

مطالعه تطبیقی ابزارهای قانونگذاری

مشخصات منبع این نوشتار به شرح زیر است:

Georgios Trantas, "Comparing Legislative Instrument Across Nations", in Herbert Döring (ed.) Parliament and Majority Rule in Western Europe (Mannheim: University of Mannheim, 1996), pp. 615-627. available online at: http://www.uni-potsdam.de/u/l_s_vergleich/Publikationen/Parliaments/PMR-W-Europe.pdf.

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۳۱۶۲

شهریورماه ۱۳۹۲

دفتر: مطالعات حقوقی



به نام خدا

مطالعه تطبیقی ابزارهای قانونگذاری^۱

چکیده

برداشته‌های مختلفی بر مبنای قیود مبتنی بر قانون اساسی، ساختار تاریخی و سنت‌های نظام حقوقی در هر کشور از قانون وجود دارد. در این نوشتار تلاش شده است با توجه به نظام‌های حقوقی برخی از کشورهای اروپایی، انواع مختلف قوانین دسته‌بندی و تشریح شوند. از جمله اینکه قوانین بر حسب موضوعاتی که به تمثیت و تنظیم آنها می‌پردازند، از حیث دامنه شمول، تأثیر بر دیگر قوانین، بر حسب مرجع وضع، از حیث ماهیت قاعده و خصیصه‌های هنجاری، قابل تقسیم‌بندی هستند. همچنین در این نوشتار، ساختار قوانین از حیث نظام قانونگذاری بافت فدرال و بسیط کشورها مورد بحث قرار گرفته است.

۱. مشخصات منبع مقاله به شرح زیر است:

Georgios Trantas, "Comparing Legislative Instrument Across Nations", in Herbert Döring (ed.) *Parliament and Majority Rule in Western Europe* (Mannheim: University of Mannheim, 1996), pp. 615-627. available online at: http://www.uni-potsdam.de/u/ls_vergleich/Publikationen/Parliaments/PMR-W-Europe.pdf.

متن مقاله

۱. نتایج به دست آمده از مطالعه تطبیقی قانونگذاری می‌تواند عاملی مهم برای رفع برخی بدفهمی‌ها باشد. دلایل این امر واضح است؛ مطالعه تطبیقی قانون ما را به این موضوع رهنمون می‌شود که قانون در واقع چیست؟ ارائه مفهومی از «قانون» که به طور کلی قابل اعمال باشد به نظر غیرممکن می‌رسد.^۱ دولت‌ها و افراد برداشت‌های مختلفی از قانون دارند. این برداشت، نتیجه تکامل عینی مستقل برخی از اشکال دمکراتیک و مشروطه دولت است. صرفنظر از این قیود مبتنی بر قانون اساسی، ساختار قانون تا حد زیادی به وسیله این جنبه تاریخی و نیز سنت‌های مربوط به طبقه حقوقی در هر کشور، از پیش تعیین شده است.^۲ این بدین معناست که محققان مسائلی تطبیقی همواره در معرض خطر قرار دارند، جایی که هر گام خطا می‌تواند به تعادل مناسب کار تطبیقی ایشان آسیب بزند. این امر شاید دلیل چرایی توسعه نیافتگی کاملاً نظام‌مند ادبیات راجع به حقوق تطبیقی در زمینه ابزارهای قانونگذاری باشد.

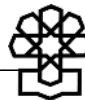
با وجود این، زمانی که تحقیق تطبیقی عمومیت داده می‌شود، باید برای فائق آمدن بر این موانع کوشش کنیم، گرچه باید همواره به خاطر داشت که چه دشواری‌هایی برای این امر وجود دارد.

۱. نمونه‌ای از دشواری‌های تعریف عام، در تعریف ذکر شده در منبع زیر راجع به «قانون» به‌مثابه «بیان اصلی» یافت می‌شود. ر. ک:

Bi-annual periodical Constitutional and Parliamentary Information 16, 1973, p. 255.

این تعریف به این موضوع نمی‌پردازد که تفاوت میان «قانون» و دیگر تصمیمات سیاستگذاران پارلمان چیست. تلاش برای تعریف قانون طبق معیار مادی، مژمژم نیست. قانون چیزی است که سنت مبتنی بر قانون اساسی (مشروطه) و حقوقی آن را به‌عنوان قانون می‌پذیرد (Starch, 1970).

2. Mattei and Pulitini, 1991, P. 217.



۲. عنوان قانون به نسبت اهمیت کمی دارد، مگر آنکه این عنوان، یک خصیصه معنایی جداگانه به آن ببخشد. بنابراین برای مثال می‌توان میان قانون عادی، «قوانین ارتقایافته»،^۱ «قوانین ادغامی»^۲ یا «قوانین اصلاحی»^۳ قائل به تمایز شد.

قوانین را می‌توان بر حسب موضوعاتی که آنها را تمشیت و ساماندهی می‌کنند طبقه‌بندی کرد. آنها می‌توانند به درستی ابزارهای وضع قاعده باشند؛ برای مثال، وضع قواعد اقتصادی، آموزشی، اداری یا جزایی.^۴ در این موارد، اوصاف قوانین به وسیله نقش مؤثری که پارلمان در مرحله شور و مذاکره ایفا می‌کند مشخص می‌شود. با وجود این، در مورد قوانین دیگر، نقش پارلمان صرفاً به تنفیذ محدود می‌شود. این امر درباره قوانینی که بودجه دولت،^۵ معاهدات بین‌المللی، احکام قوه مجریه و حتی احکام قانونی را تنفیذ می‌کنند، صدق می‌کند. این تفکیک‌های حقوقی مربوط به تفکیک قانون، طبق اهداف سیاستی است که در توزیع، باز توزیع و ساماندهی دنبال می‌شود.^۶

در سنت حاکمیت قانون، قانون باید عام و انتزاعی باشد. به‌رغم این ادعای کلی،

1. Amelioration Laws

2. Consolidation Laws

3. Reform Law

۴. مورد خاص، قانون عفو و قانون اعاده حیثیت (Law Granting Pardon) است. آنها می‌توانند به‌عنوان قانونگذاری شخصی تلقی شوند.

۵. در عمل، رویه‌های متنوعی برای تصویب ابزارهای مالی دولت (بودجه) وجود دارد. به دلیل پیچیدگی موضوع، طبقه‌بندی‌های مناسب در اینجا مورد بحث قرار نگرفته‌اند. در بلژیک، بودجه در قالب دو قانون به رأی‌گیری گذاشته می‌شود؛ برای مثال یکی راجع به هزینه‌های دولت است و دیگری مربوط به منابع دولت. در اغلب موارد، بودجه در قالب یک قانون به تصویب می‌رسد. در یونان، دیگر مفاد قانونی امکان الحاق به قانون بودجه را ندارند، آنچه که در واقع در بسیاری از کشورهای دیگر به‌وقوع می‌پیوندد.

6. Blondel, 1990, P. 193.

قوانین موردی و خاص^۱ نیز وجود دارند.^۲ با وجود این، قوانین نباید بیش از حد عام باشند. آنچه که لوایح اختیاردهنده^۳ نامیده می‌شود، دست قوه مجریه را برای مقررات‌گذاری به موجب دستور، کاملاً باز می‌گذارد؛ این رویه متداول در دوره زمانی بین دو جنگ جهانی، پس از سوءاستفاده توسط فاشیسم، عموماً محکوم شده است و دیگر به‌عنوان راهی برای عقلانی کردن رویه‌های قانونگذاری محسوب نمی‌شود.^۴

ویژگی عام بودن قانون می‌تواند به‌وسیله تصویب قانون معافیت^۵ به چالش کشیده شود. نوع خاصی از قانون شخصی^۶ قوانین خاص است که برای مورد خاص وضع می‌شود و بنابراین ایدئال قانون - هنجار^۷ عام را نقض می‌کند. منفعت عمومی معمولاً به‌وسیله قوانینی که وضعیت‌های اجتماعی را ساماندهی می‌کنند، بلکه همچنین به موجب قوانینی حفظ می‌شود که روابط میان اشخاص خصوصی را ثبات می‌بخشند.

شکل دیگر قانون، قانونی است که قراردادهای اداری بین دولت و طرف‌های خصوصی را تنظیم می‌کند و به ثبات بخشیدن به روابط میان آنها گرایش دارد و به اشخاص خصوصی تضمین بیشتری می‌دهد. این رویه به‌ویژه در یونان متداول است. یکی از اشکال ویژه قانون خاص و موردی عبارت است از قانونی که یک تصمیم قضایی داخلی یا بین‌المللی را اجرایی

1. Individual Laws

۲. برای مثال، آنچه که در بلژیک، قوانین شهروندی (Citizenship Laws) نامیده می‌شود، برای فرد خارجی که به تابعیت بلژیک درمی‌آید به اجرا گذاشته می‌شود.

3. Enabling Bills

۴. به‌نظر می‌رسد امروزه تنها کشوری که چنین شکلی از قوانین وجود دارد، بلژیک است. در مواردی که به قوانینی که اختیارات ویژه‌ای را به پادشاه که در عمل دولت است، اطلاق می‌شود.

5. Dispensing Law (Ausnahmegesetz)

6. Law-measure (Maßnahmegesetz)

7. Law-norm (Rechtsgesetz)



می‌کند یا به جای یک مقام قضایی یا اداری قوه مجریه، ایفای نقش می‌کند.

مطابق با معیارهای فن قانونگذاری^۱ می‌توان میان قوانین مادی^۲ که به طور همزمان بسیاری از قوانین دیگر را تغییر می‌دهند و قوانین درجهت مخالف آن، یعنی قوانین تدوین و تنقیح شده،^۳ قائل به تفکیک شد.^۴ در آلمان، قوانینی که نقاط مبهم را تمشیت و ساماندهی می‌کنند و به مفاد دیگر قوانین نظام می‌بخشند، در جایی میان این دو قرار می‌گیرند.

در رابطه با قوانین اصلی موجود درباره یک موضوع، همچنین می‌توان به قوانین اصلاحی،^۵ قوانین ویرایش شده^۶ که جمله‌بندی آنها تغییر می‌کند، قوانین تکمیلی که قانون موجود را دست‌نخورده باقی می‌گذارند، اما مفاد جدیدی به آن اضافه می‌کنند و قوانینی که تصمیم قانونگذارانه‌ای را که عدم موفقیت آن اثبات شده، تغییر می‌دهند، اشاره کرد.

تمایزهای دیگری می‌تواند در مورد قوانینی که به قانون دیگر الحاق می‌شود، دیده شود. آنها ممکن است در ادامه یک قانون بیابند، یا همزمان تصویب شده باشند، به نحوی که پیشنهاد آن، نظم حقوقی را تنظیم کند، یا برای تمشیت و تنظیم اجرای قانون،^۷ افزایش

1. Schulze-fielitz 1988, P. 50.

2. Article Laws (Artikelgesetze)

3. Codification Law

۴. قوانین مادی باید از قوانین «ماده واحده‌ای» (One-article) متمایز شود؛ قوانین ماده واحده‌ای قوانینی هستند که تنها دارای یک یا معدودی از مفاد هستند. این مورد عمدتاً در کشورهای اسکاندیناوی در شکل اصلاحات به قانون موجود مبتنی است و به‌ویژه در سوئد و فنلاند وجود دارد (Wiberg 1994, P. 227).

5. Amending (Änderungsgesetze)

6. Reform Laws

۷. اینجا، قوانینی که اجرای معاهدات بین‌المللی را ساماندهی می‌کنند، نیز دربرگرفته می‌شود.

محدوده زمانی آن یا لغو آن به وسیله تغییر کامل، تصویب شده باشند.

از حیث اجرا شدن، بیشتر قوانین به عنوان مفاد تنظیمی و سامان بخش برای کل کشور تلقی می‌شوند. با وجود این، قوانینی وجود دارند که صرفاً به یک بخش از کشور محدود می‌شوند. قوانین دیگر می‌توانند برای پذیرش قانون در یک بخش از کشور تدوین شوند که آن بخش از صلاحیت قانون اصلی استثنا شده است،^۱ یا در مواردی لازم‌الاجرا شوند که از شمول قانون اصلی استثنا شده باشد.

اگر قوانین به نوعی به وسیله قانون جدید تغییر نکنند، همیشگی در نظر گرفته می‌شوند. از سوی دیگر، برخی قوانین وجود دارند که صرفاً برای دوره محدودی معتبر هستند (قوانین آزمایشی).^۲ دلیل این امر آن است که در مواقعی، آنها قوانین آزمایشی هستند و کارآمدی یک قانون در یک دوره زمانی به آزمایش گذارده می‌شود؛ سپس چنان‌که پیش‌بینی شده است، منقضی می‌شود. مدت زمان کوتاه این قوانین، امکان ارزیابی اولیه نتایج‌شان را فراهم می‌کند. گاه قانون راه‌حلی گذرا برای زمان میان لغو قانون قدیمی‌تر و تصویب قانون جدید تلقی می‌شود (قوانین انتقالی)،^۳ یا برای تعدیل نتایج قانون جدید (قوانین تعدیلی) وضع می‌شود.^۴ گاه به دلایلی، منفعت عمومی ممکن است تصویب قوانین موقتی^۵ را اقتضا کند که پس از یک دوره زمانی معین، منقضی می‌شوند. برخی از آنها در یک وضعیت ویژه استفاده می‌شوند (برای

۱. این نوع قانون در دولت‌های فدرال استفاده می‌شود، وقتی تصویب قانون خاص، مشروط به پذیرش مجلس محلی است.

2. Sunset Laws

3. Transitional Laws (Übergangsgesetze)

4. Moderatory Laws

5. Provisional Laws



نمونه قانونی که بخشودگی‌هایی را برای تروریست‌ها تضمین می‌کند). برخی دیگر از قوانین این دسته، از نظر حقوقی به‌گونه‌ای وضع شده‌اند، که پارلمان را قادر به کنترل مداوم آن قانون می‌سازد. آنچه که به قوانین سالیانه^۱ معروف است، متعلق به این دسته است، یعنی قوانینی که در پایان سال پس از تصویب‌شان منقضی می‌شوند و اگر بخواهند تداوم داشته باشند، نیازمند تصویب مجدد هستند.^۲

جدول ۱. انواع خاص قانون

کشور	قوانین تدوین و تنقیح شده (رویه‌های خاص)	قوانین ماده واحده‌ای*	«قوانین مادی»**	تخصیص امتیاز فردی صرفاً از طریق قوانین موردی	تأثیر نهادهای غیر پارلمانی بر قوانین شخصی
اتریش			•		
بلژیک				•	
دانمارک			•		
فنلاند		•			
فرانسه			•		
آلمان			•		
یونان	•		•	•	•***
ایسلند		اطلاعاتی در دسترس نیست			
ایرلند					
ایتالیا					

1. Annual laws (Jahresgesetze)

۲. البته مهمترین آنها بودجه است که معمولاً بر مبنای سالیانه تصویب می‌شود.

کشور	قوانین تدوین و تنقیح شده (رویه‌های خاص)	قوانین ماده واحده‌ای*	«قوانین مادی»**	تخصیص امتیاز فردی صرفاً از طریق قوانین موردی	تأثیر نهادهای غیر پارلمانی بر قوانین شخصی
لوکزامبورگ					
هلند					
نروژ		اطلاعاتی در دسترس نیست			
پرتغال					
اسپانیا					
سوئد		•	•		
سوئیس					
انگلستان	•				

* قوانینی که تنها از یک یا معدودی از مواد برخوردارند.

** قوانینی که همزمان بسیاری از قوانین پیشین را تغییر می‌دهند.

*** اظهار نظر دیوان محاسبات راجع به قانون مستمری‌بگیری.



جدول ۲. انواع ویژه فعالیت قانونگذاری

کشور	تصویب قراردادهای دولت*	قوانین خاص**	قوانین اجرایی***	قوانین تفویضی به تعویق انداختن قضایی	قوانین مستلزم حدنصاب خاص
اتریش		•	•		
بلژیک		•			•
دانمارک		•	•		
فنلاند		•			
فرانسه		•	•		•
آلمان	•	•	•		•
یونان	•	•	•		
ایسلند		•			
ایرلند		•		•	
ایتالیا		•			
لوکزامبورگ		•			
هلند		•			•
نروژ		•			
پرتغال		•			•
اسپانیا		•			•
سوئد		•	•		
سوئیس		•			
انگلستان		•			

* اجرای یک قرارداد، مستلزم یک قانون اختیاردهنده است.

** قوانینی که وضعیت‌های خاصی را ساماندهی می‌کنند.

*** قوانینی که اجرای مفاد قانون اساسی را امکان‌پذیر می‌سازند.

ماهیت قاعده، منجر به تفکیک میان قانون ماهوی و قانون تشریفاتی می‌شود. قانون تشریفاتی صرفاً قواعد مربوط به تشریفاتی خاص را تنظیم می‌کند.^۱ دیگر مقوله مهم، قوانین اجرایی^۲ است. این قوانین برای تحقق مفاد خاص قانون اساسی ضروری تلقی می‌شوند. این قوانین معمولاً با قوانین سامان‌بخشِ حق‌های مبتنی‌بر قانون اساسی در ارتباط‌اند و در متن قانون اساسی پیش‌بینی می‌شوند.

مقوله قوانین مالی، مقوله مهمی است که معمولاً در ارتباط با برخی پیامدهای تشریفاتی است. قوانین اساسی مدرن به گرایش پارلمان به افزایش بخش هزینه‌ای بودجه، بدبین هستند. بنابراین این حوزه از قانون به دولت اختصاص دارد.^۳

قوانین می‌توانند حسب خصیصه هنجاری‌شان متنوع باشند. بنابراین قوانین بازدارنده که برخی امور را ممنوع می‌کنند، قوانینی هستند که رفتار خاصی را طلب می‌کنند، قوانینی که عمدتاً تفویض صلاحیت‌ها و اختیارات را میسر می‌سازند، قوانینی که هنجارهای قوانین دیگر را تنظیم می‌کنند، قوانینی که واحدهای اجرایی را سازماندهی می‌کنند و قوانینی که گاه ویژگی‌هایی را توضیح می‌دهند که قوانین دیگر باید دارای آن باشند.

ساختار درونی قانون می‌تواند به طبقه‌بندی‌هایی معین منجر شود. قوانینی با مواد عام و قوانینی با اعطای اختیاراتی به قوه مجریه وجود دارند. شکلی ویژه از قوانین دسته اخیر، قوانین موسوم به "Loi-cadre"^۴ در فرانسه است که تفویض

۱. برای مثال، قوانین رویه‌ای، قوانینی هستند که برای مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری اجرایی وضع می‌شوند.

۲. Executive laws

۳. IPU 1980, P. 862.

۴. عنوان قانونی که مجلس ملی فرانسه در سال ۱۹۵۶ به تصویب رساند. در این قانون، خودمختاری قابل توجهی

به سرزمین‌های آفریقایی که در آن زمان از مستعمرات فرانسه بودند، اعطا کرد - م.



اختیار گسترده‌ای را برای دوره‌ای محدود اجازه می‌دهد. این مدل در این اثنا، همچنین در دیگر کشورها نیز اعمال شده است.^۱

قوانین می‌توانند حق‌ها را محدود کرده یا منافع را با یکدیگر سازگار کنند. همچنین قوانین می‌توانند مداخله دولت در جامعه و اقتصاد را تنظیم کنند. در اینجا، با قوانین موقتی یا دائمی مواجه می‌شویم که مردم را به سوی بروز نوعی رفتار اقتصادی معین سوق می‌دهند. دیگر قوانین تلاش می‌کنند از مشکلات آینده پیش از وقوع جلوگیری کنند. قوانین عملیاتی، برنامه کاری بلندمدت دولت را تنظیم می‌کنند. سازمان بخش^۲ ملموس‌تر هستند، بدین معنی که این قوانین موازین و رویه‌هایی کلی را وضع می‌کنند که برای تحقق آنها ضروری است. کلاسیک‌ترین مثال این مورد به وسیله قانون بودجه تنظیم می‌شود. قوانین برنامه در این خصوص حتی ملموس‌تر است به نحوی که آنها به لحاظ عملی احکامی را برای قوه مجریه مقرر می‌کنند که برای نیل به اهدافشان ضروری است.

طبق ساختارهای ویژه فدرال هر بخش از فعالیت دولت، قوانین فدرال به قوانینی تقسیم می‌شوند که اختیارات انحصاری حکومت فدرال را برشمرده‌اند، قوانینی که اختیارات فدراسیون را همزمان با اختیارات دولت‌های فدرال مقرر کرده‌اند، قوانینی که محدودیت‌های خاصی وضع می‌کنند که در چارچوب آنها اختیارات قانونگذاری

۱. "Loi-cadre" باید از قانون قوانین چارچوبی [تفویض اختیارات] (framework laws) که در بلژیک وجود دارد، متمایز شود. قانون چارچوبی، قانونی «عادی» است که اختیارات قانونگذاری گسترده‌ای را تفویض می‌کند و با قوانینی که به صلاحیت‌های پادشاه مرتبط است متفاوت است، به این دلیل که قانون چارچوبی، در مقام مقایسه، میزان بیشتری از تفویض اختیارات را شامل می‌شود و برنامه نهایی برای استفاده از این تفویض اختیارات را توضیح می‌دهد.

2. Impulse laws (Planungsgesetze)

دولت‌های فدرال می‌تواند به‌طور هماهنگ مورد بهره‌برداری قرار گیرد و قوانینی که مقدمات اساسی برای قانونگذاری بیشتر توسط دولت‌های فدرال را وضع می‌کنند. قوانین دیگر که با معیارهای جامعه‌شناختی (برای مثال تمایز میان قواعد محافظه‌کارانه و قواعد تکامل‌یافته‌تر از وضعیت موجود) و معیار سیاسی (برای مثال تمایز بین قانون اصلاحی، مصالحه‌ای و اضطراری) یا کارآمدی قانون، مورد بررسی قرار می‌گیرند،^۱ می‌توانند به این طبقه‌بندی اضافه شوند. با وجود این، امکان تفکیک‌های روشن میان آنها وجود ندارد و بنابراین در این نوشتار مورد تحلیل قرار نمی‌گیرند.^۲

۳. ایتالیا، پرتغال و اسپانیا واجد نظام دولت محلی هستند که تا جایی که این مناطق واجد ویژگی‌های یک ایالت نیستند، با نظام فدرالی تفاوت دارند. تفویض اختیارات به مناطق از طریق قانون ایالتی^۳ حاصل می‌شود. در ایتالیا و پرتغال، قانونی اجازه ایجاد منطقه و مجلس محلی داده است که به‌عنوان قانون ایالتی تصویب می‌شود. در اسپانیا، به‌ویژه تفویض اختیارات، تابع رویه‌ای پیچیده است که هم مجلس محلی و هم پارلمان اسپانیا^۴ در آن مشارکت می‌کنند. تأسیس یک جامعه خودمختار به‌دنبال پیشنهاد ارائه شده توسط دولت مرکزی یا دولت محلی است. این اتفاق زمانی روی

۱. برای مثال، قوانینی که تنها نماد منفعت دولت است (قوانین نمادین)، یا قوانینی که توجیه‌کننده منافع کوچک است (قوانین توجیه‌کننده *Alibi Law*)، قوانینی کارآمدی قانون را تضمین می‌کنند، قوانینی که آنچنان انتزاعی هستند که صرفاً می‌توانند توسط حقوقدانان اعمال شوند.

۲. آنها همچنین تفکیکی میان دوگانه قانون پارلمانی و مقررات اجرایی (Executive Legislation) ایجاد می‌کنند.

3. State Law

۴. Cortes Generales: عنوان پارلمان اسپانیا. پارلمان اسپانیا دارای نظام قانونگذاری دومجلسی است که مرکب

است از مجلس نمایندگان (Congress of Deputies) و سنا (Senate) - م.



می‌دهد که قانون مربوط به این موضوع تصویب شود که طی آن، اساسنامه یک مجلس را لازم‌الاجرا می‌سازد. مجلس، به قانون خودمختاری رأی می‌دهد که پس از آن در پارلمان اسپانیا به‌عنوان یک قانون ایالتی تصویب می‌شود. این نوع قانون، از حیث قانون اساسی واجد اهمیت است؛ چه اینکه به‌عنوان قوانین موضوعه محلی است و اعمال بعدی اختیارات اجرایی و تقنینی را در درون یک ایالت تنظیم می‌کنند.

فرانسه و اسپانیا، شکل دیگری از اختیار تقنینی را مورد شناسایی قرار داده‌اند که در سطحی بالاتر از قانون عادی طبقه‌بندی می‌شود. در فرانسه قوانینی که عملکرد رویه‌ها یا نهادهای قانون اساسی را برعهده دارد، قوانین ارگانیک^۱ خوانده می‌شود که در اسپانیا این عنوان به حقوق بنیادین، قوانین موضوعه مربوط به خودمختاری و قانون انتخابات اطلاق می‌شود.^۲ گرچه آنها جزئی از قانون اساسی نیستند، اما واجد جایگاهی برتر از قوانین عادی هستند. جایگاه خاص آنها به دلیل حد نصاب فوق‌العاده لازم برای تصویب و اصلاح، جایگاه ویژه آنها در قانون اساسی، موضوعات مندرج در آنها و نقش آنها در کنترل قضایی مصوبات پارلمان به لحاظ انطباق با قانون اساسی است.

۴. تفکیک میان قانون مصوب پارلمان و قانون مصوب مجالس محلی از منظر قانون اساسی موضوعی مهم است. اهمیت قانون مصوب مجالس محلی، ارتباط با این مسئله

1. Organic Laws

۲. قوانین ارگانیک باید از قوانین سازمانی (Organisational Laws) تفکیک شوند. قوانین سازمانی، قوانینی هستند که کارکرد مبتنی بر قانون اساسی را سازمان می‌بخشند و نمی‌توانند به آسانی لغو شوند. در عوض، آنها می‌توانند صرفاً به وسیله قانونی جدید تغییر کنند. دلایل وجود آنها این است که کارکرد مبتنی بر قانون اساسی نباید بسته به حسن‌نیت پارلمانی خاص باشد. قوانین ارگانیک قوانینی سازمانی هستند، اما همه قوانین سازمانی، قوانینی ارگانیک نیستند. اغلب قوانین سازمانی، بخشی از قانون عادی مصوب پارلمان هستند.

است که چه کسی از «صلاحیت تعیین صلاحیت» برخوردار است؛ بدین معنی که چه کسی از صلاحیت قانونگذاری در مواردی که مرجعی در قانون اساسی پیش‌بینی نشده برخوردار است. ساختارهای مبتنی بر نظام «فدرالی»، بنا را بر اختیارات تقنینی مجالس محلی گذاشته‌اند، درحالی که در ساختارهای مبتنی بر نظام «محلی»، این اختیار برای پارلمان فدرال فرض شده است. این بدین معنی است که همواره یک دسته اختیارات انحصاری ذاتی برای پارلمان‌های محلی در دولت‌های فدرال وجود دارد. مناطق صرفاً زمانی از اختیارات انحصاری برای قانونگذاری برخوردارند که این اختیارات در قانون اساسی مقرر شده باشد. یک پیامد عملی این موضوع آن است که درحالی که هر دو نوع تمرکززدایی اختیارات تقنینی به افزایش میزان قوانین در مقایسه با دولت‌های بسیط می‌انجامد، این امر در مقام مقایسه در ساختارهای مبتنی بر نظام دولت محلی بیش از ساختارهای مبتنی بر نظام فدرالی صدق می‌کند؛ به این دلیل که در دولت‌های محلی، پارلمان مرکزی از صلاحیت انحصاری بیشتری در قانونگذاری برخوردار است.

از هجده کشور مورد تحقیق در این پروژه، هفت کشور فدرال، یا دارای ساختار دولت محلی هستند. یک دسته از این هفت کشور شامل فدرالیست آلمانی (آلمان، سوئیس، اتریش)، یک دسته دولت محل‌گرایی اروپای جنوبی (ایتالیا، اسپانیا و پرتغال) و یک مورد خاص هم بلژیک است. تمایز میان دسته‌های متفاوت از این جهت مهم است که هر یک به فلسفه‌های سیاسی مختلفی مربوط است که به‌نوبه خود، تحت تأثیر



صلاحیت‌های «میان دولتی»^۱ است. درحالی که فدرالیسم آلمانی برآمده از تطور تاریخی این حکومت‌هاست. محلی‌گرایی مدیترانه‌ای آنچنان منعکس‌کننده تفاوت‌های از پیش موجود و متأثر نظریه کاتولیک رومی نیست. همچنین این امر در مورد اسپانیا نیز مصداق دارد که در آن محلی‌گرایی به دلیل گرایش‌های خودمختاری در برخی از مناطق رشد کرده است. بلژیک موردی خاص است، زیرا تفویض اختیار منتج به دو شکل متمایز محلی‌گرایی شده است: یکی فرهنگی و دیگری سرزمینی.

سه نوع قانونگذاری می‌تواند در ساختارهای محلی - فدرال مربوط به تقسیم اختیار میان مجالس مرکزی و محلی یافت شود.^۲ مواردی وجود دارد که موضوعات قانونگذاری در صلاحیت‌های اختصاصی هر یک از مجالس محلی یا مرکزی قرار می‌گیرد. بنابراین مواردی وجود دارد که هم مجلس محلی و هم مجلس مرکزی می‌توانند به قانونگذاری بپردازند. این امر وضعیتی را ایجاد می‌کند که از آن با عنوان ساختار موسوم به صلاحیت قانونگذاری متقارن^۳ یاد می‌شود. در این مورد، قانون اساسی در هنگام تعارض (این دو مجلس) هنجارهایی را برای حل مسائل ناشی از تعارض‌های احتمالی میان دو مجموعه متمایز از قواعد، پیش‌بینی کرده است. یکی از هنجارهای مربوط به این نوع تعارض عبارت است از اینکه قانون حکومت مرکزی، در صورت وجود، از جایگاه بالاتری نسبت به قانون محلی برخوردار است. احتمال

۱. Meso-government: واژه "Meso" برگرفته از واژه یونانی "Mesos" به معنای «میانه» است - م.

۲. یک ویژگی خاص آلمان، وجود صلاحیت‌های عام است، جایی که مجلس ملی (باندستاگ) می‌تواند به‌منظور مساعدت به اعمال سیاست‌هایی که مربوط به سطح محلی است، اقدام به قانونگذاری کند.

سوم هنگامی مطرح می‌شود که پارلمان مرکزی صرفاً از صلاحیت وضع چارچوب کلی قانون برخوردار است، در حالی که اعمال واقعی اختیارات در اختیار مجالس محلی واگذار شده است. دو گزینه متفاوت در این نوع تقسیم‌بندی اختیارات قانونگذاری وجود دارد؛ اول، تفویض اختیارات توسط پارلمان مرکزی به پارلمان محلی است. گزینه دوم جایی است که موضوعات قانونگذاری به‌طور طبیعی در صلاحیت انحصاری محلی قرار می‌گیرد، اما به موجب فرامین کلی پارلمان مرکزی محدود و مقید می‌شود؛ فرامینی که معمولاً به‌منظور تضمین همگونی مشخص قواعد در کل کشور صادر می‌شود.

در جمهوری فدرال آلمان، اتریش و سوئیس، صلاحیت عام قانونگذاری به ایالت‌ها^۱ واگذار شده است، اما موضوعاتی که به صلاحیت اختصاصی یا متقارن دولت فدرال^۲ واگذار شده است، به حدی گسترده است که صرفاً موارد معدودی در حیطه صلاحیت قانونگذاری انحصاری ایالت‌ها باقی مانده است. همچنین دولت فدرال از صلاحیت قانونگذاری در مورد قوانین چارچوبی نیز برخوردار است که قانونگذاری در ایالت‌های مختلف را هماهنگ می‌کند. در ایتالیا، مناطق می‌توانند به‌صورت متقارن در چارچوب‌های تعیین‌شده به‌وسیله قانون ایالتی اقدام به قانونگذاری کنند. آنها همچنین می‌توانند قانون اجرایی^۳ تصویب کنند، بدین معنی که برای اعمال قوانین ایالتی به قانونگذاری بپردازند. صرفاً مناطقی با موقعیت خاص از صلاحیت اولی یا انحصاری قانونگذاری در حوزه‌های معین برخوردارند که این صلاحیت تنها به‌وسیله

1. Länder

2. Bund

3. Implementation Legislation



مجموعه قوانین یا قواعد بین‌المللی در پرتو منفعت ملی می‌تواند محدود شود. به‌طور کلی چنین الگوی مشابهی در پرتغال نیز وجود دارد. در اسپانیا، سه منطقه خودمختار ویژه وجود دارد که در موضوعاتی که به موجب قانون اساسی در اختیار دولت مرکزی قرار ندارد از صلاحیت‌های انحصاری برخوردارند. این امر روشن نیست که آیا مناطق خودمختار «عادی» نیز از برخی از صلاحیت‌های ویژه برخوردارند یا خیر. دلیل این ابهام آن است که قانونگذاری محلی یا تقنین متقارن است که براساس آن دولت مرکزی می‌تواند اصولی کلی را وضع کند، یا قوانین اجرایی مربوط به مناطق خودمختاری است که باید مفاد قوانین ایالتی را اجرا کنند. بلژیک، موردی خاص است که در آن دو نوع دولت محلی وجود دارد. در این کشور سه منطقه وجود دارد که بر حسب زبان تقسیم‌بندی شده است که هر یک از این مناطق از صلاحیت‌های انحصاری راجع به امور فرهنگی و آموزشی خود برخوردارند و نیز سه منطقه دیگر که از صلاحیت‌های انحصاری ویژه‌ای برخوردارند. اما در برخی موارد، مناطق باید از اصول تنظیم شده در یک موضوع خاص توسط پارلمان مرکزی تبعیت کنند.

۵. هنجارها معمولاً به وسیله پارلمان‌ها وضع می‌شوند، اما امروزه قوه مجریه نیز این کار را انجام می‌دهد.^۱ امروزه قوه مجریه، خواه در اعمال اختیارات تقنینی خودش و یا پس از تفویض اختیار تقنینی از سوی پارلمان، شریک پارلمان در فعالیت قانونگذاری است.^۲

۱. شکل سوم قانونگذاری، یعنی همه‌پرسی پس از پیشنهاد تقنینی توسط مردم در سوئیس، ایتالیا و برخی از ایالت‌های آلمان یا پس از ابتکار قانونگذاری در فرانسه، در اینجا مورد بحث قرار نمی‌گیرد. صلاحیت قانونگذاری عمومی می‌تواند ویژگی ایجابی داشته باشد یا از ویژگی لغو قانون موجود برخوردار باشد. موضوعات معین معمولاً با ویژگی مالی، همچنین می‌تواند از رویه همه‌پرسی مستثنا شود.

2. Olson, 1957.

تمایز قدیمی میان قوانین شکلی و قوانین مادی، در تحلیل رابطه میان قانونگذاری پارلمان و قانونگذاری قوه مجریه اهمیت زیادی دارد.^۱ قوانین شکلی قوانینی هستند که در «صورت» قانون توسط پارلمان به تصویب می‌رسند. آنها ضرورتاً قوانینی ماهوی نیستند، قوانین ماهوی به قوانینی گفته می‌شود که قواعدی را وضع می‌کنند. قوانین ماهوی می‌توانند قوانینی شکلی یا هنجارهایی اجرایی باشند.^۲ معمولاً، مصوبه شکلی پارلمان، مستلزم تنظیم مهمترین موضوعات دولتی یا حقوق شهروندی است.

تمایز میان قانونگذاری پارلمانی و قانونگذاری قوه مجریه مبتنی بر معیار سازمانی است؛ بر حسب اینکه چه نهادی مسئولیت تصویب آن را برعهده دارد. اما، در برخی موارد تمایز میان این دو ممکن است دشوار باشد، مانند وقتی که قانونی توسط قوه مجریه در شکل احکام قانونگذارانه پس از مشاوره با پارلمان وضع شود یا مشروط به تصویب پارلمان در یک فاصله زمانی معین باشد. مورد اخیر، رویه شناخته شده‌ای در ایتالیا^۳ و پرتغال^۴ است.

تقریباً همه قوانین اساسی اختیارات قانونگذاری ویژه‌ای را برای قوه مجریه در وضعیت‌های اضطراری مقرر کرده‌اند. آلمان دارای یکی از سختگیرانه‌ترین نظام‌ها در این خصوص است. «قانون بنیادین»، مقرر کرده است که کمیسیون ویژه‌ای شامل

۱. تمایز مطرح شده، منسوب به پل لاباند (Paul Laband)، حقوق دانان متخصص حقوق اساسی آلمانی است که برای مشروعیت بخشی به موقعیت بیسمارک در آنچه اختلاف نظر بودجه‌ای نامیده شد، تلاش کرد. اگر بودجه صرفاً یک قانون شکلی، نه ماهوی بود، تصویب آن توسط پارلمان ضروری نبود.

۲. قوانین عطف بامسبق شونده بدون بیان تفویض اختیار، یا مقررات مالیاتی نمی‌توانند توسط فرامین قوه مجریه وضع شوند.

3. Kveppel, 1994.

4. Tavares de Almeida



اعضای مجلس ملی^۱ و مجلس فدرال^۲ تشکیل شود که در هنگام حمله قانون اضطراری تصویب کنند. به لحاظ حقوق اساسی وضعیت مشابهی نیز در سوئد وجود دارد. در فرانسه، این رئیس جمهور است که می تواند در وضعیت اضطراری قانون وضع کند و اقدامات قانونگذارانه را در وضعیت اضطراری انجام دهد. در کشورهای دیگر، این امر معمولاً در حوزه فعالیت رئیس دولت است. از آنجا که این اختیارات عمدتاً شکلی است، قانون اضطراری در عمل از پاسخگویی دولت به پارلمان ناشی می شود.

جدول ۳. برتری قوه مجریه به موجب قانون اساسی برتری قوه مجریه در شرایط خاص

کشور	قوانین مبنتی بر فرمان	قوانین اضطراری (قوانین مصوب قوه مجریه)	قوانین اضطراری (قوانین مصوب قوه مجریه و هیئت ویژه قانونگذاری)	مفادی در قانون اساسی وجود ندارد اما در رویه وجود دارد
اتریش		•		
بلژیک				•
دانمارک		•		
فنلاند		•		
فرانسه		•		
آلمان			•	
یونان		•		
ایسلند		•		
ایرلند		•		
ایتالیا	•	•		

1. Federal Parliament (Deustcher Bundestag)

با توجه به این واقعیت که ساختار و کارکرد این مجلس، دقیقاً کارکرد مجلس ملی در دیگر نظام های قانونگذاری دومجلسی است، در این نوشتار، این عبارت به «مجلس ملی» ترجمه شده است - م.

2. Federal Council (Bundesrat)

کشور	قوانین مبتنی بر فرمان	قوانین اضطراری (قوانین مصوب قوه مجریه)	قوانین اضطراری (قوانین مصوب قوه مجریه و هیئت ویژه قانونگذاری)	مفادی در قانون اساسی وجود ندارد اما در رویه وجود دارد
لوکزامبورگ				•
هلند				•
نروژ		•		
پرتغال	•	•		
اسپانیا		•		
سوئد		•		
سوئیس		•		
انگلستان		•		

با مشاهده تنوع گسترده فعالیت‌های قوه مجریه، سؤالی مطرح می‌شود مبنی بر اینکه چه چیزی در واقع یک هنجار محسوب می‌شود. قانونگذاری قوه مجریه که قواعدی الزام‌آور را وضع می‌کند یا معمولاً از تفویض اختیار تقنینی پارلمان ناشی می‌شود، یا بخشی از اختیارات مستقل قوه مجریه است که به موجب قانون اساسی برقرار شده است.

آنچه که به‌عنوان قانونگذاری قوه مجریه تلقی می‌شود، تا حد زیادی به کیفیت فهم اصل «قانونی بودن»^۱ عمل اداری در هر کشور بستگی دارد. در محدوده این مرزهاست که ملاحظات عمده راجع به ارتباط میان قانونگذاری اداری، عمومی و پارلمانی جای می‌گیرد. این نکته، همه پدیده‌های هنجاری را که در اجرا حادث می‌شود نادیده می‌گیرد، به این دلیل آنها به هیچ طریقی به پارلمان مربوط نمی‌شوند، بلکه ضمانت اجرای آنها انکار شده است.

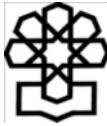


می‌توان میان انواع مختلف هنجارهای «داخلی» اداری قائل به تفکیک شد. در وهله اول، آیین‌نامه‌هایی وجود دارد که قوانین مصوب را تفسیر می‌کنند. همچنین آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی راجع به کیفیت اعمال صلاحیت اختیاری اداری وجود دارد. علاوه بر این، آیین‌نامه‌هایی وجود دارد که سازمان یا رویه یک واحد اداری را تنظیم می‌کنند. در آلمان، زمانی که قانونی وجود ندارد، یا غیرضروری تلقی می‌شود، آیین‌نامه‌های اداری حتی مبنای حقوقی کافی برای تصمیمات اداری را فراهم می‌آورد. تفکیک پدیده‌های مشاهده شده در این موارد از آنچه که دقیقاً قانونگذاری قوه مجریه خوانده می‌شود، چنان دشوار است که نیاز به نوعی طبقه‌بندی فراتر از مقررات و حد وسطی را ضروری می‌سازد.

منابع و مآخذ

1. Blondel, Jean et al, 'Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross-National Measurement', in Philip Norton (ed.), Legislatures (Oxford: Oxford University Press), 1990.
2. De Almeida, Marta Taveres (forthcoming), Law and Legislation in Portugal (Instituto Nacional de Administração).
3. Inter-Parliamentary Union, Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium. 2nd edition (Aldershot: Gower House), 1986.
4. Kreppel, Amie (forthcoming), The Effect of Government Coalitions on Legislative Output in Italy (UCLA: Mimeo).
5. Mattei, Ugo and Francesco Pulitini, 'A Competitive Model of Legal Rules', in Albert Breton, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon and Ronald Wintrobe (eds.), The Competitive State (Dordrecht/Boston/London: Kluwer), 1991.
6. Olsen, M. Eigel, 'Delegated Legislation', Constitutional and Parliamentary Information 30, 1957.

7. Schulze-Fielitz, Helmuth, Theorie and Praxis Parlamentarischer Gesetzgebung (Berlin: Duncker und Humblot), 1988.
8. Starck, Christian, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes (Baden-Baden: Nomos), 1970.
9. Wiberg, Matti, 'Law Production in Finland: Strategic Considerations', in Matti Wiberg (ed.), Rationalilty in Institutions (Turku: University of Turku), 1994.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۱۶۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مطالعه تطبیقی ابزارهای قانونگذاری

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی و بین‌الملل)

ترجمه: احمد مرکزالمیری

ناظر علمی: حسن وکیلان

متقاضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار تخصصی: حسن وکیلان

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری

۲. قانون

۳. مطالعه تطبیقی

۴. پارلمان

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۶/۴