰/۰۲/۰۷.

۳. بنابر سابقه موجود و بدون ارزیابی ابتدای قانونی آن، حتی در هنگام تعیین تکلیف مصوبه در مجمع تشخیص مصلحت نظام، ورود پیشنهادی جدید بر مصوبه نیز مشاهده شده است.

می‌شوند. نکته قابل ملاحظه در بررسی فرآیند مذکور این است که اگرچه مرحله تهیه و نگارش پیش‌نویس متن قانون و خلق ابتکار تقنینی در ابتدای فرآیند کلی قانون‌گذاری قرار دارد ولی این گونه نیست که الزاماً و انحصاراً در قوه مقننه شکل گرفته و انجام شود، بلکه در بسیاری از موارد و حتی بر اساس «قاعده نود درصد»^۱، فرآیند مذکور خارج از نهاد قانون‌گذاری آغاز شده و شکل می‌گیرد. زیرا ابتکار تقنینی یا پیشنهاد قانون، در واقع مرز میان سیاست‌گذاری و تقنین است. در این فرآیند تدابیر یا خط‌مشی‌های برگزیده به متونی با ادبیات حقوقی قانون و قالب آن تبدیل می‌شوند.

به تعبیری دیگر زمانی بخشی از سیاست‌گذاری‌های حوزه عمومی، اجرا و تضمین می‌شوند که در قالب قانون، وضع شده و لازم‌الاجرا محسوب شوند و لازمه این امر، نخست تهیه و نگارش یک پیش‌نویس متن حقوقی‌ای است که تمامی قابلیت‌ها و ویژگی‌های متنی قانون را داشته باشد. از رهگذر چنین متنی است که یک ایده یا مفهومی که در چارچوب موضوعات اجتماعی مطرح گردیده و نسبت به آن سیاست‌گذاری شده‌است، به منظور اجرا و تضمین آن، به نهاد تقنینی منتقل و با پشت سر گذاشتن سازکارهای تقنینی، به قانون تبدیل می‌شود.

الف. افق محتوا در ابتکار تقنینی

بخش اصلی و عمده محتوای ابتکار تقنینی، آن خط‌مشی و سیاست‌گذاری‌ای است که در پاسخ به مشکلات اجتماعی شناسایی و مطرح شده‌است. نکته نخست قابل ملاحظه این است که هرگاه مشکلاتی که از سوی عموم جامعه در سطح گسترده‌ای درک شوند، به نحوی که از سوی آنان پذیرفتنی نبوده و ضرورت مداخله به منظور حل و بهبود آنها احساس شود، سیاست‌گذاری عمومی^۲ ضرورت می‌یابد.^۳

مشکلاتی که در سطح ملی یا محلی مطرح بوده و می‌تواند متعلق به هر یک از حوزه‌های گوناگون اجتماعی، اعم از سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، حقوقی، امنیتی، مالی، محیط زیستی، بهداشت و سلامتی، فن‌آوری، اشتغال و دیگر موارد باشد و لازم است تا از سوی دولت یا بخش خصوصی و یا ترکیبی از هر دو مورد توجه قرار گرفته و حل شود. از این رو، هرگونه اتخاذ تصمیم مناسب برای حل مشکلات حوزه‌های مذکور، ذیل مطالعات «دانش سیاست‌گذاری عمومی»^۴ قرار می‌گیرد.^۵

۱. طبق این قاعده، ۹۰ درصد موارد ابتکار تقنینی از طریق لایحه به مجلس تقدیم می‌شود.

۲. Public Policy.

۳. زرشن عابد، لایلا، همان، صص ۱۹-۱۵.

۴. Public Policy Science.

۵. برای مطالعه بیشتر ر.ک: کمالی، یحیی و همکاران. همان.

نکته دیگر این است که در جریان سیاست‌گذاری مذکور پس از شناسایی مشکلات، کنشگران و سیاست‌مداران ذی‌صلاح، به منظور اجرای راهکارها و تصمیمات متخذه، همواره با گزینه‌های متعدد و راهکارهای مختلفی مواجه هستند. در اغلب موارد، برای اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های برگزیده، نیازی به قانون‌گذاری نیست و می‌توان از ابزارهای کارآمد جایگزین قانون بهره گرفت. این در حالی است که اجرا و اعمال برخی از سیاست‌گذاری‌ها صرفاً از طریق وضع قانون، انجام‌شدنی است. در این صورت لازم است تا تصمیم یا سیاست عمومی مورد نظر از طریق ابتکار تقنینی در قالب و ادبیات خاص، به نهاد قانون‌گذار ارائه و تقدیم شود.

بدین ترتیب افق یا ایسته محتوای ابتکار تقنینی، در واقع مبین و آشکارکننده ضرورت اعمال آن بخشی از سیاست‌گذاری‌های عمومی است که صرفاً از طریق وضع قانون در نهاد قانون‌گذاری قابل اجرا و اعمال است. ارزیابی تأثیرات قانون^۱ به ویژه در این افق یا ایسته، از این حیث حائز اهمیت بسیاری است که قابلیت و ظرفیت ویژه‌ای برای سیاست‌گذاران و سیاست‌مداران مجرب و آگاه فراهم می‌آورد تا بصورت پیشینی، امکان اجرای کارآمد و اثربخش تصمیمات و سیاست‌گذاری‌ها را بخوبی بررسی و پیش‌بینی نمایند.

در این افق یا ایسته به ویژه توانمندی و توانمندسازی قانون‌گذاران در بررسی و اتخاذ سیاست‌گذاری‌های عمومی مطلوب و رد یا تأیید گزینه‌های جایگزین، با اتکا بر عقلانیت در قانون‌گذاری، ارزیابی تأثیرات قانون و نیز بهره‌مندی از ظرفیت‌های احزاب و مکانیزم‌های درون جامعه مدنی، در قانون‌گذاری مطلوب و اجتناب از آسیب‌های متعدد آن، عامل موثر و حائز اهمیت بسیاری بشمار می‌آید.

ب. افق نگارش در ابتکار تقنینی

پس از تعیین محتوای مطلوب یا باکیفیت، مرحله نگارش پیش‌نویس قانون^۲ یا پیشنهاد قانون، مطرح است. الگوی نگارش مطلوب قانون نیز از اصول، قواعد و مولفه‌هایی برخوردار است.^۳ پیش‌نویس قانون باید از چارچوب شکلی و ادبیات حقوقی قانون تبعیت کند. در واقع ابتکار تقنینی، همچنان که در ایسته محتوا باید مرحله به مرحله در حدود موضوعات انسجام، قابلیت اجرا، اثربخشی، هزینه و فایده، بهره‌وری، مطلوبیت، کارآمدی، شفافیت، تناسب، تأمین و تضمین حقوق و تکالیف و از آن جمله تا نهایی‌شدن، مورد ارزیابی مکرر و تکمیل و اصلاحات مطلوب قرارگیرد، به همان اندازه در ایسته یا افق نگارش نیز باید دست‌کم

1-Regulatory Impact Assessment.

2-Legislative Drafting.

۳. برای مطالعه بیشتر ر.ک؛ رینسون، آرتور. جی، همان.

منسجم با سیستم و نظام حقوقی و سازگار، غیر مبهم، غیر پیچیده، روشن و شفاف، فهم‌پذیر، قابل دسترسی و هدایت، منقح، اجرا شدنی، اثربخش و کارآمد باشد. در عین حال دارای عنوان مناسب، مقدمه مطلوب، شاکله اصلی و ضائم پیوست شامل ارزیابی تأثیرات قانون، آمار و ارقام مرتبط و مؤثر، دیگر سیاست‌گذاری‌های پیشنهادی و دلایل انتخاب خط‌مشی برگزیده، مجموعه اظهارنظرات احزاب، اصناف، پژوهشکده‌ها و شهروندان و از این قبیل، باشد. مواردی که در مجموع بیانگر اتخاذ رویکرد قانون‌گذاری عقلانی در فرآیند تهیه و نگارش ابتکار تقنینی است. همچنین به منظور تضمین کیفیت مطلوب قانون، با عنایت به مفهوم و تفسیری موسع از ابتکار تقنینی، طی فرآیند بررسی طرح یا لایحه در مواجهه با سازکارهای تقنینی، هرگونه اصلاح و پیشنهادی نیز باید در چارچوب شرایط مذکور تهیه و نگارش ابتکار تقنینی، فراهم و ارائه شود.

گفتار سوم: روش پژوهش

پژوهش حاضر به لحاظ ماهیت در زمره تحقیقات اکتشافی؛ به لحاظ نوع تحقیق، کاربردی و به لحاظ استراتژی پژوهش، دارای استراتژی استقرایی و به لحاظ ماهیت داده‌ها، در زمره طرح پژوهشی کیفی و از نوع تحلیل مضمون است. جامعه آماری تحقیق شامل خبرگان دانشگاهی و اجرایی در رشته حقوق عمومی و بخصوص قانون‌گذاری بوده که از طریق روش نمونه‌گیری نظری انتخاب شده‌اند.

همچنین داده‌های پژوهش با انجام مصاحبه نیمه‌ساخت یافته (نیمه استاندارد) با صاحب‌نظران متخصص بدست آمد. مصاحبه‌ها با رسیدن به حالت اشباع نظری متوقف شد. برای تحلیل داده‌ها از تحلیل مضمون و از نوع شبکه مضامین (برای نشان دادن ارتباط و وابستگی مضامین) به‌واسطه انجام فرآیند کدگذاری نظری، در سه مرحله کدگذاری باز، محوری و انتخابی (گزینشی) به منظور احصاء و کشف مضامین پایه، سازمان‌یافته و فراگیر در راستای

۱. در خصوص اصل ۴ قانون اساسی اختلاف شده است که آیا شورای نگهبان می‌تواند بر اصول قانون اساسی هم از نظر تطبیق با شرع نظارت کند یا نه. گذشته از ایرادهایی که بر این نگاه وارد است، اگر منبع نهایی قانون‌گذاری را شرع بدانیم، به دلیل اختلاف نظرها در برداشت از شرع، هیچ قاعده حقوقی نمی‌توان بنا نهاد، جز این‌که با تفسیری از شرع، مخالفت یا مغایرت داشته باشد. به دلیل استقرار نظام حقوقی، منبع نهایی تطبیق قوانین و مقررات، قانون اساسی کشور است و صرفاً آن جا که قانون اساسی، حکم و قاعده‌ای برای آن در نظر نگرفته باشد، می‌توان به شرع استناد کرد. در واقع، برداشتی از شرع که با اصول قانون اساسی مطابقت داشته باشد، مورد نظر است. برای مطالعه بیشتر نک: محمد محمدی گرگانی، زمینه و زمانه حقوق بشر و حقوق اساسی در ایران، تهران: گنج دانش، چاپ اول، ۱۳۹۷، صص ۱۷۵-۱۷۸.

۲. بند چهاردهم سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری مقرر می‌دارد: «رعایت صلاحیت ذاتی قوای سه‌گانه در قوانین مربوط به تشکیل نهادهایی از قبیل شوراهای عالی؛ بازنگری در قوانین موجود این نهادها؛ پیش‌بینی سازوکار کارآمد قانونی لازم برای تضمین عدم مغایرت مصوبات آن‌ها با قوانین عادی».

«طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران»، استفاده شده است. علاوه بر آن، جهت اعتبارسنجی (قابلیت اطمینان و باور پذیری) مضامین و نیز مدل بر ساخته‌شده از دو روش ارزیابی اعتبار به شیوه ارتباطی که به معنای رجوع به مشارکت‌کنندگان (در اینجا مصاحبه شونده‌گان) است^۱ و نیز روش ممیزی (رجوع به خبرگان و ارزیابان) استفاده شده است. همچنین جهت پایایی سنجی مضامین از دو روش قابلیت تکرارپذیری و نیز قابلیت انتقال و یا تعمیم‌پذیری استفاده شده است. قابلیت تکرارپذیری بواسطه روش ضریب توافق درونی بین دو کدگذار (محقق با محقق همکار) در رابطه فرآیند کدگذاری اطلاق می‌شود؛^۲ بدین منظور ناهماهنگی‌های بوجود آمده از طریق بازنگری در فرآیند کدگذاری داده‌ها مرتفع شده است. همچنین به منظور قابلیت انتقال یا تعمیم‌پذیری سعی شد تا حد امکان از صاحب نظران مختلف حوزه‌های دانشگاهی و نیز اجرایی مرتبط با موضوع تحقیق در پژوهش استفاده شود؛ یعنی سعی شده است که نمونه‌گیری نظری به صورت منظم و جامع صورت گیرد.^۳

گفتار چهارم: کشف مضامین سازمان یافته و فراگیر

در فرآیند کدگذاری نظری و از نوع کدگذاری محوری و سپس کدگذاری گزینشی (انتخابی)، با تلخیص و ترکیب مضامین پایه‌ای، ابتدا مضامین سازمان یافته و سپس با تلخیص و ترکیب مضامین سازمان یافته، مضامین فراگیر شناسایی، احصاء و در جداول و نمودار بر ساخته شده توسط نگارندگان پژوهش حاضر، ارائه شدند.

جدول «۱»؛ فرآیند کدگذاری نظری و از نوع کدگذاری محوری و گزینشی را در راستای کشف مضامین سازمان یافته و مضامین فراگیر الگوی مفهومی مطلوب شبکه‌ای «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران» را نشان می‌دهد:

جدول ۱: فرآیند کدگذاری نظری و از نوع کدگذاری محوری و گزینشی جهت دست‌یابی به مضامین سازمان یافته و فراگیر الگوی مفهومی مطلوب شبکه‌ای «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران»

۱. فلیک، اووه، درآمدی بر تحقیق کیفی، ترجمه هادی جلیلی، تهران، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۸، ص ۴۱۵.
۲. ساروخانی، باقر، روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی، جلد دوم، تهران: موسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، چاپ هجدهم، ۱۳۹۳، ص ۲۸۹.
۳. استراوس، انسلم و جولیت کرین، مبانی پژوهش کیفی (فنون و مراحل تولید نظریه زمین‌های)، ترجمه ابراهیم افشار، تهران، نشر نی، چاپ هفتم، ۱۳۹۷، صص ۲۸۴-۲۸۳.

کدهای باز	کدگذاری محوری	کدگذاری گزینشی
مضامین پایه‌ای	کشف مضامین سازمان یافته	کشف مضامین فراگیر
ابتکار تقنینی به معنای پیشنهاد قانون، آغازگر وضع قانون	آشنایی کنشگران با مفاهیم کلی	آشنایی با مفاهیم، مبانی، اصول و قواعد ابتکار تقنینی
ابتکار تقنینی، پیشنهاد رسمی قانون، واجد تشریفات لازم الرعایه		
ابتکار تقنینی شامل طرح و لایحه موضوع اصول ۱۵۸، ۱۰۲، ۷۴ ق.ا		
تکلیف مجلس به اعلام وصول، بررسی، قبول یا رد طرح یا لایحه		
عدم تکلیف مجلس به ترتیب اثر دادن پیشنهاد قانون از سوی اشخاص و نهادهای دیگر		
قانون گذاری عملی ماهیتا سیاسی		
قانون گذار، فرهیخته سیاسی		
ابتکار تقنینی نوعا همان قانون وضع قانون به منظور اجرا و تحقق اهداف آن		
۳ ویژگی قانون؛ کارآمدی، اثربخشی و عادلانه بودن		
ابتکار تقنینی واجد دو بخش محتوا (پالیسی) و نگارش		

محتوا (سیاستگذاری عمومی) مقدم بر نگارش	شناخت و آگاهی کنشگران از اصول و قواعد تهیه محتوا و نگارش ابتکار تقنینی	
اصل حاکمیت قانون و اصول فرعی و تبعی آن		
اصل امنیت حقوقی و اصول فرعی و تبعی آن		
اصل ممنوعیت خودسری، اصل صلاحیت		
اصل ضرورت، نیازسنجی		
اصول ثبات و انسجام قانونی		
رعایت سلسله مراتب هنجاری قانون		
اصول شفافیت، فهم پذیری، در دسترس بودن، مبهم نبودن قانون		
اصول ارجاع و احاله		
اصول تدوین و تنقیح پیشینی قوانین		
اصل عطف بماسبق نشدن و قاعده قبح عقاب بلایان		
اصول نگارشی و ویرایشی		
رعایت ادبیات و زبانشناسی حقوقی و قانونی		
ساختار بندی منطقی؛ عنوان، مقدمه، ترتیب منطقی مواد و ...		

<p>چگونگی تعیین عنوان؛ قانون مشمول بر دو یا چند موضوع، ماده واحدۀ ناظر بر یک موضوع</p>		
<p>شناخت اهمیت و ضرورت مقدمه توجیهی</p>		
<p>اصول و قواعد عقلانیت در ابتکار تقنینی و قانون گذاری، مبتنی بر پژوهش و ارزیابی های پیشینی</p>		
<p>جلب نظر و مشارکت حداکثری مردم، اشخاص و نهادهای ذینفع در شناسایی مشکلات لوایح و طرح ها</p>		
<p>عقلانیت در قانون گذاری ناظر بر برنامه بلندمدت و مسائل مهم ملی</p>		
<p>قابلیت اجرای قانون و آگاهی از برتری لایحه بر طرح</p>		
<p>اولویت بندی و عقلانیت اقتصادی؛ قاعده بهترین انتخاب دوم (The Best Second Choice)</p>		
<p>نخبه جامعه و فرهیخته سیاسی؛ کنشگر سیاسی مقتدر</p>		
<p>توانمند در حکمت یا عقل عملی</p>		
<p>تبیین گر منافع و موضوعات مورد نیاز اعضای جامعه و نمایندگی کردن مقتدرانه آنان</p>		

عملکرد شفاف و اجتناب از تعارض منافع		دانش، تخصص و استانداردهای علمی در ابتکار تقنینی
شناخت فرهنگ قانون‌گذاری، قاعده سالار		
علمی و عقلانی بودن فرآیند ابتکار تقنینی	تخصص‌گرایی و اهمیت دادن به فعالیت‌ها و نتایج علمی و پژوهشی در ابتکار تقنینی	
اهمیت دادن به تخصص‌گرایی کنشگران		
اهمیت دادن به کمیته و نهادهای علمی و تخصصی تهیه و آماده‌سازی ابتکار تقنینی		
بهره‌مندی از آراء هیئت عمومی دیوان عالی کشور در حوزه پیشنهاد قانون تخصصی		
مطالعه محور و پروژه محور بودن		
نهادینه کردن ارزیابی تأثیرات قانون، ارزیابی هزینه-فایده، ارزیابی قابلیت اجرا، ارزیابی تأثیر قانون در تأمین و تضمین حقوق و تکالیف اشخاص		
اهمیت دادن به نتایج پژوهش‌ها در اولویت سیاست‌گذاری		
جلوگیری از تعارض منافع سیستماتیک مرکز پژوهش‌های مجلس و ...		

اهمیت دادن به تربیت و اشتغال نیروهای متخصص		
حائز اهمیت دانستن خاستگاه مردمی و خاستگاه اجرایی قانون در نگارش ابتکار تقنینی	توجه به مردم و جلب مشارکت جامعه مدنی	جلب مشارکت و بهره مندی از مکانیزم‌های سازنده جامعه مدنی
مشارکت دادن نهادهای مدنی و صنفی		
طراحی مکانیزم‌های شناسایی نیازها و خواسته های جامعه		
لزوم توجه به قانون گذاری عقلانی در پرتو توجه به خرد جمعی		
توجه به نقش حائز اهمیت عملکرد سیستماتیک احزاب در انسجام سیاست گذاری‌ها و اولویت‌های تصمیم گیری	نقش برجسته احزاب و حائز اهمیت دانستن آن در قانون گذاری عقلانی	
توجه به اهمیت و ضرورت تقویت نظام حزبی در پارلمان		
تکلیف دولت به ابتکار تقنینی و تکلیف مجلس به بررسی و تصویب آن‌ها	پیاده سازی «قاعده ۱۰٪-۹۰٪»	
حائز اهمیت شمردن لزوم ابتکار قانون از سوی دولت و نه مجلس		
سپردن ابتکار تقنینی به قوه مجریه		
عدم تعلل دولت در ابتکار تقنینی		

ایجاد دفتر مشاوره‌ای در دولت و یا مجلس جهت ابتکار تقنینی		راهبرد تقنینی مشخص
رعایت اصول عقلانیت در سیاست‌گذاری، اولویت‌بندی اقتصادی	ضرورت توجه به ساختار، قواعد حوزه ابتکار تقنینی	
نهادینه و الزام آور بودن ارزیابی تاثیرات قانون		
رعایت اصول و قواعد نگارش منطقی قانون		
رعایت ادبیات خاص حقوقی و قانونی		
تعیین سازکار مناسب به منظور انطباق طرح یا لایحه با ادبیات و منطق استاندارد نگارش		
عدم مداخله شورای نگهبان در نحوه نگارش ابتکارات تقنینی		
تعیین سازکارهای مناسب بررسی ابتکار تقنینی؛ وصول، تعیین دستورکار و نوبت رسیدگی، نحوه ارجاع و بررسی در کمیسیون‌ها و صحن و شفافیت آن‌ها		
شناسایی و رعایت روش «Unblock»، اظهار نظر و رای‌گیری نسبت به قبول تمام لایحه و یا رد تمام لایحه، بدون هیچ تغییری		
اجتناب از تغییر بی رویه و نامناسب لوايح		

قاعده سالاری و اجتناب از تعارض منافع	توجه به قابلیت‌های حکمرانی مطلوب در ابتکار تقنینی	
صورت‌بندی انسجام قانون ذیل سیاستگذاری عمومی		
ضرورت برخورداری از قانون‌گذاری معتبر و مقتدر		
قانون‌گذاری همراه با نمایندگی و نظارت		
تسهیل و بهبود فرآیند انتخاب نخبگان و ورود سیاست‌مداران فرهیخته به عنوان قانون‌گذار		
تسهیل ورود نمایندگان تمامی آحاد جامعه به نهاد قانون‌گذار		
تقویت احزاب و کارکرد سیاسی آنان		
ایجاد ظرفیت و قابلیت نهادی برای هماهنگی و تعیین اولویت‌ها در قوه مجریه		
برقراری فهم متقابل بین نظام قانون‌گذاری و دیگر نظام‌ها		
در نظر گرفتن ظرفیت‌ها، ضرورت‌ها، مصالح کشور نسبت به محدودیت وقت و امکانات قانون‌گذار		
پرهیز از خطای بنیادین «امکان حل تمام معضلات جامعه از طریق قانون‌گذاری»		

به منظور ملاحظه منافع جامعه تغییر نگاه شورای نگهبان در اعمال نظر نسبت به متن پیشنهاد قوانین		
ضرورت چند وجهی نگرستن حقوقی شورای نگهبان به قوانین مصوب		
توانمند سازی شورای نگهبان در مواجهه با پیشنهادات خلاف اصول قانون اساسی، ناظر قانون اساسی		

گفتار پنجم: تدوین شبکه مضامین

قبل از تدوین شبکه مضامین ابتدا در ذیل، جدول «۲»؛ تعداد مضامین فراگیر، سازمان یافته و پایه‌ای الگوی مفهومی مطلوب شبکه‌ای «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران» را که مستخرج از داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه نیمه‌ساخت یافته با خبرگان حوزه حقوقی است، نشان داده شده است:

جدول ۲: تعداد مضامین فراگیر، سازمان یافته و پایه‌ای الگوی مفهومی شبکه‌ای «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانونگذاری ایران»

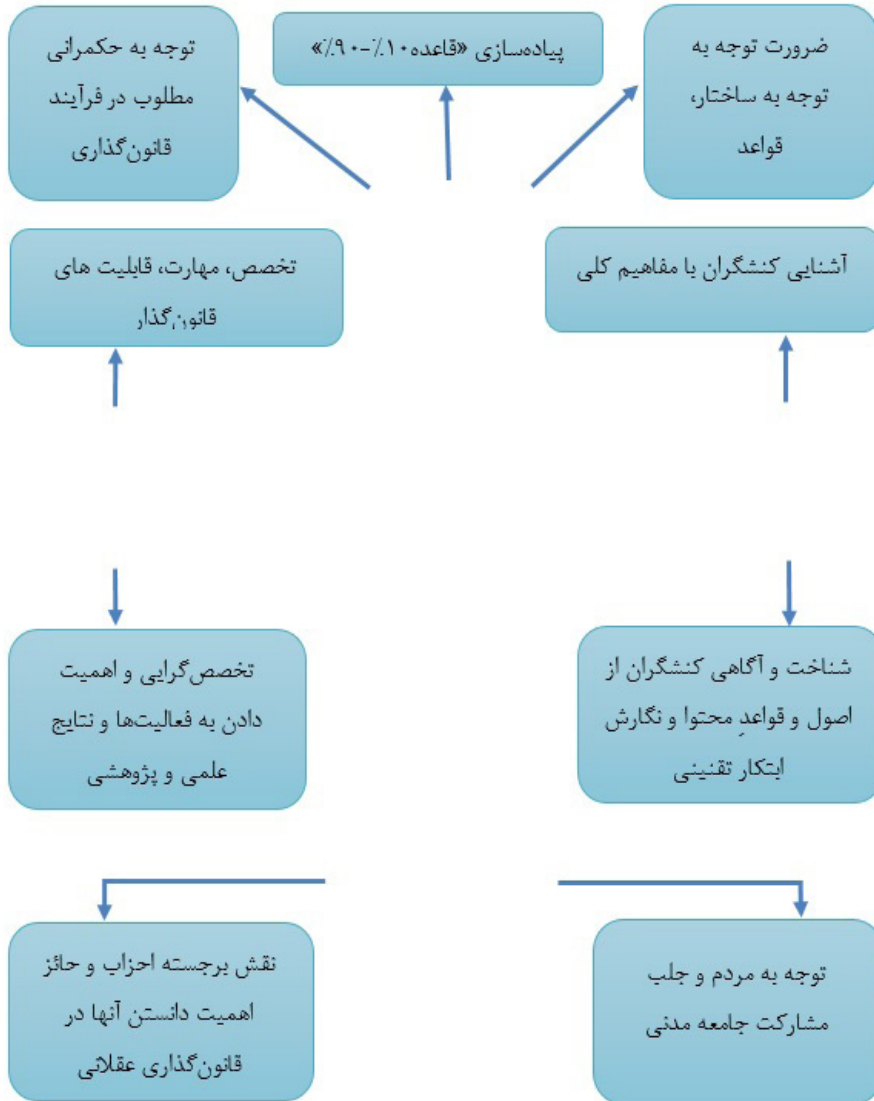
ردیف	مضامین فراگیر	مضامین سازمان یافته	مضامین پایه
۱	آشنایی با مفاهیم، مبانی، اصول و قواعد ابتکار تقنینی	آشنایی کنشگران با مفاهیم کلی	۳۲
		شناخت و آگاهی کنش‌گران از اصول و قواعد تهیه محتوا و نگارش ابتکار تقنینی	
۲	دانش، تخصص و استانداردهای علمی در ابتکار تقنینی	تخصص، مهارت، قابلیت‌های قانونگذار	۱۴
		تخصص‌گرایی و اهمیت دادن به فعالیت‌ها و نتایج علمی و پژوهشی	
۳	جلب مشارکت و بهره‌مندی از مکانیزم‌های سازنده جامعه مدنی	توجه به مردم و جلب مشارکت جامعه مدنی	۶
		نقش برجسته احزاب و حائز اهمیت دانستن آنها در قانونگذاری عقلانی	
۴	راهبرد تقنینی مشخص	پیاده‌سازی «قاعده ۱۰٪-۹۰٪»	۲۷
		ضرورت توجه به ساختار، قواعد حوزه ابتکار تقنینی	
		توجه به قابلیت‌های حکمرانی مطلوب در ابتکار تقنینی	
جمع کل	۴	۹	۷۹

همانگونه که جدول «۲» نشان می‌دهد؛ الگوی مفهومی مطلوب شبکه‌ای «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانونگذاری ایران» براساس مصاحبه نیمه‌ساخت یافته با خبرگان و صاحب نظران مرتبط با حوزه نظری، از ۴ مضمون فراگیر، ۹ مضمون سازمان یافته

و در نهایت با ۷۹ مضمون پایه‌ای به اشباع نظری رسیده است. پس از احصاء و استخراج مضامین فراگیر، مضامین سازمان‌یافته و مضامین پایه‌ای الگوی مفهومی مطلوب شبکه‌ای «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران»، در این قسمت به ترسیم شبکه مضامین الگوی مفهومی مطلوب «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران» در ذیل نمودار «۱» مبادرت شده‌است:

نمودار «۱»: الگوی مفهومی مطلوب شبکه‌ای «طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران»





نتیجه‌گیری

توجه به چيستی ابتکار تقنینی و چگونگی تأثیر آن در بهبود و ارتقا کیفیت قانون، رهیافتی مبتنی بر مطالعات حوزه ابتکار تقنینی و فرآیند تهیه، نگارش و پیشنهاد قانون در حقوق قانون‌گذاری و نیز مطالعات قانون‌گذاری شایسته است. پدیده ابتکار تقنینی با ماهیتی دوگانه از سیاست و حقوق، ابزاری است که از طریق آن بخش‌هایی از سیاست‌گذاری‌های عمومی، در قالب احکام و قواعد قانونی، در جامعه جاری و لازم‌الاجرا می‌شود. بر این اساس، شناخت هر چه بیشتر و بهتر حوزه مطالعاتی ابتکار تقنینی، افق‌ها و مولفه‌های آن و نیز اعمال معیارهای الگوی مطلوب آن، می‌تواند در بهبود و ارتقا کیفیت قانون، نقش مؤثری داشته و راهبردی پیشگیرانه بشمار آید.

در واقع از آن‌جایی که متن قانون مصوب، بر پیش‌نویس نهایی‌شده آن، منطبق است، هرگونه تلاشی برای ممانعت از بروز آسیب‌ها و چالش‌های حوزه قانون و قانون‌گذاری و از جمله چالش عدم‌اجرای سیاست‌گذاری‌های عمومی و قوانین نیز بر مبنای رهیافت مذکور، نخست به شناخت هرچه بیشتر مولفه‌های حوزه ابتکار تقنینی و اعمال الگوی مطلوب آن باز می‌گردد. بر این اساس هر قانونی که در حوزه اجرا، ضعیف و مردد ظاهر شود، قبل از هر دلیل دیگری که بتوان برای آن متصور بود، از نحوه سیاست‌گذاری و نگارش بی‌کیفیت و ناکارآمد متن خود رنج می‌برد. متنی که می‌توانست در بوته آزمایش ارزیابی‌های پیشینی نگارش و سیاست‌گذاری مطلوب، در همان مراحل نخست فرآیند قانون‌گذاری، توسط قانون‌گذاران متخصص، مجرب و فرهیخته، عنداللزوم اصلاح شده و یا اساساً مردود تشخیص داده شود. بنابراین شناسایی دقیق مؤلفه‌ها و الزامات حوزه ابتکار تقنینی و کاربست معیارهای الگوی مطلوب و مضامین فراگیر آن، از یک سو در ممانعت از تصویب قوانین مبهم، غیرشفاف و غیرقابل‌فهم و غیرقابل‌اجرا موثر است و از سوی دیگر در بهبود و ارتقا وضعیت موجود و فراتر از آن، در تصویب و وضع قوانین مطلوب و شایسته، مفید فایده است. از این منظر، طراحی الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانون‌گذاری ایران بر اساس مضامین سازمان‌یافته و فراگیر از چهار مضمون فراگیر شامل: «آشنایی با مفاهیم، مبانی، اصول و قواعد ابتکار تقنینی»؛ «دانش، تخصص و استانداردهای علمی در ابتکار تقنینی»؛ «مشارکت و بهره‌مندی از مکانیزم‌های سازنده جامعه مدنی»؛ و «راهبرد تقنینی مشخص» تشکیل شده است. در این میان:

۱- مضمون فراگیر «آشنایی با مفاهیم، مبانی، اصول و قواعد ابتکار تقنینی» خود از دو مضمون سازمان‌یافته:

الف- آشنایی کنشگران با مفاهیم کلی؛ و ب- شناخت و آگاهی کنشگران از اصول و

قواعد تهیه محتوا و نگارش ابتکار تقنینی، تشکیل شده است.
 ۲- مضمون فراگیر «دانش، تخصص و استانداردهای علمی در ابتکار تقنینی» خود از دو مضمون سازمان یافته:

الف- تخصص، مهارت و قابلیت‌های قانون‌گذار؛ و ب- تخصص‌گرایی و اهمیت دادن به فعالیت‌ها و نتایج علمی و پژوهشی، تشکیل شده است.

۳- مضمون فراگیر «جلب مشارکت و بهره‌مندی از مکانیزم‌های سازنده جامعه مدنی» خود از دو مضمون سازمان یافته:

الف- توجه به مردم و جلب مشارکت جامعه مدنی؛ و ب- نقش برجسته احزاب و حائز اهمیت دانستن آن‌ها در قانون‌گذاری عقلانی، تشکیل شده است.

۴- مضمون فراگیر «راهبرد تقنینی مشخص» خود از سه مضمون سازمان یافته:

الف- پیاده‌سازی «قاعده ۱۰٪-۹۰٪»؛ ب- ضرورت توجه به ساختار، قواعد حوزه ابتکار تقنینی؛ و ج- توجه به قابلیت‌های حکمرانی مطلوب در ابتکار تقنینی، تشکیل شده است. علاوه بر تبیین موارد مذکور، پژوهش کیفی حاضر نشان داد که یافته‌های آن با نتایج پژوهش‌های جی‌ئی‌تورنتون (۱۹۹۶)، زانتاکی (۲۰۱۴)، حبیب‌نژاد و تقی‌زاده (۱۳۹۸)، اقبال علی میرزایی (۱۳۹۳)، وکیلیان و المیری (۱۳۹۵)، مرکز المیری (۱۳۹۹) و (۱۴۰۰)، حبیب‌نژاد و عامری (۱۳۹۹) و کمالی و همکاران (۱۳۹۹) همخوانی دارد. این همخوانی، در مولفه‌هایی از جمله؛ شناسایی اهمیت مطالعات حوزه ابتکار تقنینی، ضرورت آشنایی با مفاهیم محتوا، سیاست‌گذاری، نگارش ابتکار تقنینی، مدل‌های پیش‌نویس‌نگاری، ترجیح لوائح، اجرای موفق سیاست‌ها و قوانین، ضرورت توجه به تأثیر عملکرد کنشگران و نهادهای ذی‌صلاح در تعیین محتوا و نگارش مطلوب ابتکار تقنینی، همچنین توانمندسازی قابلیت‌های سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران قاعده‌سالار در پرتو یک راهبرد تقنینی مشخص مشاهده شده و بر طرح نظریه ضرورت اعمال الگوی مطلوب ابتکار تقنینی در حقوق قانونگذاری ایران، با رویکرد قانون‌گذاری نظام‌مند و عقلانی و نیز بها دادن به آن در عمل، تأکید دارد.

فهرست منابع

کتاب‌ها

۱. آرتور. جی، رینرسون، **قانون‌نویسی گام به گام**، ترجمه آزاده عبداله‌زاده شهر بابکی، تهران: سمت، ۱۳۹۹.
۲. استراوس، انسلم و جولیت کربین، **مبانی پژوهش کیفی (فنون و مراحل تولید نظریه زمینه‌ای)**، ترجمه ابراهیم افشار، تهران، نشر نی، چاپ هفتم. ۱۳۹۷.
۳. انصاری، باقر. **اصول و فنون قانون‌گذاری؛ تنظیم پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح، تنقیح و تدوین قوانین**. تهران. انتشارات دادگستر. ۱۳۹۹.
۴. زرشکن‌عابد، لیلا. **تأثیرات قانون؛ ابزاری برای قانون‌گذاری بهتر**. تهران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌های مجلس. چاپ اول. ۱۳۷۸.
۵. ساروخانی، باقر، **روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی، جلد دوم**، تهران: موسسه مطالعات و تحقیقات فرهنگی، چاپ هجدهم، ۱۳۹۳.
۶. عابدی جعفری، حسن و محمدسعید تسلیمی و ابوالحسن فقیهی و محمد شیخ‌زاده، **«تحلیل مضمون و شبکه مضامین: روش ساده و کارآمد برای تبیین الگوهای موجود در داده‌های کیفی، اندیشه مدیریت راهبردی»**، سال ۵، شماره ۲، ۱۳۹۰، شماره پیاپی ۱۰.
۷. فلیک، اووه، **درآمدی بر تحقیق کیفی**، ترجمه هادی جلیلی، تهران، نشر نی، چاپ دوم، ۱۳۸۸.
۸. قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل. **بایسته‌های حقوق اساسی**، تهران: نشر میزان، چاپ ۵۱. ۱۳۹۴.
۹. قلی‌پور، رحمت‌اله. **غلام‌پورآهنگر، ابراهیم. فرآیند سیاست‌گذاری عمومی در ایران**. تهران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌های مجلس. ۱۳۸۹.
۱۰. مرکزالمیری، احمد، **حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت**. ویراست دوم. تهران. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها. ۱۳۹۴.
۱۱. مویل، کوئین‌جی. **ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان**، تالیف و ترجمه حسن وکیلان، گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری، تهران: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول. ۱۳۹۰.

مقاله‌ها

۱۲. آقای طوق، مسلم، «صلاحیت ابتکار قانون در نظام قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران»، زیر نظر باقر انصاری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی. ۱۳۹۱.
۱۳. حبیب‌نژاد، سیداحمد و احمد، تقی‌زاده، «نیازسنجی تقنینی؛ عنصری بایسته در قانون گذاری شایسته»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، شماره ۲۶، ۱۳۹۸، ص ۴۵-۲۵.
۱۴. حبیب‌نژاد، سیداحمد و عامری، زهرا، «قانون نویسی در نظام تقنینی ایران در پرتو مدل‌های پیش‌نویس نگاری تقنینی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و هفتم، شماره یکصد و دوم. ص ۲۶۵-۲۴۱.
۱۵. کمالی، یحیی. صدیقه شیخ‌زاده جوشانی و فاطمه احمدی‌نژاد، «اجرای سیاست‌های عمومی؛ ارائه معیارهایی برای اجرای موفق سیاست‌ها». فصلنامه علمی پژوهشی سیاست گذاری عمومی، دوره ۶، شماره ۲، ۱۳۹۹، ص ۲۷۵-۲۵۳.
۱۶. مرکز مالگیری، احمد، «اختلال در ابتکار قانون گذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۷۱۳۹، تیر ۱۳۹۹.
۱۷. مرکز مالگیر، احمد. «ملاحظات در انجام فرآیند ارزیابی تاثیرات پیشینی قانون در ایران». فصلنامه حقوق اداری. سال هشتم. شماره ۲۶، ۱۴۰۰ ص ۲۱۷-۱۹۵.
۱۸. مرکز مالگیری، احمد و حسن و کیلیان، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانونگذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱، ۱۳۹۵.
۱۹. میرزایی، اقبال‌علی، «ارجاع قانون به قانون دیگر و دشواری‌های ناشی از آن»، فصلنامه دیدگاه‌های قضایی، شماره ۶۵، (۱۳۹۳).

منبع خارجی:

20-Xanthaki, H, Drafting Legislation: Art and Technology of Rules for Regulation, Bloomsbury Publishing, 2014

منبع الکترونیک:

21-https://www.researchgate.net/publication/311586693_The_UK_legislative_Drafting_Experience

22-http://www.toupie.org/Dictionnaire/Initiative_loi.htm.11/12/2020

23-[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=C DL-AD\(2008\)035-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf-file=C DL-AD(2008)035-e)

Designing a desirable model of legislative initiative in Iranian legislative studies law

Zohre Haghpanahan *

Ahmad Habib nezhad **

Zahra Ameri***

Abstract: The Legislative initiative, as a legislative tool at the beginning and inside of the more comprehensive legislative process, is one of the essential issues in the legislative studies law and legislation. Unfortunately, unlike its final product, the law, Iran's legal system has not focused, consistent, and dynamic attention. Therefore, to clarify the importance of this issue and the need to pay more attention to it, based on the existing circumstances, the present study aims to design a desirable model of legislative initiative in Iran legislative studies law by identifying the principles and effective components. The qualitative research method and thematic analysis had used. The research's data were collected using semi-standard interviews with experts in the field of legislation, elected using the theoretical sampling method. Data were analyzed using the thematic analysis method in the thematic network. Finally, a conceptual model of network measurement had constructed. The qualitative research findings show that the design of the desired model of the legislative initiative includes four comprehensive themes: "comprehension of the concepts, fundamentals, rules and principles of the legislative initiative"; "Knowledge, expertise and scientific standards in the legislative initiative"; "

*. PhD Student, Islamic Azad University, Qom Branch. z.haghpanahan@gmail.com

** .Assistant Professor, Department of Public law, Faculty of Law and Political Science, Farabi Campus, University of Tehran.(Corresponding Author) drhabibnejad@ut.ac.ir

***.Assistant Professor, Faculty of Humanities, Bojnourd University. z.ameri@ub.ac.ir

“participation of citizens and utilizing from the mechanisms of civil society”; And is a “specific legislative policy”. In addition, to “validate” the themes and the constructed model, two methods of evaluating the validity of the communicative method and the audit method have been used. To “reliability,” two ways of reproducibility and transferability or generalizability have been used.

Keywords: Legislative initiative, Public Policy, legislative Drafting, Legislative Studies Law.