

# اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۷۱۳۹  
تیرماه ۱۳۹۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	خلاصه مدیریتی.....
۵	مقدمه.....
۷	۱. تصویری از ابتکار قانونگذاری در نظام قانونگذاری ایران.....
۸	۱-۱. اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه.....
۱۱	۱-۲. اختلال در ابتکار قانونگذاری در دوره‌های نهم و دهم.....
۱۶	۲. پیامدهای غلبه ابتکار قانونگذاری از طریق طرح.....
۱۶	۲-۱. کاهش کیفیت قانون.....
۲۰	۲-۲. اختلال در اجرای قانون.....
۲۲	۲-۳. اختلال در نظام مسئولیت و پاسخگویی.....
۲۳	۳. احتمال بیشتر ملاحظه لوازم اجرای احکام قانونی در صورت لایحه‌محوری.....
۲۴	۳-۱. قابلیت اجرا به‌مثابه یکی از ویژگی‌های قانون.....
۲۶	۳-۲. مؤلفه‌های انسجام قانونی.....
۲۸	۳-۳. بررسی موردی قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی.....
۳۵	۴. برخی از دلایل رویکرد طرح‌محور در قانونگذاری.....
۳۵	۴-۱. عدم اجرای تکالیف قانونی توسط دولت.....
۳۶	۴-۱-۱. طرح‌های مربوط به اصلاح ساختار و تشکیلات دولت.....
۳۹	۴-۱-۲. طرح‌های مربوط به ساماندهی بازار و ارتقای کیفیت خودرو.....
۴۶	۴-۲. تعلل در ارائه لوایح ضروری.....
۴۶	۴-۲-۱. لوایح مربوط به اصلاح نظام بانکداری.....
۴۸	۴-۲-۲. لوایح مربوط به اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم.....
۵۰	۴-۲-۳. لایحه مربوط به مدیریت تعارض منافع.....
۵۲	۴-۳. عدم برخورداری برخی لوایح از کیفیت مطلوب.....
۵۳	۴-۳-۱. لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت.....
۵۵	۴-۳-۲. لایحه تشکیل وزارتخانه‌های «رفاه و تأمین اجتماعی» و «کار و تعاون».....
۵۶	۴-۳-۳. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه.....
۵۷	۴-۴. عدم قابلیت نهادی برای تدوین لایحه.....
۶۴	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۶۹	منابع و مأخذ.....



## اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم

### خلاصه مدیریتی

بررسی کارنامه مجلس دهم نشان می‌دهد، برخلاف «اصل اولویت قانونگذاری از طریق لایحه» (قانونگذاری لایحه‌محور)، در این دوره نیز مانند دوره نهم، تعداد طرح‌های ارائه شده به مجلس به‌نحو چشمگیری بر تعداد لوایح پیشی گرفته است. بدین ترتیب، آسیب طرح‌محوری در ابتکار قانونگذاری، با سرعت و حدت، گریبانگیر نظام تقنینی ایران شده است. در مجلس نهم، از مجموع ۶۹۷ لایحه و طرح ثبت شده در وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس، ۴۸۰ طرح و در مقابل ۲۱۷ لایحه به مجلس تقدیم شد. بدین ترتیب، تعداد طرح‌های ارائه شده، بیش از دو برابر لوایح تقدیمی از طرف دولت بود. در مجلس دهم، مجموعاً ۷۳۳ طرح و لایحه به مجلس ارائه شد. با در نظر نگرفتن ۱۲ مورد طرح ارائه شده شورای عالی استان‌ها، از ۷۲۱ طرح ارائه شده نمایندگان و لایحه، ۴۹۳ مورد طرح و ۲۲۸ مورد لایحه بوده است. بدین ترتیب در دوره دهم نیز مانند دوره نهم، حدود ۷۰ درصد پیشنهادهای تقنینی، در قالب طرح ارائه شده است. در سال پایانی دوره دهم (۱۳۹۸)، چهارپنجم ابتکار تقنینی از طریق طرح صورت گرفته است؛ به بیان دیگر، به‌ازای هر چهار طرح ارائه شده، فقط یک لایحه به مجلس تقدیم شده است.

در پژوهش حاضر، با ذکر شواهد و نمونه‌های متعدد، وضعیت ترسیم شده به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل نظام قانونگذاری، نقد و بررسی شده و پیامدهای سوء غلبه قانونگذاری بر مبنای طرح، تبیین شده است. مدعای بسیار مهم و تعیین‌کننده این است که رعایت اصول قانونگذاری، به‌ویژه در مرحله تهیه پیش‌نویس قانون، در ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، بسیار بیشتر از ابتکار قانونگذاری از طریق طرح صورت می‌گیرد. تهیه پیش‌نویس قانون خوب، نیازمند بهره‌گیری از نیروی کارشناسی زبده و ساختار مناسب و از همه مهم‌تر، دسترسی و در اختیار داشتن آمار و اطلاعات لازم در قالب بانک‌های اطلاعاتی و ارزیابی‌های قابل اتکا از وضعیت موجود و ایدئال در هر حوزه است و الزامات پیش‌گفته، برای قوه مجریه به‌مراتب بیش از قوه مقننه، فراهم است.

ازسوی دیگر، پابندی و تعهد به قانونگذاری لایحه‌محور، می‌تواند به حل یکی از معضلات دیرین نظام قانونگذاری ما، یعنی عدم اجرای قانون، یا اجرای ناقص آن کمک کند. به‌نظر می‌رسد یکی از دلایل عمده عدم اجرای قانون به‌نحو بایسته توسط قوه مجریه، ناشی از عدم مشارکت دولت در تدوین پیش‌نویس و ارائه پیشنهادهای قانونی از طریق طرح است. احتمال اجرا و کیفیت اجرای هر قانون، تا حد زیادی به سازوکارهای

تهیه پیش‌نویس آن و چگونگی تعامل قوه مقننه با قوه مجریه بستگی دارد؛ چراکه تنها در صورت مشارکت مؤثر دولت، احتمال بیشتری می‌رود که مسائل مربوط به اجرا نیز در نظر گرفته شود.

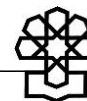
در چارچوب فرضیه «انسجام قانونی» که در مطالعات سیاستگذاری عمومی صورت‌بندی شده است، برای آنکه خروجی‌های قانون از قابلیت اجرا برخوردار باشند، در مرحله تهیه پیش‌نویس هر حکم قانونی، لوازم اجرا نیز باید پیش‌بینی شود؛ این لوازم عبارتند از: منابع انسانی، سازمانی و مالی کافی برای اجرا. در صورت پیش‌بینی چنین لوازمی - که گرچه لزوماً در حکم قانونی درج نشده، اما در مقدمه توجیهی یا در ضمن اسناد پشتیبان در مرحله تدوین پیش‌نویس ملاحظه شده است - می‌توان اولاً اجرا و ثانیاً، پاسخگویی مقام یا مقامات مجری را انتظار داشت.

برای نمونه، بررسی موردی «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) که براساس طرح به مجلس پیشنهاد شده بود، نشان می‌دهد الزامات انسجام قانونی در احکام آن، در موارد متعددی در نظر گرفته نشده است؛ الزاماتی از جمله اهداف روشن، منابع کافی، یکپارچگی سلسله‌مراتبی سازمان‌های مجری، قواعد تصمیم‌گیری سازمان‌های متکفل اجرا، تعهد سازمان‌های مجری به اهداف سیاست و مشارکت رسمی حامیان اهداف سیاست.

شواهد و نمونه‌های ذکر شده در این تحقیق، به معنای مقصر جلوه دادن مجلس در بروز یا حل معضلات و نابسامانی‌های امروز کشور از یک‌سو و تبرئه دولت از کاستی‌ها، ناهماهنگی‌ها و ناکارآمدی‌ها از سوی دیگر، نیست. به بیان روشن‌تر، فعل یا ترک فعل دولت در امور اجرایی و همچنین امور مقررات‌گذاری، یکی از عوامل اصلی گسترده‌تر شدن آسیب‌آبکار تقنینی از طریق طرح است.

توضیح اینکه عدم اجرای تکالیف قانونی توسط دولت (برای نمونه، خودداری از انجام تکالیف قانونی در اصلاح ساختار و تشکیلات و ارائه گزارش اجرای قوانین مهم چون قوانین برنامه توسعه و تحقق اهداف آنها)، یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های نمایندگان برای ارائه طرح‌های مکرر در موضوع مذکور است. نمونه دیگر، ارائه طرح‌های مربوط به ساماندهی بازار و ارتقای کیفیت خودرو (و اخیراً، ارائه «طرح ساماندهی بازار خودرو» و تصویب آن)، یکی دیگر از نمونه اقدامات مجلس در قالب ارائه طرح برای وادار کردن دولت به انجام تکالیفی است که پیش‌تر قوانین مختلفی راجع به آنها به تصویب رسیده است.

از دیگر رفتارهای دولت که واکنش نمایندگان را در قالب ارائه طرح برمی‌انگیزد، تعلل در ارائه لویحی برای تصویب یا اصلاح قانونی است که اجماع حداکثری برای ضرورت تصویب یا اصلاح آن در میان کارشناسان وجود دارد. برای مثال، تأخیر قابل توجه و تحقق نیافتن وعده‌های مکرر اعضای دولت مبنی بر ارائه فوری «لایحه قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» و «لایحه قانون بانکداری»، درنهایت نمایندگان را بر آن داشت تا «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» را ارائه کنند. همچنین عدم ارائه لایحه یا لویحی مربوط به اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم نیز از دیگر نمونه‌های قابل توجه در



این خصوص است که به ارائه «طرح الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم (مقابل با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن)» در شهریورماه ۱۳۹۷ منجر شد.

عدم کیفیت برخی لوایح نیز از دیگر عوامل تشدیدکننده پدیده طرح‌محوری در نظام تقنینی است. برای نمونه، دولت در «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت»، پیشنهاد تشکیل وزارت بازرگانی را در خرداد ۱۳۹۶ مطرح کرده بود. در همین لایحه، انفکاک امور راه و حمل‌ونقل از وزارت راه و شهرسازی نیز پیش‌بینی شده بود، اما برخلاف عنوان کلان‌نگر لایحه مذکور، این لایحه با مقدمه توجیهی یک پاراگرافی (۱۰ سطری) و در قالب هفت ماده تنظیم شده بود و به دلیل عدم کیفیت لازم، لایحه با مقدمه توجیهی یک پاراگرافی (۱۰ سطری) و در از طریق ارائه «طرح تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی» - با هماهنگی و مساعدت دولت - پیگیری شد که در نهایت، این تدبیر نیز به نتیجه نرسید و طرح مذکور از دستور کار مجلس خارج شد. از دیگر شواهدی که می‌توان برای ارائه لوایح بی‌کیفیت و بدون کار کارشناسی توسط دولت مطرح کرد، سیر ارائه و در نهایت استرداد لایحه‌ای با عنوان «لایحه تشکیل وزارتخانه‌های «رفاه و تأمین اجتماعی» و «کار و تعاون» است.

ضعف قابلیت نهادی برای تدوین لایحه، یکی دیگر از عواملی است که سبب کم‌تعداد بودن لوایح ارائه شده دولت به مجلس است. گرچه کم‌تعداد بودن لوایح به‌خودی‌خود، پدیده قابل انتقادی نیست، اما نکته این است که قلت لوایح و کم‌کاری و تعلل دستگاه‌های مربوط دولت برای تدوین لوایح ضروری، از طریق ارائه طرح توسط نمایندگان - و در مواردی نیز با نظر مساعد و همدلی دولت - جبران می‌شود. به‌نظر می‌رسد در نهادهای ستادی و بدنه دولت، هماهنگی و انسجام لازم برای اجماع در تصمیم‌گیری و تبدیل تصمیمات اتخاذ شده به لایحه، با موانع و چالش‌های پرشماری مواجه است. در واقع، یکی از دلایل معدود بودن لوایح تقدیمی به مجلس و تأخیر و تعلل بسیار در تقدیم برخی لوایح مهم، فقدان قابلیت نهادی برای ایجاد هماهنگی در ترجیحات و نظرات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های متعدد ذی‌ربط و ذی‌نفع در موضوع مورد تصمیم‌گیری است. این ناهماهنگی و عدم انسجام، علاوه بر آنکه تأثیرهای آسیب‌زا برای محیط‌های اقتصادی، اجتماعی و... دارد، به کیفیت لوایح ارائه شده نیز آسیب می‌رساند. نمونه قابل توجه در این خصوص، فرایند تقنینی مربوط به اصلاح ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی در خصوص ساماندهی نظام مجوزهای کسب‌وکار است. بدین شرح که برخلاف نظر کارشناسان، بخشی از دولت اصرار بر اصلاح قانون به‌منظور اجرای تکالیف پیشین داشت، اما به هر دلیل، امکان تدوین لایحه در دولت مهیا نبود. یکی از عمده‌ترین دلایل این امر، مخالفت شدید بخش‌های دیگری از دولت - برای نمونه، وزارت صنعت، معدن و تجارت، و همچنین وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - با مفاد اصلاحی ارائه شده بود. بر این اساس، پیشنهادهای مفصل و کلی دستگاه مربوطه دولتی، به لایحه‌ای که پیش‌تر برای اصلاح ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی به مجلس ارائه شده بود، ضمیمه شد و در نهایت، با ایراد شورای نگهبان (مغایرت با اصل هفتم و چهارم

(۷۴) قانون اساسی) مواجه شد. اما در اقدام غیراصولی دیگر، احکام مذکور در قالب طرحی جدید («طرح اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن») به مجلس ارائه شد و کمتر از یک ماه، به تصویب رسیده و برای تأیید به شورای نگهبان ارسال شد. در مجموع، نتیجه اقدامات انجام گرفته در خصوص لایحه و طرح مذکور، به تصویب مصوبه‌ای در مجلس انجامید که در صورت تأیید شورای نگهبان و تبدیل آن به قانون، به دلیل عدم هماهنگی و عدم ملاحظه نظر دستگاه‌های مربوط در دولت، قابلیت اجرایی نخواهد داشت.

در این پژوهش، تلاش شده دلایل و شواهد متقن برای اتخاذ پیش فرض ضرورت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، تبیین شود. روایت‌ها و توضیحات مستند و مستدل در این تحقیق، نشانگر آن است که قوای مقننه و مجریه در آسیب‌های وارد شده به نظام قانونگذاری، هم قصور و تقصیر، و هم مسئولیت مشترک دارند.

به نظر می‌رسد بخش عمده دلایل شکل‌گیری وضعیتی که با عنوان اختلال در ابتکار قانونگذاری توصیف شده، به مختل شدن و آسیب دیدن روابط قوا و عدم تعامل آنها در چارچوب اصول قانون اساسی باز می‌گردد. خدشه‌دار شدن روابط و تعامل قوا، ظرفیت‌های نهادی آنها را نیز تضعیف خواهد کرد. نمونه تمام‌عیار آن، کاهش ظرفیت نهادی قانون و قانونگذار در نظام حقوق اساسی ایران امروز است که به باور بسیاری از صاحب‌نظران، کارکرد قانون و جایگاه قانونگذار را با چالش‌هایی جدی مواجه ساخته است. کارکرد مؤثر قوای حکومتی، نه فقط به برخورداری آنها از ویژگی‌هایی از قبیل کارآمدی، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در هریک از آنها بستگی دارد، بلکه نیازمند ویژگی‌هایی است که به روابط و تعاملات آنها برای اعمال شایسته حکمرانی به‌طور کلی، باز می‌گردد. به بیان دیگر، یا همه اجزای حکمرانی به‌درستی کار می‌کنند، یا هیچ‌یک به کار کردن به‌نحو کارآمد و شایسته قادر نیستند. اختلاف‌ها و ناهماهنگی‌های عمیق و پرحاشیه میان قوای حکومتی، و در موضوع مورد بحث، ابتکار قانونگذاری، برای کشور و شهروندان، به‌شدت فرصت‌سوز و هزینه‌زا خواهد بود و به تضعیف حاکمیت قانون در کشور خواهد انجامید. یکی از مصادیق این اختلال و ناهماهنگی، عملکرد «شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه» (شورای سران) است که می‌تواند به‌عنوان یکی از عوامل تعلل و کاهش انگیزه دولت در ارائه لوایح مورد نیاز کشور تلقی شود (به‌گونه‌ای که در سال آخر مجلس دهم نسبت ارائه لایحه به طرح در ابتکار قانونگذاری، یک به چهار بوده است)؛ چرا که از یک سو، دولت با وجود شورایی با سطح اختیارات عالی «شبه‌تقنینی»، ضرورت یا نیازی به تدوین لوایح مهم و راهبردی احساس نمی‌کند، زیرا نیازهای قانونی خود را عمدتاً از طریق مصوبات شورای مزبور پیگیری نموده است؛ و از سوی دیگر، مجلس نیز انگیزه‌ای برای مطالبه از دولت در خصوص ارائه لوایح ضروری ندارد.

نکته پایانی اینکه لازمه رعایت اصل اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، محدود کردن یا تضییع حدود اختیارات نمایندگان مجلس و به‌طور کلی قوه مقننه - به‌نحوی که در قانون اساسی



پیش‌بینی شده - نیست. قانونگذاری و نظارت، دو مقوله از صلاحیت‌ها و اختیارات نمایندگان مجلس و قوه مقننه است. علاوه بر این، طبعاً بخشی از امور نظارتی مجلس، نه فقط با اعمال ابزارهای نظارتی، بلکه با قانونگذاری صورت می‌گیرد. نکته مهم این است که کارکرد قانونگذاری مجلس نیز، ترجیحاً و موکداً باید در قالب رسیدگی به لوایح دولتی صورت پذیرد، نه ارائه طرح. مجلس باید از همه ابزارهای نظارتی خود به‌منظور ترغیب یا در مواردی، وادار کردن دولت به ارائه لوایح ضروری، استفاده کند. گرچه در مواردی نیز برای اعمال نظارت مؤثر بر عملکرد دولت، چاره‌ای جز تصویب قانون نیست، اما این اقدام باید پس از اعمال مجذاته و پیگیرانه ابزارهای نظارتی و متعاقب آن، تدوین یک پیش‌نویس قانونی باکیفیت و قابل اجرا، با در نظر گرفتن مؤلفه‌های هماهنگی و انسجام نهادی، صورت پذیرد.

### مقدمه

با پایان دوره دهم قانونگذاری، آسیب‌شناسی عملکرد مجلس شورای اسلامی در ایفای کارکردهای قانونگذاری و نظارت و چاره‌اندیشی برای کارآمدی بیشتر آن، بیش از گذشته ضروری به‌نظر می‌رسد. برخی از ضعف‌ها و ناکارآمدی‌های مربوط به قانونگذاری را می‌توان به‌شرح زیر خلاصه کرد:

**نخست:** همچون دوره‌های گذشته تقنینی، حجم انبوهی از قوانین به تصویب رسیده‌اند که بسیاری از آنها، حاوی اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌هایی به قوانین موجود بوده‌اند، اما با نگاهی به سابقه تقنینی هریک از قوانین، کمتر اثری از گزارش‌های توجیهی برای ارزیابی پیشینی و پسینی تأثیرات هر طرح یا لایحه بر محیط اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، زیست‌محیطی و... وجود دارد. به همین ترتیب، انواع تأثیرات مفاد قانونی مصوب (پسینی) و همچنین ارزیابی اجرای قانون نیز به‌جز در مواردی توسط مرکز پژوهش‌های مجلس، به‌طور نظام‌مند صورت نمی‌گیرد.

**دوم:** برخلاف اصول قانونگذاری، در دوره دهم نیز مانند دوره نهم، تعداد طرح‌های ارائه شده به مجلس به‌نحو چشمگیری بر تعداد لوایح پیشی گرفت. در پی این رویه، آسیب طرح‌محوری در ابتکار قانونگذاری، با سرعت و حدت، گریبانگیر نظام تقنینی ایران شده است؛ به‌طوری که در روزهای پایانی دوره دهم، انبوهی از طرح‌ها در انتظار طی تشریفات رسیدگی در کمیسیون‌ها و صحن قرار دارند و در بین آنها، معدودی از لوایح نیز به چشم می‌خورد. این رویه - که شرح و نقد آن، موضوع گزارش حاضر است - آسیب‌هایی جدی به کیفیت فرایند قانونگذاری وارد می‌کند، به‌طوری که به تنهایی می‌تواند به انحراف نظام قانونگذاری از کارکرد اصولی خود منجر شود.

**سوم:** اجرای قوانین مصوب، همچنان یکی از دغدغه‌های اصلی قانونگذاران و سیاستگذاران است. قوه مجریه در عمل، چندان تمایل و انگیزه‌ای برای اجرای قوانینی که عمدتاً با ابتکار نمایندگان (طرح) به قانون تبدیل شده‌اند، نشان نمی‌دهد و اعمال ابزارهای نظارتی، همچون سؤال و استیضاح نیز گرهی

از این معضل نگشوده است. بدین ترتیب، اراده قانونگذار از تصویب قوانین، محقق نشده است. وضعیتی که ترسیم شد، نشانگر مبتلا بودن نظام قانونگذاری ایران به آسیب‌هایی است که کاهش یا ترمیم آنها، نیازمند اعمال تدابیر بایسته است. در این نوشتار، غلبه ابتکار قانونگذاری از طریق طرح، یکی از آسیب‌های اصلی و بنیادین نظام قانونگذاری ایران، شناسایی شده است و توضیح داده شده که اجرای مؤثر ارزیابی تأثیرات قانون، منوط به ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه و به‌طور کلی، ترمیم و بازسازی روابط و تعامل قوای مقننه و مجریه در فرایند قانونگذاری است.

در پژوهش حاضر، از روش‌های مختلفی با استفاده از منابع موجود بهره برده شده است:

**اول:** یکی از روش‌های تحقیقی که در این پژوهش به کار بسته خواهد شد، روش «استنتاج علی»<sup>۱</sup> است. روابط علی در حوزه تحلیل‌های اجتماعی، شامل «اعمال فردی، اعمال جمعی، ساختارهای اجتماعی، فعالیت دولت، اشکال مختلف سازمانی، نظام‌ها، ارزش‌ها، انجای تجلیات فرهنگی، روابط اجتماعی و... نظایر اینها می‌شوند».<sup>۲</sup> در تبیین علی، پژوهشگر از صرف توصیف پدیده مورد بررسی فراتر می‌رود و تلاش می‌کند رابطه غالباً علی و معلولی میان متغیرها را کشف کند.<sup>۳</sup> به نظر می‌رسد به کارگیری این روش در موضوعات مربوط به مطالعات قانونگذاری، بسیار مفید باشد؛ چراکه مطالعات مذکور، حاوی مؤلفه‌هایی بین‌رشته‌ای و متأثر از محیط حقوقی، سیاسی، اقتصادی و... هستند. روش استنتاج علی در این پژوهش، به‌ویژه برای تبیین رابطه علی میان کیفیت ابتکار قانونگذاری (از طریق لایحه یا طرح) و پدیده‌هایی از جمله عدم اجرای قانون یا تضعیف حاکمیت قانون، به کار بسته شده است.

**دوم:** موردکاوی اسناد قانونگذاری در این تحقیق، بیشتر متمرکز بر قوانین مصوب و همچنین لوایح و طرح‌های ارائه شده و اعلام وصول شده در مجلس دهم و به‌طور خاص، سال پایانی دوره دهم قانونگذاری (۱۳۹۸) است. البته به فراخور مباحث مطرح شده، به قوانین، لوایح و طرح‌ها در دوره‌های دیگر تقنینی نیز پرداخته خواهد شد.

این پژوهش، با رویکرد «مسئله‌محور»<sup>۴</sup> تدوین شده است. این رویکرد، در مقابل رویکرد «راه‌حل‌محور»<sup>۵</sup> قرار می‌گیرد که بدون توجه کافی به خود مسئله، زمینه‌ها و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده آن، در پی حل مسئله است<sup>۶</sup> و البته در این تلاش نیز ناکام می‌ماند. در رویکرد مسئله‌محور، «فرایند ساختن مسئله» از اهمیت بسزایی برخوردار است و «مستلزم گردهم آوردن عوامل اصلی تغییر برای

1. Causal Inference

۲. به نقل از: حسن وکیلان، «اهمیت روش استنتاج علی در دانش حقوق اساسی تطبیقی»، تحقیقات حقوقی، شماره ۷۷، بهار ۱۳۹۶، ص ۱۲۱.

۳. همان.

4. Problem – Driven Approach

5. Solution – Driven

۶. این رویکرد، یکی از اجزای رویکردی با عنوان «رویکرد انطباق تکرارشونده مسئله‌محور» (PDIA)، که در این اثر تشریح شده است: مت اندروز، لنت پریچت و مایکل وولکاک، *توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل*، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۸، صص ۲۰۷-۲۱۸.





پاسخ دادن به پنج پرسش است: «مسئله چیست؟»، «چرا اهمیت دارد؟»، «برای چه کسانی اهمیت دارد؟»، «چه کسی باید بیشتر مراقبت کند؟»، و «چگونه با آنها ارتباط برقرار کنیم تا توجه بیشتری به مسئله بکنند؟»<sup>۱</sup> در این راستا، تلاش خواهد شد مسئله اختلال در ابتکار قانونگذاری (غلبه طرح‌ها بر لوائح) به‌طور مستدل و مستند، توضیح داده شود و آسیب‌های وارده بر نظام قانونگذاری از این حیث، تشریح شود. جدی گرفتن این اختلال و بررسی دقیق‌تر ابعاد آن در نهادهای پژوهشی و سیاستگذاری مربوط، می‌تواند تدابیر ضروری برای ترمیم و اصلاح آن را در دستور کار قوای مقننه و مجریه قرار دهد. در نوشتار حاضر، پس از بخش مقدماتی، قاعده اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه با توجه به نظرات برخی صاحب‌نظران و دلایل موجهه آن و همچنین تجربیات برخی نظام‌های قانونگذاری در این موضوع، توضیح داده خواهد شد؛ در ادامه، اختلال در ابتکار قانونگذاری در دوره‌های نهم و دهم، با تأکید بر فرایند ابتکار قانونگذاری در سال ۱۳۹۸، شرح داده شده است. سپس، پیامدهای سوء ابتکار قانونگذاری از طریق طرح در نظام قانونگذاری ایران، ذیل عناوین کاهش کیفیت قانون، اختلال در اجرای قانون و اختلال در نظام مسئولیت و پاسخگویی تشریح خواهد شد. در گفتار بعد، استدلال‌هایی به‌نفع این ادعا که در صورت ابتکار تقنینی از طریق لایحه، احتمال بیشتری برای ملاحظه لوازم اجرای احکام قانونی وجود دارد، بیان خواهد شد. به این منظور، ابتدا قابلیت اجرا به‌عنوان یکی از ویژگی‌های قانون، شرح داده شده و سپس مؤلفه‌های فرضیه «انسجام قانونی» با استفاده از ادبیات سیاستگذاری عمومی، توضیح داده شده است. در آخر، «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) در پرتو مؤلفه‌های پیش‌گفته، ارزیابی شده است. در بخش بعد، دلایل رویکرد طرح‌محور در قانونگذاری در چهار عنوان به این شرح دسته‌بندی شده‌اند: اول: عدم اجرای تکالیف قانونی توسط دولت؛ دوم: تعلل در ارائه لوائح ضروری؛ سوم: کیفیت نازل برخی لوائح؛ و چهارم: عدم قابلیت نهادی برای تدوین لایحه. در هر یک از عناوین گفته شده، طرح‌ها، لوائح و قوانین متعددی به‌عنوان نمونه، ذکر و به لحاظ شکلی و تشریفاتی، نقد و بررسی شده‌اند. در پایان، مباحث ارائه شده جمع‌بندی و نکاتی به‌عنوان نتایج و دستاوردهای تحقیق، تصریح شده است.

### ۱. تصویری از ابتکار قانونگذاری در نظام قانونگذاری ایران

یکی از آسیب‌هایی که به‌ویژه از ابتدای دوره تقنینی نهم (مقارن با دولت یازدهم) گریبانگیر نظام قانونگذاری ایران شده است، پیشی گرفتن چشمگیر تعداد طرح‌ها بر لوائح و کم‌تعداد بودن لوائح تقدیمی به مجلس است. این امر سبب شده که یکی از واکنش‌های مجلس، ارائه طرح‌های متعدد در خصوص موضوعاتی باشد که اصولاً، ابتکار قانون در خصوص آنها باید از طریق لایحه صورت گیرد. این وضعیت، دلایل متعددی دارد؛

یکی از مهم‌ترین آنها، اختلال در تعامل و روابط دولت و مجلس است. روابط قوای مجریه و مقننه در ایران، به‌ویژه در سال‌های اخیر، در سطحی پایین قرار داشته و وضعیت به‌گونه‌ای است که قوه مجریه ترجیح می‌دهد از ارائه لایحه به مجلس خودداری کند و حتی در موارد متعدد، محتوای مطلوب خود را از طریق مذاکره با برخی نمایندگان و کمیسیون‌های مجلس، از طریق طرح به مجلس تقدیم کند. سواى آنکه دلایل این خودداری چیست،<sup>۱</sup> ضروری است وضعیت جاری اصلاح شود و با اعمال تدابیری، دولت به ریل مشارکت فعالانه در فرایند قانونگذاری باز گردد. در ادامه، به بررسی آماری ابتکار تقنینی پرداخته و آسیب‌هایی که تداوم رویه جاری در پی دارد، شرح داده خواهد شد.

### ۱-۱. اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه

صاحب‌نظران بسیاری معتقدند «در بیشتر کشورها در ظاهر قاعده ۹۰ درصد حاکم است»<sup>۲</sup>؛ به این معنا که در عمل ۹۰ درصد از قوانین لازم‌الاجرا، حاصل ۹۰ درصد پیشنهادهای تقنینی قوه مجریه (لایحه) است. علاوه بر این، قوه مجریه ۹۰ درصد آنچه را که می‌خواهد به‌دست می‌آورد. این قاعده آنچنان در برخی کشورها اعمال می‌شود که توفیق چشمگیر قوه مجریه در تبدیل لایحه به قانون، به ۱۰۰ درصد نیز نزدیک شده است.<sup>۳</sup> بدین ترتیب، در بسیاری از کشورها، معمولاً ابتکار قانون برعهده قوه مجریه است و نقش قوه مقننه به‌مثابه یک کل، به‌قبول یا رد پیشنهاد محدود شده است؛ به‌نحوی که «اغلب در آغاز، حداقل ۶۰ درصد دستورکار قانونگذاری را دولت پیشنهاد می‌کند و دست کم ۸۰ درصد پیشنهادهای آن به تصویب می‌رسد... تقریباً ۸۰ درصد همه مصوبات قانونی مجلس را لوایح دولتی تشکیل می‌دهد».<sup>۴</sup>

مطالعات متعددی نشان داده است که اغلب کشورهای توسعه‌یافته، دارای نظام قانونگذاری لایحه‌محور با نسبت‌های مختلف هستند و دولت، واجد جایگاه مسلطی در ابتکار قانونگذاری است. برای مثال، در کانادا از ۲۹۰ قانون تصویب‌شده در سال ۲۰۱۴، ۲۶۸ پیشنهاد در قالب لایحه مطرح و تصویب شده است (سهم ۹۲ درصدی از قوانین مصوب).<sup>۵</sup> در مجلس بلغارستان نیز در سال ۲۰۰۰، ۷۳ درصد از ۱۰۱ پیشنهاد تصویب‌شده را در قالب لایحه قوه مجریه ارائه داده است. در استرالیا، از ۲۰۳ قانون تصویب‌شده در مجلس نمایندگان در سال ۲۰۱۳، ۱۸۴ پیشنهاد در قالب لایحه بوده است (سهم ۹۰ درصدی لوایح از قوانین مصوب).

۱. دلایلی مانند نگرانی از تغییرات بنیادین و ماهوی لایحه پیشنهادی در سیر رسیدگی در کمیسیون‌ها و صحن، فضای تنش‌آلود و مبتنی بر رقابت غیرسازنده قوا، و ناتوانی یا عدم قابلیت دولت در فرایند تهیه لایحه.

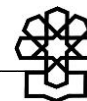
۲. دیوید ام. اولسون، *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری: دیدگاهی مقایسه‌ای*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۲۰۷.

۳. دیوید ام. اولسون و فیلیپ نورتون، «قوه مقنن در گذار دمکراتیک»، در حسن وکیلان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۱۴۹.

۴. به نقل از: اولسون، پیشین، ص ۱۲۴.

۵. ر. ک. احمد مرکزالمیری و سعید عطار، «آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری»، *مجلس و راهبرد*، سال بیست‌وپنجم، شماره نودوشش، زمستان ۱۳۹۷، صص ۲۲۱-۲۱۹؛ مقاله مذکور، نسخه تکمیل‌شده و به‌روز شده گزارش پژوهشی است که با مشخصات زیر منتشر شده است:

احمد مرکزالمیری و محمدباقر پارسا، «اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار و دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۳۰۲، خرداد ۱۳۹۲.



همچنین مطالعات رایبسنون<sup>۱</sup> نیز نشانگر آن است که مشارکت پارلمانی در پیشنهاد قوانین در سراسر جهان، همراه با اصلاحات قانونی، تقریباً ۲۰ درصد کل قوانین تصویب شده را شامل می‌شود.<sup>۲</sup>

دلایل متعددی برای وضعیت پیش‌گفته ارائه شده است؛ از جمله اینکه قوای قانونگذار اغلب فاقد تخصص و مهارت فنی برای تهیه پیش‌نویس قانون هستند. این نگرانی و دغدغه راجع به قوای مقننه، حتی در طلیعه شکل‌گیری پارلمان به‌معنای امروزی نیز مطرح شده است. برای نمونه، جان استوارت میل<sup>۳</sup> به‌صراحت استدلال می‌کرد که «مجلس قانونگذاری جای مناسبی برای تهیه پیش‌نویس قانون نیست. نمایندگان پارلمان اغلب تخصص تهیه پیش‌نویس قانون یا اصلاحیه‌های آن را ندارند. علاوه بر این، رویه‌های پارلمانی، مناسب ضرورت‌های تهیه پیش‌نویس با کیفیت قانون نیست. نارضایتی از نقش تقنینی پارلمان ناظر بر کند بودن، ناکارآمدی رویه‌های پارلمانی و متراکم بودن دستور کار پارلمان است».<sup>۴</sup> اولسون در این باره می‌نویسد: «آماده‌سازی طرح‌های نمایندگان بسیار دشوارتر از تهیه لوایح دولتی است. کابینه، کنترل سازمان‌هایی را در دست دارد که کارگزاران کشوری متخصص در آنها عهده‌دار تهیه لوایح هستند. کار آنها هر اندازه هم که ناقص به‌نظر می‌رسد... از کارکنانی برخوردارند که در مقایسه با یکایک نمایندگان مجلس، به‌مراتب پرشمارتر و برای آماده‌سازی لوایح مهیاترند».<sup>۵</sup>

سیر تاریخی و مؤلفه‌های آنچه نورتون سبب «به حاشیه رانده شدن قوای قانونگذاری» توصیف می‌کند، در کشورها و نظام‌های سیاسی، قابل تبیین و تحلیل است. برای مثال، در نظام بریتانیا، نظام حزبی قوی، در نهایت به محدود شدن فعالیت‌های شخصی و خارج از حزب نمایندگان منجر شد. چرا که احزاب، پیروزی خود را مدیون رأی‌دهندگان بودند و تداوم پیروزی احزاب نیز به توانایی آنها در تحقق وعده‌هایی بود که به رأی‌دهندگان داده بودند. تحقق وعده‌ها نیز به‌نوبه خود، به وفاداری احزاب درون قوای قانونگذاری وابسته شد. نتیجه این فرایند آن بود که فضا برای فعالیت‌های مستقل اعضای حزب منتخب در قوای قانونگذاری، بسیار محدود شد و احزاب بر فرایندهای انتخاباتی و پارلمانی مسلط شدند.<sup>۶</sup>

علاوه بر این، صنعتی شدن، به گسترش اتحادیه‌های کارگری و دیگر گروه‌های سازمان‌یافته و در مجموع، به تخصصی شدن جامعه منجر شد؛ «با بزرگ‌تر و تخصصی‌تر شدن چنین گروه‌هایی، سیاست‌های دولت نیز به‌سوی تخصصی شدن پیش رفت. هرچه سیاست‌های دولت تخصصی‌تر شد، اتکای دولت به گروه‌ها برای اخذ مشاوره و اطلاعات و نیز همکاری در تحقق آن سیاست‌ها افزایش یافت». همچنین وزارتخانه‌های دولتی، بخشی

1. W.H. Robinson

۲. به نقل از: لایلا زرشکن‌عابد، *ارزیابی تأثیرات قانون (ایزاری برای قانونگذاری بهتر)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷، ص ۱۵۰. توضیح این نکته ضروری است که در پژوهش حاضر، همچون دیگر آثار راجع به مقایسه طرح‌ها و لوایح، صرفاً به بررسی کمی اکتفا شده است. این در حالی است که در این خصوص، مطالعات کیفی درخصوص محتوای طرح‌ها و لوایح ارائه‌شده نیز مفید و راهگشاست.

3. John Stuart Mill (1806-1873).

۴. کوئن جی. مویل، «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، در: حسن وکیلان (ترجمه و تألیف)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰، ص ۲۷۸.

۵. اولسون، پیشین، ص ۱۲۵.

۶. فیلیپ نورتون، «پارلمان در یک نگاه»، در: وکیلان (ترجمه و تألیف)، ص ۱۱۳.

از ضوابط مندرج در سیاست‌های عمومی را پس از مشورت با گروه‌های ذی‌نفع مؤثر، تدوین کرده و برای تصویب به پارلمان تقدیم کردند. به‌طور معمول، می‌توان گفت پارلمان فاقد اراده سیاسی لازم برای به چالش کشیدن مفاد ارائه شده از سوی دولت است؛ چراکه همواره یک اکثریت حزبی وجود دارد که آن مقررات را به تصویب برساند. همچنین ممکن است منابع مالی و اطلاعاتی لازم برای به چالش کشیدن مفاد ارائه شده وجود نداشته باشد و در نتیجه، مفاد مذکور به قانون تبدیل می‌شود.<sup>۱</sup>

رایبسون در این باره چنین استدلال می‌کند که امروزه با تحولات حوزه فناوری اطلاعات، همراه با تغییر نقش احزاب سیاسی، سازمان‌های غیردولتی و حضور قدرتمند و پررنگ رسانه‌های جمعی، قانونگذاری نیز همچون دیگر شئون حکمرانی، بسیار پیچیده شده است و همین پیچیدگی، موقعیت دولت را در این وضعیت تقویت می‌کند؛ چراکه دولت به‌عنوان یک بازیگر عمومی و اصلی، به‌مراتب دانش و تخصص حقوقی بیشتری نسبت به آنچه که پارلمان‌ها تاکنون داشته‌اند، در اختیار دارند. به این ترتیب، در مجموع، «تعداد بسیار کمی از پارلمان‌ها، پیشنهادهای جامع قانونگذاری مطرح می‌کنند. اکثر آنها به‌سادگی فقط پیشنهاد دولت را اصلاح کرده و یا قوه مجریه را برای ارائه پیشنهادهایی در حوزه‌های معین راهنمایی می‌کنند».<sup>۲</sup> در چنین حالتی است که برخی ناظران حتی پیش‌بینی می‌کنند پارلمان‌ها، کمتر به فرایند تهیه پیش‌نویس قانون خواهند پرداخت؛ بلکه مجبور خواهند بود تا بیشتر بر توانمندسازی یا تقویت نقش کنترلی‌شان و همچنین افزایش ظرفیت‌هایشان برای نظارت مؤثرتر تمرکز کنند و در صورت امکان و در چارچوب صلاحیت‌های خود، طی این فرایند نظارتی، گزینه‌های سیاستی جایگزین ارائه دهند.<sup>۳</sup>

بر اساس دلایل پیش‌گفته، در اغلب نظام‌های سیاسی پارلمانی، نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی و حتی نظام‌های ریاستی، متون در دستور کار پارلمان‌ها، در نهادهای وابسته به قوه مجریه تدوین و تنظیم می‌شود. برای نمونه، در نظام پارلمانی انگلستان، دولت، هم دستور کار و هم تصمیمات تصمیم‌های نهایی پارلمان را تحت کنترل دارد و این امر را از طریق اکثریت حزبی پشتیبان دولت انجام می‌دهد. کابینه، برنامه کار پارلمان را تعیین می‌کند و تصمیم می‌گیرد که وقت پارلمان، برای تصویب کدام لوایح صرف شود.<sup>۴</sup> در نظام ریاستی آمریکا نیز که در ظاهر، استثنایی بر قاعده کنترل در بست کابینه بر چگونگی صرف وقت، دستور کار و تولیدات پارلمان در عرصه قانونگذاری است، کم‌وبیش رویه پیش‌گفته اعمال می‌شود؛ بدین ترتیب که طبق رویه متداول، مراحل مقدماتی تدوین پیش‌نویس قانون، در کمیسیون‌های کنگره طی می‌شود و لوایح تنظیم‌شده را باید یکی از اعضای کنگره ارائه کند. اما در عمل، بیشتر پیش‌نویس‌هایی که رئیس‌جمهور به کنگره می‌فرستد، در سازمان‌های قوه مجریه تهیه و تدوین شده است و به‌ویژه ستاد مشاوران رئیس‌جمهور، در تهیه پیشنهادهای اصلی برای کنگره نقش ایفا می‌کند.<sup>۵</sup>

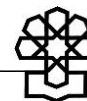
۱. همان، صص ۱۱۵-۱۱۴.

۲. ویلیام اچ. رابینسون، معرفت و قدرت: پیوند ضروری میان پژوهش و کار قانونگذاری، ترجمه رضا جلالی، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، صص ۱۶-۱۵.

۳. همان.

۴. اولسون، پیشین، ص ۱۲۲.

۵. همان، صص ۱۲۷ و ۱۴۰؛ در ادامه، توجیحات اولویت قوه مجریه در ابتکار تقنینی، بیشتر توضیح داده خواهد شد.



## ۲-۱. اختلال در ابتکار قانونگذاری در دوره‌های نهم و دهم

بررسی آماری لوایح، طرح‌ها و قوانین مصوب در دوره‌های اول تا دهم مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد در مجموع، ۳۱۰۴ قانون به تصویب رسیده و از این تعداد، ۲۱۴۴ مورد (۶۹ درصد) لایحه و ۹۶۰ مورد (۳۱ درصد) طرح بوده است. از حیث اعمال قاعده قانونگذاری از طریق لایحه، مجلس دوم با سهم بیش از ۸۱ درصدی لوایح از کل قوانین تصویب‌شده، بهترین عملکرد و مجلس نهم با ۵۲ درصدی لوایح از کل قوانین تصویب‌شده، بدترین عملکرد را داشته‌اند.<sup>۱</sup> در جدول ۱ و نمودار ۱، تصویر قانونگذاری بر مبنای لوایح و طرح‌ها در ۱۰ دوره تقنینی قید شده است.

جدول ۱. سیمای قانونگذاری در ۱۰ دوره مجلس شورای اسلامی

دوره تقنینی	مجموع قوانین	لوایح تبدیل شده به قانون	طرح‌های تبدیل شده به قانون	درصد لوایح	درصد طرح‌ها
اول	۳۷۰	۲۷۹	۹۱	۷۵	۲۵
دوم	۳۱۶	۲۵۸	۵۸	۸۲	۱۸
سوم	۲۵۶	۱۳۶	۱۲۰	۵۳	۴۷
چهارم	۳۴۲	۲۲۹	۱۱۳	۶۷	۳۳
پنجم	۳۵۹	۲۵۰	۱۰۹	۷۰	۳۰
ششم	۳۹۶	۳۰۸	۸۸	۷۸	۲۲
هفتم	۳۳۳	۲۳۴	۹۹	۷۰	۳۰
هشتم	۳۴۹	۲۳۳	۱۱۶	۶۷	۳۳
نهم	۱۹۷	۱۰۴	۹۳	۵۳	۴۷
دهم	۱۸۶	۱۱۳	۷۳	۶۱	۳۹
مجموع	۳۱۰۴	۲۱۴۴	۹۶۰	۶۹	۳۱

مأخذ: مجلس شورای اسلامی، فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، تهران: اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، ۱۳۶۵، ۱۳۶۹، ۱۳۷۴، ۱۳۷۷، ۱۳۷۹، ۱۳۸۴، ۱۳۸۷؛ وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (سامانه قوانین).

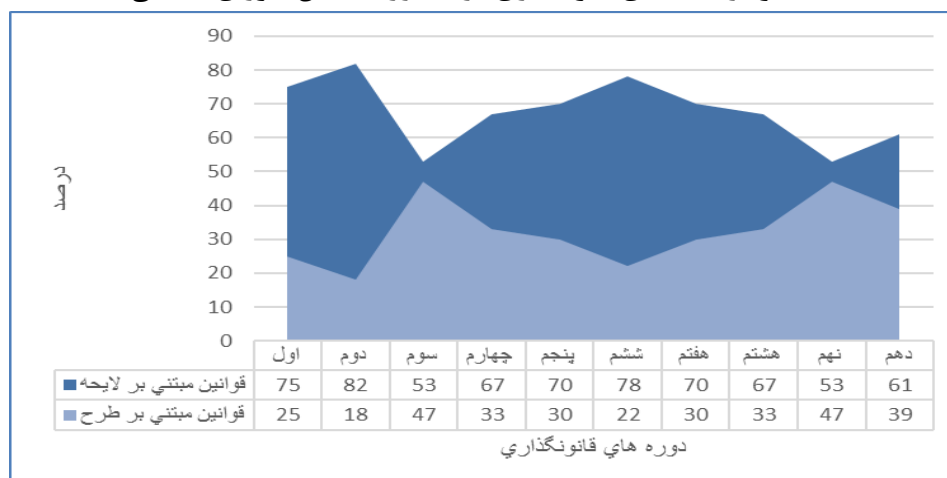
- یافته‌های تحقیق؛ برگرفته از: وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (بخش سامانه قوانین، طرح‌ها و لوایح)؛ به آدرس اینترنتی:

[https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft)

- معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، گزارش عملکرد مجلس دهم.

۱. مرکزالمبیری و عطار، پیشین، صص ۲۲۲-۲۲۳؛ مأخذ آمار مذکور، مجله‌های «فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی» است که اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس در خصوص هر دوره تقنینی منتشر کرده است. وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس، دیگر مأخذ استفاده شده است.

نمودار ۱. سیمای قانونگذاری در ۱۰ دوره مجلس شورای اسلامی



چنانکه در جدول ۱ و نمودار ۱ آمده است، از مجموع قوانین مصوب در ۱۰ دوره قانونگذاری، به‌طور میانگین، حدود دوسوم قوانین بر مبنای لایحه به تصویب رسیده‌اند. بدین ترتیب، گرچه به‌نحوی که در ادامه خواهد آمد، در دوره‌های نهم و دهم، تعداد طرح‌های ارائه شده نسبت به لوایح به‌شدت رشد داشته است، اما همچنان تعداد لوایح تبدیل‌شده به قانون بر تعداد طرح‌ها، برتری قابل ملاحظه‌ای داشته است.

اما نکته با اهمیت برای موضوع مورد بحث در این نوشتار، نه تعداد قوانین تصویب شده بر اساس لایحه یا طرح، بلکه آمار مربوط به لوایح و طرح‌های تقدیمی به مجلس است. در مجلس نهم (از خرداد ۷ خرداد ۱۳۹۱ تا ۶ خرداد ۱۳۹۵)، مجموعاً ۱۹۷ قانون به تصویب رسید که به نسبت دوره‌های پیشین تقنینی، به‌نحو قابل توجهی کم‌تعدادتر بوده است؛ به‌طوری‌که تعداد قوانین مصوب مجلس نهم، نزدیک به نیمی از تعداد قوانینی است که مجلس هشتم به تصویب رسانده بود. اما ویژگی خاص مجلس نهم، مربوط به نسبت طرح‌ها و لوایح بود؛ به‌طوری‌که در مجلس نهم، از مجموع ۶۹۷ لایحه و طرح ثبت شده در وب‌سایت مرکز پژوهش‌ها، ۴۸۰ طرح در مقابل ۲۱۷ لایحه به مجلس تقدیم شد. بدین ترتیب، تعداد طرح‌های ارائه شده، بیش از دوبرابر لوایح تقدیمی از طرف دولت بود.<sup>۱</sup> در حالی‌که به‌عنوان نمونه در مجلس هشتم، در مجموع، ۶۷۷ پیشنهاد تقنینی مشتمل بر ۳۵۲ لایحه و ۳۲۵ طرح به مجلس ارائه شد. در مجلس دهم، ۱۸۶ قانون به تصویب رسیده است.<sup>۲</sup> در مجموع، ۷۲۱ طرح و لایحه (و ۱۲ طرح توسط شورای عالی استان‌ها)<sup>۳</sup> به مجلس ارائه شده<sup>۴</sup> که از این تعداد،

۱. احمد مرکزالمیری و سعید حاتمی‌زاده، «عملکرد تقنینی مجلس نهم در حوزه اقتصاد (۷ خرداد ۱۳۹۱ لغایت ۶ خرداد ۱۳۹۵)»، تصویر کلی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۱۹۶، دی ۱۳۹۵، ص ۲؛ مأخذ اصلی، آدرس اینترنتی زیر: <http://rc.majlis.ir/fa/law/search>  
شایان ذکر است در مقاله «آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری»، (مرکزالمیری و عطار، پیشین، ص ۲۲۲) مجموع طرح‌ها و لوایح، ۶۸۶ مورد درج شده که عدد صحیح، ۶۹۷ مورد (۴۸۰ طرح و ۲۱۷ لایحه) است. همچنین در خصوص درصد لوایح تبدیل‌شده به قانون در دوره نهم، عدد ۵۲ صحیح است.  
۲. معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، گزارش عملکرد مجلس دهم.  
۳. در دوره دهم، مجموعاً ۱۲ طرح توسط شورای عالی استان‌ها به مجلس ارائه شد که البته هیچ‌یک به قانون تبدیل نشد. طبق اصل (۱۰۲) قانون اساسی، «شورای عالی استان‌ها حق دارد در حدود وظایف خود طرح‌هایی تهیه و مستقیماً یا از طریق دولت به مجلس شورای اسلامی پیشنهاد کند. این طرح‌ها باید در مجلس مورد بررسی قرار گیرد». طرح‌های ارائه‌شده توسط شورای عالی استان‌ها، در برآوردهای پژوهش حاضر محاسبه نشده است.  
۴. در یک روز مانده به پایان دوره دهم (مورخ ۱۳۹۹/۳/۲۹)، ۶ لایحه و ۵ طرح اعلام وصول شد.



۴۹۳ مورد طرح و ۲۲۸ مورد لایحه بوده است. در جدول ۲، ارقام مذکور قید شده است.

جدول ۲. تعداد لوایح و طرح‌ها در دوره‌های تقنینی هشتم، نهم و دهم

دوره تقنینی	تعداد/ درصد لوایح	تعداد/ درصد طرح‌ها	مجموع
هشتم	۳۵۲ (۵۲ درصد)	۳۲۵ (۴۸ درصد)	۶۷۷
نهم	۲۱۷ (۳۱ درصد)	۴۸۰ (۶۹ درصد)	۶۹۷
دهم	۲۲۸ (۳۲ درصد)	۴۹۳ (۶۸ درصد)	۷۲۱

مأخذ:

- وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (بخش سامانه قوانین، طرح‌ها و لوایح)؛ به آدرس اینترنتی:  
[https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft)  
 - معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی، گزارش عملکرد مجلس دهم.

چنانکه در جدول ۲ پیداست، در مجلس هشتم تقریباً تعداد طرح‌ها با تعداد لوایح در مجلس هشتم تقریباً به تعداد لوایح ارائه شده نزدیک شده است؛ اما در دوره نهم، حدود دوسوم از پیشنهادهای تقنینی از طریق طرح به مجلس تقدیم شده است. این نسبت در دوره دهم، نیز تکرار شده و حدود ۷۰ درصد پیشنهادهای تقنینی، در قالب طرح ارائه شده است.

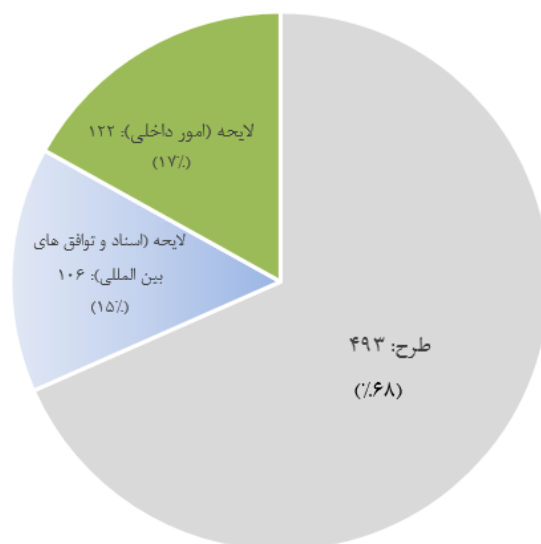
در همه دوره‌های تقنینی، بخش قابل توجهی از لوایح مربوط به پروتکل‌ها، کنوانسیون‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی، بین‌کشوری و بین کشور و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای است.<sup>۱</sup> لوایح مذکور تشریفات تقنینی خاص خود را داراست و در عمل با نظام تدوین و رسیدگی به لوایح عادی متفاوت است.<sup>۲</sup> طبعاً، چنانکه این دسته از لوایح را از تعداد کلی لوایح کسر کنیم و صرفاً تعداد لوایح ارائه شده در امور داخلی را مدنظر قرار دهیم، نسبت لوایح به طرح‌ها، عدد بسیار کمتری را نشان خواهد داد. در دوره دهم، از مجموع ۲۲۸ لایحه ارائه شده، ۱۰۶ مورد (۴۶ درصد) مربوط به اسناد و توافقات بین‌المللی و ۱۲۲ لایحه (۵۴ درصد) مربوط به امور داخلی بوده است. به بیان دیگر، تعداد لوایح ارائه

۱. در مجلس ششم، ۴۵ درصد، در مجلس هفتم، ۴۴ درصد، در مجلس هشتم، ۴۳ درصد و در مجلس نهم، ۳۳ درصد از کل قوانین مصوب، به اسناد و توافقات بین‌المللی اختصاص یافته است؛ ر. ک.: احمد مرکزالمیری، فاطمه عزیزخانی، سعید حاتمی‌زاده، موسی شهبازی‌غیانی، «تصویری از هشت دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد (۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۹۱)» (گزارش اول - ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۲۵۸، اردیبهشت ۱۳۹۵، ص ۸؛ و مرکزالمیری و حاتمی‌زاده، پیشین، ص ۳.

۲. طبق اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی، «عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادهای و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی باید به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد». همچنین طبق اصل یکصدویست‌ونهم (۱۲۵) قانون اساسی، «امضای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها و قراردادهای دولت ایران با سایر دولت‌ها و همچنین امضای پیمان‌های مربوط به اتحادیه‌های بین‌المللی پس از تصویب مجلس شورای اسلامی با رئیس‌جمهور یا نماینده قانونی او است». گرچه انعقاد معاهده بین‌المللی، فی‌نفسه یک امر اجرایی محسوب شده و در صلاحیت قوه مجریه است، اما به دلیل اهمیت موضوع و تبعات احتمالی سیاسی و تقنینی آن برای کشور، قانونگذار اساسی، آن را مشروط به صلاحیت و تصویب قوه مقننه دانسته است و در نتیجه، برای انعقاد معاهدات بین‌المللی، صلاحیت و موافقت هر دو قوه ضروری است؛ «در فرایند انعقاد معاهده، ابتکار پیشنهاد طرح موضوع در صلاحیت قوه مجریه، تصویب پیشنهاد مزبور در قالب اجازه پذیرش یا الحاق به معاهده در صلاحیت قوه مقننه و تصمیم‌گیری نهایی در مورد پذیرش یا الحاق رسمی به معاهده، از طریق امضای معاهده و تودیع اسناد مربوط نزد امین معاهده، در صلاحیت قوه مجریه قرار دارد. بر این اساس در مرحله پذیرش یا الحاق و نیز برای خروج یا انصراف از معاهده، صلاحیت و موافقت هر دو قوه لازم است»؛ ر. ک.: عباس توافقی‌زاده، «تأملی بر رژیم حقوقی حاکم بر اجرای معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی ایران»، در: محمد جلالی (به‌اهتمام)، حقوق عمومی: از تنظیم قدرت تا تضمین حق‌ها، تهران: خانه اندیشمندان علوم انسانی، ۱۳۹۸، صص ۸۱-۸۰.

شده در مجلس دهم بدون محاسبه لوایح مربوط به اسناد و توافقات‌های بین‌المللی، ۱۲۲ مورد است (در مقابل ۴۹۳ طرح) (ر. ک.: نمودار ۲).

## نمودار ۲. نسبت تعداد طرح‌ها و لوایح در دوره دهم

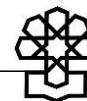


مأخذ: یافته‌های تحقیق؛ برگرفته از: وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (بخش سامانه قوانین، طرح‌ها و لوایح)؛ در آدرس اینترنتی: [https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft).

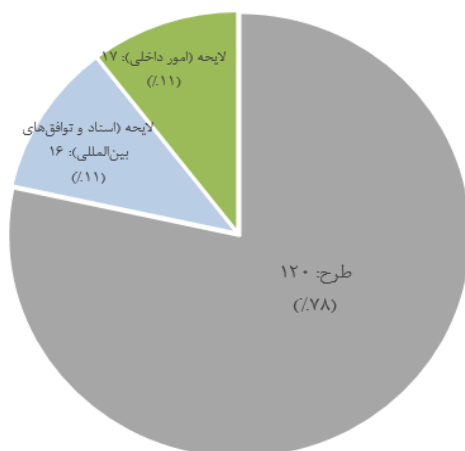
در سال پایانی دوره دهم (۱۳۹۸)، چهارپنجم ابتکار تقنینی از طریق طرح صورت گرفته است؛<sup>۱</sup> به بیان دیگر، به‌ازای هر چهار طرح ارائه شده، فقط یک لایحه به مجلس تقدیم شده است. در این سال، ۱۲۰ طرح و ۳۳ لایحه به مجلس تقدیم شده است. بدین ترتیب، در مجموع، ۷۸ درصد پیشنهادهای تقنینی در قالب طرح و ۲۲ درصد در قالب لایحه بوده است. از مجموع ۳۳ لایحه نیز ۱۶ مورد به اسناد و توافقات‌های بین‌المللی اختصاص داشته است. بنابراین، تنها ۱۷ لایحه مربوط به امور داخلی از سوی دولت ارائه شده است. در نمودار ۳، نسبت لوایح و طرح‌ها در سال ۱۳۹۸ قابل مشاهده است.

۱. در سال ۱۳۹۸، ۶ طرح توسط شورای عالی استان‌ها ارائه شده است که در اعداد طرح‌های موضوع این پژوهش، محاسبه نشده است.





### نمودار ۳. نسبت تعداد لوایح و طرح‌ها در سال ۱۳۹۸



مأخذ: یافته‌های تحقیق، برگرفته از: وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (بخش سامانه قوانین، طرح‌ها و لوایح)؛ در آدرس اینترنتی: [https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft).

چنانکه ذیل توضیحات جدول ۱ نیز گفته شد، یکی از نکات قابل توجه آن است که به‌رغم کم تعداد بودن چشمگیر تعداد لوایح نسبت به طرح‌ها در دوره‌های نهم و دهم، در آمار قوانین مصوب بر مبنای طرح و لایحه، وضعیت کاملاً متفاوت است. چنانکه ارقام مندرج در جدول ۱ نشان می‌دهد، گرچه اختلاف بین تعداد طرح‌های ارائه شده به نسبت لوایح در مجالس نهم و دهم، بیش از دوبرابر است، اما در پایان فرایند قانونگذاری، این نسبت معکوس شده؛ بدین ترتیب که در دوره دهم، ۶۱ درصد لوایح در مقابل ۳۹ درصد طرح‌ها، به قانون تبدیل شده‌اند.

با در نظر داشتن این ملاحظه که تعداد زیادی از ۱۱۳ لایحه تبدیل شده به قانون، مربوط به اسناد و توافقات بین‌المللی بوده است، این نکته قابل توجه است که در پایان فرایند تقنینی، نسبت لوایح تبدیل شده به قانون بر نسبت طرح‌های تبدیل شده به قانون، برتری می‌یابد (در جدول ۱، میانگین این عدد برای ۱۰ دوره قانونگذاری، ۶۹ به ۳۱ درصد محاسبه شده است). واقعیت مبنی بر توفیق بیشتر لایحه نسبت به طرح در تبدیل شدن به قانون - که دلایل مختلفی دارد - می‌تواند بر کیفیت مناسب‌تر لوایح نسبت به طرح‌ها برای تبدیل به قانون شدن، دلالت داشته باشد. در ادامه، این ادعا بیشتر تبیین شده و برای آن، دلایلی ارائه خواهد شد.

در مجموع، تصویری که از نسبت ارائه لوایح به طرح‌ها ارائه شد، نشانگر رویه‌ای کاملاً مغایر با اصول قانونگذاری است. به نظر می‌رسد آسیبی که از این رویه به نظام قانونگذاری وارد می‌شود، به تنهایی می‌تواند نظام تقنینی ایران را با بحران‌های شکلی و ماهوی بغرنج مواجه کند. در ادامه به برخی از پیامدهای وضعیت ترسیم شده خواهیم پرداخت.

## ۲. پیامدهای غلبه ابتکار قانونگذاری از طریق طرح

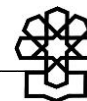
در عناوین پیش رو، برخی از مهم‌ترین پیامدهای ابتکار قانونگذاری از طریق طرح، به‌ویژه با بررسی موردی طرح‌ها و لوایح ارائه شده به مجلس در سال ۱۳۹۸، در سه عنوان کاهش کیفیت قانون، اختلال در اجرای قانون و اختلال در نظام مسئولیت و پاسخگویی، توضیح داده خواهد شد.

### ۲-۱. کاهش کیفیت قانون

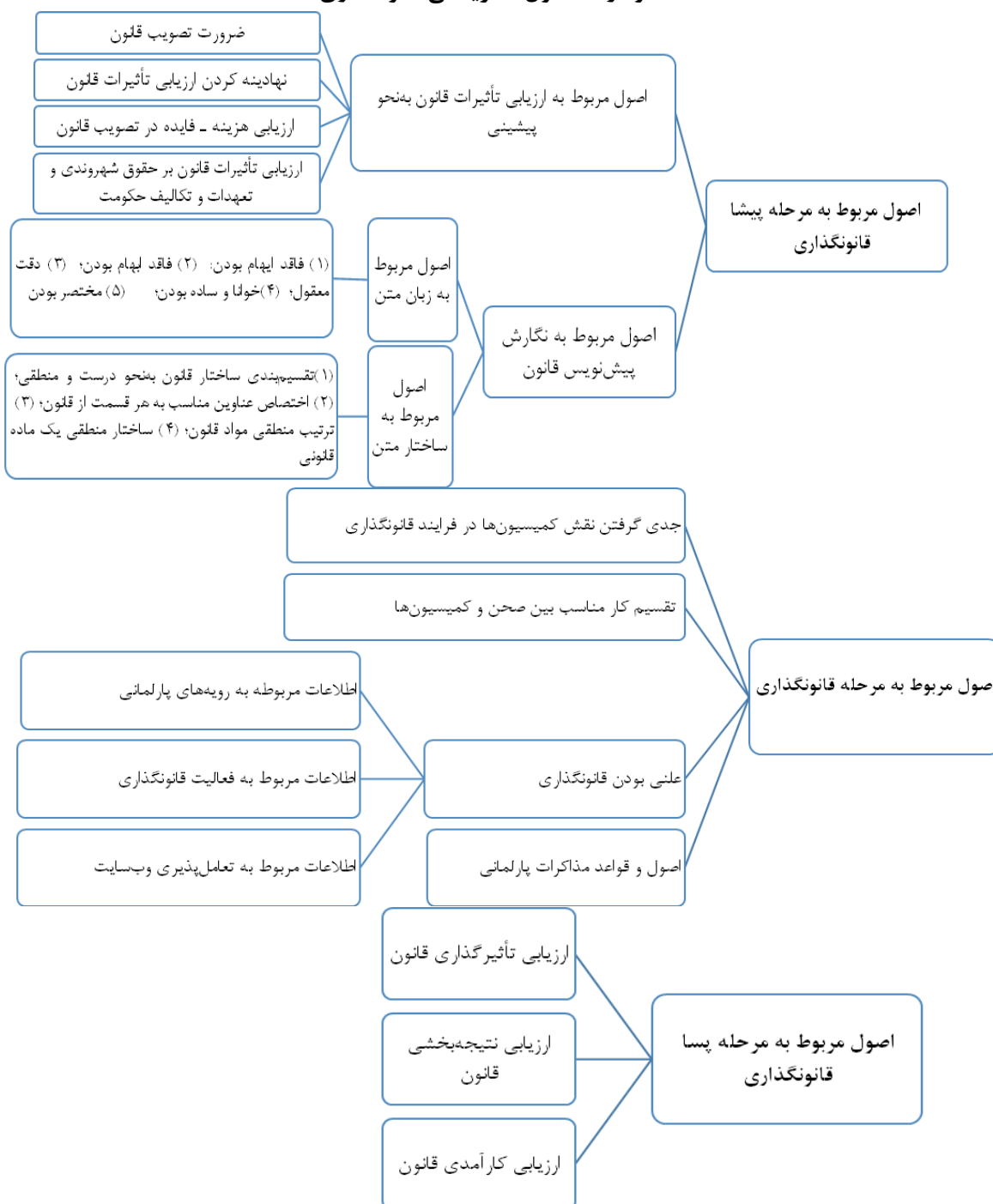
مدعای بسیار مهم و تعیین‌کننده این است که احتمال رعایت اصول قانونگذاری، به‌ویژه در مرحله تهیه پیش‌نویس قانون (پیش‌قانونگذاری)، در ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، بسیار بیشتر از ابتکار قانونگذاری از طریق طرح است. در ادبیات مطالعات قانونگذاری، ویژگی‌های متعددی از منظرهای مختلف برای قانونگذاری و طبعاً قانون به‌عنوان محصول آن، صورت‌بندی شده است.<sup>۱</sup> اجرای اصولی که برای<sup>۲</sup> نمونه، فهرستی از آنها در سه مرحله پیش‌قانونگذاری، قانونگذاری و پس‌قانونگذاری آمده است، مستلزم ساختار و سازوکاری هستند که گرچه نمی‌توان گفت قوای مجریه نیز به‌طور کامل و قابل قبول از آن برخوردارند، اما دست کم در مقایسه با قوای مقننه، نتایج قابل قبول‌تری کسب می‌کنند. این اصول در نمودار ۴ قید شده است.

۱. برای نمونه، ر. ک.: آزاده عبداله‌زاده شهرابی، «قانونگذاری خوب در رویه قضایی: نگاهی به آرای دیوان عالی آمریکا، شورای قانون اساسی فرانسه و دادگاه‌های اروپایی»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوهشت، زمستان ۱۳۹۵، صص ۱۹۵-۱۷۵؛ آزاده عبداله‌زاده شهرابی، «روش‌های ارتقای کیفیت قوانین»، مطالعات حقوق عمومی، دوره ۵۰، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۹، صص ۷۷۰-۷۵۷.

۲. اصول قانونگذاری از زوایا و چشم‌اندازهای مختلف قابل دسته‌بندی و تحلیل است. آنچه در اینجا آمده است، ناظر به دسته‌بندی اصول مذکور از حیث تشریفات تقنینی است. اصول قانونگذاری همچنین از حیث ماهوی نیز قابل دسته‌بندی است. برای نمونه، از نظر والدرون (J. Waldron)، اصول تشریفات، به نهادها و فرایندهایی باز می‌گردد که برای قانونگذاری از آنها استفاده می‌شود. فهرست اصول تشریفات قانونگذاری از نظر وی به این شرح است: (۱) اصل قانونگذاری صریح؛ (۲) تکلیف محتاط بودن قانونگذار در حین تقنین از حیث اهمیت ماهوی قانون و عدم خدشه به منافع و آزادی‌ها؛ (۳) اصل نمایندگی؛ (۴) اصل احترام به عدم توافق؛ (۵) اصل تضارب آرا؛ (۶) اصل تشریفات تقنینی؛ و (۷) اصل برابری سیاسی و اهمیت روش‌های تصمیم‌گیری مبتنی بر آن؛ ر. ک.: جرمی والدرون، قانونگذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول، ترجمه حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر، صص ۱۵۰-۱۱۹.



#### نمودار ۴. اصول تشریفاتی قانونگذاری



مأخذ: محمد راسخ و احمد مرکزالمیری، «تبیین اصول تشریفاتی قانونگذاری»، تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه شماره ۹، تابستان ۱۳۹۱، صص ۹۹-۵۳.

اصولی که در نمودار ۴ آمده است، اصول تشریفاتی قانون شمرده می‌شود (در مقابل اصول ماهوی) و چنانکه گفته شد، اعمال هر یک از آنها نیازمند بهره‌گیری از نیروی کارشناسی زبده و ساختار مناسب و از همه مهم‌تر، دسترسی و در اختیار داشتن آمار و اطلاعات لازم برای تدوین پیش‌نویس هر حکم در

قالب بانک‌های اطلاعاتی و ارزیابی‌های قابل اتکا از وضعیت موجود و ایدئال در هر حوزه است. بر این اساس است که می‌توان ادعا کرد لوایح تهیه شده در دولت، نسبت به طرح‌ها، کیفیت مناسب‌تری دارند. شواهد و قرائن بسیاری در تأیید مدعای پیش‌گفته وجود دارد؛ از جمله برخی طرح‌هایی که در بازه زمانی مورد مطالعه در این پژوهش (سال ۱۳۹۸) به مجلس ارائه شده است. در ادامه، نمونه‌هایی ذکر خواهد شد.

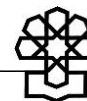
**اول:** در طرح‌های متعددی، معافیت‌ها یا بخشودگی‌هایی برای گروه‌های خاص یا حوزه خاصی در نظر گرفته می‌شود. دو نمونه از این طرح‌ها عبارتند از: «طرح معافیت یکی از فرزندان ذکور خانواده‌هایی که اهدای عضو در اثر مرگ مغزی دارند» (شماره ثبت ۶۹۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۹/۲۴)<sup>۱</sup> و «طرح بخشودگی بهای برق مشترکین خانگی کم‌مصرف» (شماره ثبت ۶۵۲، ۱۳۹۸/۶/۱۱). هرگونه معافیت، بخشودگی، امتیاز و ...، گرچه می‌تواند با هدف ایجاد انگیزه یا قدردانی از گروه یا فعل خاصی وضع شود، اما نیازمند بررسی کارشناسی هزینه‌ها و فوایدی است که به‌نظر نمی‌رسد انجام آن برای نمایندگان مجلس مقدور باشد. طبعاً طرح‌هایی که صرفاً براساس تشخیص‌ها و ترجیحات شخصی - و البته با انگیزه‌های خیر - ارائه می‌شود، فاقد ویژگی‌های یک قانون خوب محسوب می‌شوند. بر همین اساس است که هر دو طرح پیش‌گفته در کمیسیون رد شدند.<sup>۲</sup>

**دوم:** یکی از علایق و دغدغه‌های نمایندگان، ارائه طرح‌هایی به‌منظور افزایش کارآمدی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی است. بدیهی است نیل به این هدف، نیازمند تحلیل‌هایی روشمند از وضعیت موجود و ارائه راهکارهای مدیریتی برای ارتقای کارآمدی است. ایجاد یا تقویت قابلیت‌های نهادی برای نهادهای عمومی، منوط به آگاهی و تدقیق در لایه‌های بوروکراتیک پیچیده‌ای است که این امر، خود مستلزم بهره‌مندی از ابزارهای متعدد است. یکی از شواهد انجام یا عدم انجام کار کارشناسی لازم برای طرح‌هایی با موضوع مورد بحث، کیفیت مقدمه توجیهی طرح‌هاست. برای نمونه، در طرحی که با عنوان «طرح افزایش کارآمدی دستگاه‌های فرهنگی و اجرایی در گسترش اخلاق عمومی» (شماره ثبت: ۶۲۷، ۱۳۹۸/۵/۸)، پس از مقدمه توجیهی کلی و بسیار مختصر، وظایف و تکالیفی برای دستگاه‌های اجرایی در نظر گرفته شده است که اولاً، هم‌اکنون نیز طبق قوانین و مقررات، برعهده دستگاه‌ها قرار دارد، ثانیاً، مستلزم هزینه‌برای دولت و دیگر نهادهای عمومی است؛ و ثالثاً، نیازمند هماهنگی‌های نهادی است. این هماهنگی نهادی که حلقه مفقوده کلیدی در اجزا و لایه‌های حکمرانی در ایران است، منوط به اتخاذ تدابیر و بهره‌گیری از اسباب‌ها و ابزارهایی بیش از صرف تصویب قانون است.

**سوم:** در فرایند قانونگذاری، اصول، قواعد و تشریفات شکلی، چنانکه از نمودار ۴ برمی‌آید، اهمیتی دست‌کم به اندازه اصول و قواعد ماهوی دارد؛ چراکه از طریق قواعد، فرایندها و رویه‌های شکلی و

۱. تاریخ مذکور پس از شماره ثبت در طرح‌ها و لوایح، تاریخ اعلام وصول در مجلس است که به‌دلیل اختصار، در موارد بعد تکرار نمی‌شود.

۲. به‌ترتیب طبق گزارش‌های یک شورای کمیسیون مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۵ و ۱۳۹۸/۹/۱۱.



تشریفاتی است که می‌توان اصول و قواعد ماهوی را صورتبندی کرد و اراده قانونگذار را در قالب متنی منقح، لازم‌الاجرا ساخت. مروری بر طرح‌های ارائه شده، نشانگر آن است که به دلیل طی نشدن فرایندهای شکلی و تشریفاتی لازم، متن ارائه شده به‌عنوان پیش‌نویس، فاقد کیفیات حداقلی است. برای نمونه، طرحی با عنوان «طرح انتزاع سازمان زندان‌ها<sup>۱</sup> از قوه قضائیه و الحاق آن به وزارت کشور» (شماره ثبت ۶۵۶، ۱۳۹۸/۶/۱۲) از این حیث قابل توجه است. در نسخه دستنویس طرح مذکور - که مانند دیگر طرح‌ها در وبسایت مرکز پژوهش‌ها قابل دسترس است - آشکار است که ابتدا تصمیم نماینده یا نمایندگان طراح، الحاق سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی به وزارت دادگستری بوده است. اما پیش از اعلام وصول، تصمیم گرفته شده به‌جای وزارت دادگستری در متن ارائه شده، وزارت کشور قید شود.<sup>۲</sup> این تغییر در آخرین لحظه نشان می‌دهد اولاً، تعیین وزارت دادگستری به‌عنوان دستگاهی که قرار است سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی به آن الحاق شود (پس از انتزاع از قوه قضائیه) بر مبنای دلایل کارشناسی استوار نبوده است، و ثانیاً، تعیین وزارت کشور نیز به‌عنوان نهاد جایگزین، بر همان سیاق صورت گرفته است. طرح مورد بحث، آنچنان کاستی‌هایی داشته که در ضمیمه نسخه منتشر شده آن، در نظر «اداره کل تدوین قوانین»، ایرادهای متعدد شکلی و ماهوی به آن وارد شده و طرح مذکور، با اصول متعددی مغایر شناخته شده است.

**چهارم:** در سال ۱۳۹۸، ارائه طرح‌هایی که معاونت قوانین مجلس با عنوان کلی «فهرست قوانین و احکام نامعتبر» که در حوزه‌های مختلف تدوین شده، ادامه یافت؛ از جمله «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» (شماره ثبت ۶۵۴، ۱۳۹۸/۶/۱۱)، «طرح فهرست احکام نامعتبر حوزه تجارت» (شماره ثبت ۶۵۳، ۱۳۹۸/۶/۱۱) و «طرح فهرست احکام قانون نامعتبر در حوزه بازارهای مالی» (شماره ثبت ۷۰۷، ۱۳۹۸/۱۰/۳۰). این در حالی است که به‌رغم اهمیت تسریع فرایند تدوین و تنقیح قوانین، طرح‌های مذکور به دلیل عدم مشارکت نهادهای مسئول در قوه مجریه، از کیفیت لازم برخوردار نیستند و نقص‌های متعددی دارند.<sup>۳</sup>

پیش‌تر، «قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور» در مورخ ۱۳۹۶/۱/۳۰ بر مبنای طرحی که معاونت قوانین مجلس ارائه کرده بود به تصویب رسید که به دلیل عدم تعامل، همکاری و جلب نظر دولت، از کیفیت مناسب برخوردار نیست. عدم مشارکت و هم‌افزایی نهادهای ذی‌ربط در انجام فرایند تدوین و تنقیح، یکی از دلایل عدم برخورداری قوانین راجع به این موضوع از کیفیت مطلوب است. بدین ترتیب

۱. عنوان کامل این سازمان عبارت است از: «سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی» که هم در نسخه دستنویس و هم در نسخه چاپی، به‌صورت ناقص آمده است؛ برای مشاهده سوابق طرح مورد بررسی، ر. ک.: وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، آدرس اینترنتی: [https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/1264394](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/1264394)

۲. در نسخه ارائه‌شده طرح، واژه «دادگستری» خط خورده و واژه «کشور» به‌جای آن درج شده است. این تغییر آنچنان فوری بوده که حتی نسخه ارائه شده مجدداً تایپ نشده است. در ذیل این ماده‌واحد، نماینده پیشنهادکننده طرح، اصلاح گفته‌شده را به این صورت تذکر داده است: «اصلاحیه: تمام موارد "دادگستری" به "کشور" تبدیل شود».

۳. برای مطالعه نقد و بررسی یکی از این طرح‌ها، ر. ک.: فاطمه میرجلیلی و احمد مرکزالمیری، «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۶۸۹۹، اسفند ۱۳۹۸.

که در تدوین پیش‌نویس طرح «تنقیح قوانین مالیاتی کشور»، چنانکه از مقدمه توجیهی طرح برمی‌آید، نهاد مسئول تدوین و تنقیح در قوه مجریه (معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، زیرمجموعه معاونت حقوقی ریاست جمهوری)، مشارکت و همکاری نداشته است. گرچه سازمان امور مالیاتی به‌طور مستقل و از حیث فنی در تدوین طرح همکاری کرده، اما نظر رسمی مرجع مربوط در قوه مجریه در فرایند رسیدگی به طرح، اخذ نشده است.<sup>۱</sup> این در حالی است که مروری بر «لایحه تنقیح قوانین مرتبط با امور هواپیمایی کشوری»<sup>۲</sup> نشان می‌دهد مرحله گردآوری قوانین مرتبط با موضوع و حذف قوانین و مفاد قانونی غیرمعتبر در آن، با دقت بیشتری در مقایسه با طرح‌هایی که با عنوان مشترک «فهرست قوانین و احکام نامعتبر» در حوزه‌های گوناگون تقدیم شده، صورت گرفته است. به همین ترتیب، لایحه مذکور از «قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور» نیز واجد کیفیت مناسب‌تری ارزیابی می‌شود.

نکته شایان ذکر اینکه چنانکه در ادامه توضیح داده خواهد شد، یکی از دلایل ارائه طرح‌هایی با عنوان «فهرست قوانین و احکام نامعتبر» توسط معاونت قوانین مجلس، عدم ارائه یا تعلل بسیار دولت در ارائه لوایحی به سبک و سیاق «لایحه تنقیح قوانین مرتبط با امور هواپیمایی کشوری» است. بی‌تردید، چنانکه دولت، لوایح بیشتری در این خصوص به مجلس ارائه می‌کرد، می‌توانست مجلس را به تعامل و همکاری بیشتر ترغیب کند. ارسال فقط دو لایحه با موضوع تدوین و تنقیح قوانین<sup>۳</sup> - که یکی از آنها همچنان اعلام وصول نشده است - نشانگر عدم توجه یا کم‌کاری نهادهای مربوط دولتی در این خصوص است.

## ۲-۲. اختلال در اجرای قانون

به‌نظر می‌رسد یکی از دلایل عمده عدم اجرای قانون به‌نحو بایسته توسط قوه مجریه، ناشی از عدم مشارکت دولت در تدوین پیش‌نویس و همچنین، قانونگذاری طرح‌محور است. توضیح اینکه احتمال و کیفیت اجرای هر قانون، تا حد زیادی به سازوکارهای تهیه پیش‌نویس آن و چگونگی تعامل قوه مقننه یا قوه مجریه بستگی دارد؛ چراکه تنها در صورت مشارکت مؤثر دولت است که مسائل مربوط به اجرا نیز در نظر گرفته می‌شود یا به عبارت بهتر، احتمال بیشتری وجود دارد که در نظر گرفته شود (ر. ک.: بخش ۳ گزارش حاضر).

در ادبیات سیاستگذاری عمومی، «اجرا، بخشی پیچیده و آشفته از جغرافیای مناسبات سیاسی»<sup>۴</sup> توصیف شده است.<sup>۵</sup> آنچه از توصیف مذکور برمی‌آید، آن است که برای اجرای هر سیاست - که هدف اصلی تصویب آن محسوب می‌شود - ضروری است روابط قوای مقننه و مجریه، به‌ویژه در فرایند تنظیم

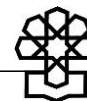
۱. ر. ک.: احمد مرکزالمیری، «ملاحظاتی در تدوین و تنقیح قوانین کسب‌وکار (با تأکید بر ضرورت تصویب «قانون جامع مالیاتی»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۴۸، مهر ۱۳۹۸، صص ۳۹-۴۱.

۲. لایحه مذکور در مورخ ۱۳۹۶/۶/۵ توسط رئیس‌جمهور به رئیس مجلس ارسال شده، اما تاکنون اعلام وصول نشده است.

۳. در این خصوص، علاوه بر «لایحه تنقیح قوانین مرتبط با امور هواپیمایی کشوری»، «لایحه جامع انتخابات» نیز به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده که در تاریخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۲ اعلام وصول شده است.

4. Political geography

۵. کوین بی. اسمیت و کریستوفر دلیو. لریمر، *درآمدی نظری بر سیاست عمومی*، ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۶، ص ۲۵۱.



سیاست (در اینجا قانون)، مورد ملاحظه قرار گیرد. از این منظر، ضرورت دارد قوه مجریه در فرایند تدوین هر سیاست، مشارکت فعالانه داشته باشد. در نظام حقوق اساسی ایران، این مشارکت از طریق ارائه لایحه صورت می‌گیرد و در غیراین‌صورت، یعنی در نظر گرفتن تکالیف اجرایی برای دولت در قالب طرح، احتمال اجرای مؤثر آنچه قانونگذار اراده کرده را کاهش می‌دهد.

مخاطره‌ای که شرح داده شد، آنگاه بیشتر خواهد شد که قوه مقننه به هر دلیل - از جمله خودداری یا کاهلی قوه مجریه از انجام وظایف اجرایی - به ارائه طرح و متعاقب آن تصویب قانون، برای تحت فشار قرار دادن دولت به ایفای وظایفش روی آورد. در واقع، کارکرد نظارتی را از طریق قانونگذاری اعمال کند. در این حالت، چه‌بسا طرح‌هایی به مجلس ارائه شود - و در مواردی نیز به قانون تبدیل شود - که اساساً دولت با آنها مخالف است و در مواردی آنها را قابل اجرا نیز نمی‌داند. چنین مواجهه‌ای بین قوای مقننه و مجریه، در حین تصویب سه قانون برنامه توسعه اخیر (چهارم، پنجم و ششم) با وجود حاکم بودن دولت‌هایی با نگرش‌های متفاوت، رخ داد که یکی از دلایل عدم اجرای بایسته هر سه قانون محسوب می‌شود. در ادامه، به نمونه طرح‌هایی اشاره خواهیم کرد که خصیلتی کاملاً اجرایی دارند و با انگیزه‌های گفته شده به مجلس ارائه شده‌اند. برخی از عناوین آنها که فقط در سال ۱۳۹۸ به مجلس ارائه شد، به این شرح است:

- «طرح حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» (شماره ثبت ۷۰۵، ۱۳۹۸/۱۰/۲۹)؛
- «طرح الزام دسترسی به خدمات اینترنت» (شماره ثبت ۶۹۸، ۱۳۹۸/۹/۲۶)؛
- «طرح ایجاد استان تهران جنوبی» (شماره ثبت ۶۸۹، ۱۳۹۸/۹/۱۸)؛
- «طرح الزام دولت به پرداخت تمامی درآمد حاصل از افزایش قیمت بنزین به مردم» (شماره ثبت ۶۸۴، ۱۳۹۸/۹/۳)؛
- «طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی براساس قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...» (شماره ثبت ۶۸۳، ۱۳۹۸/۹/۳)؛
- «طرح تشکیل و اداره مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی» (شماره ثبت ۶۷۵، ۱۳۹۸/۸/۱۳)؛
- «طرح تشکیل استان مازندران غربی با مرکزیت شهرک نمک‌آبرود» (شماره ثبت ۶۷۴، ۱۳۹۸/۸/۱۳)؛
- «طرح تشکیل بورس حمل بار و مسافر» (شماره ثبت ۶۴۱، ۱۳۹۸/۵/۱).

در صورت تبدیل هریک از طرح‌های پیش‌گفته به قانون، اجرای هریک از آنها مستلزم وجود مؤلفه‌های متعددی است که بی‌تردید باید با مشارکت و هماهنگی با نهاد مجری، تعبیه و پیش‌بینی می‌شده است. آنچه در اینجا مورد توجه است، سوای بحث مناقشه‌برانگیز صلاحیت و اختیارات مجلس در حوزه اجرا<sup>۱</sup>

۱. طبق اصول متعدد قانون اساسی (از جمله اصول ۶۰، ۷۴، ۷۵ و ۱۲۶)، اعمال قوه مجریه برعهده رئیس‌جمهور و وزیران است (جز در اموری که به‌طور مستقیم برعهده رهبری گذارده شده است) و ارائه طرح‌هایی با خصیلت اجرایی، در مواردی مداخله در امور اجرایی محسوب می‌شوند.

تأکید بر ضرورت ملاحظه الزامات اجرای هر قانون، پیش و در حین تصویب است. راهکارهای حفاظت و مدیریت رودخانه‌ها، گسترش دسترسی همگان به اینترنت، تغییر در تقسیمات کشوری و تأسیس استان یا شهرستان جدید، ایجاد منطقه آزاد، تشکیل هر نوع بورس و مسائلی از این قبیل، باید متکی بر مطالعات کارشناسی مبتنی بر اطلاعات و آمار متقن باشند. علاوه بر این، هماهنگی‌های نهادی باید در مورد هر یک از مندرجات طرح‌های مذکور، در نظر گرفته شود. بسیار بعید است که نه فقط مجلس شورای اسلامی، بلکه هیچ‌یک از پارلمان‌های دیگر کشورها، از چنین توانایی و قابلیتی برخوردار باشند. در ادامه، به این موضوع در قالب ضرورت ملاحظه لوازم اجرای قانون در ارزیابی تأثیرات پیشینی قانون، با استفاده از ادبیات صاحب‌نظران سیاستگذاری عمومی باز خواهیم گشت.

نکته دیگر اینکه اصرار مجلس به تصویب طرح‌هایی با خصلت اجرایی، بدون در نظر گرفتن ملاحظات دولت و مشارکت نهادهای ذی‌صلاح آن در فرایند تقنینی، به پدیده‌ای منجر خواهد شد که «عدم مشروعیت فرایندی» خوانده شده است. توضیح اینکه سیاستگذاری و تدوین سیاست‌های عمومی، فرایندی مشارکتی است. در این فرایند، همه بخش‌های مربوط دولتی باید درگیر باشند و نظرات و ملاحظات خود را در راستای ارتقای کارشناسی، مطرح کنند و متن پیش‌نویس نیز مبتنی بر نظرات آنها تدوین شود. در غیراین صورت، «مجریان، سیاست‌ها را از خود ندانسته و نسبت به اجرای آن رغبتی نخواهند داشت».<sup>۱</sup> سه قانون برنامه توسعه اخیر - که پیش‌تر ذکر شد - از جمله نمونه‌هایی است که این آسیب به‌وضوح در آن قابل مشاهده است. عامل مهمی که عدم مشروعیت فرایندی را تشدید می‌کند، «تداخل سیکل سیاسی و انتخابات با سیکل مدیریتی» است؛ به این شرح که «سیاست‌ها و قوانینی که در یک مجلس و در زمان یک رئیس‌جمهور تدوین شده باشد، برای مجلس بعدی و رئیس‌جمهور بعدی نوعی بیگانگی در پی خواهد داشت. رئیس‌جمهور جدید و مجلس جدید با قانون و سیاستی که از دولت و مجلس قبل به ارث رسیده است احساس بیگانگی می‌کنند. گاه این احساس بیگانگی به حدی است که دولت و مجلس جدید برای قانون و سیاست قبلی مشروعیت قائل نیست».<sup>۲</sup> تصویب قوانین برپایه طرح با هدف اجرای قوانینی که پیش‌تر به تصویب رسیده، یا اجبار دولت به اجرای سیاست‌ها یا برنامه‌هایی که تمایلی به انجام آنها ندارد، احساس بیگانگی گفته شده یا بیش از آن، نوعی بی‌اعتنایی یا مقاومت در مقابل قانون را در قوه مجریه برمی‌انگیزد.

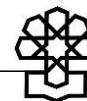
### ۳-۲. اختلال در نظام مسئولیت و پاسخگویی

یکی از اختلال‌هایی که به موجب غلبه قانونگذاری بر مبنای طرح در نظام حقوقی - سیاسی ایجاد می‌شود،

۱. کیومرث اشتریان و همکاران، *اجرا پژوهی، چالش‌های اجرای سیاستگذاری عمومی در ایران*، تهران: نشر سیاستگذار، ۱۳۹۶، ص ۶۰.

۲. همان، صص ۶۱-۶۰.





اختلال در نظام مسئولیت و پاسخگویی است. طبق اصل «تناسب مسئولیت‌ها با اختیارات» که یکی از اصول حقوق عمومی است، هر اختیار یا صلاحیتی توأم با مسئولیت است. در این بحث، بی‌تردید، اختیار و شایستگی قوه مجریه برای ابتکار قانونگذاری، توأم با شناسایی مسئولیت قوه مذکور در خصوص ایفای مناسب و قابل قبول کارکرد گفته شده است. طبعاً چنانچه قوه مجریه از رعایت اصول قانونی در ارائه لایحه قصور کند، در مقابل پارلمان مسئول بوده و باید پاسخگو باشد.<sup>۱</sup>

در صورت نقض اصل ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، قوه مجریه می‌تواند عدم اجرای احکام قانون را ناشی از عدم مشارکت و طبعاً عدم درج نظرات و ملاحظات اجرایی خود در قانون بداند؛ عذری که به‌عنوان توجیهی برای عدم اجرای بسیاری از احکام قانونی مهم - از جمله احکام مندرج در قانون برنامه توسعه - مطرح می‌شود. برای نمونه، در ابتدای ماده واحد «طرح حذف دلار از معاملات بین‌المللی» (شماره ثبت ۵۵۸، ۱۳۸۹/۱/۱۸) آمده است: «به‌موجب این قانون، شصت روز پس از تصویب لازم‌الاجرا خواهد بود: ۱. هرگونه معامله دولتی و خصوصی با دلار ممنوع است؛ ۲. دارندگان دلار تا تاریخ اجرای این قانون فرصت دارند دلار خود را به کالا و ریال یا سایر ارزها تبدیل کنند؛ ۳. از تاریخ اجرای این قانون، هرگونه دلار آمریکا در حکم ارز قاچاق محسوب می‌گردد...».

واکنش به تحریم‌ها و مقابله با محدودیت‌ها و عوارض آن، انگیزه تقدیم چنین طرحی است؛ اما باید توجه داشت که هرگونه تدبیری برای مواجهه با وضعیت اضطراری، باید بر مبنای مقتضیات اجرایی و ملاحظه ابعاد مختلف آن باشد. به‌ویژه در امور اقتصادی، تأثیرات هر تصمیم بر محیط اقتصادی باید مورد توجه قرار گیرد. بر همین اساس در بخشی از گزارش مرکز پژوهش‌ها در خصوص طرح مذکور تصریح شده است: «... به‌رغم ضرورت تحقق هدف طرح، متن احکام این طرح متأسفانه فاقد مطالعات پشتیبانی‌کننده است و به دور از واقعیات بازار ارز تدوین شده است، بنابراین تصویب آن در مجلس نه‌تنها مفید نیست بلکه قطعاً مضر است و بازار ارز را با چالش‌های قابل توجهی مواجه خواهد کرد و ضروری است موضوع کاهش حذف سلطه دلار از طریق دیپلماسی اقتصادی و سایر راهکارها... و نظارت بر اجرای احکام قانونی مرتبط از جمله انعقاد پیمان‌های پولی دو یا چندجانبه... پیگیری و عملیاتی شود».<sup>۲</sup>

### ۳. احتمال بیشتر ملاحظه لوازم اجرای احکام قانونی در صورت لایحه‌محوری

به‌رغم آنکه در گفتار پیشین، نکاتی در خصوص آسیب اختلال در اجرای قانون در صورت ابتکار قانونگذاری از طریق طرح ذکر شد، اما به‌دلیل اهمیت این موضوع، در این گفتار به‌طور خاص، بر موضوع اجرا و مقتضیات آن از حیث ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح در پرتو فرضیه انسجام قانونی، تمرکز خواهیم کرد.

۱. مرکزالمیری و عطار، پیشین، ص ۲۲۲.  
۲. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح حذف دلار از معاملات بین‌المللی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۴۸۴، تاریخ انتشار: ۱۳۹۸/۴/۲.

### ۳-۱. قابلیت اجرا به مثابه یکی از ویژگی‌های قانون

برخی قوانین با علم و آگاهی از عدم اجرا به تصویب می‌رسند و در واقع، اهدافی بیشتر سیاسی را دنبال می‌کنند، مانند قوانین نمادین.<sup>۱</sup> اما به جز این استثنا، قوانین با هدف اجرا وضع می‌شود. اهمیت قابل اجرا بودن قانون را می‌توان در اصولی که به عنوان ویژگی‌های قانون توسط صاحب‌نظران فلسفه حقوق تدوین شده است، مشاهده کرد. برای نمونه، فولر،<sup>۲</sup> ویژگی‌های قانون را «اخلاق درونی قانون»<sup>۳</sup> می‌نامد و هشت معیار یا اصل را به عنوان ویژگی‌های قانون به این ترتیب صورتبندی می‌کند: «قواعد باید عام باشد، قواعد باید منتشر شود، وضع و اعمال قواعد معطوف به گذشته باید به حداقل رسانده شود، قواعد باید قابل فهم باشد، قواعد نباید متناقض باشد، پیروی از قواعد نباید ناممکن باشد، قواعد باید در طول زمان نسبتاً ثابت بماند، و بین قواعد اعلام شده و اجرای آن همخوانی وجود داشته باشد».<sup>۴</sup> قابلیت اجرا، سوای آنکه در برخی از ویژگی‌های پیش‌گفته مستتر است، بلکه یکی از لوازم برخی از ویژگی‌های مذکور نیز محسوب می‌شود. برای نمونه، قانون تنها در صورتی طی مدت زمانی معقول و با ثبات نسبی برقرار خواهد بود و کارویژه‌های پیش‌بینی‌پذیری و قابلیت برنامه‌ریزی را برای همگان به ارمغان خواهد داشت که اجرای آن با مانعی مواجه نشود. در غیراین صورت، بی‌تردید دستخوش اصلاح و تغییر خواهد شد.

یکی از وجوه با اهمیت واقعیات موجود که قانونگذار باید ارزیابی واقع‌بینانه‌ای از آن داشته باشد، منابع عمدتاً مالی در دسترس، یا دست‌کم منابع قابل دسترس در زمان تعیین شده است. قانونگذار چه‌بسا با تصویب قانون جدید، بدون در نظر گرفتن هزینه‌های ناشی از آن، اقدام به قانونگذاری کند. در این حالت، علاوه بر اینکه محصولی خلق کرده است که امیدی به فایده رساندن و کارایی آن نیست، قوه مجریه را نیز برای اجرای آن با دشواری مواجه می‌سازد.

نکته مهم اینکه از مجموع شواهد و قرائن چنین برمی‌آید که در صورتی که پیش‌نویس یک قانون، پس از طی فرایندهای تدوین لایحه در دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در دستور کار مجلس قرار گیرد، احتمال بیشتری برای در نظر گرفتن مؤلفه‌های مربوط به اجرا در آن، وجود دارد. در مقابل، بسیار بعید است در طرح‌هایی که در موارد بسیاری، دولت و دستگاه‌های اجرایی پس از اعلام وصول در مجلس در جریان محتوای آنها قرار می‌گیرند، لوازم اجرا پیش‌بینی شده باشد. بر این اساس است که «در یک نظام حکومتی نسبتاً کارآمد و دمکراتیک، قانونگذاری پایین به بالا [قانونگذاری منطبق بر لایحه] ترجیح دارد،

#### 1. Symbolic Legislation;

در قوانین نمادین (سمبولیک)، برای مثال، ارزش‌های یک نظام سیاسی در قالب قانون صورتبندی می‌شود. به دلیل تفاوت ماهوی و شکلی این نوع قوانین است که متخصصان مطالعات قانونگذاری توصیه می‌کنند «از تصویب یا حفظ قوانینی که صرفاً جنبه نمادین دارد، مانند قوانینی که قصد اجرای آن وجود ندارد یا کارکرد قانونی معلوم و مشخصی ندارد یا صرفاً نوعی بیانیه سیاسی است که از طریق قانونگذاری اظهار شده است، جلوگیری شود»؛ ر. ک.: ایمر بی. فلورز، «در جست‌وجوی فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی/ قانونگرایی»، در: وکیلان (تألیف و ترجمه)، پیشین، ص ۳۰.

#### 2. Lon L. Fuller (1902-1978).

#### 3. Internal Morality of Law

۴. به نقل از: برایان بیکس، فرهنگ نظریه حقوقی، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، ۱۳۸۹، صص ۶۶ و ۲۴۵-۲۴۴.



زیرا برآمده از واقعیات و متکی بر تجارت عملی دستگاه‌های اجرایی است و از این رو به احتمال زیاد، وجه واقع‌گرایانه قانون و قانونگذاری را بیشتر تأمین می‌کند. در مقایسه، قانونگذاری بالا به پایین [قانونگذاری مبتنی بر طرح] کمتر بر واقعیات و تجربه مذکور بنا شده و از ماهیت انتزاعی‌تری برخوردار است.<sup>۱</sup> در این خصوص می‌توان در قالب سه گزاره به‌نفع تقدم قوه مجریه در ابتکار قانونگذاری - و به عبارت دقیق‌تر، «تقنین واقع‌گرا»، استدلال کرد:

۱. هر چه قانون به واقعیات تحت کنترل خود نزدیک‌تر باشد، احتمال کارآمدی آن بالاتر است؛
  ۲. قانونگذاری مبتنی بر لایحه در مقایسه با انواع دیگر قانونگذاری با واقعیات رابطه نزدیک‌تری دارد؛
  ۳. نتیجه: به دلیل ضرورت واقع‌گرایی در قانونگذاری، تقنین مبتنی بر لایحه ترجیح دارد.<sup>۲</sup>
- در همین راستا، رابینسون نیز برای تأکید بر ابتکار تقنینی از طریق لایحه، چنین استدلال می‌کند: «... پیشنهادهای قانونی باید در زمینه‌های مرتبط‌تر و به‌صورت جامع‌تری ارائه شوند. بنابراین متن تقدیمی به پارلمان نباید فقط پیش‌نویس طرح باشد، بلکه باید دربرگیرنده داده‌هایی باشد که دولت برای تهیه لایحه از آنها استفاده کرده است... . همچنین این داده‌ها مشخص می‌سازد - در ارائه پیشنهاد قانون - چرا دولت روش‌های به‌خصوصی را برای اجرا انتخاب کرده است؛ چه روش‌شناسی‌ای در فرایندها به‌کار گرفته می‌شود و چگونه فرایند مشاوره اجتماعی - در ارائه پیشنهاد - سازمان‌دهی شده است».<sup>۳</sup> در استدلال بیان شده، شفافیت فرایندی در تدوین پیش‌نویس لایحه در خصوص داده‌های مورد استفاده، روش‌شناسی و همچنین فرایند مشاوره و نظرخواهی از ذی‌نفعان، به‌عنوان عواملی برای ترجیح لایحه بر طرح در نظر گرفته شده‌اند.
- با توجه به مفاد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص صلاحیت‌ها و اختیارات قوای مقننه و مجریه در امر قانونگذاری، به‌نظر می‌رسد محدودیت مندرج در اصل هفتادوپنجم قانون اساسی،<sup>۴</sup> و رویه و نظرات شورای نگهبان در اعمال اصل مذکور، محدودیتی جدی برای ارائه طرح توسط نمایندگان ایجاد کرده است. اجرای اغلب قوانین، ولو قوانین غیرمالی، بدون اختصاص بخشی از منابع مالی کشور امکان‌پذیر نیست. بر همین اساس است که شورای نگهبان از تأیید طرح‌هایی که محل جبران آن تعیین نشده، خودداری کرده است. اصل هفتادوپنجم قانون اساسی، در میان اصول تعیین‌کننده حدود و ثغور قانونگذاری، از اهمیت زیادی برخوردار است؛ چراکه بیشترین ایرادهای شورای نگهبان به‌لحاظ کمی به مصوبات مجلس شورای اسلامی، مبتنی بر عدم رعایت این اصل بوده است و همین امر، به‌دفعات موجب درخواست اظهارنظر تفسیری و مشورتی از شورای نگهبان در خصوص آن شده است.<sup>۵</sup>

۱. محمد راسخ، *بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۱۵۸.

۲. همان.

۳. رابینسون، پیشین، ص ۱۸.

۴. طبق اصل هفتادوپنجم قانون اساسی: «طرح‌های قانونی و پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانونی عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم شده باشد».

۵. به‌نقل از: ولی رستمی و الهه مرندی، «بررسی و تحلیل اصل هفتادوپنجم قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس»، *دانش حقوق عمومی*، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۹۵، ص ۳.

از سوی دیگر، صلاحیت قوه مجریه در تهیه و تنظیم بودجه و مدیریت اجرایی و مالی کشور - چنانکه در نمونه‌های متعددی از طرح‌ها و لوایح ذکر خواهد شد - موجب شده مناقشات و اختلاف‌نظرهای گسترده‌ای میان قوای مجریه و مقننه، پدید آید؛ به این شرح که دولت، به تصویب مصوباتی که بر دولت بار مالی تحمیل می‌کند، بدون اینکه پشتوانه و منبع مالی مشخصی را تعیین کند، اعتراض داشته و آنها را مخلّ ثبات بودجه‌ای و نظم مالی دولت می‌داند؛ در حالی که نمایندگان مجلس، ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای را حق و صلاحیت خود دانسته و همواره بر اعمال آن اصرار کرده‌اند.<sup>۱</sup>

برای نمونه، «حفظ توازن بودجه‌ای» با در نظر گرفتن ویژگی «پایداری» منابع تأمین اعتبار، فلسفه تدوین اصل هفتادوپنجم قانون اساسی دانسته شده است. این در حالی است که در موارد متعددی، نمایندگان در طرح‌ها و اصلاحیه‌های خود به لوایح (به‌طور خاص لوایح بودجه)، به «پیوند بین منابع تأمین اعتبار و هزینه ایجاد شده» برای سال آینده، توجه نداشته و بر مبنای پیشنهاد اصلاحی، تکلیف تعهدآوری برعهده دولت قرار داده‌اند که چه‌بسا منابع آن صرفاً برای یک سال مشخص شده و منبع تأمین اعتبار اجرای تکالیف در نظر گرفته شده برای سال‌های آینده نامعلوم است.<sup>۲</sup>

اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی و رویه‌های مربوط به آن نشان می‌دهد ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه که نوعاً محصول کار کارشناسی دقیق‌تر، توجه به ابعاد مختلف موضوع، هماهنگی با سایر سیاست‌های مربوط، و به‌ویژه توجه به ظرفیت‌ها، منابع، امکانات و محدودیت‌های مالی و غیرمالی موجود است، اولویت دارد؛ «اصرار بر ارائه طرح قانونی و تلاش برای اخذ تأیید شورای نگهبان، حسب مورد موجب تصویب قوانینی شده که مغایر شأن مجلس شورای اسلامی در نظام سیاسی و قانون عادی در نظام حقوقی ایران است».<sup>۳</sup>

### ۳-۲. مؤلفه‌های انسجام قانونی

علاوه بر آنچه در چارچوب نظریه حقوقی شرح داده شد، گزاره‌های پیش‌گفته در ادبیات سیاستگذاری عمومی نیز با ادبیات متفاوتی صورت‌بندی شده است. برای نمونه، در نظریه مازمانیان و ساباتیه،<sup>۴</sup> هفت مؤلفه برای فرضیه «انسجام قانونی»<sup>۵</sup> در راستای قابلیت اجرایی شدن قانون، به شرح مندرج در نمودار ۵ برشمرده شده است.

#### ۱. همان.

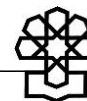
۲. سیدمحمدرضا حسینی، محسن فاتحی‌زاده و ایمان تهرانی، «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی»، *مجلس و راهبرد*، سال نوزدهم، شماره هفتاد، تابستان ۱۳۹۱، صص ۱۴۸-۱۴۵.

۳. محمد جلالی و محمدقاسم تنگستانی، «نگاهی به اصل (۵۷) قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)»، *دانش حقوق عمومی*، سال سوم، شماره ۱۰، زمستان ۱۳۹۳، ص ۸۶.

۴. اسمیت و لریمر، پیشین، صص ۲۷۶-۲۷۷؛ مشخصات اثر دانیل مازمانیان و پل ساباتیه به این شرح است: Daniel Mazmanian and Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Glendale, IL: Scott, Foresman, 1983.

۵. "Statutory Coherence" Hypothesis;

در اینجا، «انسجام قانونی» در متن سیاستگذاری عمومی مورد توجه قرار می‌گیرد. در نظریه حقوقی، ادبیات متفاوتی راجع به ویژگی‌های قانون شکل گرفته است. برای نمونه، مک‌کرومیک (N. Mac Cormick) بین دو اصل «سازگاری» (Consistency) و «انسجام» (Coherency) قائل به تمایز شده است. به این شرح که سازگاری در حقوق، از نظر وی مترادف با ماهیت بدون تناقض منطقی هنجارهای حقوقی است؛ حقوق‌دانان با توسل به معیارهایی مانند قانون برتر، قانون مؤخر و قانون خاص، از سازگاری منطقی نظام حقوقی اطمینان حاصل می‌کنند. در حالی که انسجام (یا تلائم)، ناظر به ماهیت



## نمودار ۵. مؤلفه‌های فرضیه انسجام قانونی



مأخذ: برگرفته از: کوین بی. اسمیت و کریستفر دلبیو. لریمر، *درآمدی نظری بر سیاست عمومی*، ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۶، صص ۲۶۸-۲۷۷.

دقت در مؤلفه‌های پیش‌گفته نشان می‌دهد آنچه در محور توجه قرار دارد، اجرای سیاست (قانون) است که در واقع هدف اصلی سیاستگذار (قانونگذار) شمرده می‌شود؛ چنانکه اسمیت و لریمر تصریح کرده‌اند: «از نظر ما، نقش اصلی تحلیل اجرا، تشخیص متغیرهایی است که بر نیل به اهداف قانونی تأثیر گذارند». در چارچوب نظریه مازمانیان و ساباتیه، هدف اصلی، تبیین «خروجی‌های مطلوب فرایند اجرا» است؛ «این خروجی‌ها خود در تقسیمی فرعی، به پنج عنصر تفکیک می‌شوند: برون‌دادهای سازمان‌های مجری؛ پیروی جمعیت هدف از این برون‌دادهای سیاستگذاری؛ آثار واقعی برون‌دادهای سیاستگذاری؛ آثار ادراک شده برون‌دادهای سیاستگذاری و بازنگری در قانون مصوب»<sup>۱</sup>.

توضیح اینکه قابلیت قانون مصوب در ساختاردهی به اجرا، وابسته به مجموعه‌ای از متغیرهای کلیدی است که در کنترل مرجع تصویب‌کننده قرار ندارد. به بیان روشن‌تر، اجرای قانون به مؤلفه‌هایی بستگی دارد که مرجع تصویب‌کننده به پیش‌بینی و ملاحظه آنها قادر نیست، بلکه صرفاً احکامی وضع می‌کند

۱. به نقل از: اسمیت و لریمر، پیشین، صص ۲۶۷-۲۶۶. اخلاقی حقوق به‌عنوان مجموعه‌ای از قواعد است؛ ر. ک.: کارلو توری، «قانونگذاری: امری میان سیاست و حقوق»، در: وکیلان (تالیف و ترجمه)، پیشین، ص ۶۹.

که چه‌بسا مقتضیات اجرا در آنها دیده نشده است. در اینجا، آنچه در وهله نخست اهمیت دارد، انتقال اهداف روشن و منسجم است که در مورد قانون، باید از قانونگذار به مجری قانون منتقل شود. در واقع، اجرای هر سیاست (در اینجا قانون)، به اطمینان از شناخت هدف بستگی دارد. «نظریه علی واقعی»<sup>۱</sup>، کارکرد پیوند سیاست‌ها (قوانین) به اهداف مطلوب را برعهده دارد. دیگر متغیرهایی که ذکر شد، ذیل این مقوله قرار دارند؛ یعنی تخصیص منابع مالی کافی، به کار گرفتن مجموعه مناسبی از سازمان‌های مجری و تعیین خطوط دقیق همکاری و نظارت میان بازیگران مجری. مؤلفه‌های مذکور، در مجموع تشکیل‌دهنده فرضیه «انسجام قانونی» هستند که طبق آن، «خروجی‌های فرایند اجرا تا حدی متعین از چگونگی تصریح اهداف از جانب قانون مصوب هستند. این فرضیه همچنین، اقدامات لازم برای تحقق آن اهداف را مشخص می‌کند، بازیگران ذی‌صلاح برای اجرای این اقدامات را شناسایی می‌کند، منابع کافی را به آنها تخصیص می‌دهد و نظامی از نظارت و پاسخگویی<sup>۲</sup> را مستقر می‌سازد»<sup>۳</sup>.

در چارچوب نظریه پیش‌گفته، برای آنکه خروجی‌های قانون از قابلیت اجرا برخوردار باشند، در مرحله تهیه پیش‌نویس هر حکم قانونی، لوازم اجرا نیز باید پیش‌بینی شود. این لوازم عبارتند از: منابع انسانی، سازمانی و مالی کافی برای اجرا. در صورت پیش‌بینی چنین لوازمی که گرچه لزوماً در حکم قانونی درج نشده، اما در مقدمه توجیهی یا در ضمن اسناد پشتیبان در مرحله تدوین پیش‌نویس ملاحظه شده است، می‌توان اولاً اجرا و ثانیاً، پاسخگویی مقام یا مقامات مجری را انتظار داشت. در ادامه، یکی از قوانین اخیر را با عنوان «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) از منظر نکات مطرح شده، بررسی و ارزیابی می‌کنیم.

### ۳-۳. بررسی موردی قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی

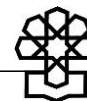
قانون مذکور، از یک منظر قانونی خاص است؛ به‌این ترتیب که پس از تصویب، در دو نوبت اصلاح شده است؛ با این ویژگی منحصر به فرد که در هر دو نوبت، کل قانون پیشین نسخ شده و مفاد جدیدی جایگزین مفاد پیشین شده است.<sup>۴</sup> در نمودار ۶، عناوین قوانین جایگزین قابل مشاهده است:

#### 1. real causal theory;

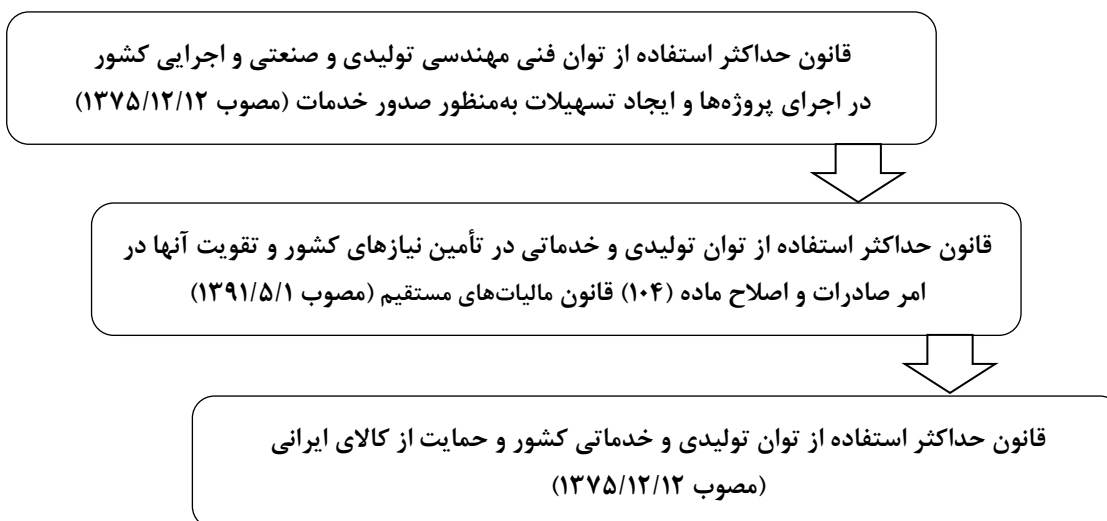
نویسندگان منبع اشاره شده، در موادی نیز از عبارت «نظریه علی تام» (Adequate Causal Theory) استفاده کرده‌اند که به نظر می‌رسد مترادف با عبارت پیشین است.

#### 2. Control and Accountability

۲. اسمیت و لریمر، پیشین، ص ۲۶۸.  
 ۴. چنانکه در ماده (۲۴) قانون مصوب ۱۳۹۸ آمده است: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، کلیه مواد قانون «حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱/۵/۱» به‌جز ماده (۱۲) آن نسخ می‌شود». بدین ترتیب، در آخرین اصلاح قانون مورد بررسی (مصوب ۱۳۹۸)، صرفاً دو سطر از قانون پیشین (مصوب ۱۳۹۱)، یعنی صدر ماده (۱۲) معتبر باقی مانده است؛ چراکه برای دو تبصره ماده (۱۲) نیز حکم جایگزین به تصویب رسیده است. پیش‌تر، مفاد اصلاحی سال ۱۳۹۱، به‌طور کامل جایگزین مفاد قانون اولیه (مصوب ۱۳۷۵) شده بود؛ چنانکه در ماده (۲۲) قانون مصوب ۱۳۹۱ مقرر شده بود: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به‌منظور صدور خدمات مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲ لغو می‌گردد».



## نمودار ۶. یک قانون و دو اصلاحیه جایگزین



قانون مذکور، به موجب «طرح اصلاح قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تعریف آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» (شماره ثبت: ۳۶۴، ۱۳۹۶/۱۰/۲۷) در دستور کار کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی... قرار گرفت و در جلسات ۱۳۹۷/۳/۲ و ۱۳۹۷/۳/۶ به تصویب کمیسیون رسید. سپس در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۳۰ به تصویب رسید و به شورای نگهبان ارسال شد. در نهایت، پس از رفع ایرادهای شورای نگهبان، در جلسه علنی ۱۳۹۸/۲/۱۵ به تصویب نهایی رسید. بدین ترتیب، قانون مختصر ۸ ماده‌ای مصوب سال ۱۳۷۵، به قانونی تقریباً مفصل (با ۲۴ ماده مطوّل) در سال ۱۳۹۸ تبدیل شد.

انگیزه اصلی تصویب اصلاحیه ۱۳۹۸، انگیزه‌ای قابل توجه و البته قابل نقد و ارزیابی است. به شرحی که در ادامه خواهد آمد، تهیه گزارش نظارتی از عملکرد قانون مذکور (اصلاحی ۱۳۹۱)، منجر به تهیه طرحی قانونی شد که در نهایت در قالب اصلاحیه ۱۳۹۸ به تصویب رسید.

چنانکه در مقدمه طرح قانونی مصوب ۱۳۹۸ آمده است، طرح مذکور طبق تبصره «ا»، ماده (۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس - که تقدیم پیشنهادها از طرف نمایندگان و کمیسیون مربوطه را به همراه گزارش ارسالی مقرر کرده - ارائه شده است. بدین ترتیب که کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، گزارشی را با همکاری مرکز پژوهش‌های مجلس از عملکرد اجرای «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور در تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۱/۵/۱) تهیه کرد.<sup>۱</sup> در گزارش مذکور

۱. مشخصات گزارش کمیسیون که در صحن علنی نیز مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۷ قرائت شد، به این شرح است: مجلس شورای اسلامی (معاونت نظارت - اداره کل امور کارشناسی نظارت)، «گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی در خصوص بخش تولید با رویکرد اجرای قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور»، دوره دهم - سال دوم، تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۱۴، شماره گزارش: ۱۰۵، ردیف: ۱۴. گزارش مذکور با آدرس اینترنتی زیر در وبسایت «خبرگزاری خانه ملت» در دسترس است:

که در صحن نیز قرائت شد، تصریح شد: «هدف از اصلاح قانون حداکثر در سال ۱۳۹۱ رفع ایرادات مکانیزم اجرای قانون و تقویت ضمانت اجرا بود که در عمل محقق نشد. به اعتقاد کارشناسان و صاحب‌نظران، اصلاح قانون حداکثر در سال ۱۳۹۱، مفاهیم درونی منسجم قانون قبلی را کم‌رنگ و نگاهی جزئی‌گرایانه در ساخت داخل را حکمفرما کرد و به نوعی بازگشت به دوران قبل از وجود قانون حداکثر است.»<sup>۱</sup> بنابراین، از نظر تهیه‌کنندگان گزارش نظارتی، مفاد اصلاحی سال ۱۳۹۱ که کاملاً جایگزین مفاد قانون ۱۳۷۵ بود، به دسترسی به اهداف مورد نظر نینجامیده بود و یکی از دلایل این امر، ضعف قانون مصوب سال ۱۳۹۱ بود؛ چنانکه در گزارش نظارتی تصریح شده است: «قانون فعلی حداکثر مصوب سال ۱۳۹۱ با هدف رفع ایرادات قانون قبلی و افزایش ضمانت‌اجرائی قانون، در قالب طرح تهیه و به تصویب رسید اما مزیت‌های قانون حداکثر مصوب سال ۱۳۷۵ به این متن جدید قانون منتقل نشد.»<sup>۲</sup>

در جمع‌بندی آسیب‌شناسی قانون مورد نظارت (مصوب ۱۳۹۱)، به موارد زیر اشاره شده است:

«بی‌اطلاعی دستگاه‌های اجرایی از قانون حداکثر و نحوه اجرای آن؛

- عدم نظارت توسط دستگاه‌های مسئول و عدم تهیه آیین‌نامه‌های این قانون؛

- فقدان یک مرجع تخصصی برای قضاوت در مورد تشابه محصولات وارداتی با تولیدات داخلی...»<sup>۳</sup>

در گزارش نظارتی، «ضعف نظارت بر اجرا و نبود ضمانت‌های اجرایی الزام‌آور» به‌عنوان مهم‌ترین مشکل برای اجرای قانون مورد بحث برشمرده شده است؛ به‌نحوی که «... کارفرمایان دولتی و یا پیمانکاران یا سازندگان داخلی طرف قرارداد بدون هیچ محدودیتی با وجود توانمندی داخل، اقدام به خرید خارجی می‌کنند»<sup>۴</sup>. علاوه بر این، عدم کارآمدی و توفیق وزارت صنعت معدن و تجارت نیز به‌عنوان عامل دیگری برای عدم اجرای بایسته قانون مذکور ذکر شده است: «وزارت صنعت، معدن و تجارت در خصوص اجرای قانون حداکثر جدید [مصوب ۱۳۹۱] عمدتاً دارای ماهیت مکاتبه‌ای، برقراری جلسات و تقاضای رعایت و درخواست ارسال فهرست کالاهای خارجی مورد نیاز و درنهایت تذکر به دستگاه‌های اجرایی بوده است و حتی در ایفای وظایف اصلی جهت تکمیل سامانه جامع اقلام و محصولات و توانمندی‌های داخلی و ایجاد وندورلیست<sup>۵</sup> به‌منظور دسته‌بندی و ساماندهی شرکت‌های صاحب صلاحیت نیز به‌دلیل عدم همکاری سایر دستگاه‌های اجرایی، موفق نبوده است.»<sup>۶</sup>

در پایان گزارش نظارتی، به‌عنوان پیشنهاد آمده است: «... «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های

<https://www.icana.ir/Fa/News/366160>

۱. مجلس شورای اسلامی (معاونت نظارت - اداره کل امور کارشناسی نظارت)، پیشین، ص ۷.

۲. همان، ص ۸.

۳. همان، ص ۹.

۴. همان، ص ۱۰.

۵. "Vendor List"؛ به فهرست فروشندگان یا تأمین‌کنندگان کالاها و خدمات که در قراردادهای پیمانکاری‌های بزرگ استفاده می‌شود، گفته می‌شود.

۶. مجلس شورای اسلامی (معاونت نظارت - اداره کل امور کارشناسی نظارت)، ص ۸.





مستقیم» مصوب ۱۳۹۱/۵/۱ در چارچوب پیش‌نویس پیوست مورد اصلاح و بازنگری قرار گیرد و طرح اصلاح ماده (۳۱) قانون مقررات صادرات و واردات به شماره ثبت ۲۷۸ و طرح الحاق دو ماده به قانون رفع موانع تولید به شماره ثبت ۲۷۱ نیز به دلیل ارتباط موضوع، در بازنگری قانون حداکثر لحاظ گردد و بررسی جداگانه این دو طرح در کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی از دستور کار خارج گردد.

بنابر آنچه گفته شد، گزارش نظارتی درخصوص اجرای قانون مصوب سال ۱۳۹۱، منجر به ارائه طرحی شد که طبق آن، کل قانون پیشین (البته به جز صدر ماده (۱۲)) نسخ می‌شود؛ درحالی که یکی از نتایج گزارش نظارتی مربوط، آن بود که عدم اجرای مفاد قانون مصوب ۱۳۹۱، به ضعف نهادهای نظارتی و ناکارآمدی دستگاه‌های مجری باز می‌گردد.

نکته قابل توجه از حیث موضوع نوشتار حاضر این است که هم قانون اصلی (مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲) و هم دو قانونی که گرچه به‌عنوان اصلاحیه قانون مذکور به تصویب رسید، اما در واقع قوانینی مستقل بودند (مصوب ۱۳۹۱/۵/۱ و ۱۳۹۸/۲/۱۵)، بر مبنای طرح به مجلس پیشنهاد شدند. حال اینکه در پرتو نظریه «انسجام قانونی»، تأمین و تضمین هفت ویژگی بر شمرده شده برای قانون، نیازمند تدوین مفاد قانون در قالب لایحه، یا دست‌کم مشارکت فعالانه دستگاه‌های اجرایی است. در ادامه به مفادی از «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) اشاره می‌کنیم که به نظر می‌رسد به دلایل ذکر شده، در فرایند اجرا با موانعی جدی برخورد خواهند کرد. در جدول ۳، در ستون سمت راست، مؤلفه‌های فرضیه «انسجام قانونی» و در ستون سمت چپ، مفادی از قانون مذکور را که به نظر می‌رسد مؤلفه‌های انسجام قانونی را تأمین نمی‌کند، یا دست‌کم، بدون در نظر گرفتن یا ارزیابی مؤلفه‌های مذکور به تصویب رسیده‌اند، قید شده است. در ذیل هر حکم یا چند حکم مرتبط، نکاتی به‌عنوان توضیح نقض یا نادیده گرفتن یا عدم ملاحظه کافی مؤلفه‌های انسجام قانونی، مطرح شده است.

### جدول ۳. مفادی از «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵) در پرتو مؤلفه‌های انسجام قانونی

مفاد قانون	مؤلفه‌های انسجام قانونی
<p>□ «به‌منظور اجرایی شدن احکام ماده (۵) قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار... در راستای سامان‌دهی، ایجاد، ثبت و اعلام فهرست ملی تشکل‌های اقتصادی، سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است با مشورت شورای گفتگو آیین‌نامه اجرایی آن را تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند. اتاق ایران موظف است ضمن انجام اقدامات لازم جهت عضویت فراگیر فعالان اقتصادی در این اتاق، کارت عضویت و تمدید آن را بدون دریافت چهار در هزار سود سالانه ... صادر کند» (تبصره «۲» جزء «۴» بند «الف» ماده (۴)).</p> <p><b>توضیح:</b> هدف اصلی قانون مورد بحث، چنانکه از عنوان آن برمی‌آید، حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی داخلی است. حکم مذکور در بالا، با هدف اجرایی یکی از احکام قانونی مصوب بهمن ماه ۱۳۹۰ به تصویب رسیده است که پس از گذشت یک دهه از عدم اجرای آن، اکنون قانونگذار وزارت امور اقتصادی و دارایی را موظف به تهیه آیین‌نامه اجرایی آن کرده است. از سوی دیگر، معلوم نیست تسهیلات در نظر گرفته شده برای صدور و تمدید کارت عضویت در اتاق ایران، بتواند هدف فراگیرتر شدن عضویت فعالان اقتصادی در اتاق را تحقق بخشد. چنانکه</p>	<p>۱. اهداف روشن</p>

مفاد قانون	مؤلفه‌های انسجام قانونی
<p>مشاهده می‌شود، چند هدف، هم‌زمان در این حکم قانونی دنبال شده است.</p> <p>❑ «پیوست فناوری قرارداد، جزء لاینفک قرارداد محسوب می‌شود و دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون موظفند این پیوست را در کلیه طرح‌ها (پروژه‌ها) و ارجاع کار موضوع این قانون مبتنی بر «سند چشم‌انداز»، «نقشه جامع علمی کشور»، سیاست‌های «علم و فناوری» و «اقتصاد مقاومتی» تهیه و همراه با سایر مستندات فنی و اقتصادی طرح (پروژه) برای تصویب به شورای اقتصاد ارائه کنند. بالاترین مقام دستگاه اجرایی موظف به نظارت بر حسن اجرای پیوست مزبور برای هریک از قراردادهای موضوع این قانون می‌باشد» (تبصره «۸» بند «ب» ماده (۵)).</p> <p><b>توضیح:</b> مکلف کردن وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی یا وابسته به دولت بانک‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، قرارگاه‌های سازندگی، سازمان‌های مناطق ویژه اقتصادی با مدیریت بخش عمومی، سازمان صدا و سیما و غیره، به ارائه «پیوست فناوری قرارداد» در کلیه پروژه‌ها، نه تنها عملی به نظر نمی‌رسد، بلکه به دلیل مقرر کردن یک رویه اضافه و البته وقت‌گیر و دشوار، حاوی هزینه‌هایی برای بخش‌های تولیدی و خدماتی خواهد بود. بدین ترتیب، تصویب این حکم به نوعی نقض غرض محسوب می‌شود.</p>	
<p>❑ «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، خرید انواع کالا و خدمت به هر طریق... بدون رعایت این قانون ممنوع است» (بند «الف» ماده (۱)).</p> <p>❑ دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون مکلفند کالاها و خدمات مورد نیاز طرح (پروژه) را از فهرست توانمندی‌های داخلی مندرج در سامانه موضوع ماده (۴) این قانون تأمین کنند. خرید کالاها و خدمات خارجی (اعم از آنکه از بازار داخلی یا خارجی خریداری شوند) که محصولات با مشخصات مندرج در سامانه توانمندی‌های داخلی مشابه آنها وجود دارد، ممنوع است (بند «ب» ماده (۵)).</p> <p>❑ «خرید خارجی اقلام این جزء اعم از آنکه این خرید از بازار داخلی یا خارجی صورت پذیرد، در صورتی که حداقل سه ماه قبل از شروع فرایند خرید در سامانه مذکور بارگذاری نشده باشد، ممنوع است. در صورت وجود شرایط اضطرار و یا فوریت با درخواست بالاترین مقام دستگاه و ارائه مستندات و تأیید وزیر صنعت، معدن و تجارت زمان مذکور قابل کاهش است» (تبصره «۲» جزء «۲» بند «ب» ماده (۴)).</p> <p><b>توضیح:</b> پیش‌تر گفته شد که نظریه علی واقعی، سیاست‌ها (قوانین) را به اهداف در نظر گرفته شده پیوند می‌دهد. در احکام ذکر شده، ممنوعیت خرید اقلامی که مشابه داخلی آنها وجود دارد، ممنوع شده یا منوط به طی تشریفات خاص شده است. این ممنوعیت سال‌هاست که وضع شده و در اجرا نیز با موانع متعددی برخورد کرده است. سؤال‌هایی که در خصوص تأمین آنچه «نظریه علی» خوانده شد (نسبت و پیوند قوانین و اهداف)، قابل طرح است: آیا احکامی که برای نمونه، سه مورد از آنها در بالا ذکر شده است، می‌تواند هدف مورد نظر مقنن را تأمین کند؟ اگر پاسخ مثبت است، چرا تاکنون احکام قانونی مشابه، اجرا نشده‌اند و قانونگذار اکنون در قانونی جدید، مفاد قانونی پیشین را با ادبیات و پیش‌بینی سازوکاری سختگیرانه‌تر، به تصویب رسانده است؟ آیا تاکنون ارزیابی‌ای از موانع اجرای احکامی که خرید کالای خارجی را محدود می‌کنند و خرید کالای ایرانی را تشویق می‌کنند، در دولت یا مجلس، انجام شده است؟ اگر پاسخ مثبت است، آیا مطالعه مذکور در تنظیم این احکام به کار گرفته شده است؟</p>	<p>۲. نظریه علی واقعی (تام)</p>
<p>❑ «به دولت اجازه داده می‌شود اقدام قانونی لازم برای تشویق بیمه‌ای فعالیت‌های تحقیق و توسعه، نحوه محاسبه حق بیمه، معافیت‌های بیمه‌ای و مفاصاحساب کلیه قراردادهای تحقیقاتی و پژوهشی با دانشگاه‌ها یا مراکز علمی و پژوهشی دارای مجوز قطعی از وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری یا بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و یا شورای عالی حوزه‌های علمیه را انجام دهد» (بند «الف» ماده (۱۲)).</p> <p><b>توضیح:</b> در این حکم، به دولت اجازه داده شده اقدامات قانونی لازم را در خصوص «تشویق بیمه‌ای» و «معافیت بیمه‌ای» برخی از فعالیت‌های تحقیق و توسعه را انجام دهد. نکته قابل توجه این است که در قوانینی با محتوای قانون مورد بررسی، مقرر کردن احکامی در راستای ایجاد انگیزه مالی - تسهیلاتی، بسیار کلیدی و مؤثر است؛ چرا که ایجاد چنین انگیزه‌هایی است که می‌تواند به اجرای قانون کمک کند. باین حال، از آنجا که ابتکار قانون مورد بررسی از طریق طرح صورت گرفته است، محدودیت‌های مندرج در اصل (۷۵) قانون اساسی، مانع از پیش‌بینی چنین مشوق‌هایی شده است. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در اظهارنظر خود در خصوص طرح منجر به قانون مورد بررسی، تأکید می‌کند که از جمله اشکالات قانون پیشین (مصوب ۱۳۹۱)، نبود «ابزارهای تسهیلگر در فرایند اجرا</p>	<p>۳. منابع کافی</p>

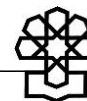


مفاد قانون	مؤلفه‌های انسجام قانونی
<p>شامل مشوق‌ها یا انگیزش‌ها، تسهیل در صدور مفاصاحساب بیمه‌ای، تأمین مالی و فاکتورینگ، ضمانت‌نامه‌های بانکی و امکان گشایش اعتبارات اسنادی (LC) ارزی به نفع پیمانکاران و سازندگان داخلی» بوده است و یکی از دلایل موافقت با طرح را پیش‌بینی موارد مذکور عنوان می‌کند.<sup>۱</sup></p> <p>بنابراین، به دلیل بار مالی در نظر گرفتن مشوق‌ها در طرح، حکم مذکور، فاقد اثربخشی لازم بوده و هدف قانونگذار را برآورده نخواهد کرد.</p>	
<p>□ «آیین‌نامه اجرایی این جزء مشتمل بر روش احراز عمق ساخت داخل و تحقق آن... توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های نفت، نیرو، جهاد کشاورزی و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی ظرف مدت چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» (تبصره جزء «۳» بند «الف» ماده (۴)).</p> <p><b>توضیح:</b> در بند «۹» ماده (۱) قانون مورد بررسی، «عمق ساخت داخل» به این شرح تعریف شده است: «میزان سهم عوامل تولید و نهاده‌های به‌کار رفته در فرایند ساخت محصول داخلی که در قلمرو جغرافیایی کشور ایجاد شده باشد». در حکم بالا، روش احراز و تحقق آن، به آیین‌نامه اجرایی موكول شده است که باید توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری سازمان برنامه و بودجه و چند وزارتخانه تهیه شود. بدیهی است بدون در اختیار داشتن شاخصی برای ارزیابی «عمق ساخت داخل» که طبق این حکم به تصویب آیین‌نامه اجرایی موكول شده است، حکم مذکور اجرا نخواهد شد. اما نکته مورد توجه، ناهماهنگی‌ها و عدم انسجام سازمان‌ها و نهادهایی است که قرار است چنین امر مهم و البته مجادله‌برانگیزی را به انجام برسانند. اختلافات و جدل‌های دیرینه وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی و صنعت، معدن و تجارت در راه‌اندازی و اداره سامانه‌های تجارت خارجی، و همچنین نقش کم‌رنگ سازمان برنامه و بودجه به‌عنوان نهادی ستادی، اجرای این حکم و احکام مشابه را به شدت دشوار می‌سازد.</p> <p>□ «چنانچه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون، ضرورتی برای تأمین کالاها یا خدمات خارجی - که مشابه محصول داخلی دارند - داشته باشند، باید مراتب را با امضای بالاترین مقام دستگاه مرکزی و با مستندات لازم به وزارت صنعت، معدن و تجارت و یا حسب مورد وزارت جهاد کشاورزی اعلام کنند. در صورت تأیید بالاترین مقام وزارت صنعت، معدن و تجارت و یا حسب مورد وزارت جهاد کشاورزی و رعایت حدنصاب تبصره «۲» این ماده، دستگاه مجاز خواهد بود نسبت به تأمین کالای خارجی اقدام کند» (تبصره «۱» بند «ب» ماده (۵)).</p> <p><b>توضیح:</b> با توجه به گستردگی سازمان‌ها و دستگاه‌های مشمول این قانون، مقرر کردن کسب مجوز از وزارت صنعت، معدن و تجارت یا وزارت جهاد کشاورزی، ضمن طی فرایندهای پیش‌بینی شده، کاملاً با یکپارچگی سلسله‌مراتبی سازمان مجری در نظام خاص جمهوری اسلامی ایران مغایر است.</p>	<p>۴. یکپارچگی سلسله‌مراتبی سازمان‌های مجری</p>
<p>□ «به‌منظور حمایت از کالای ایرانی موضوع این قانون، تبلیغ کالاها یا خدمات خارجی دارای مشابه یا نمونه ایرانی در صدا و سیما، مطبوعات، تابلوهای شهری یا دیواری، وسایل حمل‌ونقل همگانی، اوراق چاپی، تلفن و فضای مجازی ممنوع بوده و رسانه پخش‌کننده آگهی به جزای نقدی معادل ۱۰ برابر قرارداد پخش آگهی، محکوم می‌شود.</p> <p>تبصره «۱»- تبلیغ کالاها یا خدمات خارجی که بخشی از فرایند تولید آنها در داخل کشور انجام می‌شود و مورد تأیید وزارت صنعت، معدن و تجارت می‌باشد، مجاز است» (ماده (۱۸) و تبصره آن).</p> <p><b>توضیح:</b> گرچه قانون مورد بحث، در ماده (۲) تلاش کرده نهادها و سازمان‌های مشمول قانون را تا حد امکان، گسترده تعریف کند، اما سوابق اجرای احکام قانونی بر نهادهایی مبتنی بر قوانین، اساسنامه‌ها و ساختار متفاوت و همچنین قواعد متفاوت تصمیم‌گیری، عدم موفقیت در اجرای احکام عام را نشان می‌دهد. در حکم بالا، سازمان صدا و سیما و شهرداری‌ها، در کنار دستگاه‌های دولتی و وابسته به دولت، مشمول ممنوعیت مقرر شده قرار گرفتند و در صورت نقض ممنوعیت، محکومیت به جزای نقدی به‌عنوان ضمانت اجرا در نظر گرفته است. این حکم، بدون توجه به تفاوت‌های واقعی نهادهای مشمول، از جمله قواعد تصمیم‌گیری سازمان‌های متکفل اجرا، وضع شده است.</p>	<p>۵. قواعد تصمیم‌گیری سازمان‌های متکفل اجرا</p>
<p>□ «کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون موظفند: ... ۲- فهرست کالاها و خدمات خارجی مورد نیاز طرح‌های (پروژه‌های) موضوع این بند و همچنین نیازهای دوران</p>	<p>۶. تعهد سازمان‌های</p>

۱. معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی، «اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح اصلاح قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱/۵/۱»، شماره مسلسل ۳۱۰۱۶۰۶۷، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۶/۲۵.

مفاد قانون	مؤلفه‌های انسجام قانونی
<p>بهره‌برداری طرح‌های (پروژه‌های) خود را با ذکر مشخصات فنی و استانداردهای مربوطه در سامانه موضوع این ماده اعلام کنند...» (صدر بند «ب» ماده (۴)).</p> <p>□ تأمین‌کنندگان کالا و خدمات مجازند با استناد به ماده (۱۰) قانون برگزاری مناقصات و در چهارچوب تأمین مالی واگذاری مطالبات از طریق کارگزاری (فاکتورینگ)، تمام یا بخشی از مطالبات قراردادی محقق شده و محقق نشده خود را به اشخاص حقیقی و حقوقی ثالث (پذیرندگان) اعم از بانک‌ها یا مؤسسات اعتباری واگذار کنند. در صورتی که تأمین‌کننده، مطالبات را به ثالث واگذار کند، کلیه کارفرمایان موضوع این قانون اعم از دولتی، عمومی و یا تعاونی، مکلف به رعایت واگذاری مطالبات از طریق کارگزاری (فاکتورینگ) هستند. آیین‌نامه اجرایی این ماده حداکثر ظرف مدت چهار ماه پس از ابلاغ این قانون توسط سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد (ماده ۸).</p> <p><b>توضیح:</b> واگذاری تمام یا بخشی از مطالبات قراردادی تأمین‌کنندگان کالا و خدمات به اشخاص حقیقی و حقوقی ثالث از طریق کارگزاری، فرایندی است که اجرای آن، نیازمند مقدمات متعدد است. در چنین مواردی، به‌ویژه هماهنگی میان دستگاه‌های مربوط، بسیار با اهمیت است. تهیه آیین‌نامه اجرایی چنین احکامی نیز مشمول پیچیدگی و ظرافت گفته شده است و بنابراین، زمان در نظر گرفته شده برای تدوین آن (چهار ماه)، غیرقابل تحقق است.</p> <p>به‌طور کلی، مواعد یک‌ماهه، دوماهه و... برای اجرای احکام، مکرراً در قوانین وضع می‌شوند؛ اما عدم اجرای قانون طبق موعد پیش‌بینی شده، به امری عادی تبدیل شده است. در مورد اجرای احکام بالا، به‌سختی می‌توان پذیرفت که دستگاه‌های مشمول، متعهد به اجرای آن در بازه زمانی و با کیفیت مقرر شده باشند.</p>	<p>مجری به اهداف سیاست</p>
<p>□ «وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است: ... نسبت به درج رتبه‌بندی تولیدکنندگان کالاها، عرضه‌کنندگان خدمات و پیمانکاران طراحی - ساخت ... که توسط مراجع ذی‌صلاح قانونی غیردولتی، سازمان‌های نظام مهندسی و اتاق ایران انجام می‌شود، اقدام کند. نحوه رتبه‌بندی و تعیین فهرست مراجع ذی‌صلاح قانونی غیردولتی برای رتبه‌بندی در هر حوزه تخصصی اعم از طرح‌های دولتی و غیردولتی موضوع این قانون براساس ضوابط شامل سطح تحصیلات اعضای هیئت‌مدیره و مدیرعامل، سوابق کاری شرکت، توان مالی و فنی و امکانات نرم‌افزاری و نیروی انسانی متخصص تعیین می‌شود. آیین‌نامه اجرایی این جزء توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت با همکاری دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط با مشارکت اتاق‌ها، سازمان‌های نظام مهندسی کشور و کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد» (جزء «۴» بند «الف» ماده (۴)).</p> <p>□ «وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است: با ... دریافت نظرات اتاق‌ها، کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران و دیگر تشکل‌های سراسری کارفرمایی و کارگری، ظرف مدت چهار ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون به درج فهرست توانمندی‌های محصولات داخلی، ظرفیت و اسامی تولیدکنندگان کالاها و عرضه‌کنندگان خدمات، پیمانکاران طراحی - ساخت، فناوری‌های داخلی و رتبه‌بندی در سامانه متمرکز موضوع جزء «۱» این بند اقدام کند. اطلاعات این سامانه باید به‌صورت مستمر روزآمد و در دسترس عموم باشد» (جزء «۲» بند «الف» ماده (۴)).</p> <p><b>توضیح:</b> قانونگذار می‌داند یکی از مؤلفه‌های مهم ارتقای کیفیت قانون و اجرای آن، مشارکت عوامل ذی‌نفع و مرتبط در تدوین هر حکم و جلب نظرات و ایجاد تعلق خاطر آنها به اجرای قانون است. بر همین اساس، در موارد متعددی، بر دریافت نظرات اتاق‌ها و دیگر نهادهای نمایندگی‌کننده بخش خصوصی تأکید شده است تا مشارکت آنها در حد امکان در تنظیم آیین‌نامه‌های اجرایی لازم، جلب شود. اما تحقق «مشارکت رسمی حامیان اهداف سیاست» در قالب طرح، بسیار دشوار و البته غیرمحمول است. دستگاه‌های دولتی در صورتی مشارکت رسمی و فعالانه خواهند داشت که تکالیفی از قبیل ایجاد سامانه، انجام رتبه‌بندی و... با توجه به مقدرات و ابزارهای در اختیار آنها، از درون وزارتخانه‌های مربوط نشئت گرفته باشد. در پاسخ، شاید ادعا شود که اگر به چنین رویه اصولی عمل شود، وزارتخانه‌ها علاقه‌ای به ایجاد تکلیف برای خود ندارند. در اینجا، تمرکز بر لوازم اجرای قانون است و به مباحثی مانند بوروکراسی ناتوان، بی‌انگیزه یا ناهماهنگ، باید در جای خود توجه شود.</p>	<p>۷. مشارکت رسمی حامیان اهداف سیاست</p>

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



از مجموع مندرجات جدول ۳ می‌توان نتیجه گرفت اجرای احکام «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی» (مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵)، با موانع و دشواری‌های متعددی مواجه خواهد شد؛ به‌نحوی که عدم اجرای بسیاری از مفاد آن، به دلایل گفته شده، قابل پیش‌بینی است. آنچه گفته شد، به‌معنای تأیید این مدعا نیست که چنانکه قانون مورد بحث به موجب لایحه به تصویب می‌رسید، اجرای آن با هیچ‌گونه مانعی مواجه نبود یا قطعاً، مفاد آن طبق اراده قانونگذار اجرا می‌شد. آنچه مورد تأکید است، احتمال بیشتر اجرای هرچند ناقص قانون مذکور، و هر قانون دیگر، در صورت تدوین پیش‌نویس آن توسط دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط با در نظر گرفتن مقتضیات اجراست؛ مقتضیاتی که فقط دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی به آن اشراف نسبی دارند.

#### ۴. برخی از دلایل رویکرد طرح‌محور در قانونگذاری

آنچه شرح داده شد، اصل یا قاعده اولویت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، به‌ویژه در راستای تحقق اجرای قانون بود. همچنین شواهد و قرائنی مبنی بر نقض اصل مذکور در دو دوره اخیر تقنینی در ایران ارائه شد و استدلال‌هایی با ذکر نمونه، در دفاع از این ادعا که قانونگذاری از طریق طرح به کیفیت قوانین، و به‌ویژه کیفیت اجرای قوانین آسیب رسانده است، مطرح شد. اما آنچه گفته شد، به‌معنای مقصر جلوه دادن مجلس در معضلات و نابسامانی‌های امروز کشور از یک‌سو، و تبرئه دولت از کاستی‌ها، ناهماهنگی‌ها و ناکارآمدی‌ها از سوی دیگر، نیست. به بیان واضح‌تر، فعل یا ترک فعل دولت در امور اجرایی و همچنین امور مقررات‌گذاری، یکی از عوامل اصلی بروز رو به تزاید آسیب ابتکار تقنینی از طریق طرح است. در ادامه، با ذکر نمونه‌های متعدد،<sup>۱</sup> توضیح داده خواهد شد که چگونه عدم اجرای تکالیف قانونی توسط دولت، عدم ارائه لوایح ضروری و همچنین، ناتوانایی دولت برای تدوین لایحه و به‌طور کلی، مختل شدن نظام تدوین لایحه در دولت، انگیزه‌هایی قوی برای نمایندگان در ارائه طرح پدید آورده است.<sup>۲</sup>

#### ۴-۱. عدم اجرای تکالیف قانونی توسط دولت

یکی از توجیهاتی که همواره برای ارائه طرح‌هایی با ماهیت اجرایی وجود داشته است، تحت فشار قرار دادن دولت برای انجام وظایفی بوده که دولت به‌موجب قانون اساسی یا قانون عادی مکلف به انجام آن بوده، اما به دلایلی از انجام آن خودداری کرده و علاوه بر این، نشانه‌ای از دغدغه انجام تکالیف مربوط

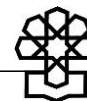
۱. قوانین، طرح‌ها و لوایحی که در این قسمت مورد توجه قرار می‌گیرند، برخلاف بخش‌های پیشین، محدود به سال ۱۳۹۸ نیستند.  
۲. شایان ذکر است چه بسا نمایندگان می‌توانند انگیزه‌های متعدد دیگری برای ارائه طرح‌های تقنینی داشته باشند؛ برای مثال، افزایش طرح‌های تقنینی در اواخر یک دوره پارلمان در همه جای دنیا متداول است و غالباً، به تلاش نمایندگان برای ارائه طرح‌های بخششی، با انگیزه جلب آرای حوزه انتخابیه خود مربوط است. در اینجا، به این‌گونه انگیزه‌های انتخابانی پرداخته نمی‌شود؛ بلکه تمرکز بر انگیزه‌هایی برای ارائه طرح است که به رفتار دولت و مختل شدن روابط قوا باز می‌گردد.

توسط دولت مشاهده نمی‌شود. نمونه‌های زیر در این باره قابل ذکر است.

#### ۱-۴-۱. طرح‌های مربوط به اصلاح ساختار و تشکیلات دولت

یکی از مباحث مجادله‌برانگیز در نظام‌های حقوق اساسی، حدود صلاحیت‌های تقنینی و اجرایی و به‌طور خاص، حدود و ثغور صلاحیت قوه مقننه برای مداخله در امور اجرایی است. این مسئله آنگاه تبدیل به مسئله‌ای بغرنج‌تر می‌شود که براساس اصول پذیرفته شده دموکراسی و مندرج در قوانین اساسی، اراده مردم هم در نمایندگان آنها در قوه مقننه و هم در مقامات انتخابی قوه مجریه متجلی می‌شود؛ اما در مواردی، تعارضاتی پدید می‌آید که حل و فصل آنها باید با ملاحظاتی متعدد صورت گیرد. شرح تدابیر به‌کار گرفته شده در قوانین اساسی و همچنین رویه قضایی دادگاه‌های قانون اساسی و... خارج از موضوع این پژوهش است. یکی از قواعد و اصولی که برای ترسیم حدود اختیارات قوا به‌کار گرفته شده است، تفکیک مقتضیات تقنین از اجراست. بدین ترتیب که در پرتو آموزه‌های مدیریتی، برخی امور واجد ویژگی‌های اجرایی ارزیابی می‌شوند و قوه مقننه از ورود به آنها تحذیر می‌شود. برای مثال، در اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر شده است: «رئیس‌جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً برعهده دارد». طبعاً این اصل باید با توجه به کلیت قانون اساسی و همگرا با دیگر اصول آن تفسیر شود. سؤال این است که آیا با وجود اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی، این مجال برای نمایندگان مجلس فراهم است تا در «امور برنامه و بودجه» و «امور اداری و استخدامی کشور» مداخله کنند؟ سوای مباحث نظری مربوط، نظریات شورای نگهبان و استدالات موافقان و مخالفان مداخله قوه مقننه در امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی، به‌نظر می‌رسد می‌توان با قطعیت و ارائه استدلال‌های قابل دفاع، مداخله نمایندگان در امور مذکور از طریق قانونگذاری را دست‌کم فقط از طریق پیشنهاد اصلاح در لوایح مربوط مجاز دانست. اگر نمایندگان از طریق ارائه طرح در امور برنامه و بودجه و اداری و استخدامی مداخله کنند، نظام مسئولیت و پاسخگویی قوه مجریه در خصوص امور مذکور زایل خواهد شد؛ چراکه یکی از کارکردهای اصلی قوه مجریه در نظام‌های حقوق اساسی، مدیریت دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌دهی کارکنان و مأموران اجرای قوانین است. در راستای ایفای این تکلیف، قوه مجریه باید به برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی، سامان‌دهی امور اداری و ایجاد یا اصلاح تشکیلات سازمانی مبادرت کند.<sup>۱</sup> بی‌تردید، اعمال این صلاحیت باید در چارچوب قانون اساسی و قوانین عادی و تحت نظارت‌های مختلف انواع نهادهای ناظر تقنینی، قضایی و ... صورت گیرد. اما چنانکه گفته شد، یکی از حدود قوه مقننه در این خصوص، مداخله با ارائه طرح در امور مذکور است.

۱. ر.ک.: مسلم آقایی‌طوق [و دیگران]، *مرزهای تقنینی و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: ریاست‌جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۸۹، ص ۲۲۳.



با این همه، روابط قوای مقننه و مجریه دارای آنچنان ظرافت‌ها و پیچیدگی‌هایی است که وفاداری به چارچوب‌بندی گفته شده، در عمل ممکن نبوده است. یکی از توجیحات اصلی نمایندگان در ارائه طرح‌های حاوی اصلاحات ساختاری و تشکیلاتی دولت، عدم انجام تکالیف قانونی و در راستای ایفای تکالیف نظارتی و الزام و فشار به دولت برای اصلاح ساختار و تشکیلات بوده است. این الزام دارای سابقه طولانی در نظام قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران بوده است. برخی از قوانین و احکام راجع به این موضوع عبارتند از:

- «قانون الزام ارائه طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی به مجلس شورای اسلامی» (مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۱۸)؛

- «قانون راجع به تمدید قانون الزام دولت به ارائه طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲» (مصوب ۱۳۶۲/۱/۱۸)؛

- تبصره «۳۲» «قانون برنامه دوم توسعه...» (مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰)؛

- ماده (۲) «قانون برنامه سوم توسعه...» (مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷)؛

- بند «الف» ماده (۱۳۷) «قانون برنامه چهارم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱)؛

- ماده (۵۳) «قانون برنامه پنجم توسعه...» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵).

الزام به اصلاح و بهسازی نظام اداری ساختار و تشکیلات دولت در قوانین برشمرده شده در بالا، با عباراتی مشابه به دلیل عدم اجرا توسط دولت، تکرار شده است.<sup>۱</sup> با این حال، دولت در اجرای قوانین مذکور، براساس صلاحیت‌های اختیاری خود عمل کرده و انتظار قانونگذاری را برآورده نکرده است. برای مثال، دولت وقت در اجرای حکم مقرر در ماده (۵۳) «قانون برنامه پنجم توسعه» به نحوی عمل کرد که مجلس را وادار به موضع‌گیری کرد. در ماده مذکور مقرر شده بود: «دولت مکلف است یک یا چند وزارتخانه را به نحوی در وزارتخانه‌های دیگر ادغام نماید که تا پایان سال دوم برنامه تعداد وزارتخانه‌ها از بیست و یک وزارتخانه به هفده وزارتخانه کاهش یابد. وظایف و اختیارات وزارتخانه‌های جدید با پیشنهاد دولت به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد». به نظر می‌رسد مجلس تلاش کرد تا با ذکر جزئیات در راستای تکلیف مورد بحث، دولت را به نحوی وادار به اصلاح ساختار کند، اما در عمل طبق گزارش کمیسیون اصل نودم (۹۰) قانون اساسی، «دولت در ماه‌های آغازین برنامه، مستقیماً بدون نظر مجلس، اقدام به ادغام نمود و در اجرای آن به ماده (۵۳) «اصل یکصدوسی و سوم (۱۳۳) قانون اساسی... مبنی بر اینکه ادغام و تغییر اختیارات باید به تأیید مجلس شورای اسلامی برسد توجه ننمود...»<sup>۲</sup> علاوه بر این، در خصوص هرگونه اصلاح و ارتقای

۱. علاوه بر قوانین گفته شده، مجلس از طریق ارائه طرح‌هایی در جهت الزام دولت به اصلاح ساختار و تشکیلات، اقدام کرده است؛ از جمله «طرح سامان‌دهی نظام اداری دولت» (شماره ثبت: ۳۰۰، ۱۳۸۸/۲/۱) و «طرح سامان‌دهی ارتقاء بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» (شماره ثبت: ۳۲۱، ۱۳۸۸/۲/۳۱).

۲. به نقل از: وب‌سایت خانه ملت، «گزارش کمیسیون اصل ۹۰ از تخطفات رئیس‌جمهوری»، ۶ مهر ۱۳۹۰، قابل دسترس در آدرس اینترنتی زیر:

نظام اداری کشور، باید جایگاه و مصوبات «شورای عالی اداری» را نیز در نظر داشت. شورای مذکور به عنوان بازوی تصمیم‌گیر و هماهنگ‌کننده اداری رئیس‌جمهور عمل می‌کند.<sup>۱</sup>

الزام به اصلاح ساختار و تشکیلات دولت، در مجالس نهم و دهم (مقارن با دولت‌های یازدهم و دوازدهم)، به اشکال متفاوتی ادامه یافت و همچنان در دستور کار است. برای نمونه، طرح‌هایی برای تشکیل برخی وزارتخانه‌ها در دوره دهم مجلس به مجلس ارائه شده است که برخی از آنها نیز به نتیجه رسیده است؛ از جمله:

- «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست»» (شماره ثبت: ۴۱۲، ۱۳۹۷/۳/۲۳)؛
- «طرح تشکیل وزارت امور شهدا و ایثارگران» (شماره ثبت ۳۵۹، ۱۳۹۶/۱۰/۶)؛
- «طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» (شماره ثبت ۲۳۸، ۱۳۹۵/۱۱/۲۶)؛
- «طرح ادغام سازمان امور اراضی و منابع طبیعی با محیط زیست و تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» (شماره ثبت ۱۹۱، ۱۳۹۵/۶/۱۷)؛
- «طرح تشکیل وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی» (شماره ثبت: ۲۶۱، ۱۳۹۶/۱/۲۹).

از میان طرح‌های پیش‌گفته، طرح اخیر به قانون تبدیل شد (با عنوان «قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»، مصوب ۱۳۹۸/۴/۲۴). مهم‌ترین دلیل پیگیری تغییر ساختار دستگاه مذکور به وزارتخانه در این قانون و دیگر طرح‌ها و قوانین مشابه، «نظارت‌پذیر شدن مستقیم عملکرد این دستگاه اجرایی توسط مجلس...» بوده است؛<sup>۲</sup> چراکه اعمال مستقیم ابزارهای نظارتی توسط نمایندگان و مجلس، با تبدیل سازمان‌های زیر نظر رئیس‌جمهور یا ... به وزارتخانه، میسر است.

از دیگر طرح‌هایی که مستلزم اصلاح ساختاری و تشکیلاتی کلان بود و به مجلس ارائه شد، «طرح انتقال وزارتخانه‌های دولت از تهران به استان‌های مستعد و دارای شرایط در یک دوره پنج‌ساله» (شماره ثبت ۵۲۸، ۱۳۹۷/۱۰/۱۲) بود. در این طرح که با قید دوفوریت ارائه شده بود،<sup>۳</sup> در قالب ماده واحده‌ای پیشنهاد شده بود: «انتقال وزارتخانه‌های دولت از تهران به استان‌های مستعد و دارای ظرفیت و شرایط در یک دوره پنج‌ساله» انجام شود. در گزارش مرکز پژوهش‌ها در خصوص طرح مذکور، تحمیل هزینه‌های فراوان طرح به دولت و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی یادآور شده و تأکید شده است که طرح

در اجرای حکم قانون برنامه پنجم توسعه، «قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی» (مصوب ۱۳۹۰/۳/۳۱) و «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت» (مصوب ۱۳۹۰/۴/۸) به تصویب رسید.

۱. آقای طوق [و دیگران]، پیشین، صص ۲۳۴-۲۴۲؛ برای نمونه، شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۹۷/۶/۲۴، مصوبه‌ای با عنوان «برنامه جامع اصلاح نظام اداری- دور دوم (۱۳۹۷-۱۳۹۹)»، به شماره ۲۰۲۵۹۶، مشتمل بر ۱۰ برنامه به تصویب رساند. مصوبه مذکور، چنانکه در مقدمه آن تصریح شده است، بنابه پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور، در اجرای «سیاست‌های کلی نظام اداری» و «نقشه راه اصلاح نظام اداری مورخ ۱۳۹۲/۱/۲۰» به تصویب رسیده است.

۲. علی‌اصغر شایبانیان و محمدرضا مالکی، «اطهارنظر کارشناسی درباره: طرح تشکیل وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات فرهنگی و مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۵۵۹۴، آذر ۱۳۹۶، ص ۱.

۳. دوفوریت طرح مذکور در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۲ رد شد.





مورد بررسی، «مخصوصاً در شرایط بودجه‌ای و چالش‌های حاضر، قابلیت اجرایی‌سازی ندارد» و استفاده از راهکارهای دیگر از جمله تمرکززدایی و آمایش سرزمین و اهتمام به حل مسائل عمومی نظام اداری، توصیه شده است.<sup>۱</sup>

به‌رغم آنکه به‌نظر می‌رسد فرایند هرگونه اصلاح ساختار و تشکیلات دولت باید براساس لایحه صورت گیرد، اما در عمل رویه‌ای شکل گرفته است که تحلیل آن، مستلزم دقت و در نظر گرفتن مؤلفه‌های بسیاری است؛ به‌این‌ترتیب چنانکه در ادامه خواهیم دید، دولت ترجیح می‌دهد برخی از ابتکارات قانونی برای اصلاح ساختار و تشکیلات را از طریق طرح (پس از هماهنگی با برخی نمایندگان یا کمیسیون‌ها) به مجلس ارائه کند. این اتفاق، در راستای اجرایی کردن تفکیک وزارت صنعت، معدن و تجارت به دو وزارت «صنایع و معادن» و «بازرگانی و تجارت»، یا تشکیل «وزارت بازرگانی» رخ داد که در ادامه تشریح خواهد شد. بدین‌ترتیب، علاوه بر آنکه ارائه طرح توسط نمایندگان مجلس برای اصلاح ساختار و تشکیلات دولت، رویه‌ای نیازمند تجدیدنظر است، دولت نیز در مواردی، به دلایلی که در ادامه بیشتر توضیح داده خواهند شد، از این رویه استقبال می‌کند. نتیجه رویه‌های مورد بحث، آسیب جدی به کیفیت قانون و قانونگذاری است.

#### ۲-۱-۴. طرح‌های مربوط به ساماندهی بازار و ارتقای کیفیت خودرو

مسائل مربوط به بازار خودرو و کیفیت و نحوه عرضه، واردات و قطعه‌سازی و ... آن، ازجمله مسائلی است که سال‌هاست دغدغه سیاستگذاران و قانونگذاران ایرانی است. دسترسی نمایندگان مجلس به اطلاعات مربوط به این صنعت با موانع متعددی مواجه است؛ اما این امر، مانع از تلاش نمایندگان برای ساماندهی موارد برشمرده شده نبوده است. به‌جز مواردی که در قوانین متعدد، مفادی به این موضوع اختصاص داده شده است، تاکنون دو قانون مستقل نیز درخصوص صنعت خودرو به تصویب رسیده است: «قانون حمایت از مصرف‌کنندگان خودرو» (مصوب ۱۳۸۶/۳/۲۳) و «قانون ارتقاء کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی» (مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۶). هر دو قانون مذکور، براساس طرح به تصویب رسیده‌اند و مشحون از تکالیف متعدد برای خودروسازان هستند.<sup>۲</sup> با این‌حال، با توجه به واقعیت‌ها و اسناد موجود، می‌توان گفت هیچ‌یک از دو قانون مذکور، به‌نحو بایسته اجرا نشده‌اند و اهداف مندرج در آنها برآورده نشده است.<sup>۳</sup> مهم‌ترین شواهد مدعی مذکور، عبارت است از محتوای «گزارش تحقیق و تفحص مجلس از عملکرد سایپا و ایران خودرو»<sup>۴</sup>

۱. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح انتقال وزارتخانه‌های دولت از تهران به استان‌های مستعد و دارای شرایط در یک دوره پنج‌ساله»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت، شماره مسلسل ۲۳۰۱۶۲۶۹، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۱۲/۲۲.

۲. در گزارشی، تکالیف مندرج در «قانون ارتقای کیفی تولید خودرو...» در قالب جدولی درج شده و توضیح داده شده است که اجرای هر یک از احکام آنها، نیازمند هماهنگی بین دستگاه‌های اجرایی متعدد است. ر.ک.: مرکزالمیر، «آسیب‌شناسی ارزیابی اجرای قانون...»، صص ۲۷-۲۵.

۳. برای مطالعه یکی از نمونه‌های مستند نقض حقوق مصرف‌کننده خودرو و عدم اجرای مفاد قانون مربوط، ر.ک.: میکائیل عظیمی و امید عبدالهیان، «راهکارهای افزایش ضمانت‌های حقوق مالکیت در ایران مطالعه موردی قرارداد پیش‌خرید خودرو»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰، آبان ۱۳۹۳.

۴. وب‌سایت خبرگزاری مهر، «متن کامل گزارش تحقیق و تفحص مجلس از عملکرد سایپا و ایران خودرو»، ۱۳۹۹/۳/۳۰، قابل دسترسی در آدرس اینترنتی زیر:

مفاد «طرح ساماندهی بازار خودرو» که در ادامه به بررسی آنها پرداخته می‌شود.

#### ۱-۲-۴. یافته‌های تحقیق و تفحص مجلس از عملکرد خودروسازان

پیرو تصویب مصوبه مورخ ۱۳۹۷ مجلس در خصوص ضرورت انجام تحقیق و تفحص از «بررسی علل ناکارآمدی شرکت‌های خودروساز داخلی در حوزه‌های کیفیت، قیمت، محیط زیست، طراحی و تکنولوژی، فروش و خدمات پس از فروش»، گزارش هیئت تحقیق و تفحص در مورخ ۱۳۹۹، به کمیسیون صنایع و معادن واصل شد و به تصویب کمیسیون رسید. این گزارش، در جلسه مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۹ قرائت شد. نکات مطرح شده در گزارش، نشانگر آن است که موانع و کاستی‌ها در همه شئون مربوط به خودرو، همچنان باقی است و تصویب دو قانون مذکور و همچنین قوانین و مقررات متعدد در این حوزه، نتوانسته است به حل مشکلات و ارتقای کارآمدی این صنعت بینجامد.

بخش عمده‌ای از گزارش پیش‌گفته، به «اهم یافته‌های کلیدی تحقیق و تفحص» اختصاص یافته

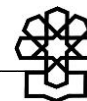
که عناوین آن به شرح زیر است:<sup>۱</sup>

- ضعف سیاستگذاری‌های کلان صنعتی (عدم کفایت، تناسب و هم‌راستایی)
- تضاد بین مالکیت و مدیریت (مشکلات حاکمیت شرکتی)
- بنگاهداری خودروسازان
- مصنوعی بودن نرخ ارز
- نبود زیرساخت‌های مناسب مالی در سیستم بانکی کشور
- نبود ابزارهای پوشش ریسک نوسانات ارزی
- تحریم‌ها و محدودیت‌های بین‌المللی
- بررسی تعارض منافع در تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در صنعت خودرو
- بازمهندسی نظام حکمرانی در صنعت خودرو
- واگذاری سهام دولت در شرکت‌های خودروساز
- توسعه استانداردهای صنعت خودرو
- نهادهای نظارتی، قضایی و امنیتی
- مبحث تأمین
- قراردادهای تأمین فولاد و قطعات فولادی
- قراردادهای تأمین قطعات با فناوری بالا (High Tec)
- قراردادهای مربوط به قطعات قابل تولید در داخل

<https://www.mehrnews.com/news/4929273>

گزارش منتشر شده تحقیق و تفحص در دسترس نیست و بنابراین در ادامه، ارجاعات به گزارش، از همین منبع و بدون ذکر شماره صفحه آمده است.

۱. همان.



- قراردادهای مربوط به قطعات و مواد دارای وابستگی شدید به خارج
  - قطعات فاقد توجیه فنی و اقتصادی
  - سهم پایین تحقیق و توسعه
  - بالابودن هزینه لجستیک در صنعت خودرو
  - نبود سامانه یکپارچه مدیریت منابع سازمانی
  - نیروی انسانی مازاد
  - مشکل کسری سرمایه در گردش و اثرات تبعی آن
  - هزینه‌های سیاسی از کیسه خودروساز
  - تجدید ارزیابی و رفع ظاهری مشکلات
  - بررسی صنعت دیزل
  - سازوکارهای مدیریت و توسعه کیفیت خودرو
  - همکاری صنعت خودرو با شرکای خارجی
  - فرصت رانت و آربیتراژ و فروش‌های تکلیفی
  - سایت‌های فروش اینترنتی و ایجاد قیمت‌های کاذب
  - واردات
  - عدم تمرکز در خدمات پس از فروش
- عناوین مذکور که عیناً از گزارش تحقیق و تفحص نقل شده است، نشان می‌دهد معضلات و نارسایی‌های صنعت خودرو در انواع و اقسام حوزه‌ها اعم از مالی، بانکی، نیروی انسانی، مدیریتی، قراردادی و... در سطوح داخلی و بین‌المللی، همچنان پابرجاست. اما سؤال مهم، چگونگی رفع معضلات برشمرده شده و ساماندهی سیاست‌ها، قوانین و مقررات، ابزارها و... برای نجات صنعت خودرو در کلیه مراحل تولید و عرضه و... است. در بخش پایانی گزارش تحقیق و تفحص مورد بحث، «توصیه‌ها و بسته‌سیاستی» در سطوح سه‌گانه «بنگاه»، «صنعت» و «حاکمیت» ذکر شده و تأکید شده که «شایسته است در راستای ریل‌گذاری درست صنعت و حکمرانی خوب به کار گرفته شود». عناوین توصیه‌ها و بسته‌سیاستی تصریح شده به این شرح است:<sup>۱</sup>
۱. سیاست‌ها در سطح بنگاه
  - تحول ساختاری در مدیریت
  - به‌کارگیری راهبردها و سیاست‌های رهبری هزینه
  ۲. سیاست‌ها در سطح صنعت

- سیاست‌گذاری وارداتی و تعرفه‌ای (سیاست رانت‌آفرین و ضدتوسعه)
  - سیاست مجموعه‌سازی (Tiering)
  - سیاست استاندارد
  - سیاست قیمت‌گذاری
  - سیاست بهبود فروش
  - سیاست تکوین و توسعه محصول
  - سیاست انگیزشی ارتقای کیفیت
  - سیاست همکاری مشترک جهانی
  - سیاست شفاف‌سازی
  - سیاست پیشگیری از فساد
  - سیاست واردات خودرو
  - سیاست صادرات
  - سیاست اسقاط
  - سیاست علمی، پژوهشی و آموزشی
  - ۳. سیاست‌ها در سطح حاکمیت (بازآفرینی نظام حکمرانی)
  - ارتقای دولت به نقش حاکمیتی و خروج دولت از تصدیگری
  - حمایت هدفمند، هوشمندانه، مدون، با برنامه و نظارت‌پذیر دولت در راستای توسعه صنعت
  - توسعه قوانین
  - نهادهای ذی‌ربط و مسئله ارز
  - حوزه امنیتی و قضایی
  - تلاش برای تسهیل و راه‌اندازی رگلاتور بخشی در صنعت خودرو
- در ذیل هریک از عناوین بالا، مجموعه‌ای از پیشنهادهای و توصیه‌های برای برون‌رفت صنعت خودرو از وضعیت فعلی، توضیح داده شده است. اما یکی از عناوین همیشه حاضر در این پیشنهادها و راهکارها، توصیه‌های «قانونی» است. توضیح اینکه در دستاوردهای گزارش تحقیق و تفحص که به‌عنوان ضعف‌ها و نقصان‌ها فهرست شد، سخنی از خلأ یا ایراد قانونی به میان نیامده است و ضعف‌ها و نقصان‌های اصلی، در عدم تدوین سیاست‌های کلان و بخش اجرا دانسته شده است؛ چنانکه در ابتدای گزارش تحقیق و تفحص نیز تصریح شده است: «در سطح کلان، علی‌رغم تدوین برنامه ۱۴۰۴ صنعت خودرو، عدم وجود هم‌راستایی استراتژی و اسناد کلان با برنامه‌های اجرایی و نحوه ارتباط بخش‌های مختلف فنی و اقتصادی با برنامه‌های توسعه صنعتی بخشی و فرابخشی، از ضعف‌های اساسی موجود در این صنعت است. همچنین بخش عمده‌ای



از هدف‌گذاری‌های صورت گرفته، بعضاً متناقض و در بهترین حالت نیز به‌هیچ‌وجه پاسخگوی اهداف تعیین‌شده در برنامه‌های کلان نیست. در مواردی هم که قوانین بالادستی مانند «رفع موانع تولید»، «بهبود مستمر محیط کسب‌وکار»، «قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل و نوسازی صنایع کشور» و بخش‌های مختلف قوانین برنامه توسعه، برای رفع مشکلات، راهکارهای مناسبی ارائه داده‌اند، به‌دلیل مغفول ماندن احکام و ناهماهنگی و ضعف در اجرا، نتیجه مطلوب حاصل نگردیده است.<sup>۱</sup> باین‌حال، در ذیل عنوان «توسعه قوانین»، توصیه‌ای به این شرح در گزارش تحقیق و تفحص مطرح شده است:

«اصلاح قوانین لازم توسط مجلس و نیز قواعد، آیین‌نامه‌ها، تصویب‌نامه‌های داخلی و مقاله‌نامه‌های بین‌دولت توسط دولت با رویکرد تسهیل فضای کسب‌وکار و رفع موانع تولید». البته در ادامه تصریح شده است: «در صورت وجود قوانین، باید راهی برای بازخواست سازمان‌هایی که قانون را اجرا نمی‌کنند جستجو شود».<sup>۲</sup>

توصیه ارائه شده درخصوص «توسعه قوانین»، چنانکه آشکار است، توصیه کلی است که اجرایی کردن آن، مستلزم مطالعات و بررسی‌های کارشناسانه‌ای است که از عهده هیئت تحقیق و تفحص خارج بوده است؛ باین‌حال، ترجیح داده شده توصیه با صورت فعلی، در گزارش درج شود.

## ۲-۱-۴. فرایند ارائه و بررسی طرح ساماندهی بازار خودرو

معلوم نیست با چه نسبت زمانی با تدوین گزارش تحقیق و تفحص از عملکرد خودروسازان - قبل، در حین یا پس از آن - طرحی با عنوان «طرح ساماندهی خودرو» (شماره ثبت ۳۹۲، ۱۳۹۷/۲/۲) به مجلس ارائه شد و در دستورکار قرار گرفت. اصولاً مفاد این طرح باید برگرفته از یافته‌ها و توصیه‌های سیاستی گزارش تحقیق و تفحص مربوط باشد، اما چنین نیست؛ چراکه در گزارش تحقیق و تفحص، عمده نقصان‌ها و کاستی‌ها، نه به قوانین بلکه به فقدان استراتژی و ناکارآمدی اجرا نسبت داده شده بود و سهم نقصان قوانین، در قالب عبارات کلی و مختصر اشاره شده بود. به هر صورت، نمایندگان ترجیح دادند با قید فوریت،<sup>۳</sup> تصویب قانونی را در دستورکار قرار دهند که طبق روال معمول و البته غیراصولی، در قالب طرح پیشنهاد شد.

سواى اینکه با وجود قوانین و مقررات موجود،<sup>۴</sup> ضرورت تصویب قانون جدید یا کارایی آن برای

۱. همان.

۲. همان.

۳. پیشنهاد دوفوریت طرح مورد بحث در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۷/۲/۲ به تصویب نرسید.  
۴. اداره کل قوانین در پایان گزارش منتشر شده درباره طرح مورد بحث، برخی عناوین و محتوای مفاد قانونی و مقرراتی مربوط را به شرح زیر قید کرده است:

- الحاق مواد (۱۲) و (۱۴)، (۱۵)، (۱۶) و (۱۷) به آیین‌نامه ضوابط فنی واردات خودرو» (مصوب ۱۳۹۶/۹/۲۲)؛  
- «آیین‌نامه ضوابط فنی واردات خودرو» (مصوب ۱۳۸۲/۴/۱ با اصلاحات و الحاقات بعدی)؛  
- ماده (۲۲) «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» (مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰)؛  
- ماده (۶۶) «قانون امور گمرکی» (مصوب ۱۳۹۰/۸/۲۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی)؛  
- مواد (۵)، (۶) و (۹) «قانون هوای پاک» (مصوب ۱۳۹۶/۴/۲۵)؛  
- «قانون مدنی» (مصوب ۱۳۱۴/۸/۸، اصلاحات و الحاقات بعدی)؛  
- «چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی»؛  
- «قانون ارتقاء کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی» (مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۶)؛

ساماندهی بازار خودرو به شدت محل تردید است، ماهیت آیین نامه‌ای (مقرراتی) مفاد پیشنهادی، یکی از دلایل قابل توجه برای عدم تناسب قانونگذاری در این خصوص است. با این حال، نکته مورد توجه این است که تعلل دولت برای تصویب مقررات لازم و از آن مهم‌تر، ضرورت اصلاح ناهماهنگی‌ها و ناکارآمدی‌های حوزه اجرا، انگیزه‌ای قوی برای ارائه طرح در موضوع مورد بحث پدید آورد.

در مقدمه توجیهی طرح مذکور، مفادی از دستورالعمل واردات خودرو (طی مصوبه هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۹) نقل شده و مورد نقد و بررسی قرار گرفته و چنین تصریح شده است: «براساس اظهارات نمایندگان دولت و کمیسیون‌های تخصصی مجلس ... دلیل تصویب آن، عمدتاً معطوف به کمبود منابع ارزی کشور و اتخاذ راه‌حل‌های کاهش خروج ارز» بوده است، «اما به دلیل مغایرت بخش‌هایی از این مصوبه با قوانین موجود از یک طرف، و تبعات افزایش تعرفه در میان مدت و بلندمدت به صورت کاهش رقابت‌پذیری صنعت خودروسازی، کاهش کیفیت ... از طرف دیگر، ضرورت است این موضوع در قالب این راهکار پیگیری شود: در این راهکار جنبه تقنینی مطرح است...»<sup>۱</sup> بدین ترتیب، تشخیص نمایندگان این بوده که مؤثرترین راهکار برای اصلاح مصوبه هیئت وزیران و ساماندهی و رفع معضلات موجود در بازار خودرو، راهکار تقنینی است. در ماده (۱) طرح پیش‌بینی شده است: «دولت مکلف است حقوق ورودی خودروهای سواری را براساس حجم موتور، میزان مصرف سوخت و میزان آلاینده‌گی به صورت پلکانی و هدفمند تا سقف پنجاه و پنج (۵۵٪) ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون تعیین نماید».

مرکز پژوهش‌های مجلس در گزارش کارشناسی خود در خصوص طرح مذکور، گرچه کلیات طرح را «قابل دفاع» دانسته است، اما برای مواد (۱) تا (۵) و (۱۱) و (۱۲)، پیشنهاد اصلاحی ارائه داده، حذف مواد (۶) و (۹) را توصیه کرده و یک ماده الحاقی نیز پیشنهاد کرده است<sup>۲</sup> (طرح از ۱۲ ماده تشکیل شده است). طرح مورد بحث در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۳/۲۸ به تصویب رسید. در ماده (۱) مصوب، دولت مکلف شد «حقوق ورودی خودروهای سواری را براساس حجم موتور، میزان مصرف سوخت و میزان آلاینده‌گی» تعیین کند و بدین ترتیب، از ذکر برخی جزئیات مقرر در طرح اولیه خودداری شد. این مصوبه، با رفع آخرین ایرادهای شورای نگهبان در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۶ به تصویب رسید و در انتظار تأیید نهایی و تبدیل شدن به قانون است.

یکی از نکات قابل توجه در مصوبه مجلس، تکلیف کلی و سنگین در نظر گرفته شده برای دولت

- «قانون حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان خودرو» (مصوب ۱۳۸۶/۲/۲۳ با اصلاحات و الحاقات بعدی)؛

- «قانون تقویت و توسعه نظام استاندارد» (مصوب ۱۳۹۶/۷/۱۱)

- «قانون چگونگی محاسبه و وصول حقوق گمرکی، سود بازرگانی و مالیات انواع خودرو و ماشین‌آلات راه‌سازی وارداتی و ساخت داخل و قطعات آنها» (مصوب ۱۳۷۱/۱۰/۲ با اصلاحات و الحاقات بعدی)؛

- «قانون مقررات مربوط به ورود خودروی سواری در موارد خاص» (مصوب ۱۳۷۰/۳/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی).

ر. ک.: مجلس شورای اسلامی - معاونت قوانین، «طرح سامان‌دهی بازار خودرو»، دوره دهم - سال دوم، شماره چاپ: ۸۸۸، شماره ثبت ۲۳۹، تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۲/۹، صص ۴۱-۱۳.

۱. مجلس شورای اسلامی - معاونت قوانین، پیشین، ص ۵.

۲. ر. ک.: سعید شجاعی و حسین هرورانی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح سامان‌دهی بازار خودرو»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۵۸۷۶، خرداد ۱۳۹۷.



بود که البته با ایراد شورای نگهبان، در مصوبه نهایی مجلس حذف شد و مصوبه نهایی، به نحوی کلی و مجمل تنظیم شد. سیر تقنینی ماده (۲) در صحن علنی (مصوبه ۱۳۹۸/۳/۲۸)<sup>۱</sup> با مضمونی کاملاً متفاوت از طرح اولیه و همچنین گزارش کمیسیون (مصوب ۱۳۹۷/۹/۶) به این شرح تصویب شد:

«دولت موظف است طی مدت سه سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون، با اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن و سیاست‌های کلی تولید ملی، کار و سرمایه ایرانی، زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو را به‌نحوی فراهم نماید که تصدی‌گری دولت خاتمه یافته و دولت صرفاً اقدامات نظارتی و سیاستگذاری و تنظیم‌گری را انجام دهد.»

بدین ترتیب، طرحی که با انگیزه تعلق دولت از اصلاح تصویب‌نامه ناظر به حقوق ورودی خودرو آغاز شده بود، در فرایند قانونگذاری، به ماده‌ای با محتوایی دست‌کم در حد مفاد قانون برنامه توسعه، ختم شد. بی‌تردید، فقط اجرای ماده (۲) مصوبه، منوط به تغییر نگرش بنیادین دولت و اصلاح ساختارها، راهبردها، برنامه‌ها و رویه‌های جاری بود.

شورای نگهبان در نظر خود، مصوبه مذکور را مغایر با سیاست‌های کلی بند «ج» اصل چهارم و چهارم قانون اساسی «و بالنتیجه بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی» دانست؛ چراکه به نظر شورا، در سیاست‌های مذکور، «واگذاری صرفاً هشتاد درصد از سهام بنگاه‌های مشمول اصل (۴۴) مجاز دانسته شده» و مصوبه مجلس، به معنای «واگذاری صددرصد» آن بود.<sup>۲</sup> در «گزارش کمیسیون پس از اعاده از شورای نگهبان» (مورخ ۱۳۹۸/۵/۷) برای تأمین نظر شورا، عبارت «تصدی‌گری دولت خاتمه یافته» حذف شد. در آخر، مصوبه نهایی جلسه علنی (مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۶) در خصوص ماده (۲) به این شرح به تصویب رسید:

«دولت موظف است طی مدت سه سال از لازم‌الاجرا شدن این قانون، با اجرای صحیح سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن و سیاست‌های کلی تولید ملی، کار و سرمایه ایرانی، با اقدامات سیاستگذاری، نظارتی و تنظیم‌گری (رگولاتوری) و رعایت قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ با اصلاحات و الحاقات بعدی آن، زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو را فراهم نماید».<sup>۳</sup>

توجه به سوابق تقنینی ماده (۲) مصوبه ساماندهی بازار خودرو تا این مرحله نشان می‌دهد چگونه محتوای یک ماده پس از اعلام نظر مغایر با قانون اساسی و سیاست‌های کلی، تغییر می‌کند و در این تغییر، خالی از محتوای مورد نظر مجلس می‌شود. مروری بر مصوبه نهایی مجلس، کلی و مجمل بودن آن را نشان می‌دهد؛ چراکه فاقد هیچ تکلیف مشخص و معینی برای دولت، جز توصیه به رعایت قانون و

۱. ارسالی به شورای نگهبان به موجب نامه رئیس مجلس به شماره ۳۹۲/۲۵۴۷۰ مورخ ۱۳۹۸/۴/۱.

۲. نظر شورای نگهبان مندرج در نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۶۲۶ مورخ ۱۳۹۸/۴/۱۲.

۳. مصوبه مذکور، پس از تصویب در جلسه علنی ۱۳۹۹/۲/۱۶، به شورای نگهبان ارسال شده است.

سیاست‌های کلی و در نظر گرفتن حکمی کلی و مجمل (موظف کردن دولت به فراهم کردن زمینه رقابت‌پذیری در صنعت خودرو) نیست؛ باین حال، قانونگذار اصرار دارد چنین مفادی را به نظام حقوقی اضافه کند.

#### ۴-۲. تعلق در ارائه لوایح ضروری

یکی از رفتارهای دولت که واکنش نمایندگان را در قالب ارائه طرح برمی‌انگیزد، تعلق در ارائه لوایحی برای تصویب یا اصلاح قانونی است که اجماع حداکثری برای ضرورت تصویب یا اصلاح آن در میان کارشناسان وجود دارد. در چنین مواردی، دولت با دلایل و توجیحات گوناگون آشکار و پنهان، ارائه لایحه را به تعویق می‌اندازد؛ گرچه در موارد بسیاری، به صراحت، ضرورت اصلاح قانونی را منکر نمی‌شود. در مواردی نیز تعلق در رسیدگی به لایحه در مجلس و دیگر نهادهای مربوط، باعث اختلال در فرایند مطلوب ابتکار قانونگذاری خواهد شد. در ادامه، شواهدی برای ادعای پیش‌گفته ذکر می‌شود.

##### ۴-۲-۱. لوایح مربوط به اصلاح نظام بانکداری

معضلات مربوط به نظام بانکی، همواره در صدر چالش‌های اقتصاد ایران از نظر متخصصان و سیاستگذاران شناسایی شده است. ترمیم ناهماهنگی‌های بین دولت، بانک مرکزی و دیگر دستگاه‌های مسئول در حوزه پولی - بانکی، از طریق تصویب قوانینی منسجم و با کیفیت با مشارکت نهادهای ذی‌ربط، یکی از راهکارهای رفع معضلات موجود در نظر گرفته شده است.<sup>۱</sup> با وجود این، به‌رغم وعده‌هایی درخصوص ارائه هرچه سریع‌تر لایحه بانکداری به مجلس،<sup>۲</sup> چنین امری تحقق نیافت. آنچه ارائه آن جهت تصویب در دولت در مرداد ۱۳۹۵ وعده داده شده بود، متونی با عنوان «پیش‌نویس لایحه قانون بانکداری» (ویرایش نهایی: ۱۳۹۵/۵/۳) و «لایحه قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» (ویرایش ۱۳۹۵/۵/۳) بود که هر دو، توسط بانک مرکزی تدوین شد.<sup>۳</sup>

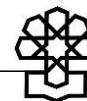
این تأخیر قابل توجه، درنهایت نمایندگان را بر آن داشت تا «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» (شماره ثبت: ۱۶۵، ۱۳۹۵/۵/۱۷) را در همان روزهای اعلام خیر تدوین نهایی لوایح دوگانه مذکور

۱. برای مثال، یافته‌های یکی از پژوهش‌ها نشان می‌دهد میان قوانین و بسته‌های سیاستی بانک مرکزی در حوزه تأمین مالی بنگاه‌ها، تناسب و هماهنگی لازم وجود ندارد و «نوعی دوگانگی بین الزام و اختیار در کمیّت و کیفیت توزیع منابع بانکی به بنگاه‌ها و بخش‌های اقتصادی» مشاهده می‌شود؛ رک. موسی شهبازی‌عیانی، سیدمصطفی کاشفی و حامد سروریان، «تحلیل عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بخش واقعی»، در: صمد عزیزنژاد [و دیگران]، *آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸، ص ۶۶۶.

۲. برای نمونه، وزیر امور اقتصادی و دارایی وقت در شهریور ۱۳۹۴ در بیست‌وششمین همایش بانکداری اسلامی اظهار کرد: «لایحه اصلاح نظام بانکی با همکاری بانک مرکزی در شنش محور تدوین شده و در آینده نزدیک به دولت ارائه می‌شود»؛ اطلاعات (روزنامه)، «وزیر اقتصاد: لایحه اصلاح نظام بانکی در ۶ محور تدوین شد»، ۱۳۹۴/۶/۱۱؛ در مرداد ماه ۱۳۹۵ نیز معاون معاون امور بانک، بیمه و شرکت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی، از ارائه دو لایحه «اصلاح بانک مرکزی» و «بانکداری» طی دو روز آینده به دولت خبر داده است؛ به نقل از: وبسایت تجارت نیوز، «ارائه لایحه اصلاح بانک مرکزی و بانکداری طی دو روز آینده به دولت»، ۱۳۹۵/۵/۴، قابل دسترس در آدرس اینترنتی: <https://tejaratnews.com>

۳. فایل پیش‌نویس هر دو لایحه، در این منبع قابل دسترس است: وبسایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، «لوایح قوانین «بانک مرکزی» و «بانکداری» در بونه نقد صاحب‌نظران قرار می‌گیرد»، ۱۳۹۵/۵/۱۷، قابل دسترس در آدرس اینترنتی: <https://www.cbi.ir/showitem/15038.aspx>





و تقدیم آن به هیئت دولت، ارائه‌کنند. به نظر می‌رسد این ابتکار، برای تسریع تصویب لوایح مربوط در هیئت دولت و ارائه لوایح به مجلس بود که البته نامؤثر بود. یکی از نمایندگان مجلس نهم، نکاتی در این خصوص در مردادماه ۱۳۹۴ به شرح زیر اظهار کرده است که انگیزه نمایندگان را از ارائه طرح مورد نظر، آشکارا توضیح می‌دهد:

«در دولت دهم [رئیس‌جمهور] در چند سخنرانی اعلام کرد که لایحه بانکداری آماده است که به مجلس ارائه شود ولی هرگز چنین لایحه‌ای به مجلس داده نشد. ... چون حالت صبر و انتظار بود، ما دست به کار نشدیم. ما منتظر بودیم تا دولت لایحه را بدهد و معمولاً آمدن لایحه از دولت را ترجیح می‌دهیم. چراکه فکر می‌کنیم پشتوانه این لایحه در بدنه دولت، کارشناسی شده است و کسانی که در میدان عمل هستند این لایحه را تهیه کرده‌اند. ... متأسفانه چنین اتفاقی تا پایان دولت دهم نیفتاد و تاکنون که حدود دو سال از دولت یازدهم هم می‌گذرد همچنان چنین لایحه‌ای به مجلس ارائه نشده است. ... البته ما حدود یک سال و نیم قبل دست به کار شدیم و شروع به تهیه طرح کردیم. ... به محض اینکه ما این موضوع را طرح کردیم بانک مرکزی اعلام کرد که ما درصدد ارائه لایحه هستیم، دست نگه دارید تا لایحه ما آماده شود. اما ما گفتیم ما دیگر منتظر شما نمی‌مانیم. اگر پیش‌نویسی دارید آن را بیاورید تا در حین بررسی این طرح آن را هم هم‌زمان بررسی کنیم. اگر دیدیم آن بهتر است، جایگزین می‌کنیم یا اگر لازم بود، به طرح ارائه شده خودمان الحاق می‌کنیم. اما اگر بخواهیم تأخیر کنیم، برنامه ششم را در دستور خواهیم داشت و بودجه سال آینده هم زمان زیادی خواهد گرفت و مهم‌تر از آن، انتخابات [مجلس دهم] را در پیش رو خواهیم داشت و نمایندگان دیگر از اینکه بخواهند به مسائل مهمی مثل بانکداری برسند، انصراف ذهن خواهند داشت و نمی‌توانند به آن برسند. ... البته بانک مرکزی هم پیش‌نویس ارائه نداده و گفته رسماً لایحه خواهد داشت اما از یک ماه فرصتی که خواسته بود گذشته و هنوز هم چیزی آماده نکرده‌اند»<sup>۱</sup>

طرح پیش‌گفته، طبق گزارش کمیسیون مربوط، تلفیقی از چند طرح و لایحه مرتبط بود. چنانکه در انتهای «گزارش یک‌شوری» طرح مذکور توضیح داده شده است: «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران (به‌شماره چاپ ۱۸۷)، «طرح بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (به‌شماره چاپ ۶۶۹)، «طرح تأسیس بانک توسعه جمهوری اسلامی ایران (به‌شماره چاپ ۱۰۱۶)، «طرح عملیات بانکی بدون ربا» (به‌شماره چاپ ۱۶۵) و «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» (به‌شماره چاپ ۶۴۸) ... به استناد تبصره (۱) ماده (۱۴۳) آیین‌نامه داخلی به دلیل تشابه موضوع طرح‌ها و لایحه مذکور با هم ادغام شد و نهایتاً در جلسه ... مورخ ۱۳۹۸/۸/۲۱ ... به تصویب رسید»<sup>۲</sup>.

۱. غلامرضا مصباحی‌مقدم (سخنرانی)، «تأخیر در اصلاح قانون، آفاتی دارد»، به نقل از: وب‌سایت پژوهشکده پولی و بانکی، ۱۳۹۴/۵/۲۱، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:

<https://mbri.ac.ir/Default.aspx?pagename=News&id=191879&Language=1>

۲. مجلس شورای اسلامی - معاونت فواین، «گزارش یک‌شوری طرح بانکداری جمهوری اسلامی»، دوره دهم - سال چهارم، شماره چاپ: ۱۶۷۲، شماره ثبت ۱۶۵، تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۸/۲۹.

مرکز پژوهش‌ها در گزارش کارشناسی خود راجع به طرح مورد بحث تصریح کرده است: «... در مجموع، ضمن تأکید بر اصل تقدم لایحه بر طرح و تسريع در ارائه لوایح بانکی از سوی دولت به منظور جمع و ارائه نسخه واحد برای اصلاح قانون، به دلایلی که در ذیل اشاره می‌گردد، موافقت خود را با کلیات «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» اعلام می‌نماید:

۱. تغل بیش از حد در ارائه لوایح اصلاحی و ضرورت اصلاح قانون؛  
 ۲. تطابق حداکثری متن نهایی طرح با پیش‌نویس لایحه بانکداری...؛  
 ۵... عدم اعمال اصلاحات لازم و مورد انتظار در پیش‌نویس نهایی لایحه بانکداری با توجه به چالش‌های کنونی که منجر به تغییرات حداقلی نسبت به قانون موجود شده است...»<sup>۱</sup>.

با توجه به عدم تصویب طرح مذکور در مجلس دهم، طرح مورد بحث در دستور کار مجلس یازدهم قرار گرفته است («طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»، شماره ثبت: ۵۸، ۱۳۹۹/۴/۳).

علاوه بر «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» - که شرح آن گذشت - دولت در لایحه‌ای با عنوان «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» (شماره ثبت: ۶۶۱، ۱۳۹۸/۷/۷) ماده واحده‌ای را صرفاً برای اصلاح ماده (۱) «قانون پولی و بانکی کشور» (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸) به منظور اصلاح واحد پول کشور ارائه کرد که به‌رغم مخالفت مرکز پژوهش‌های مجلس، در صحن علنی مورخ ۱۳۹۹/۲/۱۵ به تصویب رسید و در انتظار تأیید شورای نگهبان است. استدلال مرکز پژوهش‌ها در مخالفت با لایحه مذکور، ضرورت انجام اصلاحات ساختاری در حوزه پولی و بودجه، پیش از اقدام به «حذف صفر» از واحد پولی بود و اجرای این سیاست را «مصادق صریح ائتلاف منابع و ناشی از عدم درک صحیح اولویت‌های اقتصاد کشور» دانست.<sup>۲</sup> در واقع، میان انتظارات از دولت برای تقدیم لایحه‌ای به منظور اصلاح نظام پولی و بانکی، و به‌ویژه ضرورت تسريع و تعجیل در انجام اصلاحات در حوزه‌های مذکور، و اقدام دولت در ارائه لوایح لازم، شکافی بسیار عمیق وجود دارد.

#### ۲-۲-۴. لوایح مربوط به اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم

موضوع مالیات‌های مستقیم، همواره از موضوع‌های مهم در دستور کار قانونگذاران، پیش و پس از انقلاب اسلامی، بوده است؛ به طوری که تاکنون، راجع به «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۴۵/۱۲/۲۸) انواع و اقسام قوانین اصلاحی و الحاقی به تصویب رسیده است. همچنین پس از تصویب «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) نیز اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های متعددی به قانون مذکور وارد شده است.<sup>۳</sup> یکی از موضوعاتی که در سال‌های اخیر مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته، وضع پایه‌های مالیاتی جدید

۱. موسی شهبازی‌غیائی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران»، ۱. کلیات طرح»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۵۱۶۸، آذر ۱۳۹۵، صص ۲-۱.  
 ۲. میثم خسروی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح قانون پولی و بانکی کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۷۶۱، آذر ۱۳۹۸.  
 ۳. برای مطالعه سوابق اصلاحات قانون مالیات‌های مستقیم، برای نمونه، ر. ک.: رسول رئیس‌جعفری‌مطلق، «پراکندگی قوانین مالیاتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹، آبان، صص ۲۴-۸.



با توجه به اوضاع و احوال اقتصادی کشور است. برای نمونه، «مالیات بر عایدی سرمایه»<sup>۱</sup> یکی از پایه‌های مالیاتی است که گرچه می‌تواند به افزایش منابع عمومی بیانجامد، ولی عمدتاً کارکرد تنظیم‌گری داشته و می‌تواند از طریق کاهش فعالیت‌های غیرمولد و انگیزه‌های سوداگرانه، نقش مؤثری در تنظیم بازارهای مختلف از جمله مسکن، خودرو، طلا و ارز ایفا کند.<sup>۲</sup>

بر این اساس، مقامات دولتی در طول سال‌های اخیر، مکرراً وعده‌هایی مبنی بر اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم را با رویکرد وضع پایه‌های مالیاتی جدید اعلام کرده‌اند. طبق یکی از گزارش‌ها، وزیر امور اقتصادی و دارایی خرداد ۱۳۹۸ اعلام کرد: «مالیات بر عایدی سرمایه و مالیات بر درآمدهای مستقیم در قالب دو لایحه مجزا در حال طی کردن مراحل نهایی خود هستند. همچنین لایحه معافیت‌های مالیاتی نیز برای سامان‌دهی معافیت‌ها در حال بررسی است». رئیس سازمان امور مالیاتی نیز در این خصوص چنین اظهار کرد: «ابتدا قرار بود پایه جدید مالیاتی، مالیات بر عایدی مسکن، در لایحه وزارت اقتصاد با عنوان مالیات بر فعالیت‌های اختلال‌زای اقتصادی گنجانده شود. بعد از تغییراتی که در این خصوص ایجاد شد تصمیم گرفته شد تا این پایه جدید مالیاتی در لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم لحاظ شود». علاوه بر اینها، رئیس مرکز آموزش، پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان امور مالیاتی در این باره اظهار کرد: «لایحه اصلاح برخی قوانین و مقررات مالیاتی شامل «مالیات بر مجموع درآمد»، «عایدی سرمایه» و «سامان‌دهی معافیت‌های مالیاتی»، توسط سازمان امور مالیاتی کشور تهیه شد». در تیر ۱۳۹۸، معاون اقتصادی وزیر امور اقتصادی و دارایی اعلام کرد: «کلیات لایحه مالیات بر عائدی سرمایه به تأیید کارشناسان رسیده است که در صورت تأیید وزیر اقتصاد اواخر همین هفته آماده و در نهایت تحویل مجلس خواهد شد». متعاقب آن، در مهر ماه نیز مقام مذکور اعلام کرد: «با توجه به اینکه سازمان امور مالیاتی با تأخیر لایحه مذکور را به وزارتخانه ارسال کرد، احتمالاً فرایند جمع‌بندی و نهایی‌سازی در وزارت اقتصاد مقداری طولانی شود. تلاش ما این است که تا پایان مهرماه لایحه را به دولت ارسال کنیم اما اگر نشد، حداکثر تا نیمه آبان‌ماه این اقدام انجام خواهد شد». این لایحه اصلاحی، «در مورد سامان‌دهی معافیت‌های مالیاتی است که در قالب کاهش، افزایش و حذف معافیت مطرح شده است. همچنین استقرار سیستم جامع مالیات اشخاص حقیقی (PIT) و استقرار نظام مالیات بر عائدی برخی دارایی‌ها (CGT) پوشش می‌دهد».<sup>۳</sup>

این تأخیرها و تعلل‌ها، طبق رویه پیشین و البته قابل‌انتقاد، به واکنش نمایندگان مجلس در قالب

#### 1. Capital Gains Tax (CGT)

۲. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح: الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم (مقابله با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۱۶۸، تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۹/۱۱.

۳. به نقل از: وب‌سایت اقتصاد آنلاین، «مهم‌ترین لایحه اقتصادی دولت در وزارت اقتصاد قفل شد/ لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در وزارت اقتصاد ماند»، ۱۳۹۸/۱۰/۲۸، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:

ارائه طرح منجر شد. یکی از نمایندگان مجلس در این خصوص اظهار کرده است: «در زمان اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، پیشنهادی را در مجلس نهم شورای اسلامی ارائه کردیم تا موضوع مالیات بر عایدی سرمایه را به‌عنوان پایه جدید مالیاتی تصویب کنیم. ... در آن زمان وزیر وقت راه و شهرسازی مخالف و معتقد بود که این موضوع اثر منفی بر بازار مسکن می‌گذارد. بنابراین دولت در آن زمان لایحه‌ای را در این باره ارائه نکرد و با پیشنهاد مجلس هم مخالفت کرد. در مجلس دهم، طرح وضع مالیات بر عایدی سرمایه در دستور کار کمیسیون اقتصادی قرار گرفت و در سال ۱۳۹۷ کلیات آن به تصویب رسید؛ اما وزارت اقتصاد، پیشنهادی [مبنی] بر طرح جامع ... به‌عنوان مالیات بر فعالیت‌های اختلال‌زا [ارائه کرد] که اکنون در کمیسیون اقتصادی دولت مطرح است»<sup>۱</sup>.

بدین ترتیب، از نظر نمایندگان، وضع مالیات بر عایدی سرمایه در بازار مسکن از اولویت برخوردار است و همین امر، انگیزه‌ای برای ارائه «طرح الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم (مقابل با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن)» (شماره ثبت: ۴۵۶، ۱۳۹۷/۶/۷) شد. علاوه بر این، با تشکیل مجلس یازدهم و تداوم وضعیت توضیح داده شده، طرح دیگری در این موضوع با عنوان «طرح مالیات بر عایدی سرمایه» (شماره ثبت: ۶۳، ۱۳۹۹/۴/۳) به مجلس ارائه شده است. بی‌تردید، وضع و اجرای هرگونه پایه مالیاتی جدید، نیازمند پیش‌بینی تدابیر متعدد اجرایی است و چنانکه در بخش‌های پیشین در قالب فرضیه انسجام قانونی توضیح داده شد، اجرای چنین قوانینی، مستلزم پیش‌بینی منابع مالی، انسانی، سازمانی و... است. سوای ارزیابی محتوایی طرح مذکور، نکته حائز اهمیت آن است که عدم ارائه لوایح اصلاحی در خصوص قانون مالیات‌های مستقیم، زمینه‌ساز ارائه طرحی شده است که در صورت تبدیل آن به قانون، می‌تواند هماهنگی و انسجام لازم برای اجرای آن را با چالش مواجه کند.

### ۳-۲-۴. لایحه مربوط به مدیریت تعارض منافع

در این بخش، اشاره به تأخیر دولت در ارائه لایحه مربوط به تعارض منافع و واکنش مجلس، مفید به‌نظر می‌رسد. به‌رغم تأکید صاحب‌نظران بر تصویب قوانینی برای مقابله با پدیده تعارض منافع در دولت و سایر بخش‌های حکومت<sup>۲</sup> و همچنین وعده مکرر مسئولان دولتی مبتنی بر ارائه لایحه مربوط در اسرع وقت به مجلس، «لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»<sup>۳</sup>،

۱. اظهارات محمدرضا پورابراهیمی، به نقل از: وبسایت خبرگزاری ایلنا، «کلیات لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در دولت تصویب شد»، ۱۳۹۹/۲/۲۰، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:

<https://www.ilna.news>

۲. برای نمونه، معاون حقوقی وقت در بهمن ماه ۱۳۹۵ در نشست شورای هماهنگی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی اظهار کرد: «دو لایحه تعارض منافع و نهاد ملی حقوق بشر در دولت تهیه و تدوین شده و اکنون برای ارسال به مجلس، دست رئیس‌جمهوری است»؛ وبسایت خبرگزاری جمهوری اسلامی، «معاون حقوقی رئیس‌جمهوری اعلام کرد: تدوین لایحه تعارض منافع برای پیشگیری از فساد مالی»، ۱۳۹۵/۱۱/۵، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:

<https://www.irna.ir/news/82399642>

۳. این لایحه، در جلسه هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۱۹، در قالب ۴۰ ماده به تصویب رسیده است. برای مشاهده متن کامل لایحه مذکور، ر. ک.: پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:

<https://dotic.ir/search?type=10>



طی نامه‌ای در مورخ ۱۳۹۸/۹/۴ رئیس‌جمهور به رئیس مجلس ارسال کرد، و همچنان توسط مجلس اعلام وصول نشده است. اما این تأخیر، سبب نشد نمایندگان مجلس، ضرورت قانونگذاری در این خصوص را نادیده بگیرند، و طبق رویه غالب، طرحی را با عنوان «طرح مدیریت تعارض منافع» (شماره ثبت: ۵۵۵، ۱۳۹۷/۱۲/۲۰) ارائه دادند. در اینجا نیز به دلیل تأخیر در ارائه لایحه، نمایندگان مجلس به جای اعمال ابزارهای نظارتی، و شاید نتیجه ندادن اعمال ابزارهای نظارتی، ارائه طرح را تنها راه باقی‌مانده تشخیص دادند. با توجه به اصول و ضوابطی که شرح داده شد، دولت در این اختلال در ابتکار قانونگذاری، مسئول است. طرح مذکور، در دستور کار مجلس یازدهم نیز قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

علاوه بر تأخیر دولت در ارائه لایحه که نظام ابتکار قانونگذاری را مختل می‌سازد، در مواردی، تأخیر در رسیدگی و تصویب لوایح توسط مجلس نیز برای نظام قانونگذاری آسیب‌هایی در پی دارد. توضیح اینکه گاه تصویب لوایح ارائه شده، به قدری در فرایند تقنینی به طول می‌انجامد که دولت، بدون در نظر گرفتن مفاد لایحه در دست بررسی، یا با فرض کان‌لم‌یکن شدن تصویب لایحه مقدم، اقدام به ارسال لایحه دیگری می‌کند. این رویه در مواجهه دولت با به طول انجامیدن تصویب «لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد» (شماره ثبت: ۳۸۸، ۱۳۹۷/۱/۲۱) رخ داد. با توجه به آنکه مدت اجرای آزمایشی سه‌ساله قانون مذکور (مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اجتماعی) و همچنین تمدید سه‌ساله آن (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۰)، به پایان رسیده بود (منقضی‌شده در مورخ ۱۳۹۷/۲/۷)، لایحه مذکور برای تمدید مهلت آزمایشی آن تا پایان سال ۱۳۹۸ ارائه شد. این لایحه پس از تصویب در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۶، به شورای نگهبان ارسال شد و با ایراد شورای مذکور مواجه شد. سپس با رفع ایراد، مجدداً با عنوان جدید «لایحه اصلاح و تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» (مصوب جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۶) به شورای نگهبان ارسال شد و مدت زمان تمدید اجرای آن در مصوبه جدید، تا تاریخ ۱۳۹۹/۶/۳۰ مقرر شد. پس از ایراد مجدد شورای نگهبان به مصوبه (در نظر مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۲۶)، مجلس در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۶، عنوان لایحه را به «لایحه دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» تغییر داد و رئیس مجلس، ضمن نامه‌ای خطاب به رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام، از آن مجمع خواست «با در نظر گرفتن مصلحت نظام و عدم تأمین نظر شورای محترم نگهبان»، اختلاف پیش‌آمده را حل و فصل کند.<sup>۲</sup>

اما در این اثنا، اتفاق دیگری رخ داد و آن، ارسال لایحه‌ای با عنوان «لایحه مقابله با فساد و ارتقای سلامت نظام اداری - مالی» توسط دولت به مجلس (مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۳) بود. این لایحه - که همچنان اعلام وصول نشده است - به پیشنهاد وزارت دادگستری در جلسه ۱۳۹۸/۷/۲۱ هیئت وزیران با قید دوفوریت و در قالب ۴۰ ماده تنظیم شده است. نکته حائز اهمیت در خصوص لایحه مذکور آن است که

۱. «طرح مدیریت تعارض منافع» (شماره ثبت: ۵۷، ۱۳۹۹/۴/۳).

۲. نامه شماره ۲۸۸/۹۱۸۲۸ مورخ ۱۳۹۸/۱۱/۳۰.

مفاد این لایحه، شبیه به «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» است و در ماده (۴۰) آن مقرر شده است: «قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد - مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ - مجمع تشخیص مصلحت نظام، نسخ می‌گردد».

بدین ترتیب مطوّل شدن فرایند تقنینی برای تصویب تمدید اجرای آزمایشی قانون مورد بحث، اولاً، به تغییر اراده تدوین‌کننده لایحه از «تمدید مهلت اجرا» به «دائمی نمودن» مفاد قانون توسط مجلس انجامید و ثانیاً، دولت را بر آن داشت تا لایحه‌ای با مفاد مشابه با مصوبه ارسالی مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام، به مجلس ارسال کند، بی‌آنکه منتظر تعیین تکلیف نهایی «لایحه دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» بماند.

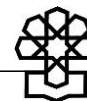
می‌توان برای تعلل دولت در ارائه برخی لوایح، تبیین‌های متعددی ارائه کرد؛ از جمله خریدن وقت توسط دولت تا به اتمام رسیدن پایان دوره مسئولیت، شانه‌خالی کردن دولت از بار مسئولیت و پاسخگویی در قبال اجرای یک یا چند قانون جدید،<sup>۱</sup> نمایندگان را در محذور ارائه طرح قرار دادن و سپس، عدم اجرای قانون مصوب با توجیه عدم مشارکت در تهیه پیش‌نویس آن. از سوی دیگر، توجیهاتی نیز برای تعلل یا عدم ارائه برخی لوایح از سوی دولت مطرح شود؛ برای مثال، نگرانی از تغییرات بنیادین و ماهوی لایحه پیشنهادی در سیر رسیدگی در کمیسیون‌ها و مجلس؛ به این شرح که در مواردی، بخش عمده‌ای از عدم انگیزه دولت در تدوین لوایح را می‌توان مداخلات مجلس در اعمال تغییرات مکرر و غیرقابل پیش‌بینی لوایح دانست که دولت را در ارائه لایحه بی‌انگیزه می‌کند. در واقع، وقتی دولت امکان پیش‌بینی خود را در لوایح از دست می‌دهد، از انجام ریسک ارائه لایحه خودداری کرده و از ارائه لوایح اجتناب می‌کند و ترجیح می‌دهد مشکلات و معضلات خود را در مقام اجرا حل کند.

به هر ترتیب، نمونه اصلاح نظام بانکی با هدف ارائه یکی از شواهد تعلل دولت در ارائه لوایح به‌مثابه یکی از انگیزه‌های قوی نمایندگان در ارائه طرح، ذکر شد. نمونه‌های بعدی نیز با این هدف ذکر شد که تعلل مجلس نیز در رسیدگی به لوایح، در مواردی موجب اختلال در نظام ابتکار قانونگذاری می‌شود. در ادامه، به یکی از دلایلی خواهیم پرداخت که به‌طور غیرمستقیم، در طرح‌محور بودن ابتکار قانونگذاری، تأثیرگذار است.

### ۳-۴. عدم برخورداری برخی لوایح از کیفیت مطلوب

فرض بر این است که قوه مجریه، با برخورداری از ساختار مناسب برای تدوین لایحه (در هریک از

۱. برای نمونه، لایحه‌ای با عنوان «لایحه شفافیت» (شماره ثبت: ۶۱۹، ۱۳۹۸/۴/۳۱) به مجلس تقدیم شده و همچنان در دست رسیدگی در مجلس قرار دارد. لایحه مذکور، حاوی تکالیف متعددی برای برقراری شفافیت در حوزه‌های «مقررات‌گذاری»، «رسیدگی مراجع قضایی و غیرقضایی» و «اجرایی» است. شفافیت اجرایی نیز در سه مقوله «شفافیت اقتصادی»، «شفافیت سیاسی و اجتماعی» و «شفافیت فرهنگی و آموزشی» صورت‌بندی شده است. صرف‌نظر از محتوای لایحه مذکور، زمان‌بندی تقدیم لایحه به‌صورتی است که حتی در صورت تبدیل لایحه شفافیت به قانون، تکالیف مندرج در آن، و بار مسئولیت اجرای آن برعهده دولت بعد خواهد بود. این امر می‌تواند یکی از انگیزه‌های مجلس برای تعلل در رسیدگی به لایحه مورد بحث باشد.



وزارتخانه‌ها و در هیئت دولت) و نهادهای تخصصی و کارشناسان مسلط به موضوع، لویحی با کیفیت به مجلس ارائه می‌کند. اما در مواردی، چنین امری تحقق نمی‌یابد؛ بدین ترتیب که اولاً، لایحه ارائه شده فاقد کیفیت مناسب تشخیص داده شده و در کمیسیون یا صحن رد می‌شود، و ثانیاً، در مواردی، دولت موجب اختلال در نظام مطلوب ابتکار قانونگذاری می‌شود، به نحوی که برای پیشبرد اهداف خود، با نمایندگان مجلس در قالب ارائه طرح، هماهنگی‌های لازم را انجام می‌دهد. در ادامه، به مواردی از لویح و طرح‌ها به‌عنوان نمونه، خواهیم پرداخت.

### ۱-۳-۴. لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت

سابقه تفکیک و ادغام حوزه‌های «صنایع و معادن» و «بازرگانی» در ایران به سال‌های بسیار دور بازمی‌گردد. تاریخچه ساختار حوزه‌های بازرگانی و صنعت بعد از سال ۱۳۵۲ را می‌توان به سه دوره تقسیم کرد؛ در دوره اول، از سال ۱۳۵۲ تا سال ۱۳۹۰، بخش بازرگانی و بخش صنعت و معدن جدا از یکدیگر مدیریت می‌شدند. اما در دوره دوم که از سال ۱۳۹۰ تاکنون ادامه داشته، سازمان‌های مذکور ذیل وزارتخانه «صنعت، معدن و تجارت» به‌صورت متمرکز مدیریت شده‌اند. مرحله سوم نیز تلاش دولت و مجلس برای تفکیک مجدد این سازمان‌ها از سال ۱۳۹۴ است که همچنان به نتیجه نرسیده است.<sup>۲</sup> به‌طوری که سوابق نشان می‌دهد، سه طرح در خصوص تفکیک و انتزاع سازمانی دستگاه‌های مذکور با این مشخصات در سال ۱۳۹۴ به مجلس ارائه شده است:

اول: «طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش تجارت از وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکیل وزارت بازرگانی» (شماره ثبت: ۶۱۶، ۱۳۹۴/۷/۲۱)؛<sup>۳</sup>

دوم: «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن» و «توسعه صادرات و بازرگانی»» (شماره ثبت: ۴۳۷، ۱۳۹۵/۵/۷).

سوم: «طرح تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی» (شماره ثبت: ۵۴۹، ۱۳۹۷/۱۲/۸). در قسمتی از ماده‌واحد مصوب مجلس (مورخ ۱۳۹۸/۷/۳) آمده است: «از تاریخ تصویب این قانون ... «وزارت بازرگانی» تشکیل می‌شود و «وزارت صنعت، معدن و تجارت» از این‌پس به‌عنوان سابق وزارت صنایع و معادن و وزارت جهاد کشاورزی بدون تغییر با کلیه وظایف و اختیارات سابق به فعالیت خود ادامه می‌دهند».

شورای نگهبان در نظر خود راجع به مصوبه فوق<sup>۴</sup> تصریح کرد: «... انتقال وظایف مذکور در ماده (۱)

۱. در منبع مورد استفاده، سال ۱۳۹۶ درج شده بود که به‌نظر می‌رسد با توجه به سوابق، ۱۳۹۴ صحیح باشد.  
۲. دنیای اقتصاد (روزنامه)، «از سوی بهارستان‌نشین‌ها صورت گرفت: نه سوم مجلس به تجزیه صمت»، ۱۳۹۹/۲/۲۳.  
۳. در ابتدای مقدمه توجیهی طرح آمده است: «از ادغام دو وزارتخانه صنایع و معادن و بازرگانی مدت طولانی نگذشته است اما سیر موضوع و تقسیم بعضی از وظایف وزارت بازرگانی سابق بین وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی و عدم کارآمدی این شیوه توزیع وظایف ... نشان داد این ادغام دو وزارتخانه کارآمد نبوده است...». در صدر ماده‌واحد نیز تصریح شده است: «از تاریخ تصویب این قانون، کلیه امور مربوط به تجارت... که سابقاً برعهده وزارت بازرگانی وقت بوده، از وزارتخانه صنعت، معدن و تجارت منتزع و به وزارت بازرگانی که بعداً تشکیل می‌شود ملحق می‌گردد»؛ در وب‌سایت مرکز پژوهش‌های مجلس، فقط فایل طرح بارگذاری شده و اطلاعات دیگری درباره آن موجود نیست.  
۴. نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۲۵۰۲ مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۱.

قانون «تمرکز وظایف و اختیارات مربوط به بخش کشاورزی در وزارت جهاد کشاورزی» به وزارتخانه‌های ذی‌ربط، بدون تعیین دقیق وظایف هر کدام از وزارتخانه‌ها، مغایر با اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی است.<sup>۱</sup> این در حالی بود که برخلاف رویه معهود، شورای نگهبان مصوبه مجلس را مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی ندانست؛ بدین ترتیب که براساس توضیح مندرج در نظر شورای نگهبان در قسمت «تذکرات»، گرچه «درج عبارت "از محل صرفه‌جویی در هزینه‌های جاری" نمی‌تواند رافع ایجاد بار مالی مندرج در اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی باشد؛ لکن از آنجایی که مغایرت این مصوبه با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی، به‌دلیل مصوبه مورخ ۱۳۹۸/۷/۷ هیئت وزیران در خصوص پذیرش بار مالی این مصوبه، مرتفع شده است، لازم است تبصره «۳» مصوبه حذف شود»<sup>۱</sup> بدین ترتیب، دولت همه پیش‌بینی‌ها و اقدامات لازم برای تصویب طرح را صورت داده بود، اما در نهایت، به نتیجه مورد نظر دست نیافت؛ چراکه نمایندگان مجلس در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۱ با اصلاح «طرح تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی» - اعاده شده از شورای نگهبان - مخالفت کردند و به این ترتیب این طرح از دستور کار مجلس خارج شد.

برخی دلایل مخالفت مجلس با طرح‌های تفکیک و انتزاع وزارتخانه‌های مذکور به این شرح بیان شده است که «مهم‌ترین مأموریت دولت، رفع اشکالات کارکردی و فرایندی موجود در وزارت صنعت، معدن و تجارت است، نه جدایی صنعت از تجارت. ... مخالفان این طرح معتقدند تشکیل مجدد وزارت بازرگانی نه تنها کمکی به تولید کشور نمی‌کند، بلکه منجر به تقویت واردات و از بین رفتن تولید و اشتغال در کشور خواهد شد. همچنین ... تفکیک وزارت صمت، مستلزم ایجاد تشکیلات جدید و اقداماتی است که منجر به افزایش هزینه‌ها می‌شود و از این جهت با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی مغایر است. همچنین اعلام شد که تفکیک بخش تجارت و بازرگانی از وظایف و اختیارات وزارت جهاد کشاورزی، نه تنها کمکی به حل مسائل موجود در این بخش‌ها نمی‌کند، بلکه باعث به خطر افتادن دستاوردها در زمینه تولید نیز خواهد شد»<sup>۲</sup>.

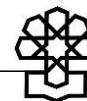
اما علاوه بر سه طرح مذکور، بررسی سوابق تقنینی نشان می‌دهد دولت در قالب لایحه‌ای با عنوان «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» (شماره ثبت ۲۷۴، ۱۳۹۶/۳/۲۱)، پیشنهاد تشکیل وزارت بازرگانی (با تفکیک اهداف و مأموریت‌های مربوط به امور بازرگانی از وزارتخانه‌های صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی) را مطرح کرده بود. در ماده (۲) لایحه، انفکاک امور راه و حمل‌ونقل از وزارت راه و شهرسازی این وزارتخانه پیش‌بینی شده بود و عنوان وزارتخانه مذکور، به وزارتخانه مسکن و شهرسازی تغییر کرده بود. همچنین در ماده (۳) لایحه پیش‌گفته، تشکیل سازمان ملی جوانان پیشنهاد شده بود.<sup>۳</sup> برخلاف عنوان پرطمطراق لایحه مذکور، این لایحه با مقدمه توجیهی یک پاراگرافی (۱۰)

#### ۱. همان.

۲. به نقل از: دنیای اقتصاد، پیشین.

۳. پیش‌تر، براساس «قانون تبدیل سازمان‌های تربیت بدنی و ملی جوانان به وزارت ورزش و جوانان» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲)، وزارت مذکور تبدیل شد. قانون تأسیس نیز به‌موجب ارائه «طرح تبدیل سازمان‌های تربیت‌بدنی، میراث فرهنگی و گردشگری و بنیاد شهید و ایثارگران به وزارت و الحاق سازمان ملی جوانان به وزارت ورزش»، به تصویب رسید.





سطری) و در قالب ۷ ماده تنظیم شده بود. مروری بر اظهار نظر مقامات دولتی در آن زمان نشان می‌دهد یکی از انگیزه‌های تغییر ساختار گسترده در این لایحه - چنانکه از ظاهر آن برمی‌آید، با تعجیل و بدون کار کارشناسی کافی در نهادهای مربوط تدوین شده است - آغاز دولت یازدهم با ساختاری جدید بوده است. در نهایت، لایحه مذکور پس از بررسی در کمیسیون مشترک، در مورخ ۱۳۹۷/۴/۳ رد شد.<sup>۱</sup> به نظر می‌رسد اگر پیشنهاد اصلاحات ساختاری - تشکیلاتی دولت، در قالب لایحه یا لوایحی با در نظر گرفتن انسجام و هماهنگی بین دستگاه‌ها و با توجه به اصول تدوین پیش‌نویس قانون به لحاظ شکلی و ماهوی، به مجلس ارائه می‌شد، ضرورتی برای اولاً، ابتکار نمایندگان برای دادن طرح در این خصوص، و ثانیاً، متوسل شدن دولت به نمایندگان برای تشریک مساعی در قالب ارائه طرح در این باره، نبود.

### ۲-۳-۴. لایحه تشکیل وزارتخانه‌های «رفاه و تأمین اجتماعی» و «کار و تعاون»

از دیگر شواهدی که می‌توان برای ارائه لوایحی فاقد کیفیت لازم و بدون کار کارشناسی بایسته توسط دولت، در موضوع اصلاح ساختار و تشکیلات ذکر کرد، سیر ارائه و در نهایت استرداد لایحه‌ای با عنوان «لایحه تشکیل وزارتخانه‌های رفاه و تأمین اجتماعی و کار و تعاون» (شماره ثبت ۴۳۸، ۱۳۹۷/۵/۹) است. در ماده (۲) لایحه مذکور - که تقاضای دوفوریت آن به تصویب مجلس نرسید<sup>۲</sup> - مقرر شده بود: «به منظور توسعه کارآفرینی و اشتغال و توسعه بخش تعاونی و تمرکز و هماهنگی ظرفیت‌های موجود کشور در تأمین اشتغال و صیانت از نیروی کار کشور و تنظیم روابط کار، با تفکیک و جداسازی اهداف، مأموریت‌ها و وظایف مربوط به بخش رفاه و تأمین اجتماعی از وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی، عنوان آن وزارتخانه به وزارت کار و تعاون تغییر می‌یابد».

مرکز پژوهش‌های مجلس درباره لایحه مذکور چنین نظر داد: «علی‌رغم ضرورت انتزاع وظایف حوزه رفاه و تأمین اجتماعی از وزارت فعلی، لایحه پیشنهادی واجد اشکالات متعددی است که نه تنها مشکلات فعلی را حل نمی‌کند، بلکه به دلیل ایجاد آشفتگی در تعیین وظایف، مأموریت‌ها و ساختار وزارت جدیدالتأسیس، ممکن است موجب تشدید مشکلات شود».<sup>۳</sup> در پایان گزارش مرکز پژوهش‌ها، متن جایگزین برای لایحه پیشنهاد شده است.<sup>۴</sup>

گرچه لایحه مذکور در کمیسیون اجتماعی (مورخ ۱۳۹۷/۷/۳) به تصویب رسید، اما در نهایت، دولت آن را مسترد کرد. در «اعلام استرداد» لایحه مذکور به درخواست رئیس‌جمهور (مورخ ۱۳۹۷/۱۰/۱۹) «تغییر اولویت‌های کنونی دولت، شرایط جاری کشور و لزوم تمرکز وزارتخانه‌ها بر مأموریت‌های قانونی»

۱. مجلس شورای اسلامی - معاونت قوانین، «گزارش کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت به مجلس شورای اسلامی»، دوره دهم - سال دوم، تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۲/۲۴.

۲. در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۷/۵/۹.

۳. ر.ک.: محمدرضا مالکی و مجتبی حسینی‌پور اردکانی، «اظهار نظر کارشناسی درباره: لایحه تشکیل وزارتخانه‌های «رفاه و تأمین اجتماعی» و «کار و تعاون»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۶۱۱۰، شهریور ۱۳۹۷، ص ۲۲.

۴. همان، صص ۲۲-۲۳.

به‌عنوان دلایل استرداد لایحه ذکر شده است. بر این اساس، از مرداد ۱۳۹۷ تا دی‌ماه همان سال (حدود ۶ ماه)، رخدادهایی باعث تغییر اولویت‌ها و سیاست‌های دولت شده است؛ این در حالی است که در مرداد ۱۳۹۷، تقاضای دوفوریت تصویب آن را دولت مطرح کرده بود.

### ۳-۳-۴. لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه

یکی از معاذیر دولت در تعلل برای ارائه یک لایحه، نگرانی از تغییر حداکثری آن ضمن طی فرایندهای تقنینی در کمیسیون‌ها و صحن علنی است، اما در این خصوص نیز در برخی موارد، عملکرد نامطلوب دستگاه‌های ذی‌ربط دولت در تدوین لایحه، یکی از انگیزه‌های اصلاحات بنیادین یک لایحه محسوب می‌شود. در این وضعیت، نمایندگان، نه با ارائه طرح، بلکه با اصلاح اساسی لایحه واصله و تبدیل آن به لایحه‌ای قابل قبول و مناسب از نظر خود، واکنش نشان می‌دهند. نمونه بارز چنین وضعیتی، در سابقه تقنینی قانون برنامه ششم توسعه قابل مشاهده است. به این شرح که با پایان مدت اعتبار قانون برنامه پنجم توسعه (در سال ۱۳۹۴)، یکی از خاص‌ترین و در عین حال، پیچیده‌ترین رویه‌های ارائه لایحه قانونی توسط دولت یازدهم صورت گرفت. بدین ترتیب که ابتدا دولت لایحه‌ای با عنوان «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» (شماره ثبت: ۶۲۱، ۱۳۹۴/۸/۵) را به مجلس ارائه کرد. لایحه مذکور، به‌منظور رفع مشکل «حجیم‌شدن» برنامه‌های توسعه به‌دلیل تکرار «احکامی با ماهیت دائمی بنا بر ضرورت»<sup>۱</sup>، تنظیم شده بود. این لایحه سرانجام در جلسه علنی ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با عنوان «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» به تصویب رسیده و به قانون تبدیل شد.

اما در سوی دیگر، دولت با اتخاذ «رویکردی نامألوف»، در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۲۸، لایحه‌ای با عنوان «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» (شماره ثبت: ۱۰۴، ۱۳۹۵/۴/۳۰) را در قالب ۳۵ ماده به مجلس تقدیم کرد. نکته قابل تأمل، رویه بدعت‌آمیز و نوآورانه در تنظیم محتوای لایحه پیش‌گفته بود. توضیح اینکه براساس مطالب مندرج در بخش «تعاریف و اختیارات» لایحه، متن ارائه شده، برنامه توسعه نبوده، بلکه سندی با عنوان «سند توسعه» بوده که چنین تعریفی از آن ارائه شده بود: «مصوبه‌ای مشتمل بر اهداف کلی، راهبردها، راهکارها و سیاست‌ها، الزامات اساسی و منابع مورد نیاز آنها که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد». بدین ترتیب، دولت تدبیری اندیشیده بود تا برای یک «سند توسعه‌ای»، مجوزی از مجلس کسب کند که تا زمان ارائه لایحه، محتوای آن نامشخص بوده و براساس تعاریف مذکور، توسط هیئت وزیران به تصویب خواهد رسید.<sup>۲</sup> در واقع دولت در نظر داشت سندی با شکل و محتوای متفاوت از قوانین برنامه‌های توسعه پیشین، بتواند در جایگاه قانون برنامه توسعه ششم، نقش ایفا کند؛ به‌ویژه آنکه پیش‌تر، پیشنهاد دائمی شدن برخی از احکامی که در هر دوره در

۱. در مقدمه (دلایل توجیهی) «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور».

۲. ر.ک.: معاونت پژوهش‌های اقتصادی، «بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)»؛ ۵. پیشنهادی برای رویکرد مجلس به لایحه احکام برنامه ششم، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۲۲۰۱۴۷۷۶، تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۱۱/۱۷.



قوانین برنامه‌های توسعه تکرار می‌شوند را در قالب لایحه به مجلس ارائه کرده بود. اما این رویه با مخالفت تقریباً همه ارکان حکومت مواجه شد؛ به نحوی که حاصل کار قوه مقننه (به‌ویژه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و کمیسیون تلفیق رسیدگی به لایحه برنامه ششم توسعه)، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانون برنامه توسعه‌ای بود که از بسیاری جهات، با سبک و سیاق قوانین توسعه پیشین به تصویب نهایی مجلس رسیده و به دولت ابلاغ شد.<sup>۱</sup>

بی‌تردید، آنچه به‌عنوان قانون برنامه ششم توسعه به تصویب رسید، با آنچه دولت در نظر داشت متفاوت بود؛ اما چنانکه گفته شد، خودداری دولت از تدوین لایحه قانون برنامه ششم توسعه طبق سبک و سیاق پیشین و رویه معمول، عمده‌ترین دلیل انجام فرایند یاد شده در مجلس و دیگر نهادهای مربوط بود. توسل دولت به توجیه تغییر حداکثری مفاد لایحه مربوط به قانون برنامه ششم توسعه به‌عنوان عذری برای عدم اجرای مفاد قانون مذکور، فاقد هرگونه جاهت است.

#### ۴-۴. عدم قابلیت نهادی برای تدوین لایحه

در مجموعه مقرراتی با عنوان «مجموعه آیین‌نامه داخلی هیئت دولت»،<sup>۲</sup> مفاد متعددی در خصوص «دفتر هیئت دولت»، «کمیسیون حقوقی» و همچنین نحوه رسیدگی و تصویب لوایح پیشنهادی و دفاع از آنها مقرر شده است. اعمال اختیارات مندرج در اصل (۷۴) قانون اساسی، ناظر بر تنظیم لوایح قانونی، دارای آنچنان اهمیتی است که نیازمند تشکیلات مفصل در هیئت دولت، علاوه بر تشکیلات موجود در هر یک از دستگاه‌هاست؛ به ترتیبی که یکی از کمیسیون‌های دائمی هیئت دولت با عنوان «کمیسیون لوایح»،<sup>۳</sup> وظایفی را در این خصوص برعهده دارد.<sup>۴</sup> علاوه بر اینها، کمیسینی با عنوان «کمیسیون حقوقی»، «به‌منظور تطبیق پیشنهاد تصویب‌نامه‌ها و لوایح و ارائه مشاوره حقوقی به کمیسیون‌های دولت و نمایندگان ویژه موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی...» با مسئولیت معاون حقوقی رئیس‌جمهور وجود دارد که اعضای آن، «از میان حقوق دانان مجرب تعیین و با حکم معاون حقوقی رئیس‌جمهور منصوب می‌شوند و هریک از آنها مسئولیت مشاوره یکی از کمیسیون‌های دولت را عهده‌دار می‌باشند».<sup>۵</sup> پس از طی

۱. لایحه ۲۵ ماده‌ای «احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه...» (در قالب حدود ۲۰ صفحه)، تبدیل به «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶-۱۴۰۰) (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)، در قالب ۱۲۴ ماده و حدود ۱۷۶ صفحه شد. برای مشاهده سیر رویدادهای تبدیل «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه...» به «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه...»، به وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس به آدرس اینترنتی زیر مراجعه کنید:

[https://rc.majlis.ir/fa/legal\\_draft/show/981380](https://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/show/981380)

۲. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مجموعه آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، ویرایش هشتم، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۷ (نسخه الکترونیک).

۳. کمیسیون لوایح متشکل از این اعضاست: وزیران تعاون، کار و رفاه اجتماعی، دادگستری، امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، معاون امور مجلس رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست، معاون رئیس‌جمهور در امور زنان و خانواده و دستیار رئیس‌جمهور در امور حقوق شهروندی؛ بند «۵» ماده (۶) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت».

۴. شش کمیسیون دائمی دیگر هیئت دولت عبارتند از: کمیسیون اقتصاد؛ کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک؛ کمیسیون فرهنگی؛ کمیسیون امور زیربنایی، صنعت و محیط زیست؛ کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری؛ و کمیسیون سیاسی - دفاعی؛ ر. ک. ماده (۶) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت».

۵. ماده (۲۱) «آیین‌نامه داخلی هیئت دولت».

تشریفات تدوین و تصویب هر لایحه، طبق ماده (۳۱) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت، «لوايح به امضای مشترک رئیس‌جمهور و وزیر یا وزرا یا رؤسای دستگاه‌های مربوط می‌رسد و از طریق معاون امور مجلس رئیس‌جمهور تقدیم مجلس می‌گردد».

علاوه بر اینها، کتابچه راهنمایی با عنوان «شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوايح» (در قالب ۱۲۰ ماده) توسط معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری تدوین و منتشر شده<sup>۱</sup> که حاوی نکات مفیدی در خصوص تدوین پیش‌نویس لوايح است. شیوه‌نامه مذکور مشتمل بر پنج بخش به این شرح است:

بخش اول: هدف و قلمرو

بخش دوم: مراحل تهیه پیش‌نویس لایحه

بخش سوم: تنظیم پیش‌نویس لایحه

بخش چهارم: تنظیم مفاد لایحه

بخش پنجم: نکات نگارشی

در بخش «مراحل تهیه پیش‌نویس لایحه» در چهار بند به این شرح، مفادی ذکر شده است:

۱. تعیین اهداف و سیاست‌ها

۲. تهیه متن اولیه پیش‌نویس

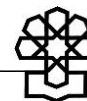
۳. نظرخواهی و مشورت

۴. بازبینی پیش‌نویس و نهایی کردن آن

در ماده (۷) «شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوايح» مقرر شده است: «پیش‌نویس لوايح باید حسب موضوع هر لایحه و ارتباط آن با دستگاه‌های اجرایی، توسط کارگروهی متشکل از متخصصان لایحه‌نویسی و کارشناسان دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی مربوط، تهیه شود. در ماده (۸) آن نیز آمده است: «فهرست اسامی متخصصان لایحه‌نویسی با همکاری معاونت حقوقی رئیس‌جمهور و دستگاه‌های اجرایی تهیه خواهد شد و کارشناسان موضوعی هر لایحه را دستگاه یا دستگاه‌های اجرایی مربوط معرفی خواهند کرد».<sup>۲</sup>

با وجود مفاد گفته شده، شیوه‌نامه مذکور به بهبود و ارتقای نظام تدوین لایحه در دولت نیانجامید؛ چراکه صرفاً به عنوان توصیه‌ای به دولت و دستگاه‌های اجرایی باقی ماند، نه سندی لازم‌الاجرا در هر سطح (دستورالعمل، بخشنامه یا تصویب‌نامه هیئت وزیران یا دیگر نهادهای مقرراتگذار). اصول و مفاد راهنما، چنانکه تبدیل به اسناد لازم‌الاجرا نشوند، اثرگذاری ملموسی نخواهند داشت. انتظار این بود - و همچنان هست - که شیوه‌نامه مورد بحث، پس از طی مراحل کارشناسی در نهادهای مربوط، به‌طور رسمی نیز به تصویب برسد.

۱. باقر انصاری (تدوین)، شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوايح، تهران ریاست‌جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۰.  
۲. همان، ص ۲۴.



با توجه به توضیحات پیش گفته، عملکرد دولت در خصوص تهیه و تقدیم لوایح، از جهات مختلف قابل انتقاد است. در قسمت پیشین، برخی از نمونه‌های تعلق‌ها و تأخیرهای دولت در ارائه لایحه، مورد بررسی قرار گرفت. علاوه بر بوروکراسی ناکارآمد حاکم بر فرایند تدوین لایحه در وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌های دولت و هیئت وزیران، به نظر می‌رسد در نهادهای ستادی و بدنه دولت، هماهنگی و انسجام لازم برای اجماع در تصمیم‌گیری و تبدیل تصمیمات اتخاذ شده به لایحه، با موانع و چالش‌های پرشماری مواجه است. در واقع، یکی از دلایل معدود بودن لوایح تقدیمی به مجلس و تأخیر و تعلل بسیار در تقدیم برخی لوایح مهم، فقدان قابلیت نهادی برای ایجاد هماهنگی در ترجیحات و نظرات وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های متعدد ذی‌ربط و ذی‌نفع در موضوع مورد تصمیم‌گیری است. این ناهماهنگی و عدم انسجام، علاوه بر آنکه به تأثیرهای آسیب‌زا در محیط اقتصادی و... منجر می‌شود، به کیفیت لوایح ارائه شده نیز آسیب می‌رساند. به‌عنوان نمونه، یکی از دلایل عدم ارائه لوایح مربوط به بانکداری - که شرح آن گذشت - ناهماهنگی‌های بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی عنوان شده است.<sup>۱</sup>

فرایند طولانی و ناکارآمد تدوین و تصویب لوایح در دولت، سوای آنکه باعث تعلل بسیار در ارائه لوایح شده است، بلکه باعث انحراف فرایند تعامل سازنده دولت و مجلس در ابتکار قانونگذاری شده است؛ بدین ترتیب که برخی از دستگاه‌ها، برای احتراز از درگیر شدن متن پیشنهادی خود در فرایند پیچیده و زمان‌بر تدوین و تصویب لوایح و دولت و تبدیل سریع‌تر پیشنهادهای خود به قانون، به تعاملات غیررسمی و خارج از سازوکارهای تعریف شده با برخی نمایندگان روی می‌آورند. به عبارت دیگر، «در مواردی نیز دستگاه‌های اجرایی که با پروسه طولانی و ... منطقی سیر تصویب لوایح در دولت روبه‌رو هستند، به جای تقدیم نیازهای قانونی خود به دولت و طی مراحل کارشناسی، صرفاً براساس مذاکرات خصوصی و اخذ موافقت ۱۵ نماینده، موجبات آن را فراهم می‌سازند تا لایحه دولت به‌عنوان طرح از طریق نمایندگان مجلس به جریان افتد. مصداق بارز آن در مجلس ششم، طرح تجارت الکترونیک بود که متن آن از سوی وزارت بازرگانی تهیه، ولی بدون طی مراحل قانونی در دولت به‌عنوان طرح با امضای نمایندگان به جریان افتاد».<sup>۲</sup> «طرح تجارت الکترونیک» (شماره ثبت: ۱۹۴، ۱۳۷۹/۱۲/۷)، با اصلاحات اساسی، منجر به تصویب «قانون تجارت الکترونیکی» (مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷) شد.<sup>۳</sup> این رویه را می‌توان «خروج لوایح از مجرای قانونی» وصف کرد؛ «بسیار طبیعی است که خروج چنین لوایحی از کانال قانونی خود به صرف اتکای روابط دستگاه‌های اجرایی با نمایندگان مجلس، می‌تواند منجر به اخذ تصمیمات غیر کارشناسی گردد که نهایتاً نظام قانونگذاری کشور را دچار مشکل سازد».<sup>۴</sup>

۱. در یکی از تحلیل‌ها در این خصوص، این اختلاف و ناهماهنگی به این شرح بیان شده است: «لایحه قانون بانک مرکزی و لایحه قانون بانکداری در دولت دهم نهایی شده بود اما به دلایل مشخص و نامشخصی به مجلس ارسال نشد. اولین مخالفت رسمی با ارائه این دو لایحه به مجلس، به صورت رسمی، از طرف... وزیر اقتصاد و دارایی دولت یازدهم... ابراز شد. محتوای نامه [ایشان] این بود که چون این لایحه باید با امضای وزیر به مجلس ارسال شود، ما ملاحظاتی برای این دو لایحه داریم پس اجازه بدهید ما مجدداً این لوایح را بررسی کنیم»؛ وبسایت اقتصاد آنلاین، «مجلس دهم هم در اصلاح نظام بانکی ناکام ماند»، ۱۳۹۹/۱/۲۷، قابل دسترسی در آدرس اینترنتی: <https://www.eghtesadonline.com>

۲. بهزاد پورسید، «مجلس ششم: درس‌هایی از تعارض‌ها و تعامل‌ها»، راهبرد، شماره سی‌وچهارم، زمستان ۱۳۸۲، صص ۲۰۹-۲۱۰.  
۳. دست‌کم به لحاظ شکلی، ماده ۴۹ ماده طرح پیشنهادی، تبدیل به قانونی در قالب ۸۱ ماده شد.  
۴. همان، صص ۲۱۰.

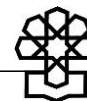
علاوه بر آنچه گفته شد، عملکرد بخشی از دولت با همراهی برخی نمایندگان یا کمیسیون مربوط برای اصلاح ماده (۷) «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵ و اصلاحات بعدی آن، نمونه‌ای قابل توجه برای این اختلال در فرایند قانونگذاری است. در ماده (۷) قانون مذکور، دستگاه‌ها مکلف شدند «ترتیبی اتخاذ نمایند تا کلیه مقررات ناظر بر صدور پروانه‌ها و مجوزهای سرمایه‌گذاری و کسب‌وکار با رویکرد حذف مجوزهای غیرضروری، تسهیل شرایط دریافت مجوزها و شفاف‌سازی فعالیت‌های اقتصادی حداکثر ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون به گونه‌ای اصلاح، تهیه و تدوین شود که پاسخ متقاضی حداکثر ظرف ۱۰ روز از تاریخ ثبت درخواست توسط مرجع ذی‌ربط کتباً داده شود...». با عدم اجرای حکم پیش‌گفته، طبق روال و رویه دولت و مجلس در طول سال‌های گذشته، دلیل عدم اجرا، ایراد یا خلأ قانونی در نظر گرفته شد و بر این مبنا، دو اصلاح بنیادین و به فاصله کمتر از یک‌سال، به ماده (۷) قانون مورد بحث وارد شد:

اول: مواد (۱) و (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱)؛

دوم: ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰).

اصلاحات انجام شده در خصوص ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، آنچنان گسترده است که آگاهی از مفاد معتبر قانونی، حتی برای متخصصان حقوقی نیز دشوار است. با این حال، با گذشت حدود چهار سال از آخرین اصلاحات قانونی و عدم اجرای بایسته مفاد قانون در خصوص ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار و ناکامی «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار» در ایفای وظایف محول شده، مجدداً ایده اصلاح قوانین مربوط، توسط نمایندگان معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی (به‌عنوان دبیرخانه هیئت مذکور) در سال ۱۳۹۸ در کمیسیون «حمایت از تولید ملی...» مطرح شد و پیش‌نویسی برای اصلاح کلی مفاد قانونی مربوط به کمیسیون ارائه شد. اما دو مسئله در این خصوص مطرح بود: اول، ضرورت اصلاح قانون به‌منظور رفع معضلات و چالش‌های اجرایی و دوم، اصلاح قانون از طریق طرح یا لایحه.

در خصوص مسئله نخست، مرکز پژوهش‌های مجلس، پیش‌تر در قالب گزارشی، به‌صراحت نظر خود را بدین شرح تصریح کرده بود: «مهم‌ترین دلیل ناکامی در انجام فرایند ساماندهی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار، فقدان متولی ستادی و با قدرت نفوذ کافی برای هماهنگی و یکپارچگی دستگاه‌های صادرکننده مجوزها بوده است. به بیان دیگر، وظایف و اختیارات برشمرده شده برای هیئت مقررات‌زدایی طبق قوانین جاری، وظایف و اختیاراتی مختص به نهادی با ویژگی‌های ستادی و دارای قابلیت هماهنگ‌کنندگی و انسجام‌بخشی به نهادهای متعدد مسئول صدور مجوز در کشور است و به همین دلیل است که قابلیت انجام آن وظایف و اختیارات برای هیئت مقررات‌زدایی وجود ندارد». بر این اساس،



پیشنهاد شده بود برای حل معضل نبود نهادی با ویژگی‌های ستادی و هماهنگ کننده در «مجوززدایی»، از ظرفیت اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی (تعیین نماینده ویژه توسط رئیس جمهور) استفاده شود و انجام این کار ویژه، بر عهده نماینده ویژه رئیس جمهور قرار گیرد.<sup>۱</sup>

اما در خصوص مسئله دوم (ارائه پیشنهاد اصلاحی در قالب لایحه یا طرح)، استدلال مرکز پژوهش‌ها این بود که در صورت اصرار بر اصلاح قانون و قانع کردن کمیسیون و مجلس، تنها از مسیر اصلاح قانون بر اساس لایحه است که می‌توان امیدوار بود ناهماهنگی‌های موجود برای اجرا شدن مفاد ماده (۷)، تا حدی ترمیم شود. با پذیرش استدلال مطرح شده، قرار شد مفاد اصلاحی از طریق لایحه به مجلس ارائه شود. اما ضمن فرایندی، شاید منحصر به فرد در تاریخ قانونگذاری ایران، مفاد مفصل پیشنهادی، به لایحه‌ای با عنوان «لایحه اصلاح مواد (۲۰) الی (۲۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذی در ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، ضمیمه شد؛ در واقع لایحه اخیر، با هدف اصلاح مفاد قانونی مربوط به هیئت داورى رسیدگی به دعاوی و اختلافات ناشی از واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی، مورخ ۱۳۹۷/۳/۲۹ اعلام وصول شده بود و مصوبه کمیسیون مبنی بر الحاق مواد پیشنهادی برای جایگزینی با ماده (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی (اختصاص یافتن حدود چهار پنجم لایحه به مفادی مربوط به اصلاح مواد (۱) و (۷))، آشکارا خلاف قانون اساسی (اصل ۷۴) و اصول متعدد قانونگذاری بود.

علاوه بر این، فرایند انجام شده، مهم‌ترین پیش شرط اجرای مفاد ماده (۷) قانون مورد بحث را نادیده می‌گرفت. چنانکه در گزارش مرکز پژوهش‌ها در این خصوص توضیح داده شد: «... اگر دیگر اجزای دولت در جریان تدوین و تصویب مفاد راجع به ساماندهی مجوزها قرار نگرفته باشند و با تدابیر پیشنهادی هماهنگ نباشند، شکست در دستیابی به اهداف در نظر تدوین کنندگان لایحه کاملاً قابل پیش‌بینی است. ... اجماع و همدلی ضروری در خصوص مفاد این لایحه در کمیسیون‌های مرتبط دولت شکل نگرفته و آنچه اکنون به عنوان گزارش کمیسیون منتشر شده است، توسط بخشی از وزارت امور اقتصاد و دارایی تدوین شده است. از آنجاکه یکی از لوازم اصلی اجرای قانون، مشارکت حداکثری و فعالانه همه بخش‌های ذی‌نفع، مرتبط و مسئول در تنظیم پیش‌نویس لایحه است، ضرورت دارد این ملاحظه در ادامه رسیدگی و تصویب لایحه مورد توجه دولت و مجلس قرار گیرد».<sup>۲</sup> چنانکه قابل پیش‌بینی بود، شورای نگهبان در نظر مورخ ۱۳۹۸/۹/۲۱، با استناد به نکته مذکور، مصوبه مجلس را مغایر با قانون اساسی دانست.<sup>۳</sup>

۱. ر. ک: احمد مرکزالمیری، «موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار در ایران: گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰، خردادماه ۱۳۹۸، صص ۶۲-۶۱.

۲. احمد مرکزالمیری و رضا نیازی‌شهرکی، «اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه اصلاح مواد (۲۰) الی (۲۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذی در ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی و دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۶۶۲۹، شهریور ۱۳۹۸، صص ۷ و ۲۴.

۳. نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۶۷۵ مورخ ۹۸/۹/۲۱. برای مطالعه راجع به موضوع میزان و دامنه تغییرات لوائح در حین بررسی و رسیدگی در مجلس، برای نمونه، ر. ک: آقای طوق [و دیگران]، پیشین، صص ۶۰-۵۸.

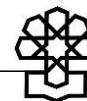
پس از اعلام نظر شورای نگهبان، راهکار دیگری برای اصلاح ماده (۷) اتخاذ شد و آن، انتزاع مواد لایحه ناظر بر اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی و تقدیم آن در قالب طرح جدید به مجلس (مورخ ۱۳۹۹/۱/۲۶) بود. این طرح در روزهای پایانی دوره دهم، با سرعتی خارق‌العاده برای یک طرح عادی و بدون قید فوریت، روند تقنینی را طی کرد (۲۷ روز از تاریخ اعلام وصول تا تصویب در مجلس) و پس از تصویب در کمیسیون (مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۱)، در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۹/۲/۲۳ نیز به تصویب رسید و به شورای نگهبان ارسال شد. در نمودار ۷، سیر تقنینی لایحه و طرح مورد بررسی، قابل مشاهده است.

### نمودار ۷. فرایند تقنینی لایحه و طرح مربوط به اصلاح ماده (۷)

#### «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»







چنانکه از روایت پیش گفته برمی آید، ضمیمه کردن پیشنهادهای مفصل برای اصلاح اساسی ماده (۷) به لایحه‌ای با موضوع متفاوت، به مجموعه‌ای از اقدامات تقنینی غیراصولی، به‌ویژه از حیث مرجع مناسب برای ابتکار قانونگذاری منجر شد. این رخداد، اهمیت اساسی مرجع ابتکار قانونگذاری را در کیفیت تقنینی نشان می‌دهد. در مجموع، نتیجه اقدامات انجام گرفته در خصوص لایحه و طرح مورد بررسی، تصویب مصوبه‌ای در مجلس است که در صورت تأیید شورای نگهبان و تبدیل آن به قانون، به دلیل عدم هماهنگی و عدم ملاحظه نظر دستگاه‌های مربوط در دولت، همچون مفاد پیشین ماده (۷)، قابلیت اجرایی نخواهد داشت. چنانکه در نامه وزیر ارتباطات و فناوری اطلاعات به معاون امور مجلس رئیس‌جمهور در خصوص لایحه مورد بحث (و در حال حاضر، مصوبه مجلس مبتنی بر طرح)، که در تاریخ ۱۳۹۹/۲/۲۱ منتشر شد، پس از ذکر نقدهایی به متن لایحه، چنین نتیجه گرفته شده است:

«... به نظر می‌رسد توسعه لایحه پیشنهادی دولت و طرح نمایندگان محترم که احتمالاً با پیشنهاد غیررسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی همراه شده است، هدف لایحه را از مسیر مصوب در هیئت محترم وزیران دور کرده و علاوه بر مغایر بودن با اصل هفتادوپنجم (۷۵) قانون اساسی (به جهت محدود کردن اختیارات وزرا) و نیز مغایرت و عدم تطبیق با برنامه‌های دولت الکترونیکی و اصلاح نظام اداری کشور، نیازمند بازنگری جدی باشد»<sup>۱</sup>.

از اظهار نظر نقل شده، آشکارا چنین برمی آید که مؤلفه‌های «انسجام قانونی» (ر.ک.: نمودار ۵) در لایحه و طرح مورد بررسی، نادیده گرفته شده است؛ از جمله اهداف روشن، منابع کافی، یکپارچگی سلسله‌مراتبی سازمان‌های مجری و تعهد سازمان‌های مجری به اهداف سیاست. از این رو، حتی با تأیید مصوبه مجلس توسط شورای نگهبان - که به نظر بسیار نامحتمل است - اجرای آن با موانع متعددی مواجه خواهد بود.

در اظهار نظر مرکز پژوهش‌ها راجع به طرح جدید نیز تأکید شده است: «مانع اصلی در عدم ساماندهی مجوزهای کسب‌وکار، به عدم توانایی و قابلیت بوروکراسی در دولت از یک‌سو و وجود برخی انحصارها و تعارض منافع در صدور مجوز بازمی‌گردد، نه به نقصان یا خلأ قانونی. لذا تصویب این طرح چنانکه پیش‌تر نیز دقیقاً همین اتفاق رخ داد... محتمل برای به تعویق انداختن انجام وظایف قانونی و توجیه کم‌کاری‌ها و ناهماهنگی‌های درون دولت، مهیا کرد»<sup>۲</sup>.

**در پایان این بخش، ذکر این نکته ضروریست که علاوه بر موارد ذکر شده در خصوص دلایل رویکرد طرح محور در قانونگذاری، یکی از دلایلی که در دو سال اخیر و به‌ویژه در سال**

۱. وبسایت خبرگزاری فارس، «جهرمی: پیشنهاد درگاه مجوزهای وزارت اقتصاد مورد تأیید شورای فناوری اطلاعات نیست+سند»، ۱۳۹۹/۲/۲۱، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:

<https://www.farsnews.ir/news/13990220000903>

۲. معاونت پژوهش‌های اقتصادی، «اظهار نظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۹۹۸، تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۲/۲۳.

۱۳۹۸ موجب شد سهم لوایح در قانونگذاری کشور کاهش داشته باشد (به گونه‌ای که در سال آخر مجلس دهم، نسبت ارائه لایحه به طرح در ابتکار قانونگذاری، یک به چهار بوده است)، وجود «شورای عالی هماهنگی اقتصادی قوای سه‌گانه» (شورای سران قوا) و فرایند تصمیم‌گیری در این شورا بود. در واقع دولت با وجود شورایی با سطح اختیارات عالی «شبه‌تقنینی»، ضرورت یا نیازی به تدوین لوایح مهم و راهبردی احساس نمی‌کند، زیرا نیازهای قانونی خود را عمدتاً از طریق مصوبات شورای مزبور پیگیری نموده است. هنگامی که این احساس عدم نیاز، با عدم مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی نیز همراه شود، به ایجاد انگیزه‌ای مضاعف برای پرهیز از هر گونه ابتکار می‌انجامد. از سوی دیگر، مجلس نیز در مطالبه از دولت برای ارائه لوایح ضروری و اعمال ابزارهای نظارتی در این خصوص، با تردید مواجه می‌شود؛ چرا که قوانین حاصل از لوایح را نسبت به مصوبه سران قوا، واجد کارآمدی و اثربخشی چندانی نمی‌داند.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در نوشتار حاضر تلاش شد دلایل و شواهد متقن برای اتخاذ پیش‌فرض ضرورت ابتکار قانونگذاری از طریق لایحه، تبیین شود. در موارد متعدد طرح‌ها، لوایح و قوانین ذکر شده، می‌توان انواع نقض اصول قانونگذاری را هم در رفتار و اعمال قوه مقننه و هم قوه مجریه مشاهده کرد. در این پژوهش، با بررسی عملکرد مجلس و دولت در فرایند تقنینی و ذکر شواهد متعدد، نشان داده شد که قوای مقننه و مجریه در آسیب‌های وارد شده به نظام قانونگذاری، هم قصور و تقصیر و هم مسئولیت مشترک دارند. ترمیم نقصان‌ها و آسیب‌های موجود، اولاً مستلزم عزم و اراده جدی قوا و ثانیاً، نیازمند همکاری و تعامل میان آنهاست.

همکاری و تعامل نظام‌مند قوای مجریه و مقننه در ایران در طول سال‌های گذشته، آسیب دیده و هم‌افزایی و همکاری برای پیشبرد سیاست‌ها و برنامه‌ها، کم‌رنگ شده است. در این فضا، کارکردهای تقنینی و اجرایی اثربخشی خود را دست داده‌اند و به‌ویژه از این رهگذر، نقش قانون و قانونگذاری در حکمرانی رنگ باخته است؛ شواهد ادعای پیش‌گفته، عدم اجرای بسیاری از مفاد قانونی، عدم اثربخشی و کارآمدی قوانین مصوب و بی‌توجهی و بی‌اعتنایی قوه مجریه به اجرای بسیاری از قوانین و نامؤثر بودن اعمال ابزارهای نظارتی مجلس برای اجرای قوانین توسط مقامات قوه مجریه است. به بیان دیگر، قابلیت اجرای قانون، به مسئله بغرنج تبدیل شده که از یک‌سو، برخی قوه مقننه را برای تصویب قوانین بی‌کیفیت و بدون در نظر گرفتن قابلیت اجرا در این خصوص مقصر می‌دانند و برخی، بی‌توجهی، عدم ظرفیت و عدم توانایی کافی قوه مجریه و به‌طور کلی نظام بوروکراسی را برای اجرای قانون، دلیل اصلی عدم اجرای قوانین تلقی می‌کنند.<sup>۱</sup>

۱. چنانکه گفته شد، براساس پیش‌فرض و هدف پژوهش حاضر، دلایل و انگیزه‌های مربوط به عدم تعامل و روابط قوا و عدم ایفای کارکرد مناسب هر یک از قوا در ابتکار قانونگذاری، محور بحث است. بی‌تردید، طراحی نهادی در قانون اساسی و آیین‌نامه



در این میان، روی آوردن نمایندگان مجلس به ارائه طرح‌های متعدد، نه تنها کمکی به حل معضلات کشور نکرده است و به تعهد بیشتر دولت به اجرای قوانین موجود نینجامیده است، بلکه به شرحی که گذشت، خود به یکی از معضلات نظام قانونگذاری تبدیل شده است.

عدم اجرای قانون به‌عنوان یکی از مسائل اصلی کشور، مستلزم تبیین‌ها و تحلیل‌هایی دقیق و راهبردی، و فراتر از تحلیل‌های تک‌بعدی است. چنانکه برخی صاحب‌نظران تصریح کرده‌اند، «به‌نظر می‌رسد تبیین‌هایی که برای اجرای ضعیف ارائه می‌شود، در بیشتر اوقات به «ظرفیت پایین» (افراد)، «انگیزه‌های خبیثانه» و یا «نبود اراده سیاسی» نسبت داده می‌شود. عناصر این تبیین‌ها صحیح هستند، اما به رویکردی جامع‌تر و مفصل‌تر نیاز است تا راهنمای عمل باشد»<sup>۱</sup>. در گزارش حاضر تلاش شد، برای عدم اجراء، یا اجرای ناقص قانون، تبیینی برپایه اصول و ضوابط ابتکار قانونگذاری ارائه شود.

سؤالی که باید در پایان پژوهش مطرح کرد، این است که با توجه به وضعیت موجود، چه باید کرد؟ رسالت تحقیق حاضر، تبیین یکی از مهم‌ترین آسیب‌های قانونگذاری بود که تاکنون، مورد توجه لازم قرار نگرفته و به همین دلیل نیز با وجود انتشار گزارش پیشین مرکز پژوهش‌ها در این خصوص (خرداد ماه ۱۳۹۲) و هشدارهای کارشناسان، این آسیب، عمیق‌تر و جدی‌تر شده است. به‌نظر می‌رسد پیش از حل این مسئله، شناخت دقیق‌تر آن و تبیین و تحلیل آنچه در حال وقوع است، باید پیش و بیش از ارائه راه‌حل نهایی، مورد توجه قرار گیرد.

در این پژوهش تلاش شد با رویکردی «مسئله‌محور»، مسئله اختلال در ابتکار قانونگذاری (غلبه طرح‌ها بر لویایح) تا حد امکان به‌طور مستدل و مستند، تشریح شود و چرایی اهمیت آن از منظر اصول قانونگذاری تبیین شود. همچنین توضیح داده شد که این مسئله هم برای قوه مقننه و هم برای قوه مجریه، به‌منظور اعمال مؤثر اختیاراتشان و ایفای نقش سازنده در اداره امور کشور، واجد اهمیت است. علاوه بر اینها، بر این نکته تأکید شد که هم نمایندگان مجلس و به‌طور کلی، قوه مقننه و هم دولت، باید مسئله مورد بحث را جدی گرفته و با تعامل و رابطه سازنده‌تر، در جهت حل مسئله گام بردارند.

آسیب‌های وارده بر نظام قانونگذاری ایران به‌موجب اختلال در ابتکار قانونگذاری، در واقع نتیجه رویکردها و عملکردهای قوای حکومتی در چارچوب، و در مواردی خارج از چارچوب قانون اساسی، سیاست‌ها، قوانین عادی، مقررات و... بوده است. طبعاً، هرگونه تغییر و بهبود وضعیت موجود، باید با اتخاذ تدابیری عمدتاً «سیاسی» و تحول در تعامل و روابط قوا به شیوه فعلی صورت گیرد و این امر، بی‌تردید، نیازمند عزم و همدلی همه ارکان حکومت، به‌ویژه قوای مجریه و مقننه است.

به‌نظر می‌رسد موضوعی که باید فراتر از موضوع‌های پیش‌گفته مورد توجه قرار گیرد و برای آن

داخلی مجلس و نیز دلایل ساختاری مربوط به نوع و سطح فرهنگ سیاسی و نیز نحوه تعامل نماینده با حوزه انتخابیه نیز در اختلال در ابتکار قانونگذاری مؤثرند که باید در پژوهش‌هایی مستقل، بررسی و تحلیل شوند. به بیان دیگر، کارکردهای نهادی مربوط و آموزش و سطح فرهنگ سیاسی، اجتماعی و موضوعاتی مانند تکالیف و مسئولیت‌های اجتماعی و ...، موضوعاتی هستند که باید در رابطه با آسیب بررسی شده در این پژوهش، مورد نقد و ارزیابی قرار گیرند.  
۱. اندروز، پریجت و وولکاک، پیشین، صص ۵۲-۵۳.

چاره‌اندیشی شود، موضوع «قابلیت حکومت»<sup>۱</sup> است که امروزه به‌ویژه در ادبیات نهادگرایی مورد توجه قرار گرفته است. به این معنا که حکمرانی خوب - یا دست کم «حکمرانی به اندازه کافی خوب»<sup>۲</sup> یا «حکمرانی نسبتاً خوب» - مستلزم تعادل توازن نهادی و همکاری سازنده و هم‌افزایی قواست: آنچه که در ادبیات حقوق عمومی از آن با عنوان «نظارت و تعادل»<sup>۳</sup> یاد می‌شود. چنانکه این توازن و تعامل، آسیب جدی ببیند، ظرفیت‌های نهادی نیز تحلیل خواهد رفت. نمونه تمام‌عیار آن، کاهش ظرفیت نهادی قانون و قانونگذار در نظام حقوق اساسی ایران امروز است که از نظر بسیاری از صاحب‌نظران، کارکرد قانون و جایگاه قانونگذار را با چالش‌هایی جدی مواجه ساخته است.

چالش در تعامل قوای مجریه و مقننه و اختلال در اختیارات و مسئولیت‌ها، مختص به نظام ایران نیست؛ بلکه یکی از مسائل جدی مورد توجه صاحب‌نظران در بسیاری از نظام‌های سیاسی، به‌ویژه نظام‌های ریاستی است. چنانکه آکرمن<sup>۴</sup> در نقد مدل آمریکایی تفکیک قوا، درخصوص جدال‌های رؤسای قوه مقننه و مجریه چنین می‌نویسد: «رئیس‌جمهور و پارلمان ممکن است بدون درگیر شدن در جنگی تمام‌عیار، صرفاً متمایل به جدال لفظی بی‌پایان، اتهام‌زنی متقابل به یکدیگر و بن‌بست حزبی باشند. اما از همه بدتر اینکه قدرت‌های رقیب ممکن است از ابزارهای مبتنی بر قانون اساسی به‌نحوی استفاده کنند که یکدیگر را در تنگنا قرار دهند. مجلس به آزار قوه مجریه بر خواهد خواست و رئیس‌جمهور، هر وقت که بتواند، دست به اقدامات یک‌جانبه خواهد زد».<sup>۵</sup>

اکرمن، سناریوی گفته شده را «بحران در قابلیت حکمرانی»<sup>۶</sup> وصف می‌کند و آغاز این بحران را هم‌زمان، آغاز «چرخه‌ای از تباهی و شرارت» می‌داند؛ بدین ترتیب که «رئیس‌جمهور بن‌بست تقنینی را با صدور فرمان‌های یک‌جانبه درخصوص مسائل عاجل حل می‌کند که اغلب فرسنگ‌ها فراتر از صلاحیت مبتنی بر قانون اساسی اوست. نمایندگان پارلمان به‌جای اعتراض، خیالشان راحت است که می‌توانند در اتخاذ تصمیمات دشوار از مسئولیت سیاسی خود فرار کنند. در نتیجه، رؤسای‌جمهور از این رویه برای گسترش بیشتر قدرت خود استفاده می‌کنند... پارلمان به‌طور فزاینده‌ای تا سطح یک گردهمایی برای فریب عوام تقلیل می‌یابد، در حالی که رئیس‌جمهور تصمیمات مهم را به‌صورت یک‌جانبه اتخاذ می‌کند...».<sup>۷</sup>

بدین ترتیب، می‌توان نتیجه گرفت کارکرد مؤثر قوای حکومتی، نه فقط به برخورداری آنها از ویژگی‌های کارآمدی، مسئولیت‌پذیری، پاسخگویی و... در هریک از آنها بستگی دارد، بلکه نیازمند

1. State Capability

2. "Good Enough Governance";

این اصطلاح، برگرفته از اثر گریندل (Grindle) و رودریک (Rodrik) است، به نقل از: داگلاس سی. نورث، جان جوزف والیس، استیون بی. وب و باری آر. وینگاست، در *سایه خشونت*، تهران: روزنه، ۱۳۹۵، ص ۱۸.

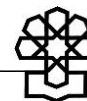
3. Checks and Balances

4. Bruce Ackerman

۵. بروس آکرمن، *تفکیک قوای جدید*، ترجمه حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۹، ص ۳۴.

6. "Crisis in Governability"

۷. همان، صص ۲۴-۲۵.



ویژگی‌هایی است که به روابط و تعاملات آنها برای اعمال شایسته حکمرانی به‌طور کلی، باز می‌گردد. به بیان دیگر، یا همه اجزای حکمرانی به‌درستی کار می‌کنند، یا هیچ‌یک قادر به کار کردن به‌نحو کارآمد و شایسته نیستند. در واقع، اختلافات و ناهماهنگی‌ها و نزاع دائمی میان قوای حکومتی، و در موضوع مورد بحث، ابتکار قانونگذاری، برای کشور و شهروندان به‌شدت فرصت‌سوز و هزینه‌زا خواهد بود.

از سوی دیگر، چنانکه در رویکرد اخیر بانک جهانی مطرح شده است، کارآمدی سیاستگذاری، نه فقط به انتخاب نوع سیاست‌ها، بلکه به چگونگی (فرایند) انتخاب و اجرای سیاست‌ها نیز بستگی دارد. هم سیاستگذاری و هم اجرای سیاست‌ها، مستلزم چانه‌زنی میان بازیگران مختلف است. صحنه‌ای که در آن تصمیمات سیاستی، اعم از قانون و... اتخاذ می‌شود، «صحنه سیاستگذاری»<sup>۱</sup> است؛ یعنی فضایی که در آن گروه‌ها و بازیگران مختلف با یکدیگر تعامل دارند و بر سر جنبه‌هایی از قلمرو عمومی با یکدیگر چانه‌زنی می‌کنند. در چنین محیطی، توافقات حاصله سرانجام به تغییراتی در قواعد رسمی (قانون) نیز منجر می‌شود. این همان صحنه‌ای است که حکمرانی خود را نشان می‌دهد.<sup>۲</sup> لازمه چانه‌زنی، گفتگوی نظام‌مند در چارچوب اصول قانون اساسی و قواعد حکمرانی است. تأکید بر قاعده‌مندی ابتکار قانونگذاری و احترام به حدود صلاحیت‌ها و اختیارات هر یک از قوا به‌نحو متقابل، فرایندی را برای اتخاذ سیاست‌های کارآمد و اثرگذار در صحنه سیاستگذاری مهیا می‌سازد. بدون مهیا شدن این زمینه از طریق فرایندهای مناسب سیاستگذاری (در اینجا تقنینی)، احتمال اتخاذ سیاست‌های خوب و قابل اجرا، به‌شدت کاهش خواهد یافت.

کیفیت روابط و تعامل قوای مقننه و مجریه، بیش از هر چیز، به ماهیت نظام احزاب سیاسی وابسته است. برای مثال، در کشورهای دارای نظام‌های تک‌حزبی مانند کوبا، قوه مقننه هیچ محدودیت عمده‌ای بر قوه مجریه تحمیل نمی‌کند. در نظام‌های پارلمانی مانند آلمان که قوه مجریه واجد یک اکثریت قوی و منظم است، احتمال حمایت حزب اکثریت از لوایح قوه مجریه بسیار زیاد است. در برخی دیگر از پارلمان‌ها، احزاب سیاسی ضعیف‌تری وجود دارد که قوای مقننه را قادر می‌سازند محدودیت‌های فراوانی را بر قوه مجریه تحمیل کنند. در نظام ریاستی مانند آمریکا، توانایی رئیس‌جمهور در جلب حمایت کنگره در خصوص لوایح تقدیمی، به تعداد نمایندگان هم‌حزبی در هر یک از مجلسین بستگی دارد.<sup>۳</sup> در کشورهایمانند کشور ما که تحزب به‌معنای سازمان‌یافته و نظام‌مند آن شکل نگرفته است، روابط قوا از پیچیدگی‌ها و ظرافت‌هایی علی‌حده برخوردار است. طبعاً این پیچیدگی‌ها در موارد بسیاری، پیش‌بینی‌پذیری و قاعده‌مندی رفتار دولت و مجلس را در خصوص موضوع مورد بحث، با دشواری‌هایی

1. "Policy Arena"

۲. بانک جهانی، «حکمرانی و قانون (۱) مرور کلی گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۱۷»، ترجمه جعفر خیرخواهان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، در دست انتشار؛ گزارش مذکور، ترجمه بخش نخست گزارشی با مشخصات زیر است:

The World Bank, "Governance and the Law"; World Development Report 2017, Washington, 2017.

۳. مایکل مزی، «روابط قوه مقننه و مجریه»، در: وکیلان (تألیف و ترجمه)، پیشین، صص ۱۲۲-۱۲۸.

مواجه می‌کند و بر همین سیاق، توصیه‌ها و پیشنهادهای برای ترمیم یا تقویت روابط و تعامل قوا در ایران نیز به همان نسبت، باید با در نظر گرفتن مؤلفه‌های خاص نظام سیاسی موجود باشد.

سرانجام اینکه، لازمه آنچه در این پژوهش گفته شد، محدود کردن یا تضييع حدود اختیارات نمایندگان مجلس و به‌طور کلی قوه مقننه - به‌نحوی که در قانون اساسی پیش‌بینی شده - نیست. بی‌تردید، قانونگذاری و نظارت، دو مقوله صلاحیت‌ها و اختیارات نمایندگان مجلس و قوه مقننه است. علاوه بر این، طبعاً بخشی از امور نظارتی مجلس، نه فقط با اعمال ابزارهای نظارتی، بلکه با قانونگذاری صورت می‌گیرد. نکته مهمی که تلاش شد در پژوهش حاضر تبیین شود، این است که کارکرد قانونگذاری مجلس نیز، ترجیحاً و موکداً باید در قالب رسیدگی به لوایح دولتی صورت پذیرد، نه ارائه طرح. مجلس باید از همه ابزارهای نظارتی خود به‌منظور ترغیب یا در مواردی، وادار کردن دولت به ارائه لوایح ضروری، استفاده کند. گرچه در مواردی نیز چه‌بسا برای اعمال نظارت مؤثر بر عملکرد دولت، چاره‌ای جز تصویب قانون (یا اغلب، اصلاح قانون پیشین) نباشد، اما این اقدام باید پس از اعمال مجدانه و پیگیرانه ابزارهای نظارتی و متعاقب آن، تدوین یک پیش‌نویس قانونی باکیفیت و قابل‌اجرا، با در نظر گرفتن مؤلفه‌های هماهنگی و انسجام نهادی، صورت پذیرد. در غیر این صورت، چنانکه سوابق نشان داده است، ارائه طرح‌های پرشمار به‌مثابه واکنشی در برابر اقدامات یا ترک‌فعل‌های دولت، به تمکین قوه مجریه و قانونمندی آن منجر نخواهد شد. البته انجام رویه پیش‌گفته، دشواری‌های خاص خود را دارد؛ اساساً، تنظیم روابط قوا و برقراری تعادل و توازن مطلوب بین آنها، در زمره دشوارترین و سهمگین‌ترین امور حکمرانی در دنیای امروز است.



## الف) کتب و مقالات

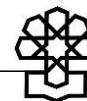
۱. اسمیت، کوین بی. و کریستفر دبلیو. لریمر. درآمدی نظری بر سیاست عمومی، ترجمه بهزاد عطارزاده، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۹۶.
۲. اشتریان، کیومرث و همکاران. *اجرا/پژوهی؛ چالش‌های اجرای سیاستگذاری عمومی در ایران*، تهران: نشر سیاستگذار، ۱۳۹۶.
۳. اطلاعات (روزنامه). «وزیر اقتصاد: لایحه اصلاح نظام بانکی در ۶ محور تدوین شد»، ۱۳۹۴/۶/۱۱.
۴. آقای طوق، مسلم [و دیگران]. *مرزهای تقنینی و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، تهران: ریاست جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۸۹.
۵. آکرمن، بروس. *تفکیک قوای جدید*، ترجمه حسن و کیلیان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۹.
۶. امور تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات. *مجموعه آیین‌نامه داخلی هیئت دولت*، ویرایش هشتم، معاونت حقوقی ریاست جمهوری، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، مهر ۱۳۹۷ (نسخه الکترونیک).
۷. انصاری، باقر (تدوین). *شیوه‌نامه تدوین پیش‌نویس لوایح*، تهران: ریاست جمهوری، معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی، ۱۳۹۰.
۸. اندروز، مت، لنت پریچت و مایکل وولکاک. *توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل، عمل*، ترجمه جعفر خیرخواهان و مسعود درودی، تهران: روزنه، ۱۳۹۸.
۹. اولسون دیوید ام. و فیلیپ نورتون. «قوه مقنن در گذار دمکراتیک»، در حسن و کیلیان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۰. اولسون، دیوید ام. *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری: دیدگاهی مقایسه‌ای*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
۱۱. بانک جهانی. «حکمرانی و قانون (۱) مرور کلی گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۱۷»، ترجمه جعفر خیرخواهان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، در دست انتشار.
۱۲. بیکس، برایان. *فرهنگ نظریه حقوقی*، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، ۱۳۸۹.
۱۳. پورسید، بهزاد. «مجلس ششم: درس‌هایی از تعارض‌ها و تعامل‌ها»، *راهبرد*، شماره سی و چهارم، زمستان ۱۳۸۳.
۱۴. توافقی‌زاده، عباس. «تأملی بر رژیم حقوقی حاکم بر اجرای معاهدات بین‌المللی در نظام حقوقی ایران»، در: محمد جلالی (به‌اهتمام)، *حقوق عمومی: از تنظیم قدرت تا تضمین حق‌ها*، تهران: خانه اندیشمندان علوم انسانی، ۱۳۹۸.
۱۵. توری، کارلو. «قانونگذاری: امری میان سیاست و حقوق»، در: کیلیان (تألیف و ترجمه)، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۱۶. جلالی، محمد و محمدقاسم تنگستانی. «نگاهی به اصل (۵۷) قانون اساسی با تأکید بر آرا و نظرهای شورای نگهبان (در مورد مصوبات مجلس شورای اسلامی تا دوره هشتم)»، *دانش حقوق عمومی*، سال سوم، شماره ۱۰، زمستان ۱۳۹۳.
۱۷. حسینی، سیدمحمدرضا. *محسن فاتحی‌زاده و ایمان تهرانی*. «اصل (۷۵) قانون اساسی و اختیارات قوه مقننه در بودجه‌ریزی»، *مجلس و راهبرد*، سال نوزدهم، شماره هفتاد، تابستان ۱۳۹۱.
۱۸. دنیای اقتصاد (روزنامه). «از سوی بهارستان‌نشین‌ها صورت گرفت: نه سوم مجلس به تجزیه صمت»، ۱۳۹۹/۲/۲۲.
۱۹. رایبسنون، ویلیام اچ. *معرفت و قدرت: پیوند ضروری میان پژوهش و کار قانونگذاری*، ترجمه رضا جلالی،

- تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.
۲۰. راسخ، محمد و احمد مرکز‌المیری. «تبیین اصول تشریفاتی قانونگذاری»، تحقیقات حقوقی، ویژه‌نامه شماره ۹، تابستان ۱۳۹۱.
۲۱. راسخ، محمد. *بنیاد نظری اصلاح نظام قانونگذاری*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
۲۲. رستمی، ولی و الهه مرندی. «بررسی و تحلیل اصل (۵۷) قانون اساسی و محدودیت قانونگذاری مجلس»، *دانش حقوق عمومی*، شماره ۱۴، تابستان ۱۳۹۵.
۲۳. زرشن‌عابد، لیلیا. *ارزیابی تأثیرات قانون (ابزاری برای قانونگذاری بهتر)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.
۲۴. شهبازی‌غیائی، موسی، سیدمصطفی کاشفی و حامد سروریان. «تحلیل عملکرد شبکه بانکی در تأمین مالی بخش واقعی»، در: *صمد عزیزنژاد [و دیگران]، آسیب‌شناسی نظام بانکی ایران*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
۲۵. فلورز، ایمر بی. «در جست‌وجوی فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی/ قانونگرایی»، در: *وکیلان (تألیف و ترجمه)*، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲۶. مرکز‌المیری، احمد و محمدباقر پارسا. «اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار و دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۳۰۰۲، خرداد ۱۳۹۲.
۲۷. مرکز‌المیری، احمد و سعید عطار. «آسیب‌شناسی قانونگذاری در ایران از منظر رویه ابتکار قانونگذاری»، *مجلس و راهبرد*، سال بیست‌وپنجم، شماره نودوشش ۹۶، زمستان ۱۳۹۷.
۲۸. مزی، مایکل. «روابط قوه مقننه و مجریه»، در: *وکیلان (تألیف و ترجمه)*، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۲۹. مویل، کوئن جی. «ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان»، در: *حسن وکیلان (ترجمه و تألیف)*، *گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)*، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
۳۰. نورث، داگلاس سی.، جان جوزف والیس، استیون بی. وب و باری آر. وینگاست. *در سایه خشونت*، تهران: روزنه، ۱۳۹۵.
۳۱. والدرون، جرمی. *قانونگذاری: مفاهیم، نظریه‌ها و اصول*، ترجمه حسن وکیلان، تهران: نگاه معاصر، ۱۳۹۷.
۳۲. وکیلان، حسن. «اهمیت روش استنتاج علی در دانش حقوق اساسی تطبیقی»، *تحقیقات حقوقی*، ش ۷۷، بهار ۱۳۹۶.

#### ب) گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

۱. خسروی، میثم. «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح قانون پولی و بانکی کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۷۶۱، آذر ۱۳۹۸.
۲. رئیس‌جعفری‌مطلق، رسول. «پراکندگی قوانین مالیاتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹، آبان ۱۳۹۱.
۳. شابافیان، علی‌اصغر و محمدرضا مالکی. «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح تشکیل وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفاتر مطالعات فرهنگی و مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۵۵۹۴، آذر ۱۳۹۶.
۴. شجاعی، سعید و حسین هرورانی. «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح ساماندهی بازار خودرو»، مرکز





- پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۵۸۷۶، خرداد ۱۳۹۷.
۵. شهبازی‌غیائی، موسی. «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران؛ ۱. کلیات طرح»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۱۶۸، آذر ۱۳۹۵.
۶. عظیمی، میکائیل و امید عبدالهیان. «راهکارهای افزایش ضمانت‌های حقوق مالکیت در ایران مطالعه موردی قرارداد پیش‌خرید خودرو»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۳۹۶۰، آبان ۱۳۹۳.
۷. مالکی، محمدرضا و مجتبی حسینی‌پور اردکانی. «اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه تشکیل وزارتخانه‌های «رفاه و تأمین اجتماعی» و «کار و تعاون»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی، شماره مسلسل ۱۶۱۱۰، شهریور ۱۳۹۷.
۸. مرکزالمیری، احمد و رضا نیازی‌شهرکی. «اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه اصلاح مواد (۲۰) الی (۲۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذی در ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی و دفتر مطالعات حقوقی، شماره مسلسل ۱۶۶۲۹، شهریور ۱۳۹۸.
۹. مرکزالمیری، احمد و سعید حاتمی‌زاده. «عملکرد تقنینی مجلس نهم در حوزه اقتصاد (۷ خرداد ۱۳۹۱ لغایت ۶ خرداد ۱۳۹۵) ۱. تصویر کلی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۵۱۹۶، دی ۱۳۹۵.
۱۰. مرکزالمیری، احمد. «ملاحظات در تدوین و تنقیح قوانین کسب‌وکار (با تأکید بر ضرورت تصویب «قانون جامع مالیاتی»»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۶۴۸، مهر ۱۳۹۸.
۱۱. مرکزالمیری، احمد. «موانع تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار در ایران: گزارش نظارتی ارزیابی عملکرد هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۴۶۰، خردادماه ۱۳۹۸.
۱۲. مرکزالمیری، احمد، فاطمه عزیزخانی، سعید حاتمی‌زاده، موسی شهبازی‌غیائی. «تصویری از هشت دوره قانونگذاری مجلس شورای اسلامی در حوزه اقتصاد (۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۹۱)» (گزارش اول - ویرایش دوم)، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۴۳۵۸، اردیبهشت ۱۳۹۵.
۱۳. معاونت پژوهش‌های اقتصادی. «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۲۲۰۱۶۹۹۸، ۱۳۹۹/۲/۳.
۱۴. معاونت پژوهش‌های اقتصادی. «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح انتقال وزارتخانه‌های دولت از تهران به استان‌های مستعد و دارای شرایط در یک دوره پنج‌ساله»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مالی عمومی و توسعه مدیریت، شماره مسلسل ۲۳۰۱۶۳۶۹، ۱۳۹۷/۱۲/۲۲.
۱۵. معاونت پژوهش‌های اقتصادی. «بررسی لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۹-۱۳۹۵)؛ ۵. پیشنهادی برای رویکرد مجلس به لایحه احکام برنامه ششم»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۲۲۰۱۴۷۷۶، ۱۳۹۵/۱/۱۷.
۱۶. معاونت پژوهش‌های اقتصادی. «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح: الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم (مقابله با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر

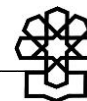
- مطالعات بخش عمومی، شماره مسلسل ۱۶۱۶۸، ۲۳۰۱۶۱۶۸، ۱۳۹۷/۹/۱۱.
۱۷. معاونت پژوهش‌های اقتصادی. «اظهارنظر کارشناسی درباره: طرح حذف دلار از معاملات بین‌المللی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل ۱۶۴۸۴، ۲۲۰۱۶۴۸۴، ۱۳۹۸/۴/۲.
۱۸. معاونت پژوهش‌های زیربنایی و امور تولیدی. «اظهارنظر کارشناسی درباره "طرح اصلاح قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۹۱/۵/۱"»، شماره مسلسل ۳۱۰۱۶۰۶۷، ۱۳۹۷/۶/۲۵.
۱۹. میرجلیلی، فاطمه و احمد مرکزالمیری. «اظهارنظر کارشناسی درباره طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، شماره مسلسل ۱۶۸۹۹، اسفند ۱۳۹۸.

### ج) گزارش‌های معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی و نظرات شورای نگهبان

۱. مجلس شورای اسلامی - معاونت قوانین. «طرح ساماندهی بازار خودرو»، دوره دهم - سال دوم، شماره چاپ: ۸۸۸، شماره ثبت ۳۲۹، تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۲/۹.
۲. مجلس شورای اسلامی - معاونت قوانین. «گزارش کمیسیون مشترک رسیدگی به لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت به مجلس شورای اسلامی»، دوره دهم - سال دوم، تاریخ چاپ: ۱۳۹۷/۲/۲۴.
۳. مجلس شورای اسلامی - معاونت قوانین. «گزارش یک‌شوری طرح بانکداری جمهوری اسلامی»، دوره دهم - سال چهارم، شماره چاپ: ۱۶۷۲، شماره ثبت ۱۶۵، تاریخ چاپ: ۱۳۹۸/۸/۲۹.
۴. مجلس شورای اسلامی (معاونت نظارت - اداره کل امور کارشناسی نظارت). «گزارش کمیسیون ویژه حمایت از تولید ملی و نظارت بر اجرای اصل (۴۴) قانون اساسی در خصوص بخش تولید با رویکرد اجرای قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور»، دوره دهم - سال دوم، تاریخ چاپ: ۱۳۹۶/۹/۱۴، شماره گزارش: ۱۰۵، ردیف: ۱۴.
۵. نظر شورای نگهبان مندرج در نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۰۶۳۶ مورخ ۹۸/۴/۱۲.
۶. نظر شورای نگهبان مندرج در نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۲۵۰۲ مورخ ۹۸/۷/۲۱.
۷. نظر شورای نگهبان مندرج در نامه شماره ۹۸/۱۰۲/۱۴۶۷۵ مورخ ۹۸/۹/۲۱.

### د) وبسایت‌ها

۱. پایگاه ملی اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات کشور. قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://dotic.ir/search?type=10>
۲. وبسایت اقتصاد آنلاین. «مجلس دهم هم در اصلاح نظام بانکی ناکام ماند»، ۱۳۹۹/۱/۲۷، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://www.eghtesadonline.com>
۳. وبسایت اقتصاد آنلاین. «مهم‌ترین لایحه اقتصادی دولت در وزارت اقتصاد قفل شد/ لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در وزارت اقتصاد ماند»، ۱۳۹۸/۱۰/۲۸، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://www.eghtesadonline.com>
۴. وبسایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. «لویح قوانین "بانک مرکزی" و "بانکداری" در بوته نقد صاحب‌نظران قرار می‌گیرد»، ۱۳۹۵/۵/۱۷، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://www.cbi.ir/showitem/15038.aspx>



۵. وبسایت پژوهشکده پولی و بانکی. ۱۳۹۴/۵/۲۱، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://mbri.ac.ir/Default.aspx?pagename=News&id=191879&Language=1>
۶. وبسایت تجارت نیوز. «ارائه لایحه اصلاح بانک مرکزی و بانکداری طی دو روز آینده به دولت»، ۱۳۹۵/۵/۴، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://tejaratnews.com>
۷. وبسایت خانه ملت. «گزارش کمیسیون اصل (۹۰) از تخلفات رئیس جمهوری»، ۶ مهر ۱۳۹۰، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<http://icana.ir/NewPage.aspx?NewsID=178943>
۸. وبسایت خبرگزاری ایلنا. «کلیات لایحه اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم در دولت تصویب شد»، ۱۳۹۹/۳/۲۰، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://www.ilna.news>
۹. وبسایت خبرگزاری جمهوری اسلامی. «معاون حقوقی رئیس جمهوری اعلام کرد: تدوین لایحه تعارض منافع برای پیشگیری از فساد مالی»، ۱۳۹۵/۱۱/۵، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://www.irna.ir/news/82399642>
۱۰. وبسایت خبرگزاری فارس. «جهرمی: پیشنهاد درگاه مجوزهای وزارت اقتصاد مورد تأیید شورای فناوری اطلاعات نیست + سند»، ۱۳۹۹/۲/۲۱، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://www.farsnews.ir/news/13990220000903>
۱۱. وبسایت خبرگزاری مهر. «متن کامل گزارش تحقیق و تفحص مجلس از عملکرد سایپا و ایران خودرو»، ۱۳۹۹/۲/۳۰، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://www.mehrnews.com/news/4929273>
۱۲. وبسایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قابل دسترس در آدرس اینترنتی:  
<https://rc.majlis.ir/fa>

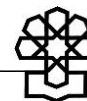
## ه) قوانین

۱. «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، مصوب ۱۳۸۷/۳/۲۵.
۲. «قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور»، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰.
۳. «قانون ارتقای کیفی تولید خودرو و سایر تولیدات صنعتی داخلی»، مصوب ۱۳۸۹/۲/۲۶.
۴. «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اجتماعی.
۵. «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی»، مصوب ۱۳۹۳/۴/۱.
۶. «قانون الزام ارائه طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی به مجلس شورای اسلامی»، مصوب ۱۳۶۰/۱۱/۱۸.
۷. «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰)»، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵.
۸. «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۶ - ۱۴۰۰)»، مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴.
۹. «قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران»، مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱.
۱۰. «قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار»، مصوب ۱۳۹۰/۱۱/۱۶.
۱۱. «قانون پولی و بانکی کشور»، مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸.
۱۲. «قانون تبدیل سازمان‌های تربیت بدنی و ملی جوانان به وزارت ورزش و جوانان»، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۲.

۱۳. «قانون تجارت الکترونیکی»، مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷.
۱۴. «قانون تشکیل دو وزارتخانه تعاون، کار و رفاه اجتماعی و صنعت، معدن و تجارت»، مصوب ۱۳۹۰/۴/۸.
۱۵. «قانون تشکیل وزارت راه و شهرسازی»، مصوب ۱۳۹۰/۳/۳۱.
۱۶. «قانون تشکیل وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی»، مصوب ۱۳۹۸/۴/۲۴.
۱۷. «قانون تنقیح قوانین مالیاتی کشور»، مصوب ۱۳۹۶/۱/۳۰.
۱۸. «قانون حداکثر استفاده از توان فنی، مهندسی، تولیدی، صنعتی و اجرایی کشور در اجرای پروژه‌ها و ایجاد تسهیلات به منظور صدور خدمات»، مصوب ۱۳۷۵/۱۲/۱۲.
۱۹. «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی کشور و حمایت از کالای ایرانی»، مصوب ۱۳۹۸/۲/۱۵.
۲۰. «قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور در تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم»، مصوب ۱۳۹۱/۵/۱.
۲۱. «قانون حمایت از مصرف‌کنندگان خودرو»، مصوب ۱۳۸۶/۳/۲۳.
۲۲. «قانون دائمی شدن قانون مدیریت خدمات کشوری»، مصوب ۱۳۹۸/۱/۲۶.
۲۳. «قانون راجع به تمدید قانون الزام دولت به ارائه طرح نظام و تشکیلات اداری جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۲»، مصوب ۱۳۶۲/۱/۱۸.
۲۴. «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور»، مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰.

## (و) لوایح

۱. «لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» (ارسال شده به مجلس مورخ ۱۳۹۸/۹/۴، اعلام وصول نشده).
۲. «لایحه احکام مورد نیاز اجرای برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۵-۱۳۹۹)» (شماره ثبت: ۱۰۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۵/۴/۳۰).
۳. «لایحه اصلاح بخشی از ساختار دولت» (شماره ثبت ۲۷۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۶/۳/۲۱).
۴. «لایحه اصلاح قانون پولی و بانکی کشور» (شماره ثبت: ۶۶۱، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۷/۷).
۵. «لایحه اصلاح مواد (۲۰) الی (۲۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تنفیذی در ماده (۳۰) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» شماره ثبت: ۴۱۹، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۳/۲۹.
۶. «لایحه تشکیل وزارتخانه‌های رفاه و تأمین اجتماعی و کار و تعاون» (شماره ثبت ۴۳۸، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۵/۹).
۷. «لایحه تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد» (شماره ثبت: ۳۸۸، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۱/۲۱).
۸. «لایحه تنظیم برخی از احکام برنامه‌های توسعه کشور» (شماره ثبت ۶۲۱، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۴/۸/۵).
۹. «لایحه تنقیح قوانین مرتبط با امور هواپیمایی کشوری» (ارسال شده به مجلس مورخ ۱۳۹۶/۶/۵، اعلام وصول نشده).
۱۰. «لایحه جامع انتخابات» (شماره ثبت: ۵۵۰، اعلام وصول: ۱۳۹۷/۱۲/۱۲).
۱۱. «لایحه شفافیت» (شماره ثبت: ۶۱۹، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۴/۳۱).
۱۲. «لایحه مقابله با فساد و ارتقای سلامت نظام اداری - مالی» (ارسال شده به مجلس مورخ ۱۳۹۸/۹/۱۳، اعلام وصول نشده).



## ز) طرح‌ها

۱. «طرح ادغام سازمان امور اراضی و منابع طبیعی با محیط‌زیست و تشکیل وزارت محیط‌زیست و منابع طبیعی» (شماره ثبت ۱۹۱، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۵/۶/۱۳۹۵).
۲. «طرح اصلاح قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تعریف آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات‌های مستقیم» (شماره ثبت: ۳۶۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۶/۱۰/۲۷).
۳. «طرح اصلاح مواد (۱) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی و اصلاحات بعدی آن» (شماره ثبت ۷۱۷، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۱۱/۲۶).
۴. «طرح افزایش کارآمدی دستگاه‌های فرهنگی و اجرایی در گسترش اخلاق عمومی» (شماره ثبت ۶۲۷، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۵/۸).
۵. «طرح الزام دسترسی به خدمات اینترنت» (شماره ثبت ۶۹۸، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۹/۲۶).
۶. «طرح الزام دولت به پرداخت تمامی درآمد حاصل از افزایش قیمت بنزین به مردم» (شماره ثبت ۶۸۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۹/۳).
۷. «طرح الحاق یک ماده به قانون مالیات‌های مستقیم (مقابله با سوداگری و کاهش التهابات بازار مسکن)» (شماره ثبت: ۴۵۶، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۶/۷).
۸. «طرح انتزاع سازمان زندان‌ها از قوه قضائیه و الحاق آن به وزارت کشور» (شماره ثبت ۶۵۶، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۶/۱۲).
۹. «طرح انتزاع وظایف و اختیارات بخش تجارت از وزارت صنعت، معدن و تجارت و تشکیل وزارت بازرگانی» (شماره ثبت: ۶۱۶، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۴/۷/۲۱).
۱۰. «طرح انتقال وزارتخانه‌های دولت از تهران به استان‌های مستعد و دارای شرایط در یک دوره پنج‌ساله» (تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۱۰/۱، شماره ثبت ۵۲۸).
۱۱. «طرح ایجاد استان تهران جنوبی» (شماره ثبت ۶۸۹، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۹/۱۸).
۱۲. «طرح ایجاد مناطق ویژه اقتصادی براساس قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه...» (شماره ثبت ۶۸۳، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۹/۳).
۱۳. «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» (شماره ثبت: ۱۶۵، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۵/۵/۱۷).
۱۴. «طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران» (شماره ثبت: ۵۸، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۴/۳).
۱۵. «طرح بخشودگی بهای برق مشترکین خانگی کم‌مصرف» (شماره ثبت ۶۵۲، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۶/۱۱).
۱۶. «طرح تبدیل سازمان‌های تربیت‌بدنی، میراث فرهنگی و گردشگری و بنیاد شهید و ایثارگران به وزارت و الحاق سازمان ملی جوانان به وزارت ورزش» (شماره ثبت: ۳۳۷، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۸۸/۵/۶).
۱۷. «طرح تجارت الکترونیک» (شماره ثبت: ۱۹۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۷۹/۱۲/۷).
۱۸. «طرح تشکیل استان مازندران غربی با مرکزیت شهرک نمک‌آبرود» (شماره ثبت ۶۷۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۸/۱۳).
۱۹. «طرح تشکیل بورس حمل بار و مسافر» (شماره ثبت ۶۴۱، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۵/۱).
۲۰. «طرح تشکیل و اداره مناطق آزاد زیارتی و سیاحتی» (شماره ثبت ۶۷۵، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۸/۱۳).
۲۱. «طرح تشکیل وزارت امور شهدا و ایثارگران» (شماره ثبت ۳۵۹، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۶/۱۰/۶).
۲۲. «طرح تشکیل وزارت تجارت و خدمات بازرگانی» (شماره ثبت: ۵۴۹، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۱۲/۸).
۲۳. «طرح تشکیل وزارت محیط زیست و منابع طبیعی» (شماره ثبت: ۲۳۸، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۵/۱۱/۲۶).
۲۴. «طرح تشکیل وزارت میراث فرهنگی و گردشگری و صنایع دستی» (شماره ثبت ۲۶۱، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۸/۱۳).

- وصول: (۱۳۹۶/۱/۱).  
 ۲۵. «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «انرژی» و «آب و محیط زیست»» (شماره ثبت: ۴۱۲، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۳/۲۳).  
 ۲۶. «طرح تشکیل وزارتخانه‌های «صنعت و معدن» و «توسعه صادرات و بازرگانی»» (شماره ثبت: ۴۳۷، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۵/۵/۷).  
 ۲۷. «طرح حذف دلار از معاملات بین‌المللی» (شماره ثبت ۵۵۸، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۸۹/۱/۱۸).  
 ۲۸. «طرح حفاظت و مدیریت رودخانه‌های کشور» (شماره ثبت ۷۰۵، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۱۰/۲۹).  
 ۲۹. «طرح ساماندهی ارتقای بهره‌وری دستگاه‌های اجرایی دولتی» (شماره ثبت: ۳۲۱، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۸۸/۳/۳۱).  
 ۳۰. «طرح ساماندهی خودرو» (شماره ثبت ۳۹۲، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۲/۲).  
 ۳۱. «طرح ساماندهی نظام اداری دولت» (شماره ثبت: ۳۰۰، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۸۸/۲/۱).  
 ۳۲. «طرح فهرست احکام قانون نامعتبر در حوزه بازارهای مالی» (شماره ثبت ۷۰۷، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۱۰/۳۰).  
 ۳۳. «طرح فهرست احکام نامعتبر حوزه تجارت» (شماره ثبت ۶۵۳، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۶/۱۱).  
 ۳۴. «طرح فهرست قوانین و احکام نامعتبر حوزه صنعت» (شماره ثبت ۶۵۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۶/۱۱).  
 ۳۵. «طرح مالیات بر عایدی سرمایه» (شماره ثبت: ۶۳، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۴/۳).  
 ۳۶. «طرح مدیریت تعارض منافع» (شماره ثبت: ۵۵۵، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۷/۱۲/۲۰).  
 ۳۷. «طرح مدیریت تعارض منافع» (شماره ثبت: ۵۷، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۹/۴/۳).  
 ۳۸. «طرح معافیت یکی از فرزندان ذکور خانواده‌هایی که اهدای عضو در اثر مرگ مغزی دارند» (شماره ثبت ۶۹۴، تاریخ اعلام وصول: ۱۳۹۸/۹/۲۴).



شماره مسلسل: ۱۷۱۳۹

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: اختلال در ابتکار قانونگذاری در ایران؛ آموزه‌هایی برای مجلس یازدهم

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه تنظیم رقابت و محیط کسب و کار)

تهیه و تدوین: احمد مرکزالمیری

همکار: محبوبه سلطانی گردفرامری

ناظران علمی: بهزاد پورسید، موسی شهبازی‌غیائی، سیدامیر سیاح

اظهار نظر کنندگان: سیدمحمد رضا حسینی، جعفر خیرخواهان، آزاده عبدالله‌زاده‌شهریابکی،

حسن وکیلیان

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری

۲. نظارت

۳. ابتکار قانونگذاری

۴. لایحه

۵. طرح

۶. اجرا



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۴/۲۳