

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)

تألیف و ترجمه: دکتر حسن وکیلان

دفتر مطالعات حقوقی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

گفتارهایی در قانون و قانونگذاری: مجموعه مقالات/ تألیف و ترجمه حسن و کیلیان؛
ویراستار احمد مرکزالمیری. — تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها،
۱۳۹۰.

۳۶۰ ص. جدول، نمودار. — (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۹۰/۹۷)
ریال ۷۵۰۰۰: 978-964-8427-95-0: ISBN

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیبا.

کتابنامه به صورت زیرنویس.

۱. قانونگذاری — مقاله‌ها و خطابه‌ها. الف. و کیلیان، حسن، مترجم. ب. مرکزالمیری،

احمد، ویراستار. ج. مجلس شورای اسلامی. مرکز پژوهش‌ها، دفتر مطالعات حقوقی.

د. عنوان.

K284/57

۱۳۹۰

عنوان: گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)

تألیف و ترجمه: دکتر حسن و کیلیان

ویراستار: احمد مرکزالمیری

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، بهار ۱۳۹۰

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۷۵۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلف و مترجم است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
پیشگفتار	۳
مقدمه	۱۱
بخش اول نظریه قانونگذاری	۱۵
در جست‌وجوی فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی/ قانونگرایی	۱۷
<i>ایمر بی. فلورز</i>	
مقدمه: چرا فلسفه قانونگذاری	۱۷
۱ قانونگذاری و فلسفه قانونگذاری: از عدم تا وجود	۱۸
۱-۱ فلسفه قانونگذاری به‌مثابه نظریه قانونگذاری	۲۲
۱-۱-۱ فلسفه قانونگذاری به‌مثابه مطالعه قانونگذاران و قوای مقننه	۲۴
۱-۱-۲ فلسفه قانونگذاری به‌مثابه مطالعه وضع قانون	۲۷
۱-۲ عقلانیت قانون: صوری در مقابل ماهوی	۳۴
۲ فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی/ قانونگرایی	۴۱
۲-۱ قانونگرایی	۴۴
۲-۱-۱ قانونگرایی قوی و ضعیف	۴۶
۲-۲ مشروطه‌خواهی	۴۸
۲-۲-۱ مشروطه‌خواهی قوی و ضعیف	۴۹
۲-۲-۲ فلسفه قانونگذاری و مشروطه‌خواهی قوی	۵۱
۳ نتیجه‌گیری: جایگاه فلسفه قانونگذاری کجاست؟	۶۰
قانونگذاری: امری میان سیاست و حقوق	۶۳
<i>کارلو توری</i>	
۱ مسئله فلسفه قانونگذاری	۶۳
۲ قانونگذاری به‌مثابه تلفیق اعمال سیاسی و حقوقی	۶۴
۳ قانونگذاری در ساختار کلی نظم حقوقی	۶۶
۴ حقوق و اخلاق	۶۸

- ۵ اشاره: استقلال حقوق ۷۰
- ۶ عقلانیت در قانون ۷۱
- مهندسی اجتماعی از طریق قانونگذاری** ۷۷
لارس دی. اریکسون
- ۷۷ مقدمه
- ۱ دولت لیبرال و دولت رفاه ۷۹
- ۲ برخی مسائل ناظر بر حق‌های دولت رفاهی ۸۲
- ۳ یک نمونه: تحول مفهوم کار ۸۳
- ۴ آیا این گفتار واقعاً به فلسفه قانونگذاری کمک می‌کند؟ ۸۵
- تورم تقنینی و کیفیت قانون** ۸۷
سویانگ
- ۸۷ مقدمه
- ۱ آیا افزایش کمیته قانونگذاری به خودی خود امری مذموم شمرده می‌شود؟ ۸۸
- ۱-۱ کمیته قانونگذاری به مثابه یک محصول ۸۸
- ۱-۲ کمیته قانونگذاری به مثابه یک فرایند ۹۰
- ۲ برخی علل عمده وضع قانون و تورم تقنینی ۹۱
- ۳ آیا قانون بد از عوامل اصلی افزایش کمیته قانونگذاری محسوب می‌شود؟ ۹۲
- ۳-۱ نقایص ماهوی ۹۲
- ۳-۱-۱ مختصری درباره نقایص ماهوی ۹۲
- ۳-۱-۲ آیا نقایص ماهوی قانونگذاری از علل اصلی افزایش کمیته قانونگذاری است؟ ۹۳
- ۳-۲ نقایص فنی ۱۰۰
- ۳-۲-۱ مختصری درباره نقایص فنی ۱۰۰
- ۳-۲-۲ آیا نقایص فنی قانون جزء علل اصلی افزایش کمیته قانونگذاری است؟ ۱۰۰
- ۳-۳ نقایص مربوط به وسیله - هدف ۱۰۳
- ۳-۳-۱ نکاتی درباره نقایص وسیله - هدف ۱۰۳
- ۳-۳-۲ آیا قانونی که از نظر وسیله - هدف ناقص است یکی از علل افزایش کمیته قانونگذاری محسوب می‌شود؟ ۱۰۴
- ۴ کار بنیادی؛ تعاریف قانونی به مثابه نقطه عزیمتی برای تأمل و آزمونی برای گزاره‌های کلی ۱۰۶

۱۰۷.....	۵ نتیجه‌گیری
۱۰۹.....	بخش دوم نهادهای قانونگذاری
۱۱۱.....	پارلمان در یک نگاه
	<i>فیلیپ نورتون</i>
۱۱۲.....	۱ زوال قوای قانونگذاری
۱۱۵.....	۲ تناقض‌نمای قوای قانونگذاری
۱۱۹.....	۳ کارکردهای قوای قانونگذاری
۱۲۳.....	روابط قوه مقننه و مجریه
	<i>مایکل مزی</i>
۱۲۴.....	۱ عوامل مؤثر بر رابطه قوه مقننه و مجریه
۱۲۴.....	۱-۱ آشکال قانون اساسی
۱۲۸.....	۱-۲ نظام‌های احزاب سیاسی
۱۳۰.....	۱-۳ متخصصان سیاستگذاری
۱۳۲.....	۲ مقایسه نظام‌های ریاستی و پارلمانی
۱۳۲.....	۲-۱ رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا
۱۳۳.....	۲-۲ نظام‌های پارلمانی
۱۳۵.....	۳ روابط قوای مقننه و مجریه و کیفیت سیاست‌های عمومی
۱۳۷.....	۴ نتیجه‌گیری
۱۳۹.....	قوه مقنن در گذار دمکراتیک
	<i>دیوید ام. اولسون و فیلیپ نورتون</i>
۱۳۹.....	مقدمه
۱۴۴.....	۱ قوانین اساسی جدید
۱۴۶.....	۲ تأثیر قوای مقننه
۱۴۸.....	۲-۱ محیط بیرونی
۱۴۸.....	۲-۱-۱ ساختار قانون اساسی
۱۴۹.....	۲-۱-۲ ساختار دستگاه اجرایی
۱۵۰.....	۲-۱-۳ نظام حزبی و ساختار مبارزات انتخاباتی
۱۵۱.....	۲-۱-۴ گروه‌های نفوذ

۱۵۲.....	۲-۲ ویژگی‌های درونی
۱۵۳.....	۲-۲-۱ احزاب سیاسی
۱۵۴.....	۲-۲-۲ کمیسیون‌های پارلمانی
۱۵۵.....	۲-۲-۳ صحن مجلس
۱۵۶.....	۲-۲-۴ روابط نمایندگان و شهروندان
۱۵۷.....	۲-۳ ویژگی‌های سیاست‌ها
۱۵۷.....	۲-۳-۱ محتوای سیاست‌ها
۱۵۷.....	۲-۳-۲ وضعیت سیاست عمومی
۱۵۸.....	۲-۳-۳ مراحل سیاستگذاری
۱۵۸.....	۳ نتیجه‌گیری
۱۵۹.....	مطالعه احزاب مخالف پارلمانی در دموکراسی‌های قدیم و جدید: موضوعات و رویکردها
	لاجر هلمز
	۱ ویژگی‌های ساختاری شکل‌دهنده خصوصیات احزاب مخالف پارلمانی در دموکراسی‌های
۱۶۶.....	قدیم و جدید
۱۶۶.....	۱-۱ عوامل نهادی
۱۷۱.....	۱-۲ منازعات، راهبردها و فرهنگ
۱۷۷.....	کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی
	کاره استروم
۱۷۹.....	۱ کمیسیون‌ها و سازمان قانونگذاری
۱۸۰.....	۲ گروه‌های ممتاز
۱۸۱.....	۳ چرا کمیسیون‌ها؟
۱۸۲.....	۳-۱ به صرفه بودن عملکرد [کمیسیون‌ها]
۱۸۳.....	۳-۲ عواید حاصل از تبادل حق رأی
۱۸۵.....	۳-۳ کارکرد کسب اطلاعات
۱۸۷.....	۳-۴ هماهنگی حزبی
۱۸۸.....	۴ دلالت‌های نظری
۱۸۹.....	۵ داده‌ها
۱۹۰.....	۶ ساختار کمیسیون
۱۹۱.....	۶-۱ انواع و مدت

۱۹۳.....	۶-۲ تعداد کمیسیون‌های پارلمانی
۲۰۱.....	۶-۳ تعداد اعضای کمیسیون
۲۰۲.....	۶-۴ صلاحیت‌ها
۲۰۳.....	۶-۵ محدودیت عضویت هم‌زمان در چند کمیسیون
۲۰۴.....	۶-۶ کمیته‌های فرعی
۲۰۷.....	۷ رویه‌های کمیسیون
۲۰۸.....	۷-۱ وظایف کمیسیونی
۲۱۰.....	۷-۲ انتخاب رئیس کمیسیون
۲۱۲.....	۷-۳ جلسات غیرعلنی یا علنی
۲۱۶.....	۷-۴ گزارش‌های اقلیت
۲۱۷.....	۷-۵ مرحله کمیسیونی در فرایند قانونگذاری
۲۱۸.....	۸ اختیارات کمیسیون‌ها
۲۲۰.....	۸-۱ ابتکار قانونگذاری
۲۲۵.....	۸-۲ بازنگری لوایح
۲۲۶.....	۸-۳ کنترل جدول زمانی کمیسیون‌ها
۲۲۶.....	۸-۴ کسب اطلاعات: جلسات استماع شهادت شهود و جمع‌آوری اسناد و مدارک
۲۳۰.....	۹ نتیجه‌گیری
۲۳۳.....	کارکردهای مجالس دوم در دموکراسی‌های جدید
	<i>حسن وکیلیان</i>
۲۳۳.....	۱ طرح مطلب
۲۳۵.....	۲ مجالس دوم از منظر تاریخی
۲۳۷.....	۳ مجالس دوم در جهان معاصر
۲۳۹.....	۴ کارکردهای مجالس دوم
۲۳۹.....	۴-۱ نمایندگی
۲۴۰.....	۴-۲ کارکرد شور و بررسی بیشتر قوانین
۲۴۴.....	۴-۳ جلوگیری از دیکتاتوری اکثریت
۲۴۵.....	۴-۴ کارکرد نظارت بر قوه مجریه
۲۴۶.....	۴-۵ کاستن از حجم کار مجلس اول
۲۴۷.....	۴-۶ دیگر کارکردهای مجالس دوم

۲۴۸.....	۵ گونه‌شناسی مجالس دوم از حیث قدرت سیاسی
۲۵۱.....	۶ نتیجه‌گیری و پیشنهاد
۲۵۲.....	نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی)
	حسن وکیلیان
۲۵۳.....	مقدمه
۲۵۳.....	۱ نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانونگذاری
۲۵۵.....	۱-۱ مجالس صحن‌محور
۲۵۶.....	۱-۲ مجالس کمیسیون‌محور
۲۵۸.....	۲ اولویت‌های نهادهای داخلی مجلس در فرایند رسیدگی به پیشنهادهای تقنینی
۲۶۲.....	۳ تعداد شورها و تأثیر آنها بر فرایند تقنین
۲۶۷.....	۴ بررسی فرایند رسیدگی به پیشنهادهای تقنینی در مجلس شورای اسلامی در پرتو مطالعه تطبیقی
۲۷۲.....	۵ نتیجه‌گیری
۲۷۵.....	بخش سوم رویه‌های تقنینی
۲۷۷.....	ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان
	کوئن جی. مویل
۲۷۷.....	مقدمه
۲۷۹.....	۱ هدف از کارآمدی چیست؟
۲۸۰.....	۱-۱ کارآمدی و کیفیت قانون
۲۸۲.....	۱-۲ کارآمدی و فرایند قانونگذاری
۲۸۴.....	۲ ارتقای کارآمدی فرایند تقنینی
۲۸۴.....	۲-۱ چه کسی پیش‌نویس قانون را تهیه می‌کند؟
۲۸۷.....	۲-۲ اطلاعات توجیهی لوایح
۲۸۸.....	۲-۳ کار کمتر در صحن علنی و کار بیشتر در کمیسیون
۲۹۳.....	۲-۴ درون‌دادهای خارجی در کمیسیون
۲۹۶.....	۲-۵ ارتقای سطح مذاکرات جلسات علنی
۲۹۶.....	۲-۵-۱ شور دوم به شرط اصلاح لایحه
۲۹۷.....	۲-۵-۲ بررسی اصلاحات در جلسه علنی
۲۹۸.....	۲-۶ جدول زمانی قانونگذاری

۳۰۳.....	۳ نتیجه‌گیری
۳۰۵.....	ارزیابی تأثیرات: به‌سوی ارتقای کیفی قانونگذاری
	لوئیس مدر
۳۰۵.....	۱ توسعه فلسفه قانونگذاری
۳۰۷.....	۲ ارزیابی به‌عنوان یکی از بخش‌های مهم روش‌شناسی تقنینی
۳۱۱.....	۳ ارزیابی معطوف به آینده و گذشته
۳۱۲.....	۴ قوانین آزمایشی
۳۱۳.....	۵ معیارهای ارزیابی
۳۱۶.....	۶ ارزیابی ابزارها و روش‌ها
۳۱۹.....	۷ نهادینه کردن ارزیابی
۳۲۰.....	۸ نتیجه‌گیری
۳۲۳.....	نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین
	پل دلونی
۳۲۳.....	۱ تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون باید علاوه‌بر شکل به محتوا نیز بپردازند
۳۲۴.....	۲ حکومت فن‌سالاران؟
۳۲۴.....	۳ تعیین محتوای قانون: گونه‌شناسی دورکنی فنون تهیه پیش‌نویس قانون
۳۲۵.....	۴ تعیین محتوای یک قانون موضوعه از طریق تعیین اهداف مقنن
۳۲۵.....	۴-۱ هدف کلی هر قانون مصوب
۳۲۶.....	۴-۲ هدف خاص هر پیشنهاد تقنینی
۳۲۷.....	۴-۳ ناتوانی نسبی قانونگذار و مفید بودن تصویب قانون جدید
۳۲۷.....	۴-۴ بررسی ابزارهای احتمالی برای دستیابی به یک هدف معین
۳۲۸.....	۵ قواعد حقوقی و غیرحقوقی برای تعیین محتوای قانون موضوعه
۳۲۸.....	۶ ممانعت از بروز دعاوی قضایی به‌وسیله قانون موضوعه
۳۲۹.....	۷ سازگاری قوانین مصوب
۳۳۱.....	۸ تضمین امنیت قانونی شهروندان به‌وسیله قوانین موضوعه
۳۳۲.....	۸-۱ اقتضائات امنیت قانونی از حیث زمان اعمال قانون
۳۳۳.....	۸-۲ سایر اقتضائات امنیت قانونی
۳۳۶.....	۹ قوانین موضوعه باید اصل برابری شهروندان را منعکس کنند
۳۳۶.....	۱۰ تعیین محتوای ماهوی قوانین موضوعه: پیشنهادهاى عملی

۱۰-۱	تعیین محتوای ماهوی قوانین موضوعه با اتکا بر نظر صاحبان حرف حقوقی	۳۳۷
۱۰-۲	تعیین محتوای قوانین موضوعه با مطالعه پرونده‌های حقوقی از منظر وضع قانون	۳۳۸
راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین		
<i>حسن و کیلیان</i>		
۱	نظارت بر اجرای قوانین به مثابه یکی از اقسام کارکرد نظارتی پارلمان	۳۴۲
۲	نظارت بر اجرای قوانین به مثابه کارکرد قانونگذاری پارلمان	۳۴۲
۲-۱	قانونگذاری خطی	۳۴۲
۲-۲	قانونگذاری سیستمی	۳۴۳
۲-۲-۱	پرسش‌های ناظر بر کیفیت قانون	۳۴۴
۲-۲-۲	پرسش‌های ناظر بر نحوه اجرای قوانین مصوب به وسیله قوه مجریه	۳۴۵
۳	ملاحظات مربوط به قدرت قوای قانونگذاری در اعمال نظارت بر اجرای قوانین	۳۴۵
۴	راهکارهای تقویت اعمال نظارت بر چگونگی اجرای قوانین	۳۴۶
۴-۱	راهکارهای غیررسمی	۳۴۷
۴-۱-۱	حوزه‌های انتخابیه به مثابه منبعی برای کسب اطلاعات	۳۴۷
۴-۱-۲	شبکه ارتباط شخصی نماینده	۳۴۷
۴-۱-۳	استفاده از قابلیت‌های احزاب و گروه‌های سیاسی متبوع نماینده	۳۴۸
۴-۲	راهکارهای رسمی	۳۴۸
۴-۲-۱	سؤال از عالی‌ترین مقامات قوه اجرایی	۳۴۸
۴-۲-۲	تحقیق و تفحص	۳۴۹
۴-۲-۳	کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی	۳۵۱
۴-۲-۳-۱	ایجاد کمیسیون‌های تخصصی هم‌عرض وزارتخانه‌های دولتی	۳۵۲
۴-۲-۳-۲	تأسیس کمیته‌های فرعی در کمیسیون‌های تخصصی	۳۵۳
۴-۲-۳-۳	تخصیص نمایندگان به کمیسیون‌های تخصصی بر حسب تخصص و تجربه	۳۵۴
۴-۲-۳-۴	تقویت سازوکار جمع‌آوری اطلاعات و استماع شهادت شهود	۳۵۴
۴-۲-۴	تأسیس نهادهای تخصصی نظارتی	۳۵۵
۴-۲-۴-۱	کمیسیون اصل نود قانون اساسی	۳۵۶
۴-۲-۴-۲	دیوان محاسبات	۳۵۷
۴-۲-۵	هیئت عالی نظارت	۳۵۸
۵	نتیجه‌گیری	۳۵۹

سخن ناشر

بیش از یک قرن از سابقه قانونگذاری در کشورمان می‌گذرد و توجه به مجموعه مصوبات مجلس شورای اسلامی قبل و پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در مقطعی تاریخی، شورای انقلاب و در نهایت مجمع تشخیص مصلحت نظام، مؤید حجم روزافزون و گسترده مصوبات قانونی در کشور ماست. به نحوی که گاهی تصور می‌شود شأن و جایگاه قانون در کشورمان به فراموشی سپرده شده و گاه شأن مصوبات قانون در حد دستورالعمل یک وزیر یا یک شورا تنزل یافته است. قوام و موجودیت هر کشور در گروی حاکمیت قانون و حاکمیت قانون در گروی اقتدار در امر قانونگذاری است و این همه بدان معناست که شأن و منزلت قانون در کشور باید روزبه‌روز ارتقا یابد، به گونه‌ای که شاهد قوانین متروک و بلااجرا نباشیم.

متأسفانه عوامل مختلفی باعث ناکارآمدی نظام قانونگذاری در کشور ما شده که گاهی از آن به «فرهنگ قانونگذاری» تعبیر می‌شود. تورم قانونگذاری، فقدان ارزیابی از ضرورت تقنین و یا شناخت مشکلات جامعه، عدم رعایت فن قانونگذاری و قانون‌نویسی، که گاهی در جمله پردازی‌ها، ابهامات و ... حتی اشتباه و اغلاط تایپی نیز مشاهده می‌شود، از جمله مواردی است که موجبات ناکارآمدی نظام قانونگذاری کشورمان را فراهم کرده است.

امروزه در جهان شاخه‌ای از مطالعات تخصصی به حوزه مطالعات قانونگذاری اختصاص یافته است. این مطالعه در حوزه‌ای بین‌رشته‌ای قرار می‌گیرد و مجموعه‌ای از علوم و دانش‌های روز نظیر اقتصاد، مدیریت، حقوق، علوم اجتماعی و ... را شامل می‌شود. لزوم توجه به سابقه طولانی قانونگذاری در کشور و درس گرفتن از این تجربه طولانی به منظور ارتقای کیفی نظام قانونگذاری مستلزم آسیب‌شناسی نظام قانونگذاری است. پیش از تصویب هر قانون جدید باید به سؤالات زیر پاسخ داد:

۱. مشکل چیست؟ آیا خلأ قانونی برای حل آن وجود دارد؟

۲. چه ضرورتی برای تصویب قانون جدید و یا اصلاح قوانین قبلی وجود دارد؟
۳. ذی‌نفعان چه راه‌حلی را برای حل مشکل پیشنهاد می‌کنند؟
۴. آیا تصویب قانون جدید می‌تواند به حل مشکل منجر شود؟
۵. اجرای قانون جدید چه آثار سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، حقوقی و ... در پی خواهد داشت؟
۶. قانون جدید در کجای ساختار نظام قانونگذاری قرار گرفته و کدامین قوانین را فسخ و یا اصلاح می‌کند؟
۷. آیا قانون دائمی است یا موقتی؟

۸. آیا قانون جدید با ساختار حقوقی کشور و مبانی حقوقی و شرعی انطباق دارد؟ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌عنوان منحصربه‌فردترین نهاد پژوهشی که به‌طور مستقیم با حوزه نظام قانونگذاری ارتباط دارد، توسعه ادبیات درباره مطالعات پارلمانی را یکی از محورهای اصلی مطالعات خود قرار داده و تاکنون در راستای تقویت ادبیات حقوقی - سیاسی موجود و توسعه مبانی این نوع مطالعات کتب، گزارش‌ها و مقالات متعددی را منتشر کرده است. کتاب حاضر نیز در همین راستا دربرگیرنده مجموعه مقالاتی است که فرایند قانونگذاری و کارکرد مجلس را در وضع قانون مدنظر قرار داده و امید است برای صاحب‌نظران و سیاستگذاران مفید واقع شود. این مرکز از هرگونه نظر و انتقادی در این‌باره استقبال می‌کند.

لازم به تأکید است که سابقه طولانی تقنین در کشور و همچنین مبانی اصولی و فقهی و غنای فقه شیعی در استنباط احکام شرعی، سرمایه‌ای گرانبها و گران‌قدر در این راستاست که نباید نادیده گرفته شود. البته بخش عمده این کتاب به‌منظور آشنایی با ادبیات این موضوع به نظام‌های حقوقی غربی اختصاص یافته و فقط کمکی برای مطالعات تطبیقی برای آشنایی با این مبانی در نظام‌های پارلمانی غربی است. بدیهی است موضوع آسیب‌شناسی و تحلیل موضوع در حوزه حقوق اسلامی و حقوق داخلی فرصت دیگری می‌طلبد که در برنامه‌های این مرکز قرار دارد و ان‌شاءالله در موقع مقتضی بدان پرداخته خواهد شد.

دکتر بهزاد پورسید

معاون پژوهشی مرکز

پیشگفتار

قانون چیست، قانون مطلوب کدام است و نظام تقنینی خوب چه ویژگی‌هایی دارد؟ ما ایرانیان به‌تازگی با این مفاهیم آشنا شده‌ایم. ما تا پیش از این چگونه می‌زیستیم؟ چه شد که نوع زیستن خود را تغییر دادیم و به مفاهیمی این‌چنین نواقبال کردیم؟ ما در نبود این مفاهیم و نظام‌ها، چه نیازهایی داشتیم و چگونه آنها را سامان می‌دادیم؟ مفهوم فتوا به‌عنوان امری الهی چه نسبتی با مفهوم قانون به‌مثابه امری مدرن برقرار می‌کند؟ آیا این دو مفهوم قابل جمع است؟ مبنای قانون در ایران چیست و ما واقعاً چرا باید به قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی گردن بنهیم؟ ایران امروز تا کجا می‌تواند به این دوگانگی پایبند باشد و میان قانون و فتوا، جمعی معقول و ممکن برقرار کند؟

در این نوشتار با واکاوی دو نظام سنتی و متجدد و نظام ایران به‌مثابه نظامی مختلط از این دو به بررسی ریشه‌های تاریخی این نگاه‌ها می‌پردازیم.

۱. قانون و امر تقنین اصولاً مفاهیمی مدرن‌اند. مفهوم قانون به‌مثابه حکمی که ضمانت اجرای خویش را از دولت و نظام پارلمان‌تاریستی اخذ کرده و ناظر به زندگی اجتماعی است و البته ریشه در اراده عمومی و خواست حداکثری دارد، مفهومی متکی بر نظامی فلسفی و سیاسی است که در عصر روشنگری رواج یافت و تمدن کنونی غرب نیز کم‌وبیش از همان سرچشمه می‌نوشد. قانون تجلی نهایی و همراه با الزام و نسبت کلی انسان متجدد است با عالم و وجود. قانون حاصل عالم غرب و متجدد است و واضح است که در دنیای سنتی چنین مفاهیمی، به‌گونه‌ای پایه‌ای و اصولی فهم نمی‌شود.

در قرون وسطی، و پس از جنگ‌های صلیبی آنچه محوریت نظام حقوقی اروپا (مخصوصاً اروپای قاره‌ای) را تشکیل می‌داد عرف‌های محلی و اخلاق و احکام کلیسا بود.

هرچند اندیشمندان دینی و حقوقی آن روزگار آثار یونانیان و رومیان را کم‌وبیش می‌شناختند، اما توجه و رجوع به این آثار گسترده نبود. شاید اولین کسی که به قوانین رومی به‌طور جدی توجه کرد؛ اراسموس بود که در اواخر دوره قرون‌وسطی ظهور کرد. هرچند قرون‌وسطی صد سال پس از او به پایان رسید، اما او گوش شنوایی برای تحولات عمیقی داشت که در اواخر قرون‌وسطی و آغاز رنسانس (حدود ۱۴۵۳ یا ۱۴۹۲) رخ می‌نمود. تحولاتی که ریشه در ایجاد نظام بورژوازی و گسترش تجارت‌مدیرانه‌ایی و آغاز گسترده سفته‌بازی در ونیز و بانک‌های کوچک ایتالیا داشت، تحولاتی که بر نظام پروتستانیسیم مسیحی - یهودی و البته بر استبداد شاهانی تکیه زده بود که همگی بر امری واحد متفق بودند؛ کتاب مقدس ناکارآمد است.

این سخن پربیراه نبود؛ زیرا کتاب مقدس برای سامان دادن مردمانی آمده بود که سر در هوای زیستنی مسیحی و الهی داشتند و نه بورژواهای تکثرخواه مرفه. فرار از حاکمیت کلیسا و فهم قانون به‌مثابه امری عرفی، زمینی و این‌جهانی (سکولار) بیش از دو‌یست سال زمان گرفت همراه با مناقشات فراوانی در عصر نوزایی بود. در ابتدای قرن هجدهم و با آغاز عصر روشنگری جنگ مغلوبه شد و دکارت (متوفی به ۱۶۵۰) پایه‌های فلسفی تجدد را بنا کرد و با مبنای "Cogito"، در عرصه فلسفه و معرفت پا گذاشت و سیر نزولی وجوداندیشی به موجودبینی را با سؤال از معرفت و سپس قرار دادن انسان به‌مثابه محور معرفت کامل کرد. پس از او اصحاب دایرةالمعارف و بسیاری همچون ژان ژاک روسو، مونته‌سکیو، جان لاک، هابز و سرانجام کانت (۱۸۰۴) تیر خلاص را به حاکمیت کلیسا زدند و پایه حاکمیت، حکومت، پارلمان و قانون را آن‌چنان گذاشتند که امروز است. قرون‌وسطی به قرون تاریک تأویل شد و حاکمیت کلیسا به‌مثابه استبداد فهم گردید و کتاب مقدس به‌عنوان منبعی موقت به‌کلی به‌سخره گرفته شد. به‌جای آن دو مفهوم اساسی "Ration" (که به عقل جزئی، معاش و عقل ابزاری ترجمه شده و به‌راستی که ترجمه‌ای برایش یافت نمی‌شود) و "Science" (که به علم تجربی و حسی ترجمه شده است) جایگزین شد و در عرصه‌های مختلف شاخه‌های علم، تجلی و ظهور یافت و لیبرالیسم، پارلمانتاریسم و سرانجام "Law"، "Droit" و در نهایت مفهوم قانون جا باز کرد. مفهومی که دیگر مفاهیم الهی و آسمانی را برنمی‌تافت و زائیده اراده عموم

سوژه‌ها بود و برای جمع بین سوژه‌ها و آزادی‌های مستقل روندی شکل گرفت تا حد و حدود آزادی هرکس مشخص باشد و تعادل ایجاد کند (نه با هیچ چیز دیگر)؛ مخصوصاً روسو و نظریه قرارداد اجتماعی تأثیر بسزایی در این باره داشت و این روند نظام‌های تقنینی را سامان داد و پارلمان‌ها متولد شدند. انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه تیر خلاص را بر مفهوم الهی «حکم الزام‌آور» زد و قانون و پارلمان رسماً در عرصه تمدنی تأسیس گردید.

اکنون پس از فراز و نشیب‌های چند صدساله و با فراموشی حقوق فطری و بازگشتن حقوق طبیعی سکولار (در اندیشه کسانی مانند فولر) و حقوق طبیعی نسبی (کسانی مانند گروویچ) و غلبه چند دهساله حقوق تحقیقی به‌خصوص در شاخه حقوق تحقیقی حقوقی - دولتی^۱ و با ظهور کمونیسم و حتی واقع شدن در وضعیت پست‌مدرن و ظهور فلاسفه بزرگ پست‌مدرن مانند هایدگر، فوکو و ضربات مهلک حلقه فرانکفورت به پروژه عصر روشنگری و با وجود همه این تحولات، هسته مرکزی مفهوم قانون و "Droit" در مغرب‌زمین ثابت مانده و هنوز از عصر روشنگری سیراب می‌شود. قانون به‌مثابه اراده عمومی است که از همان منبع تغذیه می‌کند و به شرطی الزام‌آور است که یک دولت^۲ آن را امضا کرده باشد. پارلمان، دولت، جامعه و در نهایت قانون اکنون نیز سوژه‌محورند و کم‌وبیش همان آرزوهایی را در سر می‌پروراند که انسان عصر روشنگری؛ تغییر و مدیریت این جهان و ساختن بهشتی زمینی، تبدیل راز به مسئله و پرسش از همه چیز و فرار از ابهام و دوری از کرنش در برابر امر متعالی، راززدایی از همه چیز حتی از ملکوت و دستوراتش، راززدایی از قانون، قانون در مقام جعل.

۲. در نظام سنتی و دینی شیعیان، فقه جایگاهی سترگ دارد و مجموعه‌ای از احکام استنباط شده فقیه با محوریت متون مقدس است، (فارغ از بیرون خویش، تکالیف و حقوق عباد را از آن حیث که عباد است مشخص می‌کند) البته بیش از آنکه حق‌محور باشد تکلیف‌مدار است. فقه نظر شارع است درباره افعال عباد و مدعی است که هیچ عملی از عباد واقع نمی‌شود مگر اینکه فقه را برای آن دستوری است. در نگاه سنتی منبع احکام فقط حکم و دستور الهی است و اگر عقل خالص و ناب الهی به‌طور مستقل حکمی کند الزامش نه از آن روی که عقل است، بلکه چون کاشف حکم شارع می‌باشد

1. Juridique

2. Etat

پذیرفتنی است. پس از استقرار نظام سیاسی - دینی صفویه و کارسازی فقه شیعه در ایران به مثابه نظام حکومتی و قضایی و ساختارمند شدن ورود فقه به نظام‌های حکومتی، فقها و قضات فقیه شیعه، نظام و ساختاری را سامان دادند تا براساس آن رابطه فقه با عالم خارج و مشکلات پیش رو سامان یابد.

در این نظام آنچه باید احکام را شکل می‌داد فتوا بود که تکلیف و حق را مشخص می‌کرد و در مقام شارع به وصف دایره اختیارات می‌پرداخت. فتوا نه جعل نظر، بلکه کشف رأی شارع بود و برخلاف نگاه‌های متجدد، فقیه خویش را شارح شارع می‌دانست نه واضع حکم. به این ترتیب در همه موارد نظام فتواهی (با تسامح نظام تقنینی) در واقع چیزی نبود جز رجوع به متون مقدس و کشف نظر شارع. از این رو هر فقیه‌ی فتوای خودش را داشت و عملاً با تعدد فتاوی و نظریات فقهی نظام قضایی کشور با تعدد آرا روبه‌رو بود. اما این اشکال آزاردهنده نبود و به تناسب اقتدار و بسط ید هر فقیه‌ی در مجموع رضایت‌مندی مراجعان را به همراه داشت (چیزی شبیه نظام کامن‌لا یا ایالتی آمریکا). در این نگاه تقنین با کفر هم‌معنا و نشستن در جایگاه خداوند بود. قانون هم که البته هنوز لفظی مانده در دایره منطق یونانی و ترجمه فارسی بود، و فقیه آن را کشف و به نسبت بسط ید خویش جاری می‌کرد؛ واضح است که دولت تا جایی مشروع بود که طبق این ضوابط عمل می‌کرد و مأذون از سوی فقیه در تصرفات بود و امر قضا را به فقها وا می‌گذاشت، احکام صادره از سوی فقها در فصل دعاوی قاطع و همراه با ضمانت اجرای اخروی بود و اگر کسی از حکمی تمرد می‌کرد، ولو به علت نبود ضمانت اجرا از سوی حکومت، حکم اجرا نمی‌شد؛ از ماهیت حکمی خویش خلع نمی‌شد و صرفاً حکمی زمین‌مانده، اما همراه ضمانت اجرای اخروی بود. به عبارتی فتوا و ماهیت آن نسبتی با حکومت و ضمانت اجرای حکومتی نداشت و در نظام الهی، امری مستقل از اوضاع بیرونی تلقی می‌شد و ماهیت آن ناظر به ماهیت کشفی آن بود نه ماهیت جعلی. هر چند ممکن بود فقیه در اصدار فتوا و فهم متون دینی متأثر از معارف و اوضاع زمانی خویش قرار گیرد، اما تا آنجا که ممکن بود از این مهم پرهیز می‌کرد و حداقل خودآگاه این تأثیر را نمی‌پذیرفت و با تهذیب و توکل تفویض امر می‌کرد. به این ترتیب فتوا نه متکی بر آرای عمومی، بلکه متکی به کشف نظر شارع بود.

در فتوا - جامعه (و بعدها قانون - جامعه) اصل بر ثبات فتوا بود و این جامعه و عموم مردم بودند که باید از فتوا پیروی می‌کردند و نه آنکه فتوا ضرورتی در تغییر داشت. فتوا ممکن بود به علت هم‌خوانی و عدم تابعیت مردم متروک شود، که این امر هیچ‌گاه ملاک خوب یا بد بودن آن نبود و ملاک صحت و سقم هر فتوا به کارگیری روش‌های معمول و علمی برای فهم شارع بود. فقیه عقیده داشت مثل فقیه مثل کعبه و امام است که عدم رجوع مردمان روزگار به آن «ارزش ذاتی» آن را نمی‌کاهد. تفاوت این تلقی با مفهوم قانون خوب روشن است. این نگرش‌ها تاکنون کم‌وبیش در همه دنیای اسلام و در جهان سنتی حوزه‌های علمیه به خصوص در کشورهای کمتر حکومتی شده و سکولار ادامه دارد.

۳. جوامع همیشه نمی‌توانند در خود فروروند و بیشتر اوقات بر هم اثر می‌گذارند و عوالم و جوامع در حال گذار را سامان می‌دهند. در ایران دو جهان متجدد و سنتی بر هم ریختند و دو دریا در برزخ خویش موج برداشتند و نظام حقوقی ایران را از مشروطه به این سو و سوسامان دادند. ما اولین بار در کنار دیگ‌های غذای سفارت انگلستان لفظ کنستیتوسیون را شنیدیم و دل‌باخته‌اش شدیم و دست از عدالت‌خانه و مجازات اصغر گاریچی شستیم و دل به مشروطه و آنچه بعدها فهم کردیم که قانون اساسی است سپردیم. جریانات صد سال پیش ایران بی‌شبهت به اواخر قرون وسطی نبود. با این تفاوت که در مشروطه دو جریان بر ضد استبداد قجری می‌جنگید؛ روشنفکران و روحانیون، و جالب آنکه یک گروه دل در طلب تجدد داشت (از میرزا ملکم گرفته تا طالبوف و آخوندزاده و ...) و گروه دیگر سخت سنتی و فقهی بود اما برای پیروزی هر دو از آنچه واقعاً می‌خواستند کوتاه آمدند که این آغاز نظریه جمع میان سنت و تجدد بود؛ نظریه‌ای که آغازی سیاسی و وحدتی استراتژیک بود نه واقعی و فکری.

مرداد ۱۲۸۵ شاه مشروط شد و ۹ روز بعد درگذشت و این آغاز درگیری سهمگین در ایران بود که تاکنون نیز جریان دارد. قانون اساسی مشروطه به‌عنوان اولین قانون در دی ۱۲۸۵ به تصویب رسید و نظام حقوقی ایران متجدد شد. وحدت سیاسی سنت - تجدد زود رخت بر بست و روشنفکران به پشتوانه سفارتین پیروز شدند و روحانیون سنت‌گرا یکی یکی اعدام یا مسموم و مغلوب گردیدند. به‌هر حال شکل و قالب نظام

حقوقی ایران متجدد شد و قانون برای آنکه قانون شود وابسته به نظام حکومتی - پارلمانتاریستی و مشروطه شد و برای عموم مردم آنچه الزام آور بود قانون بود نه فتوا و توجه به مذهب و به فقه نیز از آن روی که موجودی حقیقی در عالم خارج بود توجه می شد و نه بالذات و بالاصاله.

از آن پس حقوق ایران صحنه جدال این دو گروه بود؛ گاه غلبه با سنت‌گرایان بود (اصل (۲) متمم قانون اساسی مشروطه) ولی اغلب پیروزی با تجددگرایان بود (نگاهی به حدود پنج هزار عنوان قانون مصوب تا قبل از انقلاب به روشنی نمایانگر این سخن است). به خصوص در قوانین هم‌موضوع با قانون مدنی این امر را روشن تر می کرد (مانند قانون نکاح، طلاق، ثبت و آیین دادرسی مدنی در بخش شهادت و ...).

اما با پیروزی انقلاب اسلامی شکی نیست که گرایش‌های سنت‌گرایانه در روند تقنینی پیشی گرفت و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران گام‌های اساسی در لزوم تطبیق قوانین با موازین فقهی برداشت. جمع این دو اما سرنوشت محتوم تمام این سالیان ماست و هرازچندی به تناسب گرایش‌های جامعه یکی از دو سوی این تناقض بی‌سرانجام بر دیگری غلبه می کند. اکنون واقعاً مبنای قانونی ایران چیست؟ قانون ایران نه فتواست و نه قانون و به معنای مصطلح غربی آن ضمانتی شرعی - عرفی است و میان این دو گرفتار آمده و عملاً نه این و نه آن شده است. چه بسا این سردرگمی علاوه بر مفهوم قانون به دستگاه و نظام تقنینی ما نیز راه یافته و شیوه تقنین خوب به سبک ایرانی - اسلامی آن در حال آزمایش و گذار است.

فقه‌های ما در حال نظریه‌پردازی در مورد قانون‌اند و آن راه به‌مثابه حکم حکومتی، احکام ثانویه، مصلحت، نفی عسر و حرج، برنامه‌ریزی، دائرة‌الفراغ، دائرة‌مباحات و ... می‌دانند و البته از خود در مورد روند تقنینی مطلوب نیز می‌پرسیم که قانون و تقنین خوب کدام است؟

حقوق‌دانان ما نیز از ماهیت قانون ایرانی می‌پرسند و سعی دارند که نظارت و تطابق قانون و شرع را فهم کنند، خصوصاً آنکه بسیاری دریافته‌اند که مقتضیات زمان و تحولات عصر تجدد الزاماتی دارد که با نظارت و تطابق قواعد آسمانی سازگار نیست و تعارضات آن ذاتی است نه مزاح‌انگیز و سطحی.

حال باید پرسید تا چند سال دیگر آیا نظام فکری و حقوقی ایران به بیهوده بودن تلاش در راستای جمع دو نگاه نظام سنتی و متجدد می‌رسد و به‌سوی ناب شدن و انتخاب یکی از این دو نظام پیش می‌رود و یا هم‌چنان در پی جمع این دو می‌ماند و بر این نظریه اصرار می‌ورزد؟ و آرای کدام نظام را بر دیگری برتری می‌دهد؟ که پاسخ به این سؤال به تحولات روزگاران آینده ایران‌زمین دارد و باید دید مردمان ایرانی در کدام هوا تنفس خواهند کرد، هوای سنت یا تجدد؛ باید منتظر ماند.

مقدمه

قانونگذاری مدرن در ایران یکصد سال سابقه دارد که در مقایسه با قدمت هزاران ساله سنت‌ها طولانی نیست اما آنچه مهم است قانون و قانونگذاری از مهم‌ترین تجلی‌گاه‌های پیوند آن نهال تازه و این درخت کهنسال بوده است.

مطابق آمار ارائه شده، تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی (در مجموع ۲۴ دوره تقنینی)، ۵۵۹۰ عنوان قانون به تصویب مجلس شورای ملی رسیده است^۱ و پس از آن هم در هفت دوره قانونگذاری ۲۳۷۲ مورد تقنین در مجلس شورای اسلامی صورت گرفته است.^۲ بنابراین در کل، ۷۹۶۲ قانون عادی مصوب مجلس قانونگذاری (تا پایان مجلس هفتم) در طول یک قرن در کشور وضع و به اجرا گذاشته شده که بعضی همچنان به شکل اولیه و لازم‌الاجرا باقی مانده، برخی بارها اصلاح و تعدیل یا منسوخ (صریح یا ضمنی) و ابطال شده و بعضی چندین بار تفسیر و یا متروک و بی‌اثر مانده است. بسیاری از قوانین خود منبع الهام‌بخش مقررات و دیگر قواعد لازم‌الاجرا در هرم قوانین بوده است و بسیاری از حقوق و تکالیف ایجاد شده، از این قوانین سرچشمه گرفته است. اگر چنین مجموعه سترگی از قوانین و مقررات از منظر رشته جدید فلسفه

۱. علیرضا رخشنده‌رو، «تاریخچه تصویب قوانین، لزوم تنقیح آنها، مشکلات و راهکارها»، همایش یکصد سال

قانون‌گذاری، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۶.

۲. فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول (۷ خرداد ۱۳۵۹ تا ۶ خرداد ۱۳۶۳)، دوره دوم (۷ خرداد ۱۳۶۳ تا ۷ خرداد ۱۳۶۷)، دوره سوم (۷ خرداد ۱۳۶۷ تا ۶ خرداد ۱۳۷۱)، دوره چهارم (۷ خرداد ۱۳۷۱ تا ۶ خرداد ۱۳۷۵)، دوره پنجم (۷ خرداد ۱۳۷۵ تا ۶ خرداد ۱۳۷۹)، دوره ششم (۷ خرداد ۱۳۷۹ تا ۶ خرداد ۱۳۸۳)، هفتم (۷ خرداد ۱۳۸۳ تا ۶ خرداد ۱۳۸۷)، تهران، اداره کل فرهنگی روابط حقوقی مجلس شورای اسلامی.

قانونگذاری و مطالعات پارلمانی (که برخی مقالات این کتاب به دنبال معرفی آنهاست) مورد تأمل قرار نگرفته باشد چندان عجیب نیست؛ زیرا درست است که کوشش‌های پراکنده‌ای به‌ویژه از ناحیه حقوق‌دانان انجام شده اما اولاً، این مطالعات صرفاً از منظر دانش حقوق و تحت تأثیر متدولوژی خاص آن بوده است و از دیگر دانش‌ها مانند فلسفه، علوم سیاسی، اقتصاد، مدیریت و ... در بررسی جوانب مختلف و پیچیده قانون و قانونگذاری استفاده نشده است، ثانیاً، این مطالعات فقط به‌خود قانون یعنی محصول فرایندها و رویه‌ها محدود بوده و نهادها و فرایندهایی که به تولید یک قانون مشخص منجر می‌شود کمتر در پیوند با آن مورد تحلیل قرار گرفته و ثالثاً، این تلاش‌ها نه به‌طور نظام‌مند بلکه برحسب مورد و پراکنده انجام شده است.

اکنون وقت آن رسیده تا مجموعه قوانین، فرایندها، نهادها، رویه‌ها و تشریفات که در شکل دادن به نظام تقنینی ایران نقشی مؤثر داشته‌اند به‌مثابه کلیتی که اجزای آن دارای ارتباط معناداری با یکدیگرند از منظری تازه و با رویکردهایی جدید بررسی و مطالعه شوند. تلاش‌های نظری که ذیل عنوان فلسفه قانونگذاری انجام شده است می‌تواند مقدمه و ابزارهای مناسبی به این منظور در اختیار محققان قرار دهد؛ هرچند برای فهم دقیق ویژگی‌های نظام قانونگذاری موجود در ایران باید مبانی فکری و ریشه‌های بومی تأسیس و نحوه عملکرد این نهادها، رویه‌ها و محصولات همواره مدنظر باشد. اساساً خطر مهمی که همه مطالعات تطبیقی را تهدید می‌کند نادیده گرفتن هویت تاریخی و پیوندهای سرزمینی و خاص بودن پدیده‌های اعتباری مانند قانون و بر ساخت‌هایی مانند نهاد قانونگذاری است. تحقیق درباره چنین پدیده‌هایی نیازمند فهم ارزش‌ها، نگرش‌ها، سنت‌ها و اعتبارات جامعه‌ای است که این پدیده‌ها در آن سر برآورده‌اند.

مجموعه مقالاتی که در این کتاب به فارسی برگردانده شده، گامی مقدماتی برای معرفی تلاش اندیشمندانی است که به دنبال یافتن راه‌حل‌های احتمالی برای حل مهم‌ترین مسائل قانون و قانونگذاری در دنیای معاصرند. مقالات این کتاب در سه بخش متفاوت ولی مرتبط ارائه شده است. بخش اول به مسائل نظری حوزه قانونگذاری می‌پردازد و تأکید اصلی، بحث درباره محصول نهاد قانونگذار یعنی خود قانون است. بخش دوم حاوی ترجمه پنج مقاله در حوزه مطالعات پارلمانی است که محور آن نهاد

قانونگذار یعنی پارلمان است و از دو مقاله تألیفی، یکی به بررسی نقش نهادهای داخلی پارلمان در قانونگذاری اختصاص دارد و دیگری کارکردهای مجالس دوم در دموکراسی‌های جدید را بررسی می‌کند. مقالات بخش سوم ذیل عنوان رویه‌های تقنینی راهکارهایی را برای ارتقای این رویه‌ها ارائه داده است.

در پایان لازم می‌دانم مراتب سپاس و قدرشناسی خود را از همکاری و همراهی معاون محترم پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جناب آقای دکتر پورسید، حجت‌الاسلام محبی مدیر دفتر مطالعات حقوقی و نیز مدیر محترم نشریه مرکز پژوهش‌ها و همکاران پرتلاش این دفتر به‌ویژه سرکار خانم اسکندری که کار دشوار ویرایش این کار را برعهده داشتند اظهار نمایم. همچنین از دوست و همکار ارجمند آقای احمد مرکز مالگیری کمال تشکر و قدردانی را دارم که بدون تلاش، همراهی و پیگیری ایشان این مجموعه به سرانجام نمی‌رسید.

بخش اول

نظریه قانونگذاری

در جست‌وجوی فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی / قانونگرایی*

ایمر بی. فلورز**

مقدمه: چرا فلسفه قانونگذاری^۱

الحاق مجدد قانونگذاری به هسته مرکزی حقوق، نه تنها مستلزم بررسی علت قرار گرفتن آن در خارج یا حاشیه فرایندهای حقوقی است، بلکه باید امکان (و حتی ضرورت) «فلسفه قانونگذاری» به‌عنوان نظریه قانونگذاری بحث و بررسی شود. به‌علاوه، باید ویژگی‌های فلسفه قانونگذاری به‌عنوان نظریه‌ای برای قانونگذاران و قوای قانونگذاری از یکسو، و وضع قانون از سوی دیگر، و نیز روابط آن با فرایند حقوقی در چارچوب معرفت حقوقی، فلسفه حقوق و عقلانیت حقوقی به‌منظور جست‌وجوی عقلانیت قانونگذاری مناسب، مورد بحث و بررسی قرار گیرد. علاوه بر این، از آنجاکه هدف اصلی این مقاله، جست‌وجوی جایگاهی مناسب برای فلسفه قانونگذاری در تحلیل حقوقی یا فلسفه حقوق است، ضروری است با مشروطه‌خواهی^۲ و همچنین قانونگرایی^۳ مقایسه شود. از این‌رو مقاله حاضر دارای دو بخش اصلی است که در بخش اول به تشریح مقایسه میان وجود و عدم وجود نظریه قانونگذاری می‌پردازیم و در بخش دوم تفاوت‌های

* این متن، ترجمه نوشتاری با این مشخصات است:

Imer B. Flores, "The Quest for Legisprudence: Constitutionalism V. Legalism", in Luc J. Wintgens (ed.), *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*, Oxford: Hart Publishing, 2002, PP. 26-52.

** استاد پژوهشی مؤسسه تحقیقات حقوقی، دانشگاه مکزیکو؛

Universid Nacional Autonomade México (UNAM)

1. Legisprudence
2. Constitutionalism
3. Legalism

مشروطه‌خواهی و قانونگرایی برای یافتن جایگاه مناسب فلسفه قانونگذاری را برمی‌شماریم. از نظر من، فلسفه قانونگذاری، نه با تفسیر قوی از قانونگرایی بلکه با تفسیر ضعیف آن منطبق است. اما حدس من این است که فلسفه قانونگذاری اگرچه با تفسیر ضعیف از مشروطه‌خواهی نیز انطباق دارد، اما همخوانی بیشتری با تفسیر قوی آن خواهد داشت.

۱ قانونگذاری و فلسفه قانونگذاری: از عدم تا وجود

قانونگذاری، قانونگذاران و قوای مقنن، اسامی خوش‌نامی در حقوق و فلسفه سیاسی نیستند^۱ و تصور می‌شود پیوندی ضعیف با آموزش حقوقی دارند؛ تا جایی که آموزش تهیه پیش‌نویس قوانین موضوعه و اجرای آن، اگر نگوئیم اصلاً وجود نداشته، دست‌کم به‌صورت جریان ضعیف و فرعی بوده است.^۲ برای تبیین بخشی از علت این امر دست‌کم می‌توان تا انتشار مقاله «نقش زمانه ما در قانونگذاری و فلسفه حقوق»،^۳ نوشته فریدریش کارل فون ساوینی به گذشته بازگشت که طی آن ساوینی دیدگاهی را مطرح کرد که براساس آن، نهادهای حقوقی، نماینده اصیل فرهنگ ملی و تاریخ مردم هستند که در قالب روح آن ملت نمایانگر شده است. حقوق، حاصل وجدان جمعی است، بنابراین نمی‌توان بدون اینکه توده مردم^۴ آزادانه در [خلق] آن دخیل باشند از خارج به ایشان تحمیل کرد. این برداشت، تقویت‌کننده نوعی پیش‌داوری علیه تدوین قوانین و بیش از آن، علیه ایده امکان اصلاح قانون - و جهان واقع - صرفاً با احکام تقنینی (خواه حاکم یا قوه مقننه منتخب مردم) است. علاوه بر این، نبود نظریه قانونگذاری همراه با فقدان حضور و جلوه قانونگذاران و قوای مقننه، این پیش‌فرض را ایجاد کرده که قضاوت و دادگاه‌ها برابر همه آن چیزی است که حقوق محسوب می‌شود. این امر همچنین تبیین‌کننده علت توجه بیش از حد به اجرای قانون، یعنی قضاوت است. به‌طور متناقض‌نمایی، کم‌خطرترین قوه از قوای

1. Jeremy Waldron, *The Dignity of Legislation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999b, P. 1.

2. A. Michael Fromkin, "Climbing the Most Dangerous Branch of Government: Legisprudence and the New Legal Process", *Texas Law Review*, No. 66, 1988, P. 1071.

3. "Of the Vocation of Our Age for Legislation and Jurisprudence"

4. Volkgeist

حکومتی، [یعنی قوه قضائیه] بیشتر (و احتمالاً بهتر) بررسی و مطالعه شده است، در حالی که درباره خطرناک‌ترین و احتمالاً بدترین آنها [یعنی قوه مقننه] کمتر مطالعه‌ای صورت گرفته است.^۱ بیان روسکو پاند در این زمینه گویاست:^۲ «بنابراین، سنت ارتدوکسی دانشکده‌های حقوق ما، عنصر تصویب قانون را به‌طور کلی نادیده می‌گیرند. هنگامی که عناصر قدیمی را تعلیم می‌دهند - که نماینده جریان سنتی تصمیم‌گیری است - از حقوق واقعی دفاع می‌کنند و اصول و قیاس‌ها را ارائه می‌دهند؛ در حالی که عناصر جدیدتر که با قانون موضوعه بیان می‌شود، امری غریبه و ناشناخته تلقی می‌گردد که به‌صورت ناخوانده به پیکره حقوق نفوذ کرده و تنها قادر است قواعد جزئی را برای مواردی ارائه دهد که صریحاً آنها را دربرمی‌گیرد».

به این معنا، نظریه حقوقی، فقط تمایل دارد بر قضاوت (به‌مثابه اجرای قانون یا کشف آن) و قوه قضائیه (قضات و دادگاه‌ها) تمرکز کند؛ در حالی که قانون به معنای وضع آن و قانونگذاری، شامل قانونگذاران و قوه مقننه، اغلب نادیده گرفته می‌شوند زیرا آنها را بیشتر مباحثی در حوزه سیاست می‌دانند که موضوع مطالعه دانشمندان علوم سیاسی است نه علمای دانش حقوق. گرچه این امر ممکن است چرایی محدود شدن دانش حقوق به علم اعمال قواعد و اشتیاق افراطی نظریه‌پردازان حقوقی به شخص قاضی و نقش دادگاه‌ها را تبیین کند، اما نمی‌تواند کنار گذاشتن ایجاد قواعد به‌وسیله قانونگذار را توجیه کند.^۳ به‌ویژه آنکه قضات و قانونگذاران با یکدیگر در کار ایجاد قانون همکاری می‌کنند (و باید همکاری کنند) چرا که آنها کم‌وبیش عقلانیت و عناصر مشابهی را به‌کار می‌گیرند. نه دادگاه‌ها و نه مجالس قانونگذاری (و نه حتی دستگاه‌های اجرایی) هیچ‌کدام به تنهایی نمی‌توانند مسئول بنای عظیم قانون باشند بلکه، قضات و قانونگذاران و دیگر مقامات اجرایی به‌طور مشترک مسئول‌اند و باید با یکدیگر در این کار مشترک با شهروندان

۱. جمله قصار همیلتون را به یاد آورید که گفته است: «قوه قضائیه ... همواره کمترین خطر را برای حقوق سیاسی ذکر شده در قانون اساسی خواهد داشت»، و نیز این قاعده کلی مدیسون: «در حکومت جمهوری، قدرت تقنینی بالضروره بر سایر قوا غلبه دارد» (Hamilton et al., 1961: 322, 465).

2. Roscoe Pound, *The Spirit of the Common Law*, Boston, Beacon Press, 1921, PP. 46-47.

3. H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford-New York, Oxford University Press, (Second Edition With a Postscript of the Originally Published in 1961), 1994, P. 1.

همکاری کنند. به نظر می‌رسد جمله لون ال. فولر ناظر به این مطلب است: «نوعی همکاری دوجانبه میان حکومت و شهروندان در خصوص رعایت قواعد وجود دارد».^۱

جست‌وجو برای نظریه قانونگذاری فکر تازه‌ای نیست چرا که قانونگذاری، محل توجه جدی فلاسفه از ارسطو تا بنتام یعنی کسانی مانند هابز، لاک، منتسکیو، روسو، کانت و محققان حقوقی و بیش از همه هنری سمندر مین بوده است. مین حتی تأکید می‌کند که آخرین مرحله از تکامل حقوق بدون شک قانونگذاری است.^۲ با این همه، چنان که فولر^۳ خاطرنشان می‌کند، گزارش مین مبنی بر اینکه همه جوامع دقیقاً روند شش مرحله‌ای را طی کرده‌اند که هر مرحله کاملاً پس از اتمام مرحله قبل آغاز می‌شود کاملاً اشتباه است؛ برعکس، فولر به‌طور مفصلی به نفع متمایز بودن وضعیت هر جامعه از این حیث و همزیستی چند فرایند حقوقی همچون قضاوت، قرارداد، عرف، قانونگذاری، راهبری مدیریتی،^۴ داوری و مانند آنها، استدلال می‌کند که همه آنها در گذشته وجود داشته‌اند و در آینده نیز وجود خواهند داشت.^۵

در سال‌های اخیر، شکل‌گیری نوعی نظریه حقوقی جایگزین و ظهور مجدد نظریه قانونگذاری، جزء پیامدهای اصلی حرکت انتقادی علیه نظریه غالب حقوقی و تمرکز بیش از حد بر قضاوت - به‌ویژه کیفیت صدور رأی در مورد پرونده‌ها - شمرده می‌شود.^۶

1. Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, New Haven-London, Yale University Press, (Revised Edition of the Originally Published in 1964), 1969, P. 39.

۲. به عقیده مین، در مرحله اول، قانون بیشتر نوعی عادت است. در مرحله دوم به مقام عرف ارتقا می‌یابد. در مرتبه سوم به‌صورت قانون مدون تدوین می‌شود (البته نه به‌صورت قانون مصوب قوه مقننه، بلکه به شکل مجموعه‌ای از قواعد که عرف را از رهگذر آرای قضایی تثبیت کرده است). در مرحله چهارم، اصلاح قانونی تحت پوشش «فرض‌های قانونی» (Legal Fictions) (از طریق تفسیرهای تقنینی یا قضایی) ارائه می‌شود. مرحله پنجم توسل به مدل استعلایی قانون ضمنی است. مرحله ششم و آخرین مرحله، قانون موضوعه (Legislation) است که در واقع اعلان صریح قصد قانونگذار است که در مصوبه مجلس مندرج است (Main, 1912).

3. Lon L. Fuller, *The Anatomy of Law*, New York, Mentor, 1968, P. 87.

4. Managerial Direction

5. Lon L. Fuller, *The Principles of Social Order*. Selected Essays of Lon L. Fuller, Durham, Duke University Press, 1981.

6. Duncan Kennedy, "Freedom and Constraint in Adjudication: A Critical Phenomenology", *Jornal of Legal Education*, No. 36, 1996; Roberto Mangabeira, *Unger The Critical Legal Studies Movement*, Cambridge, Massachusetts-London, England, Harvard University Press, 1986; and Roberto Mangabeira, *What Should Legal Analysis Become?*, London-New York, Verso, 1996.

جرمی والدرون در بررسی کتاب روبرتو آنگر به نام *تحلیل حقوقی باید به چه چیزی تبدیل شود؟*، «ایجاد نوعی فلسفه حقوق متناسب با آرمان‌های مردمی آزاد را که بر خود براساس قوانینی که خود وضع کرده‌اند حکومت می‌کنند»، تشویق می‌نماید.^۱ به همین دلیل است که او تلاش زیادی می‌کند که قانونگذاری را روشی عالی‌مرتبه برای حکومت و منبع قابل احترام قانون معرفی کند و قانونگذاران و قوای قانونگذاری را در مرکز تفکر فلسفی درباره قانون بنشاند.^۲

آنچه در صورت‌بندی نظریه جدید قانونگذاری قابل توجه به نظر می‌رسد، دعوت به تغییر جهت از قضاوت به سوی قانونگذاری است: از رویکردی قاضی - محور^۳ به رویکردی مقنن - محور^۴ در حقوق و تحلیل حقوقی، آن‌گونه که لوک جی. وینتگنس در تلاش برای یافتن نظریه با ارزش فلسفه قانونگذاری آن را مطرح و از آن حمایت کرده است.^۵ حقوق‌دانان، به جنبه قضایی حقوق بیشتر توجه دارند تا جنبه تقنینی آن. حال پاسخ بدیهی برای جبران این نقص، تمرکز بر قانونگذاری است که مدت‌ها مغفول مانده و قرار دادن آن در محور مطالعات حقوقی است. با توجه به جذاب بودن این ایده باید مراقب باشیم که، از چاله به چاه نیفتیم. از این‌رو، تفسیر میانه‌ای که منسوب به ژولیوس کوهن است ترجیح داده می‌شود: فلسفه قانونگذاری را باید شاخه هماهنگ‌کننده‌ای از فلسفه حقوق دانست که در موازات فلسفه قضاوت^۶ قرار می‌گیرد.^۷

از آنجاکه دانش حقوقی (یا قضایی) همواره دل‌مشغول قضاوت و اجرای قانون بوده است و کمتر به وضع قانون توجه نشان داده است، لذا به نظر می‌رسد فلسفه حقوق به

1. Jeremy, Waldron, "Dirty Little Secret", *Columbia Law Review*, Vol. 98, No. 2, 1998, P. 5222.

2. Jeremy, Waldron, *Law and Disagreement*, Oxford, Oxford University Press, 1999a, and *Ibid.*, 1999b.

3. Judg-centered

4. Legislator-oriented

5. Luc J. Wintgens, "Rationality in Legislation-Legal Theory as Legisprudence: An Introduction", in Luc J. Wintgens (ed.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford-Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002a, Luc J. Wintgens, "Legislation as an Object of Study of Legal Theory: Legisprudence", in Luc J. Wintgens (ed.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford-Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002b.

6. Judicativeprudence

7. Julius Cohen, "Legisprudence: Problems and Agenda", *Hofstra Law Review*, No. 11, 1983.

بخش قضایی (اعمال قانون به وسیله قضات) تقلیل یافته و هیچ جایی برای حوزه قانونگذاری (یعنی ایجاد قانون از سوی قانونگذار) باقی نگذاشته و در نتیجه از این مقوله غفلت شده که قضات، خود قانونگذاری می‌کنند.^۱ باین همه از آنجاکه رومی‌ها *iurisprudencia* (فلسفه حقوق)^۲ را معرفت به قانون الهی و بشری و معرفت به آنچه خیر و آنچه شر است^۳ تعریف کردند و *ius* (حقوق) را به عنوان علم خیر و شر^۴ آنها اسم حقوق و صفت حق‌ها را به نحوی وضع کردند که لاجرم بر اصطلاحات مشابه، یعنی *lex* و *legis* غلبه داشته باشد. چنین غلبه‌ای از آنجا ناشی می‌شود که واژه‌های قبلی، بسیار کلی‌تر و جامع‌تر از واژه‌های بعدی‌اند: *ius* و *iuris* به ترتیب به حقوق، حقوقی و قضایی اشاره دارد. واژه *legis* و *lex* به ترتیب به قانون به معنای Legislation، که به عنوان منبع جداگانه حقوق و قضاوت و قانونگذاری اشاره دارد. در صورتی که چنین ترتیبی از ایده‌های ذکر شده را بپذیریم همین عقلانیت بر قضاوت به عنوان منبع مستقل حقوق و قوه قضایی اعمال می‌شود.

به طور خلاصه، حتی اگر فلسفه قانونگذاری به عنوان نظریه قانونگذاری، بخشی از فلسفه حقوق به عنوان علم حقوق (یا قضاوت) باشد، ضرورت دارد رویکرد سنتی فلسفی - حقوقی به حقوق که به صورت جانب‌دارانه به نفع حوزه قضاوت و به ضرر حوزه تقنینی بوده است، با رویکرد فلسفه قانونگذاری و نیز شمار زیادی از تحلیل‌های فلسفی بدیل در خصوص منابع دیگر حقوق (فرایندها و محصولات)، تکمیل شود.

۱-۱ فلسفه قانونگذاری به مثابه نظریه قانونگذاری

از نظر واژه‌شناسی، فلسفه قانونگذاری^۵ از قانون^۶ و معرفت عملی، تفکر و حزم و احتیاط^۷ ریشه می‌گیرد و مبین مطالعه و نظریه قانونگذاری است و به علم، نظریه و فن قانونگذاری یا نظریه عقلانی قانونگذاری اطلاق می‌شود. در هر حال، فلسفه قانونگذاری در

۱. به عنوان نمونه در مکزیک، و به نظر من در همه کشورهای اسپانیولی‌زبان و کشورهایی که واجد نظام حقوق مدون هستند، از اصطلاح «فلسفه قانونگذاری»، بیشتر «عمل قضایی» افاده می‌شود تا «علم قضاوت» (Flores, 1998: 1005).

2. Jurisprudence

3. *Divinarum Atque Humanarum Rerum Notitia; Iusti Atque Iniusti Scientia*

4. *ars boni et a equi*

5. *Legisprudence*

6. *Legis/ Lex*

7. *Prudentia*

اصل نظریه قانونگذاری، نظریه‌ای جدید، رویکرد نظری جدید و به‌مثابه موضوع مطالعه نظریه حقوقی تعریف شده است.^۱

چنان‌که گفته شد، فلسفه قانونگذاری نظریه‌ای کاملاً جدید نیست، بلکه دعوت به نوعی نظریه یا رویکرد نظری جدید به حقوق است. واضح است که حقوق و تحلیل حقوقی، در پرتو روش مکمل فلسفه قانونگذاری، نیازمند تغییری عمده در ذهنیت حقوق‌دانان و نظریه‌پردازان حقوقی به فلسفه حقوق است؛ به این معنا که باید دیدگاه قانونگذار در روش‌شناسی‌های فلسفه حقوق لحاظ شود. این تغییر، مستلزم قرار گرفتن دوباره مطالعه یا نظریه قانونگذاری در چارچوب معرفت حقوقی یا قضایی، و بازنگری در بعضی از دوگانه‌های عمده، نظیر تمایز میان قضاوت - قانونگذاری، اعمال (یا یافتن قانون) و ایجاد (یا وضع قانون)، قضاوت - قانونگذاران، دادگاه‌ها - قوای مقننه و نظایر آن است که جدایی ظاهری میان حقوق و سیاست را تقویت می‌کند.^۲

در اینجا باید خاطر نشان کرد که واژه Legislation مبهم است؛ چرا که از یک سو به فرایند تقنینی اطلاق می‌شود و از سوی دیگر به نتیجه آن، یعنی قانون. برای روشن شدن مطلب باید یادآوری کنم که براساس دیدگاهی که تاکنون رایج بوده است، قانونگذاری به‌مثابه یک فرایند امری سیاسی تلقی می‌شده نه حقوقی، و قانون مانند یک فرآورده (فرایند سیاسی) بیشتر امری سیاسی و تا حدی، پیش‌حقوقی توصیف شده است: به این معنا که [در این مرحله] امر سیاسی پیش از آنکه یک مقام حقوقی یا اجرایی برای آن، واژه قانون را به کار گیرد به قانون تبدیل نمی‌شود. این خلأ دست‌کم برای تحلیل‌های حداقل‌گرایان که از نظر حقوقی، قوانین موضوعه را نتیجه قانونگذاری می‌دانند، راه فراری گشوده است، که اقدامات تقنینی را به‌طور گسترده‌ای نادیده بگیرند و مغفول بگذارند. به‌عنوان نمونه، دیوان عالی ایالت وایومینگ ایالات متحده آمریکا، فلسفه قانونگذاری را فلسفه حقوق قانون^۳ تعریف کرده و توضیح می‌دهد که تعیین هدف قانون، برای حل ابهام یک قانون موضوعه مفید است.^۴ در اینجا به‌روشنی، فلسفه قانونگذاری به نظریه

1. Luc J. Witgens, *Ibid.*, 2002a; 2005.

۲. به این مطلب در آخرین بخش از این مقاله ذیل عنوان «مشروطه‌خواهی / قانونگرایی» خواهیم پرداخت.

3. Jurisprudence of Legislation

4. *Board of County Commissioners for Sublette County, Wyoming v. Exxon Mobil Corporation*, 151 WY, 2002.

ایجاد و اعمال قوانین موضوعه تقلیل داده شده است.^۱ علاوه بر این، فلسفه قانونگذاری نه تنها مشتاق آن است که میراث بر اصلی مدخل قانونگذاری و مطالعه حداکثری آن (و قوانین موضوعه) هم از حیث فرایند و هم محصول باشد، بلکه سودای مطالعه قانونگذاران و قوای مقننه را نیز در سر دارد.

نتیجه اینکه، از منظر حقوقی، یک نظریه یا رویکرد نظری جدید به قانون باید بر دو امر تمرکز کند: اول قانونگذاری، شامل خود قانونگذاری و قوانین موضوعه که همه چیز از محصول نهایی گرفته تا کل فرایند تقنینی، و از مفهوم و مراحل اولیه شکل گیری قانون موضوعه گرفته تا تهیه پیش نویس و اجرای آن، و تا مرگ قانون، خواه به سبب لغو صریح آن یا به علت متروک بودن آن به مدت طولانی را دربرگیرد؛ دوم، قانونگذاران و قوای قانونگذاری که از تنظیم انتخاباتی که از رهگذر آن به قانونگذاران به عنوان نمایندگان مردم در کنگره یا پارلمان رأی داده می شود آغاز شده، و با سازمان قانونگذاری در مقیاس بزرگ، کمیسیون ها و کمیته های فرعی امتداد می یابد، و به نظارتی که ممکن است آنها (یا دیگران) به طور قانونی اعمال کنند، ختم می شود.

باید بگویم قانونگذاری در بحران به سر می برد و قانونگذاران و قوای مقننه هر دو با این بحران دست به گریبان اند: از یک سو، بحران در کیفیت و کمیت قانون وجود دارد که یکدیگر را تشدید می کنند. قانون ناقص یا معیوب (کیفیت پایین) یکی از دلایل تورم قانونگذاری^۲ است (افزایش کمیت) و قانونگذاری حجیم و پرشمار (افزایش کمیت)، یکی از دلایل کاهش اعتبار تقنینی (کاهش کیفیت) است. از سوی دیگر نوعی بحران نمایندگی وجود دارد که ماهیت دمکراتیک قانونگذاران را به عنوان نمایندگان مردم و قوای مقننه را به مثابه مجلسی برای شور و مذاکره مخدوش کرده است. اجازه دهید ابتدا به مورد دوم بپردازیم و سپس مورد اول را بررسی کنیم.

۱-۱-۱ فلسفه قانونگذاری به مثابه مطالعه قانونگذاران و قوای مقننه

فلسفه قانونگذاری، نه تنها باید هدف کارکردی قانونگذاران و قوای مقننه، بلکه باید نظام

1. William N. Jr. Eskridge and Frickey, Philip P., *Cases and Materials on Legislation: Statutes and the Creation of Public Policy*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co, 1988.

2. Legislative Inflation

انتخابات مهم و سازمان قانونگذاری را نیز مطالعه کند. براساس جریان اصلی نظریه نمایندگی،^۱ اولاً، قانونگذاران باید آئینه تمام‌نمای حوزه‌های انتخابیه خود و قوای مقننه همچون، مینیاتوری از انتخاب‌کنندگان باشند؛ آنها در واقع انتخاب‌کنندگان را نمایندگی می‌کنند؛ ثانیاً، قانونگذاران به‌عنوان نماینده یا کارگزار انتخاب‌کنندگان، باید آنچه را که حوزه‌های انتخابیه‌شان از آنها مطالبه می‌کنند بدون در نظر گرفتن ترجیحات خود انجام دهند؛ در واقع آنها برای موکلین خود اقدام می‌کنند؛ ثالثاً، قانونگذاران به‌عنوان امین انتخاب‌کنندگان باید به‌طور حرفه‌ای و مستقل از انتخاب‌کنندگان و حتی جدا از اراده آزاد خود عمل کنند؛ یعنی نمایندگان به نیابت از طرف انتخاب‌کنندگان اقدام می‌کنند.

مسئله این است که نمایندگی به امری غیرواقعی تبدیل شده است؛ به این معنا که قانونگذاران و قوای مقننه هیچ‌یک نظرات حوزه‌های انتخابیه خود را منعکس نمی‌کنند و برای آنها یا از طرف آنها اقدام نمی‌کنند. نمایندگی غیرواقعی این نظر را تقویت می‌کند که اقلیت‌ها خارج از فرایند سیاسی قرار گرفته‌اند و تحت استبداد اکثریت^۲ هستند.^۳ بنابراین، برای امکان‌پذیر کردن نمایندگی واقعی به‌منظور انعکاس نظرات شهروندان در زمانی که نمایندگان به نفع و از طرف موکلان اقدام می‌کنند، باید ابتدا نظام انتخابات بررسی گردد چرا که از طریق آن سازمان نمایندگی محقق می‌شود. اگر بنا باشد قوه مقننه آینه تمام‌نمای شهروندان باشد، نظام انتخاباتی آن (خواه اکثریتی،^۴ نسبی^۵ یا تناسبی^۶) برای اینکه با نمایندگی منافع اکثریت و اقلیت هر دو مشروعیت یابد، باید باز باشد و باز باقی بماند و در همان حال، تضمین‌کننده حکمرانی از طریق حکومت ائتلافی باشد.^۷

1. Hanna Fenichel, Pikin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, P. 1.

2. Tyranny of Majority

3. Imer B. Flores, "Democracia y Participación: Consideraciones Sobre La Representación: Consideraciones Sobre La Representación Política" in J. Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999, PP. 204-206.

4. Majority

5. Plurality

6. Proportionality

7. Imer B. Flores, "Gobernabilidad y representatividad hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional" in Hugo A. Concha Cantù (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002.

والدرون ضمن بحثی مشابه، استدلال کرده که اگر قوه قانونگذاری بخواهد آینه تمام‌نمای حوزه‌های انتخابیه باشد، در این صورت هرچه دستگاه قانونگذاری (خواه نام آن مجمع، کنگره یا پارلمان باشد) بزرگ‌تر باشد بهتر است.^۱ از نظر وی، اندازه قوه قانونگذار مهم است و تأثیر مثبتی بر تناسب نسبت نمایندگان به شهروندان و مذاکرات نمایندگان دارد به این معنا که گردهمایی‌های بزرگ نمایندگان، اختلافات آنها را بر ملا می‌کند و باعث ایجاد قانون بهتر می‌شود، زیرا اثری مستقیم بر مذاکرات و رأی آنها دارد. مشهور است که مجالس قانونگذاری عموماً از طریق کمیسیون‌ها و حتی کمیته‌های فرعی خود قادرند کار کنند. به گفته وودرو ویلسون،^۲ «جلسات علنی کنگره جلساتی نمایشی است اما جلسات کمیسیون‌های کنگره جلسات کاری است». اما مسئله در اینجا فراتر از آن است که آیا دادگاه‌ها به هنگام تفسیر ابهامات قوانین موضوعه باید صرفاً مذاکرات صحن علنی را بررسی کنند یا مذاکرات کمیسیون را نیز در نظر گیرند. اگر دادگاه‌ها توجه به مذاکرات کمیسیون‌ها را ضروری تلقی کنند، مسئله قابلیت اعتماد به چنین کمیسیون‌هایی مطرح می‌شود که در این صورت، انتخاب اعضا و ترکیب آنها باید تحت نظارت و بررسی قرار گیرد. تصور می‌شود که کمیسیون‌های بزرگ‌تر احتمالاً بیشتر منافع جامعه را بازتاب می‌دهد و بدین ترتیب مطمئن‌ترند. در واقع کمیسیون‌ها، قوای قانونگذاری در ابعاد کوچک‌ترند. علاوه بر این، بیشتر کارهای کنگره را گروه‌های متخصصان و صاحبان حرف - خواه به‌طور موقت به کار گرفته شده باشند یا به‌طور دائمی - تحت عنوان کارمندان مجلس انجام می‌دهند نه خود نمایندگان. در واقع پارلمان نه تنها بر اطلاعات داخل، بلکه خارج از پارلمان خواه از طریق سفارش تهیه طرح تقنینی، ترتیب دادن جلسات استماع نظرات کارشناسی، یا درخواست بعضی اطلاعات خاص برای بررسی در پارلمان، اتکا می‌کند.

اگر قانونگذاران، کارگزار یا وکیل مردم باشند، در این صورت باید فارغ از ترجیحات خود، آنچه را انجام دهند که حوزه‌های انتخابیه‌شان از آنها می‌خواهد. انتخابات باید در دوره زمانی مشخص و نزدیک به هم برگزار شود. احتمالاً به هر میزان تعداد انتخابات

1. Jeremy, Waldron, Ibid., 1999a, 1999b; Jeremy Wardon, "Large Legislatures", in E. Villanueva (ed.), *Legal and Political Philosophy*, Amsterdam-New York, Rodopi, 2002.

2. Woodrow, Wilson, *Congressional Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, (First Published in 1885), 1981, P. 69.

بیشتر باشد، وفاداری نمایندگان به اراده مردم نیز افزایش می‌یابد. در دموکراسی‌های پارلمانی، دعوت به انتخابات آینده از همین منطق پیروی می‌کند: از مردم خواسته می‌شود که با ریختن رأی به صندوق، عقیده خود را بیان کنند. به همین ترتیب، اگر قانونگذاران امین محسوب می‌شوند باید مستقل از کسانی که نمایندگی‌شان را برعهده دارند عمل کنند زیرا نمایندگان، افرادی حرفه‌ای هستند که می‌دانند چه کاری باید انجام دهند یا دست‌کم برای گرفتن مشورت به چه کسی مراجعه کنند.

موضوعات مطرح در این حوزه متنوع‌اند از جمله مقرراتی که حوزه‌های انتخابیه و نسبت جمعیتی را تعیین می‌کند به‌ویژه آن دسته از قوانینی که تعیین نامناسب این نسبت جمعیتی و دست‌کاری در حوزه‌بندی به‌منظور کسب رأی مجدد را کنترل می‌کند،^۱ نامزدی و انتخابات، سن و دیگر شرایط رأی دادن و انتخاب شدن، دوره‌ها و اجلاس‌های تقنینی، انتخابات مجدد و محدودیت انتخاب شدن بیش از یک بار، قوانینی که به‌منظور کنترل هزینه‌ها در مبارزات سیاسی انتخاباتی وضع شده، رشوه دادن و سایر تلاش‌های ناسالم برای اثر گذاشتن بر فرایند تقنینی، لابی‌گری و سایر ابزارهای مناسب، تنظیم امور ناهماهنگ و ... اصل راهنما این است که دموکراسی تنها یک امر صوری و نمایشی نیست، بلکه امری واقعی و ماهوی است. بنابراین بحث از اینکه چه چیزی در مسیر قانونگذاری قانونی است را نمی‌توان تنها به اینکه چه کسی حق دارد چگونه تصمیم بگیرد تقلیل داد؛ بلکه این امر که «درباره چه چیزی» می‌تواند تصمیم بگیرد نیز اهمیت دارد.^۲

۱-۱-۲ فلسفه قانونگذاری به‌مثابه مطالعه وضع قانون

فلسفه قانونگذاری باید موضوع مورد مطالعه خود را کل فرایند قانونگذاری و محصول نهایی این فرایند قرار دهد تا بتواند هر دو را بهبود بخشد. به تقلید از شافر^۳ باید گفت لازم است نقایص عقلانی‌سازی^۴ را برطرف و هر قدر می‌توانیم، عناصر عقلایی و مناسب را

1. Gerrymandering

2. Luigi Ferrajoli, "Jueces y Política", *Derechos y Libertades*. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas, Vol. IV, No. 7, 1999.

3. Heinz Schäffer, "Rationalisierung der Rechtssetzung" in H. Schäffer (ed.), *Theorie der Rechtssetzung*, Wien, Manz Verlag, 1988.

4. Rationalization

وارد فرایند قانونگذاری کنیم: هیچ نظام حقوقی‌ای کامل نیست و نمی‌تواند باشد، اما می‌تواند تکمیل شود. علاوه بر این، فلسفه قانونگذاری باید به همه مراحل قانوناً اجباری فرایند قانونگذاری توجه کند و مراحل در حال انجام را بررسی و دنبال نماید. در واقع مسائل قانونگذاری نه تنها حقوقی - فنی بلکه سیاسی - ارزشی نیز هست. مورد اخیر، مقوله‌های گسترده‌ای را شامل می‌شود، از قبیل طبقه‌بندی غایات^۱، اهداف^۲ و مقاصد^۳، منافع، اصول و ارزش‌های جامعه و مسائلی از این دست که آیا به‌منظور حل تعارض اجتماعی قبل از وقوع، باید تصمیم تقنینی اتخاذ شود، یا حل آن تعارضات باید بعد از وقوع به قوه مجریه یا قضائیه سپرده شود.^۴

خروجی‌های تقنینی به‌طور کامل قابل پیش‌بینی نیست؛ اما به همین دلیل، بررسی پیشینی آثار احتمالی آن و تحقیق پسینی درباره نتایج ملموس آن، امری مطلوب است. بنابراین فلسفه قانونگذاری باید آثار هنجارهای حقوقی را به‌منظور جلوگیری از آثار نامطلوب و ناخواسته آن در حد امکان، و نیز تصحیح آثار بعدی نامطلوب و ناخواسته آن، پیش و پس از تصویب، مورد مطالعه قرار دهد. به‌علاوه، فلسفه قانونگذاری باید با نقد عوامل متعدد آنچه «تورم قانونگذاری»^۵ و افت کیفیت قانونگذاری^۶ نامیده می‌شود، قانونگذاری را ارتقا بخشد. توضیح اینکه تورم قانونگذاری مترادف است با افزایش کمیت قانون؛ منظور از کمیت، مقدار، شمار و دامنه است نه کوتاه یا بلندی آن. بنابراین قانون بیشتر به‌معنای افزایش کمیت آن است؛ یعنی مقدار یا شمار اجزای قانون و دامنه موضوعاتی که قانون آنها را پوشش می‌دهد زیاد است. مقصود، بلندی یا کوتاهی یک قانون موضوعه خاص نیست که امری متفاوت بوده و به کیفیت قانون مربوط است که موضوعی فرعی محسوب می‌شود.^۷ اصطلاح دوم یعنی افت کیفیت قانونگذاری ناظر به

1. Ends

2. Goals

3. Purposes

4. Eugenio, Bulygin, Teoría y técnica de la legislación, *Arbor*, Vol. CXXXVI, No. 533, 1990.

5. Legislative Inflation

6. Legislative Deflation

۷. گرچه اندازه (Size) کیفیتی قابل اندازه‌گیری است، اما اینکه یک قانون موضوعه بلند می‌باشد یا کوتاه، بزرگ است یا کوچک، موضوعی است که بیش از کمیت به کیفیت مربوط می‌باشد: کیفیت تا جایی که مطابق یک قاعده کلی، اندازه مهم نباشد، بر آن اولویت دارد. قانون خوب - سوازی از اندازه، دارای اولویت است. تنها به‌طور استثنایی وقتی دو قانون به یک ←

کیفیت است که مساوی با ارزش و اهمیت می‌باشد. بنابراین قانون بد معادل با کاهش کیفیت است، یعنی کاهش ارزش و اهمیت قانون.

از این رو افزایش بیش از اندازه قانون^۱ و تولید انبوه هنجارهای قانونی (و اصلاحات بی‌پایان آن) بر این باور حقوقی مشکوک استوار است که قانون نمایانگر واقعیت است؛ قانون واقعیت را تغییر می‌دهد یا آن را در تسخیر خود درمی‌آورد، خواه با یک قانون یا اصلاح قانونی کهنه، یا صرفاً با جایگزین کردن آن که در غیر این صورت آن ایرادات و نقایص را در خود نگه می‌دارد. در همان حال که افزایش کمیت قانون توصیه نمی‌شود، اما این امر به یکی از ویژگی‌های متداول دموکراسی‌ها تبدیل شده است. به‌ویژه هنگامی که دموکراسی به یک امر عادی تبدیل می‌شود، انتظار جامعه از حکومت افزایش می‌یابد اما توانایی حکومت برای ارائه راه‌حل مؤثر، کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر، افزایش تقاضا برای کمیت که موجب تورم تقنینی می‌شود، باعث دامن زدن به کاهش کیفیت می‌شود و نتیجه آن، قوانین ضعیف از لحاظ کیفی است.^۲

واقعیت این است که میان کمیت و کیفیت که هر دو در بروز قوانین زیاد و ناقص نقش دارند رابطه‌ای مستقیم وجود دارد. برای نمونه، قانون زیاد و اضافی به مشکلات کیفیتی مختلف نظیر ناسازگاری نشئت گرفته از وجود قوانین متعارض، متناقض و زائد منجر می‌شود؛ همچنین ناسازگاری قانون در طول زمان ناشی از میل به داشتن قوانین قطعی و ثابت به جای قوانین متغیر است و عدم تطابق واقعیت با آنچه در قواعد وجود دارد و روی کاغذ نوشته شده، عواملی هستند که مانع از اعمال و رعایت قوانین از سوی حاکمان و شهروندان می‌شوند، یعنی حکمرانی بر اساس قواعد در یک حکومت مبتنی بر قانون ممتنع می‌شود.

باید افزود قوه قانونگذاری عالی خود نباید در این خصوص عامل ناهماهنگی باشد

→ اندازه خوب یا به یک اندازه بد هستند، اندازه اهمیت می‌یابد. به مثال سوین‌انگ (66-67: 2002) در دو وضعیت متفاوت توجه کنید: قانون اول طولانی اما شامل تعاریف قانونی جزئی است. قانون دوم کوتاه اما به صورت مبهم و با پیش‌داوری ارزشی تهیه شده است. قاعدتاً قانون اول بر قانون دوم رجحان دارد. اما این ترجیح به دلیل اندازه قانون نیست، بلکه در اینجا به دلیل این واقعیت است که تفصیل، خوب است و اختصار، بد. به همین ترتیب فرض کنید که ما به تهیه پیش‌نویس دو قانون در یک موضوع قادر باشیم که هر دو در ماهیت خوب هستند اما یکی مفصل‌تر و بزرگ‌تر، و دیگری مختصرتر و کوچک‌تر. علی‌القاعده دومی بر اولی رجحان دارد: یعنی قانون خوب و مختصر، بر قانون خوب و طولانی مرجح است.

1. Legislation Hypertrophy

2. Imer B. Flores, "Crisis, Fortalecimiento y Valores de la Democracia", en José Antonio Aguilar Rivera et al., *Los Valores de la Democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

زیرا اوست که متولی اصلی امر قانونگذاری است. چنان که فولر در عبارات زیر یادآور می‌شود: ^۱ «درواقع، بسیاری از مهلک‌ترین خطاها علیه تمامیت و کمال قانون، ^۲ نه از سوی مقامات رسمی در سطوح پایین سلسله‌مراتب قدرت، بلکه از خود قانونگذار ناشی می‌شود. فهرست خطاهای قانونگذار مفصل است که شامل قوانین مبهم و متناقض، تغییر قوانین به صورت ناگهانی و به‌منظور عبور از فشارهای سیاسی، الزام‌های قانونی غامض که در لابه‌لای مجموعه قوانین مخفی شده است و هزار و یک روش نگارش مبهم قانونی که قرار است منبع اصلی نظم اجتماعی باشد».

در میان خطاهای جدی قانونگذار، فولر فهرستی به این شرح ارائه می‌کند: «تصویب قوانین (یا حفظ آنها در مجموعه قوانین) که به‌هیچ‌وجه بنا نیست اجرا شود» و «تصویب قوانینی که قرار است فقط در موارد خاصی اجرا شود». ^۳ واضح است که مسئله تورم تقنینی بیشتر مسئله‌ای سیاسی است تا حقوقی یا فنی، چرا که به اراده سیاسی وابسته است و می‌توان آن را با نوعی خودتنظیمی [ازسوی مقنن] کنترل کرد. با این حال، فلسفه قانونگذاری، سهم عمده‌ای در ارتقای کیفیت قانون و تبعیت از اصول حقوقی مانند سازگاری، تداوم و انطباق دارد. به‌منظور جلوگیری از رفتار غیرمسئولانه در وضع قانون و پرهیز از پیچیده کردن آن، لازم است تصویب قوانین اضافی و زیاد که کیفیت قانون را از میان می‌برد با ایجاد ممنوعیت‌هایی که قدرت قوه مقننه را کاهش می‌دهد مانند ممنوع کردن اصلاح قانون قبل از دوره زمانی معین یا صدور این اجازه تنها در صورتی که اصلاح قانون قبلاً توجیه شود یا برقراری حدنصاب فوق‌العاده تحت کنترل درآید. همچنین لازم است 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؛ همچنین باید پرداختن به مسائل پیچیده به‌طور مستقیم در متن قانون موضوعه محدود شود و به این مسائل به‌طور غیرمستقیم، از طریق متون پیش‌قانونگذاری، ^۴ مانند

1. Lon L. Fuller, *Ibid.*, 1968, PP. 40-41.

2. Integrity of the Law

3. *Ibid.*, PP. 41-42.

4. *Travaux Préparatoires*

گزارش‌های توجیهی، پرداخته شود یا حتی پاسخ به آنها به رویه قضایی محول شود. از سوی دیگر معیارهای ضعیف و بی کیفیت تقنینی، به قاعده‌ای عمومی بدل گردیده و به ایجاد تورم قانون و ضعف کیفیت قانون منجر شده است. واضح است که مشکل فقط سیاسی نیست بلکه حقوقی و فنی نیز هست. به تقلید از انگ باید گفت مشکلات و نقایص قانون عبارت‌اند از: ۱. ماهوی؛ ۲. فنی؛ ۳. ابزاری.^۱ نقایص ماهوی ناشی از دغدغه‌های اخلاقی یا سیاسی یعنی منصفانه یا عادلانه نبودن قانون و از این قبیل است. نقایص دسته دوم ناظر بر ملاحظات زبانی و منطقی است به این معنا که قوانین غیرمنسجم^۲ و ناسازگار^۳ را مورد توجه قرار می‌دهد.^۴ و در نهایت دسته آخر که انطباق وسایل با اهداف تقنینی را بررسی می‌کند، یعنی ناظر به قوانین، بی‌نتیجه، بی‌اثر و ناکارآمد است.

با توجه به اینکه قانون ناقص و معیوب موجب تورم تقنینی است راه‌حل این مشکل، نه وضع قانون بیشتر، بلکه وضع قانون بهتر است. به نظر می‌رسد گام اول برای غنی کردن کیفیت قانون، داشتن چک‌لیست و مجموعه‌ای از پرسش‌هاست که وجود معیارهایی حداقلی را بررسی می‌کند. این چک‌لیست از سؤالات درباره مسائلی مانند مناسب بودن یا ضرورت داشتن قانون آغاز، و به مهم و اساسی بودن اهداف مورد نظر مقنن، که شامل تحلیلی از کفایت نظام‌مندی آن و رعایت سلسله‌مراتب قانون، توانایی آن برای اثربخشی و موفقیت قانون، قابل قبول بودن و پیش‌بینی‌پذیری قانون برای مردم و بررسی انتقادی پسینی و پیشینی^۵ علل و اسباب قانونگذاری، ختم می‌شود.

در این باره، لارس دی. اریکسون معتقد است: «قانونگذار باید تصمیم تقنینی خود را براساس تحلیل‌های جزئی از عواقبی که یک تصمیم تقنینی در آینده به بار خواهد آورد

1. Svein Eng, "Legislative Inflation and the Quality of Law" in Luc J. Wintensd (ed.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford-Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002, PP. 68-78.

2. Incoherent

3. Inconsistent

۴. این گونه‌شناسی عبارت است از الف) زبان‌شناسانه مانند مفاهیم، تعاریف و واژه‌های مبهم و ناروشن؛ ب) منطقی - نظام‌مند؛ مانند تضادها، تناقض‌ها و اطناب‌ها و نیز خلأها؛ ج) منطقی - دینامیکی: تضادهای هنجاری قواعد و تساقط اصول (Flores, 1995).

5. *Ex ante* and *Ex post*

بنا کند. قانونگذار باید توانایی پیش‌بینی آثار تصمیمات خود را داشته باشد^۱ علاوه‌بر این، از آنجاکه اصول قانونگذاری «خوب»، متضمن بررسی انتقادی دائم فرایند قانونگذاری و نیز محصول نهایی این فرایند است، بعضی ابعاد که ناگزیر به بهبود کیفیت لوایح در کل فرایند قانونگذاری منجر می‌شود باید مورد تصریح قرار گیرد:

مرحله پیش‌قانونگذاری:^۲ مشتمل است بر تهیه پیش‌نویس و آماده کردن خلاصه‌ای از اطلاعات در مورد مسئله و راه‌حل پیشنهادی، همراه با تحلیلی از مزایای آن در مقایسه با دیگر گزینه‌ها و هزینه‌ها. پیش‌نویس اولیه باید روشن، دقیق و بدون مفاهیم، تعاریف و اصلاحات مبهم و غیردقیق باشد.^۳ همچنین باید منسجم، سازگار و خالی از تضاد، تناقض و حشو باشد. علاوه‌بر این، قانون باید فاقد خلأها یا تعارض‌های هنجاری قواعد و تعارض اصول با یکدیگر باشد و نیز دارای تناسب بوده و از انتخاب ابزار نامتناسب با اهداف، پرهیز کند.

مرحله قانونگذاری: مشتمل است بر برگزاری جلسات استماع نظرات کارشناسی، ایجاد کمیسیون‌های ویژه (و اگر ضرورت داشته باشد کمیته‌های فرعی)، برگزاری نوعی مباحث مقدماتی درون کمیسیون‌ها، ارائه توصیه‌هایی در ضمن گزارش‌های کمیسیونی و حتی تعیین طول مدت مذاکرات به‌منظور پرهیز از سخنرانی‌های طولانی - که برای به تأخیر انداختن تصویب قانون و برقراری امکان اصلاح لایحه در صحن مجلس انجام می‌شود - با اعلام اینکه لایحه برای پرهیز از اضافه کردن متمم به آن، لایحه‌ای بسته^۴ است، و در نهایت بحث و تصویب لایحه پس از شور و مذاکره همراه با تأمل و صداقت.^۵

مرحله پس‌قانونگذاری:^۶ شامل مرحله تأیید یا تنفیذ مصوبه، بلافاصله پس از تأیید آن در

1. Lars D. Eriksson, "Making Society Through Legislation" in J. Wintgens (ed.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford-Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002.

2. Pre-Legislative

۳. همانندسازی یا استاندارد کردن تعاریف قانونی در قوانین موضوعه، و به‌طور کلی در نظام قانونی یا دست‌کم در بخشی از آن، مناسب و مطلوب به‌نظر می‌رسد.

4. Close-Rule

۵. در این خصوص، جریان اصلی فرایند قانونگذاری که عبارت است از مذاکره و به دنبال آن تصویب قانون، مرحله مذاکره و رایزنی، تا آنجا که به این سؤال مربوط است محوریت دارد و باید داشته باشد: آیا وجود یا عدم وجود مرحله مذاکره و رایزنی، باید تأثیری در تصمیم دادگاه از حیث انطباق قانون موضوعه با قانون اساسی (قانونی بودن) داشته باشد یا خیر؟ (Eskridge and Frickey, 1988: 336).

6. Post-Legislative

پارلمان و قبل از تبدیل آن به قانون لازم‌الاجرا از سوی قوه مجریه یعنی دستگاهی که می‌تواند آن را تصویب یا وتو کند، و یا حتی رد یا تنفیذ مصوبه از سوی یک دیوان قضایی که باید انسجام، سازگاری و نیز مطابقت آن با قانون اساسی (یا قانونی بودن) را مورد بررسی قرار دهد و مانند اینها. علاوه بر این، گرچه انتشار قانون به‌خودی‌خود به افزایش کیفیت قانون منجر نمی‌شود، اما ارتقای آگاهی و افزایش تبعیت مردم از قانون را موجب می‌شود. وجود دوره‌ای زمانی میان تصویب تا لازم‌الاجرا شدن قانون،^۱ ابزار مناسبی برای دستیابی به این هدف است که شهروندان، مقامات و مجریان قانون، از وجود قانون و اصلاحات وارد بر آن آگاه شوند. وجود این دوره زمانی، باید قاعده باشد و قوانینی که بلافاصله لازم‌الاجرا می‌شوند یا قوانینی که اثر آنها به گذشته تسری می‌یابد، باید استثنایی بر این قاعده شمرده شود. به‌هرحال، با توجه به استفاده از مواد تبصره‌ای^۲ و دستورالعمل‌های موقتی،^۳ لازم است به‌منظور پرهیز از سوءاستفاده از آنها، به‌صورت محدود استفاده شود و نیز در صورت استفاده از دستورالعمل‌های موقتی با توجه به اینکه در عمل اثری دائمی دارند، از آنها در متن اصلی قانون استفاده شود.

می‌توان گفت فلسفه قانونگذاری مستلزم و متضمن نوعی رویکرد ارزیابی اطلاعات - محور و بین‌رشته‌ای است به این معنا که باید از اقتصاد، اخلاق، داده‌پردازی، منطق، سیاست و نظایر آن کمک گیرد تا از عقلانیت قانون از حیث درستی استفاده از روش‌شناسی علمی و میزان کارآمدی فرایند قانونی و محصول نهایی آن اطمینان حاصل کند.

هنریش وینتر در جست‌وجوی مدل بحث و رایزنی فرایند قانونگذاری و ارزیابی نظام‌مند قانون^۴ می‌نامد می‌گوید: «کیفیت یک قانون که طی فرایندی تقنینی تولید می‌شود، وقتی ارتقا می‌یابد که اطلاعات قابل اتکا از شرایطی که یک قانون باید در آن شرایط عمل کند در دسترس باشد ... ارزیابی به ارزش فرایند تقنینی می‌افزاید، چرا که پیش‌فرض‌هایی را که یک قانون براساس آنها استوار است مورد بررسی و آزمون قرار می‌دهد، و امکان ارزیابی اطلاعات مربوط به کارکرد قانون و شرایطی که بر عملکرد آن تأثیر می‌گذارد را برای قانونگذار فراهم می‌کند. این اطلاعات فرایند قانونگذاری را

1. *Vacatio Legis*/"Legisvacancy"

2. Derogatory Clauses

3. Transitory Directives

4. Forum Model of the Legislative Process and Systematic Evaluation of Legislation

تشریح کرده و به کیفیت مباحثات درباره قانونگذاری [و همچنین خود قانون] کمک می‌کند.^۱

همچنین، به‌عنوان نمونه، ویم ورمنس از پردازش قانونگذاری^۲ سخن می‌گوید؛ به این معنا که استفاده از داده‌پردازی اطلاعات در فرایند قانونگذاری به‌طور کمی در تهیه پیش‌نویس قانون به‌معنای خاص، عقلانیت قانون را افزایش می‌دهد. این امر نه صرفاً به‌دلیل تهیه اطلاعات مورد نیاز در فرایند قانونگذاری، بلکه به‌دلیل انتخاب نوعی هوش مصنوعی برای حل مسائلی است که مبتنی بر اطلاعات تهیه شده است و به تهیه پیش‌نویس قانون ارتباط دارد. به این منظور ورمنس نظام طراحی و مشاوره تقنینی^۳ را ارائه داده است که از نوعی چک‌لیست براساس اصول راهنمای دولتی برای تهیه پیش‌نویس قانون در هلند استفاده می‌کند.^۴

۱-۲ عقلانیت قانون: صوری^۵ در مقابل ماهوی^۶

ایده ایجاد و اعمال عقلایی قانون یا ابتدای آن بر خرد و انطباق آن بر عقلانیت شکلی چیز تازه‌ای نیست و می‌توان پیشینه آن را تا دوره تدوین مجموعه قوانین بزرگ (کد) و این سخن مشهور که قانون مدون (کد) به‌کار بردن محض خرد است دنبال کرد. این ایده به‌طور عام در شکل‌گرایی حقوقی، و به‌طور خاص با طبقه‌بندی مشهور وبر^۷ از انواع سلطه و طبقه‌بندی انواع اندیشه حقوقی به اوج خود می‌رسد:^۸

1. Heinrich Winter, "The Forum Model in Evaluation of Legislation" in Luc J. Wintgens (ed.), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford-Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002, PP. 146-148.

2. Legimatic

3. Legislative Design and Advisory System (LEDA)

4. W. Voermans, "Rationality in Legislation by Employing Informatic", in L. J. Wintgens(ed), *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Hart Publishing, Oxford, 2002.

5. Formal

6. Substantial

۷. سه نوع متمایز عبارت‌اند از: سنتی، کاریزماتیک و قانونی. قسم اخیر از بنیان‌هایی عقلایی برخوردار است و براساس باور به قانونی بودن قواعد مصوب و حقانی بودن مقاماتی است که به‌موجب این قواعد به مناصب حکومتی برکشیده شده‌اند تا فرمان صادر کنند.

8. Max Weber, *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*, New York, Bedminster Press, (First published in 1922), 1968, PP. 212, 656-657.

ایجاد قانون^۱ و کشف^۲ آن هر دو می‌تواند عقلانی یا غیرعقلانی باشد. هنگامی که در قانونگذاری یا کشف قانون از ابزاری استفاده شود که در کنترل خرد نباشد، مانند توسل به الهام‌های غیبی یا مشابه آن که از لحاظ صوری، غیرعقلانی هستند، یا هر قدر تصمیمات تحت تأثیر عواملی انضمامی^۳ یک مورد خاص باشد به طوری که نه براساس هنجارهای کلی بلکه براساس اخلاق، احساسات یا سیاست در آن مورد خاص، اتخاذ شود، قانونگذاری یا کشف قانون به لحاظ ماهوی غیرعقلانی‌تر است. وضع یا کشف عقلانی قانون ممکن است صوری باشد یا ماهوی. همه قوانین شکلی دست‌کم از لحاظ صوری نسبتاً قوانینی عقلانی هستند؛ اما قانون شکلی تا حدی که خصوصیات کلی روشنی را در خود داشته باشد، چه در موضوعات ماهوی و چه صوری، عقلانی شمرده می‌شود. این شکل‌گرایی را می‌توان به دو نوع تقسیم کرد: ممکن است ویژگی‌های قانونی مربوطه، دارای طبیعت عینی و خارجی^۴ باشد به این معنا که آنها را می‌توان به‌عنوان داده‌های محسوس درک کرد.

پذیرش اوصاف خارجی واقعیت‌های بیرونی، مانند ادای کلماتی خاص، امضا کردن یا انجام یک عمل نمادین خاص که دارای معنای معین است، بیانگر دقیق‌ترین نوع شکل‌گرایی قانونی است. نوع دیگر قانون شکلی جایی است که خصوصیات مربوط به واقعیت از طریق تحلیل منطقی^۵ معنا نشان داده می‌شود و بر این اساس، مفاهیم حقوقی مشخص در قالب قواعد بسیار انتزاعی، صورت‌بندی و اعمال می‌شود. این فرایند عقلانیت منطقی^۶ اهمیت عناصر خارجی را کاهش می‌دهد و زبری شکل‌گرایی انضمامی^۷ را منعطف می‌کند. اما تقابل [عقلانیت شکلی] با عقلانیت ماهوی، شدیدتر است؛ چرا که این نوع عقلانیت بدان معناست که تصمیم‌گیری درباره مسائل حقوقی تحت تأثیر هنجارهایی متفاوت از آنهایی باشد که با تعمیم منطقی^۸ تفاسیر انتزاعی از معنا به دست

-
1. Law Making
 2. Law Finding
 3. Concrete Factors
 4. Tangible Nature
 5. Logical Analysis
 6. Logical Rationality
 7. Concrete Formalism
 8. Logical Generalization

می‌آید. هنجارهایی که عقلانیت ماهوی با آنها سازگاری بیشتری دارد عبارت‌اند از اوامر اخلاقی، قواعد سودانگاران و مبتنی بر مصلحت و اصول سیاسی، که همه آنها از شکل‌گرایی انواع ویژگی‌های بیرونی و نیز ویژگی‌هایی که در انتزاع منطقی استفاده می‌شود فاصله می‌گیرند. اما رویکرد خاص حرفه‌ای، حقوقی و انتزاعی به قانون در معنای مدرن تنها در معیاری امکان‌پذیر است که طی آن قانون ویژگی شکلی دارد. مادامی که شکل‌گرایی مطلق مبتنی بر داده‌های به‌دست آمده از طریق حس غلبه داشته باشد این نوع شکل‌گرایی در مغالطه^۱ غوطه‌ور است. فقط آن نوع روش انتزاعی که تفسیر منطقی معنا را به کار می‌گیرد اجرای نظام‌مند این وظیفه را امکان‌پذیر می‌سازد یعنی تدوین و عقلایی کردن انواع متعدد قواعد با ابزارهای منطقی می‌دهد که در یک مجموعه پیچیده از گزاره‌های قانونی انتزاعی دروناً سازگار که از نظر حقوقی معتبر شناخته می‌شود».

به‌طور خلاصه، اگر ایجاد قانون یا کشف آن، عقلانی، غیرعقلانی، صوری یا ماهوی باشد، در این صورت نتیجه این است که قانون یا الف) غیرعقلانی صوری،^۲ ب) غیرعقلانی ماهوی،^۳ ج) یا عقلانی صوری،^۴ و د) عقلانی ماهوی^۵ می‌تواند باشد. به‌علاوه، قانون عقلانی صوری ممکن است صوری به معنای بیرونی^۶ آن یا منطقی یا درونی^۷ باشد. و بر، عقلانیت را بر عدم عقلانیت، صوری را بر ماهوی و منطقی (یا درونی) را بر بیرونی ترجیح می‌دهد و بنابراین از نظر او عقلانیت صوری - منطقی^۸ بر دیگر اشکال تفوق دارد. آنچه مبهم باقی می‌ماند اینکه چرا او گزینه عقلانیت ماهوی را رد می‌کند؟ مبنای اصلی عدم پذیرش این نوع عقلانیت، ساده به نظر می‌رسد. این گزینه، فاقد عقلانیت صوری - منطقی است؛ چرا که عقلانیت ماهوی تحت تأثیر هنجارهایی است که از طریق تعمیم منطقی تفاسیر انتزاعی معانی به‌دست نمی‌آید و به این دلیل که، رویکرد

-
1. Casuistry
 2. Formally Irrational
 3. Substantive Irrational
 4. Formally Rational
 5. Substantively Rational
 6. Extrinsic
 7. Intrinsic
 8. Logical-formal Rationality

ناب حرفه‌ای، حقوقی و انتزاعی به قانون در معنای مدرن، فقط در روشی ممکن است که قانون دارای عقلانیت صوری باشد.

دغدغه اصلی ما یافتن اشکال محتمل عقلانیت ماهوی است و اینکه چه نوعی از آن با قانون قابل جمع است. اما در وهله اول، باید انتقاد خود را از عقلانیت صوری - منطقی کامل کنیم. این قرائت بی‌مقدار و کم‌مایه از عقلانیت قانونی، فقدان نظریه قانونگذاری را تقویت می‌کند. اگر وضع قانون را از عقلانیت قانونی کنار بگذاریم، تنها چیزی که باقی می‌ماند، اعمال قانون یعنی قضاوت است. بدین‌منظور بهتر است دوباره نظر و بر را نقل کنیم: ^۱ «علم حقوق امروزی، حداقل در اشکالی که به بالاترین حد از عقلانیت روشمندان و منطقی رسیده است یعنی عملی که حاصل حقوق نوشته حقوق‌دانان رومی^۲ است حاصل پنج فرضیه است: اول، هر تصمیم قانونی انضمامی باید اعمال یک گزاره قانونی انتزاعی بر یک واقعیت بیرونی عینی باشد. دوم اینکه بتوان در هر مورد معین [مشابه] این تصمیم را از گزاره‌های قانونی انتزاعی به روش منطقی قانونی استخراج کرد. سوم اینکه، قانون بایستی واقعاً یا مجازاً یک نظام فاقد خلأ از گزاره‌های قانونی را ایجاد کند، یا حداقل چنان وانمود شود گو اینکه نظام قانونی یک نظام فاقد خلأ^۳ است. چهارم هر آنچه را نتوان از نظر قانونی به‌طور عقلایی تفسیر کرد فاقد اهمیت قانونی تلقی می‌شود و پنجم اینکه هر عمل اجتماعی انسان باید یا با اعمال یا اجرای احکام قانونی یا نقض آنها در ذهن مجسم شود زیرا فاقد خلأ بودن نظام قانونی باید به بی‌خلأ بودن نظام قانونی حاکم بر همه رفتارهای اجتماعی منجر شود».

و بر در عبارات یاد شده، عقلانیت قانونی را به‌صورت نوعی عقلانیت صوری - منطقی توصیف می‌کند که واجد این ویژگی‌هاست: ۱. اعمال گزاره قانونی انتزاعی بر واقعیت عینی؛ ۲. استنتاج (قیاس) هر مورد خاص از این گزاره‌های انتزاعی قانونی؛ ۳. نظامی بدون خلأ از گزاره‌های قانونی؛ ۴. نظامی بر مبنای تفسیر استنباطی^۴؛ و ۵. نظم‌بخشی قانونی بدون خلأ به همه رفتارهای اجتماعی. همه اینها عقلانیت قانونی مختصری را

1. Max Weber, Ibid.
 2. Pandectists
 3. Gapless System
 4. Construal Interpretation

تشکیل می‌دهند که عقلانیت صوری - منطقی نامیده می‌شود و حتی بدتر از آن تشکیل‌دهنده نوع ابتر از این نوع عقلانیت است که منحصرأ بر اجرای قانون به شیوه تفسیر استنباطی، استنتاج و (قیاس) و اعمال گزاره‌های قانونی انتزاعی بر واقعیت‌های مشخص در عالم خارج یا یک نظام حقوقی فاقد خلأ مجازی که یک نظم قانونی فاقد خلأ را برای هرگونه رفتار اجتماعی ایجاد می‌کند تمرکز می‌کند.

با ظهور مجدد نظریه‌های حقوقی استدلالی، رویکرد به عقلانیت قانونی، نه صرفاً منطقی، بلکه زبانی^۱ و گفت‌وگویی است.^۲ قانون نیازمند موجه‌سازی درونی - صوری^۳ و بیرونی - ماهوی^۴ است.^۵ به همین ترتیب، مانوئل آتینزا نظریه معیار^۶ در استدلال حقوقی را، بر این اساس که صرفاً تمایل دارد بر قضاوت به‌عنوان فرایند اجرای قانون تمرکز کند، مورد نقد قرار داده است، درحالی‌که درواقع استدلال حقوقی^۷ در قانونگذاری به‌مثابه فرایند ایجاد قانون نیز نقش اساسی ایفا می‌کند.^۸

بنابر نظر هنری ام هارت و آلبرت ام ساکس: «قانون کاری انجام می‌دهد و درواقع فعالیتی هدفمند و تلاشی آگاهانه برای حل مسائل اساسی زندگی اجتماعی است».^۹ براساس دیدگاه آنها درباره فرایند قانونی، قوانین موضوعه که به‌عنوان عملی هدفمند،

1. Rhetorical

2. Eveline T. Feteris, *Fundamentals of Legal Argumentation. A Survey of Theories on the Justification of Judicial Decisions*, Dordrecht-Boston-London, Kluwer Academic Publishers, 1999, PP. 15-19.

3. Internal-Formal

4. External-Sustantial

۵. آلبرت کالزامیگلیا (Calsamiglia) بین عقلانیت پارامتریک (Parametric) و استراتژیک (Strategic) قائل به تمایز می‌شود. درحالی‌که در اولی هنجارها تنها متغیری هستند که کفایت می‌کند، در دومی هنجارها و عواقبی که آنها به بار می‌آورند با یکدیگر در تعامل هستند و دائماً یکدیگر را تعریف و بازتعریف می‌کنند. او همچنین استدلال می‌کند که عقلانیت در قانون و حقوق، نه فقط عقلانیت پارامتریک، بلکه بیشتر عقلانیت استراتژیک است (Calsamiglia, 1989: 124-125, 142). چنان‌که اریکسون خاطر نشان کرده است، انسجام و سازگاری قانون مسئله اساسی قانونگذار نیست. وظیفه اصلی قانونگذار، تولید قوانینی است که عواقب آن با اهداف در نظر گرفته شده منطبق باشد (Erikson, Ibid.: 47).

6. Standard Theory

7. Legal Argumentation

8. Atienza, Manuel (1990), "Para una teoria de la argumentación jurídica" *Doxa*, No. 8.

9. Henry M., Hart and Albert M., Sacks, *The Legal Process: Basic Problems in the Making and Application of Law*, (Unpublished Manuscript Tent (ed.), 1958), 1958, P. 166.

برای رسیدن به یک مقصد معین طراحی شده است، به همان اندازه آرای قضایی، منبع حقوق به شمار می‌رود و لازم است مانند آنها موجه‌سازی شود. بنابراین، عقلانیت قانونی به همان اندازه که در قضاوت اهمیت دارد در قانونگذاری نیز مهم است. موجه‌سازی آرای قضایی به همان اندازه اهمیت دارد که موجه‌سازی تصمیمات تقنینی؛ یعنی موجه‌سازی خود قاعده؛ و نیز ضمانت اجراهای مرتبط آنها اعم از منفی یا مثبت، فزاینده یا کاهنده؛ غایات، اهداف و مقاصد و نیز منافع، اصول و ارزش‌ها دارای اهمیت است. حصول اطمینان از اینکه عقلانیت قانونی برای قانونگذاری ضروری و مهم است، بدین معنا نیست که عقلانیت قانونگذاری چیزی متفاوت از عقلانیت قضاوت است (چنان که دیگر نویسندگان معتقدند). به‌عنوان نمونه، توری معتقد است: «عقلانیت قانونگذاری باید با معیارهایی متفاوت از عقلانیت قضاوت و علم حقوق ارزیابی شود».^۱ برعکس، به نظر می‌رسد قانونگذاری برای اینکه از نقطه‌نظر حقوقی، عقلانی شمرده شود، نیازمند معیارهایی متفاوت از آنچه که برای سایر فرایندهای قانونی، مانند قضاوت به کار می‌رود، نیست. ما با نظریه آتینزا^۲ موافق هستیم که استدلال می‌کند حداقل پنج مدل مختلف عقلانیت در استدلال حقوقی وجود دارد که می‌تواند بر قانونگذاری اعمال شود: عقلانیت زبانی^۳ (عقلانیت اول)، عقلانیت صوری - قانونی^۴ (عقلانیت دوم)، عقلانیت عمل‌گرایانه^۵ (عقلانیت سوم)، عقلانیت غایت‌مدارانه^۶ (عقلانیت چهارم)، و عقلانیت اخلاقی^۷ (عقلانیت پنجم). هیچ‌یک از اینها دیگری را نفی نمی‌کند یا متضمن دیگری نیست بلکه همه آنها می‌توانند در نوعی عقلانیت حقوقی فراگیر قضایی یا قانونگذاری و در همه فرایندهای قانونی گنجانده شود.

1. Kaarlo Tuori, "Legislation Between Politics and law" in Luc J. Wintgensced, *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford-Portland, Oregon, Hart Publishing, 2002b.

2. Manuel Atienza, "Sociología Jurídica y ciencia de la legislación", in R. Bergalli (coord.), *El Derecho y us Realidades. Investigación y Enseñanza de la Sociología Jurídica*, Barcelona, PPU, 1989a; Manuel Atienza, "Contribución a la teoría de la legislación", *Doxa*, No. 6, 1989b; Manuel Atienza, *Contribución a la teoría de la legislación*, Madrid, Tecnos, 1997a.

3. Linguistic Rationality

4. Legal-Formal Rationality

5. Pragmatic Rationality

6. Teleological Rationality

7. Ethical Rationality

علاوه بر این، برخی تمایزها مفید به نظر می‌رسد: اولاً، در حالی که عقلانیت نوع اول و چهارم شبیه یکدیگر است، به این معنا که آنها در مفهوم عقلانیت ابزاری^۱ (در معنای موسع) یعنی در تناسب ابزارها و اهداف شبیه یکدیگرند، اما این امر در خصوص عقلانیت نوع پنجم صادق نیست؛ زیرا متضمن عقلانیت اخلاقی^۲ برای توجیه اخلاقی ابزارها و اهداف است. ثانیاً، گرچه عقلانیت اول و چهارم عقلانیت‌های ابزاری است (در معنای موسع)، اما عقلانیت اول و دوم، عقلانیت درونی یا فنی^۳ را ضروری می‌دانند که هدفش حفظ انسجام درونی و سازگاری منطقی قانون است (هم از حیث زبانی و هم شکلی - قانونی به عنوان عقلانیت تکلیف‌مدار^۴)، و عقلانیت سوم و چهارم که به ضرورت عقلانیت بیرونی یا ابزاری (در معنای مضیق) اشاره دارد که در سودای دستیابی به نوعی کارآمدی، اثرگذاری و نتیجه‌بخشی بیرونی ذیل عنوان عقلانیت نتیجه‌گرا^۵ است. ثالثاً، اگرچه عقلانیت سوم و چهارم، بیرونی یا ابزاری محسوب می‌شوند (در معنای مضیق) که متضمن برقراری نوعی انطباق میان ابزارها و اهداف است، اما عقلانیت سوم متضمن اجرا و رعایت کارآمدی عمل‌گرایانه و عقلانیت چهارم از حیث غایت‌شناسانه در پی تحقق مؤثر اهداف و حتی دستیابی به کارآمدی با حداقل هزینه ممکن است. رابعاً، عقلانیت نوع اول و دوم، نماینده عقلانیت دگماتیک سنتی و صوری^۶ است و عقلانیت سوم و پنجم، نماد عقلانیت غیرسنتی - دگماتیک و ماهوی^۷ است. خامساً، عقلانیت سوم و پنجم دربردارنده عقلانیت ماهوی، عقلانیت سوم و چهارم بیانگر عقلانیت ماهوی بیرونی هنجارها و پیامدهای آن و عقلانیت پنجم بیانگر عقلانیت ماهوی درونی محتوای قواعد و اصول‌اند.

به دیگر سخن، عقلانیت قانونی نه تنها دربرگیرنده عقلانیت صوری - درونی است (عقلانیت اول و دوم) بلکه نوعی عقلانیت ماهوی بیرونی (عقلانیت سوم و چهارم) و عقلانیت ماهوی درونی نیز شامل می‌شود (عقلانیت پنجم)^۸. بنابراین، عقلانیت صوری که اساساً

1. Instrumental Rationality
2. Principled Rationality
3. Ethical or Technical Rationality
4. Deontological Rationality
5. Consequential Rationality
6. Traditional-dogmatic and Formal Rationality
7. Non-Traditional-dogmatic and Substantial Rationality

۸. می‌توان گفت این گونه‌شناسی، برخلاف تفاوت در واژگان، با توصیف جامع‌انگ (Eng, 2002: 68-78) درباره نقایص ←

درونی و فنی است (عقلانیت اول و دوم) باید با نوعی عقلانیت ماهوی که می‌تواند یا بیرونی یا ابزاری (عقلانیت سوم و چهارم) و درونی یا اخلاقی (عقلانیت پنجم) باشد منطبق و تکمیل شود. به‌طور خلاصه، عقلانیت ماهوی که به‌درستی ممکن است به قانون ملحق شود، از یک سو نسبت به عقلانیت ماهوی وسیله - هدف، بیرونی و ابزاری است، و از سوی دیگر نسبت به توجیه ماهوی ابزارها و اهداف، درونی و اخلاقی محسوب می‌شود.

۲ فلسفه قانونگذاری: مشروطه‌خواهی / قانونگرایی

در این بخش، هدف یافتن جای مناسب فلسفه قانونگذاری در تحلیل حقوقی یا قضایی از رهگذر مقایسه آن با مشروطه‌خواهی و قانونگرایی است. برای انجام این کار ابتدا باید دوباره به این مطلب اشاره کنیم که چرا قانونگذاری مورد غفلت قرار گرفته و چرا ضروری است این وضعیت تغییر کند. سپس نظریه حقوقی‌ای را که تا چندی پیش بر آن پافشاری می‌شد نقد کرده و نظریه جایگزین را شرح می‌دهیم. آنگاه بعضی تمایزات سنتی مانند قضاوت - قانونگذاری، اجرای قانون یا کشف آن و ایجاد قانون یا قانونگذاری،

→ تقنینی منطبق است: نقایص مادی یا ماهوی (عقلانیت پنجم)، نقایص فنی (عقلانیت اول و دوم)، نقایص وسیله - هدف (عقلانیت سوم و چهارم). حتی با طبقه‌بندی توری (Touri, 2002: 104-107) از عقلانیت تقنینی نیز انطباق پذیر است: عقلانیت عینی (عقلانیت سوم و چهارم)، عقلانیت درونی (عقلانیت اول و دوم)، عقلانیت هنجاری (عقلانیت پنجم).
گرچه این ادعا که عقلانیت تقنینی با عقلانیت قضاوت و علم حقوق متفاوت است، در بخش بعد بررسی می‌شود. اما می‌توان گزارش توری را در این خصوص ذکر کرد. قانونگذاری در مقایسه با دیگر اقدامات حقوقی با → یک جنبه از عقلانیت توصیف می‌شود که نظیری در قضاوت و علم حقوق ندارد که توری آن را «عقلانیت ذهنی» می‌نامد؛ این نوع عقلانیت با «عقلانیت ماهوی بیرونی» که ما مطرح کردیم (عقلانیت سوم و چهارم) منطبق است. او حتی معتقد است که نه تنها دو نوع دیگر عقلانیت، که او آنها را عقلانیت «درونی» و «هنجاری» می‌نامد (که با عقلانیت شکلی درونی (عقلانیت اول و دوم) و عقلانیت ماهوی درونی (عقلانیت پنجم) که ما مطرح کردیم منطبق است) در ارزیابی قضایی و علم حقوق بسیار مهم است، بلکه «عقلانیت عینی ... مستقیماً در این زمینه از اقدامات قضاوت و علم حقوق واجد اهمیت نیست». در نهایت او این دلیل را مطرح می‌کند که چون در قضاوت و علم حقوق، معمولاً استدلال، دیدگاه قاضی را تعیین می‌کند، لذا از عقلانیت هدفی (Purposive Rational) که مدل غالب و رایج در قانونگذاری است دور می‌شود. او نتیجه‌گیری می‌کند که «اهمیت بعد عقلانیت هدفی، منعکس‌کننده غلبه بعد سیاسی در اقدامات تقنینی است: قانون به وسیله تصمیم‌گیرندگان سیاسی به‌مثابه ابزاری برای دستیابی به اغراض سیاسی مورد استفاده بوده است و از این منظر، توفیق یا شکست آن از حیث عقلانیت هدفی ارزیابی قرار می‌گیرد» (Touri, 2002: 106-107).

قضات - قانونگذاران، دادگاه‌ها - قوای قانونگذاری و مانند اینها که تمایز ظاهری میان حقوق و سیاست را تقویت می‌کند به چالش می‌کشیم.

فقدان نظریه قانونگذاری (یا فلسفه قانونگذاری) را به تقلید از وینتگنس، می‌توان به روشی بسیار ساده توضیح داد: «به دلیل استیلای نظریه حقوقی و عقلانیت صوری آن، جایی برای نظریه قانونگذاری وجود ندارد». نبود نظریه‌ای درباره قانونگذاری و محدود شدن دانش حقوقی به دانش آرای قضایی را می‌توان از رهگذر فروکاستن حقوق به یک نظام (کامل) از قواعد قانونی مبتنی بر یک الگوی شبه‌شناختی^۱ از تفکر حقوقی، بهتر تبیین کرد.^۲

نظریه قانونگذاری خواه به دلیل نظریه‌های مدرن حقوق طبیعی،^۳ که براساس آن قانون موضوعه^۴ اگر به درستی از حقوق طبیعی استنتاج شده باشد مشروع تلقی می‌شود، و خواه به دلیل اثبات‌گرایی حقوقی،^۵ که طی آن قانون موضوعه صرفاً با استناد به [فرمان] حاکم مشروعیت می‌یابد، به راحتی غیرضروری شمرده می‌شود. در این طرز تلقی، قانون از یک سو مبتنی بر معرفت^۶ به حقوق طبیعی است و از سوی دیگر مبتنی بر تصمیم قانونگذار^۷. در اولی به دلایل معرفت‌شناختی^۸ هیچ نیازی به نظریه قانونگذاری جدای از نظریه حقوق طبیعی وجود ندارد. در دومی (قانون مبتنی بر تصمیم قانونگذار) نیز جایی برای نظریه علمی قانونگذاری باقی نمی‌ماند، زیرا این امر [قانونگذاری] را انتخابی سیاسی^۹ می‌داند؛ به همین دلیل انتزاعی و غیرعقلانی تلقی می‌شود که بدین ترتیب حداقل از نظر حقوقی، احتمال ارائه یک نظریه عقلایی و عینی درباره قانونگذاری را منتفی می‌کند.

کوتاه سخن، فقدان نظریه قانونگذاری، نتیجه درک محدود از رابطه متقابل علم یا

-
1. Pseudo-Cognitive Pattern
 2. Luc J. Wintgens, *Ibid.*, 2002b, P. 14.
 3. Modern Natural Law
 4. Positive Law
 5. Legal Positivism
 6. Knowledge
 7. Decision of Legislator
 8. Epistemological Reasons
 9. Political Choice

نظریه و قانون به طور کلی، و اثبات‌گرایی حقوقی علمی^۱ به طور خاص است: «در اینجا بعضی مقایسه‌ها میان اثبات‌گرایی حقوقی و همتای آن در علوم [تجربی] مفید به نظر می‌رسد. اثبات‌گرایی علمی، هر نوع تحقیقی که خود را ورای پدیده‌های عینی قرار می‌دهد نکوهش می‌کند و به ماوراءالطبیعه [متافیزیک] اعتقادی ندارد. اثبات‌گرایی علمی پیشاپیش، هرگونه تبیینی را به عنوان علت نهایی رد می‌کند. برنامه تحقیقی اثبات‌گرایی علمی، ترسیم قوانین قابل تشخیص در مورد پدیده‌های طبیعی است، آن هم هنگامی که برای انسان عینیت یافته باشند بدون پرسش از اینکه آن پدیده‌ها چگونه به این مرحله رسیده‌اند. در خصوص ایجاد محدودیت‌ها برای تحقیق، شباهت‌های واضحی میان اثبات‌گرایی علمی و حقوقی وجود دارد. اثبات‌گرایی حقوقی، توجه خود را به قانون معطوف می‌کند؛ یعنی جایی که از درون فرایندی نهادی، قانون به وجود می‌آید. تحقیق و بررسی اثبات‌گرایی حقوقی معطوف به محصول نهایی این فرایند؛ یعنی قانون است. اینکه چگونه این قانون ایجاد شده و چه تلاش‌های انسانی در ایجاد آن دخالت داشته، برای اثبات‌گرایی حقوقی بی‌اهمیت است»^۲.

این عقیده با نظریه تفکیک قوا، که بر فرض جدایی حقوق و سیاست استوار است، تقویت شد. این تمایز که تا چندی پیش بر تفکر حقوقی (و سیاسی) غلبه داشت، بر آن است که ایجاد و آفرینش قانون از رهگذر قانونگذاری به حوزه سیاست و اعمال قانون از رهگذر قضاوت، به قلمرو حقوق تعلق دارد. این تمایز آشکار میان قانون یا [هنجار] بدیل به قانون شده^۳ و غیر قانون یا [هنجار] هنوز به قانون تبدیل نشده^۴ مانع هرگونه نظریه‌پردازی علمی یا حقوقی درباره قانونگذاری شد. در این الگو، قانونگذاری به مثابه ایجاد قانون، فعالیتی سیاسی و حاکمیتی تلقی می‌شود، برخلاف قضاوت به معنای اجرای قانون. رویکرد اعمال قانون که در اصل رویکرد قانونگذار نسبت به حقوق طبیعی بود، اکنون در رویکرد قاضی نسبت به قانون موضوعه تجلی می‌یابد.^۵ علاوه بر این، نظریه

1. Scientific Legal Positivism

2. Lon L. Fuller, *Ibid.*, 1968, PP. 177-178.

3. Already-law

4. Non-yet-law

5. Luc J. Wintgens, *Ibid.*, 2002b, P. 12.

تفکیک قوا عبارت است از ایده ایجاد محدودیت برای جلوگیری از سوءاستفاده از اجرای قدرت سیاسی و مفهوم حکومت براساس قانون. بنا به فرض، حاکمیت قانون، مستلزم تفوق قانون و قانونگرایی است. اما براساس مفهوم سنتی، چنین تفوقی نه با قانون بلکه با پاره‌ای اصول سیاسی مانند غلبه اکثریت (بر اقلیت) و تفوق قوه قانونگذاری (بر قوه قضائیه) مشخص می‌شود. به‌طور متناقض‌نمایی برتری قانون، تابع قدرت فائده سیاسی شده است و حاکمیت به غلبه و سلطه اکثریت قوه مقننه فروکاسته شده است.

از نظر طرفداران الگوی سنتی قانونگرایی، تفکیک قوا تأکید بسیار زیادی بر تفوق قوه مقننه بر قوه قضائیه و سلطه سیاست بر حقوق دارد. برای برقراری موازنه مجدد میان رابطه متقابل تقنین - قضاوت و حقوق - سیاست، باید درک جدیدی را از این رابطه که در آن نوعی موازنه وجود دارد جایگزین کنیم. لازمه تفکیک قوا، نه غلبه یا تفوق، بلکه نوعی موازنه و هم‌سنگی است که نمونه بارز آن، مشروطه‌خواهی^۱ همراه با نظارت و تعادل است.^۲

۲-۱ قانونگرایی

جودیت آن شکلر نشان می‌دهد که هم نظریه‌های حقوق طبیعی و هم اثبات‌گرایی حقوقی «به قضات اجازه می‌دهد که باور کنند همواره قاعده‌ای در جایی وجود دارد که آنها از آن قواعد تبعیت کنند».^۳ حقوق طبیعی‌گرایی^۴ و اثبات‌گرایی حقوقی^۵ با همه تفاوت‌هایشان در یک امر اشتراک دارند و آن گرایش شدید به قانونگرایی است که عبارت‌اند از: «موضعی اخلاقی که افعال اخلاقی را موضوعی می‌داند که تابع قاعده است و اینکه روابط اخلاقی، شامل تکالیف و حقوقی است که به‌وسیله قواعد تعیین می‌شود».^۶

1. Constitutionalist

2. Imer B. Flores, "Assessing Democracy and Rule of Law: Access to Justice" in A. Peczenik (ed.), *Proceedings of the 21st IVR World Congress. Part 1: Justice*, Stuttgart, Fran Steiner Verlag (ARSP-BEIHEFT 95), 2003b.

3. Judith N. Shklar, *Legalism. Law, Morals and Political Trials*, Cambridge, Massachusetts-London, England, Harvard University Press. (First published in 1964), 1986, P. 12.

4. Iusnaturalism

5. Iuspositivism

6. *Ibid.*, P. 1.

قانونگرایی تنها یک ایدئولوژی درون حرفه حقوقی به‌عنوان یک کلیت اجتماعی یا ایدئولوژی عمل برای حقوق‌دانان و آنهایی که تفکر قاعده - محور^۱ دارند نیست،^۲ بلکه علاوه بر این، بستر نوعی نظریه حقوقی^۳ است که متضمن نگاه قاعده - محور به امور و نوعی گرایش است که خیال می‌کند قانون به‌سادگی در عالم خارج وجود دارد^۴ و از غیر قانون^۵ هم جدا شده است.

حقوق، واجد تاریخ مستقل و مجزا، «علم»^۶ و ارزش‌های^۷ خاص خود است که به‌صورت «مجموعه‌ای» جدا از تاریخ اجتماعی عمومی، نظریه اجتماعی عمومی، سیاست و اخلاق تلقی می‌شود. عادت ذهنی، که با رویه‌های دادگاه‌های حقوق در باثبات‌ترین نظام‌های حقوقی سازگار است، تا حد ارائه نوعی نظریه و ایدئولوژی حقوقی در چارچوب یک نظام فکری و ارزشی کامل توسعه پیدا کرده است. این رویه در دستیابی به غایات خود به‌خوبی از پس وظیفه‌اش برآمده است: هدف این رویه، محافظت از حقوق در برابر ملاحظات نامرتب است؛ اما این کار به جدایی تفکر حقوقی از سایر اندیشه‌ها و تجربیات تاریخی منجر شده است. این در دسترس بودن قانون،^۸ در چارچوب تفکر قانونگرایی باعث به‌وجود آمدن این نگرش شده است که نیازی به نظریه‌ای درباره قواعد وجود ندارد؛ زیرا تنها چیزی که باید به آن توجه شود، خود قواعد است.^۹ اما این‌گونه نیست، قانون حاضر و آماده در عالم خارج وجود ندارد، بلکه باید قانون را بخشی از زنجیره اجتماعی^{۱۰} محسوب کرد:

«در یک‌سو نهادها و ارزش‌های قانون‌گرایانه، تعابیر بسیار شناخته و منقح شده دادگاه‌های حقوق و قواعدی قرار گرفته که دادگاه‌ها از آنها تبعیت می‌کنند و در سوی دیگر، اخلاق شخصی همه ابنای بشر اعم از مرد و زن قرار دارد که دیدگاه‌شان درباره خیر عبارت است از اطاعت از قواعدی که به‌درستی تکالیف و حقوق‌شان را معین کرده

1. Rule-Oriented
2. Ibid., PP. VII-VIII, 5.
3. Roberto Mangabeira Unger, Ibid., 1986, 1996.
4. Judith N. Shklar, Ibid., PP. ix-x and 35.
5. Ibid., PP. 2-3.
6. Science
7. Values
8. Thereness of Law
9. Luc J. Wintgens, Ibid., 2002b, P. 12.
10. Social Continuum

است. در میانه این دو، حوزه وسیعی از عقاید اجتماعی و نهادهای کم‌وبیش متصلب و مشخص وجود دارد که با درجات مختلف به فرهنگ قانونگرایی وابسته‌اند. این امر، رویکردی مناسبی را به قانون به مثابه پدیده‌ای تاریخی فراهم می‌کند و باید جایگزین بازی بی‌حاصل تعریف قانون، اخلاق و سیاست شود که می‌خواهد آنها را به‌عنوان مفاهیمی خالص^۱ و تهی^۲ از یکدیگر تفکیک کند و میان آنها پیشینه تاریخی مشترک و وضعیت فعلی‌شان جدایی بیافکند.^۳

فقدان نظریه قانونگذاری و فروکاستن علم حقوق به مطالعه قضاوت در نظریه قانونگرایی را می‌توان با کاستن حقوق به قواعد فارغ از ریشه‌های آن تبیین کرد. قانونی بودن به‌عنوان جنبه شکلی قواعد حقوقی، شرط لازم و کافی برای حقوقی بودن قواعد است. این امر بدون تردید به تورم تقنینی (افزایش کمیت) و افت کیفیت قانون منجر می‌شود؛ زیرا (از این منظر) شرایط دیگری سواى شرایط شکلی برای به‌وجود آمدن یک قاعده و معتبر بودن آن وجود ندارد. تا وقتی که نظام حقوقی نوعی نظارت از حیث انطباق قانون با قانون اساسی و کنترل قضایی را اعمال کند، احتمال نوعی کنترل وجود دارد؛ اما قانونگرایی، انطباق با قانون اساسی^۴ و عقلانیت حاکمیت قانونگذار^۵ را پیش‌فرض می‌گیرد.

۲-۱-۱ قانونگرایی قوی و ضعیف

با توجه به اینکه قانونگرایی، سابقه مسلط بر اندیشه نظریه حقوقی^۶ درباره قواعد است، هر نوع رویکرد انتقادی به تفکر حقوقی ضرورتاً در بیرون نظام حقوقی قرار می‌گیرد؛ زیرا انتقاد از موضع درونی امکان‌ناپذیر است. بدین ترتیب، هر نوع انتقاد از قانون موضوعه، بیرونی است. ظاهراً، از آنجاکه نظریه قانون^۷ در درون نظریه حقوقی مورد غفلت واقع شده است، هر نوع نظریه نسبت به قانون ناگزیر باید بیرونی باشد و بنابراین حقوقی نخواهد بود.

-
1. Pure
 2. Empty
 3. Judith N. Shklar, *Ibid.*, P. 3.
 4. Constitutionality
 5. Rationality of the Legislator's Ruling
 6. Theory of Law
 7. Theory of Legislation

در این شکل قانونگرایی که وینتگنس آن را قانونگرایی قوی^۱ می‌نامد، قانونگرایی شرط لازم و کافی برای وجود و معنای قانون است. در مقابل، در نوعی از قانونگرایی که وینتگنس آن را قانونگرایی ضعیف^۲ می‌نامد قانونی بودن یا اعتبار شکلی قاعده، فقط شرط ضروری و نه کافی برای به‌وجود آمدن قانون است و این ایده که قواعد به‌خودی‌خود معنایی دارد نباید پذیرفته شود.^۳ قواعد و معنا به‌سادگی در دسترس نیستند و مشکل به‌دست می‌آیند.^۴

علاوه‌بر واقع‌نماگرایی^۵، به‌عنوان یکی از ویژگی‌های قانونگرایی که در نظریه‌های حقوق طبیعی و اثبات‌گرایی حقوقی مشترک است مبنی بر اینکه حقوق نمایانگر واقعیت است، قانونگرایی قوی ترکیبی از چهار مشرب فکری دیگر است که عبارت‌اند از: «[ازلی بودن یا] زمان‌مند نبودن^۶، ابزارگرایی پنهان^۷، دولت‌گرایی^۸ و [منطق‌گرایی^۹ یا به عبارت درست‌تر، اثبات‌گرایی] روش علمی [تجربی] مطالعه حقوق».^{۱۰}

در مقابل، اندیشه قانونگرایی ضعیف این چالش را مطرح کرد که فقط یک نظریه نمایانگر واقعیت خارجی وجود ندارد بلکه نظریه‌هایی راجع به واقعیت وجود دارد. همچنین قانونگرایی ضعیف ایده‌های ذیل را مطرح کرد: اعتقاد به موقتی بودن^{۱۱} به این معنی که عقلانیت قانون، قانونگذار را ناگزیر می‌سازد که جنبه موقتی عمل انسان را جدی بگیرد؛ موقتی بودن موجه‌سازی قاعده، ضمانت اجراهای مرتبط باهم، غایات، اهداف و مقاصد،

1. Strong Legalism

2. Weak Legalism

3. Luc J. Wintgens, *Ibid.*, 2002b, P. 19.

۴. قواعد به‌خودی‌خود (*per se*) فاقد معناست و از رهگذر تفسیر واجد معنا می‌شود: معنا بر چیزی حمل می‌شود و حاصل تفسیر است. بنابراین نادرست است که بگوییم قواعد از پیش واجد معنا هستند تا جایی که نیازی به تفسیر ندارد؛ زیرا طبق این جمله مشهور، قانون صریح نیازی به تفسیر ندارد (*Clara Non Sunt Interpretanda*) برعکس، صراحت یا ابهام یک قاعده نتیجه تفسیر آن است: این مفسر است که می‌گوید یک قاعده روشن است یا مبهم ... (Flores, 2003a, Wintgens, 2003, and Cohen, 1986).

5. Representationalism

6. Timelessness

7. Concealed Instrumentalism

8. Etatism

9. Logicism

10. Luc J. Wintgens, *Ibid.*, 2005.

11. Temporalism

نتایج و نیز منافع، اصول و ارزش‌ها قواعد که به معنای ابزارانگاری آشکار^۱ است، و نیز سنجش و مقایسه گزینه‌ها و ممکنات عینی برای یک جامعه که به معنای جامعه‌گرایی^۲ است؛ و روش متفاوت مطالعه حقوق یعنی چیزی غیر منطق‌گرایی^۳ یا غیر از اثبات‌گرایی^۴. از مقایسه میان قانونگرایی قوی و ضعیف نتایج زیر به دست می‌آید: نخست اینکه در قانونگرایی قوی فرایند ایجاد (و اعمال) قواعد، بازتولید مستقیم^۵ واقعیت تلقی می‌شود در حالی که در قانونگرایی ضعیف این امر فقط ایجاد قواعد تلقی می‌شود و به هیچ‌وجه بازسازی مستقیم واقعیت محسوب نمی‌شود، بلکه این عمل به‌طور غیرمستقیم صورت می‌گیرد. دوم اینکه در قانونگرایی ضعیف، عقلانیت قانونگذار در موجه‌سازی قاعده است در حالی که این پیش‌فرض در قانونگرایی قوی وجود ندارد. سوم اینکه در قانونگرایی قوی، قضات، قوانینی را اعمال می‌کنند که قانونگذاران آن را وضع کرده‌اند در حالی که در قانونگرایی ضعیف، قضات و قانونگذاران، هم قانون را اجرا و هم آن را ایجاد می‌کنند؛ چهارم اینکه در قانونگرایی ضعیف، قاضی و قانونگذار از قواعد تبعیت می‌کنند، در حالی که در قانونگرایی قوی چنین نیست و تنها قضات هستند که از قواعد تبعیت می‌کنند؛ زیرا قانونگذار به‌مثابه حاکم نمی‌تواند به قواعد ملتزم باشد و اگر چنین باشد، نباید آن را به‌عنوان حاکم در نظر گرفت.

۲-۲ مشروطه‌خواهی

چنان که شکلر خاطر نشان می‌کند: «نه تنها فهم قانونگرایی مهم است بلکه طرح راه‌های دیگر تفکر درباره حقوق نیز اهمیت دارد».^۶ تمایز میان قانونگرایی قوی و ضعیف در فهم قانونگرایی مفید است؛ اما مجموعه‌ای دیگر از تمایزها برای یافتن راه دیگر تفکر درباره حقوق ضروری است. نوعی تمایز مضاعف، در وهله اول مستلزم تمایز میان قانونگرایی و مشروطه‌خواهی و در وهله دوم تمایز میان تعبیری ضعیف و قوی از مشروطه‌خواهی است.

1. Revealed Instrumentalism

2. Societism

3. Non-logicism

4. Non-positivism

5. Direct

6. Judith N. Shklar, Ibid., P. 3.

از آنجا که قانون اساسی چیزی جز یک قاعده نیست، مشروطه‌خواهی به‌عنوان تبعیت از قانون در نگاه اول، می‌تواند شکلی از قانونگرایی باشد و بنابراین رابطه نزدیکی با هر دو تفسیر از قانونگرایی دارد. اگر مشروطه‌خواهی را فقط، تبعیت از قواعد موجود و معتبر بدانیم در این صورت، مشروطه‌خواهی زیرمجموعه قانونگرایی قوی خواهد بود؛ اما اگر مشروطه‌خواهی را تبعیت از مجموعه قوانینی بدانیم که چون از قانون اساسی نشئت گرفته و با آن منطبق است، موجود و معتبر تلقی می‌شود، در این صورت مشروطه‌خواهی به «قانونگرایی ضعیف» ملحق می‌شود. بی‌تردید، تفسیر اول از مشروطه‌خواهی بی‌معناست چرا که نسبت به قانونگرایی قوی، فرعی محسوب می‌شود در حالی که در دومی معنا دار است؛ زیرا بر قانونگرایی ضعیف تقدم و اولویت دارد.

۱-۲-۲ مشروطه‌خواهی قوی و ضعیف^۱

با توجه به اینکه مشروطه‌خواهی نیز به‌عنوان شکلی از قانونگرایی، ناظر بر تبعیت از قانون است، بنابراین در اعمال حاکمیت قانون^۲ نقش دارد: «مشروطه‌خواهی پیشاپیش از طریق تعریف قدرت و تحدید حکومت، نوعی پیش‌بینی‌پذیری و امنیت را در روابط میان افراد با حکومت به ارمغان می‌آورد»^۳. در فرایند تحدید قدرت دولت، دو احتمال کلی وجود دارد: قدرت حاکمیت محدود می‌شود یا نمی‌شود. تفسیری که در آن قدرت حاکمیت محدود می‌شود را می‌توان مشروطه‌خواهی قوی و در غیر این صورت مشروطه‌خواهی ضعیف نامید. از یک‌طرف در مشروطه‌خواهی ضعیف، محدودیتی برای حاکم وجود ندارد. به‌طوری که در لاتین به ضرب‌المثل معروفی تبدیل شده است: هرآنچه شه‌ریار اراده کند، قانون همان است.^۴ این نوع مشروطه‌خواهی به معنای حاکمیت‌محور^۵ قانون است که در آن شه‌ریار، امپراتور یا پادشاه به‌عنوان واضع اصلی قانون^۶ در نظر گرفته می‌شود و قانون

1. Strong and Weak Constitutionalism

2. Rule of Law

3. Larry Alexander, "Introduction" in L. Alexander (ed.), *Constitutionalism. Philosophical Foundations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, P. 4.

4. *Quod Principi Placuit Vigorem Legis Habet* ("Whatever Please the Prince Has Force of Law")

5. Sovereignty-oriented

6. Inherent Law-maker

به‌عنوان فرمان او یا به معنای دقیق کلمه، همان امر خوشایند فرمانرواست.^۱ قانونگذار، حاکمی است که نمی‌توان او را به قوانین پایبند کرد، در غیر این صورت دیگر به وی حاکم گفته نمی‌شود. براساس این دیدگاه، قانون اساسی (چنان‌که وینتگنس به آن توجه دارد) نوعی برنامه سیاسی است که قانونگذاری را هدایت می‌کند. قانون اساسی مجموعه‌ای از قواعد الزام‌آور برای قانونگذار نیست. در نتیجه، قانونگذار نه به‌عنوان عامل حقوقی^۲، بلکه بازیگر سیاسی^۳ در نظر گرفته می‌شود: «بدین ترتیب قانونگذاری امری سیاسی است. با جدایی حقوق از ریشه‌های سیاسی‌اش، قانونگذاری دیگر موضوع نظریه حقوقی شمرده نمی‌شود».^۴

از طرف دیگر در مشروطه‌خواهی قوی محدودیت‌هایی برای حاکمیت وجود دارد (و باید وجود داشته باشد). اکثریت‌های مطلق و مسلط قوای تقنینی باید به قانون ملتزم باشند و مهم‌تر از همه، مطابق با قانون اساسی عمل کنند؛ یعنی در چارچوب قواعد و اصول بنیادین آن^۵ و نیز معیارهایی که به‌عنوان اخلاق درونی قانون مشخص شده است مانند عام بودن^۶، انتشار قوانین^۷، عطف به ماسبق نشدن یا ناظر به آینده بودن^۸، شفافیت^۹، عدم تناقض^{۱۰}، ممکن بودن^{۱۱}، تداوم^{۱۲} و همخوانی میان قواعد اعلام شده و اجرای آن^{۱۳}،^{۱۴} که حتی قانونگذاران و سایر مقامات انتخابی نمی‌توانند از آن طفره روند

1. Jermy Waldron, *Ibid.*, 2002, P. 10.

2. Legal Performer

3. Political Player

4. Luc J. Wintgens, *Ibid.*, 2002.

5. Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Massachusetts-London, England, Harvard University Press, 1977; Ronald Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge, Massachusetts-London, England, Harvard University Press, 1985; Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Cambridge, Massachusetts-London, England, Harvard University Press, 1986; Ronald Dworkin, *Freedom's Law: The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge, Massachusetts-London, England, Harvard University Press, 1996.

6. Generality

7. Publicity

8. Irretroactivity or Prospectivity

9. Clarity

10. Non-contradictoriness

11. Possibility

12. Constancy

13. Congruity

14. Lon L. Fuller, *Ibid.*, 1969, P. 39.

یا ما فوق آنها قرار گیرند. قواعد قانون اساسی چیزی بیش از محدودیت‌های سلبی برای قدرت قانونگذار است: قانون اساسی حاوی قواعد و اصولی است که ناظر به تضمین حق‌ها و تفکیک قواست. در واقع، ماده (۱۶) اعلامیه حقوق بشر و شهروند امری بدیهی است. هر جامعه‌ای که در آن حقوق انسان‌ها تضمین نشده و تفکیک قوا انجام نشده باشد، فاقد قانون اساسی است. در جست‌وجوی یافتن چنین قواعد و اصولی می‌توان تا زمان سیسرو و کوک به گذشته، و در قرن بیستم و در میان کلاسیک‌ها به پاند و فولر و در زمان معاصر به کسانی نظیر آلکسی، دورکین و فراجولی بازگردیم.

۲-۲-۲ فلسفه قانونگذاری و مشروطه‌خواهی قوی

قانونگذار همچون قاضی، تابع قانون است. به‌رغم اینکه قانونگذار حاکم تلقی می‌شود، اما تبعیت از قانون مستلزم عدم نقض قواعد ثانوی^۱ و احترام به اصول قانونگذاری^۲ خوب است. از آنجاکه قانون اساسی اساساً به دنبال حفاظت از حقوق و تفکیک قواست، قاضی و قانونگذار، هر دو، نه تنها تابع قوانین موجود با هر محتوایی هستند بلکه قوانین معتبری که از قانون اساسی سرچشمه گرفته و با آن منطبق است، به‌ویژه اصل اخلاق و حقوق سیاسی^۳ نیز برای آنها لازم‌الاتباع است.^۴ روشن است که فلسفه قانونگذاری بیش از قانونگرایی قوی، طرف‌دار قانونگرایی ضعیف است و بسیار بیشتر با مشروطه‌خواهی قوی منطبق است تا با مشروطه‌خواهی ضعیف.

در قانونگرایی قوی، عقلانیت قضاوت و تصمیمات حقوقی بسیار محدود بوده و به اعمال مکانیکی یا قیاسی قوانین تقلیل یافته است، و درعین‌حال عقلانیت قانونگذار و قواعد قانونی از پیش فرض می‌شود. در قانونگرایی ضعیف و در هر دو تفسیر از مشروطه‌خواهی، عقلانیت قاضی و قانونگذار مسلم انگاشته نمی‌شود چرا که آنها ملتزم به قانون اساسی‌اند و باید منطبق با آن عمل کنند و بنابراین نوعی کنترل قضایی یا کنترل مطابقت اقدامات آنها با قانون اساسی، بسیار ضروری انگاشته می‌شود. فقدان کامل یا نقش

1. Secondary Rule
2. Principle of Good Legislation
3. Principle of Political Morality and Rights
4. Imer B. Flores, Ibid., 2003b.

کم‌رنگ این قبیل کنترل‌ها، نشانگر قانونگرایی قوی است که خود تقویت‌کننده دیدگاه قانونگرایی است. در قانونگرایی قوی «به‌طور مسلم چنین فرض می‌شود که قانونگذار از قواعد قانون اساسی تبعیت کرده است حتی اگر آشکارا چنین نباشد ... حتی یک قاعده مغایر با قانون اساسی - که در واقع قاعده محسوب نمی‌شود - باید توسط قوه قضائیه اعمال شود»^۱ در قانونگرایی ضعیف نیز فرض می‌شود که قانونگذار از قانون اساسی تبعیت کرده، با این تفاوت که خلاف این فرض قابل اثبات است.

براساس نظریه حاکمیت قانون، قانونگذار به رعایت هنجارهای عالی‌تر ملتزم است، همان‌طور که قوه قضائیه به قوانین مصوب قانونگذار پایبند است. ظاهراً به‌نظر می‌رسد که قانونگذار حاکم، بنا به تعریف، از هرگونه نیروی خارجی و منبع عالی حقوق در چارچوب یک نظام حقوقی مستقل است. اگر قانونگذار حاکم، به حاکمیت قانون احترام گذارد و به قواعد (و اصول) پایبند باشد، به‌نظر می‌رسد که دیگر قانونگذار حاکم نیست. آیا می‌توان این دو گزاره را با یکدیگر آشتی داد؟ آیا قانونگذار حاکم می‌تواند در عین حال که به قواعد احترام می‌گذارد و ملتزم به آنهاست همچنان حاکم نامیده شود؟ به‌نظر من جواب هر دو سؤال مثبت است. یک قانونگذار می‌تواند به قواعد ملتزم باشد و کماکان حاکم باقی بماند. برای اثبات این مدعا، به‌عنوان مثال می‌توان جیمز اول انگلستان یا ششم اسکاتلند^۲ را نام برد که سلطنت را از الیزابت اول به ارث برد. دو ویژگی دوران او، تجلیل قدرت سلطنتی و حق الهی پادشاهان، و نیز علاقه او به تحت تعقیب قرار دادن کاتولیک‌ها و مخالفان افراطی پروتستان بود.

اگر بخواهیم خلاصه‌ای از این داستان طولانی را روایت کنیم باید درباره سر ادوارد کوک^۳ بگوییم که ابتدا قاضی القضاات دادگاه تجدیدنظر^۴ [انگلستان] و بعدها، قاضی سلطنتی پادشاه^۵ شد و حاکمیت مطلق پادشاه را مورد اعتراض قرار داد و به برتری حقوق عرفی ادعان کرد. کوک ادعا کرد «حیات حقوق، خردمندانه است و حقوق عرفی

1. Lucy J. Wintgenze, *Ibid.*, 2002b, P. 25.

2. James I of England- or VI of Scotland

3. Sir Edward Coke

4. Chief Justice of the Court of Common Pleas

5. King's Bench

چیزی نیست جز خرد» و چنین نتیجه‌گیری می‌کند که «حقوق عبارت است از خرد عملی: نوعی تکامل اکتسابی خرد که با مطالعه طولانی، مشاهده و تجربه به دست آمده و نه حاصل عقل طبیعی و خداداد؛ زیرا هیچ‌کس مادرزاد هنرمند به دنیا نمی‌آید».^۱

علاوه بر این، او ایده حاکمیت به مثابه قدرت غیرمحدود را رد کرده و معتقد بود امتیازات سلطنتی، قدرتی تحت نظارت است و باید باشد که با قانون محدود شده است. به عنوان نمونه، حکم کوک در قضیه ممنوعیت‌ها^۲ (۱۶۰۷) این بود که به موجب قانون انگلستان، پادشاه به‌شخصه نمی‌تواند درباره هیچ شکوائیه‌ای قضاوت کند: همه پرونده‌ها اعم از مدنی و جزایی، را باید قضات در دادگاه‌های دادگستری به موجب قانون یا عرف آن منطقه رسیدگی کنند: «قاضی، قانون ناطق است».^۳ در خصوص اعلان‌های رسمی^۴ (۱۶۱۱) به‌طور کلی پادشاه، خود نمی‌تواند قانون را اصلاح، جرائم جدید وضع و اعلان کند، به‌ویژه اینکه عطف به ماسبق نیز شده باشد: «هر قانون جدید موضوعه، باید حکمی ناظر به آینده باشد نه گذشته».

اما رویارویی اصلی با سلسله استوارت‌ها، صبح یکشنبه دهم نوامبر ۱۶۱۲ رخ داد وقتی قضات انگلستان از سوی پادشاه جیمز اول به دلیل شکایت اسقف کانتربری^۵ احضار شدند این شکایت مربوط به حکم ممنوعیتی بود که توسط دادگاه تجدیدنظر، علیه کمیسیون عالی که محکمه‌ای اداری بود و برای اداره کلیسا تأسیس شده بود صادر شد. این محکمه اداری شروع به رسیدگی به مسائل دنیوی کرده بود و جرم مجرمان غیرروحانی را براساس قواعد تصویب نشده و بدون داشتن حق تجدیدنظرخواهی، رسیدگی می‌کرد.

به‌منظور برآورده کردن خواست دادگاه‌ها که بر تفوق قانون اصرار می‌کردند، این پیشنهاد مطرح شد که پادشاه می‌تواند هر دعوی مطروحه را که صلاح بدانند از قضات بگیرد و خود درباره آن حکم صادر کند: «قضات فقط نمایندگان پادشاه‌اند. به هر دلیلی به نظر پادشاه برسد که بهتر است او خود درباره آنچه معمولاً به قضات وکالت می‌دهد

1. *Nemo Nascitur Artifex*

2. Case of Prohibitions

3. *Judex est Lex Jogens*

4. Case of Proclamations

5. Archbishop of Canterbury

تصمیم بگیرد، می‌تواند این کار را انجام دهد». اسقف افزود: «این امر، اگرچه نه در قانون، ولی در شریعت قدسی، و رای چون و چراست زیرا این مطلب را می‌توان از کلمات خداوند در کتاب مقدس دریافت». کوک از طرف قضاات پاسخ داد: پادشاه شخصاً نمی‌تواند قضاوت کند. او فقط می‌تواند از طریق دادگاه و براساس قانون قضاوت کند. جیمز اول در پاسخ گفت: «اما من فکر می‌کنم قانون براساس عقل بنا نهاده شده و من و دیگران مانند قضاات دارای خرد و عقل هستیم». کوک پاسخ داد: «بله این درست است که خداوند به عالیجناب عقل و دانش و گوهر عالی‌مرتبه‌ای بخشیده است؛ اما عالیجناب قوانین قلمرو انگلستان را نیاموخته‌اند و عواملی که به وراثت اموال و دارایی اتباع مربوط می‌شود، براساس عقل طبیعی مورد تصمیم‌گیری قرار نمی‌گیرد، بلکه به‌موجب عقل عملی (اکتسابی) و قضاوت به‌موجب قانون^۱ محقق می‌شود؛ و قانون به‌عنوان یک هنر، امری است که مطالعه و تجربه طولانی برای توفیق در فهم آن ضروری است». در این لحظه پادشاه بسیار خشمگین می‌شود و می‌گوید: در این صورت پادشاه پایین‌تر از قانون است که این خیانت به حقیقت است. کوک در پاسخ می‌گوید «پادشاه پایین‌تر از هیچ‌کس مگر خداوند و قانون نیست».^{۲ و ۳}

به‌طور خلاصه در شرایطی قانونگذار می‌تواند حاکمیت داشته باشد که به قوانین نیز ملتزم باشد: درواقع بالاتر از همه افراد و پایین‌تر از قانون. چنین آرای، نظریه‌ای کلی را بنیاد نهاد که صراحتاً به صلاحیت دادگاه‌ها و به‌نحو ضمنی، به تحدید قدرت حاکمیت انجامید؛ زیرا دادگاه‌ها قانون را اجرا می‌کردند و قانون، حکم عقل بود که نه فقط اشخاص حقوق خصوصی و همه ارکان حکومت را ملتزم می‌ساخت، بلکه خود حاکمیت را از رهگذر عدم شناسایی یا اثر حقوقی نبخشیدن به افعال و فرامین حاکمیت که از این مرزها فراتر می‌رفت، در چارچوب قانون عقل محصور و محدود می‌کرد. کوک تأکید کرد «هنگامی که عمل پارلمان برخلاف حقی است که به‌موجب عرف و عقل برقرار شده است ... حقوق عرفی آن را کنترل خواهد کرد و حکم به بطلان آن عمل می‌دهد». چنان‌که پاند

1. Judgment of the Law

2. "Not to be Under any Man but Under God and the Law": *non sub homine sed Sub Deo et lege*

3. Roscoe Pound, *The Spirit of the Common Law*, Boston, Beacon Press, 1921, PP. 60-61.

خاطر نشان کرده است، «بنابراین سخن از محدودیت‌هایی که بر حکومت آزاد وارد می‌شود تبدیل به امری متداول شد و این امر به زمانی بازمی‌گردد که قوانین اساسی و منشور حقوق اعلان شد. این تفکر نه در خصوص متن منشور حقوق، بلکه درباره اصول اساسی مورد قبول که جنبه اعلامی داشت، تبدیل به تفکر رایج شد»^۱.

حامیان جیمز اول به مخالفت برخاستند و کوک قول داد هیچ کاری جز اجرای قانون که وظیفه یک قاضی است انجام ندهد. او ابتدا در سال ۱۶۱۳ با ارتقای درجه، به مقام قاضی القضاة پادشاه رسید و سرانجام در سال ۱۶۱۷ از مقام خود عزل شد. یکی از طرفداران حاکمیت، سر فرانسیس بیکن^۲ استدلال کرد که شاهان مدت‌های طولانی قبل از قانون و پارلمان وجود داشتند. این پادشاه است که قانون را ایجاد می‌کند نه برعکس. از این رو او چنین نتیجه می‌گیرد که وظیفه قضاة اعلام قانون^۳ است نه ایجاد قانون،^۴ اجرای قانون است نه خلق آن. همچنین او نتیجه می‌گیرد که قضاة نه فقط درباره طرفین دعوی و وکلای آنها، حساب‌رسان، وکلای دادگستری، منشیان و دیگر مقامات دادگاه، بلکه نسبت به پادشاه دولتی که آن را نمایندگی می‌کنند، چندین وظیفه برعهده دارند. در واقع وظیفه اصلی آنها حفاظت از حاکمیت با محدود کردن خود به اجرای قانون است.^۵

با وجود این، هابز (که یکی از طرفداران اصلی سلطنت بود) از یک سو، بسیار به این عقیده متمایل بود که حاکم، قانونگذار است: «قانونگذار در همه دولت‌ها فقط شخص حاکم است خواه وی یک نفر باشد، چنان‌که در نظام پادشاهی است و یا جمعی از افراد چنان‌که در حکومت مردم‌سالار و اشرافی است؛ زیرا قانونگذار قانون را وضع می‌کند و دولت تنها رعایت قواعد را تجویز یا بدان حکم می‌نماید که ما آن را قانون می‌نامیم. بنابراین دولت قانونگذار است. اما دولت شخص نیست و نمی‌تواند خود کاری انجام دهد مگر به واسطه نماینده‌اش (یعنی شخص حاکم)، بنابراین تنها شخص حاکم قانونگذار

1. Ibid., PP. 74-76.

2. Sir Francis Bacon

3. *Jus Dicere*

4. *Jus Dare*

5. Francis Bacon, *The Essays of Francis Bacon*, Cambridge, Massachusetts, Riverside Press, 1936.

6. Common-Wealths

است. هیچ‌کس جز حاکم نمی‌تواند قانونی را فسخ کند چون قانون تنها با قانونی دیگر فسخ می‌شود و اجرای قانون اول را ممنوع می‌سازد. و از سوی دیگر او معتقد بود، حاکم تابع قوانین نیست: ^۱ «حاکم یک کشور خواه یک مجمع باشد یا یک شخص تابع قوانین مدنی ^۲ نیست. از آنجاکه حاکم هر وقت بخواهد می‌تواند قوانین را ایجاد یا ملغی کند یا با الغای قوانینی که برای او مزاحمت ایجاد می‌کند خود را از تبعیت آنها رها کند و قانون جدیدی وضع کند بنابراین از پیش آزاد بوده است. حاکم آزاد است به این دلیل که هر وقت بخواهد می‌تواند آزاد باشد. هیچ‌کس نمی‌تواند خودش را مقید کند؛ زیرا هر کس که بتواند در ضمن می‌تواند خود را از این انقیاد برهاند بنابراین کسی که تنها به خودش مقید است در واقع مقید نیست».

علاوه بر این هابز مستقیماً کوک را مخاطب قرار داد و با این جمله که «قانون، حکم خرد است» موافقت کرد و در مورد «عقل کسی که باید قانون تلقی شود» نظر متفاوتی ارائه داد. او استدلال کرد: «مقصود هر نوع عقل شخصی ^۳ نیست ... حتی ... مقصود از آن عقل تکامل یافته مکتسب ^۴ از طریق مطالعه، مشاهده و تجربه نیست. ... بنابراین واضع قانون، دانش قضایی یا خرد و عقل قضات، تابع حاکم نیست بلکه عقل یک مخلوق مصنوعی یعنی دولت است و فرمان اوست که قانون را ایجاد می‌کند. ... در همه محاکم قضایی، حاکم (یعنی شخص نماینده دولت) است که قضاوت می‌کند؛ یعنی همه قضات متبوع حاکم باید دلیلی که حاکم را به وضع چنین قانونی واداشته در نظر داشته باشند و احکامی که صادر می‌کنند باید منطبق با چنین دلیلی باشد، که در این صورت این حکم را می‌توان حکم حاکم دانست. در غیر این صورت حکم صادره حکم قاضی خواهد بود نه حاکم که غیر عادلانه است».^۵

به طور خلاصه هابز معتقد است که تنها حاکم، قانونگذار است و او تنها کسی است که می‌تواند قانون وضع کند (تز اول)، قوانین حاکم را متعهد نمی‌کند (تز دوم) و قانون عبارت

1. Thomas Hobbes, *Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press. (First Published in 1651), 1991.

2. Civill Lawes

3. Private Reason

4. Artificiall Perfection of Reason

5. Ibid., PP. 186-187.

است از خرد،^۱ اما نه خرد قاضی بلکه خرد قانونگذار به عنوان حاکم (تز سوم). بنابراین ما باید این سه تز را با سه آنتی تز مقابل آن مورد چالش قرار دهیم: حاکم تنها قانونگذار نیست و بنابراین تنها کسی نیست که قانون وضع می کند (آنتی تز اول)، قوانین، حاکم را ملتزم می کند (آنتی تز دوم) و قانون عبارت است از خرد هم قاضی و هم قانونگذار به عنوان حاکمان (آنتی تز سوم) و در نهایت آنها را با سنتزهای خود جایگزین کنیم: نخست اینکه قانونگذار تنها کسی نیست که قانون وضع می کند، او تنها فرمانروای مطلق نیست بلکه دارای شریک است: مقنن و قاضی (سنتز اول)؛ دوم، از آنجاکه قوانین حاکم را ملتزم می سازد بنابراین قانونگذار و قاضی هر دو نیز ملتزم به قانون اند (سنتز دوم) و سوم اینکه، قانون عبارت است از خرد، اما خرد قانونگذار و قاضی هر دو به عنوان هیئت حاکمه (سنتز سوم).

برای تدقیق نظر خود لازم است به تقلید از دانکن کندی، در بعضی از تفکیک‌های دوگانه مهم^۲ در نظریه حقوقی و سیاسی همچون تفکیک میان قضاوت - قانونگذاری، اعمال یا کشف قانون - خلق یا وضع قانون، قاضی - قانونگذار، دادگاه‌ها - قوای مقنن و نظایر آن تجدیدنظر کنیم که جدایی آشکار میان حقوق و سیاست را تقویت می کند.^۳ این امر پذیرفته شده است که قضاوت کردن، به معنای اعمال قانون یا کشف آن از سوی قضاوت دادگاه، در صلاحیت دانش حقوق است و قانونگذاری به معنای وضع قانون (یا ایجاد قانون) از طریق قانونگذار در قوه مقننه، در حوزه علم سیاست قرار می گیرد. در قضاوت، به طور عجیبی مؤلفه‌های سیاسی (یا ایدئولوژی) مورد انکار قرار می گیرد و دست کم گرفته می شود؛ در حالی که در قانونگذاری، وجود مؤلفه‌های سیاسی یا ایدئولوژیک مسلم انگاشته شده و نقش آن بسیار پررنگ تلقی می شود. به همان اندازه قضاوت کاملاً عینی است و مؤلفه سیاسی^۴ در آن به حداقل ممکن رسیده، در حالی که قانونگذاری کاملاً انتزاعی به نظر می رسد و مؤلفه سیاسی در آن به حداکثر ممکن می رسد.

علاوه بر این، ادعا شده که قضاوت آن کاری است که دادگاه‌ها انجام می دهند، و

1. Reason

2. Great Dichotomies

3. Duncan Kennedy, *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Cambridge, Massachusetts-London, England, Harvard University Press, 1996, PP. 23-28.

4. Political Element

قانونگذاری را قوای قانونگذاری برعهده دارند، اما کاملاً امکان پذیر است که قوای مقننه قضاوت، و دادگاه‌ها، اقدام به قانونگذاری کنند.^۱

چنان که فولر تأکید می‌کند: «تمایز میان وظایف تقنینی و قضایی که امروزه بدیهی انگاشته می‌شود، از نظر مطالعات تطبیقی، دستاوردی متعلق به دوران مدرن است».^۲ پارلمان انگلستان در اصل و ابتدا، یک دستگاه قضایی یا کاشف قانون بود و به تدریج به طور آشکاری، قدرت قانونگذاری خود را نشان داد.^۳ فولر توضیح می‌دهد این نقطه‌ای است که مکاتب حقوقی^۴ کاملاً از یکدیگر جدا می‌شوند. دیدگاه قدیمی هنوز به طور کامل رها نشده و معتقد است که دادگاه‌ها به هیچ وجه قانون وضع نمی‌کنند بلکه آن را کشف یا شناسایی می‌کنند. دیدگاه مخالف این است که دادگاه‌ها درست مانند قوای مقننه، قانونگذاری می‌کنند با این تفاوت که قوای مقننه از پیش، قاعده‌ای عام وضع می‌کنند در حالی که دادگاه‌ها، قواعد عمومی^۵ را به تدریج و با صدور رأی در هر پرونده‌ای که دعوی مطرح شده و برای اتخاذ تصمیم در دادگاه طرح شده، به وجود می‌آورند.^۶

همچنین گفته شده است «آنچه قانونگذاران در هنگام قانونگذاری انجام می‌دهند وضع [یا خلق قانون]، و آنچه دادگاه‌ها در موقع قضاوت انجام می‌دهند اعمال قانون [یا کشف آن] است».^۷ در فرایند وضع قانون، بر قضاوت ارزشی^۸ تأکید می‌شود که ذهنی و سیاسی است. بنابراین، قانونگذاران به عنوان مقامات منتخب باید کار پیش گفته (قضاوت ارزشی) را انجام دهند و قضات صرفاً به این دلیل که مقامات منتخب مردم نیستند باید از این کار پرهیز کنند. فرایند کشف قانون با مسائلی درگیر است که بی‌نیاز از داوری ارزشی است، یعنی سؤالاتی درباره معنا و واقعیت که عینی^۹ و حقوقی یا غیرسیاسی است. بنابراین این کار را باید شاغلان حرف حقوقی (یا مقامات غیرانتخابی^{۱۰}) انجام دهند و

1. Ibid., P. 26.

2. Lon L. Fuller, Ibid., 1968, P. 32.

3. Ibid., PP. 89-90.

4. Legal Scholarship

5. General Rules

6. Ibid., P. 135.

7. Duncan Kennedy, Ibid., 1996, P. 26.

8. Value Judgment

9. Objective

10. Non-elected Officials

قانونگذاران از قضاوت پرهیز کنند؛ زیرا حرفه ایشان حقوقی نیست. با وجود این، چنان که کندی خاطر نشان می‌کند وقتی وضع قانون و اعمال آن را با یکدیگر مقایسه می‌کنیم به نظر می‌رسد تفکیک دو گانه قانونگذاری/ قضاوت، هیچ معنای حدوسطی را افاده نمی‌کند. اما به محض اینکه به این مفهوم وسیع‌تر تفسیر حقوقی می‌پردازیم، به این نتیجه می‌رسیم که قضاوت، هم مستلزم وضع قانون است و هم اجرای آن. اما نمی‌توان چنین نتیجه گرفت و این نتیجه‌گیری که ایجاد قانون از طریق قضاوت در واقع نوعی «قانونگذاری قضایی»^۱ است، مورد مناقشه قرار گرفته و بنابراین فاقد مطلوبیت^۲ انگاشته شده است.^۳

به عقیده او حداقل چهار راهبرد مختلف برای مواجهه با این مسئله وجود دارد: ۱. امکان وجود یک واژه میانه^۴ را انکار یا دست کم نادیده بگیریم. آنچه اعمال قانون نباشد، ایجاد قانون از رهگذر قانونگذاری قضایی است؛^۵ ۲. از بین بردن تمایز میان ایجاد قانون و اعمال آن با اثبات اینکه هر فرایند قانونی هم شامل ایجاد قانون و هم شامل اجرای آن است^۶ و با این توضیح که اعمال قانون را نمی‌توان از عنصر ایدئولوژیکی، سیاسی یا انتزاعی جدا کرد؛^۷ ۳. کم‌رنگ کردن این تمایز تا این حد که بگوییم دادگاه‌ها به‌عنوان یک قاعده کلی، به‌طور تخصصی به اعمال قانون می‌پردازند و در موارد استثنایی ایجاد قانون می‌کنند؛^۸ ۴. پیشنهاد یک واژه میانه بین اعمال قانون و ایجاد قانون: روش تلائم^۹ یا انطباق^{۱۰} که به ویژگی سیاسی و ایدئولوژیک قضاوت اذعان می‌کند بدون اینکه نسبت به ضرورت عینیت در قضاوت بی‌تفاوت باشد و می‌پذیرد که نوعی تمایز میان قضاوت و قانونگذاری وجود دارد.^{۱۱}

1. Judicial Legislation

2. Abhorrent

3. Ibid., P. 28.

4. Middle Term

5. H. L. A. Hart, Ibid., 1991.

6. Hans Kelsen, *Introduction to the Problems of Legal Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

7. Roberto Mangabeira Unger, *Knowledge and Politics*, New York, Free Press, 1975 and Roberto Mangabeira Unger, *Law in Modern Society. Toward a Criticism of Social Theory*, New York, Free Press, 1976.

8. Oliver Wendell Jr. Holmes, "The Path of Law", *Harvard law Review*, Vol. 110, No. 5. (First Published in 1897), 1996.

9. Coherence

10. Fit

11. Lon L. Fuller, Ibid., 1981; Ronald Dworkin, Ibid., 1985 and 1989.

فلسفه حقوق^۱ به عنوان معرفت حقوقی^۲ یا قضایی^۳، نیازمند نوعی یگانگی و جامعیت در اصول است، اصولی که بر فلسفه قضاوت اعمال می‌شود، به همان نسبت به فلسفه قانونگذاری یا قانون نیز اعمال می‌شود یا باید اعمال شود، اصولی مانند تلائم، سازگاری،^۴ پیش‌بینی‌پذیری،^۵ قابل قبول بودن^۶ و نظایر آن تا عقلانیت و عینیت^۷. گرچه کندی با راهبرد چهارم همدلی بیشتری دارد اما او معتقد است قضاوت، درست مانند قانونگذاری ایدئولوژیک، سیاسی و انتزاعی است و ادعای عینیت در قضاوت را رد می‌کند. من تصور می‌کنم روزی فلسفه قانونگذاری در کنار فلسفه قضاوت^۸ قرار گیرد زیرا در تفسیر قوی او مشروطه‌خواهی، قضاوت و قانونگذاری ایدئولوژیک و سیاسی هستند اما در عین حال عینی، نیز هستند. هر دو آنها (قضاوت و قانونگذاری) متضمن ایجاد و اعمال قانون است در حالی که در همان حال، در چارچوب «کلسنی»^۹ تا حد خاصی از آزادی و محدودیت نیز برخوردارند.

۳ نتیجه‌گیری: جایگاه فلسفه قانونگذاری کجاست؟

در سال‌های پیش‌رو، فلسفه قانونگذاری باید با اثبات امکان تضمین عینیت، موقعیت خود را مستحکم کند. اصل مطالب، اثبات این نکته است که پیش‌بینی امکان‌پذیر است یعنی نفی انتزاعی بودن در قانونگذاری و قضاوت با تأسیس اصول عینی‌ای که می‌تواند راهنمای عقلانیت ماهوی قانونی^{۱۰} باشد. به عنوان نتیجه‌گیری اجازه دهید، جمله‌ای از پاند را نقل کنیم.^{۱۱}

«در هر دعوا، حفاظت از منفعت اجتماعی به‌طور کلی اقتضا می‌کند که آن دعوای

1. Jurisprudence
2. Legal
3. Juridical
4. Consistency
5. Predictability
6. Acceptability
7. Objectivity
8. Judicativepradenece
9. Kelsenian Frame
10. Substantial Legal Rationality
11. Roscoe Pound, Ibid., 1921, PP. 80-81.

خاص با خرد هدایت و تنظیم شود به این معنا که موافق با اصول و معیارهایی باشد که پیش از بروز یک مناقشه با تفکر و تأمل براساس سنجش همه منافع که تحت تأثیر آن هستند صورت‌بندی شده باشد. لازمه پافشاری بر تفوق قانون، ... این نیست که قانون به نفع فردی انتزاعی همواره در مقابل اراده عمومی^۱ ایستادگی کند، بلکه بهتر آن است که قانون به نفع منافع اجتماعی مهم و نهایی در مقابل منافع آنی^۲ ولی کم‌اهمیت که تنها یک اراده مهار نشده با عقل بدان متمایل می‌شود مقاومت کند».

1. Interest of Moment
2. Popular Will

قانونگذاری: امری میان سیاست و حقوق*

کارلو توری**

۱ مسئله فلسفه قانونگذاری

مشهور است که نظریه حقوقی، مانند علم حقوق در معنای کلی، معمولاً از منظر قاضی به قانون می‌نگرد نه قانونگذار. نظریه حقوقی بیشتر به تصمیم‌گیری و استدلال قاضی علاقه‌مند است تا به تصمیم و استدلال قانونگذار. عقلانیت قانون همواره موضوع محوری نظریه حقوقی بوده؛ اما این عقلانیت غالباً و به‌طور طبیعی معادل با عقلانیت قاضی و تصمیمات وی تلقی شده است.

قرن بیستم، قرن حقوق موضوعه؛^۱ یعنی عصر حاکمیت قانونگذار بوده است. در این سال‌ها، به‌ویژه با طلوع آفتاب دولت رفاه، به نحو فزاینده‌ای از قانونگذاری به‌منظور مدیریت آگاهانه جامعه، هم در نظام اقتصادی و هم در زندگی روزمره شهروندان، استفاده شده است. دیوان سالاران و به‌خصوص سیاستمداران ما، قانون را اساساً ابزاری برای مهندسی اجتماعی یا به تعبیر یورگن هابرماس، به‌مثابه یک وسیله ارتباطی^۲ تلقی کرده‌اند. اما در دهه‌های پایانی این قرن، مشکلاتی که این ابزارانگاری قانون موجب بروز آنها شده بود، هرچه بیشتر نمایان شد. این مشکلات عبارت‌اند از: تورم تقنینی و تحت کنترل درآوردن روابط اجتماعی با قانون، کاهش کیفیت پیش‌نویس‌های قانون و در

* مشخصات منبع مقاله به شرح ذیل است:

Kaarlo Tuori, "Legislative ON Between Politics and Law", in Wintgens, Luc, *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford, Hart Publishing, 2002, PP. 99-107.

** استاد دانشکده حقوق دانشگاه هلسینکی، فنلاند.

Universidat Nacional Autonomade México (UNAM)

1. Positive Law
2. Medium

نتیجه اصل قانون، و از میان رفتن مشروعیت دخالت دولت از طریق قانون. این مسائل، ارتباطی با عقلانیت قضاوت^۱ ندارد، بلکه به عقلانیت قانونگذاری مربوط است. اما اگر این مسائل به عقلانیت قانونگذاری مربوط است، دقیقاً مقصود از مفهوم عقلانیت در این رابطه چیست؟ و آیا نظریه حقوقی می‌تواند در تبیین و حل این مسائل سهمی داشته باشد؟ آیا نظریه قانونگذاری^۲ یا فلسفه حقوق از منظر قانونگذار، می‌تواند جایگزین مناسبی برای نظریه حقوقی غالب و دیدگاه مورد پذیرش قاضی شود؟^۳ برای پاسخ به این پرسش‌ها ابتدا سعی می‌کنم به تحلیل نقشی بپردازم که قانونگذاری در کل حوزه حقوق ایفا می‌کند.

۲ قانونگذاری به مثابه تلفیق اعمال سیاسی و حقوقی

در حقوق موضوعه عصر ما، قانون موضوعه مهم‌ترین منبع حقوق محسوب می‌شود؛ اما منبع حقوق به معنای خود حقوق نیست. درحقیقت من از نظریه‌ای دفاع می‌کنم که مطابق آن، قانون در مهم‌ترین معنایش — که همان محصول نهایی عمل قانونگذاری است — باید همانند قواعدی تلقی شود که هنوز تبدیل به حقوق نشده است.^۴ در این معنا قانون بیش از آنکه جزء حقوق^۵ باشد، ماده خام حقوق محسوب می‌شود. من در برخی مقالات پیشین، میان دو جنبه حقوق قائل به تفاوت شده‌ام: حقوق به مثابه هنجارهای حقوقی یا نظم حقوقی و حقوق به مثابه سلسله اقدامات معین یا افعال حقوقی.^۶ البته این دو جنبه از حقوق ارتباطات تنگاتنگی با هم دارند. بنابراین اقدامات حقوقی، مسئول تولید و بازتولید مستمر حقوق به مثابه هنجارهای حقوقی محسوب می‌شوند. در این صورت اعمال اجتماعی معین که می‌توان آنها را اقدامات حقوقی نامید،

1. Rationality of Adjudication
2. Legisprudence

۳. اصطلاح فلسفه قانونگذاری را وینتگنس مطرح کرده است. رک.:

L. J. Wintgens, "Creation and Application of Law From a Legisprudential Perspective: Some Observations on the Point of View of the Judge and the Legislator" in A Aarnio *et al* (eds) *Justice, Morality and Society: A Tribute to Aleksander Peczenik on the Occasion of His 60th Birthday on 16 November 1997* (Juristförlaget I Lund, I and, 1997), PP. 469-489.

4. Already-Law

5. Law Itself

6. See eg. K. Tuori, "Towards a Multi-Layered View of Modern Law", in *Ibid.*, 427.

چیست؟ من دو معیار برای تعریف این اعمال ارائه کرده‌ام: یکی از این معیارها به عاملان و دیگری به نتایج این گونه اقدامات برمی‌گردد. براساس این معیارها، اعمال حقوقی در معنای مضیق، شامل آن دسته از افعال اجتماعی است که عاملان اصلی آن، شاغلان حرف حقوقی و کسانی هستند که در تولید و بازتولید مستمر نظم حقوقی سهیم‌اند. بدیهی‌ترین فعالیت‌هایی که در ذیل تعریف من از اقدامات حقوقی جای می‌گیرد، قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی است. اما در مورد قانونگذاری، یعنی فعالیتی که در جامعه معاصر ما وظیفه اصلی تولید هنجارهای حقوقی را برعهده دارد، چه می‌توان گفت؟ آیا قانونگذاری شامل آن دسته از اعمال حقوقی نمی‌شود که حقوق را به‌مثابه نظم حقوقی تولید و بازتولید می‌کند؟

پاسخ من هم آری و هم خیر است. به خاطر داشته باشید که براساس تعریف من، عاملان اصلی اقدامات حقوقی، حقوق‌دانان و شاغلان حرف حقوقی‌اند. با این معیار، به‌نظر می‌رسد قانونگذاری خارج از مفهوم حقوق، به‌مثابه یک سلسله اعمال اجتماعی خاص قرار می‌گیرد. در یک نظام سیاسی دمکراتیک، اقدامات تقنینی صرفاً مختص حقوق‌دانان نیست، بلکه سیاست‌مداران نیز در آن نقش دارند. این امر به‌ویژه در خصوص قسمت پایانی فرایند قانونگذاری صادق است؛ یعنی زمانی که دولت تصمیم خود را با تقدیم لوایح به پارلمان اعلام می‌کند و پارلمان نیز بعد از مذاکرات مفصل در مورد قبول یا رد لوایح تقدیمی تصمیم می‌گیرد. مباحثاتی که پیش از اخذ این تصمیمات، هم در دستگاه‌های دولتی و هم در سپهر عمومی، راجع به این لوایح صورت می‌گیرد، نه از استدلال‌های حقوقی؛ بلکه از استدلال‌های سیاسی نشئت می‌گیرد. به‌نظر می‌رسد آنچه در این فرایند وجود دارد، نه اعمال حقوقی، بلکه اعمالی سیاسی است.

با وجود این، فرایند قانونگذاری شامل مراحل منظمی است که مباحثات حقوقی حقوق‌دانان مرحله اصلی آن را تشکیل می‌دهد. بنابراین، تهیه پیش‌نویس قانون شامل مرحله صورت‌بندی هنجار^۱ است که کارشناسان حقوقی بر آن احاطه دارند و مرحله‌ای است که توجه اصلی، معطوف به حفظ سازگاری^۲ و انسجام^۳ نظم حقوقی است. حتی در

1. Norm Formation
2. Consistency
3. Coherency

برخی کشورها، رویه پارلمانی می‌تواند حاوی مؤلفه‌هایی باشد که در آن بحث حقوقی در اولویت قرار گیرد، مانند کشورهایی که در آنها سازوکار کنترل لوایح تحت بررسی، از حیث انطباق آن لوایح با قانون اساسی یک رویه محسوب می‌شود. برای نمونه در فنلاند، کمیسیون قانون اساسی پارلمان^۱ با کمک متخصصان حقوق اساسی، مسئولیت اصلی این کنترل را برعهده دارد.

بنابراین اقدامات تقنینی را می‌توان تلفیقی از سیاست و اعمال حقوقی تلقی کرد. از زمان ماکس وبر رسم بر این بوده است که استقلال را یکی از ویژگی‌های حقوق مدرن بدانند. نقشی که قانونگذار در تولید نظم حقوقی ایفا می‌کند و ماهیت خاص آن به‌عنوان تلفیقی از سیاست و اعمال حقوقی، ممکن است بر این دلالت کند که در جامعه مدرن، مجرای مهم وجود دارد که حقوق از طریق آن درهای خود را به روی سیاست باز نگاه داشته است. استقلال حقوق مدرن دست‌کم در رابطه با سیاست، به خودبسندگی (یا خودکفایی) آن منجر نشده است. تلفیق جنبه‌های سیاسی و حقوقی قانون در معنای نوعی آن، پیشاپیش متضمن این امر است که معیار عقلانیت قانونگذاری نمی‌تواند مساوی معیارهای عقلانیت قضایی باشد.

۳ قانونگذاری در ساختار کلی نظم حقوقی

مقصود از قانونگذاری نه تنها اقدامات معین سیاسی-حقوقی است، بلکه محصولات نهایی این اقدامات یعنی قوانین موضوعه، آیین‌نامه‌ها و انواع مقررات حقوقی آن را نیز دربردارد که در این قسمت به بررسی این جنبه از قانونگذاری می‌پردازیم. اکنون زمان توجیه این نظریه است که قانون، از حیث جنبه هنجاری حقوق، قاعده‌ای است که هنوز به حقوق تبدیل نشده و ماده خام آن است.

در اینجا از تمایز دیگری — که سعی در روشنگری درباره آن داشته‌ام و آن را «اثبات‌گرایی انتقادی»^۲ نام نهاده‌ام — کمک می‌گیرم یعنی تمایز میان سطوح مختلف حقوق. این تمایز، حقوق را به‌مثابه یک پدیده هنجاری که به معنای نظم حقوقی است در نظر

1. Constitutional Committee of the Parliament

2. Critical Positivism

می‌گیرد.^۱ ایده اصلی من این است حقوق در معنای نظم حقوقی با آنچه در لایه‌های سطحی آن به چشم می‌خورد، یعنی پدیده‌های هنجاری مانند قوانین موضوعه پراکنده و تصمیمات دادگاه‌ها، به پایان نمی‌رسد. حقوق با لایه‌های به مراتب عمیق‌تری درگیر است که به آن ماهیتی نظام‌مند، سازگار و منسجم می‌دهد. این لایه‌های عمیق‌تر، فرهنگ حقوقی و ساختار عمیق حقوق نامیده می‌شود.

فرهنگ حقوقی عبارت است از مفاهیم کلی و اصول حقوقی رشته‌های مختلف حقوق یعنی، حقوق خصوصی، حقوق جزا، حقوق اساسی، حقوق اداری و نظایر آن. در اصطلاح علم حقوق اروپای قاره‌ای، اصول و مفاهیم کلی حقوقی، تشکیل‌دهنده نظریه‌های عمومی رشته‌های مختلف حقوق‌اند. این امر تا حد زیادی به دلیل این مؤلفه حقوق است، یعنی سطحی که آن را فرهنگ نامیده‌ام، و اینجاست که نظم حقوقی ماهیتی نظام‌مند به خود می‌گیرد، بدین معنی که از توده قوانین موضوعه پراکنده و دیگر مقررات حقوقی و نیز تصمیمات دادگاه‌ها، به یک کل منسجم تبدیل می‌شود. این انسجام برای تحقق اصول اولیه حقوقی و اخلاقی، مانند امنیت حقوقی و برابری و عدالت شکلی، یک پیش‌شرط ضروری است. در این شکل تغییر یافته و نظام‌مند است که حقوق کار خود را مثلاً به شکل قضاوت انجام می‌دهد تا به صورت توده‌ای نامنظم از هنجارها.

آنچه در اینجا باید بر آن تأکید کرد این نکته است که در تقسیم کار میان اعمال حقوقی، فرایند تبدیل مواد خام حقوقی — که در لایه‌های سطحی حقوق مشاهده می‌شود — از طریق قانونگذاری صورت نمی‌گیرد. قانونگذار، قوانین پراکنده‌ای را به وجود می‌آورد که قبل از اینکه قانون بتواند کار کرده‌ایش را در جامعه ایفا کند، باید تفسیر شود و در یک نسبت نظام‌مند با یکدیگر قرار گیرند. تفسیر و نظام‌مند کردن قانون، وظایفی است که برعهده دیگر اقدامات حقوقی نظیر قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی است. در فرهنگ‌های حقوقی مختلف، مانند کشورهای دارای نظام حقوقی کامن‌لا و حقوق اروپای قاره‌ای، تأکید بر دادگاه‌ها و علم حقوق متفاوت است. به تعبیر کلی، در کشورهای دارای نظام کامن‌لا، دادگاه‌ها در افزایش و حفظ انسجام حقوق نقش مهمی دارند، در حالی که سهم علم حقوق در این امر از اهمیت کمتری برخوردار است. علم حقوق در اروپای قاره‌ای، که از زمان

1. Ibid.

پیدایش حقوق مدرن بیشتر دانشگاه-محور بوده است، در نظام‌مند کردن نظم حقوقی تأثیر اساسی داشته است. همان‌طور که دیدیم در تحلیل ماکس وبر، یکی از جوانب مهم عقلانیت-شکلی حقوق مدرن، استقلال آن بود و در حقوق اروپای قاره‌ای این استقلال تا حد زیادی به دلیل کارکرد نظام‌بخشی آن بود که خود، محصول علم حقوق دانشگاه-محور بود.

سهام مهم قضاوت و نظریه‌پردازی حقوق هرآنچه باشد، این نکته در تحلیل ما دارای اهمیت است که قانونگذاری در خصوص انسجام حقوق، بیشتر عامل بی‌نظمی است تا نظم‌دهنده، و انسجام حقوق بیشتر محصول دیگر اقدامات حقوقی است تا قانونگذاری. البته نمونه‌هایی از کدبندی قوانین از طریق قانونگذاری وجود دارد، مانند (قانون مدنی آلمان)؛^۱ اما منصفانه‌تر آنکه حتی این نمونه را از موفقیت‌های علم حقوق بدانیم تا توفیق قانونگذار. درواقع قانونگذار فقط رویه حقوق خصوصی آلمانی را به‌طور شکلی به رسمیت شناخت؛ کاری که علم حقوق در طول قرن نوزدهم به انجام رساند.

۴ حقوق و اخلاق

همان‌گونه که از هابرماس آموخته‌ایم، حقوق میان سیاست و اخلاق قرار دارد.^۲ حقوق در خصوص اخلاق و سیاست دارای کارکردی مشخص است. حقوق واسطه‌ای است برای دستیابی به اهداف سیاسی دسته‌جمعی، اما درعین‌حال در حفاظت از حلقه واسطه‌های اخلاقی برای همگرایی اجتماعی نیز ایفای نقش می‌کند. حقوق مدرن حقوقی مستقل است که هنوز روابط خود را با اخلاق و سیاست حفظ کرده است. چنان‌که گفتیم، قانونگذاری به‌مثابه مجرای عمل می‌کند که از طریق آن آرای سیاسی به حقوق راه می‌یابد. اما اخلاق چگونه با حقوق رابطه دارد؟

می‌توان به قانونگذاری به‌عنوان ضمانت اجرای مستقیم مفاهیم رایج اخلاقی در رشته‌هایی مانند حقوق جزا و خانواده نگریست. اینها نمونه‌هایی است که هابرماس وقتی از حقوق به‌مثابه یک نهاد سخن می‌گفت در ذهن داشت.^۳ اما در جامعه فعلی، قانونگذار

1. Bürgerliches Gesetzbuch

2. See Above all, J. Habermas, *Faktizität Und Geltung: Beiträge Zur Diskurstheorie Rechts Und Des Demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Frankfurt on Main, 1992.

3. J. Habermas, *Theorie Des Kommunikativen Handelns*, II, Suhrkamp, Frankfurt on Main, 1981, 536.

بیشتر به دلیل انگیزه‌های سیاسی عمل می‌کند و آنچه معمولاً موضوع قانونگذاری قرار می‌گیرد اهداف سیاسی جمعی است. این بدان معناست که حقوق رابطه خود را با اخلاق، بیشتر از طریق دیگر اقدامات حقوقی برقرار می‌سازد تا قانونگذاری. اجازه دهید چگونگی این امر را دقیق‌تر بررسی کنیم.

نظام‌مند کردن حقوق، که مطابق با تحلیل پیشین من، محصول قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی است، تنها متأثر از شبکه مفهومی دربرگیرنده مواد خام حقوقی نیست. همچنین تأثیر این شبکه مفهومی صرفاً یافتن جای هریک از قوانین پراکنده مصوب قانونگذار، به‌عنوان بخشی از حقوق خصوصی، حقوق جزا، حقوق مالیات و ... نیست. نظام‌مند کردن حقوق به محتوای هنجاری آن نیز اهمیت می‌دهد. در میان صاحب‌نظران، نیل مک کرومیک مانند دیگران میان سازگاری و انسجام حقوق تفکیک قائل می‌شود.^۱ سازگاری حقوق مترادف با ماهیت بدون تناقض منطقی هنجارهای حقوقی است. در این خصوص می‌توان به معیارهای حل تعارض هنجارها (قوانین) – که برای هر حقوق‌دانی آشناست و بخش مشترکی از فرهنگ حقوق‌دانان را شکل می‌دهد – مانند قانون برتر،^۲ قانون مؤخر^۳ و قانون خاص^۴ اشاره کرد. کارکرد اصلی چنین معیارهایی را می‌توان حصول اطمینان از سازگاری منطقی نظام حقوقی دانست.

اگر سازگاری، خصیصه‌ای است که ناظر بر حقوق به‌عنوان مجموعه‌ای از قواعد است، انسجام حقوق مربوط به ماهیت اخلاقی آن است. انسجام حقوق از اصول اخلاقی حقوق نشئت می‌گیرد. برخی اصول اخلاقی که به شاخه‌های مختلف حقوق، انسجام هنجاری می‌بخشد رسماً به‌وسیله قانونگذار مورد تصویب قرار گرفته است. اما بخش عمده این اصول در قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی به کار گرفته می‌شوند. به‌طور کلی، قانونگذار بر مبنای ملاحظات سیاست – محور عمل می‌کند که چه‌بسا در اوضاع و احوال مختلف سیاسی تغییر کند یا حتی با یکدیگر در تعارض باشد. در عوض اقدامات تفسیری و نظام‌بخش قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی با این اصول اخلاقی حقوق هدایت

1. N. Mac Cormick, *Legal Reasoning and Legal Theory*, Clarendon Press, Oxford, 1978, 152 ff.

2. Lex Superior

3. Lex Posterior

4. Lex Specialis

می‌شود. اصولی همچون قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها^۱ در حقوق جزا یا وفای به عهد^۲ در حقوق مدنی — که مواردی مشهور و آشنایند — به‌طور حتم از بنیانی اخلاقی برخوردارند. اگر به اعماق هنجارین ساختار حقوق مدرن نفوذ کنیم، اصولی می‌یابیم که در آن، ابعاد حقوقی و اخلاقی به‌نحو جدایی‌ناپذیری درهم تنیده شده‌اند. کافی است در این باره به اصول بنیادین حقوق بشر بیاوریم.

از طریق این اصول است که حقوق، درهای خود را روی حوزه اخلاقی جامعه می‌گشاید. اگر چنین تحلیلی صحیح باشد؛ روابط سیاست و اخلاق، به‌ترتیب در لایه‌های مختلف حقوق جای می‌گیرد و با اقدامات حقوقی مختلف به هم پیوند داده می‌شود. ملاحظات سیاسی با قانونگذاری در لایه سطحی حقوق وارد می‌شود. در عوض، اتصال حقوق به اخلاق در سطوح فرهنگ حقوقی و ساختار عمیق آن صورت می‌گیرد و بدین ترتیب اساساً حقوق و اخلاق با قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی به هم پیوند می‌خورند.

۵ اشاره: استقلال حقوق^۳

با تحلیلی که از جایگاه حقوق در میانه اخلاق و سیاست ارائه کردیم، دیدگاه جدیدی در مورد استقلال حقوق و نیز بحث دورکین در خصوص رابطه میان سیاست‌ها و اصول حقوقی به‌دست می‌آوریم.^۴ زمانی که حقوق را در چارچوب نظریه چندلایه بودن آن بررسی می‌کنیم، میزان استقلال حقوق از سیاست و اخلاق متفاوت به‌نظر می‌رسد. سیاست از مجرای قانونگذاری ارتباطات تنگاتنگی با حقوق دارد؛ ولی استقلال حقوق از سیاست در لایه‌های عمیق‌تر، بسیار بیشتر است. اما در رابطه میان اخلاق و حقوق تصویر معکوسی را از میزان استقلال حقوق به‌دست آوردیم: در ساختار عمیق اصول هنجاری بنیادین، حقوق با اخلاق درهم‌تنیده شده است، درحالی‌که استقلال حقوق از هنجارهای اخلاقی، با نزدیک شدن به لایه‌های سطحی قوانین موضوعه پراکنده و آرای دادگاه‌ها، افزایش می‌یابد. هانس کلسن^۵ با محدود کردن نگاهش به لایه سطحی

1. Nulla Poena Sine Lege

2. Pacta Sunt Servanda

3. Autonomy of the Law

4. R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1978.

5. Hans Kelsen

هنجاری و نادیده گرفتن سطوح فرهنگ حقوقی و ساختار عمیق حقوق، توانست میان احکام حقوقی و اخلاقی، جدایی و استقلال کامل ایجاد کند.

همچون رابطه میان سیاست‌ها و اصول حقوقی، می‌توان از ممیزی (یا سانسور) هنجاری قانونگذاری سیاست - محور سخن گفت. این ممیزی از رهگذر رویه‌های تعدیل‌کننده قضایی و نظریه‌پردازی حقوقی و از طریق اصول حقوقی نقش خود را ایفا می‌کند. این ممیزی هر زمانی که یک قانون موضوعه سیاست - محور در پرتو اصول اخلاق - بنیاد مورد تفسیر قرار می‌گیرد، وارد میدان می‌شود و جلوه بارز خود را به صورت رویه قضایی آشکار می‌سازد.

حقوق مدرن، مستقل است؛ اما در اصطلاح متروک شده پس از سال ۱۹۸۹، مسئله، نسبی بودن این استقلال است. چه بسا به نظر متناقض برسد که بگوییم حقوق در رابطه با سیاست با مؤلفه‌هایی که استقلالش را از اخلاق کمرنگ می‌کند به دست می‌آورد. قانونگذاری سیاست - محور با اصول حقوقی، محدود می‌شود، محدودیت‌هایی که مجرای ارتباطی میان حقوق و اخلاق را باز نگه می‌دارد.

۶ عقلانیت در قانون

بدین ترتیب براساس تحلیل‌های پیش گفته، قانونگذاری به‌عنوان یک اقدام اجتماعی، تلفیقی از ابعاد سیاست و حقوق با تأکید بر جوانب سیاسی است. قانون نیز به‌نوبه خود به‌عنوان محصول اقدامات تقنینی، باید قاعده‌ای که هنوز تبدیل به حقوق [کامل] نشده یا مواد خام حقوق در نظر گرفته شود. بنابراین همان‌طور که من مدعی‌ام، مسیر حقوق خام و ناتمام به حقوق کامل از طریق فرایند تعدیل آن، یعنی فرایند تفسیر و نظام‌مندکننده قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی، می‌گذرد. در این فرایند، اصول اخلاق - محور نقش اساسی ایفا می‌کند؛ به این صورت که تأثیر متغیرهای سیاسی را که از مجرای قانونگذاری وارد می‌شود، محدود و کمرنگ می‌سازد.

اما عقلانیت قانون موضوعه را با چه معیاری می‌توان ارزیابی کرد. درسی که می‌توان از ماکس وبر آموخت، دیدگاه وی درباره ظرفیت چشمگیر مفهوم عقلانیت در حوزه قانون است. عقلانیت قانون ممکن است از ابعاد مختلف و با توسل به معیارهای

گوناگون، ارزیابی شود. بنابراین چه بسا عقلانیت قانون با توسل به معیارهای مختلفی فراتر از عقلانیت قضایی و دانش حقوقی محاسبه گردد.

در ارزیابی عقلانیت قانون، تفکیک میان سه بعد عقلانیت مفید به نظر می‌رسد. این ابعاد مختلف شامل، عقلانیت غایی،^۱ عقلانیت درونی^۲ و عقلانیت هنجاری^۳ است. عقلانیت غایی قانون غالباً با قابلیت اجرای کارکردهای اجتماعی قانون - که همانا دستیابی هرچه بیشتر به اهداف جمعی و حفاظت از پیوندهای اخلاقی همگرایی اجتماعی است - اندازه‌گیری می‌شود. عقلانیت درونی به سازگاری و انسجام درونی نظم حقوقی مربوط است و عقلانیت هنجاری قانون مترادف با مشروعیت (هنجاری) آن است.

به هنگام تحقیق در مورد عقلانیت قانون می‌توان یا بر یک قانون موضوعه به تنهایی و جداگانه یا به مجموعه قوانین به‌طور کلی تمرکز کرد. عقلانیت غایی قانون به‌ویژه در رشته جامعه‌شناسی حقوق با عنوان تحقیق کاربردی^۴ بررسی می‌شود. این مطالعات اغلب به اصلاحات موردی قانون و میزان دستیابی به اهداف سیاسی ملحق به این اصلاحات و نیز به علل نهایی ناتوانی دستیابی به این اهداف مربوط است. برعکس، بحث در مورد تورم تقنینی، قانونگذاری حداکثری^۵ و در نتیجه بوروکراتیزه کردن نظام اقتصادی یا جهان زندگی اجتماعی^۶، آن اندازه که به قانونگذاری به‌طور کلی مربوط است به قوانین موضوعه پراکنده یا اصلاحات حقوقی ربطی ندارد. اما دامنه معیارهایی که با لحن انتقادی در این مباحث [قانونگذاری] به کار برده می‌شود به جنبه عقلانیت غایی نیز تسری می‌یابد. منتقدان معتقدند قانونگذاری به‌ویژه در دوران حاکمیت دولت رفاه، از جایگاه مناسب خود منحرف شده و در تعارض با سازوکارهای درونی و طبیعی - که از طریق آنها نظام اقتصادی و جهان زندگی روزمره همگرایی خود را حفظ می‌کند - قرار گرفته است.

1. Object Rationality

2. Internal Rationality

3. Normative Rationality

4. Implementation Research

۵. Juridification. این اصطلاح به معنای مداخله و دست‌اندازی قانون به جنبه‌های مختلف زندگی اجتماعی، اقتصادی و ... است - م.

6. Life World of the Society

آنچه که اغلب، به‌ویژه تحقیقات کاربردی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نوعی دیدگاه ابزارانگارانه به روابط میان اهداف سیاسی، قانونگذاری و تأثیرات اجتماعی قانون است. به این معنا که فرایندهای تعدیل‌کننده‌ای که در امر تبدیل حقوق خام به حقوق کامل دخالت دارند و بر آنها تأکید کردیم، نادیده انگاشته می‌شوند. این فرایندها در پی حفظ عقلانیت نظم حقوقی؛ یعنی سازگاری و انسجام اخلاقی آن است. در جامعه مدرن، قانونگذار معمولاً بر مبنای الگوی عقلانیت غایی اقدام می‌کند؛ یعنی هر قانون جدید به‌عنوان وسیله‌ای برای دستیابی به اهداف تعیین شده سیاسی در نظر گرفته می‌شود که این اهداف به‌نوبه خود، آثار اجتماعی مطلوب وضع قانون تلقی می‌شود.

هنگامی که قانونی جدید در کلیت نظام‌مند نظم حقوقی ادغام می‌شود و مثلاً به ممیزی هنجاری اصول حقوقی^۱ تن در می‌دهد، در این صورت شاهد دخالت عوامل محاسبه نشده در الگوی عقلانیت غایی هستیم که توانایی قانون را در دستیابی به اهداف قانونگذار تحت تأثیر قرار می‌دهد. در رابطه میان حقوق و سیاست، حقوق تلاش می‌کند بر استقلال خود نسبت به اهداف سیاسی قانونگذار تأکید کند. با این‌همه، عقلانیت درونی، پیش از این مرحله، یک جنبه مهم در ارزیابی قانون محسوب می‌شود. بدین ترتیب، هریک از قوانین موضوعه باید با معیارهای سازگاری منطقی منطبق شود و اعمال تقنینی باید عقلانیت درونی نظم حقوقی را به‌عنوان یک کل، مدنظر قرار دهند؛ چنان‌که مثلاً از برقراری تناقض کامل میان قانون جدید و قدیم پرهیز کنند. توضیح علت کاهش عقلانیت درونی قانون در کشوری مانند فنلاند، شاید در این واقعیت نهفته باشد که تهیه پیش‌نویس قانون به نحو رو به افزایشی نه در وزارت دادگستری — که واجد متخصصانی برای نظارت بر عقلانیت درونی قانون است — بلکه در دستگاه‌های دولتی دیگر انجام می‌گیرد.

کیفیت حقوقی تهیه پیش‌نویس قانون هرچه باشد، بعد عقلانیت درونی در قانونگذاری که از عقلانیت غایی قانون تبعیت می‌کند. در این نوع عقلانیت، قانونگذار سعی می‌کند از رعایت الگوی عقلانیت غایی قانون، اطمینان حاصل کند. مسئولیت اصلی حفظ عقلانیت درونی قانون بر عهده قضات و استادان حقوق باقی می‌ماند. تلاش

ایشان در این راه، همواره منشأ نارضایتی سیاستمداران و دیوانسالاران بوده است، چرا که می‌بینند اهداف سیاسی آنها در پای عقلانیت درونی قانون، قربانی شده است.

در نهایت ما به سومین جنبه از عقلانیت که همان عقلانیت هنجاری یا مشروعیت قانون است می‌رسیم. در جامعه مدرن، معیارهای فراموضوعه هنجاری قانون اعم از اینکه از ماهیت انتزاعی یا عینی ناشی شده باشد؛ به نحو فزاینده‌ای اعتبار خود را از دست داده‌اند و معیارهای مشروعیت به‌جای ماهیت ماهوی، دارای ماهیت شکلی و روبه‌ای شده‌اند. در چنین شرایطی، فرایند قانونگذاری در حفاظت از مشروعیت کلی قانون نقش مهمی ایفا می‌کند. وقتی که قانون موضوعه مهم‌ترین منبع حقوق را تشکیل می‌دهد در این صورت شرط ضروری برای مشروعیت قانون، وجود تشریفات قانونگذاری دمکراتیک است یعنی فرایندهای بررسی و تبادل نظر در دستگاه‌های رسمی که بحث‌ها و رایزنی‌های سپهر عمومی جهان زندگی آن را احاطه کرده است.

با این حال، باید بر این نکته تأکید کرد که طبیعت دمکراتیک تشریفات قانونگذاری برای حصول اطمینان از مشروعیت قانون کافی نیست. با در نظر گرفتن اهمیت اقدامات حقوقی نظیر قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی برای تولید و بازتولید نظم حقوقی، تشریفات قانونگذاری نیز باید شرایط خاصی برای مشروعیت بخشی داشته باشند. چیستی این شرایط، یکی از موضوعات مهم نظریه حقوقی و فلسفه حقوق است، اما بررسی آنها در این نوشتار ما را از موضوع اصلی بحث دور می‌کند.

در مقایسه با دیگر اقدامات حقوقی و نتایج آنها، به نظر می‌رسد قانونگذاری واجد چنان عقلانیتی است که نظیر آن در رقیبش یعنی قضاوت وجود ندارد. عقلانیت درونی و هنجاری حقوق در ارزیابی قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی به میزان چشمگیری دخیل‌اند. بدین ترتیب به‌عنوان مثال، انسجام^۱ و انطباق^۲ که کلوس گانتز از آنها به‌عنوان معیارهای مهم برای قضاوت^۳ یاد می‌کند، می‌تواند به‌ترتیب از مشخصات ضروری عقلانیت درونی و هنجاری حقوق تلقی شود. در عوض، در صورتی که بر رابطه میان

1. Coherence

2. Appropriateness

3. See Especially, K. Günther, *Der Sinn für Angemessenheit*, Suhrkamp, Frankfurt on Main, 1988.

حقوق و (بقیه) اجتماع متمرکز شویم عقلانیت غایی به‌طور مستقیم به قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی مربوط نیست. این ادعا به‌رغم گسترش استدلال نتیجه‌گرایان^۱ در قضاوت و همچنین نظریه‌پردازی حقوقی از نیمه دوم قرن نوزدهم، موجه به‌نظر می‌رسد. به‌طور کلی، استدلال در قضاوت و نظریه‌پردازی حقوقی که معمولاً قانون را از منظر قضات تحلیل می‌کند، از الگوی عقلانیت غایی که در قانونگذاری متداول است گریزان است. اگر بتوان قضاوت را به‌طور کلی از منظر عقلانیت غایی تحلیل کرد، هدفی که قضاوت در پی آن است جامعه عمل پوشاندن به قانون است.

اهمیت بعد عقلانیت غایی در قانونگذاری بازتاب سلطه بعد سیاسی در اقدامات تقنینی است؛ وضع قانون از سوی تصمیم‌گیران سیاسی، به‌عنوان وسیله‌ای برای دستیابی به اهداف سیاسی مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد و از این منظر توفیق و شکست آن از حیث عقلانیت غایی ارزیابی می‌شود. تز آخر من این است که فلسفه قانونگذاری در همین راستا علم حقوق از منظر قانونگذار است که با محدودیت‌های این علم مقابله می‌کند.

عقلانیت غایی در زمره عوامل درونی قانون قرار گرفته است – مانند عواملی که ناظر بر عقلانیت درونی قانون هستند. هرچند، عمدتاً در تقسیم کار میان علوم رفتاری، اجتماعی، تجربی، توصیفی و علم حقوق غالباً هنجاری، هم تعیین شرایط عقلانیت هدف قانونگذاری و هم تحقیق در مورد چگونگی تأمین این شرایط در موارد خاص، به حوزه علوم رفتاری اجتماعی و توصیفی تعلق دارد. با وجود این، باید گفت که در انجام این وظایف، علوم رفتاری و اجتماعی به یاری علم حقوق نیاز دارند. اما مایلیم در این ارتباط از یک موضع ضد توسعه‌طلبانه^۲ دفاع کنیم؛ من هیچ دلیلی برای تلاش توسعه‌طلبانه علم حقوق برای فتح یک حوزه جدید در بررسی عقلانیت غایی قانونگذاری نمی‌بینم.

1. Consequentialist
2. Anti-imperialist

مهندسی اجتماعی از طریق قانونگذاری*

لارس دی. اریکسون**

مقدمه

برای اینکه از حیث اجتماعی، کنشگرانی عقلایی محسوب شویم، پیش‌بینی آنچه می‌خواهیم انجام دهیم و آگاهی از پیامدهای تصمیماتمان، شرط لازم است. اما آیا سازگاری^۱ نیز شرط ضروری است و تصمیمات ما ضرورتاً باید از تلائم^۲ درونی نیز برخوردار باشد؟ می‌پذیریم که هدف ما به‌عنوان وکلا و محققان حقوقی باید سازگار و متلائم باشد، اما آیا این سخن بدان معناست که قانونگذار نیز باید به همان شیوه قضات، وکلا و محققان حقوقی عمل کند؟ به‌هیچ‌وجه در این مورد مطمئن نیستیم. فلسفه قانونگذاری^۳، فلسفه حقوق^۴ نیست و نباید باشد.

درواقع ما هرگز قادر به پیش‌بینی عواقب تصمیمات خود نیستیم و به همین دلیل عقلایی بودن آنچه انجام می‌دهیم و تصمیماتی که اتخاذ می‌کنیم محل تردید جدی است. مسلماً اتخاذ تصمیماتی که دارای تلائم درونی است، از عمل و اتخاذ تصمیماتی که عواقب آن قابل پیش‌بینی باشد بسیار آسان‌تر است. بنابراین تصور می‌کنم معمولاً تعریفی از عقلانیت که بر سازگاری و تلائم تأکید می‌کند، بیشتر ترجیح می‌دهیم؛ این تعریف از

* مشخصات منبع مقاله به شرح ذیل است:

Lars D. Eriksson, "Making Society Through Legislation", in Wintgens, Luc, *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford: Hart Publishing, 2002, PP. 41-47.

** استاد دانشکده حقوق دانشگاه هلسینکی، فنلاند.

Universidat Nacional Autonomade México (UNAM)

1. Consistent
2. Coherent
3. Legisprudence
4. Jurisprudence

تعریفی که بر پیش‌بینی‌پذیری پیامدهای تصمیمات تأکید می‌کند مطمئن‌تر است. فلسفه قانونگذاری، به‌عنوان یک رویکرد نظری جدی اساساً باید به مسائل ناظر بر پیامدهای قابل پیش‌بینی [قانونگذاری] بپردازد. فلسفه قانونگذاری باید به‌جای پرداختن به مسائل مهم برای یک قاضی یا نظریه‌پرداز حقوقی، اساسی‌ترین مسائل قانونگذار را بررسی کند. در این مقاله قصد دارم رایج‌ترین برداشت‌ها را از دولت رفاه مورد چالش قرار دهم. ادعای من این است که دولت رفاه را از نظر نتایج باید محصول پروژه لیبرالیسم سنتی بدانیم نه محصول پروژه «دولت رفاه».^۱ البته مقصود این نیست که لیبرالیسم دولت رفاه باید توطئه‌عامدانه لیبرال‌ها انگاشته شود؛ بلکه تلاش من، اثبات این ادعاست که آن ابزارهای مفهومی که طرفداران دوآتشه دولت رفاه (اعم از قانونگذاران، سیاستمداران یا حقوق‌دانان) استفاده می‌کنند، از سنت لیبرالی ناشی شده است. من معتقدم که نیت خیرخواهانه طرفداران دولت رفاه، صورت‌بندی جامعه‌ای بود که نه تنها مبتنی بر آزادی فردی و آزادی مالکیت، بلکه براساس عدالت اجتماعی و برابری باشد.

با این‌همه، آنچه امروزه شاهد هستیم، دولت رفاهی است مبتنی بر حق‌های اخلاقی به‌شدت فردگرایانه^۲ و نظام حقوقی‌ای که در آن حق‌های فردی بنیادی‌ترین بُعد آن نظام را تشکیل می‌دهد. امروزه دولت رفاهی را مشاهده می‌کنیم که نه در اخلاق و نه در نظام حقوقی، بر پایه روابط مبتنی بر مسئولیت طرفینی و متقابل^۳ بنا نشده است. عدالت و برابری، در نهایت ارزش‌های جمعی‌اند. جامعه مبتنی بر آنها باید چنان جامعه و نظام حقوقی‌ای باشد که حداقل مبتنی بر برخی اصول جمع‌گرایانه باشد؛ اما منطق آزادی و حق‌های فردگرایانه چنین اجازه‌ای به اخلاق یا نهادهای حقوقی جمع‌گرایانه نمی‌دهد.

لیبرالیسم دولت رفاه، نه تنها به اخلاق حق - محور [در مقابل اخلاق مسئولیت - محور] و نظم نهادمند که بنیان اصلی آن حفاظت از حق‌های قانونی فردی است منجر شده است، بلکه به خرد شدن پیوندهای اجتماعی و ساختارهای جامعه که همچون محافظ ارزش‌ها و اصول اجتماعی و سازمانی جایگزین عمل می‌کنند انجامیده است.

تناقضی که در این نوشتار بررسی می‌کنیم، این است که مقاصد تقنینی دولت رفاه

-
1. Sozialstaat
 2. Extremely Individualistic Morality of Right
 3. Mutual Responsibility and Reciprocity

هرگز به آن نحو که قانونگذاران در چنین دولتهایی تصور می‌کردند صورت خارجی نیافت. نتایجی که از دولت رفاه‌گرایی به دست آمد، آن پیامدهایی نبود که قانونگذاران از آن توقع داشتند.

۱ دولت لیبرال و دولت رفاه

از زمان جنگ جهانی دوم، دو شکل از دولت با عنوان لیبرال و رفاه‌پا به عرصه گذاشت که از ویژگی‌های متفاوتی برخوردارند. از یک طرف دولت لیبرال به مثابه دولت سرمایه‌داری و اقتصاد بازار آزاد متجلی شد، که در آن دامنه قدرت دولت باید کاسته شود و نباید در فرایندهای اقتصادی و اجتماعی - مگر ضرورتاً به منظور حمایت از آزادی فردی، نظم و امنیت - دخالت کند و نظام‌های گوناگون خرد^۱ اجتماعی، باید از استقلال برخوردار باشند چنان‌که براساس منطق درونی خود عمل کنند. از طرف دیگر در دولت رفاه اقتصاد لجام‌گسیخته بازار با دخالت‌های دولت در اقتصاد و توسعه بیشتر شبکه‌های تأمین اجتماعی مهار می‌شود.

لیبرال‌ها مدعی‌اند آزادی، ارزش بنیادین دولت لیبرال است و حداکثر آزادی افراد باید به منظور تحقق اهداف و امیال شخصی آنها مورد محافظت قرار گیرد. طرفداران دولت رفاه می‌گویند ارزش بنیادین تفکر آنها، عدالت اجتماعی است به طوری که باید فرصت‌های واقعی برابری برای یک زندگی نسبتاً خوب، به معنای برخورداری از حد متعارفی از امکانات صرف‌نظر از سن، سلامتی و کار، تضمین شود. بنابراین دولت رفاه، برابری اجتماعی و توزیع عادلانه درآمد را پیش‌فرض می‌گیرد. این تفکر همواره وجود داشته است، اما من معتقدم اکنون، یعنی زمانی که دولت رفاه با بحران‌های جدی مواجه شده، وقت آن فرا رسیده که این مفاهیم را زیر سؤال ببریم. تأکید من این است که دولت رفاه، دولت جدیدی که دارای ویژگی‌های متفاوتی باشد ایجاد نکرده است و نیز تفاوت چندانی با دولت لیبرال ندارد. بلکه یقین دارم دولت رفاه شکلی از دولت لیبرالیستی است که در بالاترین حد خود توسعه یافته است.

واضح‌تر آنکه وجود حق‌های^۲ سیاسی و مدنی است که دولت لیبرال را از سایر

1. Subsystems

2. Rights

اشکال دولت‌های پیشین متمایز می‌کند. ویژگی مهم این حق‌ها این است که آنها را در مقابل دولت به شهروندان و افراد اعطا می‌کنند. دولت به محترم داشتن آزادی بیان و حقوق مالکیت شهروندان و نظایر آن ملزم است. این بدان معناست که دولت لیبرال در آغاز و در مراحل اولیه شکل‌گیری خود، نقشی بسیار انفعالی ایفا کرده است یعنی حق‌های مدنی محدودیت‌هایی را برای آنچه که دولت به انجام آن مجاز یا غیرمجاز بود ایجاد کرد. اما تا به حال این حق‌ها، کارکردی عمودی داشته؛ آنها حقوقی را در مقابل دولت به شهروندان اعطا، و در مقابل، تعهداتی را معادل با آن حقوق به نفع دولت ایجاد می‌کنند. اما این حقوق نه در گذشته و نه امروزه کارکردی افقی نداشته، به این معنا که به شهروندان هیچ‌گونه حقی در رابطه با یکدیگر اعطا نمی‌کنند. روابطی که در آن این حق‌ها وجود دارد، رابطه‌ای است که اساساً میان شهروندان و دولت وجود دارد. افراد مجازند هرآنچه مایل‌اند در روابط میان خود انجام دهند.

دولت رفاه، حقوق فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی همچون حق داشتن شغل، آموزش و پرورش، استاندارد معینی از زندگی، حق داشتن وضعیت کار بهداشتی و سالم و نوعی تأمین اجتماعی در سنین کهن‌سالی را فراهم می‌کند. دقیقاً وجود همین حق‌هاست که ویژگی‌های دولت رفاه مدرن محسوب می‌شود و براساس دیدگاه غالب، نوع جدیدی از دولت تأسیس می‌کند. اما اجازه دهید نگاه دقیق‌تری به این مسئله داشته باشیم و ببینیم آیا حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی واقعاً نوع جدیدی از دولت معرفی می‌کنند. اغلب گفته می‌شود که هدف از این حقوق، استقرار برابری واقعی میان شهروندان است درحالی‌که هدف حقوق مدنی سنتی، صرفاً تضمین آزادی فردی است؛ این سخن می‌تواند درست باشد و من آن را مورد مناقشه قرار نمی‌دهم.

همچنین گفته می‌شود حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تلاش‌ها و اقدامات فعالانه دولت را پیش‌فرض می‌گیرد. دولت ملزم است فعالانه مشاغل جدید ایجاد کند، امکانات تحصیلی برای شهروندان فراهم کند، مراقبت‌های بهداشتی را گسترش دهد و امرارمعاش کهن‌سالان و نظایر آن را تضمین کند. به عبارت دیگر، برخلاف حقوق سنتی، که صراحتاً دولت را از دخالت در حوزه‌هایی از آزادی که به موجب قانون اساسی حفاظت شده، ممنوع می‌سازد حقوق اجتماعی، دخالت‌های فعال دولت را پیش‌فرض می‌گیرد. به طور خلاصه، اولاً، هدف حقوق اجتماعی افزایش عدالت اجتماعی است درحالی‌که

هدف حقوق سنتی حفاظت از آزادی فردی است؛ ثانیاً، درحالی که حقوق سنتی دولت را ملزم به انفعال می‌کند، حقوق اجتماعی صراحتاً خواستار اقدام دولت است. تردیدی وجود ندارد که حقوق دولت رفاهی، وظایف تازه‌ای بر دوش مراجع دولتی نهاده که زندگی را برای شمار زیادی از شهروندان تحمل‌پذیرتر ساخته است. من این واقعیت را انکار نمی‌کنم، اما آنچه نمی‌پذیرم این ادعاست که دولت رفاه بر لیبرالیسم فائق آمده است.

اولاً، درواقع، حقوق رفاهی^۱ نیز به صورت عمودی عمل می‌کند یا به عبارت دیگر همانند حقوق سنتی عمل می‌کند. تک‌تک شهروندان باید به‌منظور اعمال حقوق اقتصادی و اجتماعی خود آنها را از مراجع دولتی مطالبه کنند. حقوق اجتماعی و اقتصادی به صورت افقی عمل نمی‌کند. اگر بیکار هستیم، نمی‌توانیم از کارفرمای خود مطالبه شغل کنیم و اگر سالخورده یا بیمار هستیم، نمی‌توانیم از خانواده یا دوستان و همسایگان خود بخواهیم از من مراقبت کنند.

ثانیاً، حقوق دولت رفاه نیز حقوق فردی است. من صرفاً از حقی فردی نسبت به دریافت کمک‌هزینه فرزندم، بیمه بیکاری، بیمه بیماری یا بیمه بازنشستگی و نظایر آن برخوردارم. من صرفاً قادر به اعمال این حقوق اجتماعی و اقتصادی به‌مثابه یک فرد ذره‌ای^۲ و تنها خواهم بود. منطق حقوق اجتماعی و اقتصادی به این معنا، مانند حقوق فردگرایانه و سنتی است.

ثالثاً، به‌رغم اینکه حقوق اجتماعی، حداقل به‌طور غیرمستقیم، مستلزم دخالت دولت در فرایندهای اقتصادی و اجتماعی است، باین حال آن دسته از ساختارهای اقتصادی که در نهایت موجب بی‌عدالتی اجتماعی است، از سوی دولت دست‌نخورده باقی مانده است. مقصود من، ساختار اقتصاد بازار است که حقوق اجتماعی تاکنون آنها را به‌هیچ‌وجه از میان نبرده است. از این‌رو به‌نظر می‌رسد دولت رفاه تنها شکلی از اشکال پروژه لیبرالی سنتی است.

امروزه بحران دولت رفاه تا حدی نتیجه این واقعیت است که اساساً محدودیتی برای میزان توسعه حق‌های موجود در دولت رفاهی وجود ندارد. درواقع این حقوق، نامحدودند. هنگامی که نیازهای فردی جدید پدید می‌آید یا وقتی ما از نیازهای واقعی خود آگاه می‌شویم، همواره می‌توانیم خواستار برآورده شدن خواسته‌هایمان به شکل

1. Welfare Rights
2. Atomised

حق‌های قانونی^۱ شویم. تا وقتی که رشد تضمین شده اقتصادی وجود داشته باشد، این خواسته‌های رو به تزاید مشکلی ایجاد نمی‌کند، اما به‌هنگام بروز رکود اقتصادی، نظام در آستانه خطر فروپاشی جدی قرار می‌گیرد.

۲ برخی مسائل ناظر بر حق‌های دولت رفاهی

حقوق اجتماعی هر فرد، مستلزم آن است که مقامات دولتی، تعهدات و مسئولیت‌های مشخصی برای انجام داشته باشند.

الف) این سخن که چنین نظام حق - محوری^۲، به زایل شدن مسئولیت اخلاقی شهروندان منجر شده است، به‌آسانی انکارپذیر نیست. حقوق اجتماعی، چنان که دیدیم، صرفاً مطالباتی فردی علیه دولت ایجاد می‌کند، اما متضمن هیچ نوع تعهد اجتماعی برای خود شهروندان و افراد نیست.

این واقعیت که من از حق بیمه بیماری برخوردارم، هیچ تعهدی برای مراقبت از افراد بیماری که نزدیکان من محسوب می‌شوند ایجاد نمی‌کند. همچنین این واقعیت که من بیمه بیکاری دریافت می‌کنم، مرا متعهد نمی‌سازد که به اشخاص بیکار دیگر برای پیدا کردن شغل کمک کنم. به‌طور کلی، چنین نظامی مرا مجبور می‌کند که فقط بر حقوق خود تمرکز کنم و ملتزم است که حقوق من مورد احترام و محفوظ خواهد بود. من حق دارم هنگام بیماری، تقاضا کنم که تختی در بیمارستان به من داده شود، فارغ از اینکه آیا بهترین دوستم نیاز بیشتری از من به آن تخت دارد. من حق بیمه بیکاری دارم، صرف‌نظر از اینکه آیا همسایه من نیاز ضروری‌تری از من دارد یا نه و نظایر آن. در بلندمدت همه اشکال همیاری و همبستگی اجتماعی^۳ فرومی‌ریزد.

ب) اما هنوز مشکلات بیشتری وجود دارد. حقوق اجتماعی فقط متعلق به نسل حاضر است و فاقد جنبه تاریخی است. منطق این نوع حقوق، اقتضای ملاحظه نسل‌های آینده را ندارد، به این معنا که این حقوق تعهدی نسبت به آینده برعهده ما ایجاد نمی‌کند. من نسبت به مستمری بازنشستگی خود که بخشی از نیازهای مالی مرا تأمین

1. Legal Rights
2. Right-centred System
3. Social Solidarity

می‌کند مستحق هستیم، اما درعین حال هیچ تعهدی به ارتقای سطح زندگی متعارف برای افراد کهن‌سال پس از خود ندارم.

ج) علاوه بر این، پیامد این واقعیت که ما به‌عنوان فرد، از حقوقی برخورداریم بدون آنکه تکالیفی داشته باشیم، به‌آسانی موجب انفعال ما در روابطمان با نظام سیاسی خواهد بود. من می‌توانم خود را منحصر کنم به اینکه مطالباتم را یا به‌طور شفاهی یا کتبی مطرح، و اگر به دلایلی این مطالبات مورد قبول واقع نشود، از مرجع صالح بالاتر تقاضای تجدیدنظرخواهی کنم. من نیازی به کمک یا حمایت دیگران، مگر احتمالاً یک وکیل، ندارم. به‌عنوان مثال اگر شغلی نداشته باشم و بیمه بیکاری دریافت نکنم نباید دیگر افراد بیکار را به‌منظور اعتراض به آنها بسیج کنم، بلکه فقط باید شکایتی تسلیم کنم مبنی بر تجدیدنظرخواهی علیه تصمیمی که برای بیمه بیکاری من گرفته شده است. در چنین وضعیتی، آیا عجیب است که هیچ‌گونه اعمال اعتراضی وسیع در میان بیکاران وجود ندارد؟ دولت رفاه، نظامی از حقوق فردی ایجاد کرده است که درواقع به‌جای بسیج شهروندان، آنها را متفرق می‌کند.

د) به‌عبارت‌دیگر حقوق دولت رفاهی، سیاست‌زدایی^۱ عمومی از مطالبات اجتماعی را تقویت می‌کند. باین حال، سیاست‌زدایی، تنها از طریق انفعال عمومی بروز نمی‌یابد بلکه این امر دارای نمودهای خاص بیشتری است. حقوق اجتماعی، اغلب اختیارات زیادی به مقامات رسمی برای دخالت در حقوق مدنی سنتی اعطا می‌کند. به‌منظور دستیابی به حقوق اجتماعی که مستحق آن هستیم، مجبوریم از برخی حقوق خود چشم‌پوشی کنیم. واضح است که این نوع تعارض حق‌ها، عواقبی را برای مفهوم فرد به‌عنوان انسانی بالغ و مستقل در پی دارد. هدف حقوق فردی (لیبرالی)، ایجاد افرادی حاکم بر خود و خودمختار بود، اما این هدف ممکن است با حقوق اجتماعی [دولت رفاهی] عقیم بماند چرا که این حقوق متضمن قیدهایی است که شهروندان را از حقوق مدنی خود محروم می‌سازد.

۳ یک نمونه: تحول مفهوم کار

کار، درست مانند خانواده، در طول قرن‌ها به‌مثابه یک نهاد رفاهی^۲ عمل کرده است که

1. Depoliticisation
2. Welfare Institution

نه فقط به یک مکان، بلکه یک گردهمایی اجتماعی است، یعنی جایی که کسانی با هم کار می‌کنند و نوعی روابط دوطرفه مبتنی بر مسئولیت و همبستگی را به همراه دارند. آنچه در دوران لیبرالی رخ داد - و من آن را شامل دوره دولت رفاه نیز می‌دانم - این گرایش بود که کار را در زمره حقوق فردی قرار دهد؛ یعنی حق گرفتن مزد از مکانی مشخص به‌عنوان محل کار و یا در صورت پیدا نشدن کار، حق برخورداری از بیمه بیکاری. بدین ترتیب کارکرد اجتماعی کار تا حدودی در محاق رفت. حق داشتن شغل که در وجه آرمانی آن می‌تواند به‌عنوان اطمینان از عضویت در گروهی اجتماعی یا حق امرارمعاش در نظر گرفته شود، در عمل به یک حق فردی برای دریافت دستمزد یا در صورت بیکاری، به‌مثابه حق دریافت نوعی بیمه‌های اجتماعی تبدیل شد. در چنین اوضاع و احوالی، آیا جای شگفتی است که مثلاً، جنبش اتحادیه کارگری امروزه با مسائلی برخورد کند که گذشته آنها را تجربه نکرده و هیچ‌گاه اعضای خود را بدین‌منظور سازمان‌دهی نکرده است؟ البته در چارچوب مفهوم کار فردگرایانه و کاملاً حق - محور، بسیار دشوار است که کارگران را برای واکنش‌های دسته جمعی و به نام منافع جمعی بسیج کرد، به‌ویژه آن نوع منافع جمعی که در واقع تنها کارکرد اجتماعی آن، ایجاد حق فردی نسبت به دستمزد یا بعضی بیمه‌های اقتصادی است.

می‌پذیرم آنچه تاکنون گفته‌ام، بسیار ارتجاعی است، اما بر این نکته تأکید می‌کنم که حق - محوری افراطی در دولت لیبرالی سنتی، مانند دولت رفاه مدرن، نتیجه‌اش از میان رفتن بسیاری از ساختارهای اجتماعی ناظر بر همبستگی و همکاری متقابل بوده است؛ ساختارهایی که در مراحل اولیه به‌عنوان نهادهای رفاهی در سطوح خرد^۱ اجتماعی عمل می‌کرد. در این فرایند بسیاری از روابط افقی^۲ شامل حقوق و تکالیف از میان رفته است. نتایج این نوع توسعه در سطوح کلان^۳ اجتماعی نیز قابل مشاهده است. امروزه بحث و گفت‌وگو درباره منافع جمعی، پدیده‌ای استثنایی محسوب می‌شود. قانونگذاری برای آن دسته از طرح‌های رفاهی که مبتنی بر همکاری و همبستگی متقابل افراد درگیر آن است، به این عنوان که خیالی یا نامقبول است، رد می‌شود. بخش چشمگیری از

1. Micro Levels
2. Horizontal Relationship
3. Macro Levels

مباحث سیاسی به این مناقشه مربوط است که چگونه باید میان منافع خاص متعارض موازنه برقرار شود. به عنوان نمونه، فقدان بحث درباره به جامعه خوب^۱ یا خیر مشترک^۲، بسیار مشهود است؛ در حالی که بحث درباره منافع خاص ما و اینکه چگونه می توانیم حقوق فردی خود را تقویت یا اجرا کنیم، به وفور وجود دارد.

۴ آیا این گفتار واقعاً به فلسفه قانونگذاری کمک می کند؟

بله، فکر می کنم چنین است (به شرط آنکه نظریه روشنی درباره فلسفه قانونگذاری وجود داشته باشد). نه فقط به دلایل نظری، بلکه به دلایل عملی نیز مهم است که ابزارهای مفهومی بنیادینی را تحلیل کنیم که آگاهانه در تفکر درباره قانون و قانونگذاری به کار می بریم. این ابزارهای مفهومی، اغلب و در نهایت مفاهیمی ایدئولوژیک محسوب می شود. در این نوشتار تلاش کردم الگوی لیبرالی حق های قانونی^۳ را موشکافی کنم. در تحلیل من، این حقوق دارای ویژگی هایی است: اولاً، آنها منحصرأ حقوقی فردی اند؛ ثانیاً، این حقوق، حقوقی عمودی اند؛ ثالثاً، آنها حقوقی فردی اند که متناظر با تکالیف فردی نیستند. ما نمی توانیم در چارچوب این طرح مفهومی، به اهدافی که غیرلیبرالی و اجتماع گرایانه اند دست یابیم. امیدوارم تحلیل پیش گفته، روابط میان قانون و قدرت را روشن کرده باشد. تردیدی نیست که قانون اغلب به عنوان ابزاری در خدمت قدرت سیاسی عمل می کند؛ اما اگر تحلیل من صحیح باشد، در آن صورت رابطه به مراتب عمیق تری می تواند میان قانون و قدرت وجود داشته باشد. آن طرح مفهومی که قانون باید در چارچوب آن عمل کند؛ یعنی طرحی که در نهایت بر مفاهیم خاص سیاسی ایدئولوژیک درباره چگونگی سازمان دادن به جامعه و دولت مبتنی است، قانون را به تولید نوع خاصی از هنجارها و قواعد حقوقی و ادار می سازد. این هنجارها و قواعد نباید در تناقض با چیزی واقع شود که بناست موجب تحکیم آنها باشد. به عبارت دیگر، قدرت در قانون در واقع قدرت پیش فرض های سیاسی - ایدئولوژیک^۴ است.

1. Good Society
2. Common Good
3. Liberal Paradigm of Legal Rights
4. Politico-ideological Presuppositions

وقتی مفاهیم حقوقی پایه‌ای در قانون، بر مفهوم لیبرالی جامعه مبتنی است، پیامدهای قانونگذاری برای جامعه نباید چیزی غیرلیبرالی باشد. قانونگذاری که شاید گرایش به ایجاد جامعه‌ای براساس همبستگی، همکاری متقابل و برابری دارد، می‌تواند با قانونی که وضع می‌کند، جامعه‌ای ایجاد کند که به فردگرایی افراطی و تجزیه اجتماعی منجر شود. قانونگذار، زندانی مفاهیم حقوقی خود می‌شود. این واقعیتی است که اغلب در نظریه قانونگذاری از آن غفلت می‌شود و علت آن نیز این است که کسانی که قوانین موضوعه را برای قانونگذاران آماده می‌کنند (اغلب حقوق دانان)، بیشتر نگران سازگاری و تلائم آن هستند. آنها منطق را بر سیاست و سنت حقوقی^۱ را بر تغییرات سیاسی و اجتماعی ترجیح می‌دهند.

من فقط یک راه برای برون‌رفت از این وضعیت دشوار که در واقع قانونگذار را تبدیل به مجری اراده مدیران اجرایی می‌کند می‌شناسم؛ قانونگذار باید تصمیمات تقنینی را بر تحلیل‌های جزئی درباره پیامدهایی^۲ که این تصمیمات به بار می‌آورد بنا کند؛ همچنین باید قدرت پیش‌بینی پیامدهای تصمیمات خود را داشته باشد.

تلائم و سازگاری قانون، مسئله اساسی قانونگذاری نیست. وظیفه اصلی قانونگذار تولید قوانینی است که نتایج آن منطبق با اهدافی باشد که مدنظر اوست. البته این امر چه‌بسا مسائل تازه‌ای را برای قضات، حقوق دانان و نظریه‌پردازان حقوقی ایجاد کند، اما این مسئله دیگری است. ما در این نوشتار نه درباره فلسفه حقوق، بلکه درباره فلسفه قانونگذاری بحث کردیم.

1. Legal Tradition
2. Consequences

تورم تقنینی و کیفیت قانون*

سوین انگ**

مقدمه

در فراخوان چهارمین گردهمایی کشورهای بنولوکس-اسکاندیناوی درباره نظریه حقوقی، از من خواسته شده درباره تورم قانونگذاری و کیفیت قانون سخنرانی کنم. در این فراخوان موضوع سخنرانی چنین توصیف شده است:

«محصولات تقنینی در جوامع (پسا) مدرن از حیث کمی به حد خطرناکی رسیده است. علل تورم تقنینی چه از حیث تعداد و چه از حیث ماهیت متعدّدند. برای پذیرش اشکال جایگزین تنظیم تعاملات انسانی، باید تحلیلی از این عوامل صورت گیرد تا از جایگزین کردن انبوهی از قوانین تنظیمی [رفتار انسان] با روش‌های تازه و دیگر - که آنها نیز از همان کاستی‌ها رنج می‌برند - پرهیز شود. بنابراین می‌توان این پرسش را مطرح کرد که آیا تولید انبوه قانون به دلیل کاهش کیفیت آن بوده است؟ آیا رشد بی‌سابقه نظام‌های حقوقی به سبب جبران نقایص قوانین بد با مداخله تقنینی جدید بوده است»؟

پیام نقل شده در کنار سایر مسائل، دربردارنده سؤالات زیر است:

- علل عمده تورم تقنینی چیست؟

- تا چه حد قانون بد، علت عمده افزایش کمیت قانونگذاری محسوب می‌شود؟

* مشخصات منبع مقاله به شرح ذیل است:

Svein Eng, "Legislative Inflation and the Quality of Law", in Wintgens, Luc, *Legisprudence: A New Theoretical Approach to Legislation*, Oxford: Hart Publishing, 2002, PP. 65-79.

** استاد دپارتمان حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه اسلو، نروژ.

- نقایصی که از آن با عبارت قانون بد^۱ یاد شد، تا چه اندازه روش‌های جایگزین تنظیم رفتار انسانی را نیز تحت تأثیر خود قرار می‌دهد؟

بدیهی است این سؤالات گسترده‌تر از آن است که ارائه یک راه‌حل جدی و بنیادی را در مدت زمانی که در اختیار من قرار گرفته امکان‌پذیر سازد. لذا لازم می‌دانم به جای ارائه هرگونه راه‌حل، سؤالات تازه‌ای مطرح کنم که این کار را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد؛ بخش اول روشنگری درباره مسائل و دریافتهایی که غالباً با عناوینی نظیر تورم تقنینی و کیفیت قانون مطرح می‌شود. بخشی از این روشنگری، مفهومی و بخشی از آن تجربی است، که در قالب برخی یادآوری‌ها و مثال‌ها بدان می‌پردازم، و بخش دوم به برخی راهبردها برای تحقیق و بررسی روشمندتر این موضوع اشاره دارد.

در این مقاله من واژه قانون^۲ را در معنای گسترده آن به کار می‌برم. نمونه بارز آن، قوانین موضوعه‌ای است که یک پارلمان دمکراتیک تصویب می‌کند. اما علاوه بر این، از واژه قانون برای انواع دیگر قاعده حقوقی نیز استفاده می‌کنم. مهم‌ترین آن‌ها، قوانین تفویضی^۳ و قوانین اتحادیه اروپاست. قانون در این معانی، به اندازه قانون مصوب پارلمان برای بحث ما واجد اهمیت است. علاوه بر این، واژه قانون در برخی بافت‌ها ممکن است به گونه‌ای تفسیر شود که تصویب قواعد کلی در سطح قانون اساسی و حقوق بین‌الملل را نیز دربرگیرد. در این باره، می‌توانید به افزایش مداوم علاقه‌مندی به تلفیق نوع خاصی از مشروطه‌خواهی^۴ با اندیشه حقوق بشری توجه کنید. یک نمونه از این مباحث، اینکه آیا باید کنوانسیون اروپایی حقوق بشر با نظام‌های حقوق ملی تلفیق شود یا خیر؟

۱ آیا افزایش کمیت قانونگذاری به خودی خود امری مذموم شمرده می‌شود؟

۱-۱ کمیت قانونگذاری به مثابه یک محصول

فراخوان این گردهمایی بیانگر نوعی ارزیابی انتقادی از وضعیت کنونی با توجه به کمیت قوانین موضوعه است. می‌گویند محصولات قانونگذاری در جوامع (پسا) مدرن از لحاظ

1. Bad Legislation
2. Legislation
3. Delegated Legislation
4. Constitutionalism

تعداد به مرحله خطرناکی رسیده و از تولید انبوه قانون^۱ سخن به میان آمده است. در این اندیشه‌ام که آیا این ارزیابی، یک رأی بین‌الذهانی^۲ ارزشی است که نقطه عزیمت مناسبی برای بحث و گفت‌وگو محسوب می‌شود، یا ارزیابی مذکور، خود باید بحث و بررسی شود. برای توضیح این مسئله مثالی ذکر می‌کنم؛ شخصی که مسئول دفع زباله‌های یک شرکت است، با دو قانون موضوعه متفاوت مواجه می‌شود. هدف هر دو قانون، حفظ محیط زیست از آلودگی است و هر دو قانون ضمانت اجرایی را به صورت مسئولیت جزایی و مسئولیت مدنی پیش‌بینی کرده‌اند، اما محتوای این دو قانون متفاوت است؛ بدین ترتیب که قانون اول ۱۰ صفحه حجم دارد که ۹ صفحه آن شامل تعریف قانونی مواد زائد یا زباله است، به نحوی که اطلاعات جزئی را به صورت عینی ارائه می‌دهد و با برشمردن انواع آنها شناخت مواد زائد را میسر می‌سازد. این قانون می‌تواند شامل تعریف اصلی قانونی مواد زائد در حقوق جامعه اروپا باشد. بخش اصلی این تعریف مشتمل بر فهرست اروپایی مواد زائد^۳ است.^۴ قانون دوم فقط یک صفحه است. این قانون، مبهم و مملو از واژه‌هایی است که امکان برداشت‌های شخصی و ارزشی^۵ را برای درک مفهوم مواد زائد میسر می‌سازد. برای وضوح مسئله، می‌توان تعاریف ذیل را از مواد زائد تصور کرد: «هرگونه ماده یا شیئی که به‌طور جدی مضر به حال انسان‌ها، حیوانات یا محیط آنها باشد».

شخصی که مسئولیت دفع مواد زائد را برعهده دارد باید کدام‌یک از این دو قانون را ترجیح دهد؟ یکی از ملاحظات آنکه در این خصوص وجود دارد، ارزش^۶ پیش‌بینی‌پذیری است. این ارزش از انتخاب قانون اول پشتیبانی می‌کند. ملاحظه دیگری که وجود دارد، ارزش منفی صرف وقت برای مطالعه قانون است. این ملاحظه، انتخاب قانون دوم و کوتاه‌تر را حمایت و پشتیبانی می‌کند. با وجود این، وقتی که نوعی سیستم ملاحظه سریع قانون وجود دارد، برای شخصی که چندان هم با واژه‌ها و اصطلاحات به‌کار برده شده آشنا نیست، این امکان وجود دارد که جواب سؤالات مشخص را بدون تلاش زیاد

1. Overproduction of Legislation

2. Intersubjective

3. European Waste Catalogue

4. Commission on Decision 94/3 of December 1993, Pursuant do Council Directive on Waste of 15 July 1975 (75/442), as Amended by Council Directive 91/156 of 18 March 1991.

5. Value-Laden

6. Foreseeability

به دست آورد؛ برای مثال جایی از قانون که با استفاده از آن می‌توان دریافت آیا مفهوم مواد زائد، کارتریج جوهر^۱ را نیز دربرمی‌گیرد یا خیر. در چنین صورتی احتمالاً انتخاب قانون طولانی‌تر مرجع است. این مثال بیانگر دو نکته است؛ اول اینکه هیچ رابطه مستقیمی میان افزایش کمیت قانونگذاری به‌خودی‌خود و داوری منفی درباره آن، از سوی مخاطبان آن وجود ندارد؛ دوم اینکه معیارهای خوب-بد در این رابطه فقط به کمیت قانون بستگی ندارد. به عبارت دیگر قانون موجود نباید به تنهایی و به‌طور مجرد مورد ملاحظه قرار گیرد. باید حجم قانون و کمیت قانونگذاری را در نسبت با یک شخص معین که از یک نظام حقوقی مشخص تبعیت می‌کند بررسی، و ترکیب عینی و مشخص میزان قانونگذاری و نوع آن را در این روابط ارزیابی کرد.

۲-۱ کمیت قانونگذاری به‌مثابه یک فرایند

می‌توان تصور کرد که قانونگذار — مانند همه ما — زمان و منابع محدودی در اختیار دارد و نیز برای کمیت قانون محدودیتی وجود دارد که اگر از این محدودیت‌ها تجاوز شود، محصولات تقنینی نامطلوبی به بار می‌آید. با این حال در برخی جوامع که وظیفه قانونگذار چند پاره شده است — مانند جوامعی که در این گردهمایی شرکت کرده‌اند — از اهمیت این محدودیت کاسته شده است. قانونگذاران رسمی، که نمونه‌اعلای آن، مجالس انتخابی ملی هستند، تنها یک حلقه در زنجیره قانونگذاری شمرده می‌شوند. مهم‌ترین محرک‌های سیاسی در قانونگذاری معمولاً از دولت ناشی می‌شود و تهیه پیش‌نویس قانون در یک وزارتخانه انجام می‌شود.

اصولاً هیچ محدودیتی برای تعداد کارمندان، وزارتخانه‌ها یا کمیسیون‌های بین‌وزارتی و نظایر چنین نهادهایی که می‌توانند در فرایند قانونگذاری دخالت کنند وجود ندارد. هرچند محدودیت‌های سیاسی، مالی و دیگر محدودیت‌های عملی درباره حجم دستگاه‌های دولتی وجود دارد. در مجالس تقنینی ملی ناگزیر با محدودیت زمان مواجه هستیم، به این معنا که تنها یک مجلس تقنینی ملی وجود دارد و با وجود برخی قوانین داخلی پارلمانی، محدودیت‌های صرفاً فیزیکی برای حجم و تعداد قوانینی که

امکان بحث و بررسی آنها در مجلس وجود دارد به چشم می‌خورد. برای فهم محدودیت‌های قوه مجریه و پارلمان، ناگزیر باید یک نظام حقوقی خاص را ارزیابی کرد.^۱ بنابراین در اینجا نیز میان افزایش کمیت قانونگذاری به‌خودی‌خود و آنچه که نتایج تقنینی بد تلقی می‌شود رابطه مستقیمی وجود ندارد. این تحلیل روشن می‌سازد که معیار خوب-بد در این رابطه، فقط کمیت قانون به‌خودی‌خود نیست. به‌عبارت‌دیگر، تنها نباید کمیت قانون مدنظر قرار گیرد. میزان یا تعداد قانون را باید با فرایند قانونگذاری مرتبط دانست و ترکیب عینی‌تر کمیت و نوع آن را در این رابطه ارزیابی کرد.

۲ برخی علل عمده وضع قانون و تورم تقنینی

علل عمده قانونگذاری در عین حال علل بالقوه تورم تقنینی نیز محسوب می‌شود. اگر با قانونی مواجه شویم که میزان یا حجم آن به‌طور نامتناسبی بزرگ یا فربه به‌نظر برسد، فرضیه موجه ممکن است این باشد که عوامل این تورم تقنینی، همان علل یا عوامل [وضع] قانون «بی‌حساب و کتاب»^۲ است. در ادامه به ذکر برخی علل اصلی وضع قانون و تورم تقنینی خواهیم پرداخت.

اول اینکه قانون وسیله‌ای است برای بیان ارزش‌هایی که مطابق با زمان تغییر می‌کند و نه همه مردم بلکه عده‌ای از آنها بدان‌باور دارند؛ دوم قانون وسیله‌ای برای صورت‌بندی جامعه براساس عقاید سیاسی است؛ سوم قانون وسیله‌ای است برای حل‌وفصل مسائلی که با تحولات فناوری، اقتصادی و اجتماعی پدید می‌آید و چهارم، قانون می‌تواند وظیفه قانونی قانونگذاری را ایفا کند. یکی از نمونه‌های بارز آن در اروپای امروز، تکلیف قانونگذاری برای اجرای قانون جامعه اروپایی است.^۳

۱. برای دیدن نمونه‌ای که تصویر روشنی از نکات اصلی بحث در نظام انگلیسی به‌دست می‌دهد رک:

M. Zander, *The Law-Making Process*, Weidenfeld and Nicolson, London, 1994, 4th edn, 1-104, esp. 22, 24.

2. Running Wild

۳. تأثیر قانون جامعه اروپا، از نظر روانی، در نظام حقوقی انگلستان — کشوری که دادگاه‌ها صلاحیت ابطال قانون را به استناد قانون اساسی ندارند — تجربه شده است. صلاحیت ابطال قانون به استناد قانون جامعه اروپایی، مؤلفه‌ای جدید در این نظام حقوقی است. اولین بار دادگاه‌ها از این صلاحیت برخوردار شدند که قانون را به استناد قانونی بالاتر از سطح قانون موضوعه ابطال کنند. بالین‌حال غیر از جنبه روانی، تأثیر اصلی این رویه از لحاظ انگیزه و دلیل وضع قانون جدید، به‌طور گسترده در همه کشورهای عضو، از جمله نروژ، با توافق‌نامه منطقه‌ای اقتصادی اروپایی، مشابه است.

۳ آیا قانون بد از عوامل اصلی افزایش کمیت قانونگذاری محسوب می‌شود؟

وصف اصلی را به این دلیل ذکر کرده‌ام که گمان می‌کنم بیشتر کسانی که در این باره می‌اندیشند، تصدیق می‌کنند که قانون بد در برخی مواقع، علت [وضع] قانون جدید است. مسئله بحث‌انگیز اینکه آیا قانون بد دلیل ثابت و اصلی [افزایش] کمیت قانون شمرده می‌شود یا خیر و اگر چنین است تا چه حد؟

وقتی درباره این مسئله بحث می‌کردیم که آیا کمیت چشمگیر قانونگذاری به‌خودی‌خود امر «بد»ی است، ضرورتی نداشت که معیار بدی را مورد تحلیل قرار دهیم. کافی بود برای تأیید پاسخ منفی به سؤال پیش‌گفته، به چند مثال و واقعیت در جهت عکس آن اشاره کنیم. اکنون نیز وقتی این پرسش را مطرح می‌کنیم که آیا قانون بد، دلیل عمده افزایش کمیت قانون است یا خیر، ضروری است مختصری درباره آنچه به‌طور متعارف از معنای بد مراد می‌کنیم توضیح دهیم. من میان نقایص ماهوی،^۱ فنی^۲ و معطوف به‌وسیله-هدف^۳ قائل به تفکیک شده‌ام. اصطلاح نقایص ماهوی را بیشتر در همان معنای نقایص مادی، نقایص ناظر ماهیت^۴ و محتوا^۵ و نظایر آن به‌کار می‌برم. برای این بحث لازم نیست که در معنای کلی، نقایص سه‌گانه ماهوی، فنی و معطوف به‌وسیله-هدف را تعریف کنیم، بلکه کافی است به انواع عینی‌تری توجه شود که فهرست آن ذکر شده و توضیحات مشخصی که در ادامه بیان شده است.

۳-۱ نقایص ماهوی

۳-۱-۱ مختصری درباره نقایص ماهوی

هر قانونی را می‌توان براساس برخی معیارها ناقص دانست. معیارهایی که معمولاً به آنها استناد می‌شود عبارت‌اند از:

الف) معیار اخلاقی: برخی قانون را بیانگر ارزش‌ها شمرده و آن را براساس ارزش‌های

1. Substantial Flaws
2. Technical Flaws
3. Means-end Flaws
4. Material Flaw
5. Flaw in Substance
6. Moral Criteria

اخلاقی نقد می‌کنند، مثلاً آن را ناعادلانه، غیرمنصفانه و نظایر آن توصیف می‌کنند.
(ب) **معیار سیاسی**^۱: قانون به‌عنوان وسیله‌ای برای صورت‌بندی جامعه مطابق با ایده‌های سیاسی است و براساس یک ایدئولوژی سیاسی معین نقد می‌شود.
(ج) **معیار قانونی**^۲: ممکن است قانونگذار نوعی الزام قانونی برای قانونگذاری مدنظر داشته داشته باشد. مثال بارز آن در اروپای کنونی، قانونگذاری برای اجرای قانون جامعه اروپایی است.

(د) **ناهماهنگی عملی**^۳: معیارهای «الف» و «ج» می‌تواند برای قانونی خاص یا بخش‌های گسترده‌تری از قوانین یک نظام حقوقی به‌کار رود. هنگامی که حوزه بحث به بیش از یک قانون تسری پیدا کند، بلافاصله به مسئله ناهماهنگی عملی برمی‌خوریم. اصطلاح ناهماهنگی عملی را برای اشاره به وضعیتی به‌کار می‌برم که طی آن یک قانون، به بروز یک رفتار خاص منتهی شود، درحالی‌که قانون دیگر به دنبال مقابله با آن رفتار است. به‌عنوان مثال، ممکن است به‌منظور کاهش مصرف مشروبات الکلی از آن مالیات گرفته شود. تفاضل قیمت میان هزینه تولید مشروبات الکلی با قیمت این کالا در بازار، می‌تواند انگیزه‌ای قوی برای تولید غیرقانونی و قاچاق چنین مشروباتی باشد [جرمزایی چنین اقدامی]. به‌عبارت‌دیگر، نوعی ناسازگاری عملی میان قواعد موجود در قانون مالیات و قانون جزا وجود دارد.

۲-۱-۳ آیا نقایص ماهوی قانونگذاری از علل اصلی افزایش کمیت قانونگذاری است؟
الف) پاسخ مسلماً مثبت است. این عقیده که محتوای قانون، از حیث سیاسی یا قواعد اخلاقی، واجد نقص و کاستی است، انگیزه‌ای قوی برای وضع قانونی جدید است. تلفیقی خاص از قواعد سیاست و اخلاق، شایان توجه بیشتری است: تلفیقی از تغییر در قوانین موضوعه که از انگیزه‌های سیاسی ناشی می‌شود و این اصل اخلاقی که باید با موارد مشابه به‌صورت یکسان رفتار شود. همواره یکی از تجربیات قانونگذاران این بوده است که

1. Political Criteria
2. Legal Criteria
3. Practical Disharmony

انگیزه سیاسی تغییر در قانون موضوعه - که به خودی خود انگیزه خوبی است - وقتی که بنا باشد اصل اخلاقی در موارد مشابه، یکسان رفتار کن رعایت شود ممکن است به وضع مقررات بسیار گسترده و پیچیده منجر شود. از نظر بیشتر مردم این اصل اخلاقی همان اندازه که برای قاضی الزام‌آور است برای قانونگذار نیز الزامی است.

برای مثال در قانون مالیات، قاعده‌ای اساسی وجود دارد مبنی بر اینکه حقوق و دستمزد عادی که کارفرما به کارگر می‌پردازد مشمول مالیات است. در ترکیب با قاعده اخلاقی رفتار یکسان در موارد مشابه، این قاعده به ظاهر ساده، به افزایش مداوم توده‌ای از قوانین پیچیده مالیاتی منجر می‌شود. این مجموعه قوانین اولاً، با گستره انواع مختلف منافی که کارفرما به کارگر می‌دهد مربوط است به این معنا که آیا باید این منافع هم‌تراز با حقوق و دستمزد عادی او در نظر گرفته شود و مشمول مالیات شود یا خیر؛ ثانیاً، با چگونگی ارزیابی ارزش منافی مرتبط است که قابل مالیات گرفتن هستند؛ نمونه‌های چنین منافی عبارت‌اند از: استفاده رایگان یا یارانه‌ای از اتومبیل، دوچرخه، تلفن، روزنامه، لباس‌های کار، رایانه، مهدکودک، تفریحگاه، رسید هدایا هنگام جشن تولد، ازدواج آنها و نظایر آن.

ب) وقتی درباره قانون موضوعه سخن می‌گوییم، به هیچ وجه نمی‌توان نیروی برانگیزاننده^۱ ملاحظات سیاسی و اخلاقی را دستخوش تغییرات زیادی کرد یا حتی آن را کاهش داد (برای نمونه به توضیح بیان شده درباره قانون مالیات توجه کنید).

ج) مسئله دیگر اینکه آیا ملاحظات اخلاقی و سیاسی در خصوص فنون به‌ظاهر^۲ جایگزین تنظیم رفتار انسان، دارای نیروی برانگیزاننده متفاوتی است؟^۳

۱. برخی مثال‌های بارز چنین فنون مختلفی عبارت‌اند از:

- مذاکرات، توافقات، قراردادهای و ... خواه این روش‌ها در روابط میان دستگاه‌های

1. Motivational Force

2. External Costs

۳. قید «به‌ظاهر» را به این دلیل به کار برده‌ام که واژه «جایگزین» (Alternative) اغلب در معنای ماهوی آن فهم می‌شود و سبب طرح این سؤال می‌شود که آیا فن تنظیم‌کننده غیرقانونگذارانه (Non-legislative Regulatory)، در واقع یک روش جایگزین ماهوی است؟ به این معنا که آیا استفاده از آن، جایگزین قانون محسوب می‌شود یا خیر و اگر چنین است تا چه حدی استفاده از آن اثربخش است و یا حجم قانون را کاهش می‌دهد؟

عمومی و اشخاص حقوق خصوصی باشد یا در میان اشخاص مختلف حقوق خصوصی، خواه در مقیاس کوچک به کار رود یا در پروژه‌های بزرگ (مثلاً در قرارداد میان یک شرکت نفتی و یک کشور برای استخراج نفت) و خواه به کل بخش‌های اقتصادی مربوط باشد (برای مثال حمل‌ونقل و بیمه در نروژ).

- ابزارهای مالی نظیر یارانه‌ها یا مالیات‌ها، تعرفه‌ها و نظایر آن، که برای اضافه کردن هزینه‌های جانبی یک فعالیت اقتصادی به قیمت محصولات آن فعالیت در بازار، به کار می‌رود.

- خصوصی‌سازی خدماتی که در اروپای پس از جنگ [جهانی دوم]، دولتی تلقی می‌شد مانند مراقبت‌های پزشکی، خدمات پستی، ارتباطات راه دور، برق، آب و غیره و همچنین مقررات‌زدایی از خدماتی که دارای انبوهی از مقررات بودند، خواه در بخش دولتی یا خصوصی مانند خدمات مالی. خدماتی که به‌طور سنتی دولتی تلقی می‌شد و نیز خدماتی که از طریق وضع مقررات زیاد تنظیم می‌شدند، اغلب نوعی انحصار قانونی^۱ برای خود قائل‌اند یا در عمل چنین هستند و مباحثات سیاسی که به این خدمات مربوط است، بیشتر بر این انحصار متمرکز است. از این منظر، خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی^۲ روش‌های جایگزین قانونگذاری به حساب می‌آیند. اما در عمل خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی اغلب نیازمند قوانین جدید زیادی برای تأسیس بازاری جدید و تضمین عملکرد صحیح آن است.^۳

- خودمختاری دولت محلی نیز، قابل ذکر است. با وجود این، کاهش قوانین مصوب

1. Statutory Monopoly

2. Deregulation

۳. تأیید می‌کنم که ملاحظات ذیل که به تجربه انگلستان در قرن نوزدهم مربوط است از اعتبار کلی برخوردار است: «مسیر بازار آزاد با نوعی مداخله‌گری رو به افزایش و به‌صورت متمرکز سازمان‌یافته و کنترل شده، باز شد و باز نگه داشته شد ... گسترش بازار آزاد، بدون اینکه خود را بی‌نیاز از کنترل و دخالت بدانند افزایش یافت. گردانندگان امور ناگزیر بودند به‌منظور اطمینان از آزاد بودن کار سیستم، دائماً بر آن نظارت کنند. بنابراین حتی کسانی که با شور و حرارت می‌خواستند دولت را از همه وظایف غیرضروری معاف کنند و سراسر فلسفه‌شان تحدید فعالیت دولت بود چاره‌ای نداشتند مگر اینکه همان دولت را تبدیل به مجموعه‌ای از اختیارات، سازمان‌ها و ابزاری کنند که لازمه استقرار بازار آزاد بود.»

K. Polanyi, *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston, 1957/ 1994, PP. 140-141.

دولت مرکزی و واگذاری آن به مقامات محلی، اغلب با افزایش وضع قانون ازسوی مقامات محلی به همان نسبت یا بیشتر همراه است.

در عمل، بسیاری از فنون جایگزین قانونگذاری یا با یکدیگر یا با قانونگذاری ترکیب شده‌اند. برای مثال در رابطه با فنون جایگزینی که به آنها اشاره کردیم، در نروژ تلفیقی از قوانین مجزا برای شرکت‌هایی که متعلق به دولت است، قانون مالیات‌ها و طیف‌های مختلفی از فنون تنظیم‌کننده اجباری و اختیاری حقوق قراردادهای وجود دارد. در عمل برخی تلفیق‌ها انجام شده است که بیان‌کننده ماهیت سلسله‌مراتبی^۱ عنصر تقنینی و عناصر جایگزین قانونگذاری است. در نهایت در بحث اجرای قانون، می‌توان شاهد تفویض و واگذاری اجرای قانون به بخش‌های خصوصی بود.^۲

۲. آیا نیروی برانگیزاننده ملاحظات اخلاقی و سیاسی در قانونگذاری و فنون جایگزین تنظیم رفتار انسانی که پیش از این گفته شد متفاوت است؟
از لحاظ منطقی، همه فنون جایگزین تنظیم رفتار انسان، متأثر از قضاوت‌های اخلاقی و سیاسی‌اند. از منظر هنجاری، دلایل مهمی نیافتیم که براساس آن روش‌های جایگزین نباید از دریچه ملاحظات اخلاقی و سیاسی مورد قضاوت قرار گیرند — چنان‌که قانون نیز براساس این معیارها قضاوت می‌شود — اگر بخواهیم براساس واقعیت سخن بگوییم، در بحث از انگیزه‌های اخلاقی و سیاسی تفاوتی احتمالی میان قانون و روش‌های جایگزین رفتار انسان وجود دارد. به این معنا که نوعی رویکرد ارزیابی انتقادی از قانون در ذهنیت رسانه‌ها و شهروندان وجود دارد و آنها در این ارزیابی، از زبان و مجموعه‌ای از استدلال‌های شناخته شده استفاده می‌کنند.

چنین رویکردی مألوف و زبان و مجموعه‌ای از استدلال‌های شناخته شده، درباره بسیاری از سازوکارهای دیگر تنظیم رفتار انسان وجود ندارد. برای نمونه، خصوصی‌سازی خدمات دولتی را در نظر بگیرید. در حال حاضر زبان و استدلال متعارفی که بتوان بر مبنای آن، اقدامات ناظر بر خصوصی‌سازی را ارزیابی کرد وجود ندارد. امروزه چگونه

1. Graduated

2. S. Eng, "Plassering av offentlig kompetanse hos private-noen hensyn for og imot", "Public powers exercised by private legal persons-some considerations for and against", (1992) 31 Lov og Rett S44 ff.

وقتی که اداره پست محلی تعطیل شود و گفته می‌شود که این تصمیم در نتیجه رقابت در بازار آزاد بوده است بحث می‌شود؟ به عبارت کلی‌تر، امروزه هنگامی که یک فعالیت به‌عنوان فعالیتی در بازار آزاد تعریف می‌شود، چگونه علیه بازار آزاد استدلال می‌شود؟ به نظر می‌رسد ابتدا ملاحظات سیاسی نیروی برانگیزانندگی خود را از دست می‌دهد. در حال حاضر بسیاری از افراد به‌گونه‌ای بحث می‌کنند که گویا بازار از ماهیتی غیرسیاسی و یا خارج از حوزه ملاحظات سیاسی است. وظیفه سیاست، تأسیس بازارهایی با بیشترین وسعت ممکن و تضمین کارکردهای بازاری به‌عنوان بازاری آزاد است.^۱ نمونه‌هایی از این

۱. برای مطالعه آخرین موجه‌سازی‌های این دیدگاه راجع به رابطه سیاست و بازار رک.:

F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago press, Chicago, 1960, Passim, and id, *Law, Legislation and Liberty* (A Collection of Three Volumes Published in 1973, 1976 and 1979 Respectively), Routledge & Kegan Paul, London, 1982, passim.

ریشه‌های تاریخی این دیدگاه و درواقع روشن کردن تفاوت میان دولت و جامعه به‌طور کلی، به آغاز اقتصاد لیبرال بازمی‌گردد. به‌عنوان نمونه‌ای بارز رک.:

A. Smith, *Wealth of Nations* (P. F. Collier & Son, 1 Harvard Classics, New York, 1937/ 1776) 446 (penultimate paragraph of Ch IX of Book (V):

«براساس نظام آزادی طبیعی، حاکمیت فقط سه وظیفه دارد که باید به آنها بپردازد، سه وظیفه‌ای که مهم ولی واضح و قابل فهم برای عامه است. اول، وظیفه حفظ و حمایت از جامعه در مقابل خشونت و تجاوز جوامع مستقل دیگر؛ دوم، وظیفه حفاظت از فرد فرد اعضای جامعه از بی‌عدالتی و ستم دیگر اعضای جامعه یا وظیفه استقرار نهاد قضایی منسجم، تا جایی که ممکن است و سوم وظیفه تأسیس و حفظ امور و مؤسسات عمومی معینی که غرض از آن تأمین منافع شخص یا فرد خاص یا عده معدودی از افراد نیست؛ زیرا منافی است که از آن فعالیت‌ها به‌دست می‌آید هزینه‌های یک فرد یا عده معدودی از افراد را جبران نخواهد کرد، اگرچه منافی است که آن فعالیت‌ها به کل جامعه می‌رساند می‌تواند بیشتر آن هزینه‌ها را جبران کند. تقریباً، در اغلب اوقات، جدایی میان دولت و جامعه با عواقبی به‌ترتیب مثبت و منفی جمع شده‌اند». به‌عنوان نمونه‌ای بارز رک.:

T. Paine, *Common Sense* (Penguin Books, Harmondsworth, 1976/1776) 65:

«جامعه برآمده و ناشی از نیاز ماست درحالی‌که دولت ناشی از شرارت ماست؛ اولی با اتحاد علایق و تمایلات، به نحو ایجابی ما را به خوشبختی رهنمون می‌سازد، درحالی‌که دومی با محدود کردن شرارت‌های ما به‌نحو سلبی، چنین امری را محقق می‌کند. اولی مبادله و رابطه را تشویق می‌کند درحالی‌که دومی جدایی را. اولی حامی و مشوق است و دومی تنبیه‌کننده. جامعه در هر وضعیتی یک موهبت است درحالی‌که دولت در بهترین وضعیت یک شر لازم است» (تأکیدات «پین» حذف شده است). در میان نویسندگانی که فیلسوف نامیده می‌شوند، هگل اولین کسی بود که از لحاظ نظری، تمایز مهمی میان عناصر «حاکمیت دولت» و «جامعه» (به تعبیر «اسمیت» و «پین») ایجاد کرد؛ رک.:

Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts, dritter Teil, zweiter Abschnitt* ("die bürgerliche Gesellschaft"), esp. §§ 189-208 ("das System der Bedürfnisse").

هرچند مقصود و دیدگاه هگل در مورد دولت (der Staat) و روابط آن با جامعه تقریباً با دیدگاه‌ها و مفاهیم ←

سیاست، رشد راست جدید است که از نظر سیاسی با روی کار آمدن تاجر و ریگان و از نظر آکادمیک با محو ناگهانی دیدگاه مارکسیستی از جریان اصلی علوم اجتماعی تجلی یافت. تجلی سیاست گسترش بازار آزاد از نظر آکادمیک، از طریق مقابله با آرای مارکس یا برخی معیارهایی بوده که مستند به آثار اوست. احزاب سوسیال دمکراتیک اروپای غربی به رشد راست جدید از طریق نوسازی خود یا به عبارت دیگر با پذیرش شرایط به نحوی که از سوی راست نو تعیین می شود و پذیرش بسیاری از سیاست های راست نو پاسخ می گویند. همچنین تصویب بازار واحد جامعه اروپایی (مصوبه ای که واجد قدرت قانونی برای الغای قوانین متعارض در نظام حقوقی داخلی است، خواه در سطح قانون اساسی یا در سطح قوانین موضوعه) و اشاعه ویژگی های سیاست های اقتصاد بازار در روسیه و اروپای شرقی، از دیگر جلوه های نوسازی احزاب سوسیال دمکراتیک اروپای غربی در برابر رشد راست جدید محسوب می شود.

دیدگاه دیگری که به نظر می رسد نیروی برانگیزاننده خود را از دست می دهد، دیدگاه ملاحظات اخلاقی است. در حال حاضر بسیاری از افراد باز هم به گونه ای سخن می گویند که گویا بازار واجد یک هویت اخلاقی است. در چنین بحثی معمولاً دو سطح وجود دارد؛ سطح اول پذیرفته شده است بسیاری از نتایج نظام اقتصاد بازار ضد اخلاقی است و دوم تصریح شده است که این امر [گزاره اول] فقط امری ظاهری است، اما در واقع (که غالباً به معنای در بلندمدت است)، بازار از دیدگاه اخلاقی بهترین نتایج را به وجود می آورد.^۱

→ اقتصاد لیبرالی متفاوت است.

1. F. Hayek, *Law, Legislation and Liberty* (n 7 above) II, 72, 116, 144-147; for the "long run" Qualification, see eg. *Ibid.*, PP. 114-115, 122.

ریشه های تاریخی این دیدگاه درباره رابطه میان اخلاقیات و بازار، بیشتر همان دیدگاهی است که بازار را هویتی خارج از حوزه سیاست در نظر می گیرد، رک: پاورقی قبل. توضیح جوانب معرفت شناسی و هستی شناسی دیدگاه مطرح شده درباره بازار از حوصله این بحث خارج است. در این خصوص کافی است به مشابهت استدلال میان دیدگاه های مخالف اشاره کنیم. رک: پاورقی قبل «نظم بازار» تنها نظم کلی است که تقریباً همه انواع بشر را در بر می گیرد ... بنابراین، اقتصاددانان حق دارند بر پذیرش نهایی بودن این نظم به عنوان معیاری که همه نظم ها با آن سنجیده شود، تأکید کنند، و همچنین رک: تروتسکی: «هیچ یک از ما نمی خواهد یا نمی تواند بخواهد که دارای حقی علیه حزب باشد. در آخرین تحلیل همیشه حق با حزب است. زیرا حزب تنها ابزار تاریخی است که به پرولتاریا داده شده است که با بهره گیری از آن وظایف اساسی خود را انجام دهد ... می دانم که غیرممکن است بتوان دارای حقی علیه حزب بود. فقط با حزب و درون حزب می توان دارای حق بود؛ زیرا تاریخ هیچ راه دیگری را بر تشخیص اینکه چه چیزی درست است نیافریده است». به نقل از:

دیدگاهی که به نظر می‌رسد امروزه در رابطه با فنون جایگزین تنظیم رفتار انسان، قوی‌ترین نیروی برانگیزاننده را داشته باشد، دیدگاه وسیله-هدف است. اهداف - یعنی مؤلفه‌هایی که قضایایی ارزشی هستند - چندان موضوع بحث قرار نگرفته است. وقتی که این مؤلفه‌ها مورد تدقیق و موشکافی قرار می‌گیرد، به نظر می‌رسد به بنیادهایی نزدیک است که متعلق به قرن هفدهم است و فیلسوف کانادایی، سی. بی. مکفرسون، آن را فردگرایی مالکانه^۱ می‌نامد.^۲

از یک طرف ممکن است کسی این پیشرفت را ستایش کند و آن را به‌عنوان یکی از محاسن فنون جایگزین تنظیم رفتار انسان تلقی کند، دیدگاهی که تصدیق می‌کند قانون - به‌عنوان یکی از فنون تنظیم رفتار انسان - واجد نقص و کاستی است. در این صورت می‌توان عقیده داشت که قانون ما را بیپه‌وده به مسائلی مشغول کرده که باید به واحدهای کوچک‌تر تصمیم‌گیری واگذار شود؛ واحدهایی مانند مصرف‌کننده، خانواده، شرکت بازرگانی یا دیگر سازمان‌های خصوصی. از طرفی می‌توان این پیشرفت را تقبیح، و آن را نقص فنون جایگزین تلقی کرد. در این صورت باید عقیده داشت که فنون جایگزین ما را با مهم جلوه دادن مسائلی خارج از حوزه گفتمان اخلاقی و سیاسی، فریب داده است. اتخاذ هر یک از این دیدگاه‌ها به این بستگی دارد که کدام موضع پایه‌ای را در فلسفه سیاسی - اخلاقی اتخاذ کنیم.

R. Medvender, *Let History Judge-The Origins and Consequences of Stalinism*, rev edn, Oxford University Press, Oxford/ New York, 1989, P.127.

1. "Possessive Individualism"

2. C. B. Macpherson, *The Political Theory of Possessive Individualism*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1967/1962;

برای مطالعه خلاصه‌ای از مفهوم «فردگرایی مالکانه» رک: (Ibid., 263-264).

نکات اصلی عبارت‌اند از: [بعضی از عبارات دوباره جمله‌بندی شده‌اند]:

(الف) هیچ انسانی در نسبت با دیگران مجبور به اطاعت از انسان دیگری نیست؛ زیرا و به این مفهوم که هر انسانی از اراده و خواست هر انسان دیگری مستقل و آزاد است؛

(ب) نسبت هر انسانی با خودش بسیار شبیه رابطه مالکیت است به این معنا که هر انسانی حق سلطه اختصاصی بر شخص خود و توانایی‌هایش را دارد و مالکیت، شکلی کلی از چنین تسلطی است؛

(ج) رابطه بنیادین میان ابنای بشر بر اساس رابطه قراردادی است؛

(د) دولت (ساختار سیاسی)، وسیله‌ای است برای حفظ مالکیت فردی بر خود و کالاها و روابط قراردادی با دیگران.

۳-۲ نقایص فنی

۳-۲-۱ مختصری درباره نقایص فنی

موضوع نقایص فنی در قانون موضوع مهمی است، اما درعین حال موضوعی است که حداقل در کشورهای اسکاندیناوی کمتر در مورد آنها بحث شده است. برخی موارد اصلی نقایص فنی عبارتند از:

الف) ناسازگاری منطقی؛^۱

ب) زبان دشوار؛

ج) قانون فوق‌العاده مغالطه‌آمیز^۲ یا بسیار مضیق و خاص، قانون بسیار کلی، مبهم یا قانون اختیاری^۳؛ بنابه اینکه کدام‌یک از ارزش‌ها مدنظر باشد، (مثلاً عدالت مادی^۴ یا پیش‌بینی‌پذیری قانونی)، ممکن است قانونی از یک سو یا بسیار مغالطه‌آمیز، خاص و مضیق باشد یا بیش از حد عام و مبهم، یا درخصوص نحوه اجرا، بسیار اختیاری.

د) قانونگذاری از طریق اسناد مقدماتی^۵ [وضع قانون] یا تفویض اختیار به رویه قضایی؛ قانون به این دلیل ممکن است ناقص تلقی شود که قانونگذار به مسائل مهم در متن قانون پاسخ نگفته است و در عوض پاسخ این سؤالات را به متون موجود در مرحله پارلمانی یا پیش از آن وانهاد (مانند امور مقدماتی، تاریخ قانونگذاری، اسناد مقدماتی) یا حل مسائل را به رویه قضایی واگذار کرده باشد.

ه) عدم نظام‌مندی؛ می‌توان قانون را نظامی اطلاعاتی^۶ با دو ویژگی دانست: اول، میزان اطلاعاتی که شاغلان به حرف حقوقی انتظار استفاده از آن را دارند بسیار زیاد است؛ دوم، این میزان اطلاعات در بخش‌هایی مرتباً در حال تغییر و به‌طور کلی در حال افزایش است. این دو ویژگی، شرط داشتن یک نظام را برای قانون واجد اهمیت می‌سازد: اهمیت از حیث آموزش، یادگیری، به‌خاطر سپردن ذهنی قانون و اعمال آن. درخصوص انواع مختلف نقایص نظام‌مندی باید به یک نکته مهم اشاره کنیم. از یک سو، یک قانون موضوعه خاص ممکن است در درون خود غیرنظام‌مند باشد. برای مثال، قانون

1. Logical Inconsistencies
2. Casuistic Legislation
3. Discretionary Legislation
4. Material Justice
5. *Travaux Préparatoires*
6. System of Information

پیچیده قراردادهای اسکاندیناوی را با سیستم‌های قانون بازرگانی متحدالشکل آمریکایی^۱ و قانون مدنی آلمان^۲ مقایسه کنید. از طرف دیگر یک قانون خاص ممکن است در درون خود نظام‌مند باشد، اما با استفاده از کلمات کلیدی در یک یا چند معنای جدید، موجب پراکندگی یک نظام حقوقی شود یا به عبارت دیگر، نظامی از هنجارها را به مجموعه‌ای از هنجارهای چندپاره تبدیل کند. برای مثال، شخصی که وظیفه دفع مواد زائد یک شرکت را برعهده دارد، مجبور است به این امر توجه داشته باشد که شرکت باید از چند قانون متفاوت در این باره تبعیت کند. اجرای این قوانین برحسب اینکه آیا این قوانین متفاوت، همان مفاهیم یا مفاهیم دیگری از مواد زائد را به کار برده‌اند، یا همان واژه‌ها یا واژه‌های دیگری را برای این مفاهیم استفاده کرده‌اند، می‌تواند آسان یا دشوار باشد. می‌توان مسئله انطباق قانون جدید را با نصب یک برنامه نرم‌افزاری جدید به یک رایانه در حال کار تشبیه کرد. همچنین با تمرکز بر منبع انطباق یا عدم انطباق، یعنی تعاریف سازنده مفاهیم و برقراری ارتباط متقابل میان مفاهیم و واژه‌ها، می‌توان از مسئله انطباق تعاریف بحث کرد.^۳

۲-۳ آیا نقایص فنی قانون جز، علل اصلی افزایش کمیت قانونگذاری است؟

الف) پاسخ به سؤال مطرح شده مانند این پرسش که آیا قانون ماهیتاً ناقص، از علل عمده کمیت قانون محسوب می‌شود، روشن نیست. باید یک نظام حقوقی خاص به دقت بررسی شود تا مشخص شود که تا چه حد انگیزه وضع یک قانون جدید، برطرف کردن نقایص فنی بوده است. طی سال‌های اخیر در کشورهای اسکاندیناوی، برطرف کردن نقایص فنی، به‌ویژه جمع‌آوری و نظام‌مند کردن قوانین پراکنده، از انگیزه‌های مهم وضع قوانین جدید بوده است. همچنین اگر قانون جدیدی براساس مبانی دیگری پیشنهاد شود، سعی بر آن است تا نقایص فنی آن نیز کاسته شود.^۴

1. American Uniform Commercial Code

2. Bürgerliches Gesetzbuch

۳. واژه تعریف را در معنای موسع آن به کار می‌برم. برای مطالعه نظریه من درباره تعریف رک.:

S. Eng. *U/enighetsanalyse-med særlig sikte på jus og allmenn rettssetori (Analysis of dis/agreement-with particular reference to law and legal theory)*, Universitetsforlaget, Oslo, 1998, PP. 55-266 (Ch II B). The Book is Being Translated into English for Publication by Kluwer.

۴. درباره قانون در حقوق بازرگانی رک.:

J. Hellner, *Lagstiftning inom förmögenhetsrätten (Legislation in commercial law)*, Juristförlaget, Stockholm, 1990, P. 170.

ب) پدید آمدن انواع نقایص فنی در نظام‌های مختلف حقوقی می‌تواند به صورت‌های گوناگونی باشد. که یکی از آن ناسازگاری منطقی است. پدید آمدن این مسئله در جایی که صلاحیت قانونگذاری برای وضع قانون، متمرکز، تخصصی و یکپارچه است — مانند صلاحیت قانونگذاری در انگلستان — بسیار نادر است؛ اما در جایی که صلاحیت تهیه پیش‌نویس قانون فاقد این ویژگی‌هاست — مانند صلاحیت قانونگذاری در آمریکا — این ناسازگاری منطقی بیشتر است.^۱ نمونه دیگر نقایص فنی، ناتوانی قانونگذار در پاسخ به مسائل مهم در متن قانون به‌جای پاسخ به این سؤالات در مفاد و مواد پارلمانی و متون ماقبل پارلمانی است (مراحل مقدماتی^۲، تاریخ قانونگذاری، اسناد مقدماتی). این ویژگی در سنت نظام قانونگذاری نروژ امری رایج بوده است. شرط ضروری برای به‌کار بردن این روش آن است که دادگاه‌ها و وکلا اجازه داشته باشند که به بیانیه‌ها و اعلامیه‌های موجود در متون پارلمانی و ماقبل پارلمانی استناد کنند.^۳ این وضعیت تا حدی در نظام حقوقی انگلستان نیز وجود دارد. نمونه سوم از نقایص فنی، فقدان نظام قانونگذاری تطبیقی است.^۴ برای مثال به صلاحیت‌های قانونگذاری انگلیسی و آمریکایی از یک طرف و به صلاحیت قانونگذاری آلمانی از طرف دیگر توجه کنید. در میانه این دو نیز سنت قانونگذاری اسکاندیناوی را مطالعه کنید.

خواه قصد رفع نقایص فنی، انگیزه‌ای برای وضع قانون جدید باشد، خواه چنین

۱. برای مقایسه نظام‌های آمریکا و انگلستان رک.:

P. S. Atiyah and R. S. Summers, *Form and Substance in Anglo-American Law*, Clarendon Press, Oxford, 1991, PP. 63-66 315 ff.

2. Forarbejder

۳. برای دیدن نظریه نروژی در این باره رک.:

T. Eckhoff, *Rettskildelære, The doctrine of the sources of law*, Lano, Oslo, 1993, 3rd edn) ch 3.

4. See R. Cross, *Statutory Interpretation*, Butterworths, London, 1987, 2nd edn, ch 6 (esp 154-62); J. W. Harris, *Legal Philosophies*, Butterworths, London, 1980, 145; Z. Bankowski / D. N., Mac Cottnick, "Statutory Interpretation in the United Kingdom" in D. N. MacCormick and R. S., Summers (eds.), *Interpreting Statutes: A Comparative Study*, Dartmouth, Aldershot, 1991, PP. 380-382;

تفاوت میان نظام‌های نروژ و انگلستان درباره بحث، به ارتباط و اهمیت مواد پارلمانی بازمی‌گردد که تا حدی کم‌اهمیت شده‌اند؛ به نقل از:

Pepper V. Hart [1993] A. C. 593; see esp. at 640, Where lord Browne Wilkinson, Speaking for a Majority of Six to One, Enumerates the Conditions for Permitting Reference to Parliamentary Materials.

قصدی وجود نداشته باشد، احتمال کارآمدتر شدن قانون با برطرف کردن نقایص فنی وجود دارد؛ برای نمونه این امر با پرهیز از به‌کار بردن زبان پیچیده و مغلق، یا قانونگذاری با اسناد مقدماتی یا تفویض اختیار به رویه قضایی صورت می‌گیرد. هر قدر از نقایص فنی قانون کاسته شود، به همان اندازه از علل افزایش کمیت قانون نیز کاسته می‌شود، چرا که دیگر ضرورت اصلاح مستمر قانونی که به لحاظ فنی دارای نقص است از بین می‌رود.

ج) درباره این موضوع که قصد رفع نقایص فنی قانون در رابطه با فنون جایگزین تنظیم رفتار انسان، دارای قدرت انگیزش متفاوتی خواهد بود یا خیر، به‌سختی می‌توان حکم کلی داد. این مسئله باید در خصوص هریک از روش‌های جایگزین تنظیم رفتار انسان به‌طور جداگانه به بحث گذاشته شود.

۳-۳ نقایص مربوط به وسیله - هدف

۳-۳-۱ نکاتی درباره نقایص وسیله - هدف

درخصوص نقایص وسیله-هدف، می‌توان برخی ارزش‌های اخلاقی، سیاسی یا دیگر ارزش‌ها را مسلم فرض کرد، آن‌گاه قانون را به این دلیل که وسایل کافی برای دستیابی به اهداف مذکور را فراهم نمی‌سازد مورد انتقاد قرار داد. ملاحظات معطوف به وسیله-هدف، دارای یک جنبه فنی است، به این معنا که هیچ‌گونه کاستی را در ارزش‌هایی را که برای دستیابی به آن تلاش می‌شود، مورد مناقشه قرار نمی‌دهد (مقایسه کنید با بخش یک). در همین حال، ملاحظات معطوف به وسیله-هدف، دارای نکته ماهیتی^۱ نیز هست به این معنا که این ملاحظات، بنا به تعریف، دستیابی به این اهداف یا ارزش‌ها را پیش فرض می‌گیرد (مقایسه کنید با مقدمه این مقاله). ویژگی حدوسط بودن^۲ در میان فن محض و ماهیت محض، طبقه‌بندی ملاحظات معطوف به وسیله-هدف را به‌صورت یک طبقه‌بندی جداگانه در بحث حاضر توجیه می‌کند.

واژه‌های دیگری که به‌قدر کافی برای آنچه که آن را نقایص / ملاحظات و ... وسیله-

1. Substantiality
2. In Between

هدف می‌نامم روشن‌نگرند، واژه‌های کارآمدی^۱ و ابزاراری^۲ است. باید یادآوری کنم که هرچند ملاحظات معطوف به وسیله-هدف، بنا به تعریف، تعلق به یک هدف یا ارزش را پیش‌فرض می‌گیرد، باین حال این ارزش‌ها در بحث موضوعیت ندارد. حتی از لحاظ روانی برای کسانی که در بحث شرکت می‌کنند نیز چنین است. این مسلم انگاشتن غایات^۳ چندان عجیب نیست، برعکس ممکن است این اهداف در مرحله ناخودآگاه^۴ باشد. برای نمونه این امر در خصوص بسیاری از استدلال‌های وسیله-هدف مربوط به ایده بازار، صادق است (بخش ۱-۳-۳، قسمت «ج»).

۳-۳-۲ آیا قانونی که از نظر وسیله-هدف ناقص است یکی از علل افزایش کمیت قانونگذاری محسوب می‌شود؟

الف) ملاحظات معطوف به وسیله-هدف در همه نقدهای سیاسی و اخلاقی قانون وجود دارد. باین حال، در این نکته که آیا ملاحظات معطوف به وسیله-هدف به همان اندازه که مدام گفته می‌شود، دارای قوت برانگیزانندگی است یا خیر، تردید وجود دارد. در زمینه‌های اخلاقی و سیاسی، جنبه شعاری قانونگذاری آشکارا از قوت برانگیزانندگی زیادی برخوردار است.^۵ برای مثال تا سال ۱۹۷۲ در مجموعه قوانین نروژ، برای مردان، همجنس‌گرایی و برای مرد و زن، زندگی مشترک بدون ازدواج جرم بود.^۶ اما این قوانین که سال‌ها اجرا نشده بود در آن سال لغو شد چون آنها فقط اسماً بخشی از قانون نروژ بودند. باین حال، الغای این قوانین موجب ابراز مخالفت‌های شدیدی شد. این مخالفت‌ها نشان داد که عامل برانگیزاننده مهم در اینجا، کارآمدی علی^۷ قوانین

1. Effectiveness
2. Instrumental
3. Taken For Grantedness
4. Pre-Conscious

۵. برای مطالعه در زمینه جنبه قانونگذاری رک.:

V. Aubert, *Om Straffens Sosiale Funksjon (on the social functions of punishment)*, Universitetsforlaget, Oslo, 1979/1954, PP. 178-193; id, "Some Social Functions of Legislation" (1966) 10 *Acta sociologica*, 98 ff, esp 109 ff; id, *Rettens sosiale funksjon (The social functions of the law)*, Universitetsforlaget, Oslo/Bergen/Tromsø, 1976, PP. 154-155.

6. The Norwegian Criminal Justice Act of 22 May 1902, no 10 § 213 and § 379 Respectively.

7. Causal Effectiveness

نیست، بلکه نقش این قوانین در بیان سمبلیک و عمومی ارزش‌هاست. در زمینه‌های سیاسی، اغلب گفته می‌شود که اختلاف نظر نه به اهداف، بلکه به وسایل مربوط است (همه ما طرفدار ... دموکراسی، اصل برابری ارزشی همه انسان‌ها، برابری فرصت‌ها برای زن و مرد و ...، و مخالف ... رنج انسان‌ها، جنگ، آثار مخرب مواد مخدر و نظایر آن هستیم). بحث‌های سیاسی اغلب به جوانب مختلف یک واقعیت، اشاره می‌کنند، و چنان وانمود می‌کنند که گویا مخالفان سیاسی آنها از اهمیت آن جوانب به نحو تمام و کمال آگاه نیستند. مباحثی که مطرح می‌شود، از حیث انتخاب ابزارهایی است که بنا به فرض می‌تواند ما را به اهداف مفروض و مشترک برساند. در عین حال مباحث سیاسی به تحقیقاتی که در حال حاضر درباره یک واقعیت اجتماعی انجام می‌شود توجهی نشان نمی‌دهد. من معتقدم که این یک فرضیه سودمند کارآمد است که بگوییم بسیاری از مباحث مطرح شده برای انتخاب وسایل، بیشتر نوعی تلاش برای ایجاد و حفظ آزادی برای اخذ یک تصمیم سیاسی و اقدامی در جهت حفظ منافع مربوطه گوناگون است تا جست‌وجوی واقعی برای یافتن وسایل کارآمد.

ب) گفتن این نکته که قانون می‌تواند با پرهیز از نقایص معطوف به وسیله-هدف کارآمدتر باشد، توضیح واضح‌تری است؛ این سخن، همان قدر واضح است که بگوییم اگر از پدید آمدن این نقایص جلوگیری شود، آنها از زمره علل افزایش کمیت قانون حذف می‌شود، چرا که دیگر ضرورتی ندارد که همواره مشغول اصلاح قوانین ناکارآمد شویم.

ج) اینکه آیا قصد برطرف کردن نقایص معطوف به وسیله-هدف در خصوص فنون جایگزین تنظیم رفتار انسان، دارای قدرت برانگیزانندگی متفاوتی است یا نه، مسئله‌ای است که باید در هر مورد خاص جداگانه بررسی شود (مقایسه کنید با بخش ۲-۲-۳، قسمت «ج»).

د) در ارتباط با مباحث موجود درباره قانونگذاری، یک تفاوت مهم میان ملاحظات نقایص معطوف به وسیله-هدف و ملاحظات نقایص ماهوی و فنی وجود دارد. مباحث دو نوع اخیر، بیشتر به مقایسه میان فنون مختلف قانونگذاری محدود شده است. نوع اول مباحث در خصوص نقایص معطوف به وسیله-هدف، به مقایسه میان فنون مختلف قانونگذاری با فنون جایگزین تنظیم رفتار انسان نیز گسترش یافته است. این ویژگی مباحث ناظر بر قانونگذاری، به‌طور تنگاتنگی با دو ویژگی دیگر در

ارتباط است. نخست اینکه عده زیادی از مردم، فنون جایگزین تنظیم رفتار انسان را غالباً از نظر وسیله - هدف به بحث می‌گذارند. یک مثال روشن این است که روش جایگزین تنظیم رفتار انسان به مثابه شکلی از اشکال بازار^۱ در نظر گرفته می‌شود و بازار نیز به عنوان نهادی خارج از قلمرو ملاحظات سیاسی در نظر گرفته شود، نهادی که بنا به تعریف، نتایج اخلاقی تولید می‌کند (بخش ۲-۲-۳). ویژگی دوم، تمایل جایگزینی ملاحظات ناظر بر نقایص وسیله - هدف با ملاحظات ماهوی در بحث قانونگذاری است.

۴ کار بنیادی؛ تعاریف قانونی به مثابه نقطه عزیمتی برای تأمل و آزمونی برای گزاره‌های کلی

آنچه گفته شد، به بیان کلی، کاری روبنایی بود. ما گزاره‌هایی که از نظر زبانی مبهماند را به امید یافتن گزاره‌هایی که به مقصود ما نزدیک‌ترند تحلیل کردیم. علاوه بر این و به طور موازی، ممکن است کار بنیادی - کار درباره بخش‌هایی از واقعیت عینی که در مسئله ما جنبه اساسی دارد - نیز مثمرتر باشد. تعاریف قانونی^۲ یکی از این بخش‌های واقعی است.

به نحو سؤال برانگیزی از تعاریف قانونی بسیار اندک بحث شده است. این نکته تا حدی واقعیت دارد که تعاریف خارج از حوزه منطق و ریاضیات به میزان اندکی در متون موجود مورد بحث قرار گرفته است. من در اثری دیگر، تعاریفی را که در زبان روزمره شکل می‌گیرند، از جمله تعاریف قانونی تحلیل کرده‌ام.^۳ در این فصل تعاریف قانونی را به شکل مثال به کار برده‌ام (رک: بند اول بخش یک [این مقاله] و قسمت ۲-۲-۳ بخش سوم از آن).

در متن حاضر، ذکر این نکته کافی است که تعاریف قانونی می‌تواند نقطه عزیمت خوبی برای تأمل باشد و نیز جای مناسبی است برای آزمون گزاره‌هایی که به تورم تقنینی و کیفیت قانونگذاری مرتبط است. حوزه تعاریف قانونی، مثال‌های زیادی را برای بسیاری از مفاهیم و مسائلی که در بالا به آن اشاره کردیم به دست می‌دهد.

1. Market

2. Legal Definitions

3. S. Eng, *U/enighetsanalyse* (n 10 above), PP. 55- 266 (Ch II B).

۵ نتیجه‌گیری

در این بخش بر تحلیل زبان و مباحث جاری ناظر بر قانونگذاری تأکید شده است، با این قصد که توضیح دهیم مقصود ما از مفاهیم متداولی نظیر تورم تقنینی، کیفیت قانون و قانونگذاری چیست. غرض این بوده که مفاهیمی نظیر تورم تقنینی و کیفیت قانونگذاری جنبه کاربردی پیدا کند. درباره موضوعاتی این‌چنین که هم کلی است و هم جالب، سخن گفتن دشوار است. این موضوعات باید برای دستیابی به مفاهیم و مسائل مناسب، شکافته شود.

در این بحث معیار مناسب بودن چیست؟ مناسب بودن در اینجا تا حدی به این معناست که واقعیات خارجی این شکافتن و جزئی کردن مطالب را پذیرا باشد، اما این همه موضوع نیست. ممکن است علاقه داشته باشیم نه فقط در مورد واقعیات جاری جدید، بلکه برای وضوح بخشیدن به یک مسئله و رابطه‌اش با سایر مسائل نیز تحقیق کنیم.

بخش دوم

نهادهای قانونگذاری

پارلمان در یک نگاه*

فیلیپ نورتون**

برخورداری از قوه قانونگذاری - به عنوان نهادی که قوانین لازم‌الاجرای یک سرزمین مشخص را تصویب می‌کنند - در هر کشور امری رایج و متداول است. قوای قانونگذاری دارای عناوین گوناگونی هستند که مشهورترین آنها کنگره است. در انگلستان و مستعمرات پیشین آن، تحت تأثیر تجارب گذشته واژه پارلمان را ترجیح دادند. کشورهایی نیز مانند فرانسه، از واژه مجمع ملی استفاده می‌کنند.

دو پیش‌فرض، درباره قوای قانونگذاری در عصر حاضر وجود دارد. نخستین پیش‌فرض که واجد قدمت بیشتری می‌باشد آن است که قوای قانونگذاری برای وضع قانون پدید آمده‌اند. دومین پیش‌فرض که به عنوان خصیصه قابل توجه قوای قانونگذاری در قرن بیستم است اینکه قوای قانونگذاری در حال زوال‌اند.

عقیده نخست از واژه قانونگذار (Legislature) نشئت می‌گیرد. Legis از ریشه Lex به معنای قانون است. Lator به معنای فاعل یا پیشنهاددهنده است. بدین ترتیب قانونگذار کسی است که قانون را وضع یا پیشنهاد می‌کند و قوای قانونگذاری نهادهایی محسوب می‌شوند که واضع قانون‌اند. بنابر نظر جان لاک¹ در کتاب رساله دوم درباره حکومت (در سال ۱۶۸۹)، قانونگذاری، چیزی جز حق وضع قانون برای همه افراد جامعه نیست؛ قوانینی که قواعدی را برای رفتار آنان مقرر می‌کنند و در صورتی که از آن تخطی شود،

* این ترجمه بخش نخست کتابی با مشخصات ذیل است:

Philip Norton, *Does Parliament Matter?*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993, PP. 1-9.

** «فیلیپ نورتون»، استاد رشته مطالعات حکومتی دانشگاه هال انگلستان.

1. John Locke, *Second Treaties on Government*, London, 1689.

زمینه‌های به اجرا گذاردن آنها را فراهم می‌کنند. مونتسکیو در *روح‌القوانین* (منتشر شده در سال ۱۷۴۸) که تأثیر شگرفی در آمریکا به‌جای گذارد، به همین ترتیب، صلاحیت قانونگذاری را صلاحیت تصویب قوانین موقت یا دائمی و نیز اصلاح و لغو قوانینی که در گذشته به تصویب رسیده است، تعریف می‌کند. این همان وظیفه اساسی قوای قانونگذاری است که عنوان قانونگذار را به آنها بخشیده و وجودشان را توجیه کرده است.

قدمت دومین پیش‌فرض به بیش از یک قرن می‌رسد. طیف‌های گوناگونی از اندیشمندان قرن نوزدهم مانند روزنامه‌نگار انگلیسی والتر باجت^۱ و استاد دانشگاه آمریکایی لورنس لاول^۲، به سبب رشد و توسعه احزاب، زوال قوای قانونگذاری را محتمل دانسته‌اند. با وجود این، با اثر قرن بیستمی دولتمرد دانشگاهی لرد بوریس^۳ بود که اندیشه زوال قوای قانونگذاری، تبدیل به عقیده‌ای رایج و همگانی شد. در کتاب *دمکراسی مدرن* (منتشر شده در سال ۱۹۲۱)، بوریس فصل ۵۸ را این‌گونه عنوان‌بندی کرده است: زوال قوه قانونگذاری. در فصل بعدی کتاب، او پنج آفت جدی برای قوای قانونگذاری را برشمرده است که اصلی‌ترین آنها را رشد احزاب می‌داند. هرچند بوریس ادعایش را در این خصوص تعدیل کرد، با این حال اندیشه زوال با اثر او عجین شده است. این اندیشه‌ای است که انعکاس گسترده‌ای در مطالعات بعدی ناظر بر قوای قانونگذاری داشته است.

۱ زوال قوای قانونگذاری

ظهور اندیشه زوال قوای قانونگذاری چندان مایه تعجب نیست. در قرن نوزدهم، قوای قانونگذاری از حیث تعداد و اعتبار سیاسی رشد کرده و بالیدند. این امر همه‌جا به یک شکل نبود. در بعضی از کشورها مانند آلمان، هرگز عصر طلایی پارلمان تجربه نشد، هرچند این کشورها استثنا محسوب می‌شوند. پارلمانتاریسم از خصایص قرن نوزدهم بود.^۴

1. Walter Bagehot, *The English Constitution*, London, Chapman and Hall, 1867.

2. A. Lawrence Lowell, *Government and Parties in Continental Europe*, Cambridge: Mass.: Harvard University Press, 1896.

3. Lord Bryce

4. Kurt Sontheimer, *Parliamentarism in Modern Times: A Political Science Perspective*, Universitas, 1984, P. 26.

با وجود این، خیلی زودتر از آنکه این وضعیت تثبیت شود، رو به زوال و فروپاشی نهاد. قوای قانونگذاری قادر نبودند در مقابل فشارهای گوناگونی که به نفع استیلای قوه مجریه در صورت‌بندی و تعیین سیاست‌های عمومی وارد می‌شد ایستادگی و مقاومت کنند.

صنعتی شدن، بر جمعیت شهرها افزود بی‌آنکه به همان اندازه موجب افزایش انعکاس نظرات و خواسته‌های سیاسی آنان باشد. فشار برای انعکاس این نظرات و مطالبات سیاسی به گسترده شدن دایره واجدین حق رأی و نیز افزایش احزاب سیاسی منجر شد. به‌عنوان نمونه در بریتانیا، به‌موجب قانون اصلاحی ۱۸۶۸^۱ - که مطابق آن میزان دارندگان حق رأی تا ۹۰ درصد افزایش یافت - تشکیل احزابی با اعضای گسترده مورد حمایت قرار گرفت و احزاب اقدام به تجمیع و جذب مطالبات آن دسته از رأی‌دهندگانی کردند که فاقد اراده و ذکاوت لازم برای بررسی نقاط قوت کاندیداهای منفرد و مستقل بودند. احزاب، پیروزی خود را مدیون رأی‌دهندگان بودند و انتخاب‌شوندگان نیز کامیابی و موقعیت خود را مدیون احزاب. تداوم پیروزی احزاب به توانایی آنها در تحقق وعده‌هایی که به رأی‌دهندگان داده بودند منوط شد و تحقق آن وعده‌ها نیز به‌نوبه خود به وفاداری احزاب درون قوای قانونگذاری وابسته گردید. از این‌رو فضا برای فعالیت‌های مستقل اعضای حزب منتخب [در قوای قانونگذاری] بسیار محدود شد.

بدین ترتیب احزاب بر فرایندهای انتخاباتی و پارلمانی مسلط شدند. آنها کاندیداها را برگزیده و برنامه کار قوای قانونگذاری را تعیین کردند. رهبران حزب سمت‌های حساس قوه مجریه را در دست گرفتند و درخصوص اینکه چه لوایحی باید برای تصویب پارلمان به قوه قانونگذاری ارائه شود تعیین تکلیف کردند. بدین ترتیب مرکز ثقل سیاستگذاری از قوای قانونگذاری به قوه مجریه منتقل شد.

صنعتی شدن به‌مراتب آثاری بیش از این داشت. این فرایند نه تنها به افزایش تعداد افراد واجد حق رأی منجر گردید، بلکه به تخصصی‌تر شدن جامعه نیز انجامید. منافع [اعم از فردی یا گروهی] بسیار متنوع و سازمان‌یافته‌تر شد. نیمه اول قرن بیستم در بریتانیا، اتحادیه‌های کارگری رشد کمی یافته و سازمان‌های گوناگون حرفه‌ای و کارفرمایی تأسیس شدند. این سازمان‌ها به‌منظور حفظ منافع خود با یکدیگر به رقابت

1. 1867 Reform Act.

پرداختند. آنچه در نیمه اول قرن بیستم مورد توجه قرار گرفت در نیمه دوم این قرن به طرز بارزتری جلوه‌گر شد. گروه‌های سازمان‌یافته به لحاظ کمی توسعه و از حیث ساختاری از ابعاد ملی برخوردار شدند. اتحادیه‌های کارگری در دهه ۱۸۷۰ قانونی و سازمان‌یافته شدند. با بزرگ‌تر و تخصصی‌تر شدن این گروه‌ها، سیاست‌های دولت نیز به‌سوی تخصصی شدن پیش رفت.^۱ هرچه سیاست‌های دولت تخصصی‌تر شد، اتکای دولت به گروه‌ها برای اخذ مشاوره و اطلاعات و نیز همکاری در تحقق آن سیاست‌ها افزایش یافت.

در حالی که دولت حمایت احزاب را مسلم فرض می‌کند، چنین قطعیتی در مورد گروه‌های ذی‌نفوذ ممکن نیست. این گروه‌ها به‌طور روزافزونی در فرایند سیاستگذاری نفوذ کرده‌اند. در بریتانیا، شماری از این گروه‌ها برای مشارکت در فرایند قانونگذاری به همکاری فراخوانده شدند و نماینده قانونی خود را به نهادهای مشورتی فرستادند. برای مثال، قانون بیمه سلامت ملی^۲ (مصوب سال ۱۹۲۴) مقرر داشت نماینده‌ای از حرفه پزشکی، در نهاد تشکیل شده برای اداره نظام بیمه اجتماعی حضور داشته باشد. این جلب همکاری و مشارکت در دهه‌های بعد نیز گسترش یافت و این گروه‌ها از حیث کمی رشد کردند. همچنین دولت تخصصی‌تر شده نیز به بوروکراسی در حال رشد بیشتر وابسته می‌شد. بدین ترتیب ارتباط گروه‌های یاد شده با وزارتخانه‌های دولتی تا سال ۱۹۷۰ بسیار گسترش یافت و نهادینه شد.^۳

بنابراین، قوای قانونگذاری به‌طور روزافزونی در این فرایند به حاشیه رانده شدند و در مقابل، حزب - یا احزاب - بر قوه قانونگذاری تسلط یافتند. اصول سیاست‌های عمومی به‌وسیله حزب معین می‌شد و به‌وسیله انتخابات دوره‌ای مورد تأیید و تصویب قرار می‌گرفت. بخشی از ضوابط مندرج در سیاست‌های عمومی را وزارتخانه‌های دولتی پس از مشورت با گروه‌های ذی‌نفع مؤثر صورت‌بندی کرده و سپس برای تصویب به قوای قانونگذاری تقدیم کردند. به‌طور معمول پارلمان فاقد اراده سیاسی لازم برای به چالش کشیدن آن مقررات است؛ چرا که همواره یک اکثریت حزبی وجود دارد که آن مقررات

1. J. Jeremy Richardson, and Jordan, Grant; *Government under Pressure*, Oxford, Martin Robertson, 1979. PP. 44-45.

2. Health Insurance Act.

3. Philip Norton, *The British Polity*, 2nd edn, New York, Longman, Chapter 7, 1990.

را به تصویب رساند. همچنین ممکن است منابع [مالی، اطلاعاتی و ...] برای به چالش کشیدن آن قواعد وجود نداشته باشد؛ به این معنا که اگر مقرراتی که برای تصویب ارائه شده، از سوی گروه‌های ذی‌نفع متأثر از آن مورد حمایت قرار گرفته باشد، ممکن است پارلمان منابع اطلاعاتی و مشورتی دیگری برای به چالش کشیدن آن مقررات در اختیار نداشته باشد. در نتیجه قواعد مذکور تصویب می‌شود.

۲ تناقض‌نمای قوای قانونگذاری

جایگاه قوای قانونگذاری، بنابر تحلیل پیش‌گفته، قابل فهم و درک است؛ به این معنا که آنها نهادی حاشیه‌ای در سیاستگذاری هستند. باین‌همه، تجلی بیرونی قانونگذاران با نوعی تناقض ظاهری همراه است.

از یک طرف قوای قانونگذاری رو به زوال است و از طرف دیگر بسیار همه‌گیر شده و در سراسر جهان پراکنده است. تقریباً ۹ کشور از هر ۱۰ کشوری که نام آنها در *سالنامه دولت‌مردان*^۱ آمده، از یک قوه مقننه برخوردارند.^۲ از میان کشورهایی که بیش از بیست سال از شکل‌گیری آنها می‌گذرد، تعداد آنهايي که هرگز قوه قانونگذاری نداشته‌اند از شمار انگلستان یک دست نیز تجاوز نمی‌کند.^۳ علاوه بر این، به‌هیچ‌وجه از تعداد آنها کاسته نمی‌شود. قوای قانونگذاری بعد از سقوط رژیم‌های نظامی و واگذاری قدرت از سوی آنها، تأسیس شده است. پس از یک دوره حکومت‌های نظامی، کشورهایی نظیر برزیل و یونان به نظامی با قوای مقننه انتخابی تغییر یافتند. از زمان محو پرده آهنین [بلوک شرق] و فروپاشی قوای قانونگذاری رژیم‌های قدیمی اروپای شرقی و مرکزی، برای تغییر شکل به نهاد قوای مقننه مدرن روی آوردند. پدید آمدن آنها به‌وضوح امری بااهمیت تلقی شد.

اگر قوای قانونگذاری مقوله‌ای حاشیه‌ای هستند پس مشکل چیست؟ چرا باید به پدید آمدن و عملکردشان توجه زیادی نشان داد؟ یک توضیح برای استمرار وجود آنها در اروپای غربی، می‌تواند اهمیت باور به آنها از سوی عامه مردم باشد. بنابر یافته‌های یک

1. The Statesmen's Year Book

2. See P. Norton, (ed), *Parliament in Western Europe*, London: Frank Cass, 1990.

3. See Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall, 1973, P.7.

نظرسنجی از ۶ کشور جهان در سال ۱۹۸۳، اکثریت مطلق پرسش‌شوندگان، قوای قانونگذاری را در زندگی روزمره‌شان در آن کشور مهم یا خیلی مهم ارزیابی کرده‌اند.^۱ در کشور پادشاهی انگلستان، اکثریت مطلق ۵۶ درصدی معتقد بودند پارلمان بسیار مهم است. فقط در ایتالیا است که تعداد کسانی که معتقدند پارلمان خیلی مهم نیست یا اصلاً مهم نیست از هر یک نفر در چهار نفر فراتر رفت و بدین ترتیب، تنها ۲۸ درصد در مقایسه با ۷۲ درصد معتقد بودند که پارلمان خیلی مهم یا مهم است. میزان اعتماد به قوای قانونگذاری نیز متفاوت است. توضیح بیشتر اینکه به‌عنوان نمونه پارلمان‌های ژاپن و ایتالیا در مقایسه با پارلمان‌های آلمان، اسپانیا و سوئد اطمینان کمتر رأی‌دهندگان را به خود جلب کرده‌اند^۲ به این معنا که در کشورهای دسته اخیر، اکثریت مطلق پرسش‌شوندگان اعلام کرده‌اند که به پارلمان اطمینان دارند. در بیشتر کشورها، به‌طور معمول اعتماد به قوای مقننه در مقایسه با دیگر نهادهای ملی بیشتر است. اما سؤال این است، این اطمینان برای انجام چه کاری است؟

چرا قوای قانونگذاری هنوز هم مهماند؟ آیا رأی‌دهندگان به‌قدر کافی صداقت ندارند؟ آیا رژیم‌های تازه‌تأسیس اروپایی نهادی غیرضروری ایجاد کرده‌اند که حاصلی اندک برای نظام‌های سیاسی جدیدالتأسیس‌شان دارد؟ این تناقض ظاهری به‌آسانی قابل حل است.

عنوان قانونگذار بیشتر نقاب و پوشش است تا توضیح‌دهنده آنچه که آنها واقعاً باید انجام بدهند. پارلمان‌ها تنها نهاد قانونگذاری نیستند و در واقع، حتی کارکرد قانونگذاری در بیشتر این نهادها وجهه غالب نیست. نقش محوری آنها، همان‌طور که قبلاً گفته شد، نه وضع قانون بلکه بیشتر اعلام موافقت با قوانین است. در بعضی انواع مجالس قانونگذاری این اعلام موافقت نه تنها ویژگی اصلی بلکه تنها ویژگی محوری قوه مقننه است. به‌عنوان مثال، در جمهوری دمکراتیک آلمان (آلمان شرقی) گاهی جلسات پارلمان تنها برای سه روز در سال تشکیل می‌شد، آن هم برای تصویب مقرراتی که به آن ارائه

1. "Euro-Barometre Survey", Reported in Norton, Philip; *The British Polity*, 2nd edn, New York, Longman, 1990, P. 37.

2. Peter H. Merkl, "Comparing Legitimacy and Values among Advanced Democratic Countries", in M. Dogan, (ed.), *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Boulder CO: Westview Press, 1998.

شده بود، و این نمونه بارزی از آن دسته پارلمان‌هاست که مایکل مزی^۱ به‌عنوان قوای قانونگذاری حداقلی^۲ تعریف کرده است. با فروپاشی رژیم‌های سابق اروپای شرقی و مرکزی که براساس الگوی شوروی سابق شکل گرفته بودند، تعداد چنین قوایی به‌طور چشمگیری کاهش یافته است. بیشتر قوای مقننه درگیر سایر فعالیت‌ها هستند و پیامدهای گسترده‌ای برای نظام‌های سیاسی‌شان داشته‌اند. اهمیت آنها بیش از قانونگذاری، به‌دلیل کارکردهای دیگری است که ایفا می‌کنند. این عملکردها از حیث وسعت و اهمیت‌شان از پارلمانی به پارلمان دیگر و از زمانی به زمان دیگر متفاوت است. چنان‌که حتی در اروپای شرقی و مرکزی، در دوره استیلای شوروی (سابق) تفاوت‌هایی در مورد میزان تأثیرگذاری و پیامدهای این کارکردها وجود داشت. به‌عنوان نمونه، پارلمان لهستان درخصوص انجام پاره‌ای از فعالیت‌های مستقل، ظرفیت‌هایی از خود نشان داد که آن را در جایگاهی متفاوت از همسایه آلمانی خود قرار می‌دهد.

بنابراین مسئله پیش‌گفته، یک نکته مهم و بنیادین برای مطالعه درباره موضوع مورد بررسی است. قوای قانونگذاری زیادی وجود دارد که تعداد آنها نسبت به آن دسته از پارلمان‌ها که صرفاً به قانونگذاری مشغول‌اند بیشتر است. با نگاهی گذرا به مجلس عوام انگلستان و خواسته‌های نمایندگان آن، این موضوع آشکارتر می‌شود. مجلس عوام زمان زیادی را صرف مسائل دیگر می‌کند تا قانونگذاری. زمانی که برای سؤال [از وزرا] و بحث و جدل درباره نطق‌های پارلمانی^۳ صرف می‌شود، بخشی از فرایند قانونگذاری محسوب نمی‌شود. پاره‌ای از اتفاقات مهم پارلمان در سال‌های اخیر که تأثیر سیاسی مهمی داشتند، مانند نطق استعفای سر جفری هوو^۴ در نوامبر سال ۱۹۹۵، به‌طور مستقیم ربطی به قانونگذاری نداشت. بیشترین پوشش رسانه‌ای پارلمان به نبرد حزبی میان نخست‌وزیر و رهبر حزب مخالف مربوط است؛ زمانی که نخست‌وزیر هر دو هفته یک‌بار، در صحن علنی برای پاسخ به سؤالات حاضر می‌شود، ساکنان حوزه‌های انتخابیه، به نمایندگان خود عریضه می‌نویسند و زمانی که مثلاً کمک‌هزینه‌شان پرداخت نشود، یا

1. Micheal Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham NC: Duke University Press, 1979.

2. Minimal Legislature

3. Declaratory Motions

4. Sir Geoffrey Howe

وزارتخانه‌ای دولتی آشکارا درباره درخواست یا شکوائیه‌ای از جانب آنها سهل‌انگاری نشان دهد، خواستار دخالت آنها می‌شوند. از نمایندگان انتظار تغییر قانون نمی‌رود، باین‌همه از آنها - به‌عنوان عضو مجلس قانونگذاری در حد توانشان - این توقع وجود دارد که برای پیگیری تقاضایی مشخص، اقدامی انجام دهند. براساس یک نظرسنجی که طی آن این پرسش مطرح شده بود که اهالی حوزه انتخابیه چه توقعی از نماینده حوزه انتخابیه خود دارند، قانونگذاری در انتهای لیست قرار گرفت.^۱ «ساکنان حوزه انتخابیه، خواستار این هستند که نمایندگانشان از حوزه انتخابیه خود محافظت کرده و منافع بخشی را در اولویت قرار دهند، و از همه مهم‌تر به‌منظور کمک به ساکنان حوزه همیشه در دسترس باشند».^۲ این انتظارات در دهه‌های اخیر نه تنها کاهش نیافته بلکه افزایش یافته است.

ممکن است گفته شود انگلستان به‌دلیل بهره‌مند بودن از پارلمانی با سابقه طولانی با دیگر قوای مقننه تفاوت دارد، اما مشاهدات قوای قانونگذاری دیگر کشورها بیانگر این است که میزان و نوع فعالیت پارلمان انگلستان و نیز درخواست‌هایی که از آن می‌شود امری غیرمعمول نیست. به‌عنوان مثال، فشار حوزه‌های انتخابیه در دو کشور ایالات متحده آمریکا^۳ و ایرلند^۴ که به‌طور اتفاقی انتخاب شده‌اند، بسیار زیاد است. جلسات علنی بسیاری از پارلمان‌ها، تسهیلات و فرصت‌هایی برای طرح پرسش شفاهی دارند.^۵ برخورداری از فرصت زمانی مشخص برای طرح چنین سؤالاتی - زمان طرح سؤال از وزرا

1. Jenny Jeger, "The Image of the MP", in J. Mackintosh, (ed.); *People and Parliament*, Aldershot: Saxon House, 1978. P.12; See also Bruce E. Cain, J. Ferejohn, and M. Fiorina; "Popular Evaluations of Representatives in Great Britain and the United States", *California Institute of Technology Working Paper*, No. 288, Pasadena: California Institute of Technology, 1979, P. 16.

2. James W. March, "The House of Commons Representational Changes", in P. Norton, (ed), *Parliament in the 1980s*, Oxford, Oxford University Press, 1985, P.77; See also Ivor Crewe; "Electoral Reform and Local MP", in S. E. Finer, (ed.), *Adversary Politics and Electoral Reform*, London, Anthony Wigram, 1975, PP. 320-321.

3. See Cain and Ferejohn and Fiorina, op.cit.

4. Audrey Arkins, "Legislative and Executive Relations in the Republic of Ireland", in P. Norton, (ed); *Parliaments in Western Europe*, op.cit.

5. Gaston Bruyneel, "Interpretations, Questions and Analogous Procedures for the Control of Government Actions and Challenging the Responsibility of the Government", Association of Secretaries General of Parliament, 1978.

- یکی از ویژگی‌های بسیاری از مجالس اروپاست. در تعدادی از کشورها مانند سوئیس و فنلاند تشریفات برای طرح سؤال از وزیر در قانون اساسی گنجانده شده است. بنابراین رسماً و عملاً، انتظاراتی که از مجالس قانونگذاری وجود دارد بسیار فراتر از فرایند رسمی قانونگذاری است. این چنین است که تناقض ظاهری [پیش‌گفته] از میان می‌رود. قوای قانونگذاری نمی‌توانند تنها از حیث قابلیتشان در امر قانونگذاری ارزیابی شوند. با قبول این فرض، ضروری به نظر می‌رسد که کارکردهای قوای قانونگذاری که به طرق گوناگون اعمال می‌شوند معین شود.

۳ کارکردهای قوای قانونگذاری

رابرت پکنهام^۱ در تحقیقی بسیار مهم و ممتاز، به‌طور کلی یازده کارکرد قانونگذاری را یادآور شده است. منظور او از کارکرد، ثمرات و نتایجی است که از فعالیت قوای قانونگذاری برای نظام سیاسی مترتب می‌شود. به عبارت دیگر، این کارکردها، ضرورتاً وظایف برنامه‌ریزی شده یا رسماً احصا شده‌ای نیست که از سوی قوه قانونگذاری برعهده گرفته شده است. این کارکردها عبارت‌اند از:

- کارکرد مشروعیت‌بخشی:
- مشروعیت‌بخشی نامحسوس [پنهان] (با برقراری منظم یا نامنظم جلسات)،
- مشروعیت‌بخشی محسوس [آشکار] (با تصویب رسمی مقررات).
- کارکرد شغل‌یابی^۲، فرایند اجتماعی شدن و آموزش:
- شغل‌یابی،
- فرایند اجتماعی شدن،
- آموزش.
- کارکرد تصمیم‌گیری یا تأثیرگذاری:

1. Robert Packenham, "Legislatures and Political Development", in A. Kornberg, and L. D. Musolf, (eds.); *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC: Duke University Press, 1970.

۲. از آنجاکه در نظام‌های پارلمانی، وزیران غالباً از میان نمایندگان حزب حاکم برگزیده می‌شوند می‌توان گفت این کارکرد مختص آنهاست - م.

- قانونگذاری،
- کارکرد «خروج» از انسداد (یافتن راه برون‌رفت از بن‌بست سیاسی)،
- بیان و طرح منافع،
- حل تعارضات،
- نظارت اداری [بر قوه مجریه] و انجام برخی کارها در پارلمان (شامل سرکشی به حوزه‌های انتخابیه).

پکنهام این تحقیق را در دهه ۱۹۶۰ درباره کنگره برزیل برای مشخص کردن این کارکردها آغاز کرد. مطالعه پارلمان مذکور به او فرصت داد ترتیب تقدم و تأخر این کارکردها را دریابد؛ به این ترتیب آنهایی که در صدر لیست هستند بیشترین نتیجه و حاصل را برای نظام سیاسی دربردارند و آنهایی که در انتهای لیست قرار دارند کمترین حاصل را دارند. کارکرد تصمیم‌گیری مانند قانونگذاری که بیشترین توجهات به آن سمت جلب شده، در انتهای لیست قرار گرفته است. این کارکردها (تصمیم‌گیری) تحقیقاً و در هر نوع تحلیلی از کنگره آمریکا بایستی در مرتبه بالاتری رتبه‌بندی شود؛ اما همان‌طور که پکنهام خاطرنشان کرده است، «یافته‌های ما بیانگر این است که کنگره برزیل نسبت به آمریکا به مدل رایج و متداول بسیار نزدیک‌تر است». از نظر پکنهام آنچه شایسته دقت و توجه ویژه می‌باشد، دیگر کارکردهای پارلمان است. «درواقع حتی اگر کنگره برزیل به هیچ عنوان قدرت تصمیم‌گیری نداشت، دیگر کارکردهای کنگره بایستی مهم تلقی می‌شد».

طرحی که پکنهام در خصوص تعداد کارکردهای قوه قانونگذاری ارائه می‌کند نه بی‌بدیل است و نه جامع. والتر باجت^۱ در اثر خود، *قانون اساسی بریتانیا (۱۸۶۷)*، فهرستی از کارکردهای مجلس عوام را یک قرن پیش از انتشار اثر پکنهام عنوان کرده است. این فهرست متشکل است از: کارکرد انتخابی (با انتخاب اعضای دولت)، کارکرد تبیینی (بیان عقیده مردم ... درباره موضوعات مبتلابه)، آموزش (آموزش آنچه که ملت نمی‌دانند و بدین ترتیب تغییر و اصلاح جامعه)، کارکرد آگاهی‌بخشی (منعکس کردن

1. Walter Bagehot

نارضایتی‌ها و وادار ساختن مردم به شنیدن «آنچه را ما نباید انجام دهیم» و نهایتاً، کارکرد قانونگذاری، کارکردی که «انکار بااهمیت بودن آن، کاری خردمندانه نیست». او مسئولیت پارلمان را در حوزه مسائل مالی، در ذیل سرفصل آخر قرار داده است. نودونه سال پس از انتشار اثر باجت، ساموئل بیر^۱ از کارکرد دیگری با عنوان بسیج عمومی حمایتی نام برد، که منظور از آن کمک به جلب حمایت همگانی و مردمی از مقررات خاصی برای سیاست‌های عمومی است. او معتقد است این کارکرد در کشوری مانند ایالات متحده بسیار مهم است ولی در انگلستان این گونه نیست.^۲ این همان کارکردی است که تا حدودی کارکردهای آگاهی‌بخشی و آموزش را به هم پیوند می‌دهد.

با وجود این، اثر پکنهام، نشان از پیشرفتی مهم بود. برای عمق و توسعه بخشیدن به آن اثر، پشتیبانی نظری و تجربی بسیار اهمیت دارد. با این حال این اثر هنوز تقسیم‌بندی جامعی را از کارکردهای موجود در حوزه مطالعات قانونگذاری به دست می‌دهد. این تقسیم‌بندی برای مطالعه در خصوص کارکردهای قوای قانونگذاری - به شکلی تعدیل شده - چارچوب مطمئنی فراهم می‌کند. برای تعدیل این تقسیم‌بندی دو روش پیشنهاد می‌شود: اول برای اینکه جامعیت و عمق بیشتری را نشان دهد مورد تجدیدنظر قرار گیرد. به این معنا که تقسیم‌بندی مربوط به پیگیری رفع نارضایتی‌ها به‌عنوان یک کارکرد [مستقل] به کار گرفته شود، که در این صورت از کارکرد سرکشی به حوزه‌های انتخابیه که پنکهام از آن نام برده [آخرین کارکرد در فهرست پیش گفته] متمایز شده و در ورای آن قرار می‌گیرد؛ بدین ترتیب تقسیم‌بندی ناظر بر کارکرد قانونگذاری، خود به تقسیم‌بندی جداگانه‌ای منقسم می‌شود که شامل مراحل اولیه سیاستگذاری (مرحله آغازین و مرحله صورت‌بندی) و مرحله قانونگذاری خواهد بود؛ این تحقیق با ملاحظه قابلیت پارلمان برای تعلیم، آموزش و بسیج افکار عمومی در جهت سیاست‌هایی معین کامل می‌شود. راه دوم این است که، تحقیق ناظر بر کارکردهای قوای قانونگذاری به طرز متفاوت از دیدگاه پنکهام طبقه‌بندی و رتبه‌بندی شود. بدین ترتیب که کارکردهای مذکور ذیل دو عنوان اصلی گروه‌بندی شود: کارکردهای قوه مقننه در

1. Samuel Beer

2. Samuel H. Beer, "The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent", in E. Frank, (ed.); *Lawmakers in a Changing World*, Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall, 1966.

ارتباط با قوه مجریه و کارکردهای این قوه در ارتباط با شهروندان. پارلمان مانند سایر قوای قانونگذاری، به‌منزله حلقه اتصال میان شهروندان و قوه مجریه ایفای نقش می‌کند. این حلقه اتصال چه‌بسا همیشه از استحکام و قوت کافی برخوردار نباشد. باین‌حال، این نکته برای مقصود ما اهمیت دارد که پارلمان دو دسته روابط دارد، یکی با قوه مجریه و دیگری شهروندان. اگرچه ممکن است هر دو دسته رابطه مذکور در آن واحد وجود داشته باشد، اما به‌ترتیب آنها از حیث تحلیلی دو امر تفکیک‌پذیرند. توجه محافل آکادمیک بیشتر بر رابطه قوه قانونگذاری با قوه مجریه متمرکز بوده است، به‌ویژه توانایی مجلس در تأثیرگذاری بر دولت در مرحله آغازین قانونگذاری و صورت‌بندی سیاست‌های عمومی.

رابطه پارلمان با شهروندان کمتر از رابطه آن با قوه مجریه محل سؤال و جست‌وجو بوده است. در این باب، ادبیاتی - گرچه پراکنده - شکل گرفته است. بنابراین، این رابطه بسیار حیاتی است؛ به این معنا که سلامت نظام سیاسی را پایه‌ریزی می‌کند. اقتدار سیاسی بر مبنای دو ستون کارآمدی و رضایت [شهروندان] استوار است. به گفته ریچارد راس^۱، «سازمانی که قادر نیست به‌طور مؤثر پیرامون خود را تحت تأثیر قرار دهد، دولت نیست». دولتی که بدون رضایت حکومت‌شوندگان حکومت می‌کند، دولت مورد دلخواه ما نیست. قوای قانونگذاری، در واقع مانند بازوی حمایتی متمرکز عمل می‌کنند. بنابراین نتایج و آثاری که پارلمان برای شهروندان دارد اقتضا می‌کند در خصوص این رابطه تحقیق و ارزیابی به‌عمل آید تا میزان ثباتی را که این رابطه برای نظام سیاسی به ارمغان می‌آورد معین شود.

1. Richard Rose, "Ungovernability: Is There Fire Behind the Smoke?", *Political Studies*, 27, 1979, PP. 351-370.

روابط قوه مقننه و مجریه*

مایکل مزی**

پژوهش‌ها درباره قوای قانونگذاری را می‌توان به دو دسته عمده تقسیم کرد: نخست، پژوهش‌هایی که بر ساختار قوای تقنینی و رفتار اعضای آن در همان ساختار متمرکز شده‌اند و دوم آنهایی که روابط میان قوه مقننه و عوامل خارجی را بررسی می‌کند. دسته دوم را می‌توان به مطالعه رابطه قوه مقننه با حوزه‌های گسترده‌تری از جمله حوزه‌های انتخابیه و گروه‌های نفوذ و نیز سایر دستگاه‌های حکومتی تقسیم کرد. در قسمت دوم، رابطه‌ای که در بسیاری از نظام‌های سیاسی اهمیت بسیار دارد؛ رابطه قوه مقننه و مجریه است.

اگرچه معنای واژه قوه مقننه^۱ به نسبت روشن است؛ اما درباره چگونگی تعریف واژه قوه مجریه ابهاماتی وجود دارد؛ چرا که قوه مقننه به تعبیر آنتونی کینگ^۲، «نهادی تخصصی شده»^۳ است درحالی‌که قوه مجریه معجونی^۴ است مشتمل بر نهادهایی نظیر پادشاهان، رؤسای جمهور، کابینه‌ها، کارمندان کلیدی، مؤسسات عملیاتی، کمیسیون‌های تدوین مقررات، محاکم اداری، قوای مسلح، کمیسیون‌های بازرسی، دستگاه‌های مشورتی و مؤسسات عمومی. به‌طور کلی در برخی مواقع، از قوه مجریه با

* این متن ترجمه مقاله‌ای با مشخصات زیر است:

Michael Mezey, "Executive-Legislative Relations", in Kurian, George Thomas (ed.), *World Encyclopedia of Parliament and Legislature*, Vol. 2, London, Fitzroy Deaborn Publisher, 1998, PP. 780-788.

** استاد دپارتمان علوم سیاسی، دانشگاه دی‌پاول (DePaul)، شیکاگو.

1. Legislature
2. Anthony King
3. Firm that Specializes
4. Conglomerates

عنوان دولت^۱ یاد می‌شود، (واژه‌ای که در این مقاله مورد استفاده قرار می‌گیرد)؛ اما بحث اصلی این نوشتار رابطه مقامات منتخب دولت - که معمولاً دولت را هدایت می‌کنند - مانند رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، کابینه با اعضای قوه مقننه است.

در سیاست دموکراتیک مدرن، تصمیم‌سازی کار مشترک قوه مقننه و مجریه تلقی می‌شود. زمانی تصور می‌شد که قرن بیستم، شاهد سقوط قدرت سیاستگذاری قوه مقننه و چیرگی همیشگی توان سیاستگذاری قوه مجریه خواهد بود.^۲ اما عده‌ای معتقدند که در این ادعا مبالغه شده است،^۳ این عقیده با روند جاری دموکراتیزه شدن و وجود قوای مقننه قوی در بخش‌های مختلف دنیا، اعتبار و قوت بیشتری یافته است.

امروزه در بسیاری از کشورها، قوای مقننه و مجریه در سراسر مراحل سیاستگذاری، تشریک مساعی می‌کنند. در مرحله پیشنهاد و شروع قانونگذاری، از قوه مجریه انتظار دارند سیاست‌های جدید مهمی را پیشنهاد دهد. اما چنین پیشنهادهایی در بسیاری از نظام‌های سیاسی، می‌تواند از سوی اعضای پارلمان نیز ارائه شود و احتمال ارائه طرح‌های پیشنهادی از سوی نمایندگان در حوزه‌هایی که اهمیت کمتری دارند بیشتر است. قوای مقننه و مجریه در مرحله رایزنی و تبادل نظر و نیز در مرحله تصمیم‌گیری درباره سیاست‌ها متفاوت بدیل با یکدیگر مشارکت می‌کنند. پس از تصویب یک قانون، قوه مجریه مسئولیت اولیه اجرای آن را برعهده می‌گیرد؛ اما این کارکرد را با نظارت قوه مقننه انجام می‌دهد. در بسیاری از نظام‌های سیاسی، قوه مقننه و مجریه یکدیگر را کنترل می‌کنند اما ماهیت دقیق همکاری مشترک این دو نهاد با یکدیگر و توازن قوا میان این دو برحسب حوزه‌های سیاستگذاری و نظام‌های سیاسی مختلف متفاوت است.

۱ عوامل مؤثر بر رابطه قوه مقننه و مجریه

۱-۱ اشکال قانون اساسی

یکی از مواضعی که رابطه قوه مقننه و مجریه براساس آن تغییر می‌کند، ساختار و شکل

1. The Government

2. Samuel P. Huntington, *Congressional Responses in the Twentieth Century in the Congress and America's Future*, (ed.) David B. Truman. Englewood Cliffs, N. J: Prentice- Hall, 1965.

3. Gerhard Loewenberg, The Role of Parliament in the Modern World. In *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Gerhard Loewenberg (ed.), Chicago: Aldin- Atherton, 1971.

قانون اساسی است. در نظام‌های ریاستی، قوه مجریه را رئیس‌جمهوری که به‌طور مستقل انتخاب شده رهبری می‌کند و در نظام‌های پارلمانی، هیئت وزیران به رهبری یک وزیر^۱ (نخست‌وزیر، رئیس دولت، یا صدر اعظم) - که عموماً برآمده از قوای مقننه است - این قدرت را اعمال می‌کند. در نظام‌های ریاستی، قوه مجریه یک دوره کامل در مسند قدرت باقی می‌ماند و قوه مقننه نمی‌تواند آن را ساقط کند؛ اما در بسیاری از نظام‌های پارلمانی، قوه مجریه باید حمایت اکثریت پارلمان را حفظ کند و چنان‌چه اکثریت پارلمان به دولت رأی اعتماد ندهند، انتخابات پارلمانی جدیدی برگزار می‌شود. علاوه بر ایالات متحده آمریکا، نظام‌های ریاستی در آمریکای لاتین نیز رواج دارد، در حالی که نظام‌های پارلمانی معمولاً در اروپای غربی و آن بخش از جهان متداول است که در گذشته مستعمره بریتانیا بودند.^۲

امروزه مدل سومی که معمولاً نظام نیمه‌ریاستی خوانده می‌شود، بسیار مورد توجه صاحب‌نظران و طراحان قانون اساسی قرار گرفته است. نظام‌های مختلط معمولاً با جمهوری پنجم فرانسه شناخته می‌شوند.^۳ این الگو به‌تازگی در بعضی دموکراسی‌های نوین اروپای مرکزی، اروپای شرقی و لهستان اقتباس شده است.^۴ از ویژگی‌های این نظام آن است که رئیس‌جمهور طی انتخابات مستقلاً انتخاب شده و همراه با نخست‌وزیر و کابینه‌ای که براساس رویه‌های نظام پارلمانی انتخاب شده‌اند قدرت اجرایی را در دست دارد. هرچند به ظاهر حکومت‌های نیمه‌ریاستی از عناصر نظام پارلمانی و ریاستی تشکیل شده است؛ اما در عمل زمانی که رئیس‌جمهور و اکثریت پارلمان از یک حزب واحد باشند، نظام سیاسی به مدل ریاستی شباهت بیشتری پیدا می‌کند. اما اگر رئیس‌جمهور و اکثریت پارلمان (و همچنین نخست‌وزیر و کابینه) از احزاب مختلفی

1. Chief Minister

2. Matthew Soberg Shugart, and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1992. PP. 41-42.

3. Maurice Duverger, A New Political System Model: Semipresidential Government. *European Journal of Political Research* 8 (June), 165-187, 1980; Alfred Stepan, and Cindy Skach, Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective in *The Failure of Presidential democracy*, ed. Juan J. Linz and Arturo Valezuela. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1994, P. 124.

4. Alfred Stepan and Cindy Skach. 1994. Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective in *The Failure of Presidential democracy*, ed. Juan J. Linz and Arturo Valezuela. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, P. 124.

باشند؛ نقش رئیس‌جمهور کاهش می‌یابد و نظام سیاسی بیشتر بر مبنای الگوی نظام‌های پارلمانی عمل می‌کند.^۱

این نکته که یک شکل معین و واحد از قانون اساسی می‌تواند به پدید آمدن دو نظام پویای متفاوت منجر شود، گویای آن است که در بررسی الگوهای روابط قوه مقننه و مجریه، تمرکز صرف بر آشکال قانون اساسی می‌تواند گمراه‌کننده باشد. وانگهی قوانین اساسی تنها متونی هستند که می‌توانند به همان اندازه که راهنما و تبیین‌کننده‌اند، گمراه‌کننده نیز باشد. برای مثال، قانون اساسی شوروی سابق وانمود می‌کرد که قوه مقننه بسیار مقتدری را تأسیس کرده است، در حالی که این قوه تحت تأثیر حزب کمونیست و رهبری آن بود. در اینجا مسئله مهم، بیش از دلالت مفاد قانون اساسی، میزان محدودیتی است که قوه مقننه می‌تواند [در عمل] برای قوه مجریه ایجاد کند.^۲ به عبارت دیگر مسئله مهم این است که قوه مجریه (خواه شخص رئیس‌جمهور و خواه کابینه یا دولت) تا چه حد از سوی قوه مقننه در انجام آنچه مایل است انجام دهد با مانع مواجه شده است.

طرح این مسئله که قوه مقننه می‌تواند برای قوه مجریه محدودیت ایجاد کند، بیان‌کننده نقش واکنشی قوه مقننه است که درک این نکته برای پژوهشگران کنگره ایالات متحده آمریکا به‌ویژه کسانی که معتقدند این نهاد به‌عنوان قلب فرایند سیاستگذاری [نظام سیاسی آمریکا] عمل می‌کند؛^۳ کمی مشکل است. هرچند دلایلی وجود دارد که کنگره آمریکا از این نظر یک استثناست. از دیدگاه تطبیقی کلان‌تر که احتمالاً از اندیشه‌های جان استوارت میل سرچشمه می‌گیرد، حکمرانی، کارکردی است که قوه مقننه برای انجام آن بسیار نامناسب به‌نظر می‌رسد و نقش مناسب آن نظارت و

1. Arend Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*. In *The Failure Of Presidential Democracy*, ed. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1994; Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press, 1994.

2. Michael L. Mezey, *Comparative Legislatures*. Durham. N.C.: Duke University Press, 1979; Jean Blondel, et al. *Comparative Legislative Behavior. Government and Opposition* 5 (Winter), 1969, PP. 67-85.

3. Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*. Washington, D. C: Brookings Institution, 1994.

کنترل است. قوه مجریه نهاد مناسبی برای مسئولیت حکمرانی است؛ زیرا مفهوم ایجاد محدودیت به درستی بر کارکرد نظارت و کنترل انطباق دارد و دربرگیرنده نقش سیاستگذاری است که بسیاری از قوای مقننه آن را برعهده دارند. بدیهی است که در این مورد کنگره آمریکا استثنا بوده و نقش فعال سیاستگذاری این کنگره از ایجاد محدودیت و پارادایم کنترل و نظارت فراتر است.

در سوی دیگر طیف کنگره بسیار پر قدرت آمریکا، قوای مقننه ضعیفی مانند کره شمالی، نیجریه و چین قرار دارند که به دشواری می‌توانند برای قوه مجریه محدودیت ایجاد کنند. در این نظام‌ها، قوای مجریه اعمال خود را بی‌اعتنا به اپوزیسیون موجود در قوه مقننه انجام می‌دهند یا اینکه اطمینان دارند چنین مخالفتی انجام نخواهد گرفت؛ اما در نظام‌هایی با قوای مقننه قوی‌تر، اعمال قوه مجریه می‌تواند از راه‌های گوناگونی محدود شود. در بعضی از کشورها مانند هلند، فرانسه و ...، قوه مقننه می‌تواند لایحه دولت را رد کند یا بر آن اصلاحیه‌های مهمی وارد کند. در دیگر نظام‌ها از جمله در کشورهای انگلستان و دانمارک، قوه مجریه ممکن است ملزم شود تقدیم یک لایحه را به تأخیر اندازد یا اینکه به‌طور کلی از تقدیم آن صرف‌نظر کند، چرا که قوه مجریه در خلال مذاکرات صحن علنی مایل نیست که به دلیل رد شدن لوایحش، بی‌اعتبار شود یا مورد انتقاد قرار گیرد. همچنین ممکن است قوه مجریه به منظور اجتناب یا کاستن از میزان مخالفت پارلمان، لایحه پیشنهادی را قبل از ارائه رسمی آن اندکی تغییر دهد و به این ترتیب از ایدئال‌ها و ترجیحات خویش تا حدودی دور شود. در نهایت، این محدودیت‌ها ممکن است از طریق اعمال کارکرد نظارتی قوه مقننه بر قوه مجریه، خواه با برگزاری جلسات رسیدگی کمیسیونی، یا از طریق سؤال و استیضاح رؤسای دولت‌ها در نظام‌های پارلمانی، اعمال شود. قوه مقننه می‌تواند انواع مختلف حیف‌ومیل اموال یا تخلفات را فاش کند؛ ضمن اینکه می‌تواند دولت را به گزارش‌دهی از عملکردهای خود مجبور کند. نکته مهم این است که توانایی قوه مقننه در محدود کردن رفتار قوه مجریه ضرورتاً منوط به خواست یا توانایی آنها در دادن رأی مخالف به پیشنهادهای قانونی دولت نیست؛ قدرتی که قوای قانونگذاری، در عمل به ندرت از آن بهره‌مندند.

بار دیگر بر این نکته تأکید می‌کنیم که چه‌بسا میزان توانایی قوه مقننه در محدود

کردن قوه مجریه ارتباط اندکی با آشکال قانون اساسی داشته باشد. در برخی از نظام‌های ریاستی محدودیت‌های اندکی از سوی قوه مقننه بر رئیس‌جمهور اعمال می‌شد (مانند یک دوره طولانی در کره جنوبی پس از جنگ) و در برخی دیگر از نظام‌های ریاستی مانند ایالات متحده آمریکا لوایح قانونی رئیس‌جمهور اغلب رد شده یا همواره با اصلاحیه همراه بوده و گاه حتی به‌طور کامل نادیده انگاشته می‌شوند. همچنین در نظام‌های پارلمانی مانند ایتالیا یا جمهوری چهارم فرانسه (۱۹۵۸-۱۹۴۶)، قوای مجریه نه تنها محدود شده‌اند؛ بلکه اساساً از سوی فراقسیون‌های پارلمانی مورد حمایت و پشتیبانی قرار نگرفته‌اند و در نهایت پارلمان‌هایی مانند انگلستان و کشورهای اسکاندیناوی وجود داشته‌اند که قوای مجریه برای دوره‌های طولانی پس از جنگ جهانی دوم، می‌توانستند به‌طور مشروط به اکثریت پارلمان در پشتیبانی از سیاست‌هایشان اتکا کنند.

۱-۲ نظام‌های احزاب سیاسی

رابطه قوه مقننه و مجریه بیش از هر چیز به ماهیت نظام احزاب سیاسی وابسته است.^۱ در کشورهای دارای نظام‌های تک‌حزبی مانند کوبا، قوه مقننه هیچ محدودیت عمده‌ای بر قوه مجریه تحمیل نمی‌کند. همه تصمیمات را حزب اکثریت اتخاذ می‌کند. همه اعضای این حزب عضو قوه مقننه هستند و در همه موارد مگر موارد جزئی مجبورند از خط‌مشی حزب خود پیروی کنند.

همچنین در نظام‌های پارلمانی نظیر آلمان - که قوه مجریه واجد یک اکثریت قوی و منظم است - احتمال حمایت حزب اکثریت از لوایح قوه مجریه بسیار زیاد است. درباره لوایح کم‌اهمیت‌تر نیز مشابه این وضعیت وجود دارد. با این حال، چنین قوای مقننه‌ای معمولاً قوای مجریه را با سازوکارهای غیررسمی، نظیر رایزنی‌های قبلی، تهدید به مخالفت عمومی و استفاده بی‌اغماض از اختیارات نظارتی، محدود می‌کنند. در برخی دیگر از پارلمان‌ها احزاب سیاسی ضعیف‌تری وجود دارد که قوای مقننه را قادر می‌سازند محدودیت‌های فراوانی را بر قوه مجریه تحمیل کنند. این حالت زمانی بروز می‌کند که

1. Michael L. Mezey, *Parliaments and Public Policy: An Assessment*. In *Parliaments and Public Policy*, (ed.) David Olson and Michael Mezey. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1991.

اکثریت حزب حاکم بر دولت در قوه مقننه نسبتاً کوچک است یا حزب اکثریت ائتلافی از احزاب متعدد مختلف است یا اقلیت قوه مقننه از دولت حمایت می‌کند و وقتی انضباط حزبی کاهش پیدا می‌کند، اینکه اکثریت حزب حاکم بر دولت چند کرسی در پارلمان را اشغال کرده است، فاقد اهمیت است که در این صورت دفاعاتی که قوه مقننه، قوه مجریه را محدود می‌کند، افزایش می‌یابد.

مطالعه نظام ریاستی ایالات متحده بیانگر این است که توانایی رئیس‌جمهور در جلب حمایت کنگره درباره لوایح تقدیمی خود، با تعداد نمایندگان هم‌حزبی در هر یک از مجلسین و نزدیکی دیدگاه‌های ایدئولوژیک آنها با دیدگاه‌های رئیس‌جمهور ارتباط دارد.^۱ هرچه اکثریت حزب وابسته به رئیس‌جمهور بزرگ‌تر باشد؛ احتمال حمایت از موضع او در رأی‌گیری علنی، بیشتر است. با این حال حتی در چنین حالتی نیز موقعیت نسبتاً ضعیف احزاب ملی در ایالات متحده آمریکا به معنای این است که رئیس‌جمهور همواره نمی‌تواند به حمایت آن دسته از نمایندگان اتکا کند که عضو حزب وی هستند. نمایندگان کنگره در وهله اول وفاداری خود را نسبت به حوزه انتخابیه، رهبران احزاب محلی و گروه‌های نفوذی حفظ می‌کنند که انتخاب مجددشان را تضمین می‌کند.^۲ زمانی که این منابع قدرت با خواسته‌های رئیس‌جمهور در تضاد باشند، اعضای قوای قانونگذاری به اتخاذ تصمیم به سود منافع محلی خود بیشتر تمایل دارند، حتی اگر رئیس‌جمهور عضو حزب سیاسی آنان باشد.

در هر دو نظام پارلمانی و ریاستی، میزان کنترل قوه مجریه بر قوه مقننه، به نظام تشویق و تنبیهی نیز بستگی دارد که در اختیار قوه مجریه است. در نظام‌های حزبی قدرتمند رؤسای جمهور یا نخست‌وزیران برای نمایندگانی که تمایل به مقاومت در برابر پیشنهادها آنها دارند، از تهدید به مجازات‌های حزبی استفاده می‌کنند. این مجازات‌ها می‌تواند شامل اخراج نمایندگان متمرکز از فهرست حزب برای انتخابات آینده باشد. البته در بیشتر نظام‌های سیاسی تک‌حزبی اقتدارطلب، چه بسا مجازات‌ها شدیدتر است؛ مانند

1. Jon R. Bond, and Richard Fleisher, *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

2. David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* New Haven, Conn.: Yale University Press, 1974.

تهدید امنیت شخصی یا تهدید آزادی نمایندگان. در بعضی نظام‌های سیاسی نظیر نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا، جایی برای مجازات‌های حزبی حتی به شکل ملایم آن وجود ندارد و دولت می‌تواند با استفاده از سلطه خود بر توزیع منابع مالی و همچنین انواع منافع کوچک یا بزرگ، یا با تقویت یا تخریب آینده سیاسی نمایندگان کنگره، حامیانش را تشویق یا مخالفانش را تنبیه کند.^۱

در نهایت کشورهایی مانند لهستان، روسیه و تایلند با نظام‌های حزبی فوق‌العاده ضعیف، فاقد هماهنگی درونی بوده و از ویژگی‌های بارز آنان اینکه مانع مهمی در سر راه سازمان‌های دولتی و فرادولتی نیستند و دائماً در حال تشکیل، فروپاشی و تشکیل مجددند. در چنین نظامی، نامزدها همواره از یک گروه حزبی به گروه دیگر تغییر موضع می‌دهند؛ یا گزینه بیرون ماندن از نظام حزبی و ارائه مستقل خدمات نمایندگی را برمی‌گزینند. چه بسا در چنین فضایی دوره‌های کوتاهی وجود داشته باشد که در آن قوه مقننه قادر است محدودیت زیادی بر قوه مجریه اعمال کند؛ دولت در این قبیل کشورها ممکن است نتواند هر آنچه مایل است انجام دهد زیرا قادر به تشکیل حزب اکثریت در قوه مقننه نیست. هر چند این حد از اعمال محدودیت قوه مقننه بر مجریه، کمتر جامه عمل می‌پوشد. بنابراین آنچه دیر یا زود اتفاق می‌افتد این است که قوه مجریه گاه با حمایت نیروهای نظامی نمایندگان را به‌زور یا با پول به حمایت از خود وادار می‌کند تا یک اکثریت را ایجاد کنند. قوه مجریه در صورت ناکامی در این امر، ممکن است با حمایت ارتش قوه مقننه را تعطیل کند و کشور را با حکومت نظامی اداره کند. بنابراین، پارلمانی که به‌طور موقت قوی شده بود، تضعیف می‌شود و به‌طور کامل زیر سلطه قوه مجریه قرار می‌گیرد. جالب آنکه آن دسته از قوای مقننه‌ای که به کمترین میزان قادر به تحدید قوای مجریه هستند، از یک‌سو جزء قوی‌ترین نظام‌های حزبی و از سوی دیگر جزء ضعیف‌ترین آنها هستند.

۱-۳ متخصصان سیاستگذاری

علاوه بر صلاحیت‌های تفویض شده به قوه مقننه به‌موجب قانون اساسی و انضباط حزبی،

1. Edwards, George C., III. 1980. Presidential Influence in Congress. San Francisco: W. H. Freeman.

Wayne, Stephen J. 1978. The Legislative Presidency. New York: Harper and Row.

توانایی پارلمان در ایجاد محدودیت برای قوه مجریه به طبیعت سیاست‌ها، نظام کمیسیون‌ها، توان کارمندان قوه مقننه و میزان حرفه‌ای شدن آنان در ارائه خدمات پارلمانی بستگی دارد و همه این متغیرها با موضوع متخصصان سیاستگذاری مرتبط است. یکی از دلایل تمایل تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه این است که قوه مقننه فاقد توان رقابت با متخصصان سیاستگذاری و بوروکرات‌هایی است که در قوه مجریه خدمت می‌کنند. در مقایسه با متخصصان قوه مجریه، کارمندان و نمایندگان پارلمان در بهترین وضعیت، کارشناسان عادی و ساده‌ای هستند که فقط اطلاعاتی کلی در حوزه‌های مختلف سیاستگذاری دارند.^۱ همچنین قوای مقننه، همواره در تحدید قوه مجریه در حوزه‌های سیاست خارجی و نظامی عاجز بوده‌اند؛ زیرا در هر دو حوزه فاقد متخصصانند و در بیشتر کشورها اولویت و حق تقدم در زمینه چنین موضوعاتی با رئیس قوه مجریه است.

نحوه کار کنگره ایالات متحده آمریکا نشان می‌دهد که کمیسیون‌های پر قدرت با حمایت کارمندان توانمند پارلمانی - که صاحب تجربه‌هایی نیز در قوه مجریه هستند - می‌توانند این بی‌تعادلی میان دو قوه را برطرف کنند؛ به این معنا که کارمندان می‌توانند اطلاعاتی را برای نمایندگان فراهم کنند و نمایندگان به آن اطلاعات برای تعامل مؤثر با قوه مجریه نیازمندند. در مقام مقایسه، قوای مقننه ضعیف‌تر، دارای نظام‌های کمیسیونی ضعیف‌تری نیز هستند. برای سال‌های متمادی، دولت‌های مختلف حاکم در انگلستان، فارغ از مواضع سیاسی خود، علیه پیشنهادهایی مبارزه کرده‌اند که به تقویت نظام کمیسیون‌های مجلس عوام منجر می‌شد. رهبران احزاب مختلف دریافته بودند که کمیسیون‌های پر قدرت می‌توانند محل اجتماع متخصصان سیاستگذاری - که خارج از تسلط و کنترل آنهاست - باشند. به موازات تلاش رهبران احزاب برای پیشبرد برنامه‌های خود و اطمینان از وفاداری اعضا به حزب، آنان دریافتند که این متخصصان کمیسیونی می‌توانند مانع کار آنان باشند. اقدامات تازه‌ای که برای تقویت کمیسیون مجلس عوام انجام شده مؤید این دغدغه‌هاست. افزایش شمار نمایندگان عادی مجلس عوام، نقش آن دسته از نمایندگان عادی و سنتی مجلس که به‌طور پاره‌وقت دارای سمت نمایندگی

1. Michael L. Mezey, *The Legislature, The Executive, and Public Policy: The Futile Quest for Congressional Power*. *Congress and the Presidency*, 1986, 13: 1-20.

بوده، ولی کاملاً به احزاب متبوعشان وفادار بودند را کاهش داده است. نمایندگان عادی تمام‌وقت، خواهان اعمال نفوذ بر سیاست‌ها هستند و برای رسیدن به این مقصود دریافتند که در کمیسیون‌های قوی و فعال می‌توانند این امر را تحقق بخشند.^۱

۲ مقایسه نظام‌های ریاستی و پارلمانی

۲-۱ رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا

علی‌رغم اینکه کنگره ایالات متحده آمریکا قادر است حدی از محدودیت را که قابل مقایسه با سایر پارلمان‌های موجود در دنیا نیست بر قوه مجریه اعمال کند؛ بسیاری از محققان علوم سیاسی آمریکا بر دیدگاهی اصرار می‌ورزند که براساس آن توانایی ریاست جمهوری در جلب رأی موافق کنگره برای طرح‌ها و برنامه‌هایش، شاخص مهمی است که می‌تواند میزان موفقیت ریاست جمهوری را نشان دهد. علاوه بر قدرت عددی حزب متبوع رئیس‌جمهور در کنگره، سایر متغیرهایی که علی‌الظاهر برتری رئیس‌جمهور در نظام ریاستی را توجیه می‌کند عبارت‌اند از دوره چهارساله ریاست جمهوری، حجم و اندازه برنامه سیاستگذاری رئیس‌جمهور و اینکه آیا موضوع مورد بررسی به حوزه سیاسی داخلی مربوط است یا خارجی و همچنین تأثیر مهارت‌ها و استراتژی‌های وی برای برتری بر پارلمان مانند مراجعه به افکار عمومی برای ایجاد حمایت از برنامه‌های ریاست‌جمهوری.^۲

به‌طور کلی، محققان دریافته‌اند که آن دسته از لوایح قانونی که ابتدا در وزارتخانه دولتی تهیه شده‌اند؛ از احتمال بیشتری برای تصویب برخوردارند تا لوایحی که پس از تهیه به وزارتخانه ارجاع می‌شوند؛ و اینکه تفاوت برتری رئیس‌جمهور در سیاست خارجی در مقایسه با سیاست داخلی بسیار اندک است و نیز اتکای وی به افکار عمومی،

1. Michael Jogerst, *Reform in the House of Commons: The Select Committee System*. Lexington: University of Kentucky Press, 1993.

2. Jon R Bond and Richard Fleisher, *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press, 1990, George C. Edwards, *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven, Conn: Yale University Press, 1989; Samuel Kernell. *Going Public: New Strategies for Presidential Leadership*. Washington, D.C: CQ Press, 1986.

Paul C. Light, 1983. *The President's Agenda: Domestic Policy Choices from Kennedy to Carter (With Notes on Ronald Reagan)*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press, 1983.

Mezey, Michael L, *Congress, the President, and Public Policy*. Boulder Colo: Westview Press, 1989.

در برتری‌اش بر پارلمان تأثیر زیادی ندارد. این محققان، شواهد تأییدکننده اندکی یافته‌اند که ثابت می‌کند برتری رئیس‌جمهور به دلیل قابلیت‌های فردی اوست. به نظر می‌رسد روشی که در آن رئیس‌جمهور منابع دولتی را در اختیار خود دارد و راهبردی که وی برای اعطای پاداش به حامیان و مجازات مخالفانش اتخاذ می‌کند؛ صرفاً یک اثر جانبی و حاشیه‌ای دارد.

به تازگی بعضی از محققان استدلال کرده‌اند که محدود کردن برتری ریاست جمهوری به لحظه رأی‌گیری در کنگره نادرست است. موضوع مهم‌تر از تعداد آرای تصویب یا رد اولویت‌های ریاست جمهوری این است که آیا رئیس‌جمهور و نمایندگان کنگره می‌توانند در مورد موضوعات مهم و مؤثر ناظر بر سیاست‌های عمومی (فارغ از اینکه چه کسی قانون را پیشنهاد کرده است) توافق کنند یا خیر؟

مارک پیترسون (۱۹۹۰) با اتخاذ یک رویکرد دقیق‌تر، چکیده چگونگی توافق بر موضوعات مهم قانونگذاری را به بی‌عملی، برتری اپوزیسیون، حصول توافق، برتری ریاست جمهوری یا اجماع، تقسیم‌بندی می‌کند. به این ترتیب دیوید میاوو (۱۹۹۱) معتقد است که احتمال توافق کنگره و رئیس‌جمهور در مورد پیشنهادهای مهم قانونی در وضعیتی که کنترل حزبی دچار تشتت گردیده نسبت به زمانی که کنترل حزبی هماهنگ وجود دارد، بیشتر است. چارلز جونز (۱۹۹۴) معتقد است که در نقش رئیس‌جمهوری درباره سیاستگذاری اغراق شده در حالی که در این خصوص نقش پارلمان دست‌کم گرفته شده است.

۲-۲ نظام‌های پارلمانی

رابطه میان قوه مقننه و مجریه در نظام‌های پارلمانی از دیگر نظام‌ها اندکی پیچیده‌تر است. آنتونی کینگ (۱۹۷۶) معتقد است استفاده از عبارت رابطه قوه مقننه و مجریه در نظام پارلمانی گمراه‌کننده است؛ چرا که رهبران قوه مجریه، یعنی نخست‌وزیر و اعضای کابینه درحقیقت بخشی از قوه مقننه‌اند و در رابطه قوه مقننه و مجریه باید به سه شکل توجه کرد: تعامل میان کابینه و نمایندگان عادی^۱ هوادار آن، تعامل میان کابینه و

1. Backbench

اپوزیسیون پارلمان به‌طور کلی و تعامل میان رهبران احزاب اپوزیسیون و کابینه. احتمالاً مهم‌ترین نقطه تحلیل کینگ، تأکید بر اهمیت تأثیر نمایندگان عادی حامی دولت است. حمایت این نمایندگان عادی از کابینه در حالی که احزاب سیاسی قوی بوده و دارای ایدئولوژی و تعهدات سیاستگذارانه مشخص هستند، مسلم و حتمی تلقی می‌شود. در چنین حالتی مواضع حزب، هدایت‌کننده و محدودکننده آن دسته از اعضاست که در کابینه حضور دارند و عضو مجلس هستند.

در سایر موارد، نفوذ حزب همواره هزینه نمی‌شود و بیشتر آنچه دولت انجام می‌دهد می‌تواند تلاش‌هایی برای اطمینان از پشتیبانی مستمر نمایندگان عادی تلقی شود. این طرز تلقی، فرضیه‌ای را تقویت می‌کند که در آن نمایندگان عادی پشتیبان دولت، به‌ندرت علیه رهبران حزبی خود رأی می‌دهند و در نتیجه اعضای کابینه در نظام‌های پارلمانی همواره از حمایت مستمر هم‌حزبی‌های خود در قوه مقننه برخوردارند. هرچند به‌ندرت امکان دارد نماینده‌ای در هنگام رأی‌گیری از حمایت حزب متبوعش سرپیچی کند، اما مطالعه روابط میان دولت و نمایندگان عادی در نظام‌های پارلمانی، بیانگر این است که حمایت قطعی نمایندگان از کابینه به شرط مشاوره و رایزنی میان این دو نهاد قابل پیش‌بینی است. بدیهی است نتیجه چنین مشاوره‌ای می‌تواند دولت را از آن دسته پیشنهادهایی که بنابر تشخیص خودش مایل به ارائه آنها در پارلمان است؛ صرف‌نظر کند. اما مسئله مهم‌تر آنکه دولت در نتیجه این مشاوره، ترجیحات خود را به حدی جرح و تعدیل می‌کند که با ارائه پیشنهادها جایگزین کمترین مخالفت جدی را در میان هواداران خود در پارلمان ایجاد می‌کند.

براساس این استدلال هرچه اکثریت پارلمانی دولت، ضعیف و شکننده باشد، اولویت‌های اعضای مستقل پارلمان افزایش می‌یابد. در بسیاری از کشورهای اروپای غربی، میزان وفاداری به احزاب سنتی کاهش یافته و انضباط حزبی به قوت گذشته وجود ندارد. به‌موازات کاهش اکثریت پارلمانی، تعارض و رقابت میان احزاب و درون آنها افزایش می‌یابد و اهمیت قوای مقننه و اعضای مستقل پارلمان نیز بیشتر می‌شود برای مثال در سال‌های اخیر دولت‌های اقلیتی^۱ در دانمارک، سوئد و نروژ رواج بیشتری پیدا کرده‌اند و

از این رو میزان فعالیت‌های قانونگذارانه افزایش یافته است. این فعالیت‌ها با عیار جلسات پارلمانی طولانی‌تر، افزایش شمار سؤالات پارلمانی از دولت، مخالفت بیشتر با توصیه‌های کمیسیونی و افزایش طرح‌ها و پیشنهادهای تقنینی در صحن علنی ارزیابی می‌شود. محدودیت‌های اعمال شده از سوی احزاب مخالف بر قوه مجریه را اساساً می‌توان از نظر تأثیر مذاکرات علنی پارلمان نیز مورد توجه قرار داد. هرچند احزاب مخالف می‌دانند که احتمال توانایی آنها در رد لوایح دولت اندک است؛ با این حال مخالفت آنها می‌تواند قوه مجریه را به دفاع از لایحه ارائه شده وادار کند. بنابراین احزاب مخالف، به کارکرد پاسخ‌گویی و مسئولیت دولت متوسل می‌شوند و خود را در جایگاهی قرار می‌دهند که هزینه سیاسی چنین پاسخ‌گویی‌ای را برای انتخابات بعدی ارزیابی کنند. در نتیجه مواجهه با چنین رویدادی در آینده دولت ممکن است به گونه‌ای عمل کند که برخی مخالفت‌های اولیه پیش‌بینی شده نسبت به لوایح را خنثی سازد. به علاوه احزاب مخالف موجود در پارلمان می‌توانند پیشنهادهای قوه مجریه را تغییر داده یا متوقف کنند، یا بالعکس می‌توانند باعث و عامل ارائه پیشنهادی از سوی دولت باشند. فشار احزاب مخالف بر دولت در سؤالات یا مذاکرات پارلمانی، می‌تواند چنان افکار عمومی را تحریک کند که دولت مجبور شود لوایحی را ارائه نماید که هیچ تمایلی به آنها ندارد.

۳ روابط قوای مقننه و مجریه و کیفیت سیاست‌های عمومی

موضوعی که باید درباره آن بحث کنیم این است که آیا پارلمان‌های پر قدرت، یا شکل خاصی از رابطه میان قوای مقننه و مجریه، در بهتر شدن سیاست‌های عمومی نقش دارد یا خیر؟ ممکن است استدلال شود که قوای مقننه قوی‌تر و فعال‌تر، به معنای وجود قوه مجریه ضعیف است که قدرت هدایت و رهبری ندارد. بنابراین چنین دولتی فاقد قدرت اعمال فشار [بر پارلمان] به هنگام به چالش کشیده شدن سیاست‌های خود است. قوه مقننه بر حسب ماهیت خود، به هنگام فقدان وجود اکثریت وفادار، در عمل بسیار کند است یا تمایلی به اقدام ندارد. در دانمارک اریک دامگار^۱ (۱۹۹۲) دریافت که وضعیت رو به بهبود قوه مقننه، با کاهش توانایی دولت در مدیریت، مسائل مهم اقتصادی و تمایل به

1. Erik Damgaard

تفکر کوتاه‌مدت و همچنین یافتن راه‌حل موقت در حوزه‌های مهمی از مسئولیت دولت، متقارن شده است. هرچند انفعال و بی‌عملی (در زمانی که وضع موجود بر یک سیاست جدید ترجیح دارد) همواره امر نامطلوبی نیست اما اوضاعی به‌وجود می‌آید که در آن، انفعال و بی‌عملی به معنای فاجعه است؛ مانند وقتی که کشوری با مسائل جدی روبه‌رو است.

برخی بحث‌های علمی و پژوهشی بر موضوع مزیت نسبی نظام‌های پارلمانی و ریاستی متمرکز شده‌اند. جان لینز^۱ (۱۹۹۴) مدعی است که ویژگی نظام‌های ریاستی، ناکارایی آنها از حیث سیاستگذاری و در نهایت بی‌ثباتی سیاستگذاری است؛ زیرا رئیس‌جمهور و قوه مقننه هر دو منتخب مردماند و از مشروعیت دموکراتیک برخوردارند و به این ترتیب امکان حل اختلاف‌های این دو نهاد با توسل به معیار مشروعیت دموکراتیک، وجود ندارد. همچنین نبود عدم انعطاف در چنین نظام‌هایی بی‌ثباتی سیاستگذاری را به همراه دارد چرا که دوره‌های تقنینی و ریاست جمهوری، دوره‌هایی متمایز، ثابت و مستقل از یکدیگرند. اگر خط‌مشی‌های سیاسی تغییر کند؛ یا نظام سیاسی با چالش‌های جدیدی روبه‌رو شود، امکان تعدیل و تعیین کارمندان دولتی تا انتخابات برنامه‌ریزی شده و ثابت بعدی وجود ندارد. نظام ریاستی همواره در معرض بازی با حاصل جمع صفر است؛ به این معنا که پیروزی یکی از قوای حکومتی، باخت قوه دیگر محسوب می‌شود. به‌ویژه زمانی که حزبی که ریاست جمهوری را تحت کنترل دارد با حزبی که اکثریت قوه مقننه را در اختیار دارد متفاوت باشد. از این‌رو، نظام ریاستی با پرهیز از اتخاذ تصمیمات مشکل، خواه به‌دلیل اینکه قوای مجریه و مقننه برای دستیابی به توافق قادر نیستند، یا به‌دلیل اینکه یکی مصلحت سیاسی خود را در متوقف کردن برنامه‌های دیگری می‌بیند، ممکن است به‌سوی بن‌بست سوق یابد.

در بعضی نظام‌های ریاستی، رئیس قوه مجریه به انسداد سیاسی رضایت نمی‌دهد. به‌طوری‌که رئیس‌جمهور خود را از احزاب و مناسبات سیاسی بالاتر و نهادهای تقنینی را جزئی و فرعی می‌داند؛ گویا اساساً آنها را به حساب نمی‌آورد. چنین فضایی به‌طور کلی، حیات قوه مقننه و نهادهای دموکراتیک را در معرض خطر قرار می‌دهد. از این‌رو، نظام‌های ریاستی درهای خودکامگی را همواره باز نگاه می‌دارند.

منتقدان مخالفان نظام‌های ریاستی، معتقدند کارآمدی یک نظام حکومتی بیشتر به‌وجود یک حزب اکثریت وابسته است تا به شکل خاصی از قانون اساسی. نظام‌های پارلمانی فاقد حزب اکثریت یا واجد اکثریت ائتلافی شکننده یا دولت‌های اقلیتی، همانند نظام‌های ریاستی، دارای کندی و ناکارآمدی در فرایند قانونگذاری‌اند. برخی معتقدند مدل‌های نیمه‌ریاستی این قبیل ضعف‌های نظام‌های پارلمانی را اصلاح می‌کند درحالی‌که هم‌زمان خطرات خودکامگی - که بعضی آن را ذاتی مدل ریاستی می‌دانند - را دفع می‌کند. رئیس‌جمهور با دارا بودن برخی اختیارات می‌تواند به‌طور مستقل و آزادانه عمل کند؛ بن‌بست سیاسی را بشکند و در نتیجه کارآمدی حکومتی را افزایش دهد. هرچند همان‌طور که لینز (۱۹۴۸، ۱۹۵۱، ۱۹۹۴) بیان می‌کند، جمهوری شوم وایمار آلمان، در قالب یک نظام نیمه‌ریاستی، جاده صاف‌کن نظام توتالیتر بود. توفیق مدل جمهوری پنجم فرانسه، نه مدیون ساختار بلکه به خاطر استحکام نظام حزبی‌ای بود که محصول کنار گذاشتن نظام نمایندگی تناسبی در انتخابات پارلمانی به نفع نظام تک‌نماینده‌گی بود.

۴ نتیجه‌گیری

مطالب گفته شده حاوی برخی نکات آموزنده است: اول اینکه آشکال قانون اساسی، می‌تواند محمل مناسبی برای بحث درباره روابط قوای مقننه و مجریه باشد؛ اما به‌یقین برای پایان دادن به این مباحث جایگاه مناسبی نیست. دوم اینکه وضعیت نظام حزبی هر کشور عامل مهمی برای فهم روشی است که قوای مقننه و مجریه طی آن در فرایند قانونگذاری با یکدیگر تعامل می‌کنند. سوم اینکه لازم است مباحث ناظر بر تعامل قوای مقننه و مجریه، از نتایج آرای صحن علنی پارلمان فراتر رفته و به تعامل و رایزنی‌هایی معطوف شود که در جریان پیشبرد مراحل قانونگذاری میان دو قوه رخ می‌دهد. چهارم، به‌جای طرح این سؤال ساده که «آیا قوه مجریه بر قوه مقننه برتری دارد یا خیر» باید بر موضوع تعاملات و خط‌مشی‌هایی که این دو نهاد ارائه می‌کنند، تمرکز کنیم و در نهایت دیگر ضرورتی به تصریح برتری یک شکل خاص از رابطه قوه مجریه و مقننه وجود ندارد بلکه رابطه قوه مقننه و مجریه باید در هر کشور خاص فقط از نظر تأثیر آنها در توان نظام سیاسی آن کشور، در تولید سیاست‌های عمومی خوب و مناسب ارزیابی شود.

قوه مقنن در گذار دمکراتیک*

دیوید ام. اولسون و فیلیپ نورتون**

مقدمه

قوای مقنن نهادهایی جالب توجه و فراگیرند که کمتر کشوری ممکن است حداقل واجد یکی از این نهادها نباشد. کشورهای فدرال نوعاً از قوای مقنن متعددی برخوردارند. قوای تقنینی جزء اصلی حکومت‌های دمکراتیک محسوب می‌شوند. قوای مقننه در کشورهای کمونیستی و حکومت‌های تک‌حزبی نیز ایجاد می‌شوند. قوای مقننه ثمرات متفاوتی برای نظام‌های سیاسی خود به بار آورده‌اند،^۱ اما همه آنها واجد کارکرد مهم مشروعیت‌بخشی بوده‌اند.^۲

با توجه به موقعیت قوای مقنن به‌عنوان یکی از نهادهای مهم حکومتی در نظام‌های مشروطه (مبتنی بر قانون اساسی)، تعداد و در بعضی موارد قدمت آنها (سابقه پارلمان ایسلند و بریتانیا به چندین قرن پیش بازمی‌گردد)، گستردگی ادبیات ناظر بر قوای قانونگذاری امری طبیعی است. با این همه، خلأهایی که در این ادبیات وجود دارد، به اندازه کمیتشان قابل توجه‌اند. ما مطالب زیادی درباره هر یک از قوای مقنن، به‌ویژه کنگره آمریکا می‌دانیم؛ اما اطلاعات ما درباره آنها به‌عنوان گونه‌های خاصی از نهادها

* این گزارش، ترجمه متنی با مشخصات زیر است:

David M. Olson and Philip Norton, "Legislature in Democratic Transition", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 2, Issue 1, 1996, PP.1-15.

** دیوید ام. اولسون، استاد علوم سیاسی دانشگاه نورث کارولینا - گرینسبرو (Northh Carolina-Greensboro)

ایالات متحده آمریکا است. فیلیپ نورتون، استاد مطالعات حکومتی در دانشگاه هال (Hull) انگلستان است.

1. See R. Packenham, "Legislatures and Political Development", in A. Kornberg and L.D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC: Duke University Press, 1970, PP. 521-537.

2. P. Norton (ed.), *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press, 1990, P.1.

به نسبت اندک است چرا که موانع تحلیل تطبیقی، متعدد و اساسی بوده‌اند.^۱ قوای مقنن از حیث تأثیری که در یک نظام سیاسی مستقر - گرچه نه ضرورتاً ثابت - بر عهده داشته‌اند به تفصیل تحلیل شده‌اند. قدرت و رابطه آنها با دیگر نهادهای حکومتی، از طریق قانون اساسی تعیین شده و مطالعه آنها بر این روابط و توانایی‌شان بر تأثیرگذاری یا تعیین سیاست‌های عمومی متمرکز بوده است. ملکم شاو، طی مطالعه‌ای که درباره کمیسیون‌های پارلمانی انجام داده است، تعریفی را همراه با تأیید از ادلمن و زیلنکر نقل می‌کند: «پارلمان خواه ضعیف خواه قوی، نهادی تلقی می‌شود که احکام مصوب آن، از منابع سیاسی به منظور تأثیر بر سیاست‌های عمومی صادر می‌شود».^۲ تلاش‌های اندکی برای بررسی تأثیر قوای مقنن در گذار از یک رژیم به نوعی دیگر صورت گرفته است. قوای مقنن در تغییر از یک نظام سیاسی به نظامی دیگر چه نقشی ایفا می‌کنند؟ آیا آنها بازیگران مهمی هستند که به قانون اساسی جدید شکل می‌دهند و به آن حیات می‌بخشند؟ یا برعکس آنها نهادهای حاشیه‌ای و غیرمستقل‌اند و حاصل نیروهایی که هیچ اثر متقابلی بر آنها ندارند؟

یکی از دلایل اندک بودن تلاش‌ها برای پاسخ به چنین سؤالاتی، محدودیت منابع بوده است. حوزه مطالعه تطبیقی، چندان جذاب نیست و محققان این حوزه ضرورتاً در چنان موقعیتی نیستند که گذارهای حادث شده را از نزدیک مشاهده کنند. دلیل دیگر محدودیت فرصت‌هاست؛ گرچه این سده (سده بیستم) مملو از کشورهایی است که در حال تغییر از یک نظام به نظام سیاسی دیگرند (دیکتاتوری به دموکراسی، حکومت تک‌حزبی به حکومت چندحزبی، دموکراسی به دیکتاتوری نظامی) با این حال، در تاریخ معاصر موارد اندکی وجود داشته است که طی آن چندین کشور با داشتن یک نظام سیاسی خاص [مشابه] در آن واحد، به نوع دیگری از نظام سیاسی تغییر یافته باشند. بدین ترتیب مبنای تحلیل‌های نظام‌مند، محدود بوده است.

کشورهای آمریکای لاتین یکی از معدود مواردی هستند که در آنها تغییر رژیم در بسیاری از کشورهای منطقه در آن واحد اتفاق افتاد و ادبیات مهمی را در این زمینه

1. Ibid., pp. 3-9.

2. M. Shaw, "Conclusions", in J.D. Lees and M. Shaw (eds.), *Committees in Legislatures*, Durham NC: Duke University Press, 1979.

به وجود آورد.^۱ علاوه بر آن در اروپا نیز سه نمونه دیگر از این کشورها مشاهده می‌شود. سه کشور جنوب اروپا شاهد گذار از رژیم‌های خودکامه به دموکراسی‌های نوین بوده‌اند.^۲ در منطقه غرب اروپا، در نوعی طبقه‌بندی که سه کشور پیش‌گفته را دربرمی‌گیرد، توسعه اتحادیه اروپا، نوعی فضای مشروطه‌خواهی^۳ را برای کشورهای عضو فراهم کرده است.^۴ در اروپای مرکزی و شرقی نیز با فروپاشی رژیم اتحاد جماهیر شوروی، رژیم‌های پساکمونستی جدید پدید آمدند.

برای محققانی که پیرامون قوای مقننه تحقیق می‌کنند حوادث سال‌های اخیر اروپا حوزه‌ای غنی برای مطالعه ایجاد کرده است. به طوری که حوادث شرق و مرکز اروپا محور این مطالعه را تشکیل می‌دهد. زوال کمونیسم در سراسر اروپای مرکزی و شرقی فرصتی را فراهم کرد که تا ده سال پیش از آن متصور نبود. رژیم‌های کهنه فرو ریختند. یکی از این رژیم‌ها با اتحاد مجدد آلمان، از میان رفت. کشورهای تازه آزاد شده هر کدام در پی فرصتی برای برپایی یک قانون اساسی نوین دموکراتیک بودند.

دو ویژگی مشترک در تحلیل دوره گذار وجود دارد، یکی دوره زمانی است که کشورهای در حال دموکراتیک شدن در زمانی مشابه این دوره را طی می‌کنند. دیگری ایجاد قوای مقنن است که همانند سایر کشورها، (گرچه با نام‌های متفاوت)، قوای مقنن در هریک از این کشورها دستخوش تغییر شدند (برای سهولت از آنها تحت عنوان پارلمان نام می‌بریم).

بدین ترتیب می‌توانیم برای تحلیل نظام‌مند از تأثیر قوای مقنن در گذار از یک نظام غیردموکراتیک به نظام سیاسی دموکراتیک مبنایی داشته باشیم. این تحلیل ناظر بر کشورهایی است که با یکدیگر بسیار متفاوت‌اند. از این حیث کشورهای بلوک اتحاد جماهیر شوروی در یک گروه قرار می‌گیرند، اما غیر از این اشتراکات زیادی ندارند. استیلای شوروی جوامع موجود را دچار تغییرات زیادی نکرد، بلکه آنها را تحت نظارت

1. G. O'Donnell and P.C. Schmitter, "Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", in G. O'Donnell and P.C. Schmitter (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, 1986.

2. U. Liebert and M. Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London, Pinter, 1990.

3. Constitutional Environment

4. P. Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass, 1996.

خود قرار داد. هنگامی که استیلای شوروی پایان یافت به گفته انوک پاول، نوعی بازگشت به «نوع [اولیه]» اتفاق افتاد.^۱

این «نوع [اولیه]» در هر مورد به طور چشمگیری متفاوت است. بعضی از کشورها تجربیاتی از ساختارها و سنت‌های دمکراتیک دارند که به دوران پیش از کمونیسم مربوط است و بعضی دیگر فاقد این تجربه‌اند. بعضی از آنها، مشخصاً لهستان، به دلیل داشتن کلیسای کاتولیک رومی، واجد نوعی نیروی اجتماعی واحدند که دیگران فاقد آن‌اند. بعضی از کشورها از نظر قومی یکپارچه‌اند و بعضی دیگر چنین نیستند و گاه شاهد تنش‌های قومی شدید هستند. بعضی از این کشورها از نظر اقتصادی خودکفا و مستقل هستند یا دست کم تظاهر به این امر می‌کنند و بعضی دیگر وابسته‌اند که دوره استیلای شوروی بیش از آنکه این وابستگی را از بین ببرد آن را تقویت کرد. اروپای شرقی و مرکزی، به هویتی جغرافیایی و مجموعه‌ای از کشورها اشاره دارد که در بخشی از قرن بیستم زیر سلطه ابرقدرت واحدی درآمدند و با توجه به عواقب پایان یافتن این استیلا، ذیل عنوانی واحد جای می‌گیرند؛ اما بیش از این، هویت یاد شده (اروپای شرقی و مرکزی) فابده چندانی ندارد. تجربه مشترک این کشورها از حیث استیلای اتحاد جماهیر شوروی باعث می‌شود بتوانیم روی پرسش‌های مان متمرکز شویم؛ اما ادامه کار براساس این فرض استوار است که این کشورها، دارای نیازها و تمایلات اجتماعی، اقتصادی و سیاسی متفاوتی هستند. بنابراین با فرض اینکه پارلمان در این کشورها به اشکال متفاوت توسعه می‌یابد؛ دامنه تفاوت‌ها و شباهت‌ها، اساس سؤالات ما را تشکیل می‌دهد.

ظرفیت رشد و توسعه متفاوت پارلمان‌ها به دلیل ماهیت محیط تازه‌ای که در آنها به وجود آمده‌اند سهولت بیشتری می‌یابد. گذار از رژیم‌های کمونیستی به پسا کمونیستی، نوعی پارادایم را شکل داده است. طبیعت تغییر و ماهیت حکومت کمونیستی با یکدیگر تلفیق شده و وضعیتی را به وجود آورده که پارلمان این رژیم‌ها در یک فضای نسبتاً خلوت سیاسی^۳ عمل می‌کنند.

1. E. Powell, "Parliamentary Sovereignty in the 1990s" in P. Norton (ed.), *New Directions in British Politics?*, Aldershot, Edward Elgar, 1991, P.143.

2. Type

3. Uncrowded Political Space

درحالی که پارلمان‌ها در رژیم‌های دمکراتیک استقرار یافته نوعاً به دست گروه‌های نفوذی که در خارج از پارلمان فعالیت می‌کنند (به‌طور مشخص احزاب سیاسی که دارای شمار زیادی عضو هستند و گروه‌های فشار و نیز حزب یا احزابی که بر قوه مجریه تسلط دارند) محدود شده‌اند، چنین تأثیری در دمکراسی‌های جدید، محدود یا کم‌اثر است و احزاب و گروه‌های فشار در بیشتر موارد باید کار خود را از نو آغاز کنند. در رژیم سابق، این حزب کمونیست بود که سلطه داشت و معمولاً منبع خارجی کنترل محسوب می‌شد. با زوال آن، هیچ دستگاهی جایگزین آن نشده و در بیشتر موارد هیچ نوع سازمان توسعه یافته‌ای توان پا پیش نهادن نداشته است. جایی که گروه‌های فشار و احزاب به سرعت پدید می‌آیند و ریشه می‌گیرند، پارلمان ممکن است روابطی با آنها برقرار کند یا به وسیله فعالیت‌های آنها محدود شود. در جایی که چنین توسعه‌ای رخ نداده باشد یا به شکل محدود و پراکنده صورت گیرد این فرصت بالقوه برای پارلمان به وجود می‌آید که فارغ از محدودیت‌های ناشی از تأثیرات این نهادهای بیرونی، به‌طور گسترده‌ای قدرت خود را اعمال کند.

با توجه به تازه کار بودن احزاب، هیچ نوع تجربه پاسخ‌گویی آنها به رأی‌دهندگان وجود ندارد. سازمان حزب چه در داخل و چه در خارج از پارلمان نوعاً ابتدایی است و ارتباط کمی میان حزب خارج از پارلمان و داخل آن وجود دارد (یا اساساً ارتباطی وجود ندارد). درون نهاد پارلمان، اعضای جدید فرصت کافی برای توسعه ساختارهای پیچیده احزاب سیاسی و کمیسیون‌ها را نداشته‌اند. نهاد پارلمان از حیث زیربنایی توسعه نیافته و از حیث منابع مالی ضعیف است. درحالی که احزاب جدید استقرار یافته و حمایت مردم را جلب کرده‌اند، ممکن است ارتباط با اعضای حزب در پارلمان توسعه یابد و تا حدی به هماهنگی حزبی منجر شود. در جایی که احزاب، سازمان‌دهی ضعیفی دارند یا پراکنده‌اند، احتمال بیشتری وجود دارد که فعالیت اعضای حزب مبتنی بر ترجیحات یا تصورات شخصی آنها از مطالبات عمومی شکل گیرد.

بنابراین فرصت ارزشمندی برای مطالعه توسعه قوای قانونگذاری در رژیم‌های در حال شکل‌گیری و در سال‌های اولیه رژیم‌های جدید به وجود آمده است. ملاحظات تحلیلی ما بر دو پایه استوار است؛ اول، بررسی چگونگی به وجود آمدن پارلمان و واکنش

آن به مراحل اولیه شکل‌گیری رژیم سیاسی، و دوم، یافتن جایگاه آنها در نظام سیاسی جاری. آیا پارلمان‌ها عوامل مهمی در پیشبرد سیاست‌های جدید محسوب می‌شوند و اینکه جایگاه آنان در نظام سیاسی فعلی کجاست؟

۱ قوانین اساسی جدید

قوای مقنن در خلأ فعالیت نمی‌کنند. وجود قوای قانونگذار از قانون اساسی ناشی می‌شود و قانون اساسی نه فقط آنها را تأسیس می‌کند، بلکه اختیارات عمده و روابط قوه قانونگذاری را با سایر قوای حکومتی و شهروندان تعیین می‌کند. این امر یکی از ویژگی‌های قانون اساسی نامدون کشور پادشاهی انگلستان و نیز قوانین اساسی مدون در یک سند واحد است. اما قوانین اساسی، خود به یک‌باره و از عدم به‌وجود نمی‌آیند. به عقیده جان استوارت میل، قوانین اساسی «بر ساخته انسان هستند ... انسان‌ها و قوانین اساسی به یک‌باره به‌وجود نیامده‌اند».^۱ قوانین اساسی مصنوعات بشری هستند. با سقوط رژیم‌های سابق، در اروپای شرقی و مرکزی سیاست‌های جدید، قوانین اساسی جدیدی را اقتضا می‌کرد. در این نوشتار، نه تنها به کسانی می‌پردازیم که مسئولیت طراحی قوانین اساسی جدید را داشتند، بلکه عوامل شکل‌دهنده و انگیزه‌های آنها را نیز بررسی می‌کنیم. عوامل اصلی که در طراحی مفاد هر یک از قوانین اساسی تأثیر داشته‌اند، کدام‌اند؟

عوامل بالقوه متعددی بر طراحان قوانین اساسی تأثیرگذار بوده‌اند اما به‌نظر می‌رسد دو عاملی که بیش از همه مؤثر بوده‌اند عبارت‌اند از: تجربیات خارجی و فرهنگ سیاسی و سنت هر کشور. آیا بنیان‌گذاران قانون اساسی تلاش کردند که هرگونه رابطه‌ای را با گذشته به‌کلی قطع و بر مطالعه قوای قانونگذاری غربی و دیگر قوای مقننه تکیه کنند یا به تجربه‌های بومی سرزمین خود متکی بودند؟

می‌دانیم که رژیم‌های غربی علاقه‌مند بوده‌اند که ثمره تلاش و تجربه خود را به دموکراسی‌های در حال شکل‌گیری عرضه کنند. کشورهای مختلف منابع مالی‌ای را برای انتقال چنین دانشی ایجاد کرده‌اند. به‌ویژه مؤسسه ملی دموکراسی^۲ در ایالات متحده در

1. J. S. Mill, *Representative Government*, London, Everyman Library (ed.), 1968, P. 177.

2. The National Endowment for Democracy

این امر فعال بوده است. در سال ۱۹۹۰، مجلس نمایندگان کنگره یک گروه کاری را برای توسعه نهادهای پارلمانی در اروپای شرقی به کار گرفت. احزاب جمهوری خواه و دمکرات، انتقال دانش از طریق دستگاه‌های تحت اختیار خود را مورد حمایت قرار دادند. پروژه رویه پارلمانی شرق - غرب^۱ که تا حدی به وسیله بنیاد فورد تأمین مالی شد و متکی به مشارکت دیگر کشورهای غربی بود، تأسیس شد. کشورهای اروپای غربی نیز مجموعه‌ای از مؤسسات را برپا کردند که برای مثال در انگلستان صندوقی برای این کار مقرر شد و بنیاد «وست‌مینستر برای دمکراسی»^۲ تأسیس شد. در سال ۱۹۹۲ کمیسیون اروپا برنامه دمکراسی فر^۳ را به عنوان بخشی از برنامه خود برای کمک به اصلاحات اقتصادی و سیاسی در شرق و مرکز اروپا آغاز کرد.^۴

نه تنها کمک‌هایی به دمکراسی‌های در حال شکل‌گیری ارائه، و متخصصانی روانه این کشورها شدند، بلکه از نمایندگان و کارمندان پارلمانی برای بازدید از پارلمان‌های اروپای غربی و بحث و اطلاع‌رسانی دعوت به عمل آمد. بازدید این گروه‌ها به امری مستمر تبدیل شد. چنان‌که مایکل لی می‌نویسد: «رؤسا و نمایندگان مجامع قانونگذاری ملی کشورهای شرقی با گزینه‌های بی‌شماری روبه‌رو شدند، و سفارتخانه‌های کشورهای غرب اروپا در پایتخت کشورهای اروپای شرقی با هجوم بی‌امان تقاضا مواجه شد».^۵

با این همه، طراحان قانون اساسی نه تنها به آشنایی با تجارب آن سوی مرزها قادر شدند، بلکه تاریخ خود را نیز مورد توجه قرار دادند. این کشورها در رژیم‌های سابق دارای پارلمان بودند. گرچه همه آنها در یک دسته از قوای قانونگذاری جای می‌گرفتند، اما با یکدیگر تفاوت‌هایی از حیث فعالیت و اثرگذاری داشتند. «در تعداد معدودی از حکومت‌های کمونیستی، خدمات‌رسانی به حوزه‌های نمایندگی توسط نمایندگان پارلمان در قوای قانونگذاری کمونیستی جنبه واقعی داشت ... بهره‌مندی از چنین

1. East-West Parliamentary Practice Project

2. Westminster Foundation for Democracy

3. PHARE Democracy Programme

4. See D. Blackman, "The European Parliament's Aid Initiatives in Support of Democratic Development in Central and Eastern Europe", *The Journal of Legislative Studies*, 1, 2, 1995, PP. 301-14.

5. J. M. Lee, "British Aid to Parliaments Overseas", *The Journal of Legislative Studies*, 1, 1, 1995, P. 126.

کارکردی مستلزم ارتباط شهروندان با مراجع بالاتر و اساساً دیوان سالاری دولتی بود.^۱ مجلس نمایندگان لهستان^۲ درجات خفیفی از کارکرد نظارت بر قوه مجریه را اعمال می کرد.^۳ چنین تجربه ای ممکن است در شکل جدید قوه مقنن لهستان اثر گذاشته باشد. هر چقدر قوه قانونگذار سابق فعال تر بوده باشد، می توان انتظار داشت که تجربه گذشته بر تهیه کنندگان پیش نویس قانون اساسی جدید اثر بیشتری بگذارد. به نظر می رسد این واقعیت که تدوین کنندگان قانون اساسی آگاهی اندکی از تجربه قوای مقنن کشورهای دیگر دارند یا نه، به احتمال زیاد بر دیدگاه آنان تأثیرگذار باشد. علاوه بر این، گرچه رژیم سابق ممکن است مورد پذیرش نباشد، اما خدمات کارمندان و حتی بعضی سیاستمداران رژیم سابق می تواند برای دستیابی به یک نظام جدید، لازم باشد و بنابراین بعضی عناصر فرهنگ رژیم سابق ممکن است به رژیم جدید منتقل شود. در مواردی که سیاستمداران رژیم سابق درگیر فرایند تأسیس قانون اساسی هستند، تأثیر فرهنگ سابق دور از انتظار نیست.

۲ تأثیر قوای مقننه

چه چیزی تأثیر قوای مقننه را در دمکراسی های جدید تعیین می کند؟ در اینجا ما تحلیل های خود را براساس سه دسته از متغیرها بنا می کنیم. این تحلیل ها از پیش فرض های خاصی درباره تغییر سرچشمه می گیرند و ما نیز تا همین حد فرضیه های خود را آزمایش می کنیم. پیش فرض های اصلی ما در واقع عوامل بیرون از پارلمان است که به طور گسترده ای توانایی قوه مقننه را در اعمال نفوذ مستقل در توسعه رژیم سیاسی و سیاستگذاری تعیین می کند و نیز متغیرهای درون پارلمان (همراه با ماهیت سیاستی که در مجلس مطرح می شود) که تا حد زیادی این توانایی را تقویت، اما آن را تعیین نمی کند. این سه دسته از متغیرها که عبارتند از: آنهایی که در محیط بیرونی پارلمان قرار

1. D. Nelson, "Communist Legislatures and Communist Politics", in D. Nelson and S. White (eds.), *Communist Legislatures in Comparative Perspective* (London: Macmillan, 1982), P. 8.

2. Sejm

3. See D. M. Olson and M. D. Simon, "The Institutional Development of a Minimal Parliament: The Case of the Polish Sejm", in D. Nelson and S. White (eds.), *Communist Legislatures in Comparative Perspective* London: Macmillan, 1982, PP. 47-84.

دارند، ویژگی‌های درونی آن و نوع سیاست‌ها. هر کدام از اینها مشتمل بر چندین شاخص معین است که در کادر ۱ فهرست شده‌اند.^۱

کادر ۱ فعالیت سیاسی پارلمان‌ها: متغیرهای اصلی و شاخص‌ها

الف) محیط بیرونی

۱. ساختار:
ریاستی، پارلمانی یا سایر اقسام
۲. ساختار اجرایی:
نامتمرکز و باز، متمرکز و بسته
۳. حزب و نظام انتخاباتی:
نظام حزبی، سازمان احزاب، فعالیت حزب در انتخاب کاندیدا و مبارزات انتخاباتی
۴. گروه‌های نفوذ:
تعداد، تخصصی بودن، تعارض‌ها، روابط با دستگاه‌های اجرایی

ب) ویژگی‌های درونی

۱. اعضای پارلمان:
سابقه شغلی؛ اهداف و تجارب سیاسی؛ میزان منافع که در قوه مقننه وجود دارد
۲. احزاب پارلمانی:
نظام حزبی در قوه مقننه؛ سازمان داخلی و تصمیم‌گیری؛ جناح‌گرایی؛ روابط میان احزاب
۳. کمیسیون‌ها:
تعداد و اندازه؛ دائمی بودن صلاحیت و عضویت؛ رابطه با دستگاه‌های اجرایی؛ استقلال
۴. مجلس:
طول دوره؛ استقلال در تعیین دستور جلسه؛ منابع مالی مجلس، احزاب، کمیسیون‌ها و اعضا
۵. روابط با حوزه‌های انتخابیه:
میزان مشارکت انتخاباتی و تقنینی شهروندان، گروه‌های حوزه‌های انتخابیه و فعالیت‌های تقنینی

ج) ویژگی‌های سیاست‌ها

۱. محتوا و دینامیسم‌های سیاست‌های عمومی:
محتوای ماهوی؛ دینامیسم موضوعات از حیث جدید بودن یا موضوعات حل‌وفصل شده؛ ثبات مشارکت‌کنندگان و تعامل آنها با یکدیگر

1. These Derive From D. M. Olson and M. L. Mezey, Legislatures in the Policy Process.

۲-۱ محیط بیرونی

۲-۱-۱ ساختار قانون اساسی

نکته بنیادین درباره نقش قانونگذار در نظام سیاسی دمکراتیک به نوع نظام سیاسی تعیین شده در قانون اساسی بستگی دارد. آیا نظام سیاسی؛ ریاستی، پارلمانی یا مختلط است؟ در نظام ریاستی نوع خاصی از تفکیک قوا و کارکنان وجود دارد اما در نظام پارلمانی چنین تفکیکی وجود ندارد؛ به این ترتیب که دولت از میان اعضای قوه مقنن تعیین می‌شود نه مستقل از آن.^۱ نظام مختلط در مقام تعریف، چیزی است میان این دو، یعنی یک رئیس‌جمهور انتخابی وجود دارد با دولتی که از پارلمان ناشی می‌شود.

نظام‌های ریاستی بیشتر در قاره آمریکا به‌ویژه آمریکای لاتین و جنوبی متداول است، اما بیشتر در ایالات متحده آمریکا محسوس است. در اروپای غربی و کشورهای مشترک‌المنافع غلبه با نظام‌های پارلمانی است. البته در درون این قسم نیز گونه‌های متنوعی وجود دارد. نوع وست‌مینستری^۲ نظام‌های پارلمانی که در آنها نوعاً یک حزب بر قوه مجریه تسلط دارد و قوای مقنن آن صحن - محور^۳ هستند [در مقابل کمیسیون - محور] بیشتر در کشورهای مشترک‌المنافع و به‌خصوص در انگلستان و نیز کانادا، هند، استرالیا و زلاندنو رایج است. جمهوری ایرلند نیز در این طبقه‌بندی قرار می‌گیرد. نظام‌های پارلمانی اروپای قاره‌ای، با تأکید بر ائتلاف و ایجاد اجماع به‌ویژه در کمیسیون‌ها در سرزمین‌های اصلی اروپای غربی و به‌ویژه در آلمان به چشم می‌خورد. فرانسه نماینده نظام مختلط است.

مطالعات تجربی درباره قوای مقنن گویای این است که فعالیت سیاسی مستقل و تأثیر قوای مقننه در نظام‌های ریاستی، از نظام‌های پارلمانی بیشتر است و در طبقه‌بندی اخیر، مدل‌های پارلمانی اروپای قاره‌ای فعال‌تر از مدل‌های وست‌مینستری نشان داده‌اند. تجربه فرانسه به‌عنوان یک مدل مختلط، بیانگر ضعیف بودن پارلمان در این نوع نظام سیاسی است.

۱. برای مطالعه درباره این تفاوت و تفاوت‌های دیگری که به انواع نظام‌های مذکور نسبت داده می‌شود، رک:

D. V. Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government", in A. Lijphart (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

۲. منظور الگوی نظام پارلمانی انگلستان است - م.

3. Chamber-oriented

قانون اساسی، چارچوب رسمی و بنیادینی را برای قوای مقننه مهیا می‌کند؛ اما این امر تنها نقطه آغاز تعیین رابطه میان قوه مقننه و مجریه است. در بیشتر موارد، ۹۰ درصد از قوانین لازم‌الاجرا حاصل ۹۰ درصد پیشنهادات تقنینی قوه مجریه است که در این صورت این قوه به ۹۰ درصد آن چیزی که می‌خواهد دست می‌یابد.^۱ اما بعضی کشورها که دارای اشکال دیگر نظام پارلمانی هستند، از قوای مقننی برخوردارند که اثر متفاوتی بر سیاست‌های عمومی می‌گذارند. در بعضی از آنها، نزدیک به ۱۰۰ درصد قواعدی که لازم‌الاجراست حاصل ابتکار قوه مجریه است. برای مثال قوای قانونگذاری در بریتانیا و ایرلند، با آزادی به مراتب کمتری از مثلاً ایتالیا، سوئد یا هلند فعالیت کرده‌اند.^۲ بنابراین ما باید متغیرهایی فراتر از نوع قوانین اساسی را بررسی کنیم.

۲-۱-۲ ساختار دستگاه اجرایی

سازمان وزارتخانه‌ها و شیوه تصمیم‌گیری آنها، از حیث باز بودن و غیرمتمرکز بودن متفاوت است^۳ که این امر به نوبه خود، می‌تواند بر فعالیت قوای مقننه در فرایند قانونگذاری تأثیرگذار باشد. هر چقدر فرایند تصمیم‌گیری بازتر و از نظر جغرافیایی غیرمتمرکزتر باشد، امکان فعالیت تقنینی افزایش می‌یابد. گرچه شواهد کافی برای اثبات این مدعا را به سختی می‌توان به دست آورد، اما چنین به نظر می‌رسد که پارلمان‌های فرانسه و آلمان حداقل در سیاست‌های پولی از پارلمان انگلستان و آمریکا تأثیرگذاری کمتری دارند که این امر تا حدی به دلیل شیوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی آنهاست.^۴ نمایندگان پارلمان سوئد در کمیسیون‌های مشورتی مشغول فعالیت‌اند که

1. D. M. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach*, New York, Harper & Row, 1980, P.174; R. J. Dalton, *Politics in West Germany*, Glenview IL, Scott, Foresman, 1989, P. 313.

2. See, for Example, P. Norton, "The Legislative Powers of Parliament", in C. Flinterman, A.W. Heringa and L. Waddington (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Antwerp, MAKLU, 1994, PP.15-32.

3. C. Campbell and T. Garrand, "Bureaucracy and Legislative Democracy in Canada, the U.K., the U.S. and Switzerland: From "Turtle Syndrome to Collegiality", Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, 1981.

4. L. T. Leloup and J. T. Woolley, "Legislative Oversight of Monetary Policy in France, Germany, Great Britain and the United States", in Olson and Mezey (eds.), *Legislatures in the Policy Process*.

یکی از ویژگی‌های آن، غیرمتمرکز بودن و در دسترس بودن قوه مجریه سوئد است.

۲-۱-۳ نظام حزبی و ساختار مبارزات انتخاباتی

تعداد و ساختارهای داخلی احزاب سیاسی در دموکراسی‌ها متفاوت است. نظام‌های دوحزبی، چندحزبی و یک‌حزبی وجود دارد که هر یک خود گونه‌های متنوعی دارند. بعضی از احزاب بسیار سازمان‌یافته و منضبط‌اند در حالی که دسته‌ای دیگر سازمان‌دهی ضعیفی دارند و انضباط درونی آنها اندک است. در پارلمان‌هایی که یک حزب اکثریت مطلق را دارد و از انضباط بسیار زیادی برخوردار است، در مقایسه با نظام‌هایی که هیچ حزبی تسلط کامل بر پارلمان ندارد یا حزبی که انضباط کمتری دارد واجد اکثریت است، می‌توان انتظار داشت که پارلمان مجال اندکی برای فعالیت مستقل داشته باشد. در بعضی پارلمان‌ها، مجازات‌هایی که علیه اعضای نقض‌کننده انضباط حزب اعمال می‌شود، افراطی و توجیه‌ناپذیر است. در هند، تخطی از انضباط حزبی اخراج از پارلمان را در پی دارد. در سایر کشورها نظیر ایالات متحده آمریکا این مجازات‌ها ضعیف و بی‌تأثیر است.

نظام انتخاباتی نیز متغیر مهمی است که ورود احزاب را به قوای قانونگذاری تسهیل یا دشوار می‌سازد. نظام اکثریتی یا مبتنی بر کسب آرای بیشتر از مجموع آرا،^۱ به شکلی که در ایالات متحده آمریکا و انگلستان رایج است برای نظام‌های دوحزبی مناسب است. نظام‌های نمایندگی تناسبی، برای وضعیتی که احزابی بیش از دو حزب عمده وجود دارد مناسب است؛ گرچه گستره‌ای که این نظام‌ها در آن عمل می‌کنند بسیار متفاوت است. داشتن حدنصاب، احزاب کوچک را ملزم می‌سازد که کسر کوچکی از آرا را برای نمایندگی پارلمان به‌دست آورند. برخی از نظام‌های انتخاباتی ممکن است نظارت حزب مرکزی را بر نامزدها تسهیل کنند. بعضی از نظام‌های فهرستی نمایندگی تناسبی^۲، تقویت‌کننده حزب مرکزی تلقی می‌شوند. انواع دیگر امکان بیشتری برای انتخاب احزاب محلی یا انتخاب‌کنندگان فراهم می‌سازند.

نظام‌های انتخاباتی عاملی مهم در تعیین نوع نظام حزبی محسوب می‌شوند. همچنین در بعضی نظام‌ها، محدودیت‌های قانونی بر شکل‌گیری احزاب مؤثرند. قوانین

1. First-past-the-post

2. List Systems of Proportional Representation

مختلفی تصویب می‌شوند که بر احزاب تأثیرگذارند مانند قوانینی که اعطای کمک‌های مالی برای مبارزات انتخاباتی را تنظیم می‌کنند.^۱ همچنین برخی کشورها قوانینی مختص احزاب سیاسی دارند. این قوانین نوعاً حق تشکیل احزاب را به رسمیت می‌شناسند، اما نوعی محدودیت را نیز بر آنها تحمیل می‌کنند (مانند برخورداری از معیارهایی برای ثبت نام به عنوان یک حزب). یافته‌هایی که به ویژه با موضوع بحث کاملاً مرتبط است به وسیله آونون^۲ در بررسی چنین قوانینی در کشورهای دموکراتیک ارائه شده است که به موجب آن کشورهایی که اقدام به قانونگذاری در خصوص قانون احزاب کرده‌اند، به استثنای فنلاند و اسرائیل، قبلاً فروپاشی نظام‌های دموکراتیک را در کشور خود تجربه کرده‌اند. در فرایند اصلاح ساختار دموکراتیک، قوای مقننه در این نوع نظام‌های سیاسی، قوانینی درباره احزاب تصویب کرده‌اند که تضمین می‌کند احزاب سیاسی به گونه‌ای عمل کنند که به راستی با اهداف و رویه‌های دموکراسی‌های مدرن سازگار و همخوان باشد.^۳ شاید این فرضیه را بتوان این‌طور توجیه کرد که بگوییم رژیم‌های دموکراتیک جدید نیز باید به همین شیوه با موضوع برخورد کنند.

۲-۱-۴ گروه‌های نفوذ^۴

سازمان‌های خصوصی متشکل از اشخاص، جمعیت‌ها یا بنگاه‌های تجاری بیشتر می‌کوشند بر تصمیم‌های دولت تأثیر گذارند و وقتی چنین کنند، عنوان گروه‌های نفوذ را به خود می‌گیرند.^۵ در همه نظام‌ها گروه‌های نفوذ بیشتر تلاش می‌کنند از طریق دستگاه‌های اجرایی به اهداف خود برسند و اگر در این کار با شکست مواجه شوند، به سراغ قوه قانونگذار می‌روند. در برزیل حتی با وجود حکومتی شبه‌نظامی، نارضایتی صاحبان صنایع رایانه‌ای از تصمیمات دستگاه اجرایی، به افزایش فعالیت سیاستگذاری کنگره این کشور منجر شد.^۶ می‌توان انتظار داشت چنانچه گروه‌های نفوذ پر تعداد و از

1. See D. Avnon, "Parties Laws in Democratic Systems of Government", *The Journal of Legislative Studies*, 1, 2, 1995, PP. 283-300.

2. Ibid., P. 296.

3. D. B. Truman, *The Governmental Process*, New York, Knopf, 1951.

4. Interest Groups

5. D. B. Truman, *The Governmental Process*, New York, Knopf, 1951.

6. A. I. Baaklani and A.C. Pjo do Rego, "Congress and the Development of a Computer Industry Policy in Brazil", in Olson and Mezey (eds.), *Legislatures in the Policy Process*.

حیث ترکیب، یکپارچه و تخصصی تر شود، فعالیت قوه مقنن افزایش یابد. در صورتی که آنها با یکدیگر و با دستگاه‌های اجرایی مخالف باشند نیز چنین احتمالی وجود دارد.^۱ وقتی میان گروه‌های نفوذ و دستگاه یا وزارتخانه مربوطه توافق وجود نداشته باشد، احتمال زیادی وجود دارد که این گروه‌ها به دنبال ائتلافی در درون پارلمان باشند. ویژگی‌های خاصی در درون قوای مقنن، مانند نظام کمیسیون‌های تخصصی و فعال، می‌تواند عاملی برای تشویق و تأثیر گروه‌ها بر فعالیت‌های پارلمانی محسوب شود.

۲-۲ ویژگی‌های درونی

هر اندازه قوه مقنن خوب سازمان یافته و تجهیز شده باشد، این امر می‌تواند بر توانایی آن از حیث مشارکت در فرایند قانونگذاری تأثیرگذار باشد. اگر پارلمانی به شدت از بیرون کنترل شود، اینکه در داخل پارلمان چگونه سازمان دهی شده باشد، آن چنان دارای اهمیت نیست. اما اگر پارلمان تا حدی برای تفکر و عمل مستقل از آزادی برخوردار باشد، توانایی آن در بهره‌برداری از مزیت‌هایش تحت تأثیر میزان سازمان دهی داخلی پارلمان است. ابزارهای اصلی که قوای مقنن با آنها در داخل سازمان دهی می‌شوند عبارت‌اند از: احزاب سیاسی و کمیسیون‌ها. احزاب در قوای مقننه کشورهای دمکراتیک از حیث تعداد اندک‌اند و از نظر اندازه بزرگ و نسبتاً قدرتمند؛ در حالی که کمیسیون‌ها اغلب از حیث تعداد زیادند و از حیث اندازه کوچک و ضعیف. احزاب تمایل دارند بر سازمان قدرت تمرکز کنند، در حالی که کمیسیون‌ها بیشتر متمایل به کار در زمینه ماهیت موضوعات هستند. در قوای مقننه‌ای که از بیرون کنترل می‌شوند، کمیسیون‌های اندکی امکان تشکیل می‌یابند و فعالیت‌هایشان محدود است. در بسیاری از قوای مقننه ضعیف، فعالیت احزاب سیاسی حتی ممنوع شده است. برای مثال در پارلمان لهستان دهه ۱۹۵۰ که در آن حتی حزب کمونیست امکان تشکیل نیافت، به عنوان پارلمان خاموش^۲ مشهور شد.^۳

1. D. M. Olson and M.L. Mezey, "Parliaments and Public Policy", in Olson and Mezey (eds.), *Legislatures in the Policy Process*, PP. 11-12.

2. Silent Parliament

3. A. Burda, *Parliament of the Polish People's Republic*, Warsaw, Ossolineum, 1978, P.163.

در پارلمان‌های دمکراتیک، جایگاه و اهمیت کمیسیون‌ها و احزاب سیاسی با یکدیگر ارتباط معکوس دارند. در پارلمان بریتانیا، کمیسیون‌ها سرسپرده سران حزب هستند. کنگره ایالات متحده آمریکا در سوی دیگر این طیف قرار دارد که در آن کمیسیون‌ها به‌طور چشمگیری از احزاب مستقل‌اند. همین تفاوت است که پارلمان بریتانیا و کنگره آمریکا را به مثال‌هایی مهم برای روش‌های متفاوتی تبدیل می‌کند که دمکراسی‌ها نوعاً ساختار قوای قانونگذار ملی خود را براساس آنها سازمان‌دهی می‌کنند. اهمیت حیاتی کمیسیون‌ها در عملکرد مستقل از پارلمان را می‌توان به‌وسیله فرایند دشوار و طولانی توسعه کمیسیون‌های انتخابی مجلس عوام بریتانیا در دهه ۱۹۷۰ که با مخالفت شدید دولت وقت مواجه شد، به‌خوبی توضیح داد. با این حال در پارلمان‌های اروپای قاره‌ای، به تدریج ساختاری شکل گرفته که احزاب سیاسی (که نخست‌وزیران را انتخاب می‌کنند و از کابینه‌ها حمایت می‌کنند) را با کمیسیون‌های فعال و مهم ترکیب کرده است. کمیسیون‌ها، لوایح دولت را به تأخیر انداخته، اصلاح کرده یا به شکست کشانده‌اند. کیفیت کار آنها در عمل با توجه به نظام حزبی و مبنای در اکثریت یا اقلیت بودن کابینه، متفاوت است.^۱

۲-۲-۱ احزاب سیاسی

احزاب پارلمانی دمکراتیک از حیث میزان سازمان‌یافتگی درونی و تمرکز با یکدیگر متفاوت‌اند.^۲ احزاب در ایالات متحده آمریکا نه منضبط‌اند و نه به‌خوبی سازمان یافته‌اند. احزاب پارلمانی در غرب اروپا، هم منضبط‌تر و هم سازمان‌یافته‌ترند. برای نمونه، پارلمان سوئد و آلمان، از شبکه وسیعی از کمیسیون‌های حزبی داخلی برخوردار است. کمیسیون‌ها برای احزاب حاکم بر دولت، ابزاری ارتباطی فراهم می‌کنند و در مقابل تصمیمات دولتی که حزب متبوعشان بر آن حاکم است، اعتراض می‌کنند. این کمیسیون‌ها برای حزب مخالف، ابزاری جهت توسعه سیاست‌های ترجیحی خود برای

1. M. Jogerst, *Reform in the House of Commons*, Lexington KY: University Press of Kentucky, 1993; P. Norton, *The Commons in Perspective*, Oxford, Martin Robertson, 1981, PP.231-232.

2. U. Liebert and M. Cotta (eds.), *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London, Pinter, 1990.

رقابت با سیاست‌های دولت فراهم می‌سازند. رهبران کمیسیون‌ها از هر دو سوی دولت و مخالف ممکن است برای اینکه به راه‌حلی دست یابند به گفت‌وگو با یکدیگر بپردازند.^۱ اگر یک حزب اکثریت را در اختیار دارد (مانند بریتانیا و ایالات متحده آمریکا)، و اگر هر دو حزب ساختار داخلی ضعیفی داشته باشند، در این صورت تصمیم‌گیری در جایی دیگر از نظام سیاسی رخ می‌دهد. فرصت‌های تصمیم‌گیری تقنینی از رهگذر قانونگذاری، خواه به دلیل تعدد احزاب و عوارض ناشی از فقدان یک حزب واجد اکثریت یا به علت احزاب سازمان‌نیافته که دارای انضباط اندکی هستند، افزایش می‌یابد. از سوی دیگر، احزاب زیاد و سازمان‌دهی ضعیف به انشقاق قوه مقننه منجر می‌شود؛ زیرا مانعی برای پارلمان می‌شود که خود را از حیث داخلی سازمان‌دهی کند.^۲ با توجه به فروپاشی رژیم اتحاد جماهیر شوروی که در آن برای احزاب جدید محیطی رقابتی و درهم‌ریخته ایجاد کرد، پدید آمدن احزاب متعددی که دارای ساختارهای توسعه‌نیافته هستند به واقعیت نزدیک‌تر است.

۲-۲-۲ کمیسیون‌های پارلمانی

کمیسیون‌ها با توجه به دو ویژگی‌ای که توانایی آنها را در فرایند قانونگذاری تعیین می‌کند، متنوع‌اند. کمیسیون‌هایی که نه موقت بلکه دائمی هستند، و موازی با ساختار وزارتخانه‌ها شکل گرفته‌اند، توانایی بیشتری در دریافت اطلاعات و عمل مستقل از قوه مجریه در فرایند سیاسی دارند.^۳ کمیسیون‌ها در جایی که فعالیت حزبی شدید نیست، استقلال بیشتری می‌توانند به دست آورند. علنی نبودن جلسات کمیسیون در مقایسه با صحن علنی پارلمان، می‌تواند امکان بیشتری را برای بیان نظرات و رأی دادن فراهم

1. L. T. Leloup and J.T. Woolley, "Legislative Oversight of Monetary Policy in France, Germany, Great Britain and the United States", in Olson and Mezey (eds.), *Legislatures in the Policy Process*, P.51; G. Loewenberg, *Parliament in the German Political System*, Ithaca NY, Cornell, 1967; M. Isberg, *The First Decade of the Unicameral Riksdag: The Tole of the Swedish Parliament in the 1970s*, Stockholm, Statsvetenskapliga Institutionen, Stockholms Universtitet, 1982; D. Arter, "The Swedish Riksdag: The Case of a Strong Policy-Influencing Assembly", in Norton (ed.), *Parliaments in Western Europe*.

2. M. L. Mezey, "Parliaments and Public Policy: An Assessment" in Olson and Mezey (eds.), *Legislatures in the Policy Process*, P.207.

3. J. D. Lees and M. Shaw, *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Durham NC, Duke University Press, 1979; D.M. Olson and M. L. Mezey, Op. Cit., PP.14-15.

آورد. همچنین روابط دوستانه شخصی میان اعضای کمیسیون نوعی ارتباط میان حزبی را امکان پذیر می‌سازد و کار با یکدیگر در یک مدت زمان طولانی می‌تواند به ایجاد و بسط دیدگاهی مشترک در خصوص یک موضوع منجر شود.^۱ این امر به‌ویژه در جایی که رهبران حزب در کمیسیون عضویت دارند صادق است و سبب تعامل میان آنها می‌شود به‌طوری‌که دفتر کار شخصی این‌گونه اعضا و دیگر مکان‌های دیدار خصوصی، تبدیل به مکان‌هایی برای توافقات بین حزبی می‌شود.

مهارت و تخصص کمیسیون‌ها ممکن است به‌دلیل قدرت آنها در استماع و دریافت مدارک و اسناد و منابع خارج از پارلمان افزایش یابد. بعضی کمیسیون‌ها مانند کمیسیون‌های موقت در مجلس عوام انگلستان، فاقد صلاحیت جمع‌آوری اسناد هستند و بعضی دیگر مانند کمیسیون‌های تخصصی^۲ در این مجلس، از اختیار جمع‌آوری اسناد و مدارک، هرچند به میزان محدود، برخوردارند. بعضی کمیسیون‌ها در سایر قوای مقنن، تقریباً اختیار نامحدودی برای جمع‌آوری اسناد و مدارک دارند.

ترکیب اعضای کمیسیون‌ها، متغیر مستقل دیگری است. اعضا ممکن است به‌دلیل برخورداری از تخصص در حوزه کاری یک کمیسیون، به عضویت آن درآمده باشند. آنها ممکن است به‌دلیل ارشدیت در صحن یا حزب پارلمانی انتخاب شده باشند. در جایی که کمیسیون‌ها دائمی هستند و نمایندگان در آن به‌طور مرتب خدمت می‌کنند می‌تواند نوعی تخصص جمعی و نیز نوعی شخصیت مستقل را به‌وجود آورند. فقدان چنین ویژگی‌هایی ممکن است قدرت کمیسیون‌ها را برای عملکرد مستقل کاهش دهد. کمیسیون‌ها در قوای مقنن جدید چنین فرصتی را نخواهند داشت که یک هویت جمعی را تشکیل دهند.

۲-۲-۳ صحن مجلس

ویژگی‌های صحن مجلس بر توانایی مجلس در شکل دادن به سیاست‌های عمومی تأثیر می‌گذارد. برخی قوای قانونگذاری، توانایی‌هایی را برای تعیین دستور کار مجلس حتی

1. W. Steffani, "Parties (Parliamentary Groups), and Committees in the Bundestag", in U., Thaysen et al. (eds.), *The U.S. Congress and the German Bundestag: Comparisons of Democratic Processes*, Boulder CO: Westview, 1990.

2. Departmental Select Committees

در نظام‌های حزبی قدرتمند به دست آورده‌اند. برای مثال، پارلمان بریتانیا بخشی از وقت مجلس را برای طرح‌های پیشنهادی اعضای پارلمان محفوظ نگاه داشته است. بسیاری از اصلاحات اجتماعی مهم از رهگذر تصویب چنین طرح‌هایی صورت گرفته است.^۱

متغیر دیگر مربوط به صحن مجلس، منابع مالی آن و همچنین نمایندگان است. هیچ‌یک از قوای مقننه نمی‌توانند با کنگره آمریکا از حیث تعداد کارمندان که نمایندگان در اختیار دارند رقابت کنند و منابعی که دیگر قوای مقنن از آن برخوردارند به شدت با یکدیگر متفاوت است. بعضی از آنها مانند مجلس عوام کانادا، امکان انجام تحقیقات مهمی را فراهم می‌سازند و نیز کمیسیون‌ها را در نیروی کار پشتیبانی می‌کنند؛ در حالی که در دیگر قوای مقننه مانند پارلمان ایرلند، تاکنون در تهیه منابع مالی خست به خرج داده‌اند. بعضی از پارلمان‌ها منابع مالی را در سال‌های اخیر افزایش داده‌اند هرچند منابع مالی زیاد به افزایش فعالیت پارلمانی و استقلال از قوه مجریه منجر نشده است.^۲

۲-۲-۴ روابط نمایندگان و شهروندان

رابطه میان نمایندگان و شهروندان می‌تواند عامل مؤثری بر فعالیت پارلمان در فرایند قانونگذاری باشد. این روابط تا چه حد باز و مستقیم است؟ آیا شهروندان قادرند تأثیری بر نمایندگان گذارند؟ آیا مانند ایرلند، آمریکا و تا حدی بریتانیا بر منطقه‌گرایی تأکید می‌شود یا نوعی تفکیک واضح میان فعالیت‌های پارلمانی و شهروندان و منافع بخشی وجود دارد؟ در بعضی نظام‌ها، این روابط بسیار توسعه یافته است.

در دموکراسی‌های تازه شکل گرفته، فقدان فرهنگ تقاضا و درخواست از نمایندگان می‌تواند چنین روابطی را به چالش کشد. برعکس، ممکن است با اصراری از طرف مقابل روبه‌رو باشیم که در شرایط بحران سیاسی نمایندگان را مجبور کند از احزاب تقاضای حمایت کنند که ضرورتاً آنها نمی‌توانند چنین حمایت مستمر و قاطعی را ارائه دهند.

1. See P.G. Richards, *Parliament and Conscience*, London, George Allen & Unwin, 1970; D. Marsh and M. Read, *Private Members' Bills*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988; P. Norton, *Does Parliament Matter?* Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993.

2. P. Norton. "The Legislative Powers of Parliament", in C. Flinterman, A. W. Heringa and L. Waddington (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Antwerp: MAKLU, 1994.

بنابراین نمایندگان ممکن است از طریق تحکیم روابطشان با شهروندان و تأمین منافع بخشی در پی افزایش حمایت از خود باشند.

۲-۳ ویژگی‌های سیاست‌ها

شیوه قوه مقننه و مجریه درخصوص کار بر موضوعات تا حدی بسته به نوع سیاست‌ها متفاوت است. تمایز میان سیاست خارجی و داخلی از جمله نمونه‌های مهم است. همچنین محتوای اساسی سیاست‌ها می‌تواند نوعی اجماع را در مرزهای ملی و حتی در میان نظام‌های سیاسی مختلف ایجاد کند. مثلاً درباره مسکن و فرودگاه ممکن است اشتراکات زیادی در میان کشورها وجود داشته باشد؛ درحالی‌که ممکن است چنین اشتراک نظری در مورد این دو موضوع داخل یک کشور وجود نداشته باشد.

۲-۳-۱ محتوای سیاست‌ها

درحالی‌که طبقه‌بندی‌های متعددی درخصوص انواع سیاست‌های عمومی وجود دارد، به نظر می‌رسد که قوای مقننه قاعداً در موضوعاتی که بر نحوه توزیع منافع و گسترش ارزش‌ها مربوط است فعال‌ترند، درحالی‌که در موضوعات امنیتی (خارجی یا داخلی) یا سیاست‌های کلان اقتصادی فعالیت کمتری دارند. قانون اساسی فرانسه هر بخش از سیاست‌های عمومی را به مقام‌های مختلف اجرایی اختصاص داده است.

۲-۳-۲ وضعیت سیاست عمومی

مسائلی که توجه دولت را به خود جلب می‌کند از حیث اوضاع و احوال با یکدیگر متفاوت‌اند. بعضی از موضوعات نزد افکار عمومی بسیار چشمگیر و مهم‌اند، درحالی‌که بعضی دیگر توجه کمتری را به خود جلب می‌کنند. بعضی از موضوعات انواع مختلف گروه‌های نفوذ را برمی‌انگیزانند و مناقشه ایجاد می‌کنند، درحالی‌که بعضی دیگر چنین نیستند. قوای مقنن تمایل به فعالیت بیشتر بر موضوعات جدید و مناقشه‌برانگیزتر دارند و نیز موضوعاتی که مخالفت گروه‌های نفوذ را برانگیخته باشد. برعکس قوای مقنن در موضوعات کهنه و کمتر مناقشه‌برانگیز، فعالیت کمتری دارند.

۲-۳-۳ مراحل سیاستگذاری

پیشنهاد‌های قانونی اغلب در داخل دستگاه‌های اجرایی یا خارج از کمیسیون‌های مشورتی تهیه می‌شود. سپس بعد از مرحله تهیه پیش‌نویس قوای مقنن اقدام می‌کند؛ هرچند بعضی از نمایندگان (به‌عنوان نمونه در مجلس سوئد) که در کمیسیون‌ها شرکت می‌کنند، می‌توانند بعضی پیشنهادها را در مرحله تهیه پیش‌نویس ارائه کنند. اگر لوایحی که به پارلمان تقدیم شده است از حمایت همه کسانی که از آن متأثر می‌شوند برخوردار باشد در این صورت پارلمان چاره‌ای جز پذیرش آن ندارد.

زمانی که قانونی به مرحله اجرا می‌رسد، فعالیت پارلمانی افزایش می‌یابد و هریک از نمایندگان می‌کوشند از طریق آن منفعتی به سود حوزه انتخابیه خود جلب کنند. کمیسیون‌ها ممکن است چگونگی اجرای قانون را بررسی کنند. دولت چنین بررسی‌ای را کم‌خطرتر از بررسی در مرحله قبل (تهیه پیش‌نویس) می‌داند؛ زیرا در این مرحله کار زیادی از دست قوه مقننه بر نمی‌آید.

ممکن است ضرورت قانونگذاری غیرعادی در دموکراسی‌های جدید (مانند ایجاد یک نظام اقتصادی جدید) آنها را در زمره مسائل جدید و حل نشده قرار دهد. بدین ترتیب فرصت‌هایی فوق‌العاده‌ای برای فعالیت در اختیار این قبیل قوای مقنن قرار می‌گیرد.

۳ نتیجه‌گیری

مجموعه عوامل برشمرده شده با یکدیگر تلفیق می‌شوند تا سازنده قدرت قوای مقنن برای عملکرد فعال و مستقل در فرایند شکل دادن به قوانین در نظام سیاسی دموکراتیک خود باشند؛ تعمیم‌هایی که از تجربه دموکراسی‌های استقرار یافته نشئت گرفته است، روش بررسی پارلمان‌ها را در دموکراسی‌های جدید ارائه می‌کند.

مطالعه احزاب مخالف پارلمانی در دموکراسی‌های قدیم و جدید: موضوعات و رویکردها*

لاجر هلمز**

از لحاظ تاریخی، پدید آمدن لیبرال دموکراسی تا حد زیادی محصول تحدید قدرت دولت یا به‌طور مشخص‌تر، تحدید قدرت قوه مجریه بوده است. اگرچه در ابتدا این محدودیت‌ها را قانون اساسی، برای کنترل قوه مجریه، ایجاد کرد، اما این محدودیت‌های نهادی، با حقوقی تکمیل شد که امکان نقد و مخالفت با اقدامات و سیاست‌های دولت را برای فعالان سیاسی و مدنی به‌طور علنی فراهم می‌ساخت. به‌این ترتیب، تعجبی ندارد نظریه دموکراتیک، که بر موضوع مشروعیت احزاب مخالف و مشارکت سیاسی، به‌عنوان یکی از دو ویژگی اساسی حکومت «چندتن سالاری»^۱ تأکید می‌کند^۲، این نوع حکومت را خارج از انواع مختلف رژیم‌های غیردموکراتیک یا غیرلیبرال دسته‌بندی کرد. تلاش‌های ارزنده رابرت دال در قرار دادن موضوع احزاب سیاسی مخالف^۳ در کانون مطالعات

* این نوشتار، ترجمه متنی با مشخصات زیر است:

Ludger Helms, "Studying Parliamentary Opposition in Old and New Democracies: Issues and Perspectives", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 14, Nos.1/2, March/June 2008, PP.6-19

این متن، مقدمه‌ای بر مجموعه مقالاتی است که درباره احزاب مخالف پارلمانی در مجله *مطالعات قانونگذاری* منتشر شده است. در این مقالات، با رویکردی نظری و تطبیقی به این موضوع پرداخته شده است - م.

** استاد علوم سیاسی در دانشگاه اینسبروک (Innsbruck)، اتریش.

1. Polyarchies
2. R. A. Dahl, *Polyarch: Participation and Opposition*, New Haven, CT and London: Yale University Press, 1971.
3. R. A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, CT and London: Yale University Press, 1966.

سیاست‌های دموکراتیک، در متون جدید درباره ماهیت دموکراسی لیبرال، انعکاس یافته است. همان‌طور که ایان شاپیرو یادآور می‌شود: «دموکراسی همان قدر که ایدئولوژی حکومت است، ایدئولوژی مخالفت با حکومت نیز هست».^۱

با توجه به تصدیق گسترده اهمیت احزاب مخالف برای دموکراسی و نظریه دموکراسی از سوی مجامع علمی، اینکه چرا دانش و فهم ما از جوانب مختلف «احزاب مخالف» تا این حد محدود باقی مانده است امری تعجب‌آور است. لازم به ذکر نیست که این داوری به یک اندازه درباره همه موضوعات فرعی «احزاب مخالف» صادق نیست؛ اقلیت‌های سیاسی از جمله نژادی و مذهبی، به‌طور فزاینده توجه مجامع تحقیقاتی را به خود جلب کرده‌اند. این امر را سالنامه‌ها، کتاب‌ها و مجلات مانند سالنامه اروپایی موضوعات مربوط به اقلیت‌ها^۲ یا مجله بین‌المللی حقوق اقلیت‌ها و گروه‌ها^۳ نشان می‌دهد. همچنین تحقیقات بین‌المللی در مورد پدیده اعتراض و مخالفت که همواره از جایگاه خاصی در مطالعات مربوط به دموکراسی برخوردار بوده، افزایش و توسعه یافته است؛ چنانچه موضوعات گسترده‌ای که مورد توجه «مطالعات عالی دانشگاه کمبریج درباره سیاست اعتراض و مخالفت»^۴ بوده، نمایانگر این امر است. در حال حاضر، ادبیات غنی و پرباری اعم از نظری و تجربی در خصوص نهضت‌های اجتماعی قدیم و جدید و نیز به‌طور خاص، فعالان غیردولتی مانند سازمان‌های غیردولتی وجود دارد که در نظام‌های مختلف و از دیدگاه‌های تطبیقی مورد تحلیل قرار گرفته‌اند.^۵

متأسفانه تحقیقات نظیر آنچه گفته شد، در خصوص موضوع زیرمجموعه احزاب مخالف یعنی احزاب مخالف پارلمانی وجود ندارد. هرچند موضوعات یاد شده هیچ‌گاه به‌طور کامل از دستور کار تحقیقات سیاست بین‌الملل خارج نبوده است، اما کارهای

1. I. Shapiro, "The Fallacies Concerning Minorities, Majorities, and Democratic Politics", in I. Shapiro, *Democracy's Place*, Ithaca, NY and London: Cornell University Press, 1996, P. 51.

2. European Yearbook of Minority Issues

3. International Journal of Minority and Groups Rights

4. Cambridge Studies in Contentious Politics

5. H. Kriesi, R. Koopmans, J. W. Cuyvendak and M. G. Giugni, *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1995; M. G. Guigni, *Social Protest and Policy Change: Ecology, Antinuclear, and Peace Movements in Comparative Perspective*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2004.

جدی و مهمی در این خصوص انجام نشده و به ندرت مطالعات اصیل تطبیقی در این خصوص وجود دارد. در واقع بیشتر مقالات نوشته شده در این زمینه را باید «مقالات اتفاقی» توصیف کرد؛ زیرا توسط مؤلفانی به نگارش درآمده است که در دیگر موضوعات مطالعات پارلمانی تخصص دارند.

عوامل مختلف متعددی می‌تواند نادر بودن تحقیقات علوم سیاسی درباره احزاب مخالف پارلمانی را تبیین کند. در میان عوامل بلافصل این امر، فقدان چارچوب‌های نظری مستحکمی که امکان جمع‌آوری و یک‌کاسه کردن یافته‌های تجربی حاصل از مطالعات مختلف را ایجاد کند و نیز فقدان جمع‌آوری نظام‌مند اطلاعات، شایان ذکر است. اهمیت بسیاری از آثار مکتوب بین‌المللی در خصوص احزاب مخالف پارلمانی، بیشتر به دلیل تحلیل‌های تجربی است تا بخش‌های مطالعات نظری.^۱ این در حالی است که (تا آنجا که نویسنده مطلع است) حتی یک کتاب وجود ندارد که در آن به‌نحو بنیادین، به جوانب نظری احزاب مخالف پارلمانی پرداخته شده باشد. بسیاری از گزاره‌های نظری ناظر بر احزاب مخالف پارلمانی یا روابط دولت‌ها و احزاب مخالف، را نویسندگانی از دیگر رشته‌های زیرمجموعه رشته علوم سیاسی صورت‌بندی کرده‌اند که آنها را به‌سختی می‌توان در ردیف محققان احزاب مخالف دانست.^۲ تا حد زیادی ویژگی نظری بسیاری از آثار نوشته شده درباره احزاب مخالف پارلمانی، بازتابی از مقاومت موضوعات مورد مطالعه در مقابل نظریه است. سرنوشت تحقیقات علوم سیاسی درباره احزاب مخالف پارلمانی از این حیث با بسیاری از شاخه‌های فرعی مطالعات تطبیقی مانند مطالعه ناظر بر هدایت و رهبری^۳، مشابه است. شاید «حکمرانی گردشی»^۴ و^۵ در سیاست تطبیقی بیش از همه باعث رانده شدن

۱. این نکته در خصوص این اثر صدق می‌کند:

E. Kolinsky (ed.), *Political Opposition in Western Europe*, London: Croom Helm, 1987, as Much as for The Special Issue of *Government and Opposition*, 32/4, 1997, on Political Opposition.

۲. برای مطالعه شرح کلی و نظام‌مند از چند پیشنهاد نظری درباره رفتار سیاسی احزاب مخالف پارلمانی رک:

L. Helms, *Ansätze Einer Handlungstheorie Der Politischen Opposition*, *Österreichische Zeitschrift Für Politikwissenschaft*, 26, 1997, PP.423-435.

3. Leadership Studies

4. Governance Turn

5. B. Kohler-Koch and B. Rittberger, The Governance Turn in EU-Studies, *Journal of Common Market Studies*, 44, 2006, PP. 27-44.

موضوعات ناظر بر احزاب مخالف پارلمانی به حاشیه جریان اصلی مباحث سیاسی در دموکراسی‌های قدیم و جدید بوده است. ویژگی اصلی‌ای که مفاهیم متعدد و رقیب مفهوم «حکمرانی» را به یکدیگر مرتبط می‌سازد، مفهوم تغییر رابطه میان دولت و جامعه است که شامل نقش‌های مهم جدیدی برای فعالان بخش خصوصی و جایگزینی تدریجی اشکال مختلف سلسله‌مراتبی تصمیم‌گیری، با اشکال مشارکتی و مبتنی بر همکاری است.^۱ به‌طور کلی، میان نویسندگانی که در چارچوب گفتمان حکمرانی کار می‌کنند همدلی اندکی درباره پارلمان و فعالان پارلمانی که آنها را نهادهایی کهنه می‌دانند وجود دارد و نگرش‌های مثبت، در ارزیابی پارلمان‌ها بیشتر معطوف به مجامع پارلمانی چندملیتی است که در سازمان‌های بین‌المللی وجود دارند.^۲

چنان‌که بسیاری از حامیان انواع مختلف گفتمان حکمرانی تصدیق می‌کنند، بی‌توجهی گسترده به فعالان و نهادهای پارلمانی در تحقیقات سیاسی معاصر، به‌ویژه از لحاظ هنجاری، هیچ توجیهی ندارد. در واقع تعداد اندکی (اگر نگوییم هیچ‌کدام) از مفاهیم پاسخ‌گویی که در زمینه‌های مختلفی مطرح شده، در عمل، می‌تواند بدون در نظر گرفتن پارلمان‌ها و ابزارهای پارلمانی، کارآمد باشند.^۳

از منظر مطالعات تجربی، عملکرد پارلمان‌ها در فرایند پیچیده استقرار و استحکام دموکراتیک در کشورهای که دارای دموکراسی‌های نوپا هستند یک عامل کلیدی به‌شمار می‌رود.^۴ باین‌همه، نیروی بالقوه دموکراتیک پارلمان به دموکراسی‌های نوپا و در حال

۱. پارادایم حکمرانی درخور نقدهایی بسیار گسترده‌تر است، به‌ویژه مواقعی که مفاهیم «شبه‌کاریکاتور» آن، رویکردهایی سنتی‌تر را برای مطالعه سیاست‌ها پیشنهاد می‌دهند که باید جای دیگری به بحث درباره آن پرداخت. باین‌حال، برای نمونه رک:.

M. Marinetto, *Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School*, *Political Studies*, 51, 2003, PP. 592- 608.

2. See, for Example, B. Rittberger, *Building Europe's Parliament: Democratic Representation Beyond the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, 2005, PP. 204-208.

3. See, for Example, R. D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, DC: Brookings Institutions Press, 2001; M. Flinders, *The Politics of Accountability in the Modern State*, Aldershot: Ashgate, 2001; R. Mulgan, *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003; M. Bovens, "New Forms of Accountability and EU- Governance", *Comparative European Politics*, 5, 2007, PP. 104-120.

4. S. A. Fish, "Stronger Legislatures, Stronger Democracies", *Journal of Democracy*, 17/1, 2006, PP. 5-20.

شکل‌گیری محدود نمی‌شود. به‌طور قطع، نظر رایج مبنی بر اینکه پارلمان‌ها در هر حال عاملانی فاقد قدرت‌اند و بیشتر، نمایندگان دولت‌ها هستند تا جامعه، نمی‌تواند نظر مستحکمی باشد.

نخست اینکه اگر پارلمان‌ها در رژیم‌های پارلمانی، از حیث میزان استقلال در قدرت سیاستگذاری، مورد قضاوت قرار گیرند، چه‌بسا ضعیف به‌نظر برسند؛ اما بسیاری از مطالعات انتقادی ممکن است به‌راحتی نتوانند منطق کار پارلمان را در نظام‌های پارلمانی درک کنند. برخلاف قوه مقننه در رژیم‌های ریاستی، در دموکراسی‌های پارلمانی، پارلمان مسئولیت اصلی سیاستگذاری یا تصمیم‌گیری را برعهده ندارد.^۱ فعالیت آنها بیشتر حول محور پاسخ‌گو کردن دولت است و این واقعیت که آنها غالباً این وظیفه را بدون تهدید تداوم رژیم می‌کنند در آن عمل می‌کنند انجام می‌دهند، یادآور ظرفیت بالای دموکراسی پارلمانی در تعادل بخشیدن به دو تقاضای رقیب در افکار عمومی است، یعنی ثبات و تغییر سیاسی. نکته دوم و مهم‌تر در بحث‌ها این است که در مقایسه با بیشتر فعالان دیگر که در شبکه تصمیم‌گیری خصوصی یا عمومی مشارکت می‌کنند، به‌سختی می‌توان پارلمان را نهادی تلقی کرد که فقط نمایندگی دولت را برعهده دارد. گرچه امروزه در بسیاری از کشورها به گروه‌های حزبی پارلمانی از محل بودجه عمومی مبالغی اختصاص داده می‌شود و در بعضی از آنها حتی به رهبر بزرگ‌ترین حزب مخالف حقوق پرداخت می‌شود باین‌حال پارلمان‌ها در مقایسه با انبوه صاحب‌منصبان «نهادهای غیراکثریتی»،^۲ یا بسیاری از قوی‌ترین فعالان غیردولتی «عصر حکمرانی»^۳ مانند

۱. تغییرات چشمگیری در خصوص معیار ارزیابی و مقایسه قوای قانونگذاری، حتی در چارچوب رشته مطالعات قانونگذاری، روی داده است. «چارچوب استاندارد» برای مقایسه قوای قانونگذاری که سال‌های متوالی، مباحث بین‌المللی را تحت تأثیر قرار داده است، مایکل مزی در اثر زیر پیشنهاد کرده است:

M. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, NC: Duke University Press, 1979, PP. 24-26. More Recent Conceptual Contributions Challenging the "Mezey Categories" Include P. Norton, *Parliaments: A Framework for Analysis, West European Politics*, 13/3, 1990, PP. 1-10, and D. Arter, Conclusion. Questioning the "Mezey Question": An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures", in a *Special Issue of the Journal of Legislative Studies*, 12/3-4, 2006, PP. 462-82 Entitled *Comparing and Classifying Legislatures*, Guest Editor D. Arter.

2. Non-majoritarian Institutions

3. Governance Age

شرکت‌های بسیار بزرگ، به میزان بیشتری مردم و جامعه را نمایندگی می‌کنند. از آنجاکه در دموکراسی‌های پارلمانی، گروه‌های حزبی پارلمانی حاکم و قوه مجریه از نظر کارکردی اتحادی^۱ را تشکیل می‌دهند که به نوعی محدودکننده استقلال کارکردی احزاب اکثریت و قابلیت آنها به عنوان بازیگران مستقل در فرایند سیاسی است کارکردهای احزاب مخالف پارلمانی برای نظام سیاسی به طور کلی نسبت به گروه‌های حزبی پارلمانی ملموس تر است. بسیاری از مؤلفان، کارکرد احزاب مخالف پارلمانی را سه وظیفه انتقاد از دولت، نظارت و کنترل اعمال و سیاست‌های دولت، و ارائه «یک دولت در سایه»^۲ قابل اتکا می‌دانند.

قوی ترین استدلال علیه وجود احزاب مخالف پارلمانی در خارج از نظام‌های پارلمانی علاوه بر میزان بسیار اندک انضباط حزبی هنگام رأی دادن در پارلمان، ناتوانی از ارائه کارکرد دولت در سایه در نظام ریاستی (و سایر نظام‌های غیر پارلمانی) است. اما مباحث مفهومی ناظر بر پیش شرط‌ها و خصوصیات «احزاب مخالف پارلمانی» در معنای مضیق، به مقایسه میان رژیم‌های پارلمانی و غیر پارلمانی محدود نشده است. از نظر بعضی مؤلفان، حتی احزابی که در دموکراسی‌های پارلمانی، کرسی‌هایی را در مجلس اشغال می‌کنند، اما تمایل ندارند به حزب حاکم تبدیل شوند یا نمی‌توانند به عنوان یک شریک ائتلافی احتمالی از سوی احزاب دیگر در نظر گرفته شوند، فاقد ویژگی‌هایی هستند که بتوان آنها را در زمره نمایندگان واقعی احزاب مخالف پارلمانی محسوب کرد.^۳ مانند هر رشته مطالعاتی دیگر، واژه‌ها و مفاهیم بسیار محدود و مضیق، به همان اندازه معضل بسیار شایع کشدار بودن مفاهیم^۴، می‌تواند مانع مهمی برای رشد دانش باشد.^۵ پژوهش‌ها درباره ماهیت سیاست‌ها در مجامع قانونگذاری دموکراسی‌های غیر پارلمانی (مانند ایالات متحده یا سوئیس)، یا نظام‌های چندملیتی (مانند اتحادیه

1. Unit

2. Alternative Government

3. K. Nicolau B, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, Paderborn: Schöningh, 1995, P. 50.

4. Concept Stretching

5. G. Sartori, "Comparing and Miscomparing", *Journal of Theoretical Politics*, 3, 1991, P.249.

اروپا)، گویای آن است که تصمیم‌گیری در این نظام‌ها، آن‌چنان تفاوت بنیادینی با سیاست‌های تقنینی در رژیم‌های پارلمانی ندارد که هرگونه مقایسه معنادار را ممتنع سازد.^۱ در واقع، مقایسه تفاوت شکل‌گیری و ظهور اکثریت و اقلیت مخالف، و مقایسه وظایف هر کدام از آنها در نظام‌های سیاسی مختلف، نه تنها می‌تواند منطق کار آنها را در نظام غیرپارلمانی نشان دهد، بلکه می‌تواند فهم ما را از محیط طبیعی آنها؛ یعنی دموکراسی‌های پارلمانی، عمیق‌تر کند.

حتی زمانی که مطالعه احزاب مخالف پارلمانی به دموکراسی پارلمانی محدود شده باشد، جست‌وجوی کارکردهای مشابه، گرچه به‌ندرت، ولی می‌تواند آموزنده باشد؛ به‌ویژه این مطالعه می‌تواند به فهم دقیق و تفصیلی این مطلب کمک کند که یک حزب مخالف پارلمانی، در یک نظام معین، تا چه حد به‌عنوان عاملی محوری و قدرتمند عمل می‌کند. انتقال عملی کارکردهای احزاب مخالف از آنها به سایر بازیگران مانند گروه‌های نفوذ یا وسایل ارتباطات جمعی، به‌طور معمول، بر ضعف ساختاری احزاب مخالف پارلمانی دلالت دارد. تعجیبی ندارد که نیروی بالقوه وسایل ارتباط جمعی به‌طور ساختاری تغییر یافته، به‌عنوان «مخالف بدلی» [جایگزین احزاب مخالف]^۲، اولین بار در نظام‌های سیاسی دارای احزاب مخالف پارلمانی ضعیف (مانند ژاپن) به رسمیت شناخته شد.^۳

۱. برای نمونه در مورد ایالات متحده رک:.

D. R. Mayhew, *America's Congress. Actions in the Public Sphere, James Madison Through Newt Gingrich*, New Haven, CT and London: Yale University Press, 2000, PP. 106-122; on Switzerland, P. Sciarini, "the Decision- Making Process", in Ulrich Klothi et al. (eds.), *Handbook of Swiss Politics*, Zurich: Verlag Neue Zurcher Zeitung, 2007, PP. 465-499; on the European Union, N. Ringe, "Government – Opposition Dynamics in the European Union: the Santer Commission Resignation Crisis", *European Journal of Political Research*, 44 (2005), PP. 671-696.

2. Ersatz Opposition

3. See E. S. Krauss, the Mass Media and Japanese Politisa: Effects and Consequences, in S. J. Pharr and E. S. Krauss (eds.), *Media and Politics in Japan*, Honolulu: University of Hawaii Press, 1996, P.360.

ظهور رسانه‌های جمعی به‌مثابه بازیگران سیاسی جدی که دارای قدرت و تو هستند، حاکی از پدیده‌ای گسترده‌تر است. بسیاری از تحلیلگران، روند بین‌المللی و گسترده تجاری شدن وسایل ارتباط جمعی را به‌عنوان عامل افزایش چشمگیری قدرت و استقلال سیاسی آنها ارزیابی می‌کنند.

D. C. Hallin and P. Mancini, *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, Chapter 8.

ثبات بیش از حد دولت‌ها^۱ (از نظر ترکیب حزبی کابینه) یا وجود ائتلاف‌های بزرگ و دیگر ائتلاف‌های غیرضروری اکثریت،^۲ می‌تواند آثار سوء عملی دیگر، مانند توسعه احزاب مخالف بخشی،^۳ در درون دولت داشته باشد.^۴ حتی همین مطالعات اجمالی نیز شکی باقی نمی‌گذارد که تنها تحقیقی فراتر از نظام‌های پارلمانی می‌تواند تصویری واقعی از احزاب مخالف پارلمانی در یک نظام معین به‌دست بدهد.

۱ ویژگی‌های ساختاری شکل‌دهنده خصوصیات احزاب مخالف پارلمانی در دموکراسی‌های قدیم و جدید

از آنجاکه صرفاً ترکیب ماهرانه عوامل و دینامیک‌های مختلف می‌تواند در مورد پدیده پیچیده احزاب مخالف پارلمانی حق مطلب را ادا کند لذا هرگونه ارزیابی تحلیلی جدی، باید با تمایز و تفکیک ویژگی‌های احزاب مخالف پارلمانی و قدرت مانور آنها در یک فرایند دموکراتیک، آغاز شود.

۱-۱ عوامل نهادی

همچون ویژگی‌های ساختاری احزاب مخالف پارلمانی (که از الگوهای واقعی رفتار متمایز هستند)، طراحی خاص نهادهای سیاسی و ترتیبات اجتماعی نهادینه شده در خارج و داخل پارلمان، مجموعه‌ای از متغیرهای مهم‌اند که باید تحلیل شوند. بسیاری از نویسندگان، نظام حزبی را تنها متغیر مهمی می‌دانند که شکل دموکراسی‌های پارلمانی را در یک نظام معین تعیین می‌کند. در واقع، به‌دلیل اینکه احزاب مخالف پارلمانی در دموکراسی‌های پارلمانی (هرچند نه فقط در این نظام‌ها) تقریباً همواره حزب - محورند،

1. Hyper-stability of Government
2. Surplus-majority Coalitions
3. Sectoral opposition

۴. به‌ویژه اتریش و هلند به مدت طولانی به‌عنوان موارد پارادایمی اشکال مختلف در احزاب مخالف دولتی، ملاحظه می‌شوند؛ رک.:

F. C. Engelmann, *Austria: the Pooling of Opposition* in R.A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, CT and London: Yale University Press, 1966, PP.260-283; H.H. Kerr, the Structure of the Opposition in the Swiss Parliament, *Legislative Studies Quarterly*, 3, 1978, PP. 51-62.

می‌توان انتظار داشت که ساختار نظام حزبی، تأثیری شدید و منحصر به فردی بر ویژگی‌های ساختاری احزاب مخالف پارلمانی داشته باشد. با این همه، نظام حزبی از نقطه صفر ایجاد نمی‌شود و دست کم، این نظام‌ها را تا حدی عوامل نهادی شکل می‌دهد.

هر چند نوعی تمایل قابل توجه در تحقیقات اخیر به نظام انتخابی و حزبی وجود دارد که آنها را به عنوان متغیری مستقل در نظر نگیرد^۱ و در خصوص پیش فرض‌های قطعی درباره تأثیر نظام‌های انتخاباتی بر ساختار نظام‌های حزبی تردید روزافزونی وجود دارد، اما شکی نیست که نظام انتخاباتی معمولاً تأثیر زیادی بر ساختار نظام حزبی دارد. این تأثیرات چندان با «قوانین دوورژه»^۲ به عنوان مجموعه‌ای از گزاره‌های بلندپروازانه درباره رابطه علی میان نظام‌های انتخاباتی و نظام‌های حزبی انطباق ندارد،^۳ اما رابطه چشمگیری میان ویژگی اساسی نظام انتخاباتی و ویژگی‌های ساختاری نظام حزبی وجود دارد. با فرض وجود شرایط مساوی، احتمال اینکه نظام انتخاباتی تناسبی در مقایسه با نظام‌های اکثریتی، سبب ایجاد نظام‌های چندحزبی شود، بیشتر است؛ در این صورت نظام چندحزبی، اثر خود را با ایجاد دولت‌های ائتلافی و احزاب مخالف پارلمانی چندحزبی بر نهادهای دولتی باقی می‌گذارد. این واقعیت که در سیاست همواره سایر شرایط، ثابت و مساوی نیستند، مسئول برآورده نشدن انتظارات نظری ماست. در بسیاری از کشورهای اروپای شرقی، قانون دوورژه نه تنها کاربرد ندارد، بلکه به طور کامل ابطال شده است. در واقع بسیاری از کشورهایی که نظام‌های انتخاباتی اکثریتی را برگزیده‌اند، به ندرت نظام حزبی‌شان دچار تکثر و تعدد زیاد شده است. در چنین کشورهایی، این میزان حتی بیش از بسیاری از کشورهایی است که نظام‌های تناسبی را اعمال کرده‌اند.^۴

1. See for Example, J. M. Colomer, "It's Parties That Choose Electoral Systems" (Or, Duverger's Laws Upside Down), *Political Studies*, 53, 2005, PP. 1-21; M. Gallagher and P. Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

2. Duverger's Law

۳. در اصل، استدلال دوورژه این بود که اکثریت عادی در نظام‌های انتخاباتی اکثریتی، به نظام‌های دوحزبی و دوقطبی منجر خواهد شد؛ رک.:

M. Duverger, *Les Parties Politiques*, Paris: Seuil, 1951.

برای مطالعه آخرین ارزیابی از جوانب گوناگون نظری و تجربی «قانون دوورژه» رک.:

K. Benoit, Duverger's Law and the Study of Electoral Systems, *French Politics*, 4, 2006, PP. 69-83. S. R. Reed; Duverger's Law is Working in Italy, *Comparative Political Studies*, 34, 2001, PP. 312-27.

4. G. Tiemann, *Wahlsysteme, Parteiensysteme Und Politische Repräsentation in Osteuropa*, Wiesbaden: Verlag Fur Sozialwissenschaften, 2006, P. 338.

به‌ویژه در خصوص احزاب مخالف، قوانین و مقررات ناظر بر منابع مالی احزاب، عنصر مهمی مجموعه معیارهای نهادی رقابت احزاب به‌شمار می‌آید. یارانه‌های عمومی برای احزاب سیاسی، یکی از پدیده‌های گسترده در دموکراسی‌های قدیم و جدید است. به‌نظر می‌رسد حداقل در اروپا، نحوه کمک‌های مالی از درآمدهای عمومی به‌گونه‌ای بوده که نه به از میان رفتن رقابت حزبی منجر شده است و نه جانب‌داری یک‌طرفه نهادمند به نفع احزاب حاکم را در پی داشته است.^۱ حتی این استدلال مطرح شده که در بسیاری از کشورها، یارانه‌های عمومی به احزاب جدید کمک کرده است که خود را تثبیت کنند و همچنین تغییرات در ترکیب حزبی دولت‌ها پس از اعطای یارانه‌های دولتی به احزاب سیاسی به‌جای آنکه کاهش یابد، افزایش یافته است.^۲ اگر از منظر جهانی به ویژگی‌های نهادی رقابت حزبی بنگریم مشاهده می‌کنیم که بسیاری از کشورهای آفریقایی که تعدادی از آنها به احزاب سیاسی یارانه دولتی نمی‌دهند، رژیم‌هایی محسوب می‌شوند که به‌شدت به احزاب حاکم کمک مالی می‌کنند؛ درحالی‌که احزاب مخالف را از کمک‌های مالی عمومی و به‌دست گرفتن پست‌های سیاسی محروم می‌کنند.^۳

همچنین، نهادهایی درون پارلمانی که قدرت اصلی مانور احزاب مخالف پارلمانی و به‌طور کلی، ساختار روابط دولت و حزب مخالف را شکل می‌دهند، نقش مهمی را برعهده دارند. همیشه رسم بر این بوده که در تحقیقات مربوط به احزاب مخالف، فرصت‌های نهادی بازیگران اصلی سیاسی را بررسی و مطالعه کنند؛ رویکردی که در اصل توسط پژوهشگران نهضت‌های اجتماعی توسعه داده شد.^۴ حق سؤال شفاهی و کتبی از اعضای دولت در انواع مختلف دموکراسی‌های پارلمانی وجود دارد. اما حتی بعضی از پیچیده‌ترین رویه‌های سؤال‌های پارلمانی، کاری بی‌هوده تلقی می‌شود؛ به‌ویژه اینکه همواره بخش کوچکی از

1. S. E. Scarrow, "Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?", *West European Politics*, 29, 2006, PP. 619-639.

2. H. Nabmacher, "Parteiensysteme Und Parteienfinanzierung in Westeuropa", in O. Niedermayer, R. Stöss and M. Haas (eds.), *Die Parteiensysteme Westeuropas*, Wiesbaden: Verlag Für Sozialwissenschaften, 2006, PP. 507-519.

3. I. Van Biezen and P. Kopecný, "The State and the Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent - Seeking in Contemporary Democracies", *Party Politics*, 13, 2007, PP. 235-254.

4. H. P. Kitschelt, Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, *British Journal of Political Science*, 16, 1986, PP. 57-58; H. Kriesi, "New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe", *European Journal of Political Research*, 22, 1992, PP. 219-244.

سؤال‌ها (کتبی) پاسخ داده می‌شود.^۱ در میان اشکال مختلف سؤال‌های پارلمانی، صرفاً سؤال از نخست‌وزیر^۲ (نهادی که معادل آن در معدودی از انواع مشابه خانواده دموکراسی وست‌مینستری^۳ یافت می‌شود) است که نشان‌دهنده رویدادی مهم هم برای دولت و هم برای حزب مخالف پارلمان است.

برخلاف سؤال‌های پارلمانی، استیضاح یا رأی عدم اعتماد - که حربه اصلی پارلمان‌ها در دموکراسی پارلمانی واقعی است - را می‌توان تا حدی امکان و فرصت اصلی حزب مخالف پارلمان دانست. آنچه گفته شد، در خصوص نظام‌هایی که نوع خاصی از رأی عدم اعتماد را به کار می‌گیرند بیشتر صدق می‌کند. در این نوع رأی عدم اعتماد، حمایت اکثریت مطلق نمایندگان از نامزد جایگزین نخست‌وزیر، برای نافذ شدن رأی عدم اعتماد به نخست‌وزیر فعلی ضرورت دارد (این نوع رأی که موسوم به رأی عدم اعتماد «سازنده»^۴ است، در کشورهای آلمان، اسپانیا و بلژیک و نیز بعضی از کشورهای اروپای شرقی مشاهده می‌شود). اما حتی اشکال خفیف‌تر رأی عدم اعتماد که اثر نهایی آن، عقب‌نشینی دولت است (به شرط اینکه با اکثریت مطلق نمایندگان به کار گرفته شود) - به جز تعدادی از دولت‌ها که در اقلیت بوده‌اند - معمولاً برای احزاب مخالف، دور از دسترس بوده است. این امر گویای آن است که حتی آغاز به رأی عدم اعتماد که (اغلب اوقات) محکوم به شکست است، می‌تواند فرصت مهمی را برای ابراز مخالفت احزاب مخالف پارلمانی فراهم سازد.

ابزارهای نهادی زیادی وجود دارد که اثر مستقیم‌تر و بیشتری بر قدرت مانور احزاب مخالف پارلمانی دارد. میزان دخالت و قدرت احزاب مخالف پارلمانی در تعیین برنامه کاری مجلس، قدرت اعضای عادی یا گروه‌های اقلیت پارلمان برای ارائه طرح به پارلمان، ویژگی‌های ساختاری نظام کمیسیون‌ها (مشمول بر قواعد رسمی و غیررسمی برای انتخاب رئیس و اعضای کمیسیون)، حق اقلیت‌ها در برپایی کمیسیون تحقیق و تفحص، و قواعد تصویب اصلاحات قانون اساسی (که در آن میزان بالایی از رأی اکثریت

1. K.Von Beyme, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation*, London: Palgrave, 2000, P. 82.

2. Prime Minister's Question Time

3. Westminster Democracies

4. Constructive Vote of No-confidence

ضروری اعلام شده) همگی مؤلفه‌های بسیار مهم امکان و فرصت نهادمند احزاب مخالف پارلمانی در محیط پارلمان محسوب می‌شوند. در بعضی از کشورها مانند آلمان و به‌ویژه استرالیا، مجلس دوم [سنا] به‌طور سنتی تنها مرجع مهم و نهادی احزاب مخالف پارلمانی بوده است؛ هرچند قدرت وتوی احزاب مخالف در مجلس دوم، صرفاً در زمان «حکومت دوگانه»^۱ امکان‌پذیر است.^۲

مؤلفه‌های چندگانه دیگر امکان و فرصت نهادمند احزاب مخالف پارلمانی، در خارج از محیط پارلمان واقع شده است و فقط زمانی وارد بازی می‌شوند که مراحل پارلمانی فرایند طولانی و گسترده سیاستگذاری به پایان رسیده باشد؛ مانند حضور دادگاه قانون اساسی که از صلاحیت بررسی لوایح دولت یا قوانین برخوردار است (و ممکن است اقلیت پارلمانی بدان متوسل شود) یا همه‌پرسی. باین‌همه، نهادهای پیش‌گفته ممکن است آثار روانی شدید خود را تا درون پارلمان نیز گسترش دهند که این امر می‌تواند به تقویت قدرت احزاب مخالف منجر شود.^۳ سوئیس را می‌توان بهترین نمونه از کشورهایی دانست که سیاست تقنینی و اجرایی و درواقع بیشترین قسمت از تاریخ سیاسی اخیر آن، به‌طور مکرر از رهگذر همه‌پرسی شکل گرفته است؛^۴ درحالی‌که کشورهایی مانند آلمان و فرانسه (از سال ۱۹۴۷) نمونه‌های مهمی از تأثیر عمده دادگاه‌های قانون اساسی بر احزاب مخالف پارلمانی به‌شمار می‌روند.^۵

1. Divided Government

۲. درواقع، قدرت زیاد سنای استرالیا و بوندسرات آلمان، تا حد زیادی مدیون این امر بود که در نظام‌های دومجلسی استرالیا و آلمان، در حدود دوسوم سال‌های پس از ۱۹۴۵، دولتی وجود داشت که حزب متبوع آن دچار چنددستگی شده بود.

۳. برای مطالعه درباره تأثیرات کنترل قضایی بر فرایندهای سیاسی، رک.:

A. Stone Sweet, Constitutional Courts and Parliamentary Democracy, In M. Thatcher and A. Stone (eds.), *The Politics of Delegation: Non-Majoritarian Institutions in Europe*, London: Cass, 2002, PP. 77-100. S. Hug and G. Tsebelis, "Veto Players and Referendums Around the World", *Journal of Theoretical Politics*, 14, 2002, PP. 465-516.

4. See K. W. Korbach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot: Dartmouth, 1993; Y. Papadopoulos, How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making, in J-E. Lane (ed.) *The Swiss Labyrinth, Institutions, Outcomes and Redesign*, London: Cass, 2001, PP. 35-57.

5. A. Stone Sweet, *Governing With Judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

۱-۲ منازعات، راهبردها و فرهنگ

نیازی به گفتن نیست که رویکردهای نهادی محض، توفیقی در فهم درست روابط میان دولت و احزاب مخالف در دموکراسی‌های معاصر ندارند. این امر حتی درباره مؤلفه‌های اساسی، مانند ویژگی‌های مهم نظام‌های حزبی و ساختار رقابت حزبی، صادق است. شواهد زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد نظام‌های حزبی در وهله نخست و بیش از هر چیز نشان‌دهنده منازعات گسترده‌ای است که از شکاف‌های عمده اجتماعی ناشی می‌شود.^۱ همان‌طور که بارتولینی و میر تأکید کرده‌اند، شکاف‌های عمده اجتماعی که به منازعه منجر می‌شوند، تنها وقتی به احزاب سیاسی تبدیل می‌شوند که به این منظور سازمان‌دهی شوند.^۲ این مطلب می‌تواند تبیین کند که چرا بنیان‌های منازعاتی نظام حزبی در دموکراسی‌های نوپا ممکن است برای مدت طولانی، توسعه‌نیافته و متزلزل باقی بماند. اما این حقیقت تغییری در این واقعیت ایجاد نمی‌کند که منازعات، بنیان اجتماعی نظام‌های حزبی را شکل می‌دهند که این امر تا حد زیادی در خصوص دموکراسی‌های پساکمونویستی اروپای شرقی صادق است.^۳

هرچند منازعات اجتماعی، سازنده بنیان‌های اجتماعی نظام‌های حزبی به‌شمار می‌آیند، اما الگوهای خاص رقابت حزبی با منازعات اجتماعی تعیین نمی‌شوند. در سطح انتخاباتی، «رأی دادن براساس موضوع مورد رأی‌گیری»^۴ به‌طور چشمگیری در بسیاری از دموکراسی‌های مستقر، به بهای از بین رفتن الگوی سنتی رأی دادن تمام شده است.^۵ این امر باعث ناپایداری سیاسی فزاینده در بیشتر دموکراسی‌های قدیمی نمایان شده است؛ درحالی‌که دموکراسی‌های نوپا (به‌خصوص در اروپای شرقی) از همان ابتدا بسیار ناپایدار بوده‌اند.^۶

1. S. M. Lipset, and S. Rokkan, Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction, in S. M. Lipset and S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York: Free Press, 1967, m 00,1-64; A. Ware, *Political Parties and Party Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1996, Chapter 6.

2. S. Bartolini and P. Mair, *Identity, Competition, and Electoral Availability: the Stabilisation of European Electorates 1885- 1985*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, P. 216.

3. I. McAllister and S. Whiete, "Political Parties and Democratic Consolidation in Post-Communist Societies", *Party Politics*, 13, 2007, PP. 197-216.

4. Issue-Voting

5. R. Dalton, Political Cleavages, Issues, and Electoral Change, in L. Leduc, R.G. Niemi and P. Norris (eds.), *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, London: Sage, 2002, PP. 189-209.

6. J-E. Lane and S.Ersson, Party System Instability in Europe: Persistent Differences in Volatility Between West and East? *Democratization*, 14, 2007, PP. 92-110.

مؤلفه‌های مهم رقابت حزبی و نیز رابطه میان دولت و احزاب مخالف، از رابطه پویای میان احزاب منفرد، که در دولت نیز این روابط وجود دارد، شکل می‌گیرد. به‌طور کلی، احزاب مخالف کوچک‌تر به استفاده از ساختار حزبی باز، گرایش دارند که از نظر تحلیلی از ساختار رقابتی بسته، کاملاً متمایز است.^۱ در ساختار حزبی باز، هم تغییرات کلی و هم جزئی در دولت امکان‌پذیر است (که بیانگر احتمال شکل گرفتن دولت‌های ائتلافی است). همچنین این ساختار به‌منظور تغییر روش‌های حاکم، راه را برای شیوه‌های حکمرانی خلاقانه باز نگه می‌دارد که به معنای ترکیب حزبی جدید و متفاوت در دولت‌هاست. نهایت اینکه دستیابی احزاب به قدرت در نظام‌هایی که در این دسته جای می‌گیرند برای بیشتر یا همه آنها امکان‌پذیر است. این امر بیانگر آن است که انواع گسترده‌ای از ائتلاف‌های حاکم از نظر سیاسی قدرتمند، یا در اصطلاح فنی‌تر شکاف‌های اندکی، وجود دارد.

نظام‌های حزبی با ترکیب مختلفی از این جوانب مشخص می‌شوند؛ اما حتی وجود یک مؤلفه از مؤلفه‌هایی که متعلق به ساختار بسته رقابت حزبی است، می‌تواند برای حزب مخالفی که قصد به‌دست گرفتن قدرت را دارد، دوران سخت و ناگواری را رقم زند. برای نمونه، نظام حزبی ایتالیا قبل از سال ۱۹۹۲، امکان تغییرات جزئی و تشکیل دولت‌هایی را که دارای ترکیب حزبی متفاوتی بودند فراهم می‌ساخت که می‌توان آنها را فرمول حکمرانی ناآشنا^۲ نامید (مانند روی کار آمدن مجدد دولت اقلیت دمکرات مسیحی و دولت‌های اسپادولنی^۳ که از اوایل دهه ۱۹۸۰ به‌وسیله نخست‌وزیری رهبری می‌شد که حزب او تنها از حمایت ۳ درصد کرسی‌های پارلمانی برخوردار بود). با وجود اینکه حزب کمونیست (PCI) به‌طور موقت بیش از ۳۰ درصد کل کرسی‌های مجلس نمایندگان^۴ را تصاحب کرده بود، اما یکی از احزاب مخالفی بود که به مدت طولانی، یعنی به مدت دو دهه، از قدرت به دور ماند.^۵ مسئولیت اصلی این وضع، موافقت‌نامه

1. P. Mair, *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Clarendon Press, 1997, P. 212.

2. Unfamiliar Governing Formula

3. Spadolini

4. Camera Dei Deputati

۵. حزب مهم سیاسی دیگری که از قدرت کنار گذاشته شده بود، نهضت فاشیستی سوسیالیست ایتالیا بود؛ برای

←

مطالعه کلاسیک درباره نظام حزبی «جمهوری اول» رک:.

مشهور به موافقت‌نامه برکناری^۱ بود که شدیداً از سوی احزاب مهم دیگر نظام تبعیت می‌شد؛ طبق این موافقت‌نامه، توافق شده بود که حزب کمونیست (PCI) به‌عنوان شریک ائتلافی پذیرفته نشود. در بسیاری از نظام‌های پارلمانی چندحزبی، فرمول ائتلافی خاصی وجود دارد که گرچه در نظر تحقق آنها ممکن است، ولی در واقع به آن عمل نمی‌شود؛ هرچند موارد معدودی مانند ایتالیا وجود دارد که عدم ائتلاف تا این حد نهادینه شده باشد.

رویه‌ها و ویژگی‌های کلان‌تر فرهنگی، نه تنها اثر عمده‌ای بر بازخواست از دولت دارد، بلکه روابط دولت و حزب مخالف را در رویه‌های در سطح قانون اساسی^۲ نیز شکل می‌دهد. به‌طور معمول، ویژگی‌های فرهنگی در یک نظام معین، کم‌وبیش با ویژگی‌های نهادی موجود در آن نظام منطبق است. طبیعی است که نهادها، ترجیحات بنیادین سیاسی، فرهنگی و ارزش‌های رایج در یک جامعه سیاسی معین را منعکس کنند.^۳ به بیان دقیق‌تر، این نهادها، نظامات فرهنگی و سیاسی هر دوره را - پیش از زمانی که این نهادها طراحی و مستقر شده‌اند - نشان می‌دهد. هرچند شواهد مهمی وجود دارد که نشان می‌دهد وقتی تصمیمات نهادی بنیادین اتخاذ شد، تأثیرات قوی و دیرپایی دارند. این تصمیمات، تأثیر شدیدی بر فرایند بعدی تصمیم‌گیری خواهد گذارد؛ به‌ویژه هنگامی که آنها به‌طور مؤثر گزینه‌های جایگزین و تغییرات اساسی در وضعیت موجود را محدود کرده باشند.^۴ شواهدی وجود دارد مبنی بر اینکه نوع خاصی از نهادهای مستقر می‌تواند فرهنگ سیاسی [خاصی] را در یک جامعه سیاسی معین، شکل دهد.^۵

→ G. Galli, *Il Bipartitismo Imperfetto. Comunisti e Democristiani in Italia*, Bologna: Il Mulino, 1966; See Also L. Lotti, *I Partiti Della Repubblica: La Politica in Italia Dal 1946 Al 1997*, Florence: Lemonnier, 1997, and S. Colarizi, *Storia Dei Partiti Nell Italia Repubblicana*, Rome: Laterza, 1994.

1. Convento and Emcludendum

2. Constitutional Practice

۳. بیشترین تعارض‌ها میان نهادها و فرهنگ را می‌توان در جایی انتظار داشت که نهادهای خاصی از نظام‌های فرهنگی مختلفی وارد شده باشند. درباره مشکلات گذارهای بین‌المللی و بین فرهنگی نهادهای سیاسی، رک.:

A. Przeworski, *Institutions Matter? Government and Opposition* 39, 2004, pp. 527-40.

4. P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Nj: Princeton University Press, 2004.

۵. جمهوری فدرال آلمان، نمونه‌ای کلاسیک در مورد این نکته محسوب می‌شود؛ رک.:

R. M. Lepsius, *Die Pragung Der Politischen Kultur Der Bundesrepublik Durch Institutionelle*→

در بیشتر نظام‌ها، بیش از آن چیزی که دیدگاه‌های صرفاً نهادی در ما توقع ایجاد می‌کنند، همکاری و اجماع‌طلبی وجود دارد. به‌طور معمول، آزادی‌های نهادی و امکان موجود برای وتو کردن، به‌طور کامل مورد استفاده قرار نمی‌گیرند؛ بلکه ابتکارات تقنینی دولت، تهدید به وتو از سوی احزاب مخالف و واکنش‌های دولت (مانند اقدامات پیشگیرانه از طرف دولت)، به ایجاد موقعیت‌های تصمیم‌سازی بسیار پیچیده‌ای گرایش دارند که طی آن، تصمیماتی که از درون این وضعیت‌های پیچیده به‌وجود می‌آید، تا حد زیادی نتیجه مصالحه میان منافع رقیب، ترجیحات و مصالح راهبردی است. تحقیقات اخیر در خصوص نظام‌های پارلمانی در اروپای غربی، عوامل مختلفی را معرفی می‌کند که همه آنها، فرصت همکاری میان دولت و احزاب مخالف را در انواع مختلف دموکراسی‌های پارلمانی افزایش می‌دهد؛ بعضی از این عوامل عبارت‌اند از شباهت‌های فزاینده در پایگاه اجتماعی نخبگان حاکم و احزاب مخالف و ایجاد نظام‌های پرداخت کمک‌های مالی به احزاب سیاسی که انگیزه‌های اساسی برای توسعه روابط کاری توأم با همکاری را گسترش می‌دهد. مورد اخیر، بخشی از سناریویی است که توسط ریچارد کتز و پیتر میر به‌عنوان طلوع حزب کارتلی^۱ نام گرفته است. عامل مهم دیگری که شکل‌گیری روابط میان دولت و احزاب مخالف را در بسیاری از دموکراسی‌های پارلمانی دچار تحول کرده است، افزایش پیچیدگی و بلندمدت بودن سیاستگذاری در زمینه موضوعات مختلف مانند انرژی هسته‌ای، تحقیقات ژنتیکی یا اصلاحات ناظر بر حقوق باننشستگی است که طیف وسیعی از مقامات و کارشناسان سیاسی، آنها را سودمند ارزیابی می‌کنند.

برخی نظام‌ها در میزان بالای همکاری و موافقت دارای شهرت‌اند که این امر با فرصت‌ها یا موانع ناشی از قانون اساسی و نهادها، قابل تبیین نیست. در اروپای غربی مجدداً ایتالیا را می‌توان یک مثال سنتی دانست.^۲ همچنین در اتریش بیش از آنچه که

←Ordnungen, in R. M. Lepsius (ed.), *Interessen, Ideen Und Institutionen*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990. PP. 63-84.

1. R. Katz and P. Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party", *Party Politics* 1, 1995, PP. 5-28.

2. M. Cotta, The Rise and Fall of the Centrality of the Italian Parliament: Transformations of the Executive - Legislative Subsystem After the Second World War, in G. W. Copeland and S.C. Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, New York: Michigan University Press, 1994, PP. 59-84.

ساختار نهادی این امکان را برای احزاب مخالف پارلمانی فراهم آورد، روابط بین‌حزبی برقرار است.^۱ از نظر بسیاری، حتی میزان بالای اجماع یا به‌طور دقیق‌تر، فقدان آشکار تعارض و جدال بی‌وقفه، در نظام وست‌مینستری بریتانیا جالب توجه‌تر است. به نظر دنیس فون میشلن و ریچارد راس، میزان توافق آرا در تصویب قوانین در مجلس نمایندگان، سهم مهمی در این امر داشته است.^۲ این موضوع بیانگر آن است که نقش سازنده حزب مخالف پارلمانی در بریتانیا، نسبت به بسیاری از کشورهای اروپایی، به‌طور چشمگیری کمتر و محدودتر است که این امر علاوه بر اینکه نشان‌دهنده انتخاب نهادی در بریتانیاست، بیانگر بنیان‌های فرهنگی عمیق‌تر سیاست در این کشور است. به جز بعضی استثناهای احتمالی، عرف ریشه‌دار و رایج در میان احزاب مخالف [بریتانیا]، این است که «بهتر است طناب‌هایی در اختیار دولت قرار دهیم که خود را با آن دار بزند»^۳ تا اینکه لیاقت خود را برای به‌دست گرفتن قدرت ثابت کنیم و تلاش کنیم اعتماد رأی‌دهندگان را با کمک به دولت برای حکومت کردن به‌دست بیاوریم.

1. W. C. Muller, *Executive-Legislative Relations in Austria: 1945-1992*, *Legislative Studies Quarterly* 18, 1993, PP. 467-494.

۲. در طول چهار دهه اول پس از جنگ جهانی دوم، سه‌چهارم لوایح به اتفاق آرا به تصویب رسید؛ رک.:

D. Van Mechelen and R. Rose, *Patterns of Parliamentary Legislation*, Aldershot: Gower, 1986, PP. 59-60.

3. A. Birch, *The British System of Government*, London: Harper Collins, 8th edn, 1991, P. 131.

کمیسیون‌های پارلمانی در دمکراسی‌های اروپایی*

کاره استروم**

کمیسیون‌های پارلمانی عرصه مهمی برای شور و مذاکره تقنینی محسوب می‌شوند.^۱ ودرو ویلسون در تحقیقی کلاسیک و مهم که اغلب به آن ارجاع داده می‌شود، حکومت کنگره‌ای را با حکومت کمیسینی برابر دانسته است.^۲ البته مقصود ویلسون مشخصاً نهادهای فدرال ایالات متحده آمریکا بود، نظامی که او آن را به‌خوبی می‌شناخت. محققان علوم سیاسی، حکومت ریاستی به سبک آمریکایی را نظامی می‌دانند که قدرت قوای تقنینی و کمیسیون‌های قانونگذاری را افزایش داده است. با این حال، قدرت کمیسیون‌های قانونگذاری به‌هیچ‌وجه، به حکومت‌های ریاستی محدود نمی‌شود. همان‌طور که لاندی متذکر می‌شود: «همه پارلمان‌ها وظایف‌شان را کم‌وبیش از طریق کمیسیون‌ها انجام می‌دهند».^۳ هرچند در پارلمان‌هایی که بیشتر محل بحث و گفت‌وگو و تبادل نظرند،^۴ کمیسیون‌های قانونگذاری مرکز ثقل فعالیت‌های قانونگذارانه محسوب

* این متن، ترجمه اثری است با مشخصات ذیل:

Kaare Strøm, "Parliamentary Committees in European Democracies", in Lawrence D. Longley and Roger H. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, London: Frank Cass, 1998, PP. 21-59.

** استاد دانشکده علوم سیاسی دانشگاه کالیفرنیا.

1. Results of This Research Have Previously Been Published in I. Mattson and K. Strøm, "Parliamentary Committees", in H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's Press, 1995, PP. 249-307.
2. Results of This Research Have Previously Been Published in I. Mattson and K. Strøm, "Parliamentary Committees", in H. Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York: St. Martin's Press, 1995, PP. 249-307.
3. W. Wilson, *Congressional Government*, Boston, MA: Houghton Mifflin, 1885.
4. P. Laundy, *Parliaments in the Modern World*, Aldershot: Gower, 1989, P. 96.
5. Arena Parliaments

نمی‌شوند، باین حال کمیسیون‌ها به‌طور کلی بخشی مهم از فرایندی هستند که قوای تقنینی امور خود را از آن طریق انجام می‌دهند. در برخی نظام‌های پارلمانی - و نه همه آنها - جلسات کمیسیون، محافل مهمی از حیث قانونگذاری به‌شمار می‌آیند. بنابراین فهم فضای کار نمایندگان مجلس بدون تأمل درباره کمیسیون‌هایی که ایشان در آنها مشغول انجام وظیفه هستند، کامل به‌نظر نمی‌رسد.

این واقعیت زمانی به رسمیت شناخته شد که متون پرباری در این خصوص به‌وجود آمد که در آن کمیسیون‌های پارلمانی هدف و محور مطالعات آکادمیک قرار گرفت. یک دسته از پرسش‌ها بر ساختار این کمیسیون‌ها متمرکز شد. کمیسیون‌های پارلمانی چگونه سازمان‌دهی می‌شوند و چرا آنها بدین‌گونه شکل یافته‌اند؟ طیف دوم پرسش‌ها، مرحله‌ای از فرایند قانونگذاری را مطالعه می‌کند که کمیسیون‌های پارلمانی در آن مشارکت دارند. کمیسیون‌های پارلمانی، کی و کجا وارد مراحل قانونگذاری می‌شوند و دلایل و نتایج رویه‌های قانونگذاری متفاوت چیست؟ آخرین مسائلی که در میان محققان مطالعات قانونگذاری بیشترین میزان علاقه‌مندی را به‌سوی خود جلب کرده است، مسائل ناظر بر اختیارات کمیسیون‌های پارلمانی است. کمیسیون‌های قانونگذاری تا چه حد، برنامه کاری پارلمان و از این طریق پیامدهایی که حاصل کار نمایندگان مردم است را تحت کنترل دارند؟ چرا به کمیسیون‌ها این میزان اختیاراتی را که اکنون واجد آن هستند داده شده است؟ ضعیف یا قوی بودن کمیسیون‌های قانونگذاری چه آثار و عواقبی دارد؟

این مقاله نقش کمیسیون‌های پارلمانی را در مجالس کشورهای اروپایی، از مجموع زوایای ذکر شده، از رهگذر بررسی ساختار، رویه‌ها و اختیاراتی که دارند بررسی می‌کند. هدف، درک وسیع‌تری از نقش کمیسیون‌ها در فرایند قانونگذاری است. گرچه در فرایند بررسی این موضوعات کمیسیون‌ها از منظری وسیع‌تر بررسی می‌شوند. باین‌همه، تمرکز اصلی روی کمیسیون‌هایی خواهد بود که کارکرد اصلی‌شان قانونگذاری است تا کارکردهای دیگر. این تحلیل‌ها بر تأثیر کمیسیون‌های پارلمانی یا به‌طور مشخص‌تر بر روش‌هایی تکیه می‌کند که آن روش‌ها کارآمدی قانونگذاری را تضعیف یا تقویت می‌کند.

بخش بعدی، متون ناظر بر سازمان قانونگذاری و نقشی را که کمیسیون‌های پارلمانی در آن ایفا می‌کنند بررسی می‌کند. در این بخش نشان داده می‌شود که چگونه ادبیات به سرعت رو به رشد این حوزه، سه دیدگاه کاملاً مجزا - هرچند مکمل - را درباره کمیسیون‌های پارلمانی به وجود آورده است. پس از طرح این دیدگاه‌های نظری، مسیر بحث به سوی توصیف ساختار کمیسیون‌های قانونگذاری در پارلمان‌های اروپایی تغییر جهت می‌یابد. در دو بخش بعدی به ترتیب رویه‌ها و اختیارات این کمیسیون‌ها بررسی و مطالعه می‌شود. سپس برخی پیشنهادها مبنی بر اینکه چگونه می‌توان روابط میان ساختار، رویه‌ها و قدرت کمیسیون را مطالعه و بررسی کرد ارائه می‌شود.

۱ کمیسیون‌ها و سازمان قانونگذاری

کمیسیون‌های پارلمانی متشکل از گروه‌های فرعی از نمایندگان پارلمان هستند که غالباً وظایف سازمانی خاصی به آنها محول شده است. رأی اکثریت مانند دیگر جلسات و مجامع قانونگذاری در کمیسیون‌ها، البته با حفظ حقوق اقلیت، ملاک است.^۱ از این رو و نیز از بسیاری جهات دیگر، کمیسیون‌ها پارلمانی با ابعاد کوچک‌تر هستند.^۲ کمیسیون‌ها در حوزه‌های مسئولیت‌شان، اغلب دارای اختیارات تصمیم‌گیری هستند که مورد بحث و بررسی واقع می‌شود چرا که آنها اصل تصمیم‌گیری در پارلمان‌ها - یعنی قاعده «یک نفر، یک رأی»^۳ - را به‌طور چشمگیری دستخوش تغییر کرده‌اند.

در بسیاری از پارلمان‌های مدرن، نمایندگان مجلس با فرض برابری آنها انتخاب می‌شوند. به این معنا که همه نمایندگان فارغ از واقعیت‌هایی که در پیشینه و سابقه آنها مندرج است (مانند بالا بودن آرای اخذ شده در هنگام رأی‌گیری)، همان حقوق و امتیازات سایر اعضا را دارند. با محدود استثنائاتی، قواعد رأی‌گیری در قوای مقننه مبتنی بر برابری‌گرایی^۴ و عدم تفاوت^۵ است و رأی هر نماینده مانند رأی نماینده دیگر

1. Döring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*.

2. G. B. Galloway, *Congress at the Crossroads*, New York: Crowell, 1946.

3. One Person, One Vote

4. Egalitarian

5. Undifferentiated

محاسبه می‌شود. اصول برابری خواهانه یاد شده، که اغلب به موجب قانون اساسی تحکیم و تثبیت می‌شود، معمولاً از صرف عمل نهایی رأی دادن فراتر می‌رود. اصولاً قوای تقنینی، سازمان‌هایی مبتنی بر برابری و تشریک مساعی^۱ هستند تا سازمان‌های مبتنی بر سلسله‌مراتب و طبقاتی^۲. پارلمان‌ها به سازمان‌های اداری یا نیروهای نظامی که براساس آن برخی افراد حق دستور دادن به دیگران را دارند، شباهتی ندارند.

۲ گروه‌های ممتاز

باین همه، هرکس با اندکی اطلاعات درباره قوای قانونگذاری در عالم واقع، تصدیق می‌کند که در عمل انواع و اقسام تفاوت‌ها در میان نمایندگان وجود دارد. این تفاوت‌ها، به‌طور کلی به دو شکل است: سلسله‌مراتبی (تمایز عمودی)، تخصصی^۳ (تمایز کارکردی یا افقی). این اشکال تمایز به‌ندرت در قانون اساسی مندرج است اما می‌توان آنها را در اشکال قاعده‌مند و با جزئیات بسیار پیچیده یافت. می‌توان آنها را به‌عنوان اشکال مختلف سازمان قانونگذاری^۴ تصور کرد. از نظر کریبل، سازمان قانونگذاری عبارت است از «تخصیص منابع و امکانات و نیز واگذاری حقوق پارلمانی به فرد فرد نمایندگان یا گروه‌هایی متشکل از آنها»^۵. سازمان قانونگذاری مجموعه‌ای از گروه‌های ممتاز، زیرگروه‌هایی متشکل از نمایندگان و آیین و تشریفات را مقرر می‌کند که اختیارات این زیرگروه‌ها را در رابطه با کارکردهای قوای مقننه تعیین می‌کنند.

پیش‌تر گفته شد که نمایندگان به‌طور کلی، با این طرز تلقی که آنها برابر و یکسان و دارای حق رأی همسان هستند، انتخاب می‌شوند. هر قاعده سازمانی که از این برابری یا عدم تفاوت تخطی کند، درحقیقت یک یا چند گروه ممتاز تعیین کرده است. اما میزان و اهمیت این امتیازات بسیار متفاوت است. اجازه دهید در ابتدا بارزترین اشکال

1. Collegial

2. Hierarchical

3. Specialisation

4. Legislative Organisation

5. K. Krehbiel, *Information and Legislative Organization*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1991, P. 2.

گروه‌های ممتازه را که عبارت‌اند از دیکتاتورها^۱، گروه‌های تصمیم‌ساز^۲ و گروه‌های وتوکننده^۳، مورد بررسی قرار دهیم. انواع ضعیف‌تر و پیچیده‌تر گروه ممتازه را می‌توان از این انواع اصلی‌تر استنباط کرد.

گروه‌های دیکتاتور، آنهایی هستند که می‌توانند به‌طور یک‌جانبه اراده خود را بر قوه مقننه تحمیل کنند. آنها می‌توانند خط‌مشی قوه مقننه را با اراده خود تعیین کنند و نیز می‌توانند مانع هرگونه تغییری در وضع موجود^۴ شوند. به عبارت دیگر، خواست آنها شرط لازم و کافی برای اتخاذ یک تصمیم تقنینی است. گروه‌های تصمیم‌ساز، گروه‌هایی هستند که حق رأی یا صلاحیت انجام عمل تقنینی را دارند اما ضرورتاً نمی‌توانند مانع فعالیت مؤثر گروه‌هایی شوند که آنها را نمی‌پسندند. بنابراین خواست آنها برای اتخاذ یک تصمیم تقنینی کافی است ولی لازم نیست. در نهایت گروه‌های وتوکننده، می‌توانند جلو تصمیماتی را بگیرند که با آن موافق نیستند ولی از قدرت تحمیل اولویت‌های خود بی‌بهره‌اند. در قوای قانونگذاری مانند بسیاری از نظام‌های اجتماعی، احتمالاً گروه‌های وتوکننده متداول‌ترین نوع گروه‌های ممتازه‌اند.

کمیسیون‌های قانونگذاری نوعاً در زمره مهم‌ترین گروه‌های ممتازه در پارلمان‌های مدرن‌اند.^۵ اما مانند بسیاری از گروه‌های ممتازه در پارلمان‌ها، قدرت کمیسیون‌ها کمتر از گروه‌های دیکتاتور، تصمیم‌ساز، یا وتوکننده است. به‌عنوان مثال، حتی با وجود رویه عدم تمرکز کنگره ایالات متحده آمریکا، کمیسیون‌های دائمی؟ با رأی اکثریت قاطع در صحن علنی می‌تواند ابطال شود اما با توجه به اختیاراتی که به کمیسیون‌ها و گروه‌های ممتازه مشابه واگذار شده، چنین کاری پرهزینه، خطرناک و نامطمئن است.

۳ چرا کمیسیون‌ها؟

در قوانین اساسی به‌ندرت حکمی درباره کمیسیون‌های قانونگذاری مقرر شده است،

1. Dictators

2. Decisive Groups

3. Veto Group

4. *Status Quo*

5. K. Strøm, "Parliamentary Government and Legislative Organization", in Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, pp. 51-82.

باین حال آنها تقریباً همواره در پارلمان وجود داشته‌اند. برای فهم عقلانیتی که در پس نظام کار کمیسیون‌های قانونگذاری وجود دارد، باید قوه مقننه و علائق اعضای آن را بررسی کنیم. همان‌طور که قبلاً گفته شد، سازمان قانونگذاری واجد دو نوع تمایز است: تمایز سلسله‌مراتبی و تمایز تخصصی. بسیاری از کمیسیون‌های قانونگذاری اولاً، و بالذات ابزارهایی برای تخصصی کردن اعمال قوه مقننه‌اند. درباره دیگر کارکردهایی که به این کمیسیون محول می‌شود میان محققان توافق نظر وجود ندارد. در آثاری که به‌تازگی از سوی نونهادگرایان^۱ درباره قوای قانونگذاری ارائه شده است بر این کارکردها تأکید شده است: ۱. به‌صرفه بودن عملکرد کمیسیون‌ها،^۲ ۲. عواید حاصل از تبادل حق رأی (در کمیسیون‌ها)،^۳ ۳. کسب اطلاعات و^۴ ۴. هماهنگی حزبی. که هریک از این کارکردها را به‌ترتیب بررسی می‌کنیم.

۳-۱ به‌صرفه بودن عملکرد [کمیسیون‌ها]

تقسیم کاری که در کمیسیون‌ها انجام می‌شود، از دو طریق موجب کارآمدی تقنینی می‌شود: یکی اینکه هرچه تعداد کمیسیون‌های قانونگذاری بیشتر باشد به همان اندازه قوای قانونگذاری راه‌ها و روزنه‌های بیشتری برای بحث و تبادل نظر در طول فرایند قانونگذاری در اختیار خواهند داشت. با فرض کمبود وقت، افزایش تعداد کمیسیون‌ها، به‌طور کلی فعالیت‌های تقنینی را تسهیل می‌کند. این نکته به‌ویژه در مورد آن مرحله از فرایند قانونگذاری که در کمیسیون رخ می‌دهد بیشتر صادق است تا مراحل که به صحن علنی مجلس مربوط است. دوم آنکه با فرض وجود سایر شرایط، افزایش تعداد کمیسیون‌ها و تقویت نقش آنها در فرایند قانونگذاری، موجب ارتقای کیفیت بالقوه برون‌دادهای قوه مقننه می‌شود. کارآمدی دیگر، از منافع احتمالی حاصل از تخصصی شدن نشئت می‌گیرد، به‌ویژه وقتی که کمیسیون‌های دائمی واجد صلاحیت مشخص و اعضای ثابت باشند. در مقایسه با برنامه کاری قوه مقننه به‌طور کلی نمایندگان مجلس در چنین

1. Neo-institutional
 2. Economies of Operation
 3. Information Acquisition
 4. Partisan Co-ordination

کمیسیون‌هایی از آشنایی با ماهیت و تشریفات موضوعاتی که در کمیسیون‌های مربوطه با آن مواجه می‌شوند بهره می‌گیرند. مطالعات و بررسی‌های این کمیسیون‌ها بر به‌صرفه بودن عملکرد آنها در رابطه با وظیفه قانونگذاری و سایر وظایفشان تأکید می‌کنند. به‌عنوان نمونه، مزی بر به‌صرفه بودن کار کمیسیون‌ها به‌عنوان مشوقی برای تقسیم کار داخلی مجالس قانونگذاری تأکید می‌کند.^۱ می‌توان گفت که هرچه قوه مقننه بزرگ‌تر و تعداد کمیسیون‌های آن بیشتر باشد، کارآمدی این کارکرد (به‌صرفه بودن) هم بیشتر است.

با صرفه بودن کمیسیون‌ها، جزء کارکردهای مهم و انکارناپذیر آنهاست. در چارچوب این فهم کلی از کارکرد مذکور، محققان کمیسیون‌های پارلمانی دیدگاه‌های گوناگونی را درباره سایر کارکردها مطرح می‌کنند که برخی از آنها دیدگاه‌های رقیب‌اند و بعضی دیدگاه‌های مکمل. سه دیدگاه از حیث دیدگاه‌هایی که در اینجا بحث و بررسی می‌شوند عبارت‌اند از: عواید حاصل از تبادل حق رأی، کسب اطلاعات و هماهنگی حزبی.

۲-۳ عواید حاصل از تبادل حق رأی

تحلیل‌های نونهادگرایان متقدم از نهادهای قانونگذاری که در ابتدا تقریباً فقط بر کنگره آمریکا تمرکز داشت، برای کمیسیون‌های تقنینی جایگاهی پراهمیت قائل بودند. این متون که در اواخر دهه ۱۹۷۰ به‌وجود آمد، تلاشی بود برای دستیابی به‌نوعی آگاهی که ثبات‌گزینه‌های سیاستگذاری را در قوای مقننه توضیح می‌دهد. این ثبات در گزینش سیاست‌ها با آثار «بحران مخرب»^۲ در متون انتخاب اجتماعی^۳ در تقابل است، متونی که در آن توصیه می‌شد اکثریت قوای تقنینی بایستی در بالاترین حد ممکن متغیر و چرخشی باشد.^۴ نونهادگرایان ساختارهایی نظیر کمیسیون‌های قانونگذاری را به‌مثابه موانعی مهم در بروز چنین بحران‌هایی می‌دانستند و در پی تبیین این مسئله بودند که چرا نمایندگان مجلس باید ایجاد چنین موانعی را به‌عنوان یک گزینه انتخاب کنند.

1. M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, NC: Duke University Press, 1979.

2. Chaos Result

3. Social Choice

4. For Example, R. D. McKelvey, "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory*, Vol. 16, 1976, PP. 472-482.

نونهادگرایان متقدم، نمایندگان پارلمان را کسانی می‌دانستند که در یک انتخاب دسته‌جمعی مشارکت دارند که این خود متضمن آن است که هم از یک طرف به‌طور اجتناب‌ناپذیری درگیر برخی اختلافات در خصوص برون‌داد^۱ پارلمان باشند و هم از طرف دیگر به کسب امتیازاتی امیدوار باشند که از خلال این اختلافات به‌وجود می‌آید.^۲ توان بالقوه کسب امتیاز از خلال مبادلات سیاسی، از این واقعیت که نمایندگان می‌توانند اهداف برنامه‌ای متفاوتی داشته باشند ناشی می‌شود. یکی از دلایل این امر می‌تواند متفاوت بودن حوزه‌های انتخابیه آنها باشد. به‌عنوان مثال نمایندگان مناطق روستایی بیشتر به دنبال جلب توجه به مزارع و باغات هستند و نمایندگان مناطق شهری به حمل‌ونقل شهری بیشتر اهمیت می‌دهند. حتی اگر نمایندگان به دلایل کاملاً موجهی که خود بدان معتقدند نخواهند مطابق اصل پیش‌گفته رفتار کنند، به‌سبب رقابت‌های انتخاباتی مجبور به رعایت چنین اصلی‌اند.^۳

چنین اختلافی در محتوای سیاست‌ها، به‌ویژه در نظام‌های تک‌نماینده یا در جوامع بسیار متنوع، می‌تواند نمایندگان را تشویق کند که به تبادل دسته‌جمعی و ناکارآمد حق رأی^۴ خود بپردازند، مانند «تخصیص منافع و امکانات به حوزه انتخابیه خاصی در قبال اخذ رأی آنان»^۵ به‌عنوان مثال، ممکن است نمایندگان مناطق روستایی در عوض کسب حمایت برای مناطق روستایی به نفع حمل‌ونقل عمومی مناطق شهری رأی دهند و برعکس. از نظر نونهادگرایان، عقلانیتی که در تشکیل کمیسیون‌های قانونگذاری و سایر ساختارهای تقنینی وجود دارد همین تبادل حق رأی نمایندگان است. کمیسیون‌ها، اعضای خود را قادر می‌سازند که تعهدات معتبری ایجاد کنند زیرا آنها در حوزه‌های سیاستگذاری مشخص حق انحصاری دارند. اعضای کمیسیون کشاورزی می‌توانند در حوزه

1. Out put

2. See K. A. Shepsle and B. R. Weingast, "Positive Theories of Congressional Institutions", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 2, 1994, PP. 148-79; and Krehbiel, *Information and Legislative Organization*.

3. See D. R. Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

4. Log-rolling deals

5. Pork-Barrel

6. See D. P. Baron, "Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs, and Procedural Control", *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 1, 1991, PP. 57-90.

پشتیبانی از کشاورزی سیاستگذاری کنند و اعضای کمیسیون حمل و نقل این صلاحیت را دارند که در خصوص برنامه‌های حوزه حمل و نقل تصمیم‌گیری کنند. برای اینکه کمیسیون‌ها موفق به انجام این کارکرد شوند باید چند شرط لحاظ شود: کمیسیون‌ها باید از برخی امتیازات نهادی در حوزه صلاحیت‌شان بهره‌مند شوند (مانند صلاحیت ارائه طرح و پیشنهاد)، قواعد سختگیرانه اصلاح لوایح در حد محدود، کارکردهای نظارتی مؤثر و مانند آن. علاوه بر این، نمایندگان غیرعضو باید برای نمایندگان عضو کمیسیون ارجحیت قائل شوند، که این مسئله در هنگام رأی دادن در صحن علنی نشان داده می‌شود و در نهایت اینکه اعضای کمیسیون باید از این امکان برخوردار باشند که عضویت خود را در کمیسیون‌هایی حفظ کنند که صلاحیت آنها برایشان مهم است.^۱

این شروط از دیدگاهی تبعیت می‌کند که معتقد است کمیسیون‌ها باید از استقلال بیشتری برخوردار باشند و از امتیازات سیاستگذاری زیادتری بهره‌مند شوند. سیاستگذاری باید غیرمتمرکز باشد و با قواعد سختگیرانه‌ای کنترل شود. اعضای کمیسیون باید متشکل از کسانی باشد که خود از متقاضیان اصلی منافع حاصل از فعالیت کمیسیون باشند؛ مثلاً کمیسیون دفاعی باید متشکل از کسانی باشد که روحیه جنگاوری دارند، کمیسیون رفاه اجتماعی با توجه به منافع رفاهی آن باید متشکل از نمایندگانی باشد که به صرف هزینه‌ها در این امور تمایل دارند. همچنین کمیسیون کشاورزی باید متشکل از کسانی باشد که سخاوت بیشتری در خصوص حمایت از بخش کشاورزی از خود نشان می‌دهند و نظایر آن. طبیعی است در چنین حالتی، قوای قانونگذاری از آن میزان که هر عضو عادی مجلس ترجیح می‌دهد، اهتمام بیشتری بر هر حوزه سیاستگذاری خواهد داشت.

۳-۳ کارکرد کسب اطلاعات

دیدگاه توزیعی^۲ [تقسیم کار در کمیسیون‌ها] از سوی محققانی که بر نقش مهم عدم قطعیت اطلاعات در سیاستگذاری تأکید می‌کنند مورد چالش قرار گرفته است.^۳ آنها

1. See K. A. Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1978; and Shepsle and Weingast, "Positive Theories of Congressional Institutions".

2. Distributive Perspective

3. T. Gilligan and K. Krehbiel, "Asymmetric Information and Legislative Rules With a→

یادآور می‌شوند که اکثریت پارلمانی به‌طور معمول اختیارات کمیسیون‌ها و قواعد رأی دادن در آن را تعیین می‌کنند و نیز وظایف کمیسیون را به تصویب می‌رسانند. اگر این اختیارات و وظایف به‌طور نظام‌مند سد راه اراده اکثریت باشد، نمایندگان منطقی‌اً آن را به‌عنوان یک گزینه انتخاب نمی‌کنند. منطقی نیست که اکثریت پارلمان کمیسیونی را تحمل کند که از نظر ایشان تنها تولیدکننده قوانینی است که بودجه را هدر می‌دهد و اکثریت پارلمان با آن مخالف است.

فرضیه ناظر بر کارکرد جمع‌آوری اطلاعات از سوی کمیسیون، بر محدودیت‌هایی تأکید می‌کند که در رابطه میان تصمیمات پارلمانی و نتایج حاصل از سیاست‌ها آثار سوء به‌جای می‌گذارد. همان‌طور که حتی دانشجویان معمولی مطالعات قانونگذاری می‌دانند، چه‌بسا بسیاری از قوانین که با نیت خوب و خیر تهیه شده سرانجام به نتایج غیرقابل پیش‌بینی یا ناخواسته‌ای ختم شده است. با این حال، نمایندگان مجلس می‌توانند برخی از این آثار نامطلوب را با تخصصی کردن حوزه‌های سیاستگذاری کاهش دهند. اعضای کمیسیون‌ها می‌توانند با تخصصی کردن سیاست‌ها و تحمل کمی زحمت، از آثار و پیامدهای قانون مربوطه کسب اطلاع کنند. بهترین راه‌حل برای قوای مقننه این است که اعضای خود را تشویق کنند تا زحمت کسب اطلاعات تخصصی آن حوزه سیاستگذاری را بر خود هموار سازند. این امر، حق تقدم کمیسیون‌ها در موضوعاتی مانند برخورداری از امتیازات ویژه و قواعد سختگیرانه را توجیه می‌کند.

دیدگاهی که بر کارکرد کسب اطلاعات از طریق کمیسیون تأکید می‌کند به این نکته اشاره دارد که اعضای کمیسیون آن دسته از وظایف کمیسیون را برعهده گیرند که به‌سبب برخورداری از آموزش‌های حرفه‌ای یا تجربیات قبلی به آنها اجازه می‌دهد با هزینه اندکی در آن حوزه صاحب تخصص شوند (مثلاً کسانی که به حرفه پزشکی اشتغال دارند در کمیسیون بهداشت و حقوق‌دانان در کمیسیون قضایی عضو شوند). این قبیل اعضای کمیسیون هم گاهی می‌توانند از برخوردار شونده‌گان اصلی^۱ [منافع کمیسیون] باشند اما این عامل دلیل انتخاب شدنشان نیست. برعکس، وقتی که

← "Heterogeneous Committee", *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 2, 1989, PP. 459-490; and Krehbiel, *Information and Legislative Organization*.

1. High Demanders

اولویت‌های سیاستگذاری اعضای کمیسیون با یکدیگر تجانس کمتری داشته باشند در این صورت اعضای خارج از کمیسیون می‌توانند اعتماد بیشتری به آنها داشته باشند. اگر اعضای رادیکال و محافظه‌کار کمیسیون با یکدیگر به توافق برسند، در این صورت، نمایندگان صحن علنی با آسودگی خاطر می‌توانند پیشنهادهای کمیسیون را قبول کنند. به‌طور خلاصه، کمیسیون متشکل از متخصصانی با ترجیحات و اولویت‌های نامتجانس خواهد بود که تخصص خود را به‌طور طبیعی به‌دست آورده‌اند، بدون گرایش به سمت‌عضایی که یا از یک‌طرف از برخوردارشوندگان اصلی کارکرد کمیسیون‌اند یا از طرف دیگر نسبت به کارکرد آن بی‌اعتنایند.

۳-۴ هماهنگی حزبی

از نظر نسل سوم و آخر اردوگاه نونهادگرایان، کمیسیون‌های قانونگذاری (به‌ویژه آنها که در مجلس نمایندگان ایالات متحده‌اند) به‌مثابه ابزارهایی برای هماهنگی حزبی به‌شمار می‌آیند که در اختیار حزبی قرار دارند که اکثریت پارلمان را در دست دارد.^۱ متونی که در مورد کمیسیون‌های قانونگذاری وجود دارد غالباً اهمیت آنها را به آن دسته از احزاب سیاسی مرتبط دانسته است که دارای نظم شدیدتری هستند. شاو پس از بررسی قدرت احزاب و کمیسیون‌های قانونگذاری در میان قوای قانونگذاری هشت کشور به این نتیجه رسید که نسبت میان قدرت حزب و قدرت کمیسیون نسبتی معکوس است. «هنگامی که کمیسیون‌ها قوی هستند، می‌توان شاهد پایین‌ترین حد کنترل حزبی بر کمیسیون بود»^۲. به‌ویژه رژیم‌های ریاستی در چنین کمیسیون‌های قدرتمندی وجود دارد هرچند این قبیل کمیسیون‌ها در آن دسته از نظام‌های پارلمانی نیز دیده می‌شود که در آن فقط یک حزب سیاسی پارلمان را تحت سلطه درنیاورده باشد.

با این حال کوکس و مک کوبینز، این رابطه غیررسمی میان کمیسیون و حزب را زیر سؤال برده و استدلال کرده‌اند قدرت کمیسیون‌ها ادامه قدرت حزبی است. احزاب برای

1. See G. W. Cox and M. D. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, CA: University of California Press, 1993.

2. M. Shaw, "Conclusions", in J. D. Lees and M. Shaw (eds.), *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Oxford: Martin Robertson, 1979, P. 394.

حل «مسائل دشوار جمعی و عمومی» مختلفی که نمایندگان با آن روبه‌رو می‌شوند در عرصه حاضر می‌شوند و کمیسیون‌ها ادامه قدرت احزابی هستند که به آن وابسته‌اند. آن دو به تقلید از مایو، بر جنبه انگیزشی انتخاب مجدد نماینده مجلس تأکید می‌کنند. از آنجا که رأی‌دهندگان بر عنوان حزب تکیه می‌کنند، از یک سو نمایندگان می‌توانند از شهرتی بهره‌مند شوند که احزاب متبوعشان برای آنها به ارمغان می‌آورد. و از سوی دیگر هم‌زمان هر نماینده‌ای به منظور فراهم کردن چشم‌انداز سیاسی بهتر برای خود، در صدد سوق دادن برنامه‌های حزب به سوی منافع محلی و خدماتی است که از نظر رأی‌دهندگان حوزه انتخابیه ارزشمند تلقی می‌شود. به این ترتیب، هنگامی که همه نمایندگان مجلس مبادرت به چنین رفتاری کنند نوعی تناقض در این فعالیت دسته‌جمعی به وجود می‌آید که طی آن، جلب منفعت شخصی از سوی هر نماینده به منظور تأمین آینده سیاسی خود، موجب صدمه به عنوان و هویت حزب می‌شود. نمایندگان برای حل چنین معضلی، صلاحیت و اقتداری به رهبر حزب اعطا می‌کنند که به موجب آن، این اختیار به وی داده می‌شود که نظمی را بر اعضا به نفع حزب، حاکم کند (اعضا را «با سیاست‌های حزب هماهنگ سازد»^۱). کوکس و مک کوبینز کمیسیون‌های قانونگذاری را به مثابه ابزاری در دست حزب اکثریت و به‌ویژه رهبر آن می‌دانند. بنابراین آنها این مفهوم رایج را که احزاب ضعیف، موجد کمیسیون‌های قوی‌اند و برعکس را به چالش می‌کشند.^۲

۴ دلالت‌های نظری

سه دیدگاه درباره کمیسیون‌ها وجود دارد که به ترتیب عبارت‌اند از: ۱. مجمعی از متقاضیان عمده [منافع کمیسیون]؛ ۲. ابزارهایی کارآمد برای کسب اطلاعات؛ ۳. امتداد احزاب سیاسی. این مفاهیم نظری، ملزومات عینی کاملاً متفاوتی دارند که یکی از آنها به استقلال کمیسیون مرتبط است. در دیدگاه نخست، اعضای هر کمیسیون، بی‌اعتنا به ترجیحات صحن علنی یا حزب، درباره سیاست‌هایی که در حوزه صلاحیتشان قرار دارد تصمیم‌گیری می‌کنند. در منظر دوم، کمیسیون‌ها با جمع‌آوری اطلاعات و به‌کارگیری

1. Whip-them

2. For Example, Shaw, "Conclusions"

متخصصان به کل مجلس خدمات می‌دهند و در نهایت از نظر دیدگاهی که کمیسیون را به‌عنوان هماهنگ‌کننده‌های حزبی می‌داند، اعضای کمیسیون جملگی کارگزار و ابزار حزب متبوع‌شان محسوب می‌شوند. هنگامی که رهبران حزب درباره انتصاب‌ها تصمیم می‌گیرند، حزب ترکیب کمیسیون را تحت نظارت و کنترل خود می‌گیرد.

هرچند این دیدگاه‌ها از یکدیگر متمایزند، اما از یک جهت مشترک‌اند و آن نهادی بودن هر سه دیدگاه پیش‌گفته است. سازمان قانونگذاری امری مهم است. فرض بر این است که ساختار نهادی، رویه‌ها، قواعد و مقررات در توزیع قدرت قانونگذاری مؤثرند و بدین ترتیب بر سیاستگذاری تأثیر می‌گذارند. هر سه دیدگاه متفاوت، همچنین در فردگرایی روش‌شناسانه^۱ و فرض رفتار عقلایی مشترک‌اند. علاوه بر این، هریک از دیدگاه‌ها مبتنی بر اطلاعات اولیه و مطالعات بیشتر استقرایی^۲ است که بخش عمده آن مربوط به ایالات متحده آمریکا است. این سؤال معقولی است که بپرسیم تا چه میزان این نظریه‌ها برای دیگر پارلمان‌ها اعمال شدنی است. از آنجاکه این مدل‌ها نمی‌تواند از نظر تحلیلی تعمیم داده شود و نیز نمی‌توان آنها را از حیث تجربی آزمایش کرد، بنابراین رهیافتی که من برای مطالعه کمیسیون‌های پارلمانی اروپایی برگزیده‌ام رهیافت نونهادگرایان است.

۵ داده‌ها

هدف من از توجه به مطالعه عینی ساختارها، رویه‌ها و اختیارات کمیسیون‌های پارلمانی اروپای غربی، اساساً نقد و بررسی توصیفی و تطبیقی آنهاست. مبانی اندیشه نونهادگرایان، بحث از کمیسیون‌ها را به‌ترتیبی که در ادامه خواهد آمد دنبال می‌کند. داده‌های این تحقیق تنها به آن دسته از کمیسیون‌هاست که به دنبال اجرای وظایفی هستند که قانون اساسی به آنها محول کرده است (مانند، قانونگذاری، امور ناظر بر بودجه یا نظارت بر دولت) و بر آن دسته از کمیسیون‌هایی متمرکز شده‌اند که کارکردهای تقنینی دارند. در اینجا کمیسیون‌هایی که به‌منظور رتق و فتق امور اداری پارلمان یا سازمان‌دهی کار جلسه پارلمان یا انجام سایر وظایفی که در حوزه مدیریت

1. Methodological Individualism

2. Inductive

مجلس قرار دارد (مانند امور کتابخانه مجلس) تأسیس شده‌اند از دایره بحث خارج است. همچنین این تحقیق، کمیسیون‌های فراپارلمانی را که نمایندگان مجلس عضو آن هستند و نیز آنهایی که از طرف مجلس تفویض صلاحیت شده‌اند (مانند کمیسیون اتحادیه اروپا^۱ یا اتحادیه تجارت آزاد اروپا^۲) را دربر نمی‌گیرد.

منبع اصلی داده‌های این مقاله، پروژه تحقیقاتی است که زیر نظر هربرت دورینگ انجام شده است: این داده‌ها را متخصصان هر کشور از طریق پرسش‌نامه و راه‌های دیگری نظیر آن، جمع‌آوری کرده‌اند. منبع اصلی جدول‌ها نیز پرسش‌نامه‌هایی بوده که در پاییز سال ۱۹۹۴ برای متخصصان هر کشور فرستاده شده است. اطلاعات هر پارلمان به اول ژانویه ۱۹۹۰ مربوط است، مگر در مواردی که تصریح شده است. این پروژه مطالعاتی، مهم‌ترین کشورهای اروپای غربی را دربرمی‌گیرد که عبارت‌اند از: اتریش، بلژیک، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند، نروژ، پرتغال، اسپانیا، سوئد، سوئیس و انگلستان. اطلاعات بیشتر درباره این پروژه مطالعاتی و مشارکت‌کنندگان آن را می‌توان از طریق نظرات دورینگ به‌دست آورد.^۳

۶ ساختار کمیسیون

اگرچه معمولاً درخصوص کمیسیون‌های پارلمانی به‌گونه‌ای سخن گفته می‌شود که گویا آنها پدیده‌هایی واضح و مشخص‌اند اما در عالم واقع گونه‌های متعددی از آنها وجود دارد. کمیسیون‌ها در عملکرد، اندازه، ترکیب، میزان نهادینه شدن و سایر جوانبشان با یکدیگر تفاوت دارند. این بخش ویژگی‌های ساختاری کمیسیون‌های پارلمانی اروپای غربی را به‌این ترتیب بررسی می‌کند: ۱. انواع و مدت، ۲. تعداد، ۳. اندازه کمیسیون‌های قانونگذاری، ۴. صلاحیت و ارتباط کمیسیون‌ها با وزارتخانه‌های پارلمانی،^۷

1. EU

2. EFTA

3. Döring, Op. Cit.

4. Types and Tenure

5. Numbers

6. Size of Legislative Committees

7. Jurisdictions and Their Correspondence with Ministerial Department

۵. محدودیت‌هایی که بر عضویت‌های مضاعف وجود دارد^۱ و ۶. کمیته‌های فرعی.^۲

۱-۶ انواع و مدت

تعداد کمیسیون‌ها به اندازه تعداد اهداف گوناگونی است که برای آنها در نظر گرفته می‌شود. مهم‌ترین این اهداف عبارت‌اند از: قانونگذاری، نظارت و کنترل بودجه‌ای و اجرایی. با این حال قوای قانونگذاری، معمولاً کمیسیون‌هایی را برای وظایف درون‌سازمانی، تبادل نظر با کارگزاران یا نهادهای خارج از پارلمان نیز تأسیس می‌کنند که شامل نهادهای بین‌المللی نیز می‌شود. شاو میان اهداف کمیسیونی ذیل قائل به تفکیک است: ۱. هدف قانونگذاری، ۲. اهداف مالی، ۳. اهدافی که ناظر به تحقیق و تفحص است، ۴. نظارت بر وزارتخانه‌ها و ۵. اهداف درون‌سازمانی.^۳

طبقه‌بندی اخیر ممکن است برای ناظران غیرمتخصص قوای قانونگذاری ناآشنا به نظر برسد. بعضی از این کمیسیون‌ها در عالم واقع از اختیارات و جایگاه ویژه‌ای برخوردارند، مانند کمیسیون قواعد و مقررات در مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا، شورای پیش‌کسوتان^۴ در باندستاگ^۵ [مجلس نمایندگان] آلمان، که اگرچه به معنای فنی کلمه کمیسیون محسوب نمی‌شوند ولی همان کارکردهای مهم کمیسیون را انجام می‌دهند، همان‌طور که همین کارکرد را کمیسیون اصلی شورای ملی اتریش به عهده دارد. یکی از مثال‌های وظایف درون‌سازمانی معمولی پارلمان، کمیسیون‌هایی است که اداره کارمندان پارلمان را برعهده دارند یا کمیسیون‌هایی که به آیین رفتاری نمایندگان^۶ مربوط است.

مهم‌ترین وجوه تمایز کمیسیون‌های قانونگذاری، مدت آنان است. درحالی‌که بعضی از کمیسیون‌های پارلمانی به‌منظور تأمین اهداف بلندمدت تأسیس شده‌اند، بعضی دیگر صرفاً به‌منظور رسیدگی به یک امر مشخص و معین تأسیس و سپس ملغی می‌شوند. در

1. Restrictions on Multiple Memberships
2. Subcommittees
3. Shaw, Ibid.
4. Ältestenrat
5. Bundestag
6. Parliamentary Staff and Ethics Committees

ادبیات مطالعات قانونگذاری معمولاً کمیسیون‌های دائم^۱ از موقت^۲ متمایز شده است. کمیسیون‌های دائمی در طول یک دوره کامل قانونگذاری یا بیشتر، یا به معنای وسیع کلمه در طول دوره جلسات پارلمانی، دارای اعضا و صلاحیت مشخص و ثابت‌اند.^۳ ولی کمیسیون‌های موقت مدت زمان معینی ندارند و عموماً پس از انجام وظایف تعریف شده ملغی می‌شوند. نکته‌ای که یادآوری آن لازم به نظر می‌رسد اینکه کمیسیون‌هایی که دائمی نامیده می‌شوند مثلاً در انگلستان واجد همه شرایط ذکر شده در این مقاله نیستند. بنابراین به‌منظور پرهیز از بروز چنین خلطی، آن دسته از کمیسیون‌هایی که واجد معیارهای حداقلی (ذکر شده) برای یک دوره قانونگذاری هستند به‌عنوان کمیسیون‌های دائمی (Permanent) یاد می‌شود نه "Standing".

واضح است که این متغیرها، تعداد مهمی از انواع کمیسیون‌ها را به‌وجود می‌آورد. باین‌حال برخی از انواع کمیسیون‌ها نسبت به برخی دیگر از اهمیت بیشتری برخوردارند و قوای مقننه موجود نیز به کاهش تعداد کمیسیون‌ها گرایش دارد. شلنویچ ۱۰ نوع متفاوت از کمیسیون‌ها را شناسایی کرده است و تحلیل من نوع ساده‌ای از انواع یاد شده را به‌دست می‌دهد.^۴ این دسته‌بندی شامل چهار نوع اصلی است: الف) کمیسیون‌های موقت که باید از کمیسیون‌های دائمی تمییز داده شوند. در میان کمیسیون‌های دائمی ما می‌توانیم میان کمیسیون‌هایی که، ب) کارکردشان قانونگذاری است، ج) تخصصی هستند، و یا د) کارکردشان قانونگذاری نیست تمایز قائل شویم. کمیسیون‌های قانونگذاری مسئول تهیه قانون‌اند اما می‌توانند کارکردهای دیگری نیز داشته باشند این قبیل کمیسیون‌ها ممکن است تنوع [و تخصص] بیشتری به کارکرد قانونگذاری خود دهند. به‌عنوان مثال ممکن است کمیسیونی مسئول تدوین قوانین مدنی باشد و دیگری قانون اساسی، یا ممکن است مسئولیت تقنینی کمیسیون‌ها برحسب توزیع جغرافیایی از یکدیگر متمایز شود. این قبیل کمیسیون‌ها (توزیع جغرافیایی) برحسب محتوای

1. Permanent

2. Adhoc

۳. ممکن است کمیسیون‌ها برای مدتی بیش از دوره قانونگذاری در مجالس غیرانتخابی یا در شعبی که عضویت در

آنها به‌طور ادواری یا چرخشی صورت می‌گیرد، تداوم یابد (به‌عنوان نمونه در سنای ایالات متحده).

4. H. Schellknecht, "The System of Parliamentary Committees", *Constitutional and Parliamentary Information*, Vol. 139-140, 1984, PP. 86-158.

سیاست‌ها تخصصی نشده‌اند، برعکس کمیسیون‌های تخصصی آنهایی هستند که برحسب محتوای سیاست‌ها تقسیم‌بندی شده‌اند. قسم آخر کمیسیون‌ها، شامل آن دسته است که کارکردی غیر از کارکرد قانونگذاری دارند. بنابراین طبقه‌بندی ارائه شده، تداوم، کارکردها و تقسیم کار کمیسیون‌ها را مدنظر قرار می‌دهد. علاوه بر این، تحلیل حاضر، کمیسیون‌های مشترک پارلمان‌های دومجلسی را نیز دربرمی‌گیرد.

۲-۶ تعداد کمیسیون‌های پارلمانی

کمیسیون‌های پارلمانی از نظر عددی متنوع‌اند. گوردن اسمیت مدعی است که رابطه معکوسی میان تعداد کمیسیون‌ها و قدرت قوه مجریه وجود دارد؛ به این ترتیب که: «هرچه تعداد کمیسیون‌های کوچک، زیاد باشد، احتمال کنترل آنها از سوی دولت نسبت به کمیسیون‌های بزرگ و کم‌تعداد، کمتر است»^۱.

تئوری‌های نونهادگرایان متضمن این نکته است که تعداد کمیسیون‌ها موضوع پراهمیتی است. از لحاظ به صرفه بودن، هرچه تعداد کمیسیون‌ها افزایش یابد، تعداد لوایحی که می‌تواند به طور هم‌زمان مورد رسیدگی قرار گیرد بیشتر است. صرف‌نظر از این نکته، نونهادگرایان از زوایای گوناگونی بر این موضوع می‌نگرند. فرض اصلی در دیدگاه توزیعی این است که اعضای کمیسیون کاملاً مستقل از رهبر حزب عمل می‌کنند. برعکس، دیدگاهی که به این تئوری معتقد است که کمیسیون‌ها هماهنگ‌کننده حزبی هستند، بر کنترل کمیسیون‌ها از سوی احزاب تأکید می‌کند. اگر عقیده اسمیت و کوکس و مک کوبینز درست باشد، در این صورت می‌توان توقع داشت که هرچه تعداد کمیسیون‌های پارلمانی کم باشد در این صورت رهبران احزاب کنترل بیشتری بر آنها خواهند داشت.

جدول‌های ۱ و ۲، نشان‌دهنده انواع مختلف کمیسیون‌ها در هر یک از پارلمان‌های مورد مطالعه هستند، که بر کارکرد قانونگذاری آنها تمرکز شده است. بسیاری از پارلمان‌های اروپای غربی مبتنی بر ۱۰ تا ۲۰ کمیسیون تخصصی برای بررسی لوایح قانونی‌اند. تعداد اندکی از پارلمان‌ها (فقط در دانمارک و هلند) بیش از بیست کمیسیون

1. G. Smith, *Politics in Western Europe*, London: Heinemann, 1980. P. 167.

دائم قانونگذاری تأسیس کرده‌اند. برعکس در جهت مخالف، ایرلند و انگلستان قرار دارند که فاقد کمیسیون‌های دائمی با کارکرد قانونگذاری‌اند. مجلس نمایندگان و سنای ایرلند، فاقد کمیسیون‌های تخصصی برای تهیه قانون هستند.

مجلس عوام بریتانیا از جهات بسیاری، به‌عنوان استثنایی بر قاعده، کمیسیون‌های موقتی برای تهیه لوایح شخصی یا ارجاع لوایح به هریک از کمیسیون‌های موسوم به دائمی (نه واقعاً دائمی) تأسیس کرده است. هریک از این لوایح معمولاً به کمیسیون‌های موقتی فرستاده می‌شود که به‌منظور رسیدگی به آنها تأسیس شده‌اند. این کمیسیون‌ها را مجلس عوام و در مواقعی که مورد نیاز باشد تشکیل می‌دهند و نام‌گذاری آنها به‌سادگی به‌ترتیب ... , C, B, A صورت می‌گیرد.^۱ علاوه بر اینها کمیسیون‌های موسوم به دائمی ذیل، قوانین مربوطه را بررسی می‌کنند که عبارت‌اند از: کمیسیون عالی اسکاتلند، کمیسیون عالی ولز و کمیسیون ایرلند. این کمیسیون‌ها از نظر تشریفاتی موقت‌اند ولی در عمل دائمی‌اند. باین‌حال این کمیسیون‌ها تخصصی نیستند و کارکرد قانونگذاری آنها، کارکردی حاشیه‌ای است. کمیسیون‌های عالی منطقه‌ای چهار یا پنج بار در هر دوره قانونگذاری تشکیل جلسه می‌دهند و درباره قانون و سایر موضوعاتی که حوزه جغرافیایی آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد به بحث و تبادل نظر می‌پردازند. هرچند این کمیسیون‌ها می‌تواند طرح‌هایی را به تصویب برساند اما مجلس عوام هیچ الزامی به رعایت آنها ندارد. مجلس عوام یک سلسله کمیسیون‌های منتخب را برای نظارت بر جنبه‌های خاصی از تصدی دولت در نظر می‌گیرد. یکی از این کمیسیون‌ها، «کمیسیون محاسبات عمومی»^۲ است که همواره آن را اعضای حزب مخالف در پارلمان اداره می‌کند و از طریق آن هزینه‌های دولتی و اشکال مختلف ائتلاف منابع عمومی و سوءمدیریت مالی را مورد نظارت قرار می‌دهد. در سال ۱۹۷۹ مجلس عوام چهارده کمیسیون منتخب را برای نظارت بر سیاست‌ها و فعالیت‌های وزارتخانه‌های دولتی تأسیس کرد.^۳

1. Y. Mény, *Government and Politics in Western Europe, Britain, France, Italy, Germany*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press, 1993, P. 205.

2. Public Account Committee

3. See A. Adonis, *Parliament Today*, Second Edition, Manchester: Manchester University Press, 1993, Ch 7; and R. Rose, *Politics in England*, Fourth Edition, Boston, MA: Little, Brown, 1986, PP. 96-67.

به‌غیر از ایرلند و انگلستان، همه پارلمان‌های مورد مطالعه، کمیسیون‌های تخصصی را به‌منظور بررسی لوایح قانونی در نظر گرفته‌اند.^۱ ابتدا دانمارک تعداد زیادی کمیسیون موقت را شبیه انگلستان تعیین کرد اما در سال ۱۹۷۱ کمیسیون‌های دائمی را تأسیس نمود. تعداد زیاد کمیسیون‌ها در مجلس ملی دانمارک^۲ تنوع و تخصصی شدن فوق‌العاده آنها را در پی داشته است. به‌عنوان مثال کمیسیون‌هایی برای رسیدگی به موضوعات علوم و تکنولوژی، مهاجرت و محیط زیست تأسیس شده است.^۳ در سال ۱۹۹۰، حدود چهل کمیسیون در مجلس نمایندگان هلند وجود داشت که از بین آنها ۳۴ کمیسیون دائمی بودند.^۴

در سوی مخالف، مجلس ملی فرانسه برای بررسی همه پیشنهاد‌های قانونی که در حوزه صلاحیتشان بود فقط از ۶ کمیسیون برخوردار بود. نویسندگان قانون اساسی فرانسه در سال ۱۹۸۵، در پی این بودند که از تعدد و تکثر کمیسیون‌های دائمی پرهیز کنند، امری که براساس قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه رخ داده بود و طی آن مقرر شده بود کمیسیون‌های پارلمانی متشکل از تعداد محدودی از متخصصان رده بالا باشند. کمیسیون‌هایی با چنین ساختاری از منافع بخشی حمایت می‌کنند که مباحث پارلمانی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهند:^۵ یونان به تقلید از مدل فرانسوی تنها ۶ کمیسیون تخصصی را تأسیس کرده است. علاوه بر فرانسه و یونان، تنها پارلمان ایسلند (با ۹ کمیسیون) و اسپانیا (۴ کمیسیون) کمتر از ۱۰ کمیسیون تخصصی دارند.

در برخی کشورها نظیر فرانسه، قانون اساسی تعداد کمیسیون‌ها را محدود کرده و این در حالی است که در بعضی دیگر از کشورها پارلمان‌ها مختارند کمیسیون‌ها را خود سازمان‌دهی کنند که تعداد آنها می‌تواند در هر سال دستخوش نوساناتی باشد. در آلمان غربی، تعداد کمیسیون‌ها به‌دلیل کاهش احزاب پارلمانی در باندستاگ اول از ۳۹ به ۳۶ کمیسیون در باندستاگ دوم، تقلیل یافت.^۶

1. Swiss Specialised Committees Were Established Only After 1990. The Entries for Switzerland, However, Show the Situation as of 1994.

2. Folketing

3. D. Arter, *The Nordic Parliaments. A Comparative Analysis*, London: C. Hurst, 1984, P. 172.

4. R.B. Andeweg and G.A. Irwin, *Dutch Government and Politics*, New York: St. Martin's, 1993, P. 141.

5. Arter, *Ibid.*, P. 171.

6. Mény, *Op. Cit.*, P. 204.

چنان که گفته شد، تفاوت مهم میان ساختارهای کمیسیون‌های پارلمانی به این امر بستگی دارد که آیا این کمیسیون‌ها، خواه دائمی یا موقت، برای قانونگذاری استفاده می‌شوند یا خیر. با این همه، حتی در کشورهایی که کمیسیون‌های دائمی قانونگذاری وجود دارد، تفاوت‌هایی به چشم می‌خورد. بعضی از آنها صرفاً متکی به کمیسیون‌های تخصصی هستند، در حالی که بعضی کمیسیون‌ها را خواه دائمی یا موقت، به منظور کارکردهای دیگری تأسیس کرده‌اند. در مورد اول کمیسیون‌های تخصصی دارای کارکرد چندگانه‌اند و در مورد بعدی کارکردهای مختلف در میان کمیسیون‌های مختلف توزیع شده‌اند. به طور خلاصه، پارلمان‌ها اساساً یا شامل کمیسیون‌های موقت قانونگذاری‌اند مانند بریتانیا و ایرلند، یا تخصصی و تک‌کارکردی مانند فنلاند، ایسلند، نروژ، سوئد و سوئیس، یا تخصصی با کارکردهای چندگانه مانند بقیه کشورهایی که در این مطالعه برشمرده شده است.

پارلمان‌های دو مجلسی غالباً شامل کمیسیون‌های مشترکی از هر دو مجلس‌اند. آنها کارکردهای متفاوتی دارند ولی یکی از کارکردهایشان داوری کردن در زمانی است که میان دو مجلس درباره موضوعی توافق حاصل نشود. آلمان، کمیسیون داوری میان دو مجلس را برای این منظور تأسیس کرده است^۱ و کمیسیون‌های مشابهی در استرالیا، فرانسه، ایرلند و انگلستان وجود دارد. هرچند پارلمان بریتانیا، کمیسیون‌ها را درگیر حل اختلاف میان دو مجلس نمی‌کند.^۲

1. W. Steffani, "Parties (Parliamentary Groups) and Committees in the Bundestag", in U. Thaysen, R. H. Davidson and R. G. Livingston (eds.), *The U.S. Congress and the German Bundestag*, Boulder, CO: Westview Press, 1990, P. 277.

2. See Adonis, *Ibid.*, P. 151.

۳. در انگلستان کمیسیون‌های مشترک، کمیسیون‌های منتخبی هستند که از اعضای هر دو مجلس عوام و لردها تشکیل می‌شود. یک کمیسیون مشترک دائمی وجود دارد که نظارت بر مقررات موضوعه را برعهده دارد، اما در هر دوره قانونگذاری کمیسیون‌های مشترک دیگری نیز به طور موقت تشکیل می‌شود.

جدول ۱ ساختار کمیسیون در مجلس نمایندگان

تعداد کمیته‌های فرعی	محدودیت‌های عضویت مضافاً حداقل تعداد	تعداد اعضای کمیسیون‌های (حداقل، حداکثر)		کمیسیون‌های مشترک	تعداد کمیسیون‌ها	اسامی کشورها		
		موقت	دائمی					
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود دارد: ۱۳ ^۱ کمیته	خیر	—	۱۳ ^۲	۱	۰	۱۷		
							کارکرد	تخصصی
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود دارد: (۵) <	خیر	۲۲/۲۳	۱۰/۲۳	۰	۲	۱۱		
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود ندارد: (۲)	خیر	۱۷/۱۷	۱۷/۳۱	۰	۲	۲۲		
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود دارد: (۹)	خیر	اطلاعات در دسترس نیست	۱۱/۳۵	—	اطلاعات در دسترس نیست	۱۳ ^۳		
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود ندارد: (۱)	بلی (۱)	۳۰/۳۱	۱۴۵ تا	۱	۳	۶		
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود ندارد: (۱۶)	خیر	—	۱۳/۳۷	۲	۲	۱۹		
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود ندارد	خیر	اطلاعات در دسترس نیست	۳۵۵۰ ^۴	—	اطلاعات در دسترس نیست	۶		
تجویز یا ممنوع شده ولی وجود ندارد	خیر	—	۷ تا	۰	۰	۹		
تجویز یا ممنوع شده ولی وجود ندارد	خیر	اطلاعات در دسترس نیست	—	۶ ^۵	اطلاعات در دسترس نیست	۰		
تجویز شده است (SO) (اطلاعات در دسترس نیست)	بلی ^۶ (۱)	قطعی نیست بین ۵-۴۷	قطعی نیست بین ۵-۴۷	۶	حداقل ۳	۰		
تجویز یا ممنوع شده ولی وجود ندارد	خیر	اطلاعات در دسترس نیست	۵/۱۳	—	۵ ^۷ اطلاعات در دسترس نیست	۰		
					۸	۱۹ ^۸	۴ ^۹	یوکر، اسلواکی
								ایرلند
								ایتالیا
								ایسلند
								آلمان
								فرانسه
								فنلاند
								دانمارک
								بلژیک
								اتریش

جدول ۱ ساختار کمیسیون در مجلس نمایندگان

تعداد کمیته‌های فرعی	محدودیت‌های عضویت مفاسد حقانگیز تعداد	تعداد اعضای کمیسیون‌های قانونگذاری (حداقل، حداکثر)		کمیسیون‌های مشترک	موقت	تعداد کمیسیون‌ها			اسامی کشورها
		موقت	دائمی			دائیم	کارکرد قانونگذاری	تخصصی	
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود دارد ۱۱ کمیته	خیر	۴/۲۶	۴/۲۶	اطلاعات در دسترس نیست	اطلاعات در دسترس نیست	۰	۲۹	۵	هند
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود دارد	بلی ^۱	—	۱۰/۱۸	—	۰	۰	۱۲	۴	نروژ
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود دارد (اطلاعات در دسترس نیست)	بلی ^۱	—	۱۲ تا	—	۸	۰	۱۲	۲	پرتغال
تجویز شده (اطلاعات در دسترس نیست)	خیر	—	اندازه قطعی نیست	—	وجود دارد ولی تعداد قطعی نیست	۰	۱۱	۸	اسپانیا
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود ندارد	خیر	—	۱۷/۱۷ ^۲	—	۰	۰	۱۶	۱ ^{۱۱}	سوئد
وجود دارد ^{۱۱} اطلاعات در دسترس نیست	بلی (۲)	—	تقریباً ۲۵	— ^{۱۳}	-۱۳	۰	۱۳	۰	سوئیس
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود دارد (۴)	خیر	۱۶/۵۰ ^{۱۷}	— ^{۱۸}	۳	تعداد قطعی نیست حداقل ۲	۴ ^{۱۶}	۰	۱۹	انگلستان

توضیحات:

۱. استثناها کمیته‌های فرعی کمیسیون‌های اصلی به موجب قانون اساسی و کمیته‌های فرعی کمیسیون بوده، توسط حقوق اساسی تعیین شده است.
۲. کمیسیون اروپا کمیته‌های فرعی دارد که به موضوعات تکنیکی رسیدگی می‌کند.
۳. نام کمیسیون که کارکرد آن قانونگذاری است کمیسیون عالی است (Suomi Valtokunta)، بر لایحه‌های باید بررسی‌شده کمیسیون عالی مابین شور اول و دوم مورد بررسی قرار گیرد.
۴. پنج کمیسیون به‌طور متناوب تشکیل می‌دهند. در حالی که هفت عدد از آنها موسوم به کمیسیون‌های موقت عمومی هستند مانند تعریف همه این کمیسیون‌ها دائمی محسوب می‌شوند.
۵. کمیسیون‌هایی با همان نام و صلاحیت در ابتدای هر باستان به‌منظور بررسی توافق ارائه شده در هنگام تشکیل جلسات پارلمان از ماه جولای تا سپتامبر تشکیل می‌شود. این کمیسیون‌ها متشکل بر چهارده تا هفده نماینده پارلمان هستند.

جدول ۱ ساختار کمیسیون در مجلس نمایندگان

۶. داده‌ها مربوط به سال ۱۹۹۲ است.
۷. استانی‌ها برای جایگزینی اعضای دولتی و برای گروه‌های با اعضای کمتر از کمیسیون‌ها وجود دارد.
۸. داده‌ها مربوط به سال ۱۹۹۲ است.
۹. برخی از آنها عضو کمیسیون کنترل نیز هستند.
۱۰. سه کمیسیون چنانچه تعداد گروه پارلمانی آن‌ها را بزرگ‌تر از تعداد کمیسیون‌ها نمایند پذیرند.
۱۱. حسابرسان ریگسداگ (The Riksdag Auditors) مطابق قانون ریگسداگ سوئد، کمیسیون محسوب نمی‌شوند اما با توجه به تعریف ما در اینجا کمیسیون محسوب می‌شوند.
۱۲. بر اساس قانون ریگسداگ، هر کمیسیون دست کم باید پانزده عضو داشته باشد.
۱۳. کمیسیون‌های مشترک موافقت برای موضوعات خاص.
۱۴. کمیسیون سلامت خارجی یک کمیته فوری دائم برای مسائل اروپا دارد.
۱۵. داده‌ها به وضعیت بعد از سال ۱۹۹۱ مربوط است.
۱۶. کمیسیون‌های منطقه‌ای، از نظر شکلی موافقت با موسوم به «بانی» هستند اما در عمل نیمه‌دائم هستند.
۱۷. معمولاً هجده کمیسیون.
۱۸. کمیسیون عالی اسکاتلند، مشتمل بر بیش از شانزده نفر است که حوزه‌های انتخابیه اسکاتلند را پوشش می‌دهند. کمیسیون عالی وایز، مشتمل بر همه نمایندگان است که صاحب کرسی‌های مرکز هستند به‌علاوه بیش از پنج نفر که از طریق کمیسیون انتخاب کننده برگزیده شده‌اند. کمیسیون ایرلند شمالی، مشتمل است بر همه نمایندگان حوزه‌های انتخابیه ایرلند به‌علاوه بیش از ۲۵ نماینده دیگر است که از سوی کمیسیون انتخاب کننده برگزیده شده‌اند. کمیسیون دولتی مور منطقه‌ای، مشتمل بر همه نمایندگان حوزه انتخابیه انگلیس به‌علاوه پنج نفر دیگر است.

جدول ۲ ساختار کمیسیون در مجلس سنا

تعداد کمیته‌های فرعی	تعداد اعضای کمیسیون‌های قانونگذاری (حداقل، حداکثر)		تعداد کمیسیون‌ها	موقت	ناآدم			اسامی کشورها
	موقت	دائمی			کارکرد قانونگذاری	تخصصی	کارکرد غیر قانونگذاری	
ممنوع	اطلاعات در دسترس نیست	۱۷/۱۷	۰	۰	۰	۱۰	۳	اتریش
تجویز نشده (اطلاعات در دسترس نیست)	-	۲۲/۲۲	۰	۰	۱	۱۳	۵	بلژیک
بهموجب تبصره ۳۹، ۴ SO تجویز شده است (۰)	۲۱/۲۴	۴۰/۷۷	۱	۱	۱	۶	۱	فرانسه
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود ندارد (۰)	-	اطلاعات در دسترس نیست	۰	۰	۰	۱۸	۰	آلمان
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود ندارد (۰)	-	۷۵	۰	۰	۰	۹	۱	ایسلند
تجویز یا ممنوع نشده ولی وجود ندارد (۰)	اطلاعات در دسترس نیست	-	اطلاعات در دسترس نیست	اطلاعات در دسترس نیست	۰	۰	۲	ایرلند
	اطلاعات در دسترس نیست							ایتالیا
تجویز یا ممنوع شده ولی به‌ندرت استفاده می‌شود	اطلاعات در دسترس نیست	۱۲/۱۳	۲	۲	۰	۱۹	۳	هلند
								اسپانیا
								سوئیس
وجود دارد ^۲		۱۲	-	-		۱۲		انگلستان
تجویز یا ممنوع شده ولی وجود دارد (اطلاعات در دسترس نیست)	۰	۱۵/۲۴	حداقل یکی	۰	۰	۰	۲	

توضیحات:

۱. کمیسیون مشترک موقت برای موضوعات ویژه
۲. کمیسیون سیاست خارجی، کمیته فرعی دائمی برای مسائل اروپا دارد.

۳-۶ تعداد اعضای کمیسیون

ویژگی ساختاری بعدی، اندازه یا تعداد اعضای کمیسیون است. فرضی وجود دارد مبنی بر اینکه کمیسیون‌های کوچک انگیزه‌های تخصصی شدن را افزایش می‌دهند. احتمال به کارگیری متخصصان در پارلمان هنگامی افزایش می‌یابد که اندازه کمیسیون کاهش یابد. دیدگاهی که معتقد به کارکرد کسب اطلاعات در کمیسیون است به‌ویژه در کمیسیون‌های کوچک، قابل اعمال خواهد بود. در عالم واقع نیز، اندازه کمیسیون‌های پارلمان‌های اروپای غربی به طرز اعجاب‌آوری از کمیسیون‌هایی کم‌تعداد تا کمیسیون‌هایی با تعداد ۱۴۵ نماینده متغیر است.^۱ بزرگ‌ترین کمیسیون، متشکل از بیش از ۱۴۵ عضو در مجمع ملی فرانسه است، در حالی که در مجلس نمایندگان^۲ ایسلند تعداد اندکی از نمایندگان را شامل می‌شود. یک توجیه درباره اندازه کمیسیون‌ها، میزان بزرگی یا کوچکی پارلمان است. اگرچه استثناهایی وجود دارد اما اندازه کمیسیون با اندازه پارلمان مرتبط است. تعداد اعضای کمیسیون می‌تواند برای همه یا انواع مشخصی از کمیسیون‌ها ثابت و معین باشد. باین حال در بعضی کشورها، قوانین مهم و مؤثری درباره حداکثر یا حداقل تعداد اعضای کمیسیون وجود ندارد، به جز در اتریش و فنلاند که حداقل تعداد افراد عضو به نوع کمیسیون بستگی دارد، بدین ترتیب که ایسلند (حداکثر هفت نفر)، پرتغال (حداکثر دوازده نفر) و اسپانیا و سوئد (حداقل پانزده) عضو دارند.

اگر تعیین اندازه یا تعداد اعضای کمیسیون، موضوعی سلیقه‌ای باشد، این موضوع می‌تواند تبدیل به مناقشه سیاسی شود، چنان که در کنگره ایالات متحده آمریکا چنین است و همین مسئله می‌تواند فرایند افزایش اعضای کمیسیون را تقویت کند.^۳ مورد اتریش بر این دلالت دارد که مناقشه درباره اندازه کمیسیون می‌تواند در پارلمان‌های اروپای غربی هم مصداق داشته باشد. اعضای کمیسیون طی فرایندی تشریفاتی انتخاب می‌شود اما در عالم واقع، انتخاب نهایی برای هر کمیسیون طی نشست‌های^۴ احزاب

۱. بدین‌نکته توجه داشته باشید این بحث صرفاً درباره کمیسیون‌های قانونگذاری صادق است نه کمیسیون‌هایی با کارکردهای دیگر.

2. Althingi

3. S. S. Smith and C. J. Deering, *Committees in Congress*, Second Edition, Washington, DC: CQ Press, 1990, PP. 62-68.

4. Klubs

پارلمانی اتفاق می‌افتد. از آنجاکه توزیع کرسی‌های کمیسیون میان احزاب به روش تناسبی است، مذاکرات میان حزبی می‌تواند بر تعیین تعداد دقیق اعضای هر کمیسیون تمرکز کند. در سوئد به‌منظور پاسخ به تقاضای حزب سبز، تعداد کمیسیون‌ها حداقل تا هفده عضو افزایش یافته است که در غیر این صورت پارلمان نمی‌توانست بر مبنای الگوی توزیع تناسبی اعضای کمیسیون^۱ تشکیل شود. باین حال چندین بار تقاضای مشابهی از سوی حزب چپ‌ها (کمونیست‌ها) نادیده گرفته شده است.

۴-۶ صلاحیت‌ها

صلاحیت کمیسیون‌ها بسیار متفاوت است. اغلب برای بحث و بررسی درباره یک لایحه مشخص یا موضوعی که در پارلمان مطرح شده است، صلاحیتی معین به کمیسیون‌های موقت تفویض می‌شود. کمیسیون‌های دائمی دارای انواع متفاوت‌اند: بعضی دارای حق انحصاری مطلق^۲ بر همه قوانین و مسائل بودجه‌ای یک حوزه سیاستگذاری معین هستند، که این صلاحیت را یا خود پارلمان تعیین می‌کند یا با صلاحیت‌ها یکی از وزارتخانه‌ها در قوه مجریه متناظر است. این حق انحصاری در زمانی که مجلس همواره توصیه‌ها و پیشنهادهای کمیسیون‌ها را مدنظر قرار دهد، مؤثر و نافذ می‌شود. قوای تقنینی دیگر، کارها را برحسب کارکرد در میان کمیسیون‌ها توزیع می‌کنند؛ چنان‌که برخی کمیسیون‌ها به قانونگذاری، برخی به تخصیص منابع مالی، حتی برخی به درآمدها و یا به نظارت بر امور اجرایی و نظایر آن اختصاص می‌یابند.

وقتی اعضای کمیسیون بدانند که در همان کمیسیون برای مدت زمانی طولانی خدمت خواهند کرد، نیازهای اطلاعاتی کمیسیون به بهترین وجهی برآورده می‌شود. اگر حوزه صلاحیت هر کمیسیون به‌خوبی مشخص شود، این امر به‌کارگیری متخصصان را تسهیل می‌کند؛ این مهم می‌تواند با افزایش تعداد کمیسیون‌ها به‌آسانی تحصیل شود. به‌منظور تأمین اهداف نظارتی این نکته مهم است که آیا صلاحیت کمیسیون‌های قوه مقننه با صلاحیت وزارتخانه‌های قوه مجریه هم‌سنگ و منطبق است یا خیر.^۳ تطابق

1. Id'Hondt's Formula

2. Property Rights

3. See M. L. Mezey and D. M. Olson (eds.), *Legislatures in the Policy Process: The* →

صلاحیت‌های کمیسیون با وزارتخانه‌های دولتی، با به‌کارگیری دانش متخصصان، باعث افزایش تأثیرگذاری کمیسیون می‌شود و نیز موجب می‌شود اعضای کمیسیون، شبکه‌ای از روابط شخصی درخصوص وزارتخانه دولتی ایجاد کنند. اعضای ارشد کمیسیون‌ها معمولاً با ادارات هر وزارتخانه و نیز با گروه‌های ذی‌نفع مربوطه در خارج از پارلمان آشنا می‌شوند.

۵-۶ محدودیت عضویت هم‌زمان در چند کمیسیون

منطق کارکرد جمع‌آوری اطلاعات از طریق کمیسیون، بررسی قواعد و مقررات عضویت هم‌زمان در چند کمیسیون را توجیه می‌کند؛ زیرا تخصصی شدن اثرگذاری کمیسیون را تسهیل می‌کند. تخصصی شدن و کسب مهارت اعضای کمیسیون، در صورتی که اعضا فقط بر یک کمیسیون متمرکز شوند می‌تواند تقویت شود. در عالم واقع، چنان‌که در جدول ۱ نشان داده شده است، پارلمان‌های معدودی وجود دارد که تعداد کمیسیون‌هایی را که اعضا می‌توانند در آن انجام وظیفه کنند محدود کرده باشد. این قبیل محدودیت‌ها در پارلمان‌های فرانسه، یونان، ایتالیا، نروژ، پرتغال و سوئیس وجود دارد. در پارلمان اسپانیا، هر نماینده حق دارد حداقل در یک کمیسیون انجام وظیفه کند و در نروژ نیز عملاً این چنین است.^۱ در دیگر پارلمان‌ها نمایندگان هستند که در هیچ‌یک از کمیسیون‌ها عضویت ندارند. بنابراین، با اینکه قواعد و مقررات رسمی اندکی درباره تعداد عضویت‌های مجاز در کمیسیون‌ها وجود دارد ولی در عالم واقع کمتر نماینده‌ای است که در بیش از یک کمیسیون عضویت داشته باشد هرچند این امر به‌موجب اصول و قواعد، امری شدنی باشد.^۲ در این میان نروژ موردی استثنایی است. نروژ تنها کشوری است که با داشتن کمیسیون‌های تخصصی، نمایندگان تنها می‌توانند به عضویت یکی از آن کمیسیون‌ها درآیند. ۱۶۵ کرسی در دوازده کمیسیون دائمی وجود دارد که دقیقاً هریک از ۱۶۵ نماینده می‌توانند یکی از این کرسی‌ها را اشغال کنند.

← *Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991; and K. Strøm, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, P. 71.

1. See Inter-parliamentary Union, *Parliaments of the World*, Table 20.5.

2. Schellknecht, "The System of Parliamentary Committees", P. 109.

۶-۶ کمیته‌های فرعی

آخرین نکته اینکه تفویض اختیارات و وظایف داخلی کمیسیون از طریق کمیته‌های فرعی امکان‌پذیر است. برخی کمیسیون‌ها موضوعات متنوع را از یکدیگر متمایز کرده‌اند، در حالی که برخی چنین نکرده‌اند. مهم‌ترین شکل چنین تنوعی، کمیته‌های فرعی است. کمیته‌های فرعی ممکن است به‌طور رسمی با آیین‌نامه داخلی مجلس، یا به‌طور غیررسمی تأسیس شوند. تأسیس کمیته‌های فرعی می‌تواند با دستور خود کمیسیون باشد یا می‌تواند اساساً ممنوع باشد. وجود کمیته‌های فرعی و اختیاراتی که آنها در خصوص تعیین دستور کار کمیسیون اصلی دارند، می‌تواند در تعیین سرنوشت لوایح تأثیرگذار باشد. فارغ از کمیته‌های فرعی، کمیسیون‌ها می‌توانند رویه‌هایی را بسط دهند که طبق آنها، صلاحیتشان به‌طور داخلی تفویض و کارشان را تخصصی کنند. در برخی پارلمان‌ها، هر عضو کمیسیون نقش مخبر صحن علنی را در یک سری لوایح قانونی با موضوعات خاص، در سلسله‌جلسات متمادی پارلمان ایفا می‌کند و گفت‌وگوها و تبادل نظرات درون کمیسیونی می‌تواند منعکس‌کننده این نوع تقسیم کار باشد.

کمیته‌های فرعی می‌توانند به چند دلیل فرایندها و برون‌داد قانونگذاری را تحت تأثیر قرار دهند. اول، کمیته‌های فرعی کوچک می‌توانند با داشتن صلاحیت‌های نسبتاً مضیق و معین، میزان منافع سیاسی را که در کمیسیون نمایندگی می‌شود - به‌ویژه اگر عضویت در این کمیته‌های فرعی مبتنی بر انتخاب خود شخص باشد - محدود کنند، چنان‌که در کنگره ایالات متحده آمریکا چنین است.^۱ بدین ترتیب، کمیته‌های فرعی می‌توانند حتی نسبت به کمیسیون‌های اصلی خود انحراف بیشتری از اولویت‌های کل پارلمان داشته باشند^۲ [و نماینده مجموعه‌ای از منافع بسیار محدود باشند] در نتیجه قانونگذاری می‌تواند هرچه بیشتر به‌سوی منافع جمع خاصی متمایل شود، چنان‌که از یک‌سو به‌سمت تصویب لوایح معدودی سوق یابد که منافع جمعی اکثریت بالایی را دربرمی‌گیرد و از سوی دیگر به‌سوی تصویب انبوه قوانینی رود که منافع جمع خاص و محدودی را دربردارد.^۳ از طرف دیگر، دیدگاهی که بر کارکرد کسب اطلاعات تأکید

1. Smith and Deering, Ibid., P. 161.

2. See Shepsle and Weingast, Op. Cit.

3. See Döring, Ibid.

می‌کند، یادآور می‌شود که کمیته‌های تخصصی می‌توانند روش مؤثری باشند که طی آن به نمایندگان فرصت می‌دهد با هزینه‌ای اندک، تخصصی‌تر عمل کنند.

دوم اینکه اگر کمیته‌های فرعی به سمت نمایندگی کردن منافع خاصی تمایل یابند، در این صورت می‌توانند موجد تعارض‌هایی در کل کمیسیون و در صحن علنی مجلس باشند که در غیر این صورت ممکن نیست آن تعارض‌ها پدید آید. به موازات اینکه هزینه‌های تصمیم‌گیری داخل کمیسیونی با تقسیم کار کاهش می‌یابد، خطرهای بیرونی آن افزایش پیدا می‌کند.

سوم اینکه کمیته‌های داخلی نمایانگر نوعی مبادله میان منافع تقسیم کار بیشتر در میان اعضا از یک طرف و افزایش یک مرحله به فرایند قانونگذاری از طرف دیگرند. تقسیم کار، توانایی رسیدگی هم‌زمان به چند موضوع را افزایش می‌دهد. از سوی دیگر افزایش مرحله‌ای به فرایند قانونگذاری می‌تواند مانع قانونگذاری کارآمد باشد. محققانی که درباره کنگره آمریکا مطالعه می‌کنند دریافته‌اند که کمیته‌های فرعی فعال، موجب افزایش تعارض صلاحیت در میان کمیسیون‌ها و درون آنها می‌شود.^۱

هنگامی که تعداد کمیته‌های فرعی در قانون اساسی یا قوانین دیگر تعیین نشده باشد، این موضوع می‌تواند موضوع کشمکش سیاسی باشد. احتمال این موضوع وقتی بیشتر است که اعضای پارلمان دارای انگیزه‌هایی باشند که آنها را به عضویت در کمیته‌های فرعی تشویق کند. به عنوان مثال این انگیزه‌ها می‌تواند کنترل منابع مالی از سوی کمیته‌ها و یا ریاست آن باشد. اگر هزینه لابی کردن برای افزایش تعداد کمیته‌های فرعی کمتر از هزینه رقابت بر سر یک کرسی در کمیسیون فرعی باشد، در این صورت این عامل می‌تواند تعداد کمیته‌های فرعی را افزایش دهد، چنان‌که این موضوع در اوایل دهه ۱۹۷۰ در مجلس سنای ایالات متحده آمریکا اتفاق افتاد که طی آن تعداد کمیته‌های فرعی از تعداد سناتورها فزونی گرفت.^۲

پارلمان‌های کشورهای اتریش، فنلاند، فرانسه، آلمان، ایتالیا، هلند، پرتغال، اسپانیا و انگلستان از کمیته‌های فرعی برخوردارند.^۳ بقیه پارلمان‌های مورد بحث، فاقد

1. Smith and Deering, *Ibid.*, P. 161.

2. Mayhew, *Ibid.*, P. 97.

۳. در مجلس لردهای انگلستان، کمیسیون اتحادیه اروپا و کمیسیون علوم و تکنولوژی تعدادی کمیته فرعی تشکیل داده‌اند، و هرچند این کمیسیون‌ها دائمی‌اند، با این حال لوایح قانونی را مورد بررسی قرار نمی‌دهند.

کمیته‌های فرعی که رسماً تأسیس شده باشند هستند؛ اگرچه تنها در شورای فدرال اتریش تشکیل آنها ممنوع شده است، باین‌حال در برخی موارد کمیسیون‌ها از وجود گروه‌های کوچک غیررسمی استفاده می‌کنند. مثال‌هایی معدود می‌تواند روشنگر باشد. براساس اصلاحیه سال ۱۹۸۹ آیین‌نامه داخلی سال ۱۹۸۱ پارلمان یونان، هریک از شش کمیسیون دائمی مجلس یونان می‌توانند به دو کمیته فرعی منشعب شوند. کمیته‌های فرعی در ارتباط با وزارتخانه‌هایی است که حوزه سیاستگذاری آنها در حوزه صلاحیت یک کمیسیون دائمی است. این کمیته‌های فرعی از ۱۰ تا ۲۰ عضو تشکیل می‌شود که صلاحیت هر عضو محدود به رسیدگی مواردی است که به یکی از ادارات عمومی مربوط است.

تعداد کمیسیون‌های دائمی فرانسه کم ولی بزرگ است و از صلاحیتی گسترده ولی مبهم برخوردارند. با وجود این، آنها گروه‌های کاری کوچک‌تر و با مسئولیت معین را نیز تشکیل داده‌اند.^۱ از تشکیل کمیته‌های فرعی در اوایل جمهوری پنجم فرانسه، احتمالاً به دلیل اینکه گلیست‌ها^۲ بیم آن داشتند که مبادا این کمیسیون‌های فرعی تبدیل به مراکز قدرت حزب مخالف شود پرهیز می‌شد؛ اما پس از گذشت زمان این تقسیم‌بندی فرعی اتفاق افتاد و گروه‌های کاری متعددی تشکیل شد که اکنون ضمانت اجرای رسمی یافته است.^۳ در سوئد، نه تنها تشکیل کمیته‌های فرعی ممنوع است بلکه اساساً وجود ندارد. کمیسیون‌ها در مواردی معدود، اعضای خود را برای انجام وظایف خاصی انتخاب می‌کنند که این وظایف در حد موضوعات جزئی است. با وجود این، چنین انتخابی معمولاً غیررسمی است و اعضای منتخب صلاحیت یا مسئولیتی فراتر از آنچه که از عضویتشان در کمیسیون نشئت می‌گیرد ندارند.

در شماری از این کشورها، کمیته‌های فرعی به‌طور منظم وجود داشته‌اند. باندستاگ آلمان نه کمیته‌های فرعی را ضروری می‌داند و نه آنها را ممنوع می‌کند. با وجود این، ۱۰ کمیته فرعی در حال فعالیت‌اند که از میان آنها چهار کمیته به کمیسیون‌های امور خارجه و اقتصادی مربوط است.^۴ در مجلس نمایندگان پارلمان

1. D. M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, Armonk, NY: ME. Sharpe, 1994, P. 59.

2. Gaullists

3. W. Safran, *The French Polity*, New York: Longman, 1991, P. 170.

4. *Chronik des Deutschen Bundestages*, 11. Wahlperiode, 1991, PP. 353-358.

هلند، کمیته‌های فرعی بالقوه‌ای در آیین‌نامه داخلی پیش‌بینی شده است (ماده ۴۲). در مجلس سنا، آیین‌نامه داخلی به کمیسیون‌ها اجازه می‌دهد که یک یا چند کمیته فرعی تشکیل دهند که متشکل از سه نماینده باشد؛ هرچند از این حق به‌ندرت استفاده نمی‌شود. کمیسیون امور مالی فنلاند به ۹ بخش تقسیم شده است که در آن هم اعضا و هم سایر نمایندگان انجام وظیفه می‌کنند. اعضای کمیسیون و نمایندگان مجلس در جلسات مربوط به هر بخش رأی برابر دارند. این کمیسیون به‌دلیل رسیدگی به بودجه کشور بار کاری بسیار سنگینی دارد.^۱

کمیته‌های فرعی در بیشتر کشورهای مورد مطالعه وجود دارند، با این حال تاکنون مطالعات اندکی درباره کیفیت و کارکرد آنها انجام شده است. در حالی که کمیته‌های فرعی، به‌ویژه از دهه ۱۹۷۰^۲ تأثیر بسیار مهمی در کنگره ایالات متحده آمریکا می‌گذارد، نقش آنها در پارلمان‌های اروپای غربی بسیار محدود به‌نظر می‌رسد. با این وجود، همین مسئله می‌تواند دلیل خوبی برای توجه بیشتر به این موضوع مغفول‌انگاشته شده در علوم سیاسی اروپایی باشد.

۷ رویه‌های کمیسیون^۳

رویه‌های کمیسیون، اطلاعات ارزنده‌ای در خصوص اصول سازمانی پارلمان در اختیار ما قرار می‌دهد. در این بخش پنج رویه عملی کمیسیون‌های پارلمانی بحث و بررسی می‌شود: الف) وظایف کمیسیونی؛ ب) انتخاب رئیس کمیسیون؛ ج) علنی بودن [جلسات] کمیسیون؛ د) گزارش‌های اقلیت؛ ه) مرحله کمیسیونی در مباحثات قانونگذاری. این رویه‌ها در مجموع بستری را فراهم می‌سازند که در آن کمیسیون‌های قانونگذاری وظایف خود را انجام می‌دهند.

1. N. Elder, A. H. Thomas and D. Arter, *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Second Edition, Oxford: Basil Blackwell, 1988, PP. 135-6.

2. K. A. Shepsle and B. R. Weingast, "Legislative Politics and Budget Outcomes", in G. B. Mills and J. L. Palmer (eds.), *Federal Budget*, Washington, DC: Urban Institute, 1984; and C. M. Tidmarch, "Politics, Power, and Leadership in Congressional Subcommittees", in R. L. Peabody and N. W. Polsby (eds.), *New Perspectives on the House of Representatives*, Fourth Edition, Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1992, PP. 108-139.

3. Committee Procedure

هریک از آن دیدگاه‌های نظری که در این مقاله آمده است انتظاراتی را از این رویه‌های کمیسیونی مطرح می‌کنند. از دیدگاه توزیعی، برای عملی کردن کارکرد عواید حاصله از مبادله رأی، کمیسیون‌های دائمی، رویه‌های مطلوبی را در سراسر فرایند قانونگذاری، نظیر ممنوعیت اصلاح لوایح در صحن علنی، حق و توهایی که معطوف به گذشته است، یا توانایی پیشنهاد قانون از طریق کمیسیون، ارائه می‌دهند.^۱ نظریه‌های ناظر بر کارکرد اطلاعاتی کمیسیون‌ها پیش‌بینی می‌کنند که پارلمان‌ها رویه‌های محدودکننده را در جایی که این رویه‌ها تخصصی شدن کمیسیون‌ها را - ولو به قیمت کاهش احتمال تقسیم کارها و وظایف - تسهیل می‌کنند به کار می‌برند. از منظر کمیسیون به مثابه هماهنگ‌کننده حزبی، رهبران حزب اکثریت دستور کار کمیسیون‌ها را تحت کنترل دارند و فقط زمانی به کمیسیون‌ها استقلال عمل می‌دهند که بتوانند فرایند قانونگذاری را تحت کنترل درآورند.^۲

۷-۱ وظایف کمیسیونی

وظایف کمیسیونی می‌تواند موضوعی مناقشه‌برانگیز باشد. وظایف کمیسیون به دو دلیل برای رهبران احزاب مهماند. اول اینکه یک مأموریت خوب می‌تواند جایزه‌ای ارزنده برای اعضای سخت‌کوش وفادار به حزب باشد. این فرصت برای نمایندگان که به دنبال انجام وظایف محوله در کمیسیون هستند، فراهم می‌شود که به حوزه انتخابیه یا ارگان محلی حزب خود منافع را برسانند که این امر به نوبه خود گزینش و انتخاب مجدد آنها را تسهیل می‌کند.^۳ قواعد مربوط به ارشدیت^۴ در کمیسیون و داشتن وظایف ثابت در آن، اعضا را قادر می‌سازد که برای کسب تخصص در حوزه سیاستگذاری مربوط به خود، وقت بگذارند و انرژی صرف کنند و شبکه‌ای از روابط شخصی به وجود آورند. رهبران حزبی می‌توانند با انتخاب اعضا و رؤسای کمیسیونی که مورد اعتمادشان است به‌طور غیرمستقیم، موقعیت سیاسی بلندمدت حزب را کنترل کنند.

1. K. A. Shepsle and B.R. Weingast, "The Institutional Foundations of Committee Power" *American Political Science Review*, Vol. 81, No. 1, 1987, PP. 85-104.

2. Cox and Mc Cubbins, *Legislative Leviathan*, part 5.

3. J. Manley, *The Politics of Finance: The House Committee on ways and Means*, Boston, MA Little, Brown, 1970, P. 24; and Cox and McCubbins, Op. Cit., ch.7.

4. Seniority Rules

رویه‌های ناظر بر تکالیف کمیسیون‌ها متفاوت است. برخی پارلمان‌ها این رویه‌ها را به‌سوی تمرکز بیشتر می‌برند تا جایی که رهبران حزب معمولاً نقش تصمیم‌گیرنده دارند. بعضی دیگر به کمیسیون‌ها استقلال عمل می‌دهند. اختصاص کرسی‌ها در میان احزاب مشخص می‌کند که احزاب مخالف چه نقشی را در کمیسیون‌های پارلمانی ایفا می‌کنند. بعضی پارلمان‌ها با دادن نمایندگی کمیسیون‌ها به احزاب اقلیت بر مبنای الگوی تناسبی، نقش اجماع‌سازی کمیسیون‌ها را ارتقا می‌دهند، در حالی که در پارلمان‌های دیگر، قوه مجریه شدیداً اکثریت کمیسیونی خود را تحت کنترل می‌گیرد. الگوی اجماعی در جایی که کرسی‌های کمیسیون میان دولت و احزاب مخالف تقسیم شده است نیز اعمال می‌شود. گرچه تکالیف کمیسیونی تعارضاتی بالقوه را نیز به همراه می‌آورد، با این حال اغلب این تکالیف به‌صورت اجماعی به سرانجام می‌رسد. عضویت در کمیسیون (دست‌کم) به‌طور تقریبی با اختصاص کرسی‌های کمیسیون بر اساس اندازه نسبی گروه‌های حزبی و بر مبنای الگوی تناسبی است.^۱ اختصاص کرسی‌های کمیسیون یا به‌موجب قانون اساسی (مانند دانمارک) تعیین می‌شود یا دیگر قوانین، و یا با رویه‌ها (مثل اتریش) یا بر مبنای عرف است (مانند کمیسیون‌های منتخب مجلس عوام بریتانیا).^۲ در آلمان اعضای کمیسیون‌های باندسرات را ایالات تعیین می‌کنند. هر ایالت در هر کمیسیون واجد یک حق رأی است که منعکس‌کننده قانون اساسی فدرال هر کشور است.

بیشتر کمیسیون‌های قانونگذاری به راستی قانونگذارانی در ابعاد کوچک‌ترند: تنها نمایندگان می‌توانند عضو کمیسیون‌ها باشند و مجموعه اعضای کمیسیون از مجموع اعضای پارلمان کمتر است. بخش دوم این اصل فقط یک استثنا دارد و آن هم کمیسیون کل پارلمان^۳ است که به‌طور گسترده‌ای در کشورهایی که پارلمان آنها بر مبنای سنت وست‌مینستر است استفاده می‌شود.^۴ بر این قاعده که فقط نمایندگان

1. Sources: IPU Table 20.4 and questionnaire, *från Riksdag och Departement*, No.30, 1994.

در موارد معدودی، احزاب اقلیت دارای عضویت‌های مضاعفی بوده‌اند. به‌عنوان مثال در سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۴ در سوئد به‌منظور جلب همکاری پارلمانی، دولت سوسیال دمکرات سوئد که در پاییز ۱۹۹۴ تشکیل شد از تصاحب پانزده کرسی کمیسیون به نفع احزابی که از تعداد اعضای کافی به‌منظور اختصاص یک نماینده در هر کمیسیون برخوردار نبودند، صرف‌نظر کرد.

2. Schellknecht, *Ibid.*, P. 106.

3. Committee of the Whole House

۴. تشریفات ناظر بر کمیسیون کل پارلمان در جایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که موضوع در دست بررسی گسترده‌تر از آن باشد که صرفاً یک کمیسیون بتواند مورد بررسی قرار دهد و مهم‌تر از آن در هنگامی که دولت ←

می‌توانند عضو کمیسیون قانونگذاری باشند، استثناهایی وجود دارد: برخی پارلمان‌ها واجد کمیسیون‌هایی هستند که اعضای آنها ممکن است خارج از اعضای مجلس باشند، هرچند در کل این رویه نادر است. یکی از انواع مهم چنین استثناهایی می‌تواند جایی باشد که اعضای کابینه در مباحثات کمیسیون قانونگذاری که در حوزه صلاحیت وزارتخانه‌های آنان است شرکت کنند در حالی که آنها نماینده مجلس نیستند یا دست‌کم از اینکه در طول دوره خدمتشان به‌عنوان نمایندگان مجلس انجام وظیفه کنند منع شده‌اند. در قوای تقنینی دومجلسی برخی (اما نوعاً تعداد اندکی) کمیسیون‌ها می‌توانند اعضای از هر دو مجلس را در کمیسیون داشته باشند.

۷-۲ انتخاب رئیس کمیسیون

رئیس کمیسیون را می‌تواند کل پارلمان، خود کمیسیون و رئیس مجلس یا بعضی دیگر از دستگاه‌ها تعیین کنند. در بعضی پارلمان‌ها رئیس مجلس ریاست تشریفاتی برخی کمیسیون‌های خاص را برعهده دارد.^۱ هرچند قواعد ناظر بر انتخاب رئیس کمیسیون حتی می‌تواند در میان کمیسیون‌های یک پارلمان نیز متفاوت باشد ولی عموماً رؤسای کمیسیون‌ها را اعضای کمیسیون انتخاب می‌کنند و این قاعده به‌ویژه در کمیسیون‌هایی که کارکرد قانونگذاری دارند اعمال می‌شود. تنها پارلمان‌های کشورهای آلمان، ایتالیا، هلند، سوئیس و انگلستان رویه‌های متفاوتی دارند. در ایتالیا، رؤسای کمیسیون‌ها را پارلمان‌ها انتخاب می‌کنند و در سوئیس دولت. درباره آلمان یک مورد استثنایی است. در باندسرات به‌دلیل ساختار فدرالی‌اش، کرسی‌ها میان ایالات توزیع شده‌اند در حالی که در باندستاگ توزیع کرسی‌های کمیسیون مبتنی بر اندازه نسبی احزاب است. در مجلس عوام انگلستان، رؤسای کمیسیون را رئیس مجلس از میان اعضای کارگروه‌هایی انتخاب می‌کند که متشکل از بیست نماینده بلندپایه از هر دو جناح عمده پارلمان‌اند.^۲ هرچند انتخاب رئیس کمیسیون در انگلستان بیشتر بر مبنای ارشدیت است تا عضویت حزبی، با این حال بیشتر کرسی‌های

→ اکثریت ضعیفی است که باید تا حد یک کمیسیون تقلیل یابد هنگام برگزاری جلسات کمیسیون کل پارلمان، قواعدی که در جلسات صحن علنی مجلس لازم‌الرعايه است اعمال نمی‌شود.

1. Schellknecht, Ibid., P. 114.

2. Adonis, Ibid., P. 153.

ریاست کمیسیون در دست حزب اکثریت است. در هلند رئیس مجلس هم رؤسا و هم اعضای کمیسیون‌ها را انتخاب می‌کند، اما در عمل حق انتخاب اندکی برای او وجود دارد. نظام نمایندگی بر مبنای الگوی تناسبی، اختصاص ترکیبی از اعضا و رؤسای کمیسیون‌ها را به احزاب مختلف اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. رهبران گروه‌های حزبی پارلمانی به‌منظور بحث درباره اینکه کدام حزب ریاست چه کمیسینی را برعهده گیرد، به‌طور غیررسمی تشکیل جلسه می‌دهد. یکی از ملاحظاتی که در طول این جلسات وجود دارد این است که ریاست کمیسیون پارلمان نباید به حزبی داده شود که وزیر مربوطه به آن حزب تعلق دارد.^۱

این شکل رسمی داستان است. همان‌طور که مثال‌های انگلستان و هلند تا حدودی روشن است، انتخاب رؤسای کمیسیون به‌ویژه در پارلمان‌هایی که کرسی‌های آن میان چند حزب توزیع شده‌اند، می‌تواند به‌وسیله نمایندگان حزبی مورد مذاکره قرار گیرد. این مسئله حتی در پارلمان‌هایی که رؤسای کمیسیون از سوی خود کمیسیون انتخاب می‌شوند، امری متداول است و می‌تواند تنها مهر تأییدی باشد بر موضوعی که قبلاً در جای دیگر حل‌وفصل شده و درباره آن تصمیم‌گیری شده است.^۲

برای انتخاب رؤسای کمیسیون‌ها، رویه‌های سختگیرانه‌ای در دیگر کشورهای اروپای غربی به چشم نمی‌خورد. با این حال معقول است که گفته شود ارشدیت برای انتخاب رؤسای کمیسیون موضوعیت دارد. عضویت حزبی و ارشدیت پارلمانی به‌طور کلی اموری است که تصور می‌شود [برای انتخاب به‌عنوان ریاست کمیسیون] از داشتن سابقه خدمت در یک کمیسیون خاص از اهمیت بیشتری برخوردار باشد.

فرایند واگذاری ریاست کمیسیون‌ها می‌تواند یا نتیجه توزیع اکثریتی یا تناسبی کرسی‌ها باشد. چنانچه بیشتر رؤسای کمیسیون‌ها از حزب اکثریت باشند، رهبر حزب اکثریت به‌راحتی می‌تواند بر کمیسیون‌ها نظارت و کنترل داشته باشد. فرایند واقعی تعیین رؤسای کمیسیون در میان احزاب مختلف چنان‌که در جدول ۳ آمده است متنوع است. در ۶ کشور همه یا بیشتر کرسی‌های ریاست، معمولاً به حزب یا احزاب اکثریت تعلق دارد. تلاش فرانسوی‌ها برای عمل بر مبنای الگوی تناسبی ناموفق بوده است.^۳ بنابراین بیشتر پارلمان‌ها،

1. Andeweg and Irwin, Ibid., P. 141.

2. Schellknecht, Ibid., P. 114.

3. Safran Ibid., P. 170.

کم‌وبیش ریاست کمیسیون‌ها را با توجه به الگوی تناسبی به احزاب واگذار می‌کنند که گاهی اوقات البته استثناهایی وجود دارد. علاوه‌بر این، بعضی پارلمان‌ها، پست ریاست کمیسیون را عملاً برای حزب مخالف نگه می‌دارند. این مسئله به‌ویژه در مورد کمیسیون‌هایی که وظیفه نظارتی دارند مثل کمیسیون محاسبات عمومی صدق می‌کند.^۱

۷-۳ جلسات غیرعلنی یا علنی

مسئله دیگری که به رویه کمیسیون مربوط است موضوع باز بودن یا به‌عبارت‌دیگر خصلت علنی یا غیرعلنی بودن جلسات بحث و رایزنی کمیسیون است. غیرعلنی یا علنی بودن جلسات کمیسیون، مزیت کسب اطلاعات از سوی اعضای کمیسیون را تحت تأثیر قرار می‌دهد. علنی بودن جلسات، بعضی مزایای کسب اطلاعات از سوی اعضای کمیسیون را از بین می‌برد. باز بودن جلسات کمیسیون، رهبران حزب را قادر می‌سازد تا عملکرد اعضای کمیسیون را از حیث اجرای منویات و دستورات حزب مورد نظارت قرار دهند. حتی اگر علنی بودن عملاً به افشای اطلاعات منجر نشود، صرف غیرعلنی بودن جلسات کمیسیون، تا جایی که دیگر اعضای پارلمان چنین تلقی کنند که اطلاعات مهم پشت درهای بسته باقی مانده است، نوعی امتیاز برای اعضای کمیسیون محسوب می‌شود. اما از سویی، علنی بودن جلسات می‌تواند یک وسیله تبلیغی بالقوه برای اعضای کمیسیون به‌شمار آید. اعضای کمیسیون می‌توانند این جلسات را برای اهدافی نظیر انتخاب مجدد و مکانی برای کسب اعتبار و گرفتن پست تلقی کنند.^۲ به همین دلیل، جلسات علنی می‌تواند احتمال سازش و مصالحه میان حزبی را کاهش دهد.

در همه پارلمان‌های مورد مطالعه اعضای کمیسیون و علی‌البدل و همچنین کارمندان پارلمانی که دارای مجوزاند، می‌توانند در جلسات کمیسیون شرکت کنند. از این گذشته قواعد و مقرراتی که برای حضور در کمیسیون در نظر گرفته شده بسیار گسترده است. همان‌طور که در جدول ۳ نشان داده شده است، عموم مردم می‌توانند در همه جلسات کمیسیون‌های ایرلند، هلند و انگلستان شرکت کنند و این در حالی است که اکثر این کمیسیون‌ها در ردیف کمیسیون‌های قانونگذاری است. در انگلستان، انتشار دقیق گزارش‌های اقدامات

1. Schellknecht, Ibid., P. 116.

2. Mayhew, Ibid.

کمیسیون‌های موسوم به دائمی، نظارت حزبی را تسهیل می‌کند.^۱ در اسپانیا جلسات کمیسیون به روی رسانه‌های جمعی باز است که در این صورت هرچند این جلسات به روی عموم مردم بسته است، اما به‌هرحال آن را از خصوصی بودن خارج می‌کند. برعکس، جلسات کمیسیونی در بقیه کشورهای مورد مطالعه، اساساً بر روی عموم بسته است. اما درعین حال حتی در میان این قبیل پارلمان‌ها برخی اعضای پارلمان که جزء اعضای عادی یا علی‌البدل کمیسیون نیستند، گاهی اوقات یا در بعضی کمیسیون‌های خاص می‌توانند در جلسات شرکت کنند. با وجود تفاوت قواعد و مقررات، علی‌القاعده همه نمایندگان می‌توانند در همه جلسات کمیسیونی در کشورهای اتریش، فرانسه، آلمان و یونان شرکت کنند. دانمارک به نمایندگان ویژه غیرعضو کمیسیون در شرایط خاصی اجازه داده است که در جلسات کمیسیون شرکت کنند.^۲ در فنلاند، ایسلند، لوکزامبورگ، نروژ، سوئد، جلسات کمیسیونی به هنگام تهیه قانون، جز برای اعضای کمیسیون و کارمندان آن (یا اشخاص دارای مجوز) به روی عموم بسته است. آنچه شرح داده شد، تنها الگوی اصلی است و در بسیاری موارد ترکیبی از اصول و قواعد پیش‌گفته اعمال می‌شود. به‌عنوان مثال، کمیسیون‌ها می‌توانند تصمیم بگیرند که جلسات را به روی عموم باز کنند. در یونان، وقتی کمیسیون در حال بررسی قانون است، جلسات غیرعلنی است. ولی براساس اصلاحیه سال ۱۹۹۳ بر آیین‌نامه داخلی مصوب سال ۱۹۸۷، جلسات کمیسیون در مرحله شروع به قانونگذاری یعنی زمانی که شرایط کلی لایحه بررسی می‌شود علنی است. یک استثنا بر این قاعده زمانی است که اعضای کمیسیون درخواست کنند جلسه به‌صورت غیرعلنی تشکیل شود و رئیس مجلس نیز آن را تأیید کند. با این حال، عموماً جلسات کمیسیون به‌صورت غیرعلنی است. در هلند از سال ۱۹۸۰ اصل بر این است که جلسات کمیسیون در مجلس نمایندگان، علنی باشد. استثناهایی که بر این قاعده وجود دارد جلساتی است که به رسیدگی نامه‌های کمیسیونی یا رویه‌ها و مقررات کمیسیون مربوط است. جلسات کمیسیون در مجلس اول برای اعضای پارلمان علنی اما برای عموم مردم غیرعلنی است.

1. Mény, Ibid., P. 205.

۲. این امتیاز به نمایندگانی که لوایحشان مورد بحث و رایزنی در کمیسیون قرار گرفته و نیز نمایندگان جزایر «فائرو» و «گرینلند» در جایی که موضوعات مورد بحث، حوزه انتخابیه آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، توسعه می‌یابد.

جدول ۳ رویه‌های کمیسیون

مرحله کمیسیونی در مذاکرات	گزارش اقلیت	جلسات	کریسها		اسامی کشورها
			انتخاب اعضای کمیسیون	اختصاص کریسها	
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد	قواعد دیگر (۱)	کمیسیون (۲)	بیشتر حزب اکثریت	اتریش
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد ولی سهم است، محدودیت‌های خاصی این کشور	قواعد دیگر (۳) برای اعضای کمیسیون و نمایندگان ویژه پارلمان باز است	کمیسیون	تناسلی	بلژیک
پس از مرحله صحن علنی	این حق وجود ندارد	بسته	کمیسیون	تناسلی	دانمارک
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود ندارد	برای همه نمایندگان باز است	کمیسیون	بیشتر حزب اکثریت	فنلاند
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد اما در عمل مهم است، محدودیت‌های خاصی این کشور	برای همه نمایندگان باز است	پارلمان / کمیسیون (۴)	دیگران / تناسلی (۵)	فرانسه
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد	بسته (۶)	کمیسیون	فقط حزب اکثریت	آلمان
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد	بسته	کمیسیون	بیشتر حزب اکثریت	یونان
_____	_____	به روی عموم باز است، کمیسیون‌های دائمی موجود لزایح را بررسی نمی‌کنند.	کمیسیون (۷)	به‌وسیله توافق در کمیسیون یا به‌وسیله تصمیم اکثریت	ایسلند
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود ندارد	قواعد دیگر (۸)	پارلمان	فقط حزب اکثریت	ایتالیا
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود ندارد	مجلس سنا؛ بسته مجلس نمایندگان؛ باز ۱۲	پارلمان / کمیسیون ۱۰	تناسلی	لوگزامبورگ
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد	بسته	کمیسیون	تناسلی ۱۳	هلند
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد ولی رویه مهم است محدودیت‌های خاصی این کشور	به روی همه نمایندگان باز است، به روی رسانه‌های جمعی وقتی که مربوط به قانونگذاری باشد، جلسات می‌تواند با تصمیم کمیسیون علنی باشد.	کمیسیون	بسته	نروژ
بعد از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد ولی رویه مهم است محدودیت‌های خاصی این کشور	به روی همه نمایندگان مجلس و نیز رسانه‌های جمعی باز است	کمیسیون	تناسلی ۱۴	پرتغال
					اسپانیا

جدول ۳ رویه‌های کمیسیون

مرحله کمیسیون در مذاکرات	گزارش اقلیت	جلسات	کرسی‌ها		اسامی کشورها
			انتخاب اعضای کمیسیون ^۱	اختصاص کرسی‌ها	
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد	بسته	کمیسیون	تناسبی	سوئد
قبل از مرحله صحن علنی	این حق وجود دارد	بسته	دولت (۱۵)	به‌طور مساوی میان احزاب توزیع شده است	سوئیس
بعد از مرحله صحن علنی	این حق وجود ندارد	به روی عموم باز است	پارلمان / رئیس پارلمان (۱۶)	بیشتر حزب اکثریت	انگلستان

توضیحات:

۱. علاوه بر اعضای کمیسیون، رئیس و معاون رئیس شورای ملی، دیگر نمایندگان، وزراء و سوتین بالایی و اعضای ادارات پارلمانی و دولتی و متخصصان گروهی می‌توانند مشارکت کنند. اعضای دولت مجاز به حضور در کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی آن نیستند. رئیس و معاون اداره حساسی می‌توانند در جلسات کمیسیون که به گزارش‌های آنها و گزارش‌های بوجه رسیدگی می‌چود شرکت کنند.
۲. مجلس سنای رئیس جمهوری از جهت سمت *ex-officio*، رئیس کمیسیون‌های مجلس است.
۳. مجلس نمایندگان یک کمیسیون دائمی که به‌وسیله رئیس‌جمهور مدیریت می‌شود، رئیس‌جمهور و معاونین از جهت سمت، ریاست کمیسیون‌های خاصی را برعهده دارند.
۴. تقریباً نیمی از جلسات به‌صورت علنی است. مانند جلسات بوجه اولی که به‌وسیله مجلس دوم مورد پذیرش و به کمیسیون منتقل شده باشد. جلساتی که طی آن از وزیر سؤال و پاسخگویی می‌چود.
۵. شورای فدرال، از سوی مجلس و از میان اعضای کمیسیون انتخاب می‌چود. اینستادگی، انتخاب شده به‌وسیله هر کمیسیون مبتنی بر ترتیبات شورای پیش‌گویی.
۶. شورای فدرال توزیع شده بر حسب ایالات، پارلمنتاریه، تمامی بر حسب قدرت حزب.
۷. تنها در هنگام کار کمیسیون در مرحله پیشنهاد قانون بر روی رایجی است که در جریان است به روی عموم باز است.
۸. به‌استثنای کمیسیون‌های مشترک در زمینه تاریخ شخصی هنگامی که رئیس کمیسیون به‌وسیله رئیس هر یک از مجلس تعیین می‌چود.
۹. اگر اکثریت مجلس تصمیم نگیرد، رای گیری بین کابینه‌های با دو رای مساوی صورت می‌گیرد. اگر باز هم اکثریتی حاصل نشود، اصولاً اصولاً از ابتدای در نهایت به عنوان آخرین راه‌حل شرط سنی تعیین کننده است (ماده ۱۰۲، ۱۰۳، ۱۰۴).
۱۰. مجلس سنای نمایندگان، به‌وسیله رئیس‌جمهور از میان اعضای کمیسیون برگزیده می‌چود.
۱۱. مجلس سنای نمایندگان، به‌طور تمامی همان فرآیندهای رایجی را برای انتخاب می‌چود.
۱۲. استنادها به عنوان مثال جلسات کمیسیون دائمی برای امور اطلاعاتی و امنیتی و جلساتی که به نامهای که به کمیسیون فرستاده شده رسیدگی می‌کند و با موضوعات روهانی را مورد بحث قرار می‌دهد.
۱۳. تناسبی با توجه به قدرت آنها و تا حدودی بر اساس توافق میان گروه‌های حزبی.
۱۴. قواعد و رویه‌های وجود ندارد در عمل آنها بر اساس قدرت دو حزب اصلی توزیع شده‌اند.
۱۵. به‌وسیله اداره مربوطه انتخاب شده است.
۱۶. مجلس ایران، به‌وسیله مجلس انتخاب می‌چود و در صورت تعیین‌بجه بودن توسط کمیسیون.

۷-۴ گزارش‌های اقلیت

بعضی مجالس به اعضای اقلیت کمیسیون اجازه ارائه گزارش می‌دهند و گزارش آنها می‌تواند به‌عنوان ابزاری مهم برای جمع‌آوری اطلاعات، استفاده شود. هنگامی که به اقلیت کمیسیون این اجازه داده می‌شود، صحن علنی امکان می‌یابد که چندین گزینه سیاستگذاری را پیش روی خود ببیند یا اینکه اطمینان حاصل کند که این گزارش نمایانگر اجماع میان حزبی است. برخی گزارش‌های اقلیت مشتمل بر تبیین طرز تفکر آنهاست. چنانچه مانند سوئد، گزارش‌های اقلیت همان شکل گزارش‌های کمیسیونی را داشته باشد و مستقیماً جایگزین گزارش کمیسیون یا بخشی از آن شود، اعضای اقلیت کمیسیون نیز انگیزه‌های بیشتری برای تخصصی‌تر شدن و جدی گرفتن وظایف خود در کمیسیون خواهند داشت.

مقیاس‌های مندرج در جدول ۳، حاوی شاخص‌هایی است که هربرت دورینگ به کار برده است و بیانگر حقوق اقلیت برای ضمیمه کردن گزارشی به گزارش کمیسیون است که این متغیر دارای سه دسته‌بندی است: ۱. وجود حق مسلم اقلیت برای ارائه گزارش؛ ۲. حق احتمالی که وجود دارد ولی در عمل با محدوده‌هایی که خاص هر کشور است محدود شده است؛ ۳. مطلقاً این حق وجود ندارد. این داده‌ها با همکاری توماس سالفد و متخصصان کشورهای یاد شده در پروژه دورینگ جمع‌آوری شده است.

چنین حقی برای اقلیت کمیسیون در ۹ پارلمان از کشورهای مورد مطالعه وجود دارد در حالی که در پنج پارلمان از کشورهای مورد بررسی این حق وجود ندارد. در بقیه موارد، یا رویه مبهم است یا حق اقلیت تحدید شده است از جمله پارلمان‌هایی که این حق را به اقلیت نداده‌اند عبارت‌اند از: دانمارک، فرانسه، ایرلند، لوکزامبورگ و انگلستان. در این پارلمان‌ها حزب اکثریت (و دولت) امتیازات مهمی در خصوص کنترل دستور کار مجلس و ابتکار قانونگذاری دارد.^۱

قواعد جزئی ناظر بر ارائه گزارش اقلیت حتی در جایی که این حق وجود دارد به‌طور چشمگیری متفاوت است. اجازه دهید این رویه‌ها و مقررات را با ذکر مثالی برای روشن شدن بیشتر موضوع توضیح دهیم: در سوئد، هر عضو مخالف، به تنهایی یا به

1. See Döring, *Ibid.*, esp. I. Mattson "Private Members" Initiatives and Amendments, PP. 448-487.

همراه اعضای دیگر صرف‌نظر از حزب متبوعش، می‌تواند گزارش جداگانه‌ای را به گزارش کمیسیون ضمیمه کند. این گزارش جداگانه می‌تواند درباره بخشی از گزارش کمیسیون یا شامل همه پیشنهادهای گزارش کمیسیون باشد. گزارش اقلیت می‌تواند نتیجه‌گیری گزارش کمیسیون را مورد مناقشه قرار دهد؛ اما این امکان را (یا فقط این امکان را) دارد که با هدف گزارش نیز مخالفت کند که در این صورت برای اقدامات بعدی بسیار حیاتی است. اگر یکی از دستگاه‌های مجری قانون با مشکلی در تفسیر قانون مواجه شود می‌تواند به گزارش اقلیت و اکثریت برای فهم روح قانون رجوع کند. شرط اساسی برای گزارش اقلیت این است که باید صرفاً درباره موضوعاتی باشد که در گزارش کمیسیون قید شده و دیگر اینکه گزارش باید قابل جایگزین با گزارش کمیسیون باشد. شرط دوم اینکه اگر اقلیت کمیسیون بخواهند یکی از پاراگراف‌های گزارش کمیسیون را تغییر دهند در این صورت باید گزارش خود را به‌گونه‌ای صورت‌بندی کنند که بتواند جایگزین پاراگراف گزارش اصلی شود. در رویه‌های مربوط به رأی‌گیری در صحن علنی، در واقع گزارش‌های اکثریت و اقلیت جایگزین‌های اصلی هستند تا اصل لایحه.^۱

۷-۵ مرحله کمیسیونی در فرایند قانونگذاری

آخرین بخش رویه‌های کمیسیونی، مرحله مذاکره و بحث و تبادل نظر در کمیسیون است. یکی از دلایلی که مرتباً در پاسخ به این سؤال که چرا کمیسیون‌های قانونگذاری آمریکا از هم‌تاهای انگلیسی خود قوی‌ترند این است که بررسی کمیسیونی در ایالات متحده قبل از مرحله مذاکرات صحن علنی رخ می‌دهد.^۲ مرحله قبل از صحن علنی^۳، که به‌طور کلی بخش مهمی از فرایند قانونگذاری را در کنگره آمریکا تشکیل می‌دهد در حوزه تسلط کمیسیون قرار دارد. به‌دلیل اینکه هماهنگی حزبی در آمریکا ضعیف است، احزاب، ائتلاف در صحن علنی مجلس را بر سازمان‌های قانونگذاری هماهنگ با حزب ترجیح می‌دهند.^۴ بنابراین می‌توان گفت عموماً نقش کمیسیون‌های پارلمانی

1. B. E. Rasch, *Ibid.*, in Döring (ed.), *Ibid.*, PP. 488-527; and T. Saalfeld, "On Dogs and Whips: Recorded Votes", in Döring (ed.), *Ibid.*, PP. 528-565.

2. Olson, *Ibid.*, P. 58.

3. Pre-floor

4. For a Dissenting View, See Cox and McCubbins, *Legislative Leviathan*, P. 4, et passim.

در صورتی که مذاکرات صحن علنی قبل از آن رخ ندهد افزایش می‌یابد. بدیهی است، حق انحصاری اعضای کمیسیون [بر یک حوزه خاص سیاستگذاری] که از سوی دیدگاه توزیعی مطرح می‌شود، در صورتی که مذاکرات صحن علنی قبل از اینکه مجال بحث و رایزنی در کمیسیون به وجود آید، صورت گیرد نمی‌تواند اعمال شود.

تنها در پارلمان کشورهای دانمارک، ایرلند، اسپانیا و انگلستان است که مرحله صحن علنی قبل از بررسی کمیسیونی در نظر گرفته شده است. با وجود این، تأثیرگذاری چنین رویه‌ای البته متفاوت است. کمیسیون‌ها در مجلس عوام انگلستان به دلیل مذاکرات قبلی صحن علنی بسیار محدود می‌شوند. در شور اول، لایحه را وزیر مربوطه ارائه و بدون هیچ بحثی منتشر می‌کند. کلیات هر لایحه در شور دوم بررسی و تبادل نظر می‌شود. پس از این مرحله، لوایح اصلی معمولاً به کمیسیونی مرکب از هر دو مجلس ارجاع می‌شود در حالی که قوانین کمتری به کمیسیون‌های موسوم به دائمی می‌روند. مرحله ارائه گزارش که پس از این مرحله می‌آید، این شانس را به [نمایندگان در] صحن علنی می‌دهد که دوباره درباره لایحه بحث کنند. با این ترتیبات، یعنی با قرار دادن مرحله کمیسیونی بعد از مذاکرات صحن علنی، مجلس عوام شدیداً اختیار کمیسیون‌ها را در بررسی لوایح، مستقل از دستور کار حزب اکثریت، محدود می‌کند. در نتیجه رسیدگی کمیسیون صرفاً محدود به امور جزئی می‌شود. اما مجلس ملی، کمیسیون‌های خود را این‌گونه محدود نمی‌کند؛ زیرا گاهی اوقات لوایحی را به کمیسیون ارجاع می‌دهد که خود از آن حمایت نمی‌کند.

۸ اختیارات کمیسیون‌ها

کمیسیون‌ها از حیث اختیارات مذاکره و تبادل نظر پارلمان‌ها بسیار مهم و حیاتی‌اند: همان‌طور که مزی خاطر نشان می‌سازد، قوای مقننه با توان چشمگیر قانونگذاری، «دارای نوعی نظام کمیسیونی گسترده‌اند که آنها را به تقسیم کار قانونگذاری قادر می‌سازد، به نحوی که، مرتباً حوزه‌های تخصصی قانونگذاری را در بیشتر حوزه‌های سیاستگذاری به وجود می‌آورند».^۱ به نظر می‌رسد بهره‌مندی از کمیسیون‌های قوی حداقل شرط

1. Mezey, Ibid., P. 64.

پارلمان‌های تأثیرگذار در فرایند قانونگذاری است؛ اما اینکه آیا آنها شرط کافی برای این منظور هستند یا خیر، موضوعی مبهم است.

کمیسیون‌های تقنینی در فرایند قانونگذاری وظایف مختلفی از جمله بررسی لوایح، کسب اطلاعات، ارائه اصلاحیه و پیشنهاد تصمیم نهایی به صحن علنی را برعهده دارند. باین حال، اختیارات کمیسیون‌ها در پارلمان‌های مختلف متفاوت است. در اینجا اختیارات کمیسیون‌ها با نقش آنها در فرایند قانونگذاری به‌ویژه توانایی‌شان در اثرگذاری بر برون‌داد پارلمان تعریف می‌شود.^۱ اختیار کمیسیون می‌تواند دو صورت داشته باشد، سلبی و ایجابی.^۲ اختیار سلبی کمیسیون عبارت است از توانایی کمیسیون در دفاع از وضع موجود برخلاف فشاری که برای تغییر آن وضع از سوی سایر عوامل مؤثر در عرصه قانونگذاری وارد می‌شود؛ درحالی‌که اختیار ایجابی توانایی تأثیرگذاری در تغییر سیاست‌هاست.^۳ صورت افراطی اختیار سلبی توانایی وتو کردن است و سوبیه ایجابی آن اختیار اتخاذ تصمیم (به مباحث قبلی رجوع کنید). کمیسیون‌های مستقل، چنان‌که در دیدگاه توزیعی بحث شد، هم از اختیار سلبی مانند امتناع از گزارش لایحه به صحن و بنابراین بستن راه قانونگذاری برخوردار است و هم از اختیار ایجابی (مثل پیشنهاد قانون که مجلس ملزم به رسیدگی آن است).

این بخش منتخبی از اختیارات مختلف کمیسیون اعم از ایجابی و سلبی را بررسی می‌کند که عبارت‌اند از: ۱. صلاحیت کمیسیون درباره پیشنهاد قانون، ۲. صلاحیت آنها در بازنویسی لوایح، ۳. کنترل زمان‌بندی کار کمیسیون، و ۴. روش‌های کسب اطلاعات مخصوصاً حق آنها در احضار شهود و جمع‌آوری اسناد و مدارک. چنین اختیارات رسمی‌ای می‌تواند تأثیر بسزایی در توانایی کمیسیون برای قانونگذاری مؤثر و مستقل از بازیگران خارج از آن، مانند رهبران حزبی اکثریت‌های پارلمانی و قوه مجریه، داشته باشد.^۴

1. Shaw, *Ibid.*, P. 384.

2. K. Krehbiel, "Spatial Models of Legislative Choice", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 13, No. 3, 1988, PP. 259-319.

3. See also Smith and Deering, *Op. Cit.*, P. 9.

4. R. F. Fenno, Jr., *Congressmen in Committees*, Boston, MA: Little, Brown, 1973, P. Xiii.

۸-۱ ابتکار قانونگذاری

دلایل متقنی برای بررسی حق کمیسیون در زمینه پیشنهاد قانون وجود دارد. توانایی تنظیم دستور کار پارلمان^۱ منبع مهم قدرت محسوب می‌شود. برای حفظ استقلال دستگاه تقنینی، کمیسیون‌ها باید از دخالت دولت در امور داخلی‌شان در امان باشند. کمیسیون‌های مستقل دیدگاه توزیعی را تقویت می‌کنند. اختیار پیشنهاد قانون یا سازمان‌دهی به لوایح، به‌نحوی که کمیسیون‌ها بتوانند قانون را دوباره صورت‌بندی کنند، به این معنا که توانایی حذف بخشی از آن یا تقویت لوایح را داشته باشند، برای امکان اجرای اختیارات قانونگذاری کمیسیون‌ها بسیار مهم است.

از یک طرف کشورهای معدودی اختیار پیشنهاد قانون را به کمیسیون‌ها اعطا کرده‌اند مانند اتریش، ایسلند و سوئد که از این حق برخوردارند^۲ و از طرف دیگر در دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند و انگلستان کمیسیون‌ها حق ندارند حتی بخشی از یک لایحه را حذف یا چیزی به آن اضافه کنند. با این حال بعضی کمیسیون‌ها از اختیارات گسترده تصمیم‌گیری تقنینی برخوردارند مانند ایتالیا که یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد کمیسیون‌های پارلمان آن است که می‌توانند با رویه‌هایی نامتمرکز و نامتعارف، به‌طور مستقیم قانونگذاری کنند. پس از اینکه لایحه‌ای را کمیسیون یکی از مجلسین براساس آنچه که رویه قانونگذاری خوانده می‌شود تصویب کرد، تصویب مجلس دوم می‌تواند به‌جای صحن علنی، در کمیسیون آن مجلس صورت گیرد. در واقع، بخش اعظم قوانین در ایتالیا نه در صحن علنی بلکه در کمیسیون تصویب شده است. با این حال گفتنی است کمیسیون‌ها در مواردی می‌توانند قانونگذاری کنند که به قانونی اختلافی و مناقشه‌برانگیز مربوط نباشد. دولت یا یک‌دهم نمایندگان هر یک از مجالس، در هر زمان می‌توانند تقاضای اجرای رویه متداول تصویب قانون را در صحن علنی داشته باشند. علاوه بر این، اصل (۷۲) قانون اساسی ایتالیا این رویه [تصویب قانون در کمیسیون] را در موضوعات ناظر بر قانون اساسی یا اصلاحات انتخاباتی و همچنین قوانین ناظر بر مسائل مالی، تصویب معاهدات بین‌المللی یا تفویض اختیارات قانونگذاری ممنوع اعلام کرده است.^۳

1. Legislative Agenda

۲. علاوه بر این، «کمیسیون امور مالی» و «کمیسیون بانک‌ها»ی فنلاند نیز از این حق برخوردارند.

3. M. Cotta, "The Rise and Fall of the "Centrality" of the Italian Parliament: Transformations→

در دانمارک، کمیسیون امور مالی در یک سال مالی می‌تواند برای اختصاص مجدد درآمدها از طرف مجلس ملی این کشور تصمیم بگیرد. نقش پارلمان محدود به تأیید دارایی سال مالی قبل بوده که پیش‌تر همین کمیسیون تصویب کرده است. همچنین کمیسیون اروپا (کمیسیون بازرگانی سابق) کارکرد تصمیم‌گیری نیز دارد؛ زیرا از طرف مجلس ملی دانمارک اختیار مذاکره در جلسات شورای وزیران اروپا، به وزرا، قبل از تشکیل جلسه وزیران شورای اروپا تفویض می‌شود.^۱

در سوئد وقتی که مجلس نمایندگان^۲ در دوران فترت است، کمیسیون مشترک متشکل از کمیسیون‌های دائمی مالی و کمیسیون مالیات درباره موضوعات مالی تصمیم‌گیری می‌کنند. با این حال، این کمیسیون‌های مشترک هیچ‌گاه تشکیل جلسه نداده‌اند و تنها به‌عنوان نهادی برای وضعیت‌های غیرعادی پیش‌بینی شده‌اند. علاوه بر این اختیارات تصمیم‌گیری این کمیسیون‌های مشترک پس از اصلاحات مجلس نمایندگان سوئد که در حال انجام است، ملغی خواهد شد.^۳

کمیسیون‌هایی با این نوع اختیارات تصمیم‌گیری، مواردی استثنایی‌اند. علاوه بر این، چنین کمیسیون‌های قانونگذاری را در کشورهای مورد مطالعه، به‌جز ایتالیا، تحت سلطه خود ندارند. به‌طور خلاصه متغیرهای بسیاری در مورد اختیارات کمیسیون وجود دارد که در جدول ۴ ذکر شده است.

← of the Executive-Legislative Subsystem After the Second World War". in G. W. Copeland and S. C. Patterson (eds.), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, Ann Arbor, MN: University of Michigan Press, 1994, pp. 59-94; and Mény, *Ibid.*, p. 199.

1. I. Mattson, *Förhandlingsparlamentarismen: En Jämförande Studie av Riksdagen och Folketinget*, Lund: Lund University Press, 1996.

2. Riksdag

3. See Riksdagsutredningen, *Reformera Riksdagsarbetet. Betänkande*, Stockholm: Riksdagen, 1993.

جدول ۴ اختیارات کمیسیون

اسناد	جسمات رسیدگی		کنترل زمانبندی	اختیار بازبینی لواح	حق پیشنهاد قانون	اسامی کشورها
	حق الزام شهود	عمومی بودن				
می‌تواند مدارک را از دولت مطالبه کند ^(۱)	می‌تواند الزام کند ^(۱)	همیشه غیرعلنی	با قدرت هدایت صحن مجلس با حق مطالبه لایحه	هنگامی که اصلاحیه اساسی پیشنهاد شود، حق صورت‌بندی مجدد لایحه	حق پیشنهاد قانون دارد (محدود)	اتریش
می‌تواند از اشخاص مدارک را مطالبه کند، بپناههایی که به پارلمان تعلق ندارند	می‌تواند دعوت کند ولی نمی‌تواند الزام کند	علنی یا غیرعلنی	کمیسیون‌ها حق دارند که برنامه کاری خود را تنظیم کنند ولی حق مطالبه برای دولت محفوظ است	کمیسیون مختار است که پیشنهادهای دولت را آگهی خود را تنظیم کنند ولی حق دوباره‌نویسی کند	حق حذف یا اضافه کردن به لواح دارد ولی حق پیشنهاد قانونگذاری ندارد ^(۳)	بازیک
می‌تواند اسناد و مدارک مطالبه کند	می‌تواند الزام کند ^(۲)	غیرعلنی	مجلس می‌تواند لایحه را دوباره به کمیسیون‌های دیگر بدهد	مجلس لایحه اصلی دولت را همراه با اصلاحیه‌ها رسیدگی می‌کند	حق پیشنهاد قانون و حذف یا اضافه کردن ندارد	دانمارک
می‌تواند اسناد و مدارک را از دولت مطالبه کند	می‌تواند دعوت کند اما نمی‌تواند الزام کند	غیرعلنی	به کمیسیون‌های دیگر بدهد	کمیسیون می‌تواند متن دولت را بازبینی کند	حق حذف و اضافه کردن دارد ^(۵)	فنلاند
می‌تواند اسناد و مدارک مطالبه کند	می‌تواند الزام کند ^(۴)	همیشه غیرعلنی	با قدرت هدایت صحن مجلس با حق مطالبه لایحه	مجلس لایحه اصلی دولت را همراه با اصلاحیه‌ها رسیدگی می‌کند	حق پیشنهاد قانون یا حذف و اضافه آن را ندارد	فرانسه
می‌تواند اسناد و مدارک مطالبه کند	می‌تواند دعوت کند ولی نمی‌تواند الزام کند	علنی یا غیرعلنی	کمیسیون‌ها حق دارند که برنامه کاری خودشان را تنظیم کنند ولی حق مطالبه برای دولت محفوظ است	کمیسیون می‌تواند متن دولت را بازبینی کند	حق حذف و اضافه کردن دارد	آلمان
می‌تواند اسناد و مدارک را مطالبه کند	می‌تواند دعوت کند ولی نمی‌تواند الزام کند	غیرعلنی ^(۳)	با قدرت هدایت صحن مجلس با حق مطالبه لایحه	اگر متن دوباره نوشته شده از سوی وزیر مورد قبول قرار بگیرد مجلس لایحه اصلی را رسیدگی می‌کند	حق حذف و اضافه کردن دارد	یونان
می‌تواند اسناد و مدارک را مطالبه کند	می‌تواند دعوت کند ولی نمی‌تواند الزام کند	همیشه غیرعلنی	به کمیسیون‌های دیگر بفرستد	کمیسیون می‌تواند متن دولت را بازبینی کند	حق پیشنهاد قانون دارد	ایسلند

جدول ۴ اختیارات کمیسیون

اسناد	جسبات رسیدگی		کنترل زمانبندی	اختیار بازنویسی لوايح	حق پیشنهاد قانون	اسامي کشورها
	حق الزام شهود	عمومي بودن				
اسناد	کمیسیون موقت حق جلسات رسیدگی، اجبار اشخاص به ارائه مدارک را می‌تواند کمیسیون‌های دائمی تدارک کمیسیون‌های دائمی به اوراق رسیدگی نمی‌کنند	اطلاعات در دسترس نیست	لوايح به‌طور خودکار به کمیسیون ارائه می‌شود	مجلس لایحه اصلی دولت را با اصلاحیه‌ها رسیدگی می‌کند	کمیسیون موقت حق پیشنهاد قانون و حذف و اضافه آن را ندارد. کمیسیون‌های دائمی موجود لوايح را مورد رسیدگی قرار نمی‌دهند	ایراند
نمی‌تواند اسناد و مدارک را مطالعه کند ^(۸)	می‌تواند دعوت کند ولی نمی‌تواند الزام کند	علنی یا غیرعلنی	قدرت هدایت صحن مجلس با حق مطالبه لایحه	کمیسیون‌ها می‌توانند که جانترین متن اصلی باشد برای رسیدگی پیشنهاد کنند	کمیسیون این حق را ندارد ولی هر نماینده مجلس به‌طور انفرادی حق دارد	ایتالیا
می‌تواند اسناد و مدارک را مطالعه کند	می‌تواند دعوت کند ولی نمی‌تواند الزام کند	همیشه غیرعلنی	قدرت هدایت صحن علنی با حق مطالبه لایحه	کمیسیون می‌تواند متنی که جانترین متن اصلی باشد برای رسیدگی پیشنهاد کند	حذف و اضافه دارد اما حق پیشنهاد قانون ندارد	لوکزامبرگ
نمی‌تواند اسناد و مدارک را مطالعه کند	می‌تواند دعوت کند ولی نمی‌تواند الزام کند	علنی یا غیرعلنی	قدرت هدایت صحن علنی با حق مطالبه لایحه	دولت می‌تواند متنی که جانترین متن اصلی باشد برای رسیدگی پیشنهاد کند	مجلس نمایندگان حق پیشنهاد قانون یا حذف یا اضافه ندارد ^(۹) و با اصلاحیه‌ها در نظر می‌گیرد	هلند
نمی‌تواند اسناد و مدارک مطالعه کند	می‌تواند دعوت کند ولی نمی‌تواند الزام کند ^(۱۰)	همیشه غیرعلنی	قدرت هدایت صحن علنی با حق مطالبه لایحه	دولت را بازنویسی کند	حذف و یا اضافه دارد ولی حق پیشنهاد قانون ندارد	نروژ
نمی‌تواند اسناد و مدارک مطالعه کند	می‌تواند الزام کند ^(۱۱)	معمولاً علنی ^(۱۲)	قدرت هدایت صحن علنی با حق مطالبه لایحه	کمیسیون می‌تواند متنی که جانترین متن اصلی باشد برای رسیدگی پیشنهاد کند	حذف و اضافه کردن دارد	برتغال
می‌تواند اسناد و مدارک را فقط از اشخاص و دولت مطالعه کند	می‌تواند الزام کند ^(۱۳)	علنی و غیرعلنی	قدرت هدایت صحن علنی با حق مطالبه لایحه	کمیسیون‌ها می‌توانند متن دولت را بازنویسی کنند	حذف یا اضافه کردن دارد	اسپانیا

جدول ۴ اختیارات کمیسیون

اسناد	حکامات رسیدگی		کنترل زمانبندی	اختیار بازتویسی لوايح	حق پیشنهاد قانون	اسامي کشورها
	حق الزام شهود	عمومي بودن				
می تواند اسناد و مدارک را فقط از نهادهای دولتی مطالبه کند	می تواند دعوت کند اما نمی تواند الزام کند	علنی و غیرعلنی	کمیسیون حق تنظیم دستور کار خود را دارد. سخن علنی نمی تواند آن را مطالبه کند	کمیسیون ها می توانند اسامي دولت را بازتویسی کنند	حق پیشنهاد قانون دارد	سوئد
می تواند اسناد و مدارک را فقط از نهادهای دولتی مطالبه کند	می تواند هر کسی را دعوت کند اما نمی تواند الزام کند	کمیسیون می تواند جلسات رسیدگی را علنی اعلام کند	کمیسیون حق تنظیم دستور کار خود را دارد. سخن علنی نمی تواند آن را مطالبه کند	کمیسیون ها می توانند اسامي دولت را بازتویسی کنند	حق پیشنهاد قانون دارد	سوئیس
می تواند اسناد و مدارک مطالبه کند	حق ندارد	اطلاعات در دسترس نیست	لوايح به دستور خود کار به اسامي کمیسیون می رود	مجلس لایحه اصلی دولت را همراه با اصلاحیه ها رسیدگی می کند	حق پیشنهاد قانون با حذف و اضافه ندارد	انگلستان

توضیحات:

۱. هر کسی را می تواند الزام کند.
۲. همه کمیسیون ها می توانند گزارش های کمی در صورتی که فقط کمیسیون های تحقیق و نظمی می توانند به هنگام تحقیق برای گردآوری مدارک، اسناد را مطالبه کنند.
۳. این حق از رویه ناشی شده است. بر اساس آیین نامه داخلی چنین حق ندارد.
۴. در سوئد.
۵. دو کمیسیون این حق را دارند که پیشنهاد قانون کنند.
۶. کار برستان دولتی.
۷. علنی می شود در مرحله پیشنهاد قانون.
۸. به طور استثنایی، کمیسیون محاسبات عمومی حق فراخواندن اسناد و مدارک را دارد.
۹. این حق از رویه ناشی شده است بر اساس آیین نامه داخلی چنین حق ندارد.
۱۰. مجلس می تواند به طور رسمی توصیه کرده که تعیین کند. یک کمیسیون در چه صورت و چگونه به یک لایحه غیردولتی که باید ارائه شود رسیدگی کند (از این نامه داخلی ماده ۹ و ۱۰). این مسئله فقط دو بار و بدون نتیجه اتفاق افتاد. پیام این لوائح غیردولتی در عمل همیشه بی نتیجه یک یا دو نوبتنامه مجلس ارائه می شود که این بدین معناست که این قبیل لوائح همیشه نتایج اضرائی پارلمان هستند.
۱۱. دو مجلس سهام رقابت کل مجلس برای جلسه رسیدگی علنی لازم است.
۱۲. کار برستان دولت و کار برستان موسسات عمومی هر چند معمول نیست آن دسته از کار برستان دولت که دارای مجوز وزارتی هستند از جانب شدن در کمیسیون اسناد کنند.
۱۳. جلسات می تواند علنی باشد مگر زمانی که به علل ممانعت از تقاضای جلسه عمومی کند. معمولاً جلسات به صورت علنی نیست.
۱۴. در سوئد.

۸-۲ بازنگری لوایح

کمیسیون‌هایی که توان صورت‌بندی مجدد لوایح را دارند از قدرت زیادی در تعیین دستور کار پارلمان برخوردارند. با داشتن چنین قدرتی، کمیسیون توان تعیین دستور کار پیشنهاددهنده اصلی قانون را در اختیار می‌گیرد. هنگامی که کمیسیون گزارش‌های خود را به مجلس ارائه می‌کند این گزارش نسبت به لایحه اصلی در اولویت قرار می‌گیرد. تهیه دوباره پیش‌نویس قانون اساساً یکی از کارکردهای اصلی کمیسیون است. این بدان دلیل است که صحن علنی پارلمان‌ها به دلیل وسعت، از بحث و تبادل نظر در جزئیات قانون معذورند به همین دلیل اگر کمیسیون‌ها نتوانند لوایح دولت را بازنویسی کنند، در این صورت در مقایسه با قوای مجریه، قوای مقننه در موقعیت ضعیف‌تری قرار می‌گیرند.

یافته‌های هربرت دورینگ درباره اقتدار کمیسیون‌ها در جدول ۴ آمده است. چنان‌که براساس آن، همه پارلمان‌ها از اختیاراتی برای بازنویسی قانون پیشنهاد شده برخوردار نیستند بلکه بعضی از آنها فقط می‌توانند پیشنهادهایی برای اصلاح لایحه مورد بررسی ارائه دهند. در انگلستان یک کمیسیون وظیفه بحث درباره قانون را ماده به ماده و خط به خط به عهده دارد این در حالی است که اعضای حزب مخالف دائماً برای جایگزینی پیشنهادهای خود به جای پیشنهاد دولت در تلاش‌اند. گاهی اوقات اکثریت پارلمان نیز خواهان اصلاح لایحه است اما دولت به‌طور معمول واجد اکثریتی تحت کنترل خود است که این اکثریت علاقه‌ای به تغییر لایحه تحت بررسی را ندارد.

در بعضی کشورها، دولت ممکن است در کار مقدماتی قانونگذاری کمیسیون دخالت کند. کمیسیون‌های پارلمان بریتانیا، می‌توانند اصلاحیه‌هایی را تدارک ببینند ولی تا وقتی وزیر مسئول لایحه آنها را قبول نکند نمی‌توانند آن اصلاحیه‌ها را در لایحه اعمال کنند. همین قاعده در مورد پارلمان یونان هم جاری است. در نتیجه نظارت و مراقبت کمیسیون صرفاً به امور جزئی محدود شده است. بدین ترتیب، دولت بریتانیا به‌طور متوسط از تصویب ۹۶ درصد لوایح خود اطمینان دارد. وقتی اصلاحیه‌هایی بر لوایح دولت پیشنهاد شود، دولت است که تصمیم می‌گیرد که آیا اصلاحیه‌های پیشنهاد شده می‌تواند اعمال شود یا خیر.^۱

1. Rose, Ibid., P. 90.

دولت فرانسه شدیداً رویه‌های اصلاحیه‌های کمیسیون را به دلیل جلوگیری از تغییرات مخل لوایح خود، کنترل می‌کند. دولت می‌تواند همه اصلاحیه‌های مجلس را به دلیل اینکه به کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی منجر می‌شود رد کند. این قاعده به دولت اجازه می‌دهد که از اساس همه اصلاحیه‌هایی را که با آن مخالف است رد کند.

۸-۳ کنترل جدول زمانی کمیسیون‌ها

سومین جنبه اختیارات تعیین دستور کار کمیسیون، به کنترل جدول زمانی آنها مربوط است. هر قدر تعداد عوامل بیرونی که می‌تواند در جدول زمانی کمیسیون مداخله کند کمتر باشد استقلال کمیسیون بیشتر است. کمیسیون‌هایی که جدول زمانی کار خود را تحت کنترل دارند می‌توانند تصمیم بگیرند که چه موقع به صحن علنی گزارش دهند. کمیسیون‌ها تا چه میزان بر برنامه کاری خودشان کنترل دارند و صحن‌های علنی تا چه حد قدرت دارند گزارش کمیسیون را برای لایحه‌ای که به آنها ارائه شده مطالبه کنند؟ هربرت دورینگ در این مورد به تفصیل توضیح داده است. داده‌هایی که او جمع‌آوری کرده در جدول ۴ آمده است.^۱ بسیاری از پارلمان‌ها ویژگی‌های خاص کشور خود را به نمایش می‌گذارند که همین نکته، مقایسه را دشوار می‌کند. با این حال پارلمان‌های مختلف بر اساس تقدم رتبی، دسته‌بندی شده‌اند که از «قدرت هدایت‌کنندگی صحن علنی پارلمان با حق گرفتن لایحه از کمیسیون» از یک سو تا «قدرت تعیین دستور کار کمیسیون و ناتوانایی صحن علنی مجلس برای مطالبه لوایح» از سوی دیگر متغیر است.

۸-۴ کسب اطلاعات: جلسات استماع شهادت شهود و جمع‌آوری اسناد و مدارک

در اینجا سایر اختیارات کمیسیون برای بازرسی و نظارت که به جنبه جمع‌آوری اطلاعات مربوط است و اختیارات کمیسیون در کسب اطلاعات به هنگام تهیه و تدارک لوایح مورد توجه قرار می‌گیرد و به عبارت دیگر حقوق کمیسیون‌ها را از حیث احضار شهود و مدارک بررسی می‌کند. پارلمان‌ها تنها وقتی می‌توانند نقش ممتاز و مهمی بازی کنند که اطلاعات و گزارش‌های کارشناسان را مستقل از دولت به دست آورند و آنها را

1. Döring (ed.), Ibid.

به کار گیرند. دیدگاه اطلاعاتی سازمان قانونگذاری [دیدگاهی که معتقد به کارکرد کسب اطلاعات از طریق کمیسیون است] بر مشکلات داشتن آگاهی دقیق از تأثیرات قانون پیش از قانونگذاری تأکید می‌کند. این دیدگاه همچنین بر ناهمسانی اطلاعات در نزد نمایندگان تأکید می‌کند. اعضای کمیسیون بعضاً از حیث تاکتیکی به همکاری‌شان در خارج از کمیسیون به دلیل دسترسی به اطلاعات بیشتر مزیت پیدا می‌کنند. به دلیل تقسیم کار و تخصصی شدن امور در احزاب پارلمانی، این مسئله رخ می‌دهد اما این تنها دلیل نیست. نمایندگان مجلس با عضویت در یک کمیسیون و از طریق جلسات رسمی استماع شهادت شهود در کمیسیون، رابطه با گروه‌های ذی‌نفع، ارتباط با شبکه گسترده‌ای از کارگزاران قوه مجریه، همچنین از طریق منابع اطلاعاتی حزبی - که طی آن متخصصان به نمایندگان در دسترسی به آن اطلاعات کمک می‌کنند - به راحتی قادر به دستیابی اطلاعات هستند.^۱ علاوه بر این، عضویت در کمیسیون یا ریاست آن غالباً حق دسترسی به منابع و امکانات خاصی را به نمایندگان می‌دهد (مانند کمک کارمندان متخصص کمیسیون) که در این صورت به اعضای کمیسیون در مقابل دیگر نمایندگان خارج از کمیسیون مزیت بیشتری می‌بخشد.

بسیاری از کمیسیون‌های قوای قانونگذاری مدرن (مشمتمل بر همه پارلمان‌هایی که در اینجا مورد مطالعه قرار می‌گیرند) از پشتیبانی کارمندان حرفه‌ای خود برخوردارند. هرچند امکان دسترسی و تعداد آنها متفاوت است؛ در یک طرف کمیسیون‌های دائمی ایالات متحده آمریکا (حتی پس از اصلاحات اخیر) با برخورداری از دستگاه‌های وسیعی متشکل از کارمندان متخصص قرار می‌گیرند و در سوی دیگر، کشورهای کوچک‌تر اروپایی که فقط می‌توانند یک منشی و چند کارمند اداری داشته باشند. یا حتی چند کمیسیون که به‌طور مشترک از یک کارمند اداری برخوردارند. با در اختیار داشتن منابع نهادی محدود، گاهی ممکن است کمیسیون‌های قانونگذاری از ادارات تابعه کابینه یا وزارتخانه هم‌عرض در قوه مجریه کارمند قرض بگیرد. طبیعتاً این امر، توانایی قوه مقننه را برای نظارت بر ادارات قوه مجریه کاهش می‌دهد.

روش‌های جمع‌آوری اطلاعات متفاوت است. کمیسیون مجلس دانمارک روشی نادر

1. E. Damgaard, "How Parties Control Committee Members", in Döring (ed.), *Ibid.*, pp. 308-325.

را در اخذ اطلاعات از دولت در پیش گرفته که عبارت است از سؤالات کمیسیون. هنگامی که اعضای کمیسیون‌ها لوایح را بررسی می‌کنند یا متن نهایی پیش‌نویس را آماده می‌کنند سؤالات خود را به وزرای مربوطه ارائه می‌کنند. از وزیری که سؤال شده است تقاضا می‌شود که یا پاسخ مکتوب بفرستد یا در جلسات کمیسیون برای ارائه پاسخ شفاهی حاضر شود. هرچند این سؤالات به‌طور رسمی از طریق کمیسیون مطرح می‌شود باین‌حال هر عضو کمیسیون به‌طور انفرادی نیز می‌تواند سؤال خود را از مجرای کمیسیون مطرح کند.^۱ اگر چه این رویه‌ها مختص مجلس ملی دانمارک است با وجود این کمیسیون‌های دائمی در دیگر پارلمان‌ها مجاری ارتباطی ولو تشریفاتی برای ارتباط با وزرا برقرار کرده‌اند. تعلل وزیر در ارائه اطلاعات صحیح به کمیسیون ممکن است او را در پارلمان دچار دردسر کند. تبادل اطلاعات میان اعضای دولت و پارلمان غالباً در فرایندی غیررسمی و همکاری متقابل رخ می‌دهد.

باین‌حال اجازه دهید بر حق رسمی کمیسیون برای الزام شهود به شهادت و مطالبه اسناد و مدارک به هنگام تهیه و تدارک قانون تمرکز کنیم.^۲ کمیسیون، واجد حقوق مهمی است که می‌تواند به‌عنوان حربه نهایی در مواقعی که دولت اطلاعات ذی‌قیمت را داوطلبانه ارائه نمی‌کند مورد استفاده قرار دهد.^۳ جلسات استماع شهادت شهود جلساتی است که در آن کمیسیون‌ها شهادت شهود را دریافت می‌کنند. صاحبان مشاغل دولتی و کسانی که نماینده گروه‌های ذی‌نفع‌اند، متخصصان مستقل یا دیگران می‌توانند به‌وسیله کمیسیون احضار شوند. کارکرد اصلی این جلسات آن است که به

1. E. Damgaard, "Parliamentary Questions and Control in Denmark", in M. Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries: Forms of Questioning and Behavioural Trends*, Helsinki: Finnish Political Science Association, 1994, PP. 44-76; and H. Jensen, "Committees as Actors or Arenas: Putting Questions to the Danish Standing Committees", in Wiberg (ed.), *Parliamentary Control in the Nordic Countries*, PP. 77-102.

۲. یادآوری می‌شود که حوزه این بحث در محدوده حق کمیسیون در کسب اطلاعات به‌منظور تهیه قانون قرار دارد.

۳. ذکر یک نکته در اینجا خالی از فایده نیست. از آنجاکه شفافیت تصمیمات اداری در هر کشور متفاوت است، ضرورت داشتن صلاحیت برای تهیه اسناد و مدارک نیز به همان اندازه متفاوت است. همچنین صلاحیت الزام شهود به ادای شهادت و تهیه اسناد و مدارک ضرورت دارد. این ضرورت در کشورهایی که دستیابی به بیشترین اسناد از همان ابتدا برای شهروندان وجود دارد کمتر است. باین‌همه، این مسئله همیشه پراهمیت بوده است؛ زیرا هیچ کشوری دستیابی به همه اسناد و مدارک را برای عموم میسر نمی‌سازد.

اعضای کمیسیون درباره ملاحظات سیاستگذاریشان اطلاع‌رسانی کنند، اما جلسه استماع شهادت شهود می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای فراهم کردن اکثریت پارلمانی و جلب افکار عمومی به‌کار گرفته شود.

جدول ۴ نشان می‌دهد که کمیسیون‌های پارلمانی می‌توانند افراد را برای ادای شهادت فراخوانند، حقی که کیفیت آن با توجه به جایگاه فردی که باید از این الزام تبعیت کند متفاوت است. در کمیسیون‌هایی که دارای قوی‌ترین نوع این حق هستند، مانند کمیسیون‌های پارلمان اتریش، همه شهروندان می‌توانند ملزم به شهادت شوند. در دانمارک و اسپانیا حق احضار شهود، تنها به وزرا محدود شده است. در یازده پارلمان کمیسیون‌ها می‌توانند زمانی که در حال بررسی مقدمات قانون هستند شهود را به کمیسیون دعوت کنند. اما نمی‌توانند آنها را ملزم به شهادت کنند. با این حال هرچند حضور در کمیسیون به‌منظور ادای شهادت اجباری نیست شهود مدعو ندرتاً از حضور در جلسات کمیسیون در این کشورها سر باز می‌زنند. تنها در ایرلند و انگلستان اجازه احضار شهود حتی به کمیسیون‌های قانونگذاری داده نشده است.

جدول ۴، نشانگر این است که اخذ شهادت می‌تواند در جلسات علنی باشد یا خصوصی. به‌تازگی تعدادی از پارلمان‌ها جلسات استماع شهادت شهود را راه‌اندازی کرده‌اند. برای مثال بلژیک در سال ۱۹۸۵، فنلاند ۱۹۹۱، فرانسه ۱۹۹۱ و سوئد در سال ۱۹۸۹ که بیانگر افزایش میزان علاقه به این نوع جلسات است. علاوه‌بر این در پارلمان‌هایی که این کار مجاز است تعداد جلسات استماع شهادت شهود افزایش یافته است. به‌عنوان مثال در آلمان تا دهه ۱۹۷۰ جلسات استماع شهادت امری استثنایی بود اما از آن زمان به بعد، شمار چنین جلساتی رو به فزونی نهاد. همین موضوع در مورد ایتالیا هم صادق است جایی که اصلاحات قوانین مجلس در سال ۱۹۷۱ امکان استماع شهادت شهود را از نوع آمریکایی آن فراهم ساخت.^۱

یکی از روش‌های دیگر کسب اطلاعات، درخواست ارائه مدارک از نهادها و شهروندان عمومی یا خصوصی است. درحالی‌که تعداد زیادی از پارلمان‌ها حق دارند که چنین اسناد و مدارکی را درخواست کنند، بعضی دیگر این حق یا ابزار و امکانات

1. Mény, *Ibid.*, P. 207.

مناسبتی که این صلاحیت را اعمال کنند ندارند. در بعضی کشورها اشخاص و نهادهایی که ملزم به ارائه این اسنادند بسیار محدودند. جدول ۴ نشان می‌دهد که کدام یک از کمیسیون‌ها می‌توانند تقاضای اسناد و مدارک کنند و چه کسانی را می‌توان ملزم به حضور در کمیسیون کرد. تقریباً نصف کشورهای مورد مطالعه (۹ کشور) کمیسیون‌های پارلمانی می‌توانند به‌طور مؤثری تقاضای اسناد و مدارک کنند در حالی که در نیم دیگر، کمیسیون‌ها فقط می‌توانند دولت را ملزم به ارائه این نوع اطلاعات نمایند.

۹ نتیجه‌گیری

اجماع گسترده‌ای وجود دارد مبنی بر اینکه کمیسیون‌ها جزء سازمان‌های داخلی مهم پارلمان‌های مدرن هستند. اعضای کمیسیون در میان گروه‌های مهم و ممتاز قانونگذاری‌اند و نظریات نونهادگرایی که رفتار قانونگذاری را مطالعه می‌کنند، توجه زیادی به عقلانیت و کارکردهای کمیسیون قانونگذاری نشان داده‌اند. پیچیدگی و تنوع این کمیسیون‌ها بسیار روشن است. بدیهی است که متون تحلیلی که تاکنون به‌وجود آمده تنها قطره‌ای از دریای این نهادهاست و بسیاری از سؤالات ناظر بر کمیسیون‌های پارلمانی نه تنها پاسخ داده نشده بلکه حتی طرح نیز نشده است.

این مقاله کمیسیون‌های پارلمانی اروپای غربی را با تمرکز بر ساختارها، رویه‌ها و اختیارات آنها مورد مطالعه قرار داده است. توجه بیشتر بر قسمت سوم این مباحث بوده است و مباحث ناظر بر ساختار و رویه‌های کمیسیون به‌سمت تأثیراتی سوق پیدا کرده‌اند که در زمینه اختیارات کمیسیون‌هاست. این موضوعات از منظر سه دسته تئوری‌های هم‌خانواده سازمان قانونگذاری که در مطالعات نهادهای سیاسی آمریکا بسط یافته‌اند ارائه شده است. هرچند بازار بحث و جدل میان طرفداران این نظریه‌های مختلف بسیار گرم است با این حال این نظریه‌ها از حیث تبارشناختی، در روش‌شناسی فردگرایانه، تحلیل انتخاب عقلانی، و این عقیده که نهاد مقوله‌ای مهم است اشتراک نظر دارند. این نظریه‌ها سهمی عمده در دگرگونی مطالعات نهادهای کنگره ایالات متحده آمریکا داشته‌اند. محققان کمیسیون‌های قانونگذاری، خواهان بررسی وضعیت نهادها در پرتو فهم و دانشی هستند که این تئوری‌ها ارائه می‌کنند.

دلیل عمده‌ای که ما را به توجه به اصول راهنمای تئوریک که به‌وسیله ادبیات نونهادگرایان صورت‌بندی شده است تشویق می‌کند این است که این مطالعات به ما اجازه می‌دهد از نوعی مقایسه استقرایی صرف، از داده‌هایی که در این مقاله ارائه شده است، فراتر برویم. نوشته‌های نونهادگرایان دو هدف عمده را دنبال می‌کند: محاسبه آثار سازمان قانونگذاری (توازن نهادی)^۱ و تبیین بنیادهای آن (متوازن کردن نهادها)^۲. به دیگر سخن دیدگاه‌های متفاوت در متون نونهادگرایان ما را به این سو رهنمون می‌سازد که تا حدی رفتارهای متفاوتی را از نهادهای مشابه توقع داشته باشیم و تا حدی نیز مرتبط بودن شکل‌های مختلف ساختارهای قانونگذاری به یکدیگر را انتظار داشته باشیم. از آنجاکه داده‌های ارائه شده در این بحث کاملاً نهادگرایانه است تا رفتارگرایانه، بنابراین ملزومات رفتارگرایانه این دیدگاه‌ها (توازن نهادی) نمی‌تواند به هیچ مفهوم معناداری مورد آزمون واقع شود. اما می‌توان در جست‌وجوی شناسایی برخی از این مدل‌ها بود که با سازمان خود کمیسیون‌ها مرتبط است (متوازن کردن نهادها).

فرض کنیم دیدگاه توزیعی صحیح است؛ در این صورت تقویت کمیسیون‌های قانونگذاری با اجرای حق انحصاری اعضای قانونگذاری کمیسیون‌ها در ارتباط است. کمیسیون‌هایی که واجد آن دسته از کارکردهای مطرح شده توسط این دیدگاه هستند، باید اختیارات، حقوق مسلم و مستقر در چارچوب صلاحیت‌های روشن خود داشته باشند. دیدگاه توزیعی برخی هنجارهای عام نظیر همکاری و احترام متقابل را که موجب بقای قدرت کمیسیون می‌شوند به نمایندگان پارلمان مربوط می‌داند. بدین ترتیب کمیسیون‌های تخصصی باید در بستری فعالیت کنند که همواره به آنها منزلت داده شود. می‌توان انتظار داشت کمیسیون‌های قوی تنها در جوار احزاب سیاسی نسبتاً ضعیفی که به شکستن سلطه و نفوذ کمیسیون قادر نیستند به نوعی همزیستی برسند. دیدگاهی که به کارکرد کسب اطلاعات از سوی کمیسیون تأکید می‌کند عقیده دارد قدرت کمیسیونی را بیش از آنکه مبتنی بر حق انحصاری کمیسیون [در حوزه سیاستگذاری خاصی] بدانیم، باید مبتنی بر نمایندگی^۳ تلقی کنیم. در این صورت

1. Institutional Equilibrium
2. Equilibrium Institutions
3. Delegation

می‌توان انتظار داشت شواهدی دال بر اختصاص کمیسیون به متخصصان و تبدیل کمیسیون به جایی برای جمع‌آوری اطلاعات مشاهده کنیم. این دیدگاه ما را وامی‌دارد به دنبال شواهدی دال بر تلاش برای تقویت توان جمع‌آوری اطلاعات، غیرعلنی بودن جلسات و افزایش محرمانگی بودن آنها در کمیسیون‌ها باشیم. کمیسیون‌هایی که با این شرایط انطباق داشته باشند می‌توانند تأثیر بسیاری بر صحن مجلس بگذارند. به هر میزان این قبیل کمیسیون‌ها مواضع بی‌طرفانه‌تر اتخاذ کنند می‌توانند تأثیر بیشتری بر صحن مجلس بگذارند.

در نهایت دیدگاهی که کمیسیون‌ها را هماهنگ‌کننده حزبی می‌داند بر رابطه متفاوتی میان کمیسیون و نفوذ حزب معتقد است. در این طرز تلقی کمیسیون‌های قوی، در تقابل با احزاب یا جانشین احزاب قوی نیستند. برعکس احزاب حامیان کمیسیون‌ها و هدایت‌کنندگان آنها هستند و قدرت کمیسیون در یک رابطه مثبت می‌تواند با قدرت احزاب تغییر کند. احزاب قوی به‌ویژه در حوزه‌های سیاستگذاری کلیدی که نیازمند هماهنگی گسترده و توجه و علاقه‌مندی اعضاست باید اختیارات بیشتری به کمیسیون‌های نیرومند تفویض کنند.

مطالبی که عنوان شد برنامه کاری مهمی برای تحقیقات آینده محسوب می‌شود. هرچند داده‌های ارائه شده مجال آزمون جدی نیافتند، متسون و استروم بررسی اولیه‌ای را در این باره، انجام داده‌اند.^۱ قدم بعدی می‌تواند مرتبط با ویژگی‌های نهادهایی باشد که براساس الگوی رفتاری نمایندگان به‌منظور درک اهمیت رویه‌ها و قواعد گوناگون ترسیم شده است. برنامه مطالعاتی دیگر می‌تواند بررسی آثار نهادی کمیسیونی مختلف بر حقوق اقلیت و اکثریت قوه قانونگذاری باشد. و نهایت اینکه مطالعات موردی نظیر چیزی که در این تحلیل‌ها ارائه شده است می‌تواند به فهم شرایطی کمک کند که در آن پارلمان‌ها می‌تواند بیشتر اثرگذار باشند. برای موفقیت آتی دموکراسی‌های پارلمانی این شرایط بسیار مهم به‌شمار می‌روند.

1. Mattson and Ström, Ibid.

کارکردهای مجالس دوم در دمکراسی‌های جدید

حسن وکیلان

۱ طرح مطلب

اتحادیه بین‌المجالس،^۱ قوه مقننه ایران را در زمره پارلمان‌هایی طبقه‌بندی کرده که واجد قوه مقننه تک‌مجلسی است.^۲ ساختار این‌گونه نظام‌ها در برابر ساختار قوای مقننه دومجلسی قرار می‌گیرد که در آنها دو مجمع جداگانه در مجموع کارکردهای مختلف این قوه را اعمال می‌کنند. دیدگاه رایج در خصوص ساختار مجلس شورای اسلامی در میان حقوق‌دانان ایرانی نیز همین نظر را تأیید می‌کند. برای نمونه یکی از نویسندگان حقوق اساسی ایران در این باره می‌نویسد: «قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظام یک‌مجلسی است. انتخاب نظام یک‌مجلسی بدین صورت قابل توجیه است که در کشور ما، مطلق ملت صرف‌نظر از هرگونه تمایز طبقاتی، قبیله‌ای و نژادی مدنظر در قانون اساسی می‌باشد. بنابراین قبول قوه مقننه یک‌مجلسی را باید ناشی از یکپارچگی ملت و حقوق مساوی مردم بدانیم».^۳ با این حال وجود نهادی مانند شورای نگهبان در کنار مجلس شورای اسلامی با اختیارات و ترکیبی خاص موجب شده است که پارلمان ایران از حیث ساختار به‌طور کامل با چارچوب نظام‌های رایج تک‌مجلسی قابل انطباق نباشد، هرچند که مطابقت آن با ساختارهای نظام‌های دومجلسی نیز از سوی حقوق‌دان یاد شده به‌صراحت مورد قبول قرار نگرفته است. از نظر ایشان وجود نهادی مانند شورای نگهبان

1. Inter-Parliamentary Union (IPU)

2. Available at: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2149_C.htm

۳. سیدمحمد هاشمی، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۹، چاپ چهارم، ص ۱۰۸-۱۰۹.

موجب نمی‌شود قوه مقننه ایران را قوه‌ای دومجلسی بنامیم بلکه باید آن را نهادی دانست مرکب از دو رکن متمایز: مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان. از نظر ایشان اصل (۹۳) قانون اساسی نیز گواه درستی چنین نظری است: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوق‌دان اعضای شورای نگهبان».

به نظر می‌رسد چنین تحلیلی فقط نوعی تحلیل هنجاری براساس تعاریف موجود در قانون اساسی فارغ از کارکرد حقیقی آن است. اما آیا براساس کارکردهای حقیقی نهادهای موجود در چارچوب نظام سیاسی ایران می‌توان چنین تحلیلی را پذیرفت؟ به تازگی در بعضی متون تلاش شده است براساس تحلیل کارکرد حقیقی نهاد شورای نگهبان، قوه مقننه ایران، نظام دومجلسی و بلکه با توجه به عملکرد مجمع تشخیص مصلحت، نظام سه‌مجلسی توصیف شود.^۱ چنان‌که اشاره شد تفاوت این دو نتیجه‌گیری از دو رویکرد کاملاً متفاوت ناشی شده است که در اولی تنها به تعریف قانون اساسی از قوه مقننه بسنده می‌شود در حالی که در دومی جایگاه و عملکرد سایر نهادهای مرتبط با کارکردهای قوه مقننه مبنای تحلیل قرار می‌گیرد. براساس همین تفکیک و با استفاده از رویکرد اول، مثلاً قوه مقننه بوتسوانا را باید در زمره نظام‌های یک‌مجلسی طبقه‌بندی کرد چه قانون اساسی این کشور به‌صراحت آن را تک‌مجلسی نامیده است اما در همان حال در همین قانون اساسی مقرر شده است که برخی تصمیمات خاص باید پس از شور اول برای شور و بررسی به شورای بزرگان^۲ فرستاده شود و در عمل نیز چنین می‌شود، کاری که معمولاً مجالس دوم انجام می‌دهند. از سویی قوانین اساسی برخی کشورها مانند کامرون و کومور تصریح می‌کنند که قوه مقننه کشور باید مرکب از دو مجلس باشد در حالی که در عمل هرگز مجلس دومی تأسیس نکرده‌اند.^۳

علاوه بر این دسته‌بندی دوگانه، انواعی از قوای مقننه نیز هستند که به سبب رویه‌های متفاوت به‌راحتی در این دسته‌بندی جای نمی‌گیرند. مثلاً نمایندگان پارلمان

1. P. Norton, Adding Value? The Role of the Second Chambers, "Asian Pacific Law Review", Vol. 15, No. 1. 2007, P. 4. and M. Naini, "Iran's Second Chamber? The Guardian Council", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 12, No. 2, 2006, PP. 198-222.

2. Council of Chiefs

3. P. Norton, Ibid.

نروژ گرچه طی یک انتخابات واحد تشکیل می‌شوند اما پس از انتخاب، اعضا در دو مجمع متفاوت تقسیم می‌شوند. یک‌چهارم نمایندگان در مجمع اول یا "Lagtings" و مابقی در مجلس دوم یا "Codelsting" عضویت می‌یابند. به‌منظور حل اختلاف در مسائل تقنینی دو مجمع جلسات واحدی تشکیل می‌دهند.^۱

اکنون این پرسش مطرح است که قوه مقننه ایران با توجه به نهادهایی که به انحای مختلف به‌طور مستقیم در اعمال وظایف قوه مقننه دخالت دارند و در پرتو رویکرد کارکردمحور در ردیف کدام‌یک از نظام‌های تقنینی قرار می‌گیرد؛ تک‌مجلسی، دومجلسی یا حتی سه‌مجلسی؟ اهمیت پاسخ به این پرسش در این فرض نهفته است که نهادها مهماند و نحوه طراحی و نوع تعامل آنها با یکدیگر در برون‌دادهایشان تعیین‌کننده است. با قبول این فرض می‌توان گفت برون‌دادهای نظام تک‌مجلسی با دومجلسی یا چندمجلسی متفاوت است و انتخاب هر یک از آنها می‌تواند عواقب و نتایج متفاوتی به بار آورد. این نکته طراحان قانون اساسی و نهادهای سیاسی را ملزم می‌کند که به اقتضائات و منطق درونی نهادها و نحوه طراحی اجزا و عناصر آنها توجه کنند و از کنار هم قرار دادن عناصر متناقض و ناهمخوان پرهیز نمایند.

۲ مجالس دوم از منظر تاریخی

از منظر تاریخی رد پای نظام‌های دومجلسی را می‌توان تا جوامع باستانی یونان مانند دولت - شهرهای آتن، اسپارت، کرت و نیز اوایل تشکیل امپراتوری روم دنبال کرد. در یونان متفکران مهمی مانند ارسطو و افلاطون زمینه‌های فکری حکومت‌های مختلط را آماده کردند و استدلالشان این بود که دولت‌های بسیط تنها می‌توانند منافع یک طبقه اجتماعی خاص را پوشش دهند، مثلاً دولت پادشاهی، آریستوکراتیک یا جمهوری هر کدام منافع عده کمی را می‌توانند منعکس کنند در حالی که حکومت‌های مختلط بیش از دو یا سه طبقه را دربرمی‌گیرند. در چنین نظامی منافع مختلف سعی در ایجاد توازن در میان خود دارند و مانع از در غلتیدن نظام سیاسی به دامن استبداد یا آنارشی می‌شوند. همچنین ارسطو معتقد بود: «... مشورت هر چه عام‌تر باشد سود آن بیشتر

1. Ibid.

است، به همین وجه است مشورت عوام با برگزیدگان و مشورت برگزیدگان با عوام...^۱. رشد جامعه سیاسی در این جوامع مقارن بود با مشارکت بیشتر طبقات مختلف اجتماعی از یکسو و تقسیم اقتدار سیاسی متمرکز از سوی دیگر. در جمهوری روم که ۵۱۰ سال قبل از میلاد تأسیس شد ابتدا طبقه اریستوکرات (اشراف)^۲ سهمی از اقتدار سیاسی را در کنار قدرت پادشاه از آن خود کرد و به دنبال آن پس از دوپست سال کشمکش و جنگ‌های داخلی توده مردم بی‌زمین و فاقد حقوق مالکیت^۳ توانستند حقوق سیاسی و مدنی مساوی با طبقه اریستوکرات به دست آورند. در واقع مجالس سنای امروزی یادگار شورایی از پیران خردمند در اوایل دوران امپراتوری روم است که کارکرد اصلی آن دادن مشورت به پادشاه بود. البته این نهادهای مدنی دیری نپایید و با مطلقه شدن امپراتوری روم، مجلس سنا تحت نفوذ امپراتور قرار گرفت و مشارکت نهادهای مردمی در امور مهم در حاشیه قرار گرفت.

شکل‌گیری و تطور پارلمان انگلستان در قرن نهم میلادی و پس از استیلای حکومت آنگلو ساکسون‌ها مرحله تاریخی مهم دیگری در تولد و رشد پارلمان‌ها محسوب می‌شود. شکل اولیه پارلمان در این دوران مانند مجالس سنای امپراتوری روم به صورت مجلسی متشکل از خردمندان، نجبا و صاحبان افتخار بود که به اراده پادشاه و در حضور او تشکیل می‌شد تا پادشاه از مشاوره آنان بهره‌مند شود و با آنان در امر حکومت رایزنی کند. با این حال پیروی از نظر چنین مجلسی برای او الزامی محسوب نمی‌شد. همچنین این مجمع مشورتی نقشی در تهیه قانون نداشت بلکه تنها موافقت و رضایت خود را با قوانینی اعلام می‌کرد که قبلاً از سوی پادشاه تصویب شده بود. شاهان آنگلو ساکسون به تدریج دریافته بودند که بدون حمایت مردان صاحب‌نفوذ محلی نمی‌توانند قلمرو تحت حاکمیت خود را حفظ کنند. نقطه عطف این جریان تاریخی در سال ۱۲۱۵ اتفاق افتاد وقتی که، جان، پادشاه انگلستان کتبا ملتزم شد برای وضع مالیات، رضایت مجلس نجبا و اشراف را جلب کند. در زمان حکومت آنگلو ساکسون‌ها اجتماعات دیگری نیز به‌طور منظم تشکیل می‌شد که طی آن بعضی دعاوی و مسائل محلی را مطرح و بحث و بررسی می‌کردند. شرکت‌کنندگان در این اجتماعات بیشتر لردها، اسقف‌ها و مقامات مذهبی و از

۱. ارسطو، سیاست، ترجمه حمید عنایت، تهران، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ سوم، ۱۳۷۱، ص ۱۹۱.

2. Plebian

3. Patrician

همه مهمتر چهار نماینده از هر روستا بود. این اجتماعات به تدریج به مجلسی برای نمایندگی و طرح خواست‌های محلی تبدیل شد. این دو مجلس برای قرن‌ها از یکدیگر مجزا بودند اما در نهایت در کنار یکدیگر تشکیل شدند که یکی طبقه نجبا و آریستوکرات را نمایندگی می‌کرد و دیگری متشکل از نمایندگان مردم عادی بود.^۱

۳ مجالس دوم در جهان معاصر

در یک تقسیم‌بندی کلان می‌توان گفت ساختار قوای مقننه دولت - کشورهای فدرال با دولت کشورهای تک‌ساخت متفاوت است. در کشورهایی که به صورت فدرالی اداره می‌شوند وجود دو مجلس در قوه مقننه امری پذیرفته شده و کاملاً توجیه‌پذیر است چه ساخت دوگانه این کشورها از یک سو مبتنی بر تمایز و استقلال دول عضو (کثرت) و از سوی دیگر نشان‌دهنده پیوند و یگانگی مجموع آنها در قالب یک کشور واحد است (وحدت) که می‌تواند به طور کامل در چارچوب قوه مقننه دو مجلسی انعکاس یابد. اما چنین ضرورتی در دولت - کشورهای تک‌ساخت یا ساده وجود ندارد و ضرورت وجود آنها در دنیای معاصر که اقتضات و ضرورت‌های جوامع فئودالی و طبقاتی در آنها به چشم نمی‌خورد با تردیدهایی مواجه شده است.

هم‌زمان با افزایش سرعت دمکراسی‌خواهی در بسیاری از کشورها، وجود یک مجلس ملی که برآمده از رأی همگانی مردم باشد بهترین و مناسب‌ترین نوع قوه مقننه تلقی شده است. گرایش غالب این است که مجالس دوم را یادگار رژیم‌های گذشته و مظهر محافظه‌کاری، تأمین و حفظ منافع طبقاتی عده‌ای معدود (فئودال‌ها و آریستوکرات‌ها) توصیف می‌کنند که ریشه در جوامع پیشادمکراتیک دارند. ادامه حضور آنها در بعضی کشورها به ویژه کشورهای اروپای غربی در واقع بقایای رژیم‌های غیردمکراتیک گذشته است و اکنون دیگر برای حفظشان توجیهی باقی نمانده است.^۲ تحقیقات اخیر نیز نشان از افزایش شمار کشورهایایی است که نظام تک‌مجلسی را بر نظام دو مجلسی ترجیح داده‌اند.

۱. برای مطالعه تفصیلی در این خصوص نک. ابوالفضل قاضی، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران، نشر

میزان، چاپ یازدهم، ۱۳۸۳.

2. J. P. Ketterer, From One Chamber to Two: The Case of Morocco, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 7, No. 1, 2001, PP. 135-150

با استفاده از تحقیقات اخیر که لوئیس ماسکات انجام داده می‌توان گفت حدود ۶۴ درصد کشورهای جهان دارای نظام تک‌مجلسی‌اند.^۱ در قرن بیستم و طی فرایند دمکراتیزاسیون کشورهایمانند زلاندنو (۱۹۵۰)، دانمارک (۱۹۵۶)، سوئد (۱۹۷۱)، ایسلند (۱۹۹۱) و اسکاتلند (۱۹۹۹) ساختار نظام دومجلسی خود را لغا کردند. با استناد به این امر، بسیاری از محققان عصر نظام‌های دومجلسی را خاتمه‌یافته تلقی کرده‌اند و معایبی نظیر کند شدن فرایند قانونگذاری و ناتوانی این نظام‌ها در پاسخ‌گویی به تحولات سریع اجتماعی و سیاسی و نیز ارتجاعی بودن آنها به‌علت غیرانتخابی بودن اعضا را از جمله دلایل مهم این روند برشمرده‌اند. با وجود این برخی محققان دیگر با توضیح کارویژه‌های مدرن مجالس دوم آنها را نهادهایی سودمند و قابل استفاده برای تقویت دمکراسی تلقی می‌کنند.^۲ در ادامه به این کارکردها به‌طور خلاصه می‌پردازیم.



شکل ۱ پراکندگی کشورهای جهان از حیث ترکیب قوه مقننه (تک‌مجلسی / دومجلسی)^۳

1. P. Norton, op.cit, 2007.

2. I. Kristan, "Bicameralism and Democracy", Available Online at: " The Influence of Upper Chambers on the Development of Democracy and the Role of Civil Society" P. 15 Available Online at: http://www.senateurope.org/precedentes/ljubljana_2002/analyse_senats_en_2002.pdf

3. Available at: <http://www.statemaster.com/encyclopedia/Unicameralism>

۴ کارکردهای مجلس دوم

۴-۱ نمایندگی

یکی از کارکردهای ذاتی و اساسی پارلمان، نمایندگی اقشار، گروه‌ها و طبقات مختلف اجتماعی و انعکاس خواست‌ها، عقاید و تمایلات ایشان است. مفهوم نمایندگی با چنین گستردگی و شمول در بستر حکومت‌های دموکراتیک معنا پیدا می‌کند؛ زمانی که حق رأی همگانی به تدریج به رسمیت شناخته شد و دایره انتخاب‌شوندگان نیز از سطح نخبگان، نجیب‌زادگان، صاحبان زمین و املاک فراتر رفت و متعلق به همگان شمرده شد. بنابراین ممکن است ادعا شود وجود مجالس دوم که یادگار دوران پیشادموکراسی و نماد حکومت برگزیدگان و خواص است اکنون فاقد توجیه است. به همین دلیل برخی کشورها مجالس دوم را از مجموعه نهادهای سیاسی خود حذف کرده‌اند. باین حال نظام دومجلسی هنوز هم طرفدارانی دارد و بعضی کشورها درصدد اضافه کردن مجالس دوم در کنار مجالس اول‌اند. عده‌ای با تصدیق اینکه مجالس دوم مبناهای قدیمی خود را از دست داده‌اند معتقدند وجود آنها در کنار مجالس اول باعث تقویت کارکرد نمایندگی پارلمان می‌شود. این مجلس زمینه انعکاس بیشتر منافع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را فراهم می‌کند و در نهایت اجماع گسترده‌تری درباره تصمیم‌های پارلمان به وجود می‌آید.

اساساً یکی از مبنای مهم مجالس دوم در حکومت‌های دموکراتیک فعلی به رسمیت شناختن این واقعیت است که جامعه واجد ساختاری متکثر است و امکان انعکاس هرچه بیشتر این تکثر در نظام‌های دومجلسی بیشتر است. در جوامعی که شکاف‌های عمده مذهبی، ایدئولوژیک، زبانی، فرهنگی، نژادی و قبیله‌ای وجود دارد می‌توانند از این ابزار برای ایجاد ائتلاف و هم‌بستگی بهره‌مند شوند. گاه مجلس دوم ابزار جبرانی مناسبی برای طیف‌هایی از جامعه است که به هر دلیل فاقد نماینده کافی در مجلس اول بوده یا هست. به‌عنوان مثال در قانون اساسی (۱۹۹۰) نیال ۵ درصد کرسی‌های مجلس سنا به نمایندگان زن اختصاص یافته است.^۱ همچنین ترکیب اعضای مجلس سنای بلژیک مبتنی بر نمایندگی اقلیت‌های زبانی است.^۲

1. One Chamber or Two? P. 4, Available Online at: <http://www.ndi.org/node/12608>

2. The Composition of the Senate, Available Online at: <http://www.senate.be/english/SenateCompoEN.html>

تغییر مبنای تشکیل مجالس دوم باعث شده که حتی پارلمان انگلستان که مهم‌ترین سمبل مجالس دوم در عصر جدید است تا حد زیادی روش انتخاب موروثی اعضای مجلس لردها را کنار بگذارد و بیشتر بر گزینش اعضای متمرکز شود که در حرفه و تخصص خود جزء سرامدان، بهترین افراد، نمایندگان نخبگان و متخصصان جامعه هستند.^۱ آثار تغییر مبنای تشکیل مجالس دوم در مطالعه‌ای درباره ۷۲ کشور صاحب پارلمان‌های دومجلسی که نتایج آن در سال ۲۰۰۰ میلادی منتشر شد به‌خوبی نمایان شده است. مطابق این تحقیق در ۳۶ کشور از این ۷۲ کشور روش برگزیدن اعضای مجلس دوم همه انتخابی است. در هجده کشور نیز بخشی از اعضا به شیوه انتخابی برگزیده می‌شوند و فقط در هجده کشور باقی‌مانده اعضای مجلس دوم همه به شیوه انتصابی برگزیده می‌شوند.^۲ چنین روندی نشان از دمکراتیزه شدن مجالس دوم است که خود موجب تقویت کارکرد نمایندگی مجالس دوم است.

۲-۴ کارکرد شور و بررسی بیشتر قوانین

یکی از کارکردهای مهم مجالس دوم تحقیق، بررسی، شور و مذاکره درباره مصوبات و تصمیم‌های مجالس اول است. عده‌ای از نویسندگان مانند سی یس فرانسوی و والتر باجت انگلیسی معتقدند، طی مراحل قانونگذاری در مجلس دوم آن هم مجلسی که کمتر از مشروعیت آرای مردم برخوردار است، نه تنها زائد بلکه سبب اتلاف منابع و وقت قوه مقننه است. ایشان معتقدند، دخالت مجلس دوم در فرایند قانونگذاری موجب طولانی شدن فرایند وضع قانون در دستگاه قانونگذاری می‌شود و نمی‌تواند به‌موقع نیازهای تقنینی جامعه را پاسخ دهد و در نهایت همگام با تحولات سریع اجتماعی به پیش نمی‌رود و نوعی خلاء قانونگذاری پدید می‌آورد. وانگهی، مشکل اساسی‌تر هنگامی بروز می‌کند که مجلس دوم، قدرت متوقف کردن مصوبات مجلس اول را داشته باشد که در این صورت نوعی انسداد در فرایند وضع قانون پدید می‌آید. از سویی عده‌ای معتقدند وجود مجلس دوم با ترکیبی متفاوت موجب تقویت بیشتر قدرت تفکر و تأمل مجلس می‌شود که این امر به‌نوبه

1. P. Norton, op.cit.

2. A. Muthoo, & K. A. Shepsle, The Constitutional Choice of Bicameralism, P. 17. Available at: <http://scholar.iq.harvard.edu/kshepsle/publications/constitutional-choice-bicameralism>

خود از وضع قوانین عجولانه، ناقص و معیوب جلوگیری می‌کند. از نظر ایشان وجود یک عملکرد پیچیده تقنینی در نظام‌های دومجلسی موجب کاهش نوسانات و تغییرات شدید در سیاست‌ها و قوانین می‌شود و از این رهگذر ثبات قوانین و پیش‌بینی‌پذیری رفتارها امکان بیشتری می‌یابد. پیش‌بینی‌پذیری و ثبات قوانین از مهم‌ترین راه‌های جلب اعتماد شهروندان، توسعه سیاسی و شکوفایی اقتصادی است.^۱

استدلال هر دو گروه شایان توجه است، ولی می‌توان گفت طی فرایند قانونگذاری در مجلس دوم وقتی غیرضروری است که ترکیب هر دو مجلس کاملاً شبیه به یکدیگر باشد؛ همان ایرادی که بر مجلس سنای پارلمان ایتالیا وارد است. در این کشور انتخاب اعضای مجلس سنا در یک روز و طی یک نظام انتخاباتی مشابه مجلس نمایندگان برگزیده می‌شوند به طوری که ترکیب اعضای مجلس دوم، فرق چندانی با ترکیب مجلس اول ندارد و لذا مزیت بررسی و شور درباره قوانین از منظر متفاوت وجود ندارد. به جز چنین موارد استثنایی، ترکیب متفاوت مجالس اول و دوم چنین ایرادی را کم‌اثر می‌کند.^۲ علاوه بر این، امروزه جوامع مختلف اعم از پیشرفته و در حال توسعه از وضع انبوه قوانین ناقص و عجولانه بیشتر صدمه دیده است تا کمبود قوانین.

در حال حاضر بسیاری از متخصصان قانونگذاری در پی یافتن راه‌هایی برای جلوگیری از تولید قوانین معیوب‌اند و آن را یک معضل اساسی می‌دانند.^۳ در میان علل مختلف شاید یکی از مهم‌ترین علت‌های بروز چنین معضلی ناشی از خصایص مجالس اول باشد. نمایندگان مجلس اول برآمده از آرای عمومی هستند و ناگزیرند برای به‌دست آوردن دوباره آرای مردم در حوزه انتخابیه خود تقاضاهای ایشان را برآورده کنند. درست است که یکی از کارکردهای نمایندگان در چارچوب دمکراسی‌های نمایندگی، انعکاس تمایلات و اراده موکلان است اما گاه افراط در این امر موجب سوق یافتن پارلمان به سوی تأمین منافع بخشی به‌جای منافع ملی است. همین پیامد در نظام‌هایی (مانند

1. "The Influence of Upper Chambers on the Development of Democracy and the Role of Civil Society" available online at: http://www.senateurope.org/precedentes/ljubljana_2002/analyse_senats_en_2002.pdf

2. M. Russell, what are Second Chambers for? Parliamentary Affairs, No. 54, 2001, P. 454.

۳. در این باره نک. سوین انگ، «تورم قانونگذاری و کیفیت قانون»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال

انگلستان) که احزاب سیاسی بر پارلمان مسلطاند نیز متصور است. آنچه این امر را تشدید می‌کند این است که به‌طور معمول مجالس اول از حضور متخصصان، مجربان و سرآمدان که کمتر فعالیت سیاسی می‌کنند و در نتیجه در معرض انتخاب عمومی نیستند محروم است. گاه به دلایل مختلف مانند ویژگی‌های یک نظام انتخاباتی، متوسط دانش و آگاهی نمایندگان راضی‌کننده نیست و به همین علت طرح‌ها و لوایح کمتر در معرض بررسی‌های نقادانه و آگاهانه قرار می‌گیرد و حتی اصلاحاتی که انجام می‌شود و تغییراتی که در طرح‌ها و لوایح داده می‌شود نیز نه تنها به بهتر شدن آنها کمکی نمی‌کند بلکه منطق کلی پیشنهادها، تقنینی (به‌ویژه لوایح) را به هم می‌ریزد و تناقض‌هایی را در آن به‌وجود می‌آورد. در چنین اوضاع و احوالی ممکن است وجود مرجع دیگری که فارغ از هیجان‌ات سیاسی و بیشتر بر مبنای خرد، تجربه و خیر همگانی به موضوع توجه می‌کند، موجب کاهش احتمال خطا و نقصان در مسیر قانونگذاری شود. این امر که یک طرح و لایحه دوبار مورد بررسی قرار می‌گیرد، خود مانع از ارائه لوایح ضعیف از سوی دولت و طرح‌های شتاب‌زده نمایندگان خواهد شد. علاوه بر این، طولانی شدن فرایند تقنین به افکار عمومی و رسانه‌ها نیز اجازه می‌دهد که با فرصت بیشتر و شتابزدگی کمتری درباره پیشنهادها، تقنینی ارائه شده بیاندیشند و واکنش لازم را نشان دهند.

در هر حال مجلس دوم با ویژگی‌هایی مانند کوچک بودن و ترکیب اعضای متخصص و باتجربه، تحقق این کارکرد را تقویت می‌کند. باید توجه داشت که توانایی مجلس دوم در ایجاد ثبات در سیاست‌ها و قوانین تنها به سبب ویژگی‌های فردی و ترکیب متفاوت اعضای آن نیست بلکه برخی خصایص نهادی مانند طولانی بودن دوره نمایندگی (و گاه مادام‌العمر بودن) آن را تقویت می‌کند. تحقیق یاد شده در میان ۷۲ کشور که واجد نظام‌های دومجلسی‌اند نشان می‌دهد که در بیشتر آنها دوره نمایندگی مجالس دوم طولانی‌تر از مجالس اول است. براساس این مطالعه دوره نمایندگی در ۱۸ درصد از این کشورها چهار سال، ۳۱ درصد پنج سال، ۳۴ درصد شش سال و ۷ درصد بیش از شش سال به طول می‌انجامد. جالب‌تر اینکه در بعضی پارلمان‌ها، تغییر اعضا به‌صورت کامل رخ نمی‌دهد بلکه در بازه‌های زمانی معین (مثلاً هر دو سال) بخشی از اعضا تغییر می‌کنند. این

خصیصه خود بر قابلیت مجلس دوم در ایجاد ثبات نظام سیاسی کمک می‌کند.^۱ باین حال باید میان دو مجلس نوعی موازنه برقرار شود به‌گونه‌ای که مجلس دوم ضمن حفظ ویژگی‌های مطلوب خود نتواند مصوبات نمایندگان مردم را به هر بهانه‌ای نادیده انگارد. درخصوص ایراد انسداد در مسیر قانونگذاری باید یادآور شد که در بیشتر نظام‌های دومجلسی سازوکار حل تعارض پیش‌بینی شده است به‌طوری‌که از بروز بن‌بست کامل جلوگیری می‌کند. اما نمی‌توان انکار کرد که در مسیر نهایی شدن طرح‌ها و لوایح تأخیر رخ می‌دهد امری که قوای مجریه چندان از آن استقبال نمی‌کنند. رویه نظام‌های سیاسی مختلف از لحاظ میزان و نحوه مواجهه مجلس دوم با مصوبه‌های مجلس اول یکسان نیست. مجالس دوم را از این حیث به‌طور کلی می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: مجالس دوم منفعل و مجالس دوم فعال.

۱. مجالس دوم منفعل فقط به بررسی، نظارت و شور درباره مصوبات مجلس اول می‌پردازد و ممکن است آنها را رد یا اصلاح کند. این قبیل اقدامات علاوه بر پیشنهاد‌های تقنینی شامل سایر سیاست‌ها و اقدامات مجلس اول نیز می‌شود. بعضی از این مجالس تنها می‌توانند در نهایی شدن مصوبه مجلس اول تأخیر ایجاد کنند و بعضی دیگر علاوه بر این، قدرت وتوی آنها را نیز دارند. در صورت اخیر واکنش مجلس دوم در مقابل مصوبه‌های مجلس اول اهمیت بسیار زیادی پیدا می‌کند. البته باید خاطر نشان کرد که همواره راه‌ها و رویه‌هایی برای حل اختلاف دو مجلس پیش‌بینی می‌شود تا فرایند قانونگذاری با بن‌بست مواجه نشود.

۲. مجالس دوم فعال نه تنها اقدام به بررسی و شور در باب تصمیم‌های مجلس اول می‌کنند و در صورت لزوم اصلاحاتی را انجام می‌دهند بلکه ممکن است خود نیز اقدام به تهیه و ارائه پیشنهادهایی به پارلمان کنند. به‌عنوان مثال مجلس سنای آمریکا می‌تواند به‌جز لوایح مالی در هر موضوعی که اراده کند لایحه‌ای تهیه و آن را تصویب کند. بعضی پارلمان‌ها مانند پارلمان انگلستان با توجیه کاستن از بار کاری مجلس عوام می‌تواند لوایحی را (در موضوع‌های غیرمناقشه‌برانگیز و غیرحساس) تهیه و مستقیماً در مجلس لردها مطرح کند.^۲

1. A. Muthoo, & K. A. Shepsle, Ibid., P. 17.

2. Norton, op.cit.

۳-۴ جلوگیری از دیکتاتوری اکثریت

برقراری نظام دومجلسی یکی از روش‌های تقسیم قدرت سیاسی و اعمال اصل کنترل و نظارت است. به گفته یکی از نویسندگان^۱ نظام دومجلسی از زیرمجموعه‌های تقسیم قوای افقی^۲ محسوب می‌شود که طی آن اعمال اصل نظارت و تعادل میان دو مجلس امکان پذیر می‌شود. وجود مجلس دوم با این پیش فرض بنیادی توجیه می‌شود که قدرت فسادآور است خواه در دست یک فرد متراکم شود یا به روشی دمکراتیک در اختیار یک گروه خاص قرار گیرد. بنابراین به منظور جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت سیاسی لازم است نهادهایی که این قدرت را در اختیار دارند بر نهادهای دیگر نظارت کنند؛ زیرا قدرت را فقط می‌توان با قدرت کنترل کرد. نبود چنین سازوکاری ممکن است به سوءاستفاده اکثریت حاکم بر پارلمان منجر شود لذا نهادی برای نظارت بر کار اکثریت حاکم بر مجلس ضرورت دارد. البته این کار را می‌توان در اشکالی غیر از طراحی مجلس دوم مانند پیش‌بینی یک نهاد خاص انجام داد اما در هر حال یکی از راه‌ها، وجود مجلس دوم در کنار مجالس اول است.

مجالس دوم اغلب از حیث روش انتخاب و ترکیب، با مجالس اول و اکثریت حاکم بر آن تفاوت دارند و به همین دلیل می‌توانند نظری مستقل و متفاوت از اکثریت مجلس اول داشته باشند. این کارکرد جان استوارت میل را وامی‌دارد تا به‌رغم بدبینی‌اش نسبت به مجالس دوم، آن را درخور توجه و مهم قلمداد کند: «اکثریتی در یک مجلس واحد، هنگامی که ماهیتی تغییرناپذیر یابد - یعنی هنگامی که از افرادی تشکیل شود که عادتاً هماهنگ با یکدیگر عمل می‌کنند و همواره از پیروزی تضمین شده‌ای در مجلس خود اطمینان خاطر دارند - در صورتی که ملزم نباشد در مصوباتش به موافقت یا عدم موافقت مرجع انتخابی دیگر توجه کند به قدرتی مطلق و خودبین مبدل خواهد شد».^۳ او فرایند حصول توافق میان مجلس اول و دوم را که دارای ترکیب مختلف‌اند و منافع گوناگون را

1. Karl Loewenstein in "The Influence of Upper Chambers on the Development of Democracy and the Role of Civil Society" available online at: http://www.senateurope.org/precedentes/ljubljana_2002/analyse_senats_en_2002.pdf

2. Horizontal Separation of Powers

۳. جان استوارت میل، تأملاتی در حکومت/انتخابی، ترجمه علی رامین، تهران، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۶۹، ص ۲۱۲.

نماینده‌گی می‌کنند برای تمرین دستیابی به توافق و داد و ستد امتیازات و منافع در عالم سیاست مفید می‌داند و آن را مایه برقراری و استحکام یک نظام دمکراتیک‌تر قانونگذاری تلقی می‌کند.

لیفارت از زاویه تقویت جنبه دمکراتیک نظام سیاسی فعالیت مجلس دوم را بررسی می‌کند. از نظر او نظام یک‌مجلسی مبتنی بر اصل تفوق اکثریت در جوامع متکثر، چندان دمکراتیک به نظر نمی‌رسد؛ زیرا در چنین نظام‌هایی اقلیت‌های پراکنده‌ای که از دستیابی به قدرت سیاسی محروم‌اند احساس انزوا و تبعیض می‌کنند. امکان دستیابی به کرسی‌های مجلس دوم در نظام‌های دو مجلسی این نقیصه را از بین می‌برد و ماهیت نظام سیاسی را از الگوی نظام اکثریتی خالص به سوی دمکراسی اجماعی یا ائتلافی سوق می‌دهد. لیفارت دو شرط برای تحقق چنین امری ضروری می‌داند: اول اینکه انتخاب نمایندگان مجلس دوم بر مبنای متفاوت از مجلس اول صورت پذیرد و دوم اینکه مجلس دوم نه نمایشی بلکه دارای قدرت واقعی باشد که در شرایط ایدئال این قدرت همسان قدرت مجلس اول است.^۱

۴-۴ کارکرد نظارت بر قوه مجریه

نظارت بر عملکرد قوه مجریه یکی از کارکردهای مهم و چه بسا مهم‌ترین وظیفه پارلمان است. در نظام‌های ریاستی که اغلب اکثریت حاکم بر قوه مقننه، با قوه مجریه متفاوت است نظارت بر عملکرد مقامات اجرایی، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی چندان با اشکال مواجه نیست اما این امر در نظام‌های پارلمانی که بیشتر قوه مجریه از درون اکثریت حاکم بر پارلمان برمی‌آید از اهمیت خاصی برخوردار است. در چنین نظام‌هایی نمایندگان اکثریت همواره باید مراقب باشند که موجب تضعیف دولت نشوند. در بعضی پارلمان‌ها مانند انگلستان که حزب اکثریت حاکم بر مجلس اول کنترل قوه مجریه را نیز در اختیار دارد از هر اقدامی که به تضعیف دولت منجر شود جلوگیری می‌کند و نمایندگان در اثر وجود انضباط حزبی شدید کمتر مجال می‌یابند که به‌طور مستقل در پی اعمال کارکرد نظارتی پارلمان باشند.

1. A. Lijphart, "The Consensus Model of Democracy" in *Patterns of Democracy*, New Haven and London, Yale University Press, 1999.

در نظام‌های پارلمانی مدل وست‌مینستری قوه مجریه به‌شدت به حزب اکثریت حاکم بر مجلس متکی است و به رأی اعتماد آنان برای بقا نیازمند است. ازسوی دیگر دولت نیز حق دارد مجلس را منحل کند و به‌این ترتیب نوعی موازنه در رابطه میان قوه مقننه و مجریه شکل می‌گیرد. این موازنه اغلب موجب کاهش قدرت نظارتی پارلمان می‌شود و نمایندگان را تشویق می‌کند که بر بسیاری از رفتارهای ناصواب دولت سرپوش گذارند. اما چنین مناسبات و موازنه‌ای بیشتر میان مجالس اول و دولت برقرار است نه مجلس دوم. بنابراین مجلس دوم ملاحظات مجلس اول را در مقابل قوه مجریه ندارد و می‌تواند فارغ از محدودیت‌های حزبی بر عملکرد آن نظارت کند. همچنین دولت در چنین نظام‌هایی اختیار انحلال مجالس دوم را ندارد. بنابراین وضعیت مجلس دوم در مقابل دولت مشابه وضعیت مجالس اول در مقابل قوه مجریه در نظام‌های ریاستی است. این امر باعث می‌شود که در نظام‌های پارلمانی، مجالس دوم در مقام مقایسه نسبت به مجالس اول از استقلال بیشتری در مقابل دولت برخوردار باشند و همین امر می‌تواند موجب تقویت کارکرد نظارتی پارلمان از مجرای مجالس دوم شود.^۱

۴-۵ کاستن از حجم کار مجلس اول

یکی از مشکلات مهم و مشترک همه پارلمان‌ها، مسئله کمبود وقت و حجم کار زیاد نمایندگان است. این مشکل درخصوص نمایندگان مجلس اول که منتخب مستقیم مردم‌اند و در مقابل آنها در حوزه‌های انتخابیه خود مسئول و پاسخ‌گو هستند شدیدتر است. این دسته از نمایندگان موظف‌اند از یک‌سو به حوزه‌های انتخابیه سرکشی کنند و ازسوی دیگر پذیرای کسانی باشند که برای دیدار و گفت‌وگو در محل پارلمان حاضر می‌شوند. همچنین شرکت در جلسات مختلف با اهداف گوناگون و ارتباط با مقامات ارشد دولتی و دستگاه‌های اجرایی چه در مرکز و چه در حوزه‌های انتخابیه و تماس‌های خواسته یا ناخواسته با رسانه‌های جمعی و ازاین قبیل موجب می‌شود که نمایندگان همواره با کمبود وقت و افزایش بار کاری روبه‌رو باشند. وجود مجلس دوم که به دلایل مختلف مانند انتصاب یا انتخاب غیرمستقیم اعضا کمتر با مسائل حوزه‌های انتخابیه

1. M, Russell, Ibid., P. 447.

درگیرند و نیز توجه کمتر رسانه‌ها و افکار عمومی را به خود جلب می‌کنند باعث می‌شود که به پیشنهادهای تقنینی با دقت و فرصت کافی رسیدگی کنند. در مجلس اول نمایندگان بیشتر به جزئیات و مسائل سیاسی یک پیشنهاد تقنینی می‌پردازند اما مجلس دوم جنبه‌های فنی و پیامدهای خواسته یا ناخواسته آنها را شور و بررسی می‌کنند. وانگهی چنان که پیش‌تر نیز اشاره شد، مجلس دوم کمتر از مجالس اول تحت سلطه و نفوذ احزاب سیاسی قرار دارد و به همین دلیل از استقلال رأی بیشتری در رسیدگی‌های خود برخوردار است. در بعضی کشورها مانند استرالیا کمیسیون‌های مستقر در مجلس دوم بسیار مهم و کارآمدند و گزارش‌های دقیقی درباره طرح‌ها و لوایح تهیه می‌کنند.^۱

۴-۶ دیگر کارکردهای مجالس دوم

مجالس دوم در برخی کشورها کارکرد قضایی دارند و به‌عنوان یک دیوان عالی قضایی مرجع فرجام‌خواهی از آرای صادره از دادگاه‌های تالی عمل می‌کنند. برای نمونه مجلس لردهای انگلستان به‌مثابه دیوان عالی آن کشور عمل می‌کند. لردهای حقوق‌دان این مجلس شامل قضات عالی‌رتبه‌ای هستند که یک شغل تمام‌وقت در پارلمان دارند و برای خدمتشان حقوق دریافت می‌کنند. همچنین آنها برای تمام عمر در این سمت باقی می‌مانند. کارکرد قضایی مجلس لردها به‌عنوان مرجعی برای فرجام‌خواهی از احکام دادگاه‌ها از سال ۱۸۷۶ مقرر شده است و در سال ۲۰۰۰ این دسته از اعضای مجلس لردها به‌طور داوطلبانه در امور تقنینی مجلس مشارکت و دخالت نمی‌کنند.^۲

بعضی مجالس دوم واجد کارکردهای اختصاصی‌اند که البته می‌توان آنها را به نوعی کارکرد نظارتی مجالس دوم تلقی کرد. مثلاً مجلس سنای آمریکا می‌تواند در انتصاب

1. Ibid., P. 452.

2. Judicial Work available online at: <http://www.parliament.uk/documents/upload/holwork.pdf>

لازم به توضیح است که مطابق اصلاحات قانون اساسی سال ۲۰۰۵ که از اکتبر سال ۲۰۰۹ لازم‌الاجراست کارکرد قضایی از مجلس لردها گرفته شده و به مرجع جدیدی به نام دیوان عالی کشور پادشاهی انگلستان انتقال می‌یابد. برای مطالعه بیشتر در این خصوص نک. به آدرس زیر:

<http://www.supremecourt.gov.uk>

بعضی مقامات اجرایی مانند سفرا و کنسول‌ها یا قضات مانند قضات دیوان عالی کشور دخالت کند به این معنا که باید پیشنهادهای رئیس‌جمهور برای چنین انتصابات به تصویب اکثریت اعضای این مجلس برسد. همچنین قراردادهای بین‌المللی باید به تصویب دوسوم مجلس سنا برسد در غیر این صورت فاقد اعتبار است. این دو کارکرد در واقع جزء کارکردهای انحصاری مجلس سنا محسوب می‌شود و در چارچوب اصل نظارت و کنترل قابل فهم است.^۱

۵ گونه‌شناسی مجالس دوم از حیث قدرت سیاسی

مجالس دوم از حیث وزن سیاسی و قدرت در مقایسه با مجالس اول به انواع مختلفی تقسیم می‌شوند. معروف‌ترین تقسیم‌بندی‌ها از آن لیفارت است که طی آن او سه معیار اساسی برای این منظور خاطر نشان می‌کند. اول صلاحیتی است که در یک نظام سیاسی از ناحیه حقوق اساسی برای مجلس دوم پیش‌بینی شده است به این معنا که وقتی در اسنادی مانند قانون اساسی صلاحیتی برابر با صلاحیت مجلس اول برای مجلس دوم مقرر شده باشد در این صورت یکی از عناصر نظام دومجلسی قدرتمند به وجود می‌آید. معیار دوم شیوه انتخاب اعضای مجالس دوم است که انتخاب مستقیم یا غیرمستقیم یا انتصابی بودن اعضای مجلس دوم کاملاً در میزان قدرت آنها در چارچوب یک نظام سیاسی معین تعیین‌کننده است. مقصود اینکه مبنای مشروعیت دمکراتیک نمایندگان در میزان قدرت آنها در برخورد با مجلس اول که جملگی به روش انتخاب مستقیم به مجلس اول راه می‌یابند اثر مستقیم دارد. از نظر لیفارت وقتی هر دو مجلس اول و دوم به‌طور مساوی صلاحیت و قدرت دخالت در فرایند قانونگذاری و نظارت بر قوه مجریه را دارا باشند به‌طوری که بتوانند تصمیمات مجلس اول را وتو کنند در این صورت در میان نظام‌های دومجلسی هم‌سنگ قرار می‌گیرند. برعکس در نظام‌هایی که در آن مجلس دوم تنها می‌تواند در تصویب قوانین تأخیر ایجاد کند و به وتوی آن قادر نباشد و نیز قوه مجریه خود را تنها در مقابل قوه مقننه پاسخ‌گو بداند در این صورت در ردیف نظام‌های

۱. محمدحسین زارعی، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴.

دومجلسی ناهم‌سنگ طبقه‌بندی می‌شود. در نظام‌های هم‌سنگ هر دو مجلس علاوه‌بر قدرت و توکنندگی قدرت ارائه پیشنهاد تقنینی نیز دارند. همچنین ابزارهای کنترلی مشابهی در هر دو مجلس برای نظارت بر قوه مجریه وجود دارد.

معیار سوم نوع ترکیب سیاسی مجلس اول و دوم است. چنانچه نظام انتخاباتی به‌گونه‌ای طراحی شده باشد که ترکیب سیاسی مجلس اول و دوم شبیه یکدیگر باشند یا برعکس دارای ترکیب کاملاً متفاوتی باشند، هر یک در ضعف و قوت مجالس دوم اثرگذار است. مقصود از ترکیب سیاسی متفاوت اینک مجالس اول اغلب بازتاب‌دهنده و نماینده احزاب سیاسی‌اند که از حمایت اکثریت رأی‌دهندگان برخوردارند درحالی‌که مجالس دوم اغلب نمایندگان اقلیت جامعه هستند. همچنین در مجلس دوم معمولاً سن نمایندگان و نیز دوره نمایندگی‌شان از مجلس اول طولانی‌تر است و تغییر نمایندگان به یک‌باره بلکه به‌صورت دوره‌ای انجام می‌شود. در مجالس دوم بیش از آنکه بر وابستگی اعضا به یک حزب خاص تأکید شود بر تخصص و تجربه در یک فن یا حرفه معین تأکید می‌شود. در هر حال لیفارت با استفاده از این معیار پارلمان‌های دومجلسی را به نظام‌های متجانس و نامتجانس تقسیم می‌کند.

لیفارت با ترکیب انواع مختلف نظام‌های دومجلسی (هم‌سنگ، ناهم‌سنگ و متجانس و نامتجانس) نوعی طبقه‌بندی نهایی از قدرت مجالس دوم ارائه می‌دهد. از نظر او مجالس دوم قدرتمند آنهایی است که قدرت مجلس اول و دوم هم‌سنگ و ترکیب سیاسی اعضای آنها نامتجانس باشد به این معنا که اکثریت حاکم بر مجلس اول با اکثریت مجلس دوم متفاوت است. مجالس دوم متوسط هم در پارلمان‌هایی وجود دارند که یا قدرت دو مجلس هم‌سنگ و ترکیب اعضا متجانس است یا قدرتشان ناهم‌سنگ و ترکیب اعضا متجانس است. در دسته سوم یعنی مجالس دوم ضعیف میزان قدرت مجلس دوم در مقایسه با مجلس اول ناهم‌سنگ ولی ترکیب اعضای آن متجانس است. در صورت اخیر میزان قدرت واقعی و اثرگذاری مجالس دوم به پایین‌ترین حد خود می‌رسد و تا جایی تنزل می‌کند که به‌عنوان یک مجلس مشورتی در مرتبه‌ای پایین‌تر از مجلس اول قرار می‌گیرد.

نویسنده^۱ دیگری با استفاده از معیارهای یاد شده در تقسیم‌بندی لیفارت مجالس دوم را به دو قسمت کلی نظام دومجلسی کامل و ناقص تقسیم می‌کند. هر یک از این تقسیم‌بندی‌ها خود به دو زیرگروه قوی‌ترین و ضعیف‌ترین نظام دومجلسی تقسیم می‌شود که می‌توان مشخصات آنها را ذیل جدول زیر به‌طور خلاصه نشان داد:

جدول ۱ گونه‌شناسی نظام‌های دومجلسی^۲

نظام دومجلسی ناقص		نظام دومجلسی کامل	
نظام دومجلسی ناقص در ضعیف‌ترین حالت	نظام دومجلسی ناقص در قوی‌ترین حالت	نظام دومجلسی کامل در ضعیف‌ترین حالت	نظام دومجلسی کامل در قوی‌ترین حالت
مجلس اول در همه زمینه‌ها نقش فرادست را در اختیار دارد. مجلس دارای صلاحیت تقلیل یافته است تا جایی که ضعف مجلس دوم به بالاترین حد خود می‌رسد. در چنین حالتی مجلس دوم در فرایند تقنین مشارکتی ندارد و نیز حق ارائه پیشنهاد تقنینی ندارد بلکه در صورتی که درخواست شود فقط حق اظهار نظر دارد.	مجلس اول در همه زمینه‌ها نقش فرادست را در اختیار دارد و مجلس دوم تنها در فرایند قانونگذاری مشارکت می‌کند. در این فرایند مؤثرترین ابزار مجلس دوم و توی مطلق مصوبه مجلس اول است. [نمی‌تواند پیشنهاد تقنینی ارائه کند و نیز نمی‌تواند مصوبه مجلس اول را اصلاح کند یا آن را تغییر دهد فقط می‌تواند رد کند].	مجلس اول نقش پررنگ‌تری [در امور پارلمان] دارد در حالی که مجلس دوم دارای صلاحیت کمتری است اما در حوزه قانونگذاری هر دو مجلس دارای صلاحیت‌های یکسان‌اند (قوانین باید عیناً با همان جملاتی که در مجلس اول تصویب شده پس از هماهنگی در مجلس دوم نیز تصویب شود و مجلس اول نمی‌تواند مجلس دوم را نادیده بگیرد).	مجلس اول و دوم هر دو در همه حوزه‌ها دارای صلاحیت‌های یکسان‌اند.

1. I. Kristan, Ibid.

2. Ibid.

۶ نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در این مقاله سعی شد به‌طور خلاصه سیر تطور و کارکردهای مجالس دوم در دمکراسی‌های نوین بررسی شود، به‌طوری‌که گفته شد با تغییراتی در نظام‌های انتخاباتی و نهادهای عمده موجود در قوه مقننه، می‌توان علاوه بر کشورهای فدرالی، در کشورهایی با ساختار ساده نیز از مجالس دوم در کنار مجالس اول برای بهبود کیفیت و کمیت کار پارلمان‌ها به‌خوبی بهره‌برداری کرد. اما آنچه گفته شد ملاحظاتی کلی درباره کارکردهای مجالس دوم است که ضرورت طراحی و تأسیس چنین نهادی در همه کشورها یکسان نیست و در تحلیل آن باید به ساختار قدرت سیاسی، ویژگی‌های فرهنگی، سنت‌های سیاسی و حقوقی توجه کرد.

اکنون این پرسش مطرح است که آیا وجود مجالس دوم در نظام حقوقی - سیاسی ایران با توجه به موارد پیش‌گفته ضرورت دارد یا خیر؟ بررسی و مطالعه این مسئله بدان سبب مهم است که نهادهایی با ویژگی‌های خاص در چارچوب نظام حقوقی و سیاسی ایران وجود دارند که مستقیماً و عملاً در اعمال کارکردهای پارلمان دخالت و مشارکت مؤثر دارند اما به‌نحو سازگاری از منطق پیش‌گفته نظام‌های دومجلسی تبعیت نمی‌کنند و همین ناسازگاری خود موجب بروز اختلال‌هایی در اعمال کارکردهای پارلمان شده است. برای نمونه جایگاه مجمع تشخیص مصلحت نظام در اعمال کارکرد تقنینی مجلس شورای اسلامی همچنان محل بحث و مناقشه است و حتی در چارچوب منطق قانون اساسی فعلی قابل هضم و درک نیست. ایرادهایی که در نحوه تعامل سه نهاد مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص وجود دارد همواره انتقاد محققان را برانگیخته است اما برخی نیز به‌طور ایجابی پیشنهادهایی برای رفع تناقضات موجود ارائه داده‌اند؛ از جمله این پیشنهادها ادغام شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت در قالب یک مجلس دوم است. یکی از حقوق‌دانان^۱ در این باره معتقد است: «... با توجه به سیر تطور مجمع و واقعیات سیاسی و اجتماعی حاکم بر کارکرد نظام حقوق اساسی کشور، چنین می‌نماید که تشکیل مجمع می‌تواند زمینه‌ساز شکل‌گیری مجلس دوم (مجلس عالی یا سنا) در

۱. محمد راسخ، اثری در دست انتشار. نویسنده بر خود لازم می‌داند از لطف استاد گرامی جناب آقای دکتر راسخ برای اجازه نقل مطلب بالا پیش از انتشار تقدیر و سپاسگزاری کند.

نظام قانونگذاری کشور باشد. در این صورت، احتمال ادغام دو نهاد مجمع تشخیص و شورای نگهبان می‌رود. بی‌تردید مرجع حاصل از ادغام یاد شده افزون‌بر وظایف و اختیارات شورای نگهبان می‌تواند به‌مثابه مجلس دوم قانونگذاری نقش وسیع‌تری را به‌سیاق مجالس دوم قانونگذاری در دیگر نظام‌های حقوق اساسی ایفا کند.

واضح است که فواید انجام چنین کاری در صورت ضرورت و عملی بودن (که محتاج مطالعه دقیق است) تنها به کارکرد قانونگذاری مجلس شورای اسلامی محدود نمی‌شود و می‌توان از سایر قابلیت‌های مجالس دوم چنان‌که ذکر آن رفت بهره‌مند شد.

نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانونگذاری (مطالعه نظری از منظر تطبیقی)

حسن وکیلان

مقدمه

ضرورت اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در دوره‌های تقنینی مختلف به‌ویژه مجلس هفتم و هشتم، همواره مطرح بوده است. این بدان معناست که نمایندگان نقایصی را در نحوه تنظیم امور داخلی مجلس احساس کرده و درصدد اصلاح ساختار آن برآمده‌اند که در نهایت منجر به اصلاح آیین‌نامه داخلی به کیفیتی شد که اکنون در آیین‌نامه داخلی منعکس است. این اصلاحات طی طرحی با ۳۷ ماده در تاریخ ۱۳۸۷/۶/۱۳ به‌منظور ارتقای کارآمدی مجلس تصویب شد. به‌نظر می‌رسد حرکت به‌سمت محوریت کمیسیون در فرایند رسیدگی به پیشنهادها تقنینی یکی از اهداف مشخص و مهم این اصلاحات بوده است. قانونگذار قصد دارد این هدف را با حذف شور اول از فرایند قانونگذاری و کاهش میزان دخالت صحن علنی در این فرایند محقق کند. ارزیابی نتایج و تأثیرات این اصلاحات بر فرایند تقنین در عمل با توجه به‌تازگی آن هنوز مقدور نیست اما این امر مانع از تلاش نظری برای فهم آن نیست. در این مقاله قصد داریم با استفاده از مطالعات تطبیقی آثار و پیامدهای این بخش از اصلاحات آیین‌نامه داخلی را از لحاظ نظری مورد بحث و تحلیل قرار دهیم. بدیهی است در قدم بعدی با استفاده از مطالعات میدانی نهادهای داخلی مجلس که مرتبط با تغییرات یاد شده است می‌توان این آثار را در سطحی متفاوت تجزیه و تحلیل کرد.

۱ نقش نهادهای داخلی مجلس در فرایند قانونگذاری

قوای قانونگذاری کارکردهای گوناگونی برعهده دارند؛ وضع قانون، اعمال نظارت بر قوه

مجریه و شئون مختلف کشور، سرکشی به حوزه‌های انتخابیه از یک سو و پاسخ‌گویی به مراجعات شهروندان در مجلس، شرکت در مجامع و محافل مختلف سیاسی و ... از سوی دیگر، فعالیت‌های عمده‌ای است که نمایندگان مجلس به اقتضای شغلشان باید در آنها مشارکت داشته باشند. انجام همه این مأموریت‌ها و فعالیت‌ها با دو پیامد مهم روبه‌روست: الف) افزایش بیش از حد حجم کار نمایندگان مجلس؛ ب) کمبود وقت کافی و مؤثر. این پیامدها باعث شده است طراحی نحوه گردش کار مجالس قانونگذاری، چگونگی تقسیم کار و تخصیص اوقات مجلس و نمایندگان در شمار موضوعات مهم و اساسی در مباحث قوای قانونگذاری درآید.

تنظیم و تخصیص وقت مجلس و کمیسیون‌های تخصصی، تعیین اولویت کاری آنها و نحوه تقسیم کار در نظام‌های مختلف تقنینی متفاوت است و شکل یکسانی ندارد. برخی کشورها در این خصوص قواعد مدون و نوشته شده‌ای ندارند و اغلب حزب حاکم بر دولت (مخصوصاً کشورهایی که واجد نظام حزبی قوی هستند) برحسب رویه‌های پارلمانی دستور جلسات مجلس و کمیسیون‌های آن را تعیین و اوقات را تخصیص می‌دهند اما در برخی کشورها به این منظور قواعد روشن، مشخص و مدونی وجود دارد. در این قبیل کشورها مهم‌ترین مرجعی که می‌تواند راهنمای آگاهی از فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح و نحوه زمان‌بندی طرح آنها در نهادهای مختلف مجلس باشد، آیین‌نامه‌های داخلی مجالس قانونگذاری است. این قواعد همچنین صلاحیت‌ها و نقش هریک از نهادهای داخلی مجلس را در هر مرحله از مراحل رسیدگی تقنینی روشن می‌کند. اهمیت قواعد مندرج در آیین‌نامه‌های داخلی از آن جهت است که ضوابط تعیین شده در آن قاطع و ثابت است و هریک از نمایندگان می‌توانند با استناد بدان خواهان رعایت فرایند پیش‌بینی شده برای رسیدگی به طرح‌ها و لوایح باشند.

چنان‌که گفته شد یکی از کارکردهای مهم آیین‌نامه داخلی مجلس، زمان‌بندی و تقسیم کار میان نهادهای مهم مجلس یعنی صحن علنی و کمیسیون‌های تخصصی است. مقصود از صحن علنی در فرایند قانونگذاری، مجمعی از کل نمایندگان شرکت‌کننده در جلسات رسمی صحن مجلس است که در اوقات مشخصی گرد هم آمده به شور و بررسی درباره طرح‌ها و لوایح پیشنهادی می‌پردازند و در نهایت، فارغ از هرگونه نظام سلسله‌مراتبی و به‌طور برابر، حق رأی و اظهارنظر در خصوص طرح‌ها و لوایح را

دارند. برعکس، کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی مجامعی کوچک از نمایندگان مجلس‌اند که مطابق قواعد پیش‌بینی شده در آیین‌نامه داخلی یا رویه‌های پارلمانی و بیشتر برحسب تخصص، تجربه و علاقه‌مندی به موضوع تخصصی کار کمیسیون‌ها به عضویت آنها درمی‌آیند و حق بررسی، اظهارنظر، اصلاح، تصویب یا رد پیشنهادهای تقنینی ارجاع شده به آن کمیسیون خاص را دارند. تخصصی بودن موضوع کار کمیسیون‌ها در عمل نوعی اولویت و امتیاز در فرایند رسیدگی برای اعضای آن به ارمغان می‌آورد که چنین امتیازی برای نمایندگان حاضر در صحن وجود ندارد.

نحوه تعامل این دو نهاد مجلس در فرایند قانونگذاری از جمله مسائل مهم در آیین‌نامه‌های داخلی است. اینکه کدام‌یک از این دو نهاد باید ابتدا وارد فرایند رسیدگی شود و کیفیت رفت و برگشت لوایح میان صحن و کمیسیون‌های تخصصی در خلال هر شور یکی از راه‌های مهم فهم محوریت کمیسیون‌ها یا صحن مجلس در فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح و ارزیابی اهمیت تأثیر هر یک از آنها در فرایند رسیدگی است.

مطالعه فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح براساس آیین‌نامه‌های داخلی و رویه‌های پارلمانی کشورهای مختلف بیانگر این است که پارلمان‌ها برحسب میزان اتکا به صحن علنی یا کمیسیون‌های تخصصی به دو قسمت کلی تقسیم می‌شوند:

۱-۱ مجالس صحن‌محور

پارلمان‌هایی هستند که به دلیل ضعف ساختار کمیسیون و نهادینه نشدن آنها، مهم‌ترین و اساسی‌ترین بخش فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در صحن علنی انجام می‌شود. در این قبیل مجالس، تغییرات و اصلاحات اساسی را در طرح‌ها و لوایح طی شور و مذاکرات مطرح در صحن علنی رخ می‌دهد و در خلال همین جلسات تصمیم نهایی گرفته می‌شود. مذاکرات و اصلاحات کمیسیون‌های تخصصی باید براساس و در چارچوب مصوبات صحن علنی باشد.

چنین وضعیتی در پارلمان انگلستان به‌روشنی مشاهده می‌شود. این پارلمان رسیدگی به طرح‌ها و لوایح دارای سه شور است. شور اول، جنبه شکلی و تشریفاتی دارد به طوری که تنها عنوان لایحه قرائت و دستور چاپ آن صادر می‌شود. سپس صحن وارد شور دوم می‌شود. شور دوم شامل بحث بر روی کلیات است. در مجلس عوام در صورت

تصویب کلیات، لایحه برای بحث بیشتر به کمیسیون‌های لوایح عمومی^۱ برای بحث در جزئیات ارسال می‌شود مگر اینکه مجلس تصمیم دیگری بگیرد. در موارد مهم که به قانون اساسی مربوط می‌شود، موارد اضطراری یا مواردی که نیازی به بحث در جزئیات احساس نمی‌شود به تشخیص مجلس، موضوع در صحن مورد شور و بررسی قرار می‌گیرد. در مجلس لردها اصل بر این است که پیشنهادهای تقنینی در صحن بحث و بررسی شود مگر اینکه موضوع به کمیسیون‌های تخصصی ارجاع داده شود.

نکته مهم اینکه بررسی‌ها و اصلاحات کمیسیون‌ها در هر دو مجلس باید در چارچوب کلیات مصوب صحن باشد. «آنها نمی‌توانند در لوایح تغییراتی به‌وجود آورند که مغایر با کلیات مصوب در صحن مجلس باشد یا آنها را برخلاف نظر صحن به‌کلی رد کنند».^۲ پس از پایان مرحله کمیسیونی، گزارشی از اقدامات آنها به صحن مجلس ارائه می‌شود که صحن می‌تواند هر تغییراتی را که لازم باشد در آن اعمال کند. پس از اتمام این مرحله، شور سوم به‌منظور بحث‌ها و مذاکرات پایانی آغاز می‌شود. مذاکرات شور سوم اغلب کوتاه و تشریفاتی است و گاه هیچ بحثی در خلال آن مطرح نمی‌شود.

۱-۲ مجالس کمیسیون‌محور

برعکس دسته اول، در پارلمان‌هایی که از کمیسیون‌های تخصصی دائمی و سازمان‌یافته برخوردارند حساس‌ترین و مهم‌ترین مراحل رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها

۱. کمیسیون‌های لوایح عمومی (Public Bill Committees) از سال ۲۰۰۶ جایگزین کمیسیون‌های [موسوم] به دائمی (Standing Committees) شدند که وظیفه رسیدگی به پیشنهادهای تقنینی را برعهده داشتند. کمیسیون‌های دائمی برخلاف نامشان دائمی نبودند و هر بار برای رسیدگی به یک لایحه تأسیس و سپس منحل می‌شدند. این کمیسیون‌ها نه برحسب موضوع بلکه براساس حروف الفبا شناخته می‌شدند و اعضای آن ثابت نبود. همچنین این کمیسیون‌ها اجازه استماع شهادت شهود اعم از شفاهی یا کتبی، جمع‌آوری و مطالبه اسناد و مدارک از مقامات رسمی و متخصصان خارج از پارلمان را نداشتند. در سال ۲۰۰۶ کمیسیون نوسازی پارلمان تغییراتی را در کمیسیون‌های [موسوم] به دائمی توصیه کرد. این توصیه‌ها به افزایش صلاحیت‌ها و نقش کمیسیون‌های رسیدگی به لوایح پیشنهادی منجر شد که مهم‌ترین آنها افزایش صلاحیت آنها در موارد پیش‌گفته است هرچند موضوع دائمی نبودن و متغیر بودن اعضای آن همچنان به‌جای خود باقی است. برای مطالعه بیشتر در این باره رک:

<http://www.parliament.uk/documents/upload/L06.pdf>.

2. P. Norton, United Kingdom, in G. T. Kurian, (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol. II, London, Fitzroy Dearborn Publishers, 1989, P. 697.

می‌انجامد. در واقع صحن علنی در چنین مجالسی اغلب بر تصمیمات و نتایج به‌دست آمده در کمیسیون‌ها مهر تأیید می‌زند بدون اینکه تغییرات اساسی در آن به‌وجود آورد. به‌عنوان نمونه کنگره آمریکا در شمار این دسته از مجالس قانونگذاری قرار دارد.

رسیدگی به طرح‌ها و لوایح تقنینی در کنگره آمریکا سه‌شوری است به‌این ترتیب که ابتدا پیشنهادهای تقنینی در نشست عمومی مجلس مطرح و پس از تصویب نمایندگان به کمیسیون‌های تخصصی مربوطه ارسال می‌شود. کنگره آمریکا صاحب یکی از نهادینه‌ترین کمیسیون‌ها و کمیته‌های تخصصی پارلمانی است و این مرحله از مهم‌ترین مراحل رسیدگی به پیشنهادهای تقنینی محسوب می‌شود. این کمیسیون‌ها صلاحیت جمع‌آوری اسناد و مدارک، تحقیق و تفحص، تهیه پیش‌نویس قانون از طرف رئیس‌جمهور را دارند و در عین حال وظیفه نظارت بر قوه مجریه را نیز برعهده دارند.^۱ حداقل یک ماه پیش از برگزاری جلسات کمیسیون پیشنهاد تقنینی در اختیار عموم گذاشته می‌شود تا مردم عادی، گروه‌های ذی‌نفع و متخصصان امر در خصوص آن به اظهار نظر بپردازند. در واقع بیشترین بررسی‌ها در خلال همین جلسات کمیسیونی انجام می‌شود. در کنگره آمریکا حدود دو هزار کارمند پارلمانی (اعم از کارشناسان و کارمندان اداری) کمیسیون‌ها را پشتیبانی می‌کنند و به آنها خدمات ارائه می‌دهند.^۲

پس از پایان این مرحله یعنی مرحله مشورت عمومی و ارزیابی لایحه در کمیسیون، پیشنهاد تقنینی ممکن است با اصلاحات یا بدون آن به صحن تقدیم شود. «اگر کمیسیون اصلاحات زیادی را برای لایحه یا طرح مربوطه لازم بداند، ممکن است در کل تصمیم بگیرد طرح جدیدی را گزارش کند که مشتمل بر تمام آن اصلاحیه‌ها باشد؛ چنین گزارشی تحت عنوان طرح جدید یا ابتدایی یا اولیه شناخته شده است...»^۳ کمیسیون‌های تخصصی کنگره آمریکا از این صلاحیت و قدرت برخوردارند که یک پیشنهاد تقنینی را از دستور خارج و آن

1. C. C. Campbell and R. H. Davidson, US Congressional Committees: Changing Legislative Workshops, in D. L. Longley and R. H. Davidson, (eds.) *The New Roles of Parliamentary Committees*, Oxon, Frank Cass and Company Limited, 1998, PP. 124-142.

2. Available online at: http://beijing.usembassy-china.org.cn/uploads/images/r8bx1A61-zMHIF76jit9Rw/committee_system.pdf

۳. محمدحسین زارعی، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۴۶۶.

را بایگانی کنند. تقریباً از هر ۱۰ مورد پیشنهاد تقنینی که مطرح و به کمیسیون ارجاع داده می‌شود ۹ مورد آن را کمیسیون متوقف و از فرایند رسیدگی خارج می‌کند.^۱

«امروزه از کمیسیون‌های مزبور انتقادهای زیادی می‌شود چرا که درحقیقت سرنوشت یک طرح یا لایحه قانونی بسته به نظر این کمیسیون‌هاست؛ آنها می‌توانند لایحه یا طرح را با یک گزارش موافق یا مخالف به مجلس قانونگذاری تقدیم کنند لکن ساده‌تر از آن دارای این حق‌اند که لایحه یا طرح را در بایگانی خود دفن کنند و نگذارند مطرح شود، از این‌رو همیشه چند تن از اعضای کنگره می‌توانند از تصویب قانونی که برایشان ناخوشایند است جلوگیری کنند...»^۲

می‌توان گفت پارلمان‌ها از حیث صحن‌محوری یا کمیسیون‌محوری روی طیفی قرار دارند که در یک سوی آن پارلمان انگلستان و در سوی دیگر آن کنگره آمریکا قرار دارد. همان‌طور که نورتون خاطر نشان می‌سازد بسیاری از پارلمان‌هایی که با تقلید از پارلمان انگلستان و مطابق الگوی پارلمان‌های وست‌مینستری شکل گرفته‌اند مانند پارلمان کانادا، هندوستان و ایرلند کمیسیون‌های ضعیف و متزلزلی دارند^۳ درحالی‌که پارلمان‌هایی که به الگوی کنگره آمریکا نزدیک‌اند صاحب کمیسیون‌هایی مستقل از صحن و قدرتمند در فرایند قانونگذاری‌اند.

۲ اولویت‌های نهادهای داخلی مجلس در فرایند رسیدگی به پیشنهادها تقنینی

پیشنهادها تقنینی اعم از طرح یا لایحه پس از طرح در مجلس فراز و فرود بسیاری را پشت سر می‌گذارد. در این میان اقدامات و مذاکراتی که در مراحل اولیه انجام می‌شود در شکل دادن به آنها و نیز تأثیرگذاری بر فضای عمومی مجلس بسیار اهمیت دارد. در واقع چارچوب اصلی مذاکرات و تصمیم‌هایی که بناست در مراحل بعدی کار معمول شود اغلب در این مرحله پی‌ریزی می‌شود. از این‌رو این مسئله که میان کمیسیون‌های تخصصی یا

1. R. H. Davidson, W. J. Oleszek, United States, in Kurian, op.cit., 1998, P. 717.

۲. زارعی، همان، ص ۴۵۱.

3. P. Norton Nascent Institutionalization: Committees in the British Parliament, in D. L. Longley and R. H. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Oxon, Frank Cass and Company Limited, 1998.

صحن، کدام یک ابتدا ابتکار بررسی و شور درباره یک پیشنهاد تقنینی را به دست گیرند موضوع مهمی است که تا حدی محوریت آنها را در فرایند تقنین آشکار می کند.

با استفاده از مطالعات تطبیقی انجام شده (بیشتر در خصوص پارلمان های اروپای غربی)، به طور کلی می توان دو رویکرد اصلی را در فرایند رسیدگی به طرح ها و لوایح و میزان دخالت کمیسیون های تخصصی و صحن علنی در هریک از شورها شناسایی کرد.^۱ الف) رویکرد اول الگویی است که بسیاری از کشورها به کار گرفته اند که طی آن هم کلیات و هم جزئیات طرح ها و لوایح در ابتدا تماماً باید در کمیسیون مورد شور و بررسی قرار گیرد و سپس مرحله تصویب در صحن علنی در انتهای فرایند رسیدگی به طرح ها و لوایح انجام شود. در این رویکرد پس از تقدیم یک پیشنهاد تقنینی اعم از طرح نمایندگان یا لایحه دولت و اعلام وصول آن، پیشنهاد مزبور به کمیسیون تخصصی مربوطه ارجاع داده می شود و کمیسیون ها در مراحل ابتدایی خطوط کلی و اصلی را تصویب و سپس به بررسی جزئیات آن می پردازند یا آن را از دستور خارج می کنند. آنچه در مرحله آخر مبنای شور و بررسی نمایندگان در صحن علنی قرار می گیرد گزارشی است که از سوی کمیسیون به صحن علنی ارائه می شود و نمایندگان در صحن علنی ناگزیرند در چارچوب تصویب شده کمیسیون به بحث و مذاکره بپردازند. کوتاه سخن اینکه ابتکار رسیدگی به طرح ها و لوایح در این رویکرد به دست کمیسیون های تخصصی است.

ب) رویکرد دوم الگویی است که اقلیتی از کشورها به کار گرفته اند که طی آن ابتدا کلیات یک طرح یا لایحه قبل از طرح در کمیسیون، در صحن علنی تصویب می شود و در مرحله بعد کمیسیون در چارچوب مصوبه صحن علنی به بررسی جزئیات طرح یا لایحه می پردازد و در نهایت پس از ارائه گزارش کمیسیون تخصصی، صحن علنی در خصوص پیشنهاد تقنینی اقدام به اخذ تصمیم می کند.

در این رویکرد، کمیسیون ها مجبورند در چارچوب و حدود تصویب شده در صحن علنی به بررسی و مذاکره درباره پیشنهاد تقنینی بپردازند. به عبارت دیگر ابتکار اصلی در این الگو در دست صحن علنی است چنان که شاکله اصلی پیشنهاد تقنینی نه در کمیسیون بلکه در صحن علنی مشخص می شود.

1. H. Doring Time As a Scarce Resource: Government Control of the Agenda, in H. Doring (ed.) *Parliament and Majority Rule in Western Europe*, St. Martin's Press, 1995, PP. 223- 246.

جدول ۱ دسته‌بندی کشورها (اروپایی) از حیث نحوه دخالت کمیسیون‌ها و صحن مجلس در فرایند قانونگذاری

دسته اول	دسته دوم	دسته سوم
ایرلند	دانمارک	اتریش
اسپانیا		بلژیک
انگلستان		فنلاند
		فرانسه
		آلمان
		یونان
		ایسلند
		ایتالیا
		لوکزامبورگ
		هلند
		نروژ
		پرتغال
		سوئد
		سوئیس

Source: Ibid., p. 234.

- **دسته اول:** کشورهایی که در آن کلیات طرح‌ها و لوایح ابتدا در صحن علنی مطرح می‌شود و کمیسیون‌ها در حدود تعیین شده در صحن به بررسی جزئیات طرح یا لایحه می‌پردازند.

- **دسته دوم:** کشورهایی که در آن معمولاً مرحله صحن علنی قبل از مرحله کمیسیونی قرار دارد ولی این ترتیب فرایند الزام‌آوری نیست.

- **دسته سوم:** کشورهایی که مرحله کمیسیونی قبل از مرحله صحن علنی است و ابتکار اصلی در دست کمیسیون‌های تخصصی است.

چنان‌که در جدول مشاهده شد بیشتر کشورهای مورد مطالعه مرحله رسیدگی کمیسیونی را قبل از مرحله صحن علنی قرار داده‌اند که طی آن کمیسیون‌ها در قدم

اول هم به کلیات و هم به جزئیات پیشنهادهای تقنینی رسیدگی می‌کنند و در سرنوشت طرح‌ها و لوایح تأثیر بسزایی دارند. آنچه در شور اول و در صحن رخ می‌دهد تنها در حد اعلام وصول پیشنهاد تقنینی است.

پرسش مهم اینکه چرا چنین تمایلی وجود دارد؟ به بیان دیگر چه علل یا دلایلی می‌تواند اولویت رسیدگی کمیسیونی در فرایند قانونگذاری را توجیه کند؟

به نظر می‌رسد دلایل اصلی گرایش به این فرایند را باید در تفاوت‌های ماهوی و مهم کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی جست‌وجو کرد. چنان‌که گفته شد، صحن علنی، مجمعی است متشکل از کل نمایندگان شرکت‌کننده در هریک از جلسات مجلس. در چنین جلساتی نمایندگان فارغ از هرگونه نظام سلسله‌مراتبی و براساس حق رأی مساوی، امکان و حق اظهارنظر و رأی درخصوص طرح‌ها و لوایح مختلف را دارند بدون اینکه در موضوع مطروحه تخصص یا آگاهی خاصی داشته باشند و یا مشاوره با متخصصان برایشان امکان‌پذیر باشد. علاوه بر این، زمان در اختیار صحن علنی با توجه به تعداد نمایندگان ناگزیر محدود و ناچیز است و امکان شور و بررسی کافی برای نمایندگان وجود ندارد. در مقابل در کمیسیون‌های تخصصی، نوعی تقسیم کار موضوعی برحسب تخصص، تجربه و علاقه‌مندی وجود دارد ضمن اینکه تعداد محدود و معینی از نمایندگان در آنها عضویت دارند و طبعاً زمان بیشتری برای شور و بررسی وجود دارد.

قابلیت تقسیم کار مجدد در قالب کمیته‌های فرعی خود بر تخصصی و در نتیجه دقیق‌تر شدن فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح می‌افزاید؛ خصوصیتی که صحن علنی از آن بی‌بهره است. به‌علاوه امکان حضور کارشناسان، صاحبان تجربه، نمایندگان گروه‌های صنفی و حرفه‌ای و افراد ذی‌نفع، استماع شهادت شهود و بحث و بررسی مفصل درباره موضوع مطروحه در کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی مهیاتر است. بعضی کمیسیون‌ها امکان و قدرت جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز از مراجع مختلف به‌ویژه وزارتخانه‌های دولتی، احضار وزراء، مقام‌های رسمی و حتی شهروندان عادی را به کمیسیون‌ها در اختیار دارند.^۱ موضوعات مطرح در کمیسیون‌ها اغلب در حوزه تخصصی و حیطه تجربه و شناخت اعضای

۱. برای دیدن بحث تفصیلی در این باره رک: کاره استروم، «کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی»، ترجمه حسن و کیلیان، تهران، مجلس و پژوهش، شماره ۵۱، بهار ۱۳۸۵.

آنهاست و طبعاً رسیدگی بهتر و دقیق‌تر برای اعضای کمیسیون امکان‌پذیر است. این واقعیت به‌ویژه در کشورهایی که کمیسیون‌های تخصصی در آنها بیشتر نهادینه شده و از امکانات، بودجه و خدمات بیشتری برخوردارند، محسوس‌تر است.

تفاوت‌های ماهوی میان صحن علنی و کمیسیون‌های تخصصی به‌شرح بالا باعث شده است نهاد اخیر در موضع برتری از حیث رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در فرایند قانونگذاری قرار گیرد و پارلمان‌های مختلف تمایل بیشتری در اتکا به کمیسیون‌ها در این فرایند از خود نشان دهند. البته یادآوری می‌شود که عوامل متعددی در این تمایل می‌تواند مؤثر باشد. از همه مهم‌تر نوع نظام حزبی و میزان استیلای آنها بر رفتار نمایندگان در صحن علنی و کمیسیون‌های پارلمانی است که می‌تواند در تعیین میزان استقلال و قدرت هریک از آنها در فرایند تقنین بسیار مؤثر باشد. همچنین میزان استقلال کمیسیون‌ها و صحن علنی از هیئت‌رئیس و شخص رئیس مجلس در هریک از مراحل تقنین متغیری است که باید در تعیین جایگاه و نقش صحن و کمیسیون در نظر گرفته شود.

۳ تعداد شورها و تأثیر آنها بر فرایند تقنین

اکنون این پرسش مطرح است که فارغ از کیفیت دخالت صحن علنی و کمیسیون‌های تخصصی در فرایند رسیدگی به پیشنهادها، تقنینی، تعداد شورها چه تأثیری بر نقش هریک از این دو نهاد در فرایند یاد شده دارد؟

نخست مناسب است در باب معنای شور تأمل شود. در متون انگلیسی مقصود از "Reading" «رویه سنتی پارلمانی است که طی آن پیشنهادها تقنینی سه بار قبل از تصویب (نهایی) برای اقدام مطرح می‌شود. به‌طور معمول شور اول به زمانی گفته می‌شود که پیشنهاد تقنینی ارائه و چاپ می‌شود. شور دوم اغلب به دنبال بحث در باب کلیات و رأی‌گیری درخصوص تصویب آن برای شور سوم دنبال می‌شود و شور سوم هم (اغلب) متضمن بررسی بند به بند پیشنهاد تقنینی و مذاکره در باب آنها و رأی‌گیری نهایی درخصوص پیشنهاد تقنینی است»^۱.

به‌نظر می‌رسد تعریف یاد شده ناظر به موارد غالب و ملهم از الگوی پارلمان‌های

وست‌مینستری است. مطالعه رویه‌های تقنینی کشورهای مختلف نشان می‌دهد این طرز تلقی از شور در همه پارلمان‌ها یکسان نیست. همان‌طور که در جدول ۲ ملاحظه می‌شود در برخی کشورها مانند ایرلند، اتریش و انگلستان صرف‌آلود و انتشار پیشنهاد تقنینی در صحن، شور اول "First Reading" گفته می‌شود در حالی که در برخی دیگر مانند دانمارک، بلژیک، فنلاند و پرتغال شور اول با مذاکره کلیات در صحن علنی همراه است. اولسون با تعریفی موسع خاطرنشان می‌کند "Reading": «به مراحل رسمی انجام کار اعم از مباحثات رسمی و اتخاذ تصمیم و رأی‌گیری در خصوص طرح‌ها و لوایح، در صحن علنی مجلس، گفته می‌شود».^۱

در متون فارسی "Reading" به‌طور معمول به شور ترجمه شده و در تعریف شور گفته شده است «هر بار مذاکره را، قرائت یا شور می‌خوانند».^۲ میان این تعریف و تعاریف قبلی تفاوتی به چشم می‌خورد به این ترتیب که به نظر می‌رسد در تعاریف قبلی مقصود از "Reading" مراحل تصویب پیشنهاد تقنینی در مجلس و کمیسیون‌هاست فارغ از اینکه در آن مذاکره‌ای رخ دهد یا ندهد، ولی در تعریف دوم مذاکره در اطلاق عنوان شور ضروری است. لازم به یادآوری است که در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقصود از شور با تعریف دوم انطباق بیشتری دارد و برخلاف تعریف اول صرف‌آلود و قرائت پیشنهاد تقنینی در صحن، شور تلقی نمی‌شود.

مطالعه تطبیقی کشورهای مختلف از جمله کشورهایی که در جدول ۲ بررسی شده نشان‌دهنده آن است که اغلب آنها فرایند رسیدگی به پیشنهادها تقنینی را در سه شور پیش‌بینی کرده‌اند که مهم‌ترین مرحله رسیدگی در شور دوم یعنی مرحله کمیسیونی قرار دارد. در شور اول اغلب به اعلام وصول طرح یا لایحه در صحن علنی بسنده می‌شود و بررسی کلیات و جزئیات هر دو به کمیسیون‌های تخصصی سپرده می‌شود. همچنین شور سوم هم در اکثر پارلمان‌ها بیشتر اختصاص به رأی‌گیری نهایی درباره گزارش ارائه شده کمیسیون دارد و بحث و مذاکره‌ها بیشتر بر آن متمرکز است.

1. David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, London: M. E. Sharpe, See also "Reading" Available Online At: [http://www.reference.com/browse/ Reading%20\(legislature\)](http://www.reference.com/browse/Reading%20(legislature)), 1994.

۲. ابوالفضل قاضی، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران، نشر میزان، چاپ بیست‌وچهارم، ۱۳۸۴، ص ۲۲۰.

جدول ۲ تعداد شورها و نحوه دخالت کمیسیون‌ها و صحن علنی در برخی کشورهای مندرج در جدول ۱

نام کشور	تعداد شورها	مراحل رسیدگی	دسته دوم	تعداد شورها	فرایند رسیدگی	دسته سوم	تعداد شورها	فرایند رسیدگی
ایرلند	پنج‌شوری	۱. ارائه و انتشار پیشنهاد تقنینی (شور اول) ۲. بحث و مذاکره درباره کلیات در صحن (شور دوم) ۳. بررسی جزئیات در کمیسیون (شور سوم) ۴. بررسی تغییرات ایجاد شده در صحن (شور چهارم) ۵. بررسی نهایی در صحن (شور پنجم)	دائمی	سه‌شوری	۱. ارائه و انتشار پیشنهاد تقنینی ۲. بحث درباره کلیات در صحن، بدون ورود به جزئیات و اصلاحات (شور اول) ۳. بررسی کلیات و جزئیات یا در صحن یا با تصمیم صحن در کمیسیون (شور دوم) ۴. بحث درباره اصلاحات وارده در شور دوم و رأی‌گیری نهایی در صحن (شور سوم)	انزوی	سه‌شوری	۱. ارائه و انتشار پیشنهاد تقنینی ۲. بحث درباره کلیات در صحن، بدون ورود به جزئیات و اصلاحات (شور اول) ۳. بررسی کلیات و جزئیات یا در صحن یا با تصمیم صحن در کمیسیون (شور دوم) ۴. بحث درباره اصلاحات وارده در شور دوم و رأی‌گیری نهایی در صحن (شور سوم)
اسپانیا	سه‌شوری	۱. ارائه و انتشار پیشنهاد تقنینی ۲. مذاکره درباره کلیات در صحن علنی (شور اول) ۳. بررسی جزئیات در کمیسیون‌های تخصصی (شور دوم) ۴. رأی‌گیری نهایی (شور سوم)				بزرگ	سه‌شوری	۱. ارائه و انتشار پیشنهاد تقنینی ۲. ارجاع به کمیسیون در صورتی که لایحه باشد و بررسی در صحن در صورتی که طرح باشد (شور اول) بررسی در کمیسیون‌ها در صورتی که قبلاً به صحن ارجاع شده باشد (شور دوم) ۳. بررسی نهایی در مجلس و در نهایت رأی‌گیری جزئی و سپس کلی طرح (شور سوم)

جدول ۲ تعداد شورها و نحوه دخالت کمیسیونها و صحن علنی در برخی کشورهای مندرج در جدول ۱

نام کشور	تعداد شورها	مراحل رسیدگی	دسته دوم	تعداد شورها	فرایند رسیدگی	دسته سوم	تعداد شورها	فرایند رسیدگی
انگلستان	سه شوری	۱. ارائه و انتشار پیشنهاد تفصیلی (شور اول) ۲. بررسی کلیات طرح در مجلس و ارجاع به کمیسیون (شور دوم) ۳. ارائه گزارش کمیسیون به مجلس و بررسی نهایی لاایحه در صحن (شور سوم)				فیلاد	سه شوری	۱. ارائه طرح یا لایحه و ارسال به کمیسیون ۲. بررسی کلیات در کمیسیون و ارائه گزارش و سپس بررسی صحن در کلیات (شور اول) ۳. بحث درباره گزارش کمیسیون درباره جزئیات در صحن (شور دوم) ۴. ارجاع به صحن در صورتی که در شور دوم اصلاحیه وارد شده باشد و رای گیری نهایی (شور سوم)
						فرانسه	سه شوری	۱. ارائه و انتشار پیشنهاد تفصیلی و ارسال به کمیسیون ۲. بررسی جزئیات در کمیسیون و تهیه گزارش ۳. ارسال گزارش کمیسیون به صحن علنی که طی آن ابتدا راجع به کلیات بحث می شود (شور اول) و در صورت تصویب کلیات و در ادامه بحث در جزئیات مطرح می شود (شور دوم) ۴. تصمیم گیری نهایی در صحن (شور سوم)

جدول ۲ تعداد شورها و نحوه دخالت کمیسیون‌ها و صحن علنی در برخی کشورهای مندرج در جدول ۱^۱

نام کشور	تعداد شورها	مراحل رسیدگی	دسته دوم	تعداد شورها	فرایند رسیدگی	دسته سوم	تعداد شورها	فرایند رسیدگی
						آلمان		
						دوشوری		
						برتغال		

۱. انتخاب کشورهای در جدول شماره ۲ با توجه به دسته‌بندی ارائه شده در جدول شماره ۱ و اطلاعات موجود در خصوص تعداد شورها در کتاب *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* تهیه شده است. لازم به ذکر است تعدادی از کشورهای مندرج در جدول ۱ به دلیل فقدان اطلاعات لازم در خصوص تعداد شورها در جدول حاضر حذف شده است.
Source: Kurian (ed.), op.cit.

چنان که در جدول ۲ مشاهده می‌شود پارلمان کشورهای دسته اول در مرحله مذاکره درباره کلیات قبل از مرحله ارجاع به کمیسیون قرار دارد خواه شور اول باشد یا شور دوم. این ترتیب در اغلب کشورهای دسته دوم معکوس است و مرحله رسیدگی کمیسویی در ابتدای فرایند رسیدگی قرار دارد. همچنین با استفاده از جدول ۲ می‌توان گفت صرف‌نظر از مورد ایرلند که پنج‌شوری و پرتغال که دوشوری است، مراحل رسیدگی در اکثر کشورهای مورد مطالعه سه‌شوری است که طی آن کمیسیون‌ها در محور و مرکز فرایند قانونگذاری قرار دارند. شور اول بیشتر به اعلام وصول و انتشار طرح‌ها و لوایح می‌پردازد و کار اصلی یعنی رسیدگی به کلیات، جزئیات و تهیه گزارش که اغلب مبنای کار صحن است برعهده کمیسیون‌ها در شور دوم است و شور سوم به تصویب نهایی طرح یا لایحه پیشنهادی در صحن علنی اختصاص دارد. به‌نظر می‌رسد آنچه در فرایند تقنین اهمیت دارد و آثار زیادی بر آن مترتب است نحوه دخالت هر یک از نهادهای داخلی مجلس در فرایند رسیدگی و تعداد رفت و برگشت طرح‌ها و لوایح در خلال شورها میان کمیسیون‌های تخصصی و صحن علنی در ترکیب با کیفیت دخالت این نهادهاست که اهمیت و نقش آنها را تعیین می‌کند نه صرف تعداد شورها به تنهایی.

۴ بررسی فرایند رسیدگی به پیشنهادهای تقنینی در مجلس شورای اسلامی در پرتو مطالعه تطبیقی

چنان که در ابتدای این مقاله خاطرنشان شد، یکی از موارد مهم در اصلاحات آیین‌نامه داخلی مجلس سال ۱۳۸۷ حذف شور اول از فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح است. برای فهم دقیق‌تر این تغییر باید فرایند سابق مرور شده و مهم‌ترین تفاوت‌های به‌وجود آمده مشخص شود. مطابق ماده (۱۴۲) آیین‌نامه داخلی سابق، اصل بر دوشوری بودن رسیدگی به طرح‌ها و لوایح بود مگر در مواردی که در آیین‌نامه ترتیب دیگری معین شده باشد. فرایند رسیدگی به طرح‌ها و لوایح به شرح زیر بود:

۱. شور اول: در شور اول هم‌زمان با اعلام وصول طرح‌ها و لوایح عادی رئیس مجلس آنها را به کمیسیون‌های ذی‌ربط ارجاع داده و دستور تکثیر و توزیع آن را صادر می‌کند.

کمیسیون‌های اصلی و فرعی مربوطه باید ظرف موعد تعیین شده در ماده (۱۴۵) به طرح‌ها و لوایح رسیدگی کرده و گزارش نهایی (شامل گزارش رد یا تصویب و تغییر یا تکمیل) را برای طرح و بررسی به مجلس تقدیم می‌کردند. هنگامی که گزارش کمیسیون‌های ذی‌ربط در خصوص طرح یا لایحه عادی برای شور اول در جلسه علنی مطرح می‌شد، درباره نقاط ضعف و قوت، نقایص و امتیازات و لزوم یا عدم لزوم آن طرح و لایحه در کلیات مذاکره می‌شد و پس از آن برای اصل طرح یا لایحه رأی‌گیری به عمل می‌آمد.

۲. شور دوم: در صورت تصویب کلیات، طرح یا لایحه برای رسیدگی در شور دوم به کمیسیون ذی‌ربط ارجاع می‌شد (ماده (۱۵۰) آیین‌نامه داخلی سابق). پیشنهادهای اصلاحی باید کتباً در فاصله شور اول و دوم به هیئت‌رئیس کمیسیون تحویل و حداقل ۲۴ ساعت قبل از شروع شور دوم در کمیسیون چاپ و میان نمایندگان توزیع می‌شد.

در شور دوم گزارش کمیسیون در مجلس مطرح می‌شد. در این مرحله پیشنهاد تازه پذیرفته نمی‌شد، و تنها پیشنهادهایی که در فاصله دو شور به کمیسیون داده شده و مورد توجه و تصویب کمیسیون قرار نگرفته، به ترتیب مواد، از سوی پیشنهاددهندگان قابل طرح در مجلس بود. در این صورت پیشنهاددهنده یا یکی از پیشنهاددهندگان (در مورد پیشنهاد جمعی) می‌توانست برای هر پیشنهاد ظرف پنج دقیقه توضیح دهد و پس از اظهار نظر یک مخالف و یک موافق و عنداللزوم توضیحات سخن‌گوی کمیسیون یا نماینده دولت برای پیشنهاد مزبور اخذ رأی به عمل می‌آمد. پس از رد یا قبول پیشنهاد نسبت به اصل ماده رأی‌گیری به عمل می‌آمد.

چنانچه ماده به تصویب نمی‌رسید، بدون مذاکره برای حذف آن رأی‌گیری می‌شد و در صورتی که حذف ماده به تصویب نمی‌رسید پیشنهادهای اصلاحی تازه در همان جلسه پذیرفته می‌شد. این فرایند طی اصلاحات سال ۱۳۸۷ به ترتیب ذیل اصلاح شد که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

نخست، مطابق ماده (۱۴۲) اصلاحی «بررسی و تصویب کلیه طرح‌ها و لوایح عادی یک‌شوری خواهد بود به‌جز مواردی که در این آیین‌نامه نحوه رسیدگی مشخص شده و یا به تشخیص هیئت‌رئیس بررسی آنها به صورت دوشوری ضرورت داشته باشد». این بدان معناست که کمیسیون‌ها در قدم اول هم به کلیات و هم به جزئیات رسیدگی

می‌کنند و شور اول یعنی دخالت صحن علنی در کلیات حذف شده است.

دوم، برخلاف رویه سابق مطابق مفهوم مخالف ماده (۱۴۶) اصلاحی سال ۱۳۸۷ کمیسیون می‌تواند طرح یا لایحه را رد یا آن را مسکوت گذارد و در نهایت بایگانی کند بدون اینکه گزارش آن را تقدیم مجلس نماید در حالی که مطابق رویه سابق اولاً، گزینه مسکوت ماندن طرح یا لایحه را کمیسیون پیش‌بینی نکرده بود. ثانیاً، گزارش رد نیز باید ظرف موعد تعیین شده برای رسیدگی به مجلس تقدیم می‌شد و کمیسیون خود رأساً به قطع فرایند رسیدگی به طرح یا لایحه قادر نبود.

اصلاح آیین‌نامه داخلی به این کیفیت، نشان می‌دهد که قانونگذار قصد دارد نقش کمیسیون‌ها را در فرایند رسیدگی افزایش دهد. چنان‌که گفتیم این رویه در بسیاری از کشورها که صاحب پارلمان‌های نهادینه‌اند نیز متداول است. البته در این خصوص، برخی پارلمان‌ها تصویب کلیات لایحه را در صحن مجلس ولو بدون بحث و مذاکره ضروری دانسته‌اند و برخی دیگر، این وظیفه را هم برعهده کمیسیون نهاده‌اند. این امر ممکن است شائبه غیردمکراتیک بودن فرایند قانونگذاری را به‌وجود آورد چرا که عده معدود و محدودی از نمایندگان می‌توانند سرنوشت طرحی یا لایحه‌ای را در اولین مرحله از فرایند رسیدگی تعیین کنند و این امر آشکارا مغایر با حق برابر نمایندگان ملت در امر قانونگذاری است. این همان ایرادی است که عده‌ای به صلاحیت گسترده کمیسیون‌ها در کنگره آمریکا وارد می‌دانند. این تردید با وجود اصل (۸۵) قانون اساسی تقویت می‌شود که واگذاری اختیار قانونگذاری به شخص یا یک هیئت را (مگر در مورد وضع قوانین آزمایشی به‌وسیله کمیسیون‌های تخصصی) منع کرده است. اما این شائبه را باید از ذهن دور کرد چرا که مطابق حکم مقرر در ماده (۱۴۶) آیین‌نامه اصلاحی، دولت درخصوص لایحه یا پانزده نفر از نمایندگان طراح درخصوص طرح، ظرف مدت یک ماه پس از چاپ و توزیع گزارش کمیسیون می‌توانند از هیئت‌رئیس مجلس تقاضا کنند که طرح یا لایحه ذی‌ربط در دستور کار مجلس قرار گیرد. شرط ذکر شده برای مطرح شدن طرح یا لایحه در مجلس به‌راحتی قابل دستیابی است و به‌نظر نمی‌رسد که از این حیث، برای اعمال حق قانونگذاری نمایندگان مانع ایجاد کند.

بنابراین می‌توان گفت، اصلاحات به‌عمل آمده در آیین‌نامه داخلی نشان‌دهنده

تمایل قانونگذار به کمیسیون محوری در فرایند قانونگذاری است. در واقع هرگونه اظهار نظر درباره طرح یا لایحه مستلزم ورود در جزئیات و بررسی دقیق مفاد آن است که با توجه به مطالب پیش گفته در باب تفاوت‌های ماهوی صحن مجلس و کمیسیون‌های تخصصی، این امر در نهاد اخیر امکان تحقق بیشتری دارد که از این رو اصلاحات به عمل آمده می‌تواند مفید باشد. اما سؤال مهم اینکه آیا کمیسیون‌هایی که مطابق با ساختار دوشوری بودن فرایند قانونگذاری طراحی شده‌اند اکنون بار اصلی بررسی طرح‌ها و لوایح را قادرند در ساختار یک‌شوری به دوش کشند؟

در واقع در نظام دوشوری، کمیسیون‌ها از حیث زمان وقت بیشتری داشتند تا در خلال رفت و برگشت پیشنهاد تقنینی از کمیسیون به صحن علنی، در رسیدگی خود مطالعه و دقت بیشتری معمول دارند اما با اصلاحات به عمل آمده این زمان کوتاه‌تر و طبعاً حجم و تراکم کار بیشتر می‌شود. حذف شور اول به صورت ذکر شده در بالا می‌تواند به سریع‌تر شدن فرایند قانونگذاری و افزایش بار کاری کمیسیون‌های تخصصی بیانجامد در حالی که ساختار سازمانی، صلاحیت‌ها، امکانات و کارمندان کمیسیونی به شکل اولیه خود باقی مانده است. البته در اصلاحات آیین‌نامه داخلی، قانونگذار به این امر توجه داشته و سعی کرده است کمیسیون‌ها را تقویت کند. برای مثال براساس تبصره «۲» ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی، کمیسیون‌های تخصصی می‌توانند به تعداد کافی مشاور ذی‌صلاح به‌ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته به خدمت بگیرند که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و تجربه‌اند. به‌کارگیری نمایندگان با ویژگی‌های ذکر شده صلاحیت جدیدی است که می‌تواند توان کارشناسی کمیسیون‌ها را افزایش دهد هرچند کمیسیون باید این امر را از طریق هیئت‌رئیس انجام دهد و در این امر استقلال ندارد. اما دامنه این اصلاحات در افزایش توان کمیسیون‌ها به‌هیچ‌وجه متناسب با ساختار تک‌شوری به کیفیت حاضر نیست. برای نمونه در حالی که تعداد وزارتخانه‌های دولتی (در حال حاضر) ۲۱ وزارتخانه است تعداد کمیسیون‌های مجلس (به‌غیر از کمیسیون اصل نود که کارکرد نظارتی دارد و کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس)، سیزده کمیسیون است. این در حالی است که شمار زیادی از دستگاه‌های دولتی و نهادهای مختلف وجود دارند که کمیسیون‌ها باید علاوه بر اعمال نظارت بر آنها نیازهای تقنینی

آنها را برآورده کنند. این بی‌تناسبی تعداد کمیسیون‌ها با تعداد وزارتخانه‌های دولتی به معنای افزایش بیش از حد کار کمیسیون‌ها و ناتوانی آنها در قانونگذاری کارآمد است. در واقع باید گفت افزایش فشار کار بر کمیسیون‌ها را نباید با کمیسیون‌محوری اشتباه کرد. واگذاری بررسی طرح‌ها و لوایح به کمیسیون‌ها در صورتی به محوریت آنها در فرایند قانونگذاری منجر می‌شود که هم‌زمان صلاحیت‌ها، توانایی، منابع مالی و پرسنلی آنها نیز به تناسب افزایش پیدا کند در غیر این صورت به ناکارآمدی نظام تقنینی دامن زده می‌شود.

در وضعیت فعلی و با توجه به نظام قانونگذاری در ایران دچار نوعی تورم تقنینی است و شاید چنین به نظر برسد که اصلاحات آیین‌نامه داخلی به کیفیت بالا می‌تواند به نابسامانی در امر تقنین منجر شود. توضیح اینکه قانونگذاری بیش از تعجیل و تسریع محتاج تأنی و تأمل است و تصویب سریع‌تر قوانین در اوضاع فعلی می‌تواند منشأ خلق قوانین ناقص و نارسا باشد. لازم است قبل از تصویب هر قانونی تمام عناصر مربوط به آن مانند وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مرتبط، شهروندان عادی، گروه‌های ذی‌نفع، متخصصان و صاحبان حرف، رسانه‌ها و ... در فرایند تقنین با مجلس مشارکت کنند. به عبارت دیگر لازم است قوانین قبل از تصویب، ابتدا در سپهر عمومی به بحث و بررسی گذاشته شده و به تدریج به مراحل بلوغ و پختگی برسد. کوتاه کردن فرایند تقنین به کیفیتی که در اصلاحات آیین‌نامه داخلی مجلس رخ داده بالطبع زمان بررسی را کاهش داده است و می‌تواند به تعجیل بیش‌ازپیش در امر قانونگذاری منجر شود.

اما به نظر نمی‌رسد منشأ این مشکل در تعداد شورها باشد. مشکل کمبود وقت در مرحله پارلمانی را می‌توان تا حدی با سازوکار ارائه شده در قسمت اخیر ماده (۱۴۵) آیین‌نامه داخلی حل کرد. آنچه در این میان مهم است طراحی یک فرایند پیش‌قانونگذاری^۱ که طی آن یک پیشنهاد تقنینی قبل از مراحل کمیسیونی و صحن، فرایند طولانی و پیچیده رایزنی و ارزیابی را طی کند و به اصطلاح به مرحله پختگی برسد.^۲

1. Pre-Legislative Scrutiny

۲. برای مطالعه بیشتر در خصوص ارزیابی قوانین رک: حسن و کیلیان، *راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین*، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خرداد ماه ۱۳۸۸، شماره مسلسل: ۹۶۸۸.

در مجلس نیز می‌توان نهادهای معین مجلس مانند مرکز پژوهش‌ها را تقویت کرد یا نهادهای مؤثر دیگری را تأسیس کرد که کمیسیون‌ها را در فرایند تقنین کمک کنند. برای نمونه در پارلمان فرانسه نهادهایی مانند دفتر پارلمانی ارزیابی گزینه‌های علمی و تکنولوژیک پیش‌بینی شده است که پارلمان فرانسه را از تحولات و نوآوری‌های حوزه علوم و فناوری‌های نوین آگاه می‌کند. همچنین دفتر پارلمانی ارزیابی قوانین نهاد دیگری است که پارلمان فرانسه را در مراحل قانونگذاری یاری می‌دهد. این نهاد، قانونگذار فرانسوی را از ضرورت تقنین در حوزه‌هایی آگاه می‌کند که فقدان قانون احساس می‌شود و با شناسایی قوانین ناقص، مبهم، تکراری و نظایر آن سعی می‌کند قانونگذار را در اصلاح قوانین موجود و در نهایت ارتقای سطح قانونگذاری یاری دهد.^۱

۵ نتیجه‌گیری

چنان‌که در این مقاله بررسی شد قانونگذار تلاش کرده است با اصلاح آیین‌نامه داخلی فرایند رسیدگی به پیشنهادها تقنینی را به‌سوی کمیسیون‌محوری سوق دهد. این اقدام اگرچه در نفس خود می‌تواند به افزایش کارآمدی مجلس در امر تقنین منجر شود، ضرورتی که مبنای گرایش بسیاری از پارلمان‌ها به این رویه بوده است اما حذف یک شور و کاستن از دخالت صحن علنی در این فرایند و واگذاری اختیار بررسی پیشنهادها تقنینی در کلیت و جزئیات به کمیسیون‌ها به تنهایی این هدف را محقق نمی‌کند. خلاصه کلام اینکه این هدف با اصلاح ساختار کمیسیون‌ها و منطبق کردن آن با اقتضات فرایند تک‌شوری میسر است زیرا در این فرایند بار اصلی کار روی کمیسیون‌هایی است که مطابق با ساختار دوشوری تعریف و طراحی شده‌اند و اصلاحات حاضر تنها به افزایش فشار کاری کمیسیون‌ها منجر شود بی‌آنکه هدف ارتقای کارآمدی مجلس در فرایند تقنین محقق گردد. چه‌بسا اصلاح آیین‌نامه به کیفیت حاضر به شتاب‌زدگی بیشتر در تصویب قوانین منجر می‌شود؛ آفتی که قانونگذار باید به‌شدت بدان حساس باشد و از تشدید آن پرهیز کند.

می‌توان در قدم اول با طراحی نظام نظارت پیش‌افان‌گذاری که در آن پیشنهادها
تقنینی پس از طی مراحل متعدد و به‌دقت تدوین، بررسی و تکمیل می‌شود و نیز اصلاح
ساختار کمیسیون‌ها و متناسب کردن آنها با اقتضائات آیین‌نامه اصلاحی و دادن
استقلال و صلاحیت‌های بیشتر به آنها در قدم بعدی اصلاحات فعلی قانونگذار را تکمیل
کرد و به آرمان طراحی یک نظام تقنینی کارآمد نزدیک‌تر شد.

بخش سوم

رویه‌های تقنینی

ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان

کوئن جی. مویل*

مقدمه

یکی از عقاید مقبول و رایج درباره پارلمان‌ها این است که آنها برای وضع قانون به وجود آمده‌اند. این تصور از نام قانونگذار نشئت می‌گیرد که به معنای تصویب‌کننده یا پیشنهاددهنده قانون^۱ است. قوای قانونگذاری اساساً دستگاه‌های ایجاد قانون تلقی می‌شوند که نقش اصلی آنها، پیشنهاد و تصویب قانون است. در بیشتر کشورهای عضو اتحادیه اروپا (به جز مواقع اضطراری یا جنگ)، پارلمان مرجع انحصاری تصویب مصوباتی است که ضمانت اجرای قانونی دارند.^۲

مفهوم پارلمان به معنای قانونگذار، از دو جهت مورد انتقاد قرار گرفته است: از یک سو، گفته می‌شود پارلمان‌ها در موارد اندکی به‌واقع قادرند تعیین‌کننده خروجی‌های تقنینی باشند. در بسیاری موارد، قانون از قوه مجریه سرچشمه می‌گیرد. نقش پارلمان در فرایند قانونگذاری، به‌طور روزافزونی به حاشیه رانده شده است. این امر، پدیده تازه‌ای نیست. برای مثال، باجت در قرن نوزدهم این بحث را مطرح کرد که کارکرد تقنینی پارلمان نباید بیش از حد جدی گرفته شود.^۳ او اهمیت نقش قانونگذاری

* کوئن جی. مویل، عضو سرویس حقوقی مجلس سنا و مؤسسه حقوق اساسی دانشگاه کاتولیک لوون (KU Leuven) بلژیک می‌باشد. دیدگاه‌های طرح شده در این نوشتار، عقاید شخصی نویسنده است و هیچ تعهدی را برای مؤسسه متبوع نویسنده، ایجاد نمی‌کند. این مقاله، در سمینار "ECPRD" با عنوان «رویه‌های پارلمانی: تحقق کارآمدی با ملاحظه معیارهای دمکراتیک»، در اسکویی، پنجم و ششم سپتامبر ۲۰۰۲، ارائه شده است.

1. P. Norton, "The Legislative Powers of Parliament" in C. Flinterman, A. Heringa and L. Waddington (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Antwerp: Maklu, 1994.

۲. در فرانسه قوانین را می‌توان با همه‌پرسی نیز به تصویب رساند. به اصل (۱۱) قانون اساسی فرانسه رجوع کنید.

3. W. Bagehot, *The English Constitution*, edn, London, 1990, 130, esp. 135.

پارلمان را انکار نمی‌کند، اما در نظر او و بسیاری از مؤلفان جدیدتر،^۱ کارکردهای دیگری وجود دارد که مهم‌ترین این کارکردها انتخاب اعضا [کابینه] و نظارت بر قوه مجریه است.^۲ از سوی دیگر، قوای قانونگذار اغلب فاقد تخصص و مهارت فنی برای تهیه پیش‌نویس قانون‌اند. جان استوارت میل به‌صراحت استدلال می‌کند که مجلس قانونگذاری جای مناسبی برای تهیه پیش‌نویس قانون نیست.^۳ 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. جوامع مدرن با چنان سرعتی زندگی و تغییر می‌کنند که در صورت لزوم اقدام دولت، این امر باید به‌سرعت انجام شود. اغلب استدلال می‌شود که فرایند قانونگذاری دست‌کم دو یا سه ماه برای تصویب یک قانون به طول می‌انجامد و این وضعیت مناسب جامعه امروزی نیست.

۱. محققان جدید بر پرهیز از مفهوم تک‌کارکردی قوه مقنن که طی آن تنها بر نقش قانونگذاری پارلمان تأکید می‌شود، اصرار دارند و انواع مختلفی از کارکردها را برای قوه مقنن، نظیر حمایت از رژیم سیاسی و جلب رضایت شهروندان، شناسایی کرده‌اند. برای نمونه، رک:

P. Norton (ed.), *Legislature*, Oxford: Oxford University Press, 1990, 60 ff

۲. گرچه باجت و محققان جدید درخصوص اهمیت ثانوی کارکرد تقنینی پارلمان اتفاق نظر دارند، اما دلایل آنها درخصوص این امر اساساً متفاوت است. از نظر باجت، تصویب قانون در پارلمان (Acts of Parliament)، کارکرد ضروری آن نیست. «به‌طور کلی قوانین یک کشور با نحوه زندگی آن تناسب دارد؛ اما تصویب آنها به‌طور خاص مسئله‌ای فرعی است» (P. Norton, op.cit.). در مقابل امروزه استدلال می‌شود که جامعه بسیار پیچیده شده و قوانین و مقررات بسیار فنی است و باید مکرر و به‌سرعت اصلاح و تعدیل شود و پارلمان، برای قانونگذاری درباره چنین موضوعاتی مناسب نیست.

۳. به‌نظر میل، به‌سختی می‌توان کاری هوشمندانه مانند قانونگذاری یافت که انجام آن نه فقط نیازمند ذهنی بسیار مجرب و اجرایی است، بلکه محتاج ذهنی است که درضمن مطالعه طولانی و تلاشی مستمر برای این کار تربیت شده باشد. صرف‌نظر از دیگر دلایل، همین دلیل، بیانگر چرایی لزوم انجام شایسته این کار از سوی کمیسیون مرکب از اشخاص معدود است. دلیل دیگری که کم‌اهمیت‌تر از دلیل ذکر شده نیست، اینکه هر بندی از قانون باید با ذکاوت همراه با تأمل کافی در مورد آثار آن بر سایر مفاد قانون صورت‌بندی شود و پس از ایجاد، باید قادر باشد با مجموعه‌ای سازگار از قوانین قبلی، انطباق داشته باشد. فراهم کردن این وضعیت به هر میزان، در جایی که قوانین به‌صورت ماده به ماده مورد بررسی قرار می‌گیرند، در مجمعی [مجلس] که اعضای آن بسیار متنوع است، غیرممکن است.

J. S. Mill, "Considerations on Representative Government", in *Collected Works of John Stuart Mill*, Vol. xix, 1977, P. 428.

با این همه، پارلمان تأثیر مهمی در وضع قانون دارد. از آنجاکه اکثر لوایح^۱ را قوه مجریه ارائه می‌دهد، وظیفه قانونگذاری پارلمان معمولاً نه تهیه پیش‌نویس قانون، بلکه بررسی و تصحیح پیشنهادهای دولت است. هنگامی که پارلمان قانونگذاری می‌کند، در واقع اعمال قوه مجریه را کنترل می‌کند. بنابراین چنان که پیرآردیل به‌درستی اشاره می‌کند، هنگامی که کارکردهای پارلمان را تعریف می‌کنیم، نباید میان قانونگذاری و نظارت پارلمانی تضاد قائل شویم. نظارت تقنینی، روش دیگری برای کنترل دولت از طریق پارلمان است.^۲ از آنجاکه کارکرد تقنینی پارلمان هنوز واجد اهمیت است، این سؤال مطرح می‌شود که چگونه می‌توان کارآمدی فرایند قانونگذاری را ارتقا بخشید. قبل از تحلیل این مسئله که چگونه پارلمان‌های اروپا با این چالش روبه‌رو شده‌اند، ابتدا باید معنای کارآمدی رویه‌های تقنینی را بررسی کنیم.

۱ هدف از کارآمدی چیست؟

چگونه می‌توان کارآمدی فرایند تقنینی را اندازه‌گیری کرد؟ اگر خروجی‌های تقنینی پارلمان را مبنای تحلیل قرار دهیم پاسخ این سؤال به کیفیت محصول نهایی مصوبه پارلمان مربوط می‌شود. بدین ترتیب کارآمدی به معنای قانون با کیفیت است، اما تحلیل فرایندمحور بیشتر بر روشی که قانون تصویب می‌شود؛ یعنی رویه‌های پارلمانی تمرکز می‌کند. که البته این دو باهم مرتبط‌اند.^۳

۱. در این متن واژه "Bill" گاه در معنای لایحه و گاه در معنای طرح به‌کار رفته است - م.

۲. P. Avril, "Le Parlement Legislatif", RESP, 1981, P.15-16.

۳. با تمرکز بر نمایندگان به‌جای فرایند قانونگذاری، کارآمدی قوای مقننه را می‌توان با توانایی نمایندگان در تبدیل لوایح به قانون نیز می‌توان ارزیابی کرد. برای نمونه، رک:

S. Frantzych, "Who Makes our Laws? The Legislative Effectiveness of Members of the US Congress", *Legislative Studies Quarterly*, 1979, PP. 409-428; J. M. Box-Steffensmeier and V. Sinclair, "Legislative Effectiveness in the US House of Representative: Struggle, Strategy and Success", Paper Presented at the 1996 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, 18-20 April 1996, Chicago.

روش دیگر بررسی کارآمدی تقنینی، تحلیل استقلال پارلمان از دولت و توانایی پارلمان در تغییر لوایحی است که به آن تقدیم می‌شود. این دو رویکرد در این نوشتار بررسی نشده است.

۱-۱ کارآمدی و کیفیت قانون

در بیست سال گذشته از ابتدای دهه ۱۹۸۰، سیاستمداران و محققان به ضرورت ارتقای کیفیت قانون پی برده‌اند. در واقع تمرکز بر ضرورت مقررات‌گذاری کمتر و مقررات‌زدایی تأکید شده است. وجود انبوه قوانین و مقررات بی‌شمار به‌عنوان عامل مخل دسترسی به قانون^۱ و شفافیت و گاه، کارآمدی آن تلقی می‌شود. کمیت قانون به کیفیت آن صدمه می‌زند. مقررات‌زدایی به دنبال کاستن شمار قوانین (قانون کمتر بهتر است) و آسان‌سازی آن است. اخیراً این تمرکز بر کیفیت قانون در معنای وسیع‌تر به کار برده شده و این اندیشه مطرح شده است که اگر مرجعی در هر حال، قانونی را تصویب می‌کند، مرجع دیگری باید کیفیت آن را ارتقا دهد. کیفیت قانون در این معنا با قابلیت اجرای آن^۲، سازگاری^۳، فهم‌پذیر بودن^۴، شفافیت^۵، وضوح^۶، سادگی^۷ و در دسترس بودن تعریف شده است.^۸ مصوبات پارلمان باید روشن، قابل فهم، منسجم (متلائم) و سازگار با قوانین و سیاست‌های موجود باشد. متن مصوبه باید منطبق با اهدافی باشد که بدان منظور طراحی شده است و به زبان ساده و همه‌فهم نوشته شده باشد.

متأسفانه قوانین جدید اغلب فاقد این اهداف کیفی‌اند. مصوبات پارلمان بیشتر با عجله تهیه می‌شود و کیفیت ویرایشی آن صدمه می‌بیند. گاه اجرای آنها دشوار است؛ زیرا با واژه‌های مبهم جمله‌بندی شده یا بسیار فنی و پیچیده هستند که درک و فهم آن را برای شهروندان مشکل می‌کند. علاوه بر این، بعضی از قوانین موضوعه، به‌ویژه قوانین

1. Accessibility
2. Enforceability
3. Consistency
4. Comprehensibility
5. Transparency
6. Clarity
7. Plainness

۸. شورای قانون اساسی فرانسه، قابلیت دستیابی و فهم‌پذیر بودن مصوبات پارلمان را از اصول ارزش‌های مشروطه (مبتنی بر قانون اساسی) در نظر می‌گیرد؛ مشخصات رأی شورای قانون اساسی به این شرح است:

CC, Decision No DC 99-421, 16 December 1999.

براساس رویه قضایی دیوان دادگستری اروپایی، اصل قطعیت حقوقی (Legal Certainty)، بخشی از نظم قانونی جامعه اروپایی است که مستلزم صراحت و روشنی قانون و پیش‌بینی‌پذیری اجرای آن از سوی شهروندان است، همین اصل بر قانونگذاری دول عضو در حوزه‌ای که دربرگیرنده قانون جامعه اروپایی است اعمال می‌شود. رک:

ECJ. 21 June 1988, Case 257/86, *Commission v. Italy*, ECR, 1988, 3249.

تأمین اجتماعی و مالیات‌ها^۱ مرتباً با مصوبات جدید پارلمان اصلاح می‌شوند و بنابراین ثبات خود را از دست می‌دهند و نوعی عدم قطعیت قانونی ایجاد می‌کنند. اخیراً ابزارهای مختلفی برای ارتقای کیفیت قانون به وجود آمده است. آنچه در بررسی این ابزارها بسیار مهم می‌باشد این است که بیشتر مواقع، آنها در خارج از پارلمان توسعه یافته و استفاده می‌شوند. برای مثال، اعلامیه اخیر دولت هلند از همان آغاز بیانگر این مطلب است که دولت قصد دارد روی کیفیت قانون سرمایه‌گذاری کند، که تقریباً کل مرحله تهیه پیش‌نویس لوایح را در سطح وزارتخانه تا قبل از ارائه به پارلمان دربرمی‌گیرد.^۲ به نظر می‌رسد نگرانی‌های اخیر درباره کیفیت قانون، نهادهای غیرپارلمانی بسیاری را به کار واداشته است.

این امر آن‌چنان مایه تعجب نیست؛ چنان‌که گفته شد، بیشتر قوانین از دولت سرچشمه می‌گیرد و در اغلب کشورهای اروپایی قوه مجریه بر برون‌داد پارلمان تسلط دارد. بیش از ۹۰ درصد لوایحی که در پارلمان تصویب شده، حاصل لوایح دولت بوده است.^۳ همین امر در مورد اصلاحات قانون نیز صادق است: اصلاحاتی که تصویب شده است، یا دولت ارائه داده یا از آنها حمایت کرده است. بنابراین ایده تمرکز بر کیفیت قانون در مرحله پیش‌پارلمانی؛ یعنی زمانی است که لوایح در وزارتخانه‌های مربوطه یا کابینه تهیه می‌شود. به نظر می‌رسد رویکرد پیش‌گفته، این واقعیت را نادیده می‌گیرد که رویه‌های تقنینی، خود بر کیفیت قانون اثر دارد. محدودیت‌های رویه‌ای می‌تواند محتوا و کیفیت قوانین مصوب پارلمان را تحت تأثیر قرار دهد. یک مثال مهم را می‌توان از انگلستان ذکر کرد؛ در کمیسیون، هر بند از یک لایحه براساس پیشنهادی بحث و بررسی می‌شود که بخشی از یک لایحه را تشکیل می‌دهد.^۴ این امر تهیه‌کنندگان پیش‌نویس پارلمانی را

۱. بنابراین تعجبی ندارد که در حوزه قانون مالیات‌ها، اداره مالیات انگلستان در سال ۱۹۹۵، بازنویسی و ساده‌سازی قانون موجود را برعهده گرفت (طرح بازنویسی قانون مالیات).

۲. "Wetgevingskwaliteitsbeleid en Wetgevingsvisiteatie", Kamerstukken II, 2000-2001, 27 475, N. 2.

۳. See 'Les Rôles Respectifs du Gouvernement et du 'Parlement Dans la Cr'eaion des Textes de loi', Informations Constitutionnelles et Parlementaires, 1995, PP. 116-156.

۴. See E. May, *Treatise on The law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 22 edn, London: Butterworths, 1997, PP. 530-531.

اما رئیس کمیسیون، از این اختیار برخوردار است که اگر درباره اصل بند و موضوعات مربوط به آن، به‌اندازه کافی ←

تشویق می‌کند که بندها را طولانی‌تر از آنچه باید باشد صورت‌بندی کنند؛ زیرا بنابر جمله معروف لرد سرینگ،^۱ «یک لایحه ارائه می‌شود تا تصویب شود همان‌طور که ریش تراش ساخته می‌شود که فروخته شود».^۲ اگر بندهای کمتری در یک لایحه وجود داشته باشد، پیشنهادهای کمتری برای بررسی ارائه می‌شود، بنابراین فرصت کمتری برای بحث وجود دارد و بررسی یک لایحه زمان کمتری را به خود اختصاص می‌دهد. بنابراین نویسندگان لوایح دولتی، رغبتی به نوشتن بندهای کوتاه‌تر ندارند، هرچند از منظر ارتقای کیفیت آنها از حیث وضوح و قابل فهم بودن، این امر توصیه شده است.^۳ گرچه رویه‌های تقنینی باید تضمین کنند که مصوبات پارلمان از شرایط پیش گفته یعنی وضوح، قابلیت دسترسی، انسجام و مانند آن برخوردار باشند، اما این رویه‌ها ممکن است اثر معکوس داشته باشد. اصلاحات عملکرد پارلمان و رویه‌های آن می‌کوشد این امر را بهبود بخشد.

۱-۲ کارآمدی و فرایند قانونگذاری

تحلیل فرایندمحور کارآمدی قانونگذاری، بر روش بررسی و رسیدگی‌های پارلمان به قانون تمرکز می‌کند، اینکه پارلمان، چگونه لوایحی را که قوه مجریه یا نمایندگان تقدیم کرده است مورد بررسی قرار می‌دهد؟ آیا این بررسی به نحو کارآمدی انجام می‌شود؟ البته مسئله، تعیین معیارهایی است که کارآمدی فرایند قانونگذاری را از این دیدگاه مورد سنجش و اندازه‌گیری قرار می‌دهند.

از نظر برخی، این امر به زمانی بستگی دارد که برای رسیدگی به یک لایحه در پارلمان لازم است. از آنجاکه این رسیدگی ممکن است ماه‌ها به طول بیانجامد، موازین

→ در خلال مذاکرات اصلاحیه‌های لایحه بحث شده باشد، از بحث درباره آن مواد ممانعت کند؛ رک.:

So No. 68 Debate on Clause or Schedule Standing Part.

1. Lord Thring

2. Quoted in Sir Harold Kent, *In on the Act*, London: Macmillan, 1979, P. 24.

۳. بنابراین در گزارش رنتون، پیشنهاد تغییر قاعده ارائه شد؛ به این ترتیب که یک بند به‌طور خودکار تشکیل‌دهنده

جزئی از لایحه باشد، مگر اینکه اصلاحیه خاصی برای حذف آن مطرح شده باشد. این پیشنهاد رد شد. رک.:

The Preparation of Legislation, Report of a Committee Appointed by the Lord President of the Council, London: HMSO, 1975, P. 127.

ارتقای کارآمدی باید بر روش‌هایی تمرکز کند که باعث سرعت در کار می‌شود. بنابراین پارلمان در مقام قانونگذار، گاه با دو ملاحظه کاملاً متعارض روبه‌روست. از یک سو، پیش‌نویس قانون باید با نهایت دقت و ظرافت تهیه شود و از سوی دیگر پارلمان باید لوائح را در موعد مقرر تصویب کند. در سال ۱۹۱۴، دبیر مجلس عوام^۱ این امر را با این عبارت توصیف کرد: «مسئله قانونگذاران مدرن این است که میان ضرورت مباحث کامل و آزاد و ضرورت انجام امور، آشتی برقرار کنند».^۲

به نظر می‌رسد مسائل بسیاری وجود دارد که باید بررسی شود. درست است که در بعضی موارد، برای اینکه قوه مجریه بتواند به تحولات اجتماعی جدید پاسخ دهد، لوائح باید به سرعت تصویب شوند اما از سویی، کارها باید پخته باشد. قانون نباید با عجله و ظرف چند روز در پارلمان رسیدگی شود. اگر مجلس در یک روز یک لایحه را بررسی کند، چنان‌که اخیراً در بلژیک در مورد لایحه جرائم نوجوانان چنین شد،^۳ به‌سختی می‌توان پذیرفت که نمایندگان توانسته‌اند لایحه را بادقت بررسی کنند. بنابراین کارآمدی فرایند تقنینی باید با معیارهایی غیر از سرعت ارزیابی شود. برای مثال، برای اتخاذ تصمیمات شکلی، لزوم انتظار برای دریافت نظر مشورتی یا نبودن وقت خالی در دستور کار مجلس، زمان زیادی تلف می‌شود. مشکل دیگر، دوبرابر شدن مراحل مختلف تقنینی در فرایند قانونگذاری است. در بعضی پارلمان‌ها، به‌ویژه آنهایی که حجم زیادی از فرایند تهیه پیش‌نویس قانون در کمیسیون‌ها صورت می‌گیرد، کارها در صحن علنی صرفاً تکرار اموری

1. Clerk of the House of Commons

2. C. Ilbert, *The Mechanics of Law Making*, New York: Columbia University Press, 1914, P. 193.

البته در بعضی مواقع این ملاحظات (دقیق بودن و سروقت بودن) با یکدیگر در ارتباطند. برای مثال، اگر در مرحله مقدماتی، از تحلیل مسئله به‌نحو دقیق و بررسی گزینه‌های جایگزین تقنینی غفلت شده باشد، زمان صرفه‌جویی شده از دست می‌رود اگر در مرحله بعد این الزام وجود داشته باشد که گزینه‌های انتخاب شده دوباره بررسی شود و از سویی، اگر پارلمان به تصویب بهنگام لایحه‌ای قادر نباشد ممکن است هنگامی که قانون (مبتنی بر این لایحه) در روزنامه رسمی منتشر می‌شود، دیگر بلااستفاده و کهنه باشد.

۳. این لایحه را در تاریخ ۲۷ فوریه سال ۲۰۰۲، مجلس نمایندگان به مجلس سنا فرستاد. مجلس سنا روز بعد آن را تصویب کرد، چرا که دولت قصد داشت این لایحه را در تاریخ اول مارس ۲۰۰۲ در مجموعه قوانین موضوعه داشته باشد؛ رک.:

است که قبلاً در کمیسیون‌ها مورد شور و گفت‌وگو قرار گرفته است. از این منظر، مسئله قابل بررسی اینکه چگونه می‌توان این ناکارآمدی‌ها را در فرایند قانونگذاری مانند ائتلاف وقت و تکرار فرایندها را کاهش داد و فرایند تقنینی را کوتاه‌تر کرد.

۲ ارتقای کارآمدی فرایند تقنینی

اگر کارآمدی فرایند تقنینی از یک سو به توانایی تضمین کیفیت قانون و از سوی دیگر به زمانی که به نمایندگان داده می‌شود تا لوایح را به نحو مؤثری بررسی کنند بستگی دارد، بنابراین چه کار تازه‌ای برای ارتقای این فرایند انجام شده است؟

۱-۲ چه کسی پیش‌نویس قانون را تهیه می‌کند؟

یکی از راه‌های ارتقای کارآمدی فرایند قانونگذاری، اطمینان حاصل کردن از نگارش خوب لوایح در دست بررسی پارلمان است. البته نوشتن پیش‌نویس قانون نیازمند مهارت‌ها و آموزش‌های خاص است. شخصی که این وظیفه را برعهده دارد باید با واژه‌های فنی مناسب و با ترکیب و زبان قوانین موضوعه آشنایی داشته باشد. چنان‌که گفتیم، بسیاری از لوایحی که به مصوبات پارلمان تبدیل می‌شوند را، دولت ارائه می‌دهد و پیش‌نویس آن در وزارتخانه‌های دولتی صلاحیت‌دار در باب موضوع مربوطه یا وزرای کابینه تهیه شده است. آنها اغلب در این کار، بر متخصصان تهیه پیش‌نویس قانون^۱ متکی‌اند.^۲ به نظر می‌رسد در خصوص پیشنهادهای نمایندگان مجلس دو مدل وجود دارد؛ در مدل اول نمایندگان، خود پیش‌نویس لوایح را تهیه می‌کنند و منشی، گروه پارلمانی،

1. Legislative Drafting

۲. در هلند، هر وزارتخانه دارای یک «بخش قانونگذاری» (Legislation Division) است که کارمندان اداری متخصص در امر تهیه پیش‌نویس قانون ("wetgevingsambtenaren")، تحت نظارت کمیسیون بین‌وزارتخانه‌ای در وزارت دادگستری کار می‌کنند. در انگلستان تقریباً پیش‌نویس همه لوایح دولتی را اداره شورای پارلمانی تهیه می‌کنند که شامل کارمندانی از میان وکلا، مشاوران حقوقی و حقوق‌دانان دانشگاهی در اداره شورای مشاوران سلطنتی است. این اداره همچنین در خصوص اصلاحات پیشنهادی در خلال تصویب یک لایحه مشاوره می‌دهد. در ایرلند نیز چنین است.

حزب سیاسی یا اتاق‌های فکر^۱ را به کار می‌گیرند. بخش اداری (خواه دبیران مجلس یا کارمندان دولت) تنها پس از این مرحله مداخله می‌کنند. نقش بخش اداری محدود است؛ آنها فقط از امکان تنقیح^۲ پیش‌نویس لوایح، برطرف کردن اشتباهات فنی و نگارشی برخوردارند. بدین ترتیب کیفیت قانون به تهیه پیش‌نویس آن تقلیل می‌یابد. در این مدل، به صورت روش‌مند به موضوعات فنی مانند اینکه آیا پیش‌نویس لایحه به روشنی اهداف خود را بیان کرده است یا نه، آیا این لایحه با سایر متون قانون تطبیق دارد و آیا با زبانی واضح و ساده نوشته شده است یا نه، پرداخته نمی‌شود. پارلمان اروپا ضمن حفظ مدل اول، اخیراً یک اداره مرکزی برای بررسی اصلاحاتی که در جلسه علنی به لوایح وارد می‌شود، تأسیس کرده است. در مورد این موضوع هنوز تصمیمی گرفته نشده است که آیا این مرکز به اصلاحات کمیسیون نیز رسیدگی کند یا نه.

در مدل دوم، کارمندان حرفه‌ای مجلس به نمایندگان در فرایند تهیه پیش‌نویس قانون کمک می‌کنند. به عنوان مثال در هلند، نمایندگان می‌توانند یا از اداره قوانین^۳ بخواهند که اصلاحات لوایح را برای آنها به صورت پیش‌نویس تهیه کند یا ممکن است اصلاحاتی ارائه کنند که توسط این اداره توضیح داده شده است.^۴ به طور کلی، این اداره دست‌کم برای اصلاحاتی که وزارتخانه‌های ذی‌صلاح در مورد آن نظر داده‌اند پیش‌نویس تهیه می‌کند؛ اما این امکان نیز وجود دارد که در فرایند تهیه پیش‌نویس از کمک وزارتخانه‌های مربوط استفاده کند. مجلس سنای ایتالیا در سال ۱۹۸۹، دفتر تهیه پیش‌نویس^۵ قانون را تأسیس کرد که وظیفه آن، بررسی ابعاد فنی متون است به همراه آنچه که به تحلیل فنی قوانین^۶ موسوم است، که طی آن آثار قاعده پیشنهادی بر قانون

1. Think Tanks

2. Clean up

3. Bureau for Legislation

۴. این اداره از ابتدا پیش‌نویس لوایح شخصی نمایندگان را تهیه نمی‌کند؛ بلکه این لوایح هنگامی که به پارلمان تقدیم می‌شود مورد بررسی قرار می‌گیرند. اعضای این اداره فقط لوایح کوچک و نسبتاً ساده را تهیه می‌کنند. نمایندگان در هنگام تهیه پیش‌نویس لوایح، به متخصصان خارج از پارلمان، حزب یا گروه سیاسی خود اتکا می‌کنند، هرچند می‌توانند خواستار کمک کارمندان صاحب صلاحیت در وزارتخانه‌های قوه مجریه نیز باشند. علاوه بر این، تا جایی که به اصلاحات لایحه ارتباط دارد، این اداره متن اصلی اصلاحات را تهیه می‌کند نه یادداشت توجیهی که به لایحه ضمیمه می‌شود.

5. Drafting Department

6. Technical Regulatory Analysis

موجود را مطالعه می‌کند.^۱ در انگلستان، یک نماینده می‌تواند برای تهیه پیش‌نویس قانون از کمک‌های دولت بهره‌مند شود (به‌ویژه کمک تهیه‌کنندگان پیش‌نویس لوایح در اداره شورای پارلمانی)،^۲ به شرطی که دولت از لایحه حمایت کند.^۳ دبیران در اداره لوایح عمومی پارلمان،^۴ به‌طور معمول پیش‌نویس اصلاحات لوایح در حال بررسی را تهیه می‌کنند.

ابزار اساسی برای کسانی که در تهیه پیش‌نویس قانون تخصص می‌یابند، خواه آنهایی که در وزارتخانه‌های دولتی کار می‌کنند و یا در بخش اداری پارلمان؛ تهیه راهنما و قواعد پیش‌نویس برای تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون است. بیشتر اوقات این راهنماها را قوه مجریه یا یک مرجع مشورتی مستقل انتشار می‌دهد. برای مثال در بلژیک، شورای دولتی اصول راهنمایی را درباره روش‌های قانونگذاری انتشار داده است^۵ و در هلند، قوه مجریه دستورالعمل مقررات^۶ را تصویب کرده است. در ایتالیا، این اصول راهنما را پارلمان بیان می‌کند؛ در آوریل ۲۰۰۱، رئیس مجلس نمایندگان و سنا، قانون قواعد و توصیه‌هایی برای پیش‌نویسی فنی متون تقنینی^۷ را تصویب کرد. در خصوص قوانین اتحادیه اروپا، پارلمان اروپا، شورا و کمیسیون اروپا، «اصول عملی مشترک برای کیفیت تهیه پیش‌نویس قوانین اتحادیه»^۸ را تصویب کرده است که در راهنمای عملی مشترک^۹ تفصیل بیشتری یافته است.

۱. در مارس ۲۰۰۱، این بخش به بخش کیفیت قوانین (Department for the Quality of Law) تبدیل شد. به‌جز تهیه پیش‌نویس لوایح، دو وظیفه جدید به این بخش محول شده است: ۱. مطالعه تحلیل‌های قوانین و مقررات تهیه شده توسط دولت به‌منظور شفاف کردن اهداف لایحه پیشنهادی، بررسی انگیزه‌های انتخاب مصوبه پارلمان به‌عنوان ابزاری مدیریتی، تنظیمی و بررسی اطلاعاتی که تحلیل‌های دولت مبتنی بر آن است. ۲. نظارت بر اجرای مصوبات پارلمان و آثار آنها.

2. Parliamentary Counsel Office

۳. نمایندگانی که در رأی‌گیری سالیانه موفق می‌شوند جواز ارائه لوایح شخصی نمایندگان را به‌دست آورند، از نوعی کمک مالی بابت هزینه‌های تهیه پیش‌نویس لوایح بهره‌مند می‌شوند، اما در هیچ‌جا مبلغ کافی برای فرایند طولانی و پیچیده لایحه پرداخت نمی‌شود. در انگلستان تعداد معدودی متخصص برای تهیه پیش‌نویس لوایح وجود دارد که خدماتشان گران‌قیمت است.

4. Public Bill Offices of the House

5. Available in Dutch and in French on the Website of the Council of State at <http://www.raadvst-consetat.be/debut.htm>

6. Instructions for Regulation

7. Interinstitutional Agreement of 22 December 1998 on Common Guidelines for the Quality of Drafting of Community Legislation, OJ C 073/1 of 17 March 1999.

8. Common guidelines for the quality of drafting of Community Legislation

9. Joint Practical Guide

۲-۲ اطلاعات توجیهی لوایح

به‌رغم همه تلاش‌ها برای حصول اطمینان از کیفیت پیش‌نویس متن لایحه، با این حال تهیه نوعی از اطلاعات اضافی، مثل یادداشت توجیهی^۱ در طول مذاکرات درباره لایحه یا شور و بررسی آن در پارلمان، برای پی بردن و فهم بیشتر محتوا و اهداف آن ضرورت دارد. بنابراین کیفیت لایحه به خود متن ختم نمی‌شود، بلکه به اطلاعاتی که به آن ضمیمه می‌شود نیز مربوط است. اخیراً چند پارلمان تلاش کرده‌اند به‌منظور ارتقای فهم لوایح مورد بررسی اطلاعات بیشتری را در اختیار نمایندگان و افکار عمومی قرار دهند.

به‌تازگی در پارلمان انگلستان، تصمیم گرفته شد به‌جای یادداشت توجیهی و شرح مواد^۲ (که آن موقع وجود داشت) یک سند واحد، یعنی نظرات توجیهی^۳ جایگزین شود^۴ که آن را شورای پارلمان آماده می‌کند و در دسترس عموم قرار می‌دهد. انتشار این نظرها نه تنها در فهم مطلب برای نمایندگان و عموم مردم مفید است، بلکه می‌تواند بر تفسیر قضاات از قوانین نیز تأثیر گذارد. تا سال ۱۹۹۲، دادگاه‌های انگلستان از استناد به ضمیمه قانون به‌عنوان سند بیانگر قصد مقنن و به‌منظور تفسیر قوانین موضوعه امتناع می‌کردند. در قضیه پیر و هارت،^۵ مجلس لردها رأی داد که می‌توان به هانسارد^۶ (مشروح مذاکرات پارلمان) به‌منظور رفع ابهام از مصوبه مجلس رجوع کرد مشروط بر اینکه در اظهارات وزیر، یا پیشنهاددهنده لایحه، به‌وضوح و دقیقاً به موضوع دعوی اشاره شده باشد. بنابر نظر برخی، این رأی مستلزم در نظر داشتن سایر اسناد مشابه مانند یادداشت توجیهی و شرح مواد که همان نظرات توجیهی است نیز می‌باشد، چرا که این اسناد نیز ممکن است حاوی چنین اطلاعاتی باشد.^۷ حکم مجلس لردها، پیامدهای مستقیمی برای

1. Explanatory Memorandum

2. Note on Clauses

3. Explanatory Notes

4. See Select Committee on the Modernization of the House, Second Report, Explanatory Material for Bills, HC 389 (1997-1998).

5. [1993] AC 593. See on this Decision T. St. J. N. Bates, "The Contemporary Use of Legislative History in the United Kingdom", *C.L.J.*, 1995, P. 127.

6. Hansard

7. See The Hon. Dame M. Arden, "Modernising Legislation", P. L., 1998 (65) 71.

بنابر گفته رئیس کمیسیون حقوقی، این امر ممکن است وزرا را تشویق کند که پیش‌نویس لوایح را با واژه‌هایی کلی به نگارش درآورند و برای رفع خلأها به سخنرانی در پارلمان اتکا کنند.

رویه‌های پارلمانی دارد. از آنجا که اظهارات وزرا در طول فرایند تصویب قانون بر تفسیر آن مؤثر است، سخنرانی‌ها، یادداشت‌های ناظر بر نقش وزرا در مذاکرات مربوط به قانون که توسط هانسارد تهیه می‌شود، از نظر تأثیر احتمالی آنها بر تفسیر قانون به‌وسیله مشاوران حقوقی وزارتخانه‌ها مورد بررسی قرار خواهد گرفت.^۱

در مجلس نمایندگان بلژیک، در سال ۱۹۹۹ تصمیم گرفته شد همه لوایح، به انضمام یک خلاصه اجرایی باشد که رئیس محتوای لایحه را به‌طور خلاصه بیان می‌کند. این خلاصه برای لوایح دولت، را قوه مجریه و برای طرح‌های نمایندگان^۲ را بخش اداری پارلمان تهیه می‌کند. علاوه بر این، لوایحی که مصوبات موجود پارلمان را اصلاح می‌کند همراه با نسخه‌ای منقح از متنی که قرار است اصلاح شود، منتشر می‌شود که نشان می‌دهد در صورت تصویب لایحه اصلاحی، قانون چه تغییراتی خواهد کرد.^۳ در لوایح دولتی، وزارتخانه مربوط مسئولیت لایحه را برعهده دارد و برای طرح‌های نمایندگان، بخش اداری مجلس^۴ این کار را انجام می‌دهند. اگر لایحه‌ای در کمیسیون به‌طور قابل ملاحظه‌ای دستخوش اصلاح و تغییر شود، چنین اقدامی در ضمیمه گزارش کمیسیون اعمال می‌شود.^۵

۲-۳ کار کمتر در صحن علنی و کار بیشتر در کمیسیون

نقش صحن علنی و کمیسیون‌ها در فرایند قانونگذاری متفاوت است. در بعضی

1. See G. Marshall, "Hansard and the Interpretation of Statutes", in *The Law and Parliament*, D. Oliver and G. Drewry (eds.), London: Butterworths, 1998, PP.148-149.

2. Private Member Bills

۳. در ستون سمت چپ متن لایحه به صورتی که تهیه شده قرار دارد و در ستون سمت راست، متن لایحه به صورتی که باید اصلاح شود، رک.:

Doc. Parl, Chamber, 1999-2000, No. 50-0195/1.

۴. اما امور اداری مجلس نمی‌تواند به‌طور نظام‌مند، تهیه یک نسخه منسجم از متنی که لایحه شخصی نمایندگان اصلاح کرده را تضمین کند. این امر به‌ویژه در اواخر دوره اجلاس، دشوار است.

۵. در هلند، مقایسه مشابهی میان متن به‌صورت اصلی و متنی که با لایحه اصلاح شده است صورت می‌گیرد؛ گرچه این مقایسه فقط در صورتی انجام می‌شود که یک لایحه به‌نحو چشمگیری در متن مصوب پارلمان تغییر ایجاد کرده باشد و به‌عنوان یک سند پارلمانی منتشر نمی‌شود، بلکه تنها در دسترس نمایندگان در بخش تحقیقات مجلس سنا قرار داده می‌شود.

Ministerie Van Justitie, Directie Wetgeving, *Draaiboek Voor de Wetgeving, Systematische Beschrijving van de Procedure*, The Hague: Sdu-uitgevers, 1996, P. 42.

پارلمان‌ها، بخش زیادی از کار تقنینی در کمیسیون‌ها انجام می‌شود و صحن علنی بخش بسیار کمتری را برعهده دارد. وقتی کمیسیون، لایحه‌ای را بررسی می‌کند مذاکرات و اخذ رأی در صحن علنی براساس موضع کمیسیون صورت می‌گیرد. صحن علنی، لایحه را نه به شکلی که ابتدا به مجلس ارائه شده، بلکه درباره لایحه اصلاح شده در کمیسیون بحث می‌کند. صحن علنی زمان بسیار کوتاهی برای بررسی پیش‌نویس لایحه و همچنین مذاکره آن در اختیار دارد. بیشتر وقت‌ها، صحن علنی فقط مصوبه کمیسیون را تنفیذ می‌کند و به‌ندرت آن را تغییر می‌دهد. بلژیک، ایتالیا و درخصوص طرح نمایندگان فرانسه^۱ جزء این گروه‌اند که نقص عمده این روش اتلاف وقت است. با وجود کوتاهی زمان مذاکرات،^۲ شور^۳ در صحن علنی، تکرار چیزی است که پیش از این در کمیسیون اتفاق افتاده است. بسیاری اوقات، اصلاحاتی که در صحن علنی پیشنهاد می‌شود قبلاً در کمیسیون بررسی یا رد شده است.

در دیگر قوای قانونگذاری، وظیفه کمیسیون‌ها یا به انجام مذاکرات مقدماتی است و یا بحث درباره جزئیات متون لوایح، محدود شده است. حجم زیادی از بررسی‌های متن لوایح، از جمله اصلاحات را صحن علنی انجام می‌دهد. هلند و درخصوص لوایح دولتی، فرانسه^۴ جزء این گروه محسوب می‌شوند. در انگلستان، این کار اساساً در کمیسیون انجام می‌شود، اما این امر در مرحله گزارش در صحن علنی نیز صورت می‌پذیرد. اصلاح قانون در صحن علنی دارای معایبی است. مذاکرات صحن علنی به‌ویژه زمانی که اصلاحات بدون بحث در کمیسیون بررسی شده باشد، بسیار وقت‌گیر و فنی است. در چنین وضعیتی، عده معدودی از اعضا که در موضوع مطروحه تخصص دارند، در بحث مشارکت می‌کنند و مجلس به‌طور رعب‌آوری خالی به‌نظر می‌رسد.^۵ علاوه‌بر

۱. هنگامی که جلسه علنی مجلس، لایحه شخصی نمایندگان را مورد بحث و مذاکره قرار می‌دهد، این مذاکرات روی متنی که در کمیسیون اصلاح شده است و همچنین اصلاحات احتمالی دولت یا نمایندگان صورت می‌گیرد.

2. Speaking Time

3. Debate

۴. هنگام بررسی لوایح دولت، جلسه علنی لایحه‌ای را بررسی می‌کند که دولت تقدیم کرده است و اصلاحات احتمالی پیشنهاد شده کمیسیون، دولت یا نمایندگان، به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۵. به نحو متناقض‌نمایی، آیین‌نامه‌های داخلی بعضی از پارلمان‌ها مقرر می‌دارند که کمیسیون‌ها در هنگام برگزاری ←

این، تأثیر احتمالی کمیسیون بر نتایج کار قانونگذاری تا حد زیادی به این امر بستگی دارد که آیا لوایح قبل از شور در صحن علنی به کمیسیون ارجاع شده است یا خیر؟ اگر کمیسیون، لایحه‌ای را پیش از آنکه در صحن علنی مطرح شود مورد بررسی قرار دهد، احتمال اینکه کمیسیون بتواند نتیجه کار قانونگذاری را تعیین کند بیشتر است تا اینکه مذاکرات صحن علنی قبل از شور در کمیسیون صورت گیرد. برای مثال در مجلس عوام انگلستان، لوایح ابتدا در صحن علنی بررسی و در کلیات تصویب می‌شود و سپس برای بررسی در جزئیات به کمیسیون فرستاده می‌شود. بنابراین کمیسیون در بررسی لایحه دست‌بسته است و نمی‌تواند کلیات لایحه را رد یا تغییراتی در لایحه ایجاد کند که مخالف با کلیات تصویب شده باشد. این امر همچنین مانع از بررسی هرگونه اصلاحی است که خارج از چارچوب یک لایحه ارائه می‌شود.^۱

بنابراین، قوای قانونگذاری سعی بسیاری می‌کنند که بیشتر در کمیسیون‌ها کار کنند تا در صحن علنی و در واقع این‌گونه تلقی می‌شود که کمیسیون‌ها بهتر از صحن علنی مجلس می‌توانند مسئله زبان (نگارش) و مفاد جزئی هر لایحه را رسیدگی کنند از این‌رو در پارلمان‌ها تلاش می‌شود نشست‌های تکراری صحن علنی را کاهش دهند.

یکی از راه‌های کم کردن کارها در صحن علنی این است که نشست‌های آن را کاهش دهیم. در واقع ایده اصلی این است که اگر کمبود وقت وجود دارد این وقت کم باید به نحو مؤثر مورد استفاده قرار گیرد. مجلس ملی فرانسه و مجلس سنای هلند این رویه را آزموده‌اند. پس از اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه در سال ۱۹۹۴ مقرر شد مجلس به‌جای چهار روز در هفته فقط سه روز در هفته جلسه علنی داشته باشد.^۲ این اصلاح راه به جایی نبرد؛ زیرا دولت (که در فرانسه قدرت زیادی در تعیین دستور کار مجلس دارد) اختیار دارد تقاضای جلسه علنی اضافی کند تا لوایحی که ارائه داده است در

→ جلسات علنی نمی‌توانند جلسه‌ای برگزار کنند؛ زیرا فرض بر این است که همه نمایندگان در مذاکرات جلسه

علنی شرکت می‌کنند. با این حال به‌نظر می‌رسد این قواعد به‌طور دقیق و سخت‌گیرانه رعایت نمی‌شود.

۱. با این‌همه در انگلستان، اغلب لوایح به‌طور عمده هم در کمیسیون و هم در خلال مرحله گزارش بعدی به صحن علنی، تغییر می‌کند و اصلاح می‌شود.

۲. در روز سه‌شنبه کل روز و در روزهای چهارشنبه و پنجشنبه عصرها. بند «۱» ماده (۵۰) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی.

وقت تعیین شده، تصویب شود.^۱ بنابراین اثر اصلاحاتی که ناظر به کاهش جلسات مجلس بود، تقلیل یافت و درخواست از دولت برای کاستن از بار کاری پارلمان ناموفق ماند.^۲ علاوه بر این، در مقابل این وضعیت، اصلاحات قانون اساسی سال ۱۹۹۵، نوعی تک‌نشست^۳ پیش‌بینی کرد که پارلمان را قادر می‌ساخت از ماه اکتبر تا ژوئن جلسه داشته باشد. مجلس سنای هلند نیز کوشید تعداد جلسات علنی را به دو روز در هفته تقلیل دهد اما این قانون نیز به دلیل حجم زیاد کاری که ایجاد کرد، به مقصود نرسید.

ایده دیگر، تسهیل رویه‌ها در صحن علنی است و محدود کردن مذاکرات به موضوعاتی کلی یا به‌طور کلی حذف مذاکرات است. در فرانسه، مجلس ملی در سال ۱۹۹۹، رویه‌های ساده‌ای^۴ را ایجاد کرد که می‌تواند به درخواست رئیس مجلس، دولت، رئیس کمیسیون مربوطه یا هریک از گروه‌های سیاسی مورد استفاده قرار گیرد.^۵ براساس این رویه‌ها، دامنه مذاکرات کلی در جلسات علنی کنترل می‌شود، به‌طوری‌که فقط مخبر و سخن‌گوی هریک از گروه‌های سیاسی می‌تواند نطق کند و مدت زمان هر نطق به شدت محدود شده است. مذاکرات درباره مواد قانونی، تنها ناظر به آن موادی است که در معرض اصلاح قرار گرفته‌اند.^۶

پارلمان اروپا نیز در سال ۱۹۹۹ رویه‌هایی را معرفی کرد که طی آن مذاکرات را تسهیل

۱. اصل (۴۸) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد «اولویت باید در دستور کار مجلسین به ترتیبی که دولت تعیین می‌کند برای بحث و مذاکره درخصوص لوایح دولت و نمایندگان که توسط دولت پذیرفته می‌شود داده شود. بنابراین رئیس مجلس شورای ملی ملتزم به ارائه برنامه تقنینی دولت به مجلس است با لحاظ این امر که اولویت با دستور کار مجلس است. علاوه بر این دولت حق دارد دستور کار مجلس را در هر زمان تغییر دهد و مجبور نیست چنین تغییری را به هیئت‌رئیس تسلیم کند». برای اطلاعات بیشتر به تصمیم شورای قانون اساسی رک:

The Decision of the Conseil Constitutionnel, 681-129 DC of 31 October 1981.

در عمل، قوه مجریه و اکثریت پارلمان‌اش به‌طور گسترده‌ای درباره دستور جلسات با یکدیگر مذاکره می‌کنند.

2. L. Sermet, "La Réforme du règlement de l'Assemblée Nationale", RFDC, 1994, (713) 736.

3. Session Unique

4. Procédure D'emamen Simplif'le'e

۵. اگر یکی از این چهار گروه، پیشنهاد استفاده از تشریفات ساده شده را ارائه دهد، هرکس دیگری غیر از این گروه‌ها به‌استثنای رئیس مجلس، می‌تواند با این تقاضا مخالفت کند. بنابراین این تشریفات بیشتر اوقات برای بعضی لوایح غیرجنجالی مبنی بر تنفیذ قراردادهای بین‌المللی استفاده می‌شود. رک:

P. Avril and J. Gicquel, Droit Parlementaire, Paris: Montchrestien, 1996, P.159.

6. Article 103-7 of the Rules of Procedure of the Assemblée Nationale

کرد و زمان لازم برای تصویب متون را در صحن علنی کاهش داد. به این ترتیب موضوعات غیرجنجالی را می توان با رویه ای که فاقد اصلاحات و مذاکره است مورد رسیدگی قرار داد. پیشنهاد تقنینی فقط یک بار به رأی گذاشته می شود، مگر اینکه قبل از تهیه پیش نویس نهایی یک قانون، گروه های سیاسی یا نمایندگان که مجموعاً یک دهم اعضای پارلمان را تشکیل دهند، به صورت کتبی تقاضا کنند که اصلاح طرح امکان پذیر باشد. فقط مخبر یا رئیس کمیسیون می تواند در حد دو دقیقه قبل از رأی گیری، نطق کند.^۱

در ایتالیا، هنگامی که کمیسیون بر مبنای «صلاحیت تهیه پیش نویس»^۲ عمل می کند، رویه مشابهی وجود دارد. در چنین حالتی، صحن مجلس فقط می تواند متن تهیه شده کمیسیون را یا به طور کامل تأیید یا آن را رد کند و به اصلاح لایحه نمی پردازد. اما این امکان نیز وجود دارد که حتی از این نیز فراتر رفت و همه رویه ها را درون کمیسیون انجام داد که در این صورت گفته می شود «کمیسیون بر اساس صلاحیتی تقنینی عمل کند». بررسی های اولیه و تصویب نهایی لایحه در کمیسیون با استفاده از همان روش های صحن علنی انجام می شود.^۳ البته انتقال چنین مسئولیت گسترده ای از صحن علنی به کمیسیون برای همه کشورهای عضو اتحادیه امکان پذیر نیست. برای مثال در فرانسه، شورای قانون اساسی با هرگونه رویه ای که کمیسیون ها را قادر می سازد تا به جای کل مجلس قانونگذاری کنند، مخالفت می کند. با این استدلال که این عمل مخالف اصل (۳۴) قانون اساسی فرانسه است که مقرر می دارد قوانین باید مصوب مجلس باشد.^۴ این مشکل در جایی که قانونی مورد بررسی و تصویب کل مجلس قرار نگرفته، ولی از مشروعیت دمکراتیک برخوردار شود نیز رخ می دهد. رأی تشریفاتی کل مجلس حتی بدون بحث و اصلاح، مرجح به نظر می رسد.

1. Article 110 *bis* of the EP Rules of Procedure

2. Drafting Capacity

3. Article 92 to 95 of the rules of Procedure of the Camera dei Deputati

4. Conseil Constitutionnel, DC 90-278 of November 1990, See also J.P. Chaumont, 'Le Vote des Lois en Commission: Une Impossibilité Constitutionnelle?', Les Petites Affiches, 1991, No. 14, PP. 21-23.

۲-۴ درون‌دادهای خارجی در کمیسیون

برای آنکه کمیسیون‌ها قادر باشند کار بیشتری انجام دهند و جلسه علنی کم‌کارتر باشد، کمیسیون‌ها می‌توانند سازوکارهای بیشتری برای بررسی کارشناسانه‌تر در اختیار داشته باشند. این امر را با بعضی تغییرات رویه‌ای ساده می‌توان انجام داد برای مثال، هم مجلس ملی فرانسه و هم مجلس سنای هلند، آیین‌نامه داخلی خود را برای اینکه وزرا به شرکت در مذاکرات کمیسیونی قادر باشند، اصلاح کردند. در اصلاحات سال ۱۹۹۴، مواد (۵) و (۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه مقرر داشت که قوه مجریه یا نمایندگان مجلس که لایحه یا اصلاحیه‌ای را ارائه می‌کنند، می‌توانند در جلسات کمیسیون که در حال رسیدگی به لوایح و طرح‌های آنهاست شرکت کنند. مجلس سنای هلند نوعی رویه شور و مذاکره شفاهی^۱ را پیش‌بینی کرده است؛ درحالی‌که رویه‌های کمیسیون تا حد زیادی مکتوب است و گروه‌های سیاسی، پیشنهادهای و سؤالات خود را به‌صورت کتبی در مورد پیش‌نویس لوایح مطرح می‌کنند و دولت نیز طی یادداشتی توجیهی یا یادداشتی که ناظر به تغییر لایحه اصلی است، به آن پاسخ می‌گوید. رویه شور و مذاکره شفاهی این امکان را برای نمایندگان فراهم می‌سازد که سؤالات خود را مستقیماً از وزرا یا نمایندگان آنها بپرسند و همه مسائل فنی و حقوقی لایحه را در کمیسیون مورد بحث قرار دهند.

مشاوره شفاهی می‌تواند در هر مرحله از مراحل قانونگذاری صورت گیرد، چه پیش از آنکه گزارش کمیسیون در مورد لایحه ارائه شود یا به دنبال تعلیق مذاکرات در صحن علنی باشد. هدف از این کار، تا حدودی جایگزینی و کاهش مذاکرات در جلسه علنی است که باید محدود به موضوعات سیاسی مهمی شود که به لایحه مربوط است و نباید در این مذاکرات به مسائل فنی لایحه پرداخته شود. اگر مشاوره شفاهی انجام شود، در این صورت چه‌بسا زمان مذاکره در صحن علنی کاهش یابد. اگر یک لایحه هیچ‌گونه بحث سیاسی ایجاد نکند، مجلس می‌تواند بدون مذاکره و پس از یک‌بار شور و مذاکره شفاهی در سطح کمیسیون لایحه‌ای را تصویب کند.

یکی از ابزارهای مفید دیگر، امکان استفاده از متخصصان است. پارلمان‌ها و دیگر کمیسیون‌ها به‌طور فزاینده‌ای، استماع شفاهی^۲ را سازمان‌دهی می‌کنند. برای مثال،

1. Wetgewingsoveneg

2. Oral Hearing

مجلس عوام برای اینکه به انجام این امر قادر باشد، نوعی کمیسیون موسوم به دائمی^۱ ایجاد کرده که برخلاف رویه کمیسیون‌های دائمی عادی، از اختیارات محدودی برای جمع‌آوری اسناد برخوردار است. در گذشته این کار مقدور نبود؛ چرا که پس از شور دوم، لوایح اصولاً به کمیسیون‌های (غیردائمی) موسوم به دائمی،^۲ ارجاع می‌شد که نمی‌توانستند نظر کارشناسان را استماع کنند. البته احزاب علاقه‌مند می‌توانند با اعضای کمیسیون مشورت کنند، اما آنها نماینده عضو کمیسیون را مخاطب قرار می‌دهند نه کمیسیون را. بنابراین کمیسیون از فقدان اطلاعات،^۳ آسیب می‌بیند، نقضی که به دلیل موقتی بودن عضویت در کمیسیون تشدید می‌شود. این نقص، امکان تخصص یافتن در یک موضوع خاص را از نمایندگان سلب می‌کند.

برای جبران آن، ممکن است نوعی کمیسیون دائمی خاص ایجاد شود. آنها باید چهار جلسه کمیسیون را ظرف ۲۸ روز از تاریخی که لایحه به آنها ارجاع شده، برگزار کنند و از سه نشست در صبح به مدت دوونیم ساعت برای استماع شفاهی از افراد خارج پارلمان استفاده کنند. سپس آنها دوباره به کمیسیون‌های عادی موسوم به دائمی تبدیل می‌شوند. بدین ترتیب کمیسیون‌های موسوم به دائمی خاص، به‌منظور ارتقای فرایند تحقیق و بررسی در کمیسیون‌ها و همچنین به قصد تشویق بحث‌های غنی‌تر در مورد لوایح طراحی شده‌اند که از نظر سیاسی بحث‌برانگیز نیستند. اما این کمیسیون‌ها به دلیل اینکه نیازمند وقت زیادی هستند و نیز فشار متعاقب استفاده از این قبیل کمیسیون‌ها بر دستور کار مجلس، کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرد، به طوری که لوایح عمدتاً با کمبود وقت مواجه‌اند و وقت اضافی برای جمع‌آوری اسناد و مدارک وجود ندارد.^۴ کمیسیون منتخب برای نوسازی مجلس عوام،^۵ در اولین گزارش خود توصیه‌هایی برای تغییرات رویه‌ای به‌منظور تشویق بیشتر در استفاده از این نوع کمیسیون‌ها ارائه

1. Special Standing Committees

۲. هرچند به دلایل گوناگون، هر پیشنهاد می‌تواند مراحل کمیسینی را در صحن علنی طی کند.
۳. تنها اوراقی که به همه اعضای کمیسیون موسوم به دائمی (از جمله رئیس کمیسیون) ارائه شد، یادداشت‌های توجیهی بود که وزارتخانه مربوطه آن را تهیه کرده بود. به نظر می‌رسد این یادداشت‌ها در خصوص بندهایی که در لایحه جایگزین شده است، مفصل‌تر از یادداشت‌های توجیهی گذشته است.

4. H. J. Beynon, "The House of Commons" Experiment with Special Standing Committees, P. L., 1982, PP.193-198.

5. Select Committee on the Modernization of the House of Commons

کرد.^۱ راه‌حل دیگر، ارجاع لوایح به کمیسیون منتخب موقتی، مشترک و کمیسیون‌های منتخب وزارتی است که از امکان برگزاری جلسات استماع شفاهی برخوردارند، هرچند این امر، به‌ندرت رخ می‌دهد.

بعضی پارلمان‌ها به‌جای استفاده موقت از متخصصان، اشکال دائمی این نوع همکاری را فراهم آورده‌اند. به‌ویژه در حوزه علوم و فناوری، نمایندگان نمی‌توانند آخرین پیشرفت‌ها را دنبال کنند و لوایح بسیار فنی را که اغلب مورد بررسی قرار می‌دهند، درک و فهم نمایند. برای حل این مسئله، فرانسه و انگلستان، اداره پارلمانی علوم و فناوری^۲ را تأسیس کرده‌اند و مجلس نمایندگان بلژیک اخیراً کمیسیون مشابهی به نام کمیسیون مشورتی بررسی علمی و فناوری^۳ ایجاد کرده است.

کمیسیون‌ها می‌توانند از کارمندان خود برای افزایش کیفیت لوایح استفاده کنند که مورد بررسی قرار می‌دهند. اصلاحات اخیر بر قواعد رویه‌ای مجلس نمایندگان بلژیک ناظر بر این است که اگر اصلاحیه‌ای در سطح کمیسیونی به تصویب رسد، کمیسیون باید به مدت ۴۸ ساعت، از زمانی که متن اصلاح شده در دسترس است، تا زمان رأی دادن به لایحه اصلاح شده، منتظر باشد مگر در مواقع اضطراری. در طول این ۴۸ ساعت، بخش حقوقی مجلس ممکن است بعضی پیشنهادهای عبارتی و تغییرات جزئی ویرایشی یا فنی را ارائه دهد که اگر تصویب شود نیاز به شور دوم منتفی می‌شود.^۴ متأسفانه این رویه‌ها بر همه لوایح اعمال نمی‌شود که کمیسیون بررسی می‌کند. این رویه، محدود به لوایحی است که در کمیسیون اصلاح شده و در صورت حالت اضطراری ممکن است متوقف شود.

در مجلس سنای پارلمان هلند، دبیر کمیسیون ممکن است در مورد لایحه تحت بررسی، گزارشی ارائه کند که فقط جنبه اطلاع‌رسانی دارد. در این گزارش، دبیر این موضوع را بررسی می‌کند که آیا لایحه پیشنهادی از اصول راهنمای قانونگذاری سال

1. Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, First Report, The Legislative Process, HC 190, 1997-1998.

2. Parliamentary Office of Science and Technology

3. Advisory Committee Scientific and Technological Questions

4. Article 82 of the House Rules of Procedure, as Amended on 24 February 2000. See also Doc. Parl. House, 1999-2000, No 448/1.

۱۹۹۲^۱ پیروی کرده است یا خیر؟ به منظور افزایش استفاده از این گزارش‌ها و کارآمدی آنها از دو سال پیش، کمیسیون‌ها باید به طور نظام‌مند تصمیم‌گیری کنند که آیا در مورد هر لایحه چنین گزارشی باید نوشته شود یا خیر؟ علاوه بر این، برای اینکه گروه‌های سیاسی قادر باشند به آن پاسخ دهند، گزارش یاد شده باید به موقع ارائه شود. اگر همه گروه‌ها موافق باشند، گزارش حاوی اطلاعات، می‌تواند به گزارش کمیسیون در مورد لایحه ضمیمه شود.^۲

۲-۵ ارتقای سطح مذاکرات جلسات علنی

۲-۵-۱ شور دوم به شرط اصلاح لایحه

در بسیاری از پارلمان‌ها، پیش‌نویس قوانین در دو مرحله (شور) بررسی می‌شود، اما در بعضی کشورهای عضو اتحادیه اروپا مانند بلژیک و هلند، رویه‌های تقنینی پارلمان تنها در یک مرحله انجام می‌شود. خطر این نوع رویه این است که اصلاحاتی که به‌دقت در کمیسیون بررسی نشده در جلسه علنی تصویب می‌شود. برای جلوگیری از غافلگیر شدن پارلمان، هر دو مجلس پارلمان بلژیک، شور دوم را در صورتی که در جلسه علنی اصلاحیه‌ای تصویب شود ضروری دانسته‌اند.

طبق ماده (۶۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنای بلژیک، اگر اصلاحیه‌ای در جلسه علنی تصویب شود، یکی از اعضای مجلس می‌تواند تقاضای تعویق رأی‌گیری به جلسه بعد را ارائه دهد. در چنین حالتی، مذاکرات جدید و اخذ رأی در مورد اصلاحیه انجام می‌شود. علاوه بر این، مجلس سنا می‌تواند طرح اصلاح شده را برای بررسی مجدد به کمیسیون بازگرداند. اگر لازم باشد، کمیسیون می‌تواند پیشنهاد تصویب دیگر مواد لایحه اصلاح شده را به منظور هماهنگی آنها با اصلاحیه مطرح کند. به همین ترتیب ماده (۷۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان بلژیک مقرر کرده است که اگر اصلاحیه‌ای در جلسه علنی تصویب شود، دومین رأی‌گیری در جلسه بعدی انجام خواهد شد. اما تا حدودی با اعمال این رویه، بسیار به ندرت اتفاق می‌افتد که یک لایحه در جلسه علنی

1. 1992 Guidelines for Legislation

2. Kamerstukken II, 1996-1997, 25 118, No. 1, P. 5-6.

اصلاح شود:^۱ چنان‌که بیشتر مواقع، اکثریت برای تصویب لایحه عجله دارد و کمتر اتفاق می‌افتد که اصلاحیه‌ای را در جلسه علنی بپذیرد. اگر لایحه‌ای واقعاً به اصلاح نیاز داشته باشد به کمیسیون برگردانده می‌شود. ملاحظات کمیسیون در زمان برگزاری جلسه علنی اعمال می‌شود و کمیسیون پس از تصویب اصلاحات، بلافاصله لایحه اصلاح شده را به جلسه علنی. بدین ترتیب شور دوم به‌ندرت استفاده می‌شود.

۲-۵-۲ بررسی اصلاحات در جلسه علنی

چنان‌که گفته شد، بررسی و تصویب اصلاحات و تهیه پیش‌نویس قوانین در جلسه علنی ایرادهایی دارد. بنابراین بسیاری از پارلمان‌ها اعضای خود را تشویق می‌کنند که اصلاحات خود را در مرحله کمیسیونی اعمال کنند.

در هلند، پس از اینکه کمیسیون گزارش خود را تصویب کرد، قوه مجریه یادداشت اصلاحی را برای لایحه تقدیم می‌کند، اما در عمل، نمایندگان تمایل دارند تا پایان رویه مکتوب یعنی زمانی که پیش‌نویس لایحه به جلسه علنی برای ارائه اصلاحات فرستاده می‌شود صبر کنند. از آنجاکه اصلاحات نمایندگان دیر تقدیم می‌شود، اداره قوانین، یعنی بخش اداری مجلس که مسئولیت تهیه پیش‌نویس قانون را دارد، اغلب وقت کافی برای آماده کردن اصلاحات مربوط به قبل از مذاکرات جلسه علنی را ندارد. بنابراین از نمایندگان خواسته شده که اصلاحات را در مرحله اولیه رویه تقنینی ارائه کنند.^۲

مجلس ملی فرانسه به‌جای به‌کار گرفتن رویه‌ای اختیاری، آیین‌نامه داخلی خود را برای الزام نمایندگان به ارائه زودتر اصلاحات - که به کمیسیون ذی‌صلاح وقت کافی را برای بررسی آنها می‌دهد - تغییر داده است. اصلاحات ارائه شده به کمیسیون بلافاصله بررسی می‌شود و کمیسیون ذی‌ربط در مورد آنها رأی‌گیری می‌کند. در گذشته در خصوص اصلاحاتی که پس از پایان مرحله کمیسیونی ارائه می‌شد، کمیسیون باید جلسه‌ای را قبل از مذاکرات جلسه علنی برای بررسی آنها و تصویب نظر مشورتی برگزار

۱. علاوه بر این، مصوبه ششم آوریل ۱۹۹۵ در مورد کمیسیون مشورتی پارلمانی مقرر می‌دارد اگر اصلاحیه‌ای در شور اول در صحن علنی به تصویب برسد، مجلس مربوطه باید حداقل پنج روز تا تاریخ رأی‌گیری در خصوص کل لایحه در انتظار باشد (ماده ۱۱).

2. Ibid.

می‌کرد. اما از آنجاکه نمایندگان مرتباً اصلاحاتی را در کمترین زمان ممکن ارائه می‌کردند (در آغاز مذاکرات جلسه علنی، یا اگر گزارش کمیسیون در آن زمان منتشر نشده بود، در آغاز مذاکرات در خصوص بندهای لایحه) کمیسیون ذی‌صلاح اغلب قادر به بررسی آنها نبود. بدین ترتیب اصلاحیه‌ها اول در جلسه علنی بررسی می‌شد که بسیار وقت‌گیر بود. بنابراین در اصلاحیه جلسات پارلمان سال ۱۹۹۴ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، مقرر شد که نمایندگان می‌توانند اصلاحیه‌های خود را ظرف سه روز بعد از تقدیم گزارش کمیسیون^۱ ارائه کنند. اگر گزارش کمتر از سه روز قبل از مذاکرات مجلس در صحن علنی در خصوص لایحه تقدیم شود، زمان انقضا [ارائه اصلاحیه‌ها]، آغاز مذاکرات جلسه علنی است. بعد از این تاریخ، نمایندگان تنها می‌توانند اصلاحیه‌هایی را در آن مواردی که دولت یا کمیسیون ذی‌صلاح اصلاحیه داده‌اند ارائه کنند. برای اینکه کمیسیون ذی‌صلاح وقت بررسی اصلاحیه‌ها و تصویب نظرات مشورتی را داشته باشد، کمیسیون می‌تواند یک روز قبل از جلسه علنی، جلسه داشته باشد (به‌جای روز جلسه علنی که قبلاً مقرر شده بود) یا مذاکرات را تا دریافت آخرین اصلاحیه‌ها به حالت تعلیق درآورد.^۲

۶-۲ جدول زمانی قانونگذاری

پارلمان، نیازمند وقت کافی برای بررسی کل لایحه است، اما آنها اغلب از زمان کافی برای این امر بی‌بهره‌اند. ضرورت‌های سیاسی اغلب نیازمند سرعت در قانونگذاری است. برای مثال در انگلستان، نمایندگان در فواصل مختلف مراحل بررسی یک لایحه، به‌ویژه در فاصله میان مرحله کمیسیون تا شروع مرحله گزارش برای بررسی پیش‌نویس یک قانون و تهیه اصلاحیه وقت کافی ندارند.^۳ البته تا حدی این پارلمان است که باید خود

۱. در سال ۱۹۹۵، آخرین مهلت، طبق بند «۱» ماده (۹۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، به چهار روز تبدیل شد.

۲. رجوع کنید به اصلاحیه‌های آیین‌نامه داخلی مجلس ملی:

P. Jan, 'La Rénovation du Travail Parlementaire à l'Assemblée Nationalé, RDP, 1995, P. 987; L. Sermet, 'La Réforme du Règlement de L'Assemblée Nationalé, RFDC, 1994, P. 713.

3. *The preparation of Legislation, Report of a Committee Appointed by the Lord President of the Council*, London: HMSO, 1975, PP. 131-132.

بنابراین کمیسیون توصیه کرد که به‌جز مواقع ضروری، همواره باید حداقل دو هفته میان اولین انتشار لایحه و مذاکره در شور دوم، چهارده روز میان شور دوم و شروع مرحله کمیسیونی و چهارده روز میان انتشار لایحه ←

را سرزنش کند. اغلب، پارلمان‌ها، به‌استثنای فرانسه و انگلستان،^۱ دستور کار پارلمان را خود تعیین می‌کنند و می‌توانند زمان بیشتری را به بررسی قوانین اختصاص دهند، اما، دولت پارلمان را تحت فشار می‌گذارد که لوایح را تا موعد مشخصی بررسی کند. پارلمان نیز می‌تواند در مقابل این فشار مقاومت کند.^۲

از این رو به دلیل فقدان زمان بندی لازم برای لوایح، مشکلاتی به وجود می‌آید. دستور کار مجلس اغلب فاقد برنامه‌ریزی است و به نظر می‌رسد هماهنگی اندکی میان وزرا و پارلمان و در میان وزرا در خصوص زمان ارائه لایحه وجود دارد که پارلمان را قادر سازد به بهترین شکل به آن رسیدگی کند. این مطلب اغلب به ترافیک شدید، به ویژه در مرحله کمیسیونی منجر می‌شود، چرا که نمایندگان مجبورند لوایح مهم زیادی را هم‌زمان بررسی کنند. در روزهای آخر دوره‌های تقنینی، حجم کار بسیار سنگین است. این پدیده قابل توجه است چرا که دولت می‌کوشد برنامه‌های تقنینی خود را پیش از پایان دوره پارلمان به سرانجام رساند. در مجلس عوام، فشار عمده برای تصویب حجم زیاد قوانین در پارلمان یک قاعده است؛ زیرا بررسی هر لایحه‌ای که مراحل تقنینی را طی نکرده است به پاییز و آخر دوره برخورد می‌کند که در این صورت باید دوباره ارائه شود. در نتیجه، لوایح اندکی بعد از ماه می ارائه می‌شود؛ چرا که امید کمی وجود دارد که این لوایح همه مراحل را تا نوامبر طی کنند. نتیجه، فشار لوایح در جلسات اولیه و انسداد در فرایند قانونگذاری است.^۳

→ به‌صورتی که در کمیسیون اصلاح شده و شروع مرحله گزارش فاصله باشد؛ اما این قاعده همواره رعایت نمی‌شود.
۱. در انگلستان دستور کار پارلمان را تا حد زیادی دولت تعیین می‌کند. علاوه بر این همواره این احتمال وجود دارد که دولت نوعی محدودیت زمانی پیشنهاد کند که اگر در مورد توافق شور می‌شود، به معنای آن است که مجلس عوام باید مذاکرات خود را در خصوص یک لایحه در تاریخ و ساعتی معین خاتمه دهد.

2. See A. Coomans, "Parliamentary Agenda-Setting: a Comparative Legal Analysis", *MJ*. 1998, (262) 264.

او به حادثه‌ای اشاره می‌کند که میان وزیر آموزش و مجلس سنای هلند رخ داد که طی آن، این مجلس از برآوردن خواسته‌های وزیر مبنی بر تصویب پیشنهادهای خاصی قبل از تعطیلات کریسمس سال ۱۹۹۷ امتناع کرد.

۳. در سال ۱۹۹۷ مجلس عوام به‌طور کلی موافقت کرد که در شرایطی خاص، بررسی یک لایحه عمومی بهتر است به جلسه بعد موکول شود، هرچند این امر هنوز در آیین‌نامه داخلی مجلس گنجانده نشده است. کمیسیون نوسازی اخیراً به این موضوع پرداخت و پیشنهاد کرد که تغییرات مناسبی در آیین‌نامه داخلی صورت گیرد:

→ Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, Second Report, *Modernisation*

به نظر کمیسیون وزارتی نوسازی پارلمان «روزهای آخر مجلس [اغلب] به ویژه به هم ریخته است؛ زیرا تلاش زیادی وجود دارد که برنامه تقنینی دولت به سرانجام برسد. لوایح در حال رفت و آمد میان دو مجلس [عوام و لردها] هستند که معمولاً از هر دو مجلس خواسته می شود با توجه حداقلی به حجم زیادی از اصلاحیه ها، با آنها موافقت (یا مخالفت) کنند. نمایندگان معدودی وجود دارند که از اتفاق در حال وقوع آگاهی داشته باشند و ظرفیت بالقوه زیادی برای اشتباه وجود دارد. در گذشته از مجلس عوام خواسته شده بود که در مورد اصلاحات مجلس لردها که هیچ متنی در خصوص آن وجود نداشت، به بحث و بررسی بپردازد»^۱.

مسئله ای که مرتب در پارلمان بلژیک اتفاق می افتد این است که لوایح معمولاً یک هفته قبل از پایان دوره مجلس ارائه می شود. اگر در پارلمان انگلستان مدت زمان کوتاهی برای بررسی لوایح وجود دارد در مجلس بلژیک که فقط چند روزی برای تصویب قانون وقت وجود دارد، وضع بدتر است.^۲ در سال ۱۹۰۷، ماده ای به آیین نامه داخلی سنای بلژیک اضافه شد که مقرر می کرد کمیسیون می تواند لایحه ای را که هنوز تحت بررسی مجلس نمایندگان است به منظور در اختیار داشتن وقت کافی برای بررسی لوایح، مورد رسیدگی قرار دهد.^۳ این رویه راه حلی ناقص است چرا که کمیسیون در آن لحظه به رأی گیری قادر نیست. علاوه بر این، کمیسیون ناگزیر است متنی را بررسی کند که هنوز در مجلس نمایندگان درباره آن تصمیم گیری نشده است. بنابراین، پیش نویس لایحه ممکن است متعاقباً در مجلس نمایندگان پس از اینکه کمیسیون مجلس سنا آن را بررسی کرد، دستخوش تغییر شود. در فرانسه مشکل دستور کار مجلس رخ می دهد، چرا که ۵۰ درصد لوایحی که مجلس سنا باید آنها را بررسی کند، در ماه آخر دوره مجلس تصویب می شود. برای اینکه مجلس سنا بتواند آنها را بررسی کند، باید جلساتی را در سه

^۱ *of the House of Commons: a Reform Programme*, HC 1168-I (2001-2002), Para 38.

1. Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, First Report, *The Egsislative Process*, HC 190 (1997-1998).

۲. در انگلستان اگر مصوبه پارلمان به صورت فوری مورد نیاز باشد، یک لایحه را می توان به طور هم زمان به هر دو

مجلس عوام و لردان ارائه کرد.

3. Article 27. 1 of the Sénat Rules of Procedure. See Doc. Parl. Sénat, 1906-1907, Nos. 23 and 49; Ann. 29 May 1907, PP. 201-209 and 2 August 1907, PP.354-358.

نوبت، صبح، بعدازظهر و عصر که ممکن است تا شب به طول بیانجامد، برگزار کند.^۱ برای پرهیز از نابسامانی در آخر دوره‌های تقنینی، کمیسیون نوسازی مجلس عوام، دوره‌ای آزمایشی برای زمان‌بندی برخی لوایح پیشنهاد داد. مجلس با این طرح موافقت کرد و تقریباً همه لوایح به‌جز لوایح مالی، در حال حاضر زمان‌بندی شده‌اند.^۲ این برنامه زمان‌بندی، موعدی را که گزارش لایحه باید توسط کمیسیون ارائه شود و زمان پیشنهادی برای مرحله گزارش و شور سوم را معین می‌کند. این برنامه آن‌چنان گسترده نیست که دربرگیرنده دستور کار تقنینی کلی باشد که چندین لایحه را شامل می‌شود.^۳ در گزارش بعدی، کمیسیون نوسازی توصیه کرد که رویکردی کلی‌تر اتخاذ شود. پیشنهاد شده است که بلافاصله پس از سخنرانی ملکه، دولت گفت‌وگوهای غیررسمی با همه احزاب را برحسب اعتبار و اهمیتی که باید به بعضی پیشنهادهای قانونی داده شود، آغاز کند. در این مذاکرات باید به این موضوع پرداخته شود که کدام لایحه می‌تواند حاوی پیشنهادهای نمایندگان باشد و رسیدگی به کدام‌یک باید از مجلس لردها آغاز شود.^۴ بدین ترتیب دولت می‌تواند پیشنهادهای متعارفی را برای تاریخ شروع رسیدگی به لوایح خاص و زمان خاتمه آن ارائه کند.

در هلند، دولت مدعی بود که چنین برنامه فراگیری که همه برنامه تقنینی را دربرگیرد، دست‌نیافتنی است؛ چرا که برنامه کار سیاسی را تا حد زیادی حوادث پیش‌بینی‌ناپذیر تعیین می‌کند. با این همه پیشنهاد کرده است که کمیسیون‌های دائمی پارلمان و هریک از وزارتخانه‌های دولتی باید با مشورت منظم با یکدیگر، اولویت‌ها را برای ماه‌های آینده تعیین و در مورد حداکثر مواعد در مراحل مختلف رسیدگی

1. M. Couderc, "La Bataille Parlementaire Contre le Temps", 1981, RFSP, 1981 (85) 94-97; B. Ravaz, "Faut-il Allonger la durée des Sessions Parlementaires?", RDPSP, 1994 (1441) 1453.

2. See Sessional Order of 28 June 2001: Programming of Bills.

۳. علاوه بر این، کمیسیون پس از ارزیابی استفاده از آیین‌نامه آزمایشی جلسات مرتبط با برنامه‌ریزی قانونگذاری، موفقیت آن را رد کرد. رک.:

Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, Programming of Legislation: Report and Appendix, Together with the Proceedings of the Committee Relating to the Report, HC 382 (2000-01).

4. Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, Second Report, Programming of Legislation and Timing of Voted, HC 589 (1999-2000).

اخیراً کمیسیون طرح خود را مبنی بر تقویمی قابل پیش‌بینی‌تر برای مجلس عوام تکرار کرده است:

Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, Second Report, Modernisation of the House of Commons: a Reform Programme, HC 1168-I (2001-2002) para 74.

کمیسیون با یکدیگر توافق کنند.^۱ علاوه بر این یکی از اقداماتی که به صورت رویه معمول برای نخست‌وزیر درآمده است، ارسال فهرستی از لوایح برای رؤسای هر دو مجلس است که طی آن از یک سو، لوایحی را که در انتظار رسیدگی مجالس مربوط به خود به سر می‌برند و دولت مایل است قبل از تاریخ معینی (که قاعدتاً در آن تاریخ باید به قانون تبدیل شده باشند) تصویب شوند مشخص شده و از سوی دیگر، فهرست لوایحی را که خیلی فوری نیستند، ارائه شده است.^۲

این ایده که یک برنامه تقنینی جامع دست‌یافتنی نیست، بیش از حد بدبینانه به نظر می‌رسد. از مارس ۱۹۸۸ که کمیسیون و پارلمان اروپا اولین بار روی برنامه تقنینی سالیانه و زمان‌بندی توافق کردند پارلمان اروپا از چنین سازوکاری استفاده می‌کند. رویه‌های این کار در «توافق روابط میان پارلمان اروپا و کمیسیون اروپا»^۳ در پنجم ژوئیه ۲۰۰۰،^۴ و نیز ماده (۵۷) آیین‌نامه داخلی پارلمان اروپا قید شده است. مطابق مفاد این ماده به منظور تعیین برنامه‌ریزی تقنینی اتحادیه اروپا، پارلمان اروپا هم‌زمان با کمیسیون و شورا همکاری می‌کند. از آنجاکه رویه‌های یاد شده به‌طور کامل مورد توافق نبود، اخیراً رویه‌های مزبور بازنگری شده است.^۵ کمیسیون با همکاری پارلمان، برنامه‌ای تقنینی آماده کرده است. اولویت‌ها در زمینه قانونگذاری برای سال جدید تعیین شده است و یک جدول زمانی برای تقدیم همه طرح‌های تقنینی و اسناد و مدارکی که در برنامه آمده بود و بررسی آنها توسط پارلمان و شورا مشخص شده است. این برنامه را پارلمان اروپا مورد بحث و رأی‌گیری قرار داد.^۶ نیمه هر سال، در کنفرانس پارلمانی رؤسای کمیسیون‌ها،^۷ اجرای این برنامه تقنینی بررسی می‌شود.

1. "Zicht op Wetgeving", Kamerstukken II, 1990-91, 22 008, Nos. 1-2, 38.

۲. رویه مشابهی نیز در پارلمان بلژیک وجود داشت، اما از سال ۱۹۹۹ متروک شد.

3. "The Framework Agreement on Reactions Between the European Parliaments rules of Procedure".

4. OJ C 121/126 of 24 April 2001.

5. See the Report of Ms. C. Malinström of 21 February 2002 on "The European Commission's Legislative and Work Programme (Amendment of Rule 57 of Parliament's Rules of Procedure)", A5/0046/2002 (Final), Adopted by the European Parliament on 13 March 2002.

6. See the Timetable for the Commission's Legislative and Work Programme in Annex XIV of the European Parliament's Rules of Procedure

7. The Parliament's Conference of Committee Chairmen

۳ نتیجه‌گیری

در بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا، پارلمان‌ها تلاش کرده‌اند فرایند تقنینی را بهبود بخشند. این تلاش‌ها معطوف به راهکارهایی است که منتج به افزایش کیفیت قانون و مؤثرتر کردن رویه‌های تقنینی می‌شود. چنان‌که گفته شد، در فرایند تقنین اصلاحات اندکی ممکن است تأثیر مثبتی بر کیفیت قانون داشته باشد. اما، نوعی دیدگاه نهادی و سیاسی نیز به این مسئله وجود دارد. ترکیب مجلس و در نظام‌های دومجلسی، تقسیم صلاحیت‌ها میان دو مجلس،^۱ ممکن است بر کیفیت و مشروعیت قانون تأثیر گذارد. هرچند می‌توان رویه‌های تقنینی را به منظور ارتقای کارآمدی اصلاح کرد، اما باید عوامل سیاسی را نیز محاسبه کرد. بیشتر کشورهای عضو اتحادیه اروپا، از نظام‌های پارلمانی برخوردارند؛ به این معنا که قوه مجریه از قوه مقننه نشئت می‌گیرد و به حمایت اکثریت پارلمان نیاز دارد.

از آنجاکه نوعی وابستگی متقابل میان قوه مجریه و اکثریت پارلمان وجود دارد، احزاب اکثریت معمولاً لویح دولت را مورد حمایت قرار می‌دهند. اگر اکثریت پارلمانی بخواهد از لویحی که به پارلمان تقدیم می‌شود حمایت کند، از دولت حمایت می‌کند. این امر ممکن است به طور ضمنی به این معنا باشد اگر وزرایی که لویح یاد شده را ارائه کرده‌اند مایل به اصلاح آنها نباشند اکثریت نیز به اصلاح لویح دولت حتی از حیث مسائل فنی و ارتقای کیفیت قانون تن نخواهد داد.^۲ این مقاومت دولت را می‌توان با اصرار زیاد بر شکل‌گرایی توضیح داد، اما همچنین می‌تواند به سبب ضرورت تصویب لایحه تا موعدی مشخص باشد، به‌ویژه در نظام‌های دومجلسی، که تصویب اصلاحات در مجلس دوم به معنای این است که لایحه به مجلس اول یا کمیسیون مصالحه فرستاده می‌شود که سبب تأخیر در تصویب آن خواهد بود. بنابراین تلاش‌ها برای ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان، بیشتر به دلیل ضرورت‌های سیاسی بی‌اثر شده است.

1. See Inter Alia M. Russell, "What are Second Chambers for?" Parliamentary Affairs, 2001, P. 442-58.

۲. در بلژیک، وزرای دولت (Government Ministers) معمولاً به کمک مذاکرات پارلمانی می‌آیند و در آن شرکت می‌کنند و از نمایندگان می‌خواهند با اصلاحاتی که مورد قبول آنها نیست مخالفت کنند.

ارزیابی تأثیرات: به سوی ارتقای کیفی قانونگذاری*

لویی‌س مدر**

۱ توسعه فلسفه قانونگذاری

قانونگذاری از سه دهه گذشته به رشته‌ای مهم از حیث جذابیت علمی و آموزش عملی تبدیل شده است. دست کم در کشورهای آلمانی‌زبان، پیتر نول یکی از پیشگامان رویکرد نوین و جامع به قانونگذاری بوده است.^۱ این رویکرد به طور گسترده برای بهبود کیفیت قانون در تلاش بوده است که البته فقط به دانش حقوق ختم نمی‌شود و با طیف وسیعی از رشته‌های علمی مرتبط است که به جوانب مختلف فعالیت قانونگذاری علاقه‌مندند. همچنین نه فقط مطالعات علمی بلکه ملاحظات عملی را نیز دربرمی‌گیرد.

مسائل تقنینی نسبتاً گسترده است و مواجهه‌ای بین‌رشته‌ای را می‌طلبد که هم واجد ابعاد عملی و هم نظری است. واژه فلسفه قانونگذاری^۲ که برای توصیف مؤلفه‌های مختلف این رویکرد استفاده شده و به روابط میان ابعاد مختلف مطالعات قانونگذاری تأکید می‌کند، به نحو بسیار مناسبی ویژگی این رویکرد جامع و جدید را بیان می‌کند.^۳

* Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation, Statute Law Review, Vol. 22, No. 2, 2001, PP. 119-131.

** نویسنده مقاله، لویی‌س مدر، معاون اداره دادگستری فدرال، در برن (سوئیس) و همچنین استاد مؤسسه مدیریت دولتی (IDEEAP) در لوزان (سوئیس) است.

1. Peter Noll, Gesetzgebungslehre, 1973.

2. Legis Prudence

3. See e.g. W. Voermans/Philip Eijlander, Working out the Fundamentals for a Broader Crossing Post-Instrumental Doctrine on Legis-Prudence, in: Charles-Albert Morand (ed.), Légistique Formelle et Matérielle-Formal and Material Legistic, 1999, PP. 47ss; See Also Luzius Mader, Legislative Procedure and the Quality of Legislation, in: Ulrich Karpen/Paul Delnoy (eds.), Contributions to the Methodology of the Creation of Written Law, 1996; P. 62; the Term "Legisprudence" has First Been Used-in French – by Luc Wintgens: See Luc Wintgens, Création d'une Banque de Données. en "Légisprudence", in: Gesetzgebung heute 1992, Vol. 3, P. 91.

هدف فلسفه قانونگذاری این است که فهم نظری و نیز توانایی فنی ما را در خصوص قانونگذاری افزایش دهد و عناصری از علم، هنر و مهارت را با یکدیگر ترکیب کند. این رویکرد هم به محتوا و هم به شکل قانونگذاری می‌پردازد.

در محدوده فلسفه قانونگذاری می‌توان حوزه‌های خاصی را از یکدیگر تفکیک کرد:

الف) روش‌شناسی تقنینی (تقنین ماهوی):^۱ این روش به محتوای قانون می‌پردازد؛ نوعی روش‌شناسی را برای توضیح محتوای هنجاری قانون ارائه می‌کند و ابزارهای عملی‌ای را توسعه می‌دهد که تسهیل‌کننده گام‌ها و مراحل مختلف این رویکرد روش‌شناختی است.

ب) فن تقنین (تقنین شکلی در معنای مضیق): فن تقنین با جنبه شکلی قانون و نیز انواع مختلف اقدامات هنجاری و ساختار شکلی و نظایر آن سروکار دارد.

ج) تهیه پیش‌نویس قانون:^۲ به ابعاد زبانی قانونگذاری و روش بیان محتوای هنجاری در متون قانون می‌پردازد.^۳

د) ارتباط تقنینی: انتشار متون قانونی یا به‌طور کلی، روش برقراری ارتباط با محتوای هنجاری قانون که مشتمل بر طیف گسترده‌ای از اطلاعات درباره قانونگذاری است که منحصر به انتشار رسمی آن نمی‌شود.

ه) رویه‌های تقنینی:^۴ فرایند شور و بررسی، تصویب و اجرای قانون از قواعد تشریفاتی متعددی تبعیت می‌کند. این قواعد ممکن است تا حدی بر کیفیت شکلی یا ماهوی قانون تأثیر گذارد. آنها ممکن است رویکرد روش‌شناختی به قانون را تقویت کنند یا مانع از این رویکرد شوند.

۱. در خصوص تفکیک میان تقنین ماهوی و شکلی رک:.

Charles-Albert Morand, *Éléments de Légistique Formelle et Matérielle*, in: Charles-Albert Morand (ed.), *Fn 2*, PP.17ss.

۲. «تهیه پیش‌نویس» در اینجا به معنای مضیق به‌کار برده شده است. در کشورهایی که دارای نظام حقوق عرفی هستند، تهیه پیش‌نویس قانون به‌طور کلی شامل ابعاد زبانی، نگارش متون هنجاری و نیز دیگر ابعاد تقنین شکلی است. در خصوص وظایف نویسندگان پیش‌نویس قانون و فرایند تهیه آن رک:.

3. David R. Miers/ Alan C. Page, *Legislation (Second Edition)* (Sweet & Maxwell 1990) in Particular, PP. 51ff.

برخلاف بریتانیا و کشورهایی که در این زمینه تحت تأثیر سنت بریتانیایی بوده‌اند، در کشورهای اروپای قاره‌ای، قانون به‌طور معمول از سوی واحدی ویژه برای تهیه پیش‌نویس قانون تهیه نمی‌شود، بلکه واحدهای اجرایی، مسئول تهیه پیش‌نویس سیاست‌های خود و قوانینی هستند که اجرای آنها را برعهده دارند.

۴. رویه‌های تقنینی ارتباط نزدیکی با یکدیگر دارند. در این زمینه همچنین رک:.

Michael Zander, *The Law-Making Process* (Fourth edition), 1994.

(و) **مدیریت پروژه‌های تقنینی:** تهیه قانون را می‌توان تکلیفی دانست که اصول و روش‌های مدیریت پروژه بر آن اعمال شدنی است.

(ز) **جامعه‌شناسی قانونگذاری:** فرایند سیاسی پیش از تصویب قانون و فرایند اجرا و تأثیرات آن یکی از زمینه‌های مهم تحقیقات جامعه‌شناختی و مؤلفه اصلی فلسفه قانونگذاری به‌شمار می‌رود.

(ح) **نظریه قانونگذاری:** نقش یا کارکرد قانونگذاری را به‌عنوان ابزاری در دست دولت برای کنترل و هدایت جامعه مورد بررسی قرار می‌دهد.

گرچه مسائل کلی تقنینی گسترده‌اند، اما ابعاد عملی‌تر فلسفه قانونگذاری (و در رأس همه آنها راه‌حلهایی که به‌طور عملی در حوزه فن تقنین و تهیه پیش‌نویس قانون به‌کار رفته، رویه‌های تقنینی و مدیریت پروژه‌های قانونگذاری) با ویژگی‌های هر کشور ارتباط نزدیکی دارد و قواعد حقوقی هر کشور شرایط و اوضاع و احوال آن را تعریف می‌کند. به این دلیل آموزش عملی قانونگذاران و اشخاصی که در تهیه قانون دخالت دارند پیوند نزدیکی با محیط نهادی و حقوقی آنها دارد.

گرچه تهیه پیش‌نویس قانون یا در معنای گسترده‌تر، تقنین شکلی^۱، کار اصلی حقوق‌دانان است، تقنین ماهوی به‌هیچ‌وجه در انحصار کسانی که آموزش حقوقی دیده‌اند نیست یا زمینه‌ای از فعالیت محسوب نمی‌شود که در آن حقوق‌دان نسبت به سایر کسانی که تخصصی دیگر دارند بهتر محسوب شوند. این امر به‌ویژه در خصوص پیامدهای مختلف رویکرد روش‌شناختی از جمله ارزیابی، مدیریت پروژه‌های تقنینی و جامعه‌شناسی قانونگذاری صادق است. برای بررسی جوانب ماهوی یا مادی یک قانون، حقوق‌دانان (دست‌کم آن عده که تحصیلات حقوقی سنتی دارند)، به‌هیچ‌وجه توانا تر از دیگران نیستند، اما اهمیت و جایگاه ویژه‌ای که آنان در مرحله تهیه پیش‌نویس قانون و در فرایند قانونگذاری از آن برخوردارند، نوعی مسئولیت خاص از حیث ابعاد ماهوی قانون برای آنها ایجاد می‌کند.

۲ ارزیابی به‌عنوان یکی از بخش‌های مهم روش‌شناسی تقنینی

ارزیابی تقنینی از یک‌سو (دست‌کم در بعضی شاخه‌های سنتی)^۲ یکی از عناصر مهم

1. Formal Legistic

۲. این امر به‌ویژه در حوزه جرم‌شناسی و تا حد کمتری، در بعضی از حوزه‌های حقوق خصوصی صادق است، اما در حوزه حقوق عمومی، انگیزه اصلی برای بسط ارزیابی (قوانین)، نه از جامعه‌شناسی بلکه از علوم سیاسی نشئت می‌گیرد.

جامعه‌شناسی قانونگذاری و ازسوی‌دیگر، بخش مهمی از روش‌شناسی تقنینی را تشکیل می‌دهد. برخلاف تهیه پیش‌نویس قانون، ارزیابی تقنینی بیشتر به محتوای قانون مربوط است تا ابعاد شکلی آن و به‌طور مشخص به رابطه محتوای هنجاری قانون و پیامدهای آن در واقعیت اجتماعی، یعنی جهان واقعی^۱، می‌پردازد.

رویکرد روش‌شناختی که برای تبیین محتوای هنجاری قانون توصیه شده است مبتنی بر تفکیک مراحل یا پیامدهای تحلیلی مختلف است؛ این مراحل عبارت‌اند از:

۱. تحلیل و تعریف مسئله‌ای که قرار است عمل تقنینی آن را حل کند؛
۲. تعیین یا روشن کردن اهداف قانون؛
۳. بررسی وسایل تقنینی یا ابزاری که می‌تواند برای حل مسئله استفاده شود و انتخاب ابزار (مبتنی بر ارزیابی آثار احتمالی)؛
۴. پیش‌نویس محتوای هنجاری؛
۵. تصویب رسمی؛
۶. اجرا؛
۷. ارزیابی معطوف به گذشته؛

۸. تصویب قانونی مبتنی بر ارزیابی معطوف به گذشته در صورت ضرورت یا اقتضا. مدل تحلیلی که مبتنی بر رویکرد روش‌شناسانه برای تهیه قانون است، فرایند قانونگذاری را بر پایه یادگیری مداوم^۲ ترسیم می‌کند. ارزیابی آثار قانون یکی از پیش‌شرط‌های اصلی این فرایند است و اطمینان می‌دهد که قانونگذار در واکنش به واقعیت اجتماعی و همچنین کفایت قانون به لحاظ اجتماعی احساس مسئولیت می‌کند. البته این رویکرد روش‌شناختی به قانونگذاری، محدودیت‌های خود را دارد؛ به‌ویژه این رویکرد که اساساً مبتنی بر نگاه ابزاری به قانون^۳ است، قانون را به‌عنوان ابزاری برای راهبری و کنترل اجتماعی و وسیله‌ای برای مهندسی اجتماعی می‌داند. به بیان دیگر، این رویکرد مبتنی بر این پیش‌فرض است که قانونگذاری، فعالیتی عقلانی است که قصد دارد به اهداف و مقاصد خاصی دست یابد و نتایج خاصی را در واقعیت اجتماعی تحقق بخشد.

1. Real World
2. Reiterative Learning Process
3. Instrumental View of Legislation

بر این پیش‌فرض ممکن است خدشه‌ای وارد شود و فقط تا حدی صحت داشته باشد؛ همه قوانین ویژگی ابزاری ندارند یا دست‌کم ویژگی ابزاری بودن قانون همواره غلبه ندارد. برای مثال صحیح‌تر است بگوییم این سخن بیشتر در حوزه حقوق عمومی مهم‌تر است تا حقوق خصوصی. علاوه بر این در بعضی موارد، قانون بیشتر نوعی بیان تنگناهای سیاسی است تا تلاشی برای حل مسئله‌ای از رهگذر تغییر رفتار کسانی که یک قانون آنها را مخاطب قرار می‌دهد. همچنین گاهی اوقات قانون حاصل کم‌وبیش تصادفی مذاکرات و مصالحات سیاسی است تا تلاشی عقلانی برای ایجاد تغییر اجتماعی. نهایت این که می‌توان قانونگذاری را فقط عملی نمادین در نظر گرفت، بدون اینکه خواسته باشد نتایج عملی به بار بیاورد. نمادین به این معنا که کارکرد اصلی آن می‌تواند اظهار آگاهی مقامات سیاسی از یک مسئله، یا تمایل آنها به سهیم بودن در نگرانی افکار عمومی باشد. به علاوه، نوعی اظهار اینکه مقامات سیاسی به آن مسئله توجه دارند و وانمود می‌کنند اوضاع تحت کنترل است. در این معنا، دیدگاه ابزاری - عقلانی به قانونگذاری که مبتنی بر رویکرد روش‌شناختی است فقط تا حدی معتبر است؛ باین همه قانون، در موارد بسیاری بی‌شک غالباً خاصیت ابزاری یا دست‌کم دارای هدفی ابزاری است. در این صورت رویکرد روش‌شناختی عقلایی مناسب است.

پس از بیان این ملاحظات مقدماتی، اکنون بررسی مفهوم ارزیابی در بافت فلسفه قانونگذاری می‌تواند مفید باشد.^۱ هم‌اکنون، واژه ارزیابی به شیوه و معانی متفاوتی به کار می‌رود که تعریف آن را دشوار می‌سازد.^۲ ارزیابی به معنای تحلیل و سنجش تأثیر قانون است.^۳ این تعریف کلی حاوی سه رکن است:

1. See in Particular Charles-Albert Morand/Jean-Louis Bergel (ed.), *Evaluation Législative et Lois Expérimentales*, 1993; Faculté de Droit et de Science Politique d' Aix-Marseille (ed.), *L'évaluation législative*, in *Cahiers de Méthodologie Juridique No 9/Revue de la Recherche Juridique-Droit* Perspectives 1994/4; Charles-Albert Morand, *Formes et Fonctions de L'évaluation Législative*, in *LeGes* 1992/2, PP. 79ss; Luzius Mader, *L'évaluation Législative-Pour Une Analyse Empirique des Effets de la Législation*, 1985.

۲. البته تنوع واژه‌ها به این دلیل بوده است که رویکردهای اروپایی در شاخه‌های مختلف دانشگاهی و در زمینه‌های متفاوت توسعه یافته‌اند.

۳. در خصوص این تعریف و نظراتی که به دنبال آن مطرح شد، به‌عنوان نمونه به گزارشی که گروه کاری در وزارت دادگستری سوئیس با این مشخصات تهیه کرده است رک: ←

۱. ارزیابی باید درباره قانون و اقدامات هنجاری و همچنین بر تصمیمات اجرایی مبتنی بر آنها اعمال شود. از نظر شکلی هدف این ارزیابی از تحلیل سیاست‌ها، متفاوت است. اما حداقل در جایی که حاکمیت قانون محترم شمرده می‌شود، در عمل، تفاوت بنیادینی میان ارزیابی قانون و ارزیابی سیاست عمومی وجود ندارد.^۱

۲. ارزیابی، به روابط علی میان اقدامات تقنینی و واقعیات اجتماعی مربوط است. ارزیابی، معطوف به آثار است و میزان و پیامدهای تغییرات در نگرش‌ها، رفتار و وضعیتی را بررسی می‌کند که به‌طور بالقوه یا بالفعل منسوب به عمل تقنینی است.

۳. ارزیابی تلاش می‌کند آثار قانون را به شیوه‌ای روشمند ارزیابی و سنجش نماید. این تحلیل و ارزیابی سه ویژگی مهم دارد: این کار به روشی انجام می‌شود که می‌تواند به‌صورت کلی درک و دنبال شود، به‌ویژه به‌دلیل اینکه به‌طور واضح مبنای اظهارنظرها یا قضاوت‌های مراجع درباره ارتباط‌های بالقوه و بالفعل و همچنین ارتباط علی میان قانون مصوب و واقعیات اجتماعی عینی را نشان می‌دهد. این ارزیابی تا آنجا که ممکن است روشمند است، به این معنا که همه آثار مربوط را دربرمی‌گیرد و تا حد امکان عینی است، به این معنا که تابع سلايق خاصی نیست.

نتایج ارزیابی‌هایی که این سه شرط را دارا باشد می‌تواند منتشر شود یا حداقل به اطلاع اشخاص علاقه‌مند یا نهادها برسد و با نگاهی نقادانه ارزیابی شود. در این معنای عملگرایانه از ارزیابی، از یک سو می‌توان به‌روشنی آن را چیزی بیش از تحلیل تخیلی محض یا ارزیابی شهودی سیاسی دانست و از سوی دیگر این ارزیابی ضرورتاً از بسیاری معیارهای دشوار تحلیل به معنای دقیق علمی تبعیت نمی‌کند. این نوع ارزیابی‌ها، بررسی‌های شهودی تأثیرات قانون را که از سوی فعالان سیاسی مرتبط یا گروه‌های مورد نظر قانونگذار اظهار می‌شود و متکی بر تجارب عملی است به‌ویژه مقاماتی که مسئولیت اجرای قانون را برعهده دارند و تلاش می‌کنند این آگاهی را با تحلیل‌های روش‌شناسانه

←Swiss Ministry of Justice: Département Fédéral de Justice et Police, Mieux Connaître Les Effets de L'action étatique: Problèmes, Possibilité, Propositions (Rapport Final du Groupe de Travail "Evaluation Législative"), 1991, Berne.

۱. برای ارزیابی سیاست‌های عمومی، به‌عنوان مثال رک:

Werner Bussman, Ulrich Klöti and Peter Knoepfel (ed.), Einführung in die Politikevaluation, 1997" See Also Katia Horber-Papazian, Evaluation des Politiques Publiques en Suisse, 1990.

تکمیل کنند و اغلب از روش‌های علمی استفاده می‌کنند در نظر می‌گیرد. به عبارت دیگر، این ارزیابی‌ها نوعی تلاش عملی است برای تولید اطلاعات مرتبط‌تر و صحیح‌تر درباره روابط علی واقعی میان عمل تقنینی، وضعیت، رفتار و گرایش اجتماعی عینی.

چنین روابط علی را اغلب به دشواری می‌توان تحلیل کرد. روابط علی اجتماعی بسیار پیچیده است و در بسیاری موارد، نمی‌توان آنها را به معنای دقیق اثبات کرد. اما این امر اهمیت یا حتی ضرورت ارزیابی را کاهش نمی‌دهد. حداقل به این دلیل که اگر ما اهمیت دیدگاه ابزاری را بپذیریم که دیدگاه روش‌شناختی نسبت به قانونگذاری بر آن مبتنی است، قانونگذار به‌ناچار وجود چنین روابط علی را مفروض می‌شمارد. عمل تقنینی صریحاً یا به‌طور ضمنی، مبتنی بر پیش‌فرض‌هایی است که به روابط علی و معلولی مربوط است. هدف اصلی از ارزیابی، اثبات صحت یا سقم این پیش‌فرض‌ها نیست؛ بلکه اطمینان حاصل کردن از این است که:

۱. زمانی که یک پیشنهاد قانونی جدید ارائه می‌شود پیش‌فرض‌های علی که عمل تقنینی براساس آنها بنا شده است تا حد امکان صریح و مشخص باشد؛
۲. قوانین پیشنهادی تا حد امکان مبتنی بر بهترین بنیان نظری و مطمئن‌ترین اطلاعاتی است که به‌طور متعارف در دسترس است؛
۳. صحت آنها [پیش‌فرض‌های علی و معلولی] بعد از تصویب قانون و اجرای آن بررسی می‌شود.

به‌طور خلاصه، ارزیابی، نوعی تلاش عملگرایانه برای بهبود بخشیدن به پیش‌فرض‌های قانونگذار و دانش او درباره آثار قانونگذاری است. هدف از ارزیابی قانون بیشتر بررسی موجه بودن آن است تا قطعیت یا اثبات علمی.

۳ ارزیابی معطوف به آینده و گذشته

براساس مدل تحلیلی مبتنی بر ارزیابی روش‌شناختی، ارزیابی هم باید قبل و هم بعد از تصویب رسمی هر قانون انجام شود. بنابراین باید این دو نوع ارزیابی را از یکدیگر جدا کنیم: ارزیابی معطوف به آینده^۱ و ارزیابی معطوف به گذشته^۲.

1. Prospective (*ex ante*)
2. Retrospective (*ex post*)

ارزیابی معطوف به آینده، پیش از اتخاذ تصمیم‌های تقنینی و به‌منظور داشتن تصویری بهتر از آثار اراده شده احتمالی یا بالقوه قانون انجام می‌شود. این کار به‌ویژه، ممکن است در انتخاب مفاد مناسب برای معضلی مفید باشد که یک قانون در پی حل آن است. ارزیابی معطوف به گذشته زمانی انجام می‌شود که قانونی به اجرا گذاشته شده است یا گاهی - به‌ویژه اگر یک قانون فقط برای دوره معینی به اجرا گذاشته شده باشد - مدت کوتاهی قبل یا بعد از پایان این دوره انجام می‌شود. هدف از این کار آن است که به آنچه بعد از اجرای قانون رخ دهد، بیشتر آگاه باشیم^۱ و اثر واقعی عمل تقنینی را بررسی کنیم.

این تفکیک مهم است؛ به‌ویژه ابزارها، روش‌ها و فنونی که برای ارزیابی آثار قانون به‌کار گرفته می‌شود در این دو نوع ارزیابی متفاوت است؛ اما حتی در یک بافت روش‌شناختی، نباید درباره این تفاوت‌ها اغراق کرد. در واقع از منظر عملی، این دو نوع ارزیابی بیشتر مکمل یکدیگرند. از یک سو تلاش‌های معطوف به آینده برای ارزیابی روش‌شناختی آثار احتمالی قانون (قبل از تصویب) در واقع تا حد زیادی ارزیابی معطوف به گذشته را تسهیل می‌کند. هر قدر ارزیابی معطوف به آینده، روشن و مشخص باشد، به‌دست آوردن اطلاعات قابل اتکا در ارزیابی معطوف به گذشته آسان‌تر خواهد بود، چرا که آگاهی ما را از جهل فعلی افزایش می‌دهد و به انگیزه‌ای برای رفع این ناآگاهی تبدیل می‌شود. حتی ممکن است قانون به جمع‌آوری مجموعه‌ای از اطلاعات ضروری نیاز داشته باشد. از سوی دیگر ارزیابی معطوف به گذشته مناسب، به ما کمک می‌کند که به مبنایی محکم‌تر برای ارزیابی معطوف به آینده دست یابیم، چرا که نوعی اطلاعات تطبیقی مفید به‌دست می‌آید و توسعه دیدگاه نظری را امکان‌پذیر می‌سازد که فرصت پیش‌بینی درست آثار قانون را فراهم می‌آورد. به این دلایل، باید به هر دو نوع ارزیابی به‌نحو یکسان توجه شود و به‌طور هم‌زمان توسعه یابند.

۴ قوانین آزمایشی

نوع خاصی از قانون که باید در این بافت از آن یاد شود قانون آزمایشی^۲ است. این قانون برای یک دوره محدود زمانی تصویب می‌شود تا بررسی شود که آیا یک قانون خاص قادر

۱. برای مطالعه عنوان فرعی کلاسیک در حوزه مطالعات اجرا و ارزیابی، رک:.

Eugen Bardach, The Implementation Game-What Happens After a Bill Becomes a Law, 1977.
2. Experimental Legislation

می‌باشد به اهداف مشخصی دست یابد که برای آن در نظر گرفته شده است. قانون آزمایشی به قصد آینده تصویب می‌شود، اما از منظر روش‌شناختی، ارزیابی معطوف به گذشته آن ضروری است.^۱

البته هر نوع اقدام به قانونگذاری را به یک معنا می‌توان آزمایشی تلقی کرد و آن را بخشی از فرایند یادگیری مبتنی بر آزمایش و خطا دانست. اما مقصود از اصطلاح قانون آزمایشی این نیست. در معنای دقیق، قانون آزمایشی نوعی قانون است که ویژگی‌های خاصی دارد: از نظر زمانی باید محدود باشد، اهداف آن باید به روشنی بیان شده باشد، اهداف برنامه‌ریزی شده یک عمل تقنینی باید در این نوع قانون مشخص شده باشد و اگر مفاد آن که به صورت موقت تصویب شده‌اند مناسب است، باید معیارهای ارزیابی [مناسب بودن] آن بیان شده باشد. در این نوع قانون داده‌هایی که باید جمع‌آوری شود معین شده باشد و مسئولیت جمع‌آوری داده‌ها و ارزیابی نتایج و نظایر آن تعیین گردد. نمونه‌های ساده چنین قوانینی را می‌توان در قوانین ترافیکی یافت به‌ویژه آن قسمتی که به حداکثر سرعت مربوط است. نمونه دیگر بسیار آموزنده قانونی بود که چند سال گذشته در سوئیس به منظور آزمایش آثار پزشکی توزیع هرئین در میان کسانی که به سستی معتاد بودند، تصویب شد.^۲ براساس نتایج قانع‌کننده این ارزیابی‌ها، دولت سوئیس هم‌زمان تصمیم گرفت مجموعه‌ای از مقررات آزمایشی را به قصد دائمی بودن پیشنهاد کند. از آنجا که این تصمیم‌ها از منظر سیاسی بسیار مناقشه‌برانگیز بود حصول اطمینان از اینکه ارزیابی‌ها به نتایج قابل قبول منتهی می‌شود ضروری است.

۵ معیارهای ارزیابی

ارزیابی با آثار قانون سروکار دارد و موضوع اصلی آن محسوب می‌شود و همچنین ابعاد گوناگونی دارد که می‌تواند با معیارها و دیدگاه‌های مختلفی مورد بررسی قرار گیرد. اغلب

۱. در خصوص برخی نمونه‌های اخیر قانونگذاری آزمایشی، رک:.

Luzius Mader, *La Législation Expérimentale en Suisse*, in Charles-Albert Morand/Jean-Louis Bergel, (ed.), (Fn. 7), PP. 221ss.

2. See Ordonnance du 21 Octobre 1992 Sur l'évaluation Deprojets Visant à Prévenir la Toxicomanie et à Améliorer les Conditions de vie des Toxicomanes, Recueil Systématique des lois fédérales 812.121.5.

معیارهایی که برای ارزیابی ذکر می‌شود عبارت‌اند از: اثرگذاری،^۱ نتیجه‌بخشی،^۲ کارآمدی.^۳ و^۴ اثرگذاری، عبارت است از میزان گرایش‌ها یا رفتار عینی جمعیت مورد نظر (افراد، شرکت‌ها و مقامات عمومی که مسئولیت اجرا و اعمال قانون را دارند) که منطبق با مدل هنجاری است یا محصول آن است، تا جایی که می‌توان گفت این گرایش و رفتارهای عینی را قانونگذار تجویز و اراده کرده است. در این حالت دو پرسش مطرح می‌شود: آیا قانون رعایت و اجرا شده است؟ دوم اینکه آیا می‌توان میزان اطاعت یا اعمال قانون انطباقی را به هنجار مربوطه منتسب کرد؟ برای انواع خاصی از هنجارها مانند فرامین، قرار دادگاه‌ها یا ممنوعیت‌ها، می‌توان کلمه اطاعت^۵ را حداقل برای سؤال اول به کار برد. برای انواع دیگر، مانند قوانینی که به اعطای جواز یا دادن یارانه از سوی مقامات دولتی مربوط می‌شود، از عبارت اجرا^۶ اغلب استفاده می‌شود. از منظر حقوق سنتی، این اثرگذاری قانون است که آشکارا محور توجه قرار می‌گیرد.

نتیجه‌بخشی، عبارت است از میزان دستیابی یک عمل تقنینی به اهداف خود. این معیار به‌ویژه از منظر سیاسی بسیار جالب توجه است و نشان می‌دهد تا چه حد تعیین دقیق هدف یا اهداف یک پیشنهاد تقنینی مهم است: اگر مقامات سیاسی (یعنی قانونگذار)، نتوانند اهداف را تعریف کنند، امکان ارزیابی نتیجه‌بخشی قانون وجود ندارد. این ضرورتاً به آن معنا نیست که اهداف باید به‌صراحت در خود قانون مقرر شده باشد. ممکن است این اهداف در گزارشی ضمیمه طرح قانونی ارائه شود یا در ضمن مذاکرات

1. Effectiveness

2. Efficacy

3. Efficiency

۴. واژه‌ها ممکن است بسیار متفاوت باشد، اما تمایز میان مفاهیم مختلف بسیار ضرورت دارد. آن دسته از دانشمندان علوم سیاسی که علاقه‌مند به ارزیابی سیاست‌های عمومی‌اند در این بافت اغلب میان برون‌داد، تأثیر و خروجی قائل به تفکیک شده‌اند. این امر نه تنها در ادبیات آنگلوساکسون، بلکه در فرانسه و آلمانی نیز به همین منوال است. در این تحلیل، برون‌داد به معنای فعالیت‌های اجرایی خاصی است که از یک خط‌مشی ناشی می‌شود. «تأثیر» به معنای تغییرات رفتاری جمعیت آماری مورد نظر یک خط‌مشی است و خروجی درخصوص پیامدهای این تغییرات به کار برده می‌شود. درخصوص اهداف سیاست‌های عمومی رک.:

Werner Bussmann et al. (ed.), (Fn 10), PP. 72s.

اما این سه مفهوم کاملاً منطبق با مفاهیم اثرگذاری، نتیجه‌بخشی و کارآمدی نیست.

5. Compliance

6. Implementation

پارلمانی صورت‌بندی شود. بدون چنین تعریفی «ازسوی مرجع صلاحیت‌دار» (ازنظر سیاسی) ارزیابی‌کنندگان ناچارند خود آنچه را که اهداف مرتبط با یک قانون خاص می‌دانند تعیین کنند.

اثرگذاری یک شرط است، اما ضرورتاً تضمین‌کننده نتیجه‌بخشی قانون نیست. اثرگذاری فقط زمانی در نتیجه‌بخشی نقش دارد که پیش‌فرض‌های علی، که به‌طور ضمنی مبنای انتخاب مفاد قانون ازسوی قانونگذار بوده است، درست باشد. ازسوی دیگر، این واقعیت که اهداف یک قانون خاص حاصل شده است، ضرورتاً نشان‌دهنده اثرگذاری یک قانون نیست، چرا که تحقق آن اهداف ممکن است ناشی از عوامل دیگری باشد.

کارآمدی، رابطه میان «هزینه‌ها» و «منافع» عمل تقنینی است.^۱ کلمه هزینه‌ها و منافع که در زمینه این بحث مطرح می‌شود معنایی بسیار وسیع دارد. معنای هزینه نه فقط شامل پیامدهای مستقیم مالی اجرا و تبعیت از هنجارهای قانونی است، بلکه عوامل غیرمادی، مانند ناراضی‌رسانی و احساسی و حتی همه آثار منفی قانون را دربرمی‌گیرد. منافع، اساساً ناظر به اهداف قانونگذاری است همچنین همه آثاری که با این اهداف منطبق است یا تحقق آنها را تقویت می‌کند می‌تواند ذیل عنوان منافع قرار گیرد. بنابراین ارزیابی کارآمدی هر قانون به معنای بررسی هزینه‌ها و میزان اهدافی است که هر قانون به آن نائل شده است. این کار به انتخاب میان سیاست‌های مختلف و قضاوت درباره اینکه کدام‌یک از آنها به‌نسبت، برای رسیدن به هدف مورد نظر مناسب است کمک می‌کند. ارزیابی هزینه‌ها و منافع اساساً از نظر قانونگذار و بخش عمومی است. البته این ارزیابی می‌تواند دیگر دیدگاه‌ها را به‌ویژه کسانی که یک قانون درباره آنهاست نیز مدنظر داشته باشد. در این معنا، می‌توان میان هزینه‌ها و منافع درونی و بیرونی تمایز قائل شد.

۱. برای مطالعه در این باره، به مقالات ارائه شده در این کنفرانس رجوع کنید:

"Cost-Benefit Analysis: Legal, Economic and Philosophical Perspectives", Held at the University of Chicago Law School on September 17-18; 1999; the *Papers are Published in the Journal of Legal Studies*, Vol. XXIX (June 2000); See in Particular Richard A. Posner, *Cost-benefit Analysis: Definition, Justification, and Comment on Conference Papers*, *Ibid.*, PP. 1153 ff. See also Bruno Binder et al., *Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich*, 1999;

این مطالعه به‌ویژه به رویکرد ارزیابی کارآمدی قوانین در استرالیا می‌پردازد؛ اما تجربیات و اقدامات کشورهای اروپایی و نیز اتحادیه اروپا را نیز مورد توجه قرار می‌دهد.

سه معیار اثرگذاری، نتیجه‌بخشی و کارآمدی، برخی ابعاد تأثیر قانون را مشخص می‌کند. آنها بر ابعادی تأکید می‌کنند که به‌طور خاص در فرایند قانونگذاری مهماند. اما این معیارها همه ابعاد و روابط علی و پیچیده‌ای را دربرنمی‌گیرد که واقعیت اجتماعی محسوب می‌شود. این معیارها ضرورتاً همه آثار یک عمل تقنینی خاص را که گاه با واژه تأثیر توصیف می‌شود شامل نمی‌گردد. با یک نمونه عملی می‌توان این مطلب را روشن کرد. در بسیاری از کشورها، رانندگان و گاه مسافران خودرو، ملزم به بستن کمربند ایمنی‌اند. هدف این الزام قانونی، کاهش میزان جراحات در هنگام تصادف است. به‌نظر می‌رسد اثرگذاری این قانون بسیار متنوع است. دست‌کم در برخی کشورها یا مناطق، به‌نسبت عده زیادی از رانندگان، از کمربند ایمنی حداقل به این دلیل که یک الزام قانونی است استفاده می‌کنند (اثرگذاری). شواهدی وجود دارد که بستن کمربند ایمنی به کاهش جراحات و صدمات کمک می‌کند (نتیجه‌بخشی). هزینه‌های این الزام قانونی (ابزار فنی داخل ماشین، اقدامات اجرایی مقامات عمومی و همچنین در معنای وسیع محدودیت فیزیکی و روانی رانندگان و مسافران) در مقایسه با میزانی که این قانون از صدمات وارده جلوگیری می‌کند نامتناسب نیست. باین‌همه شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد بستن کمربند ایمنی آثار نامطلوبی نیز دارد که می‌تواند به نتایج بدبینانه‌تری منجر شود. به‌طور مشخص به‌نظر می‌رسد بستن کمربند ایمنی به تغییرات نامطلوبی در گرایش‌ها یا توانایی رانندگان منجر می‌شود که به تصادفات و به‌ویژه صدمات و جراحات بیشتر به موتورسواران و دوچرخه‌سواران و نیز عابران پیاده منتهی می‌شود. بنابراین ارزیابی کلی تأثیر این قانون ممکن است با ملاحظات بیشتری همراه باشد.

۶ ارزیابی ابزارها و روش‌ها

ارزیابی آثار قانون اولاً، به معنای توسعه پیش‌فرض‌های معنادار - خواه بالقوه یا بالفعل - روابط علی میان هنجارهای حقوقی و گرایش‌ها، رفتارها و شرایط عینی است. ثانیاً، این امر مستلزم آن است که اعتبار این پیش‌فرض‌ها با مجموعه تجربه‌ها، اطلاعات و دانش موجود یا قابل حصول در زمانی معقول، متعارف و با تلاش متعارف ارزیابی شود. از نظر مقنن مهم‌ترین سؤالی که مطرح می‌باشد این است که در عمل چگونه

می‌توان آثار قانون را ارزیابی کرد؟ که در پاسخ باید گفت با توجه به عوامل متعدد از جمله شرایط خاص هر مورد، معیارهای خاصی که باید مدنظر قرار گیرد، معطوف به آینده یا گذشته بودن و میزان موجه بودن یا قابل اعتماد بودن نتایج، متفاوت است. روش ارزیابی معطوف به آینده آثار تغییر در قوانین مالی بر پس‌انداز شخصی افراد، با روش‌هایی که برای ارزیابی معطوف به گذشته اثرگذاری استانداردهای ایمنی جدید در زمینه ساخت‌وساز یا نتیجه‌بخشی برقراری حقوق جدید به نفع اشخاص معلول با عنایت به اصل برابری یکسان، نیست. اگر یک ارزیابی، سودای علمی یا شبه‌علمی بودن داشته باشد، نیازمند سرمایه‌گذاری‌ای بیش از ارزیابی‌های ذهنی سیاسی یا شهودی است، که این کار با استفاده روشمند از دانش عملی و تجربه‌های موجود درون هر دستگاه اجرایی مسئول انجام‌شدنی است.

بهترین و مطمئن‌ترین ارزیابی‌های معطوف به گذشته، روش‌های کیفی، کمی و فنون شناخته شده در حوزه علوم اجتماعی را مورد استفاده قرار می‌دهد: برای مثال روش‌هایی مانند، مصاحبه‌ها، مشاهدات، تحلیل متن، مقایسه‌های آماری زمانی و فرازمانی میان جامعه آماری که قانون مصوب، آنها را مورد هدف قرار داده و آنهایی که در معرض تحولات قانونی نبوده‌اند.^۱ ارزیابی‌های معطوف به آینده مبتنی بر روش‌هایی نظیر آزمایش‌های عملی، برنامه‌های نمونه‌گیری، ارائه مدل، شبیه‌سازی، پیش‌بینی، تحلیل نظام‌مند و سناریوسازی است.^۲ به عبارت دیگر، برای تحلیل‌های معطوف به آینده و نیز گذشته، ابزارهای گوناگون پیچیده‌ای وجود دارد که به صورت جداگانه یا تکامل یافته‌تر به منظور به دست آوردن نتایج قابل اعتمادتر و درست‌تر به شکل ترکیبی (از چند زاویه) به کار برده می‌شود.

۱. برای مطالعه نمونه‌ای عملی، رک:.

Reinhard Giese und Peter Runde, Wirkungsmodell Für die Empirische Bestimmung von Gesetzeswirkungen-Modellansatz und Anwendung im Rahmen Einer Wirkungsanalyse zur Pflegeversicherung, Zeitschrift Für Rechtssoziologie 1999/1, PP. 14ss.

۲. برای مطالعه یک بررسی اجمالی خوب، رک:.

United States General Accounting Office, Prospective Evaluation Methods: The Prospective Evaluation Synthesis, 1990; See Also Werner Bussmann, Die Methodik der Prospektiven Gesetzendorf, Rechtsoptimierung Mittels Gesetzesfolgenabschätzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz, 1998.

اما اول باید بدانیم که حتی این ابزارهای پیچیده محدودیت‌های روش‌شناختی خود را دارند: آنها به دشواری می‌توانند قطعیتی مطلق درباره روابط علی ایجاد کنند؛ اما بی‌تردید حساسیت تهیه‌کنندگان قانون و قانونگذاران را نسبت به جوانب مهم اقدامات تقنینی افزایش می‌دهند. این ابزارها تا حدی می‌توانند عدم اطمینان را کاهش دهند و از این رهگذر، به بهبود کیفیت ماهوی قانون کمک کنند. دوم اینکه، ما باید به محدودیت‌های عملی که در فرایند قانونگذاری وجود دارد آگاه باشیم. به‌کارگیری این ابزارهای پیچیده ارزیابی، نیاز به زمان و منابع مالی دارد و نیز این امر باید به رسمیت شناخته شود که در منابع مالی شخصی، محدودیت‌های عملی وجود دارد که آنها را عملاً از دسترس خارج می‌کند.

حتی جایی که تهیه‌کنندگان قانون قادر نیستند از این ابزار استفاده کنند، حداقل باید بدانند که در چه وضعیتی استفاده از آنها سودمند خواهد بود. به دلایل عملی، تهیه‌کنندگان قانون اغلب باید از ابزارهای مناسب‌تری استفاده کنند که احتمالاً برای توسعه پیش‌فرض‌های علی قانون مناسب‌تر می‌باشد تا آزمایش کردن آنها که در حال بسیار مفید است. در اینجا باید به دو مثال از چنین ابزارهایی اشاره شود که به‌طور قطع از ابزارهای کمکی محسوب می‌شود: طبقه‌بندی آثار قانون و ارائه تصویری روابط علی. طبقه‌بندی آثار قانون عبارت است از تمایز میان اقسام مختلف آثار آن؛ برای مثال، می‌توان از آثار مقصود و نامقصود، نافع و مضر، مستقیم و غیرمستقیم، فوری و همراه با تأخیر نام برد. این تمایزها می‌تواند حساسیت و آگاهی قانونگذار را از پیچیدگی و ابعاد چندگانه روابط علی واقعیت اجتماعی تقویت کند.

ارائه تصویری^۱ روابط علی میان قانون و واقعیت اجتماعی، یکی از راه‌های به تصویر کشیدن فرضیه‌های علی است. این کار به بررسی مجدد و انتقادی فرضیه‌ها کمک می‌کند. البته ارائه مدل تصویری به‌طور اجتناب‌ناپذیری پیچیدگی روابط بالقوه یا علی واقعی را تقلیل می‌دهد. اما در عمل به‌طور چشمگیری به آگاهی مقنن از نقاط ضعف و نقایص خاص فرضیه‌هایی که بسط داده شده یا تحلیل روابط علی کمک می‌کند. تحلیل نظام اجتماعی عوامل مهم نهادی، اهداف یک قانون خاص و حوزه‌ای که تحت تأثیر یک عمل

تقنینی قرار دارد، نقطه شروع خوبی برای ترسیم چنین تصویری است.

۷ نهادینه کردن ارزیابی

در سی سال اخیر، ارزیابی به یکی از عناصر مهم رویه تقنینی در بسیاری از کشورها تبدیل شده است. امروزه این امر تا حدی نهادینه شده^۱ و این نهادینه‌شدگی ممکن است شکل رویه‌ای یا مقررات سازمانی به خود بگیرد.^۲

نمونه‌هایی از این رویه‌ها، ارزیابی‌های معطوف به گذشته یا آینده را الزامی می‌دانند و ارائه گزارش‌های دوره‌ای را اجباری می‌کنند.^۳ نوع خاصی از الزامات، قوانین زمان‌مند است که مدت‌هاست به‌ویژه در برخی ایالت‌های آمریکا استفاده شده است. قانون زمان‌مند، به مدت زمان خاص محدود می‌شود و تنها براساس گزارشی تمدید می‌شود که تأیید می‌کند این قانون ضروری و مناسب است.

معیارهای سازمانی^۴ به ایجاد واحدهای خاصی مربوط است که مسئولیت ارزیابی قانون را برعهده دارد. آنها ممکن است درون وزارتخانه‌های مختلف (راه‌حل غیرمتمرکز) یا در وزارتخانه‌ای معین (راه‌حل متمرکز)، در ادارات پارلمانی یا به‌عنوان دستگاه‌های مستقل ایجاد شود. این واحدها می‌توانند خود یا متخصصان بیرون از سیستم به ارزیابی اثر قانون اقدام کنند.

۱. قانون اساسی جدید فدرال کنفدراسیون سوئیس، مورخ ۱۸ آوریل ۱۹۹۹، در اصل (۱۷۰) مقرر می‌دارد: «پارلمان فدرال باید اطمینان حاصل کند نتیجه‌بخشی تصمیماتی که کنفدراسیون اتخاذ کرده مورد ارزیابی قرار گرفته است». به‌رغم به‌کار رفتن واژه‌هایی چنین واضح، مفاد این اصل به‌گونه‌ای تفسیر شده است که انگار برای ارزیابی تأثیرات قانون، نوعی اجبار کلی وجود دارد؛ اما این بدان معنا نیست که پارلمان خود باید آثار قوانین را مورد ارزیابی قرار دهد. به‌منظور مطالعه بررسی اجمالی در خصوص وضعیت فعلی و آینده ارزیابی در سوئیس رک:

Thomas Widmer et al., Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund, 2001.

2. See for Example Ingo Unkeibach, Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesbene, 1998;

مؤلف، احتمالات مختلف نهادینه کردن ارزیابی در آلمان را بررسی می‌کند.

۳. در حال حاضر دولت سوئیس، حدود پنجاه مورد قوانین موضوعه و مقررات فدرالی را تصویب کرده است که حاوی چنین بندهایی برای ارزیابی است. یکی از آنها، ماده (۴۳) قانون موضوعه فدرالی در خصوص رابطه شوراهاست که به‌طور خاص به ارزیابی می‌پردازد.

4. Organizational Measures

نهادمند کردن ارزیابی^۱ دارای امتیازاتی است. این امر محاسبه ضرورت‌ها و ابعاد روش‌شناختی را در طول تهیه قانون آسان می‌سازد و وجود منابع مالی و انسانی لازم را در هنگام نیاز تضمین می‌کند. این نوع ارزیابی، هم‌زمانی ارزیابی را با فرایند قانونگذاری به حداکثر ممکن می‌رساند و به این ترتیب صحت و ارتباط نتایج ارزیابی را با فرایند یاد شده افزایش می‌دهد. ارزیابی نهادمند می‌تواند همکاری دستگاه‌های اجرایی مسئول در اجرای قانون و به‌ویژه دستیابی به داده‌های موجود مرتبط را تسهیل کند و به رویکرد بی‌طرفانه و عینی‌تر منجر شود و در نهایت، ارزیابی نهادمند مشروعیت بیشتر و بدین ترتیب اعتبار سیاسی بیشتری به نتایج ارزیابی می‌بخشد.

۸ نتیجه‌گیری

ارزیابی قانون، خواه معطوف به آینده و خواه گذشته، یکی از عناصر اساسی رویکرد روش‌شناختی و عقلانی به قانونگذاری است. این رویکرد روش‌شناختی در اساس مبتنی بر دیدگاه ابزارانگاره به قانون است. ارزیابی تلاش می‌کند کیفیت ماهوی قانون را به‌عنوان ابزاری برای تغییر اجتماعی ارتقا بخشد و تا حدی در این کار موفق بوده است. به این معنا، ارزیابی ابزاری فن‌سالارانه^۲ است. همچنین ارزیابی می‌تواند و باید به‌صورت عمل‌گرایانه و بادقت، همراه با آگاهی لازم از محدودیت‌های روش‌شناختی و عملی به‌کار برده شود. ارزیابی نوعی اکسیر^۳ نیست، بنابراین اشتباه است که آن را بخشی اجباری از عمل تقنینی روزمره قرار دهیم. چنان‌که جامعه‌شناس حقوقی فرانسوی بیش از بیست سال پیش بیان کرده است، عقلایی کردن گزینه‌های تقنینی اگر از حد معینی از هزینه و زمان فراتر روند، غیرعقلایی می‌شوند. خودکامگی قانونگذار فراتر از یک حد معین، تبدیل به امری عادی و متعارف می‌شود.^۴

اما اعمال متعارف ارزیابی چیزی بیش از ابزار فن‌سالارانه است. از منظر حقوقی یا قضایی، افزایش دانش ما درباره آثار اقدام تقنینی می‌تواند به اصول کلی حقوقی یا

1. Institutionalizing Evaluation

2. Technocratic Tool

3. Panacea

4. Jean Carbonnier, *Sociologie Juridique*, 1978, P. 412.

مبتنی بر قانون اساسی (مشروطه)، مانند اصل برابری همگان در برابر قانون، مصونیت در برابر عمل خودسرانه و به‌ویژه اصل تناسب جرم و مجازات، معنای تازه‌ای بدهد. به این معنا، ارزیابی می‌تواند به تکامل مفاهیم سنتی و توسعه نظریه حقوقی نیز کمک کند. نکته آخر و مهم اینکه نباید جنبه سیاسی ارزیابی را دست کم بگیریم. این جنبه، مسئولیت‌پذیری قانونگذار در قبال تصمیماتش را تقویت می‌کند و بدین ترتیب عملکرد دمکراتیک نهادهای سیاسی را بهبود می‌بخشد. ارزیابی، بنیان رویکرد انتقادی (نه صرفاً ابزاری) را نسبت به قانون ایجاد می‌کند. درواقع، نشان دادن شکاف میان مقاصد قانونگذار و نتایج به‌دست آمده، ممکن است انگیزه‌ای برای اصلاح یک قانون باشد. این کار می‌تواند به بررسی نقادانه نهادهای سیاسی کمک کند؛ بنابراین اشتباه است اگر ارزیابی را فقط ابزاری برای مهندسی اجتماعی بدانیم؛ زیرا کارکرد انتقادی ارزیابی، به‌اندازه کارکرد فنی آن مهم است.

نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین*

پل دلونی**

۱ تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون باید علاوه بر شکل به محتوا نیز بپردازند
تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون علاوه بر شکل باید به محتوای آن نیز توجه داشته باشند. اغلب تصور می‌شود تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون باید فقط به معنای دقیق کلمه به مسائل نگارشی از قبیل دستور زبان، نوع واژه، صحیح بودن زبان و ساختار نگارشی متن قانون بپردازند.

مطمئناً هر قانون‌نویس باید به این موضوعات توجه داشته باشد و اطمینان حاصل کند که مصوبات تقنینی از حیث شکلی عاری از اشکال اند درحالی‌که نباید به محتوای قوانین نیز بی‌توجه باشند. مقصود از محتوای قوانین ترکیبی است از آنچه معمولاً قصد تقنینی نام برده می‌شود؛ مانند عملی که تجویز، الزام یا ممنوع شده، نهادی که قانون موضوعه ایجاد کرده، قراردادی که با قانون سازمان‌یافته، تشریفات که روال امور را مشخص می‌کند و مانند آن، به‌علاوه ضمانت اجرای مقرر شده برای نقض این قواعد. به

* متن اصلی، ترجمه انگلیسی مقاله‌ای به زبان فرانسوی است که گروه کاری دپارتمان عدالت کانادا آن را تدوین کرده است. مشخصات مقاله به شرح زیر است:

Paula Delnoy, "The Role of Legislation Drafters in Determining the Content of Norms", The International Cooperation Group, Department of Justice of Canada.

** پل دلونی، استادیار دانشکده حقوق دانشگاه ایالتی لیویز است. او در سال ۱۹۹۶ رشته‌ای را با عنوان روش‌شناسی وضع قانون ایجاد کرد و سپس آن را بسط داد. این رشته در واقع، واحد درسی برای دانشجویان حقوق و نیز دستیاران نویسندگان قانون در قوای تقنینی مختلف بلژیک بود. او مؤلف حدود هفتاد مقاله است که بسیاری از آنها در زمینه حقوق خانواده، روش‌شناسی اعمال قانون، پیش‌نویس اسناد رسمی و تهیه پیش‌نویس قانون است.

بیان دیگر، تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون نه تنها باید مسئول امور شکلی قوانین، بلکه متولی امور ماهوی آن نیز باشند.

۲ حکومت فن‌سالاران؟

بدیهی است عبارت حکومت فن‌سالاران با مفهوم صلاحیت تقنینی، به معنای اعم کلمه، در تعارض و سؤال‌برانگیز است. آیا تعیین محتوا و ماهیت قانون در سیطره فن‌سالاران قرار دارد؟ اگر جواب منفی باشد، صورت‌بندی محتوای قانون را نمی‌توان به فن‌سالاران واگذار کرد هرچند ایشان واجد صلاحیت (فنی) باشند.

مقصود اصرار بر این نیست که قانونگذاری به فن‌سالاران سپرده شود. خواه مسئله به شکل قانون مربوط باشد یا مهم‌تر از آن به ماهیت قانون. تهیه‌کننده پیش‌نویس قانون چیزی بیش از یک مشاور برای مرجع وضع‌کننده آن نیست. تصمیم‌نهایی از هر حیث همواره باید از سوی قوه مقننه اتخاذ شود.

با وجود این باید گفت هر مرجع وضع قانون می‌تواند از فن تهیه پیش‌نویس قانون فقط به‌مثابه نوعی روش‌شناسی برای خلق قانون نوشته در تعیین محتوای یک قاعده کمک بگیرد. به بیان دیگر، تهیه پیش‌نویس قانون فرصتی را برای علم قانون‌نویسی فراهم می‌کند که این فرصت، محدود به موضوعات شکلی نیست، بلکه به غنای محتوایی قانون نیز منجر می‌شود. این در حالی است که علم قانون‌نویسی کاملاً در برابر امتیاز مسلم مقنن (در امر وضع قانون) سر تعظیم فرود می‌آورد.

۳ تعیین محتوای قانون: گونه‌شناسی دورکنی فنون تهیه پیش‌نویس قانون

اگر مقننی تصمیم بگیرد با تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون که در این کار آموزش دیده‌اند همکاری کند، از حیث تعیین محتوای یک قانون چه انتظاری از ایشان می‌توان داشت؟

به این پرسش می‌توان به ترتیب ذیل پاسخ داد: نخست با قرار دادن خود در یافت علم تهیه پیش‌نویس قانون که برخی آن را آرمانی می‌دانند و برخی که معتدل‌ترند آن را نوعی هنر تحلیل می‌دانند که هر قانون‌نویسی باید با ممارست و بدون ناامیدی از دستیابی به چنین آرمانی، آن را به‌کار گیرد. دوم می‌توان به بنیان محکم تهیه

پیش‌نویس قانون نوشته به‌عنوان امری عینی و قابل تحقق نگاه کرد و ابزارهای کاملاً قابل دستیابی برای تعیین محتوای قانون را نشان داد.

۴ تعیین محتوای یک قانون موضوعه از طریق تعیین اهداف مقنن

محتوای هر قانون موضوعه به‌عنوان ابزاری برای تحقق قصد تقنینی، کم‌وبیش مجموعه اهدافی است که مقنن در پی آن است. این اهداف را می‌توان در چندین سطح از یکدیگر متمایز کرد:

۴-۱ هدف کلی هر قانون مصوب

در میان همه قوانین یک هدف اولیه و مهم وجود دارد. هدفی که در میان همه مراجع وضع‌هنجار مشترک است و تا حدی در تصویب‌هنجار، گریزی از آن وجود ندارد. به‌طور کلی، مقنن صرف‌نظر از محتوای قانونی که تصویب می‌کند، مؤثر بودن و کارآمدی آن قانون را نیز طلب می‌کند. مقصود از مؤثر بودن^۱ قانون ایجاد آثار است بدان‌معنی که قانون نباید به‌مشتی عبارت بی‌خاصیت تبدیل شود. مقصود از کارآمدی^۲ قانون این است که یک‌هنجار باید موجد آثار مطلوب باشد نه آثار نامطلوب و بدین‌ترتیب رفتار شهروندان را به‌منظور دستیابی به این اهداف مطلوب هدایت کند.

بنابراین همه هنر تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون (که نه تنها تعیین محتوای قوانین، بلکه تهیه پیش‌نویس قانون یا فرایند قانونی تصویب آن را نیز شامل می‌شود) ارائه مشاوره به قانونگذار در تهیه قوانین کارآمد است.

هرچند این سخن تکراری است، اما باید یادآور شد این مقنن است که تصمیم می‌گیرد یک قانون چه آثاری باید تولید کند که در این صورت تهیه‌کننده پیش‌نویس قانون نمی‌تواند در این‌باره موضعی داشته باشد. برای مثال، مواردی وجود دارد که طی آن یک قانون فقط به این دلیل تصویب می‌شود که شهروندان احساس کنند مقنن از آنها حمایت می‌کند یا وظایف خود را به‌طور مؤثر انجام می‌دهد. در دیگر موارد، این‌انگیزه گاه در تهیه پیش‌نویس معاهدات بین‌المللی یا موضوعات حساس ملی به‌کار برده

1. Effective
2. Efficient

می‌شود که طی آن مؤلفان یک هنجار مایل‌اند این احساس را در میان خود یا دیگران به‌وجود آورند که آنها در یک موضوع معین به نوعی اجماع و توافق دست یافته‌اند. نویسندگان پیش‌نویس قانون، بالطبع باید به این موضع سیاسی احترام بگذارند. اما این تمکین نباید مانع از این شود که در صورت اقتضا، توجه قانونگذار را به عواقب احتمالی وضع یک قانون جلب نکنند. حتی بهتر است گفته شود این کار جزء تکالیف ایشان است. با توجه به موارد متداول تقنینی می‌توان گفت، به‌طور معمول مقنن با وضع قانون در صدد دستیابی به برخی اهداف عینی است. در این صورت نقش نویسنده پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای آن با توجه به اینکه کارآمدی یکی از اهداف مورد نظر قانونگذار است، چیست؟

۲-۴ هدف خاص هر پیشنهاد تقنینی

نویسنده پیش‌نویس قانون قبل از هر چیز باید تصویر روشنی از هدف قانونگذار داشته باشد. در همان ابتدا، نویسنده پیش‌نویس قانون ممکن است در تمییز ابزارها از اهداف دچار مشکل شود. مثلاً مرجع وضع قانون ممکن است به نویسنده قانون بگوید که قصد دارد برای نحوه دستیابی به فلان شغل، قانونی وضع کند. این سخن بدان معناست که واضع قانون مستقیماً نه به اهداف که به ابزارها نظر دارد. همواره باید از مقنن خواسته شود که بر اهداف تمرکز کند. «مقصود چیست؟ چرا باید برای دستیابی به فلان شغل به وضع قانون اقدام کرد؟» باید عواقب منطقی اهداف مقنن اعم از سیاست‌های کلی و انتزاعی تا عینی‌ترین سیاست‌ها ترسیم شود. محتوای یک قانون که درباره ابزارهای دستیابی به این اهداف است می‌تواند متفاوت باشد. بنابراین با توجه به مثالی که مطرح کردیم دستیابی به هر شغل را بنا به اینکه هدف مورد تعقیب بهبود خدمات ارائه شده به مردم باشد یا بهبود وضعیت اجرای آن خدمات و یا ارتقای موقعیت شغلی کسانی که به آن شغل اشتغال دارند، می‌توان به روش‌های گوناگون سازمان‌دهی کرد.

پس از تعیین هدف مقنن، تهیه‌کننده پیش‌نویس قانون باید ارتباط میان این هدف و دیگر اهداف مقنن یا قانونگذاران متبوع خود را نشان دهد: آیا این اهداف با یکدیگر جمع می‌شوند؟ یا برعکس با یکدیگر در تزاخم‌اند؟ دلیل این امر آن است که تعیین محتوای قانون بدون اینکه مقنن برخی اهداف متزاحم را کنار بگذارد غیرممکن است.

۳-۴ ناتوانی نسبی قانونگذار و مفید بودن تصویب قانون جدید

وقتی هدف قانونگذار تعیین شد، به نظر می‌رسد که بتوان ابزارهای دستیابی به آن را بررسی کرد؛ این ابزارها محتوای قانون را تشکیل می‌دهد. به نظر گام نخست، اندیشیدن در این باره است که آیا دستیابی به هدف مورد نظر امکان‌پذیر است یا خیر؟ معروف است که در چین کمونیست، مقنن، محبت زوجین به یکدیگر را اجباری کرده بود. اکنون جای این بحث نیست که آیا این کار امکان‌پذیر است یا خیر؛ آنچه مهم است در نظر داشتن محدودیت‌های روانی، اقتصادی، جامعه‌شناختی و سیاسی است که می‌تواند مقنن را از دستیابی به اهداف مطلوب با وضع قانون بازدارد.

شکی نیست که گاه تصویب یک هدف (در ضمن یک قانون) حتی با علم به اینکه کاملاً یا نسبتاً تحقق‌پذیر نیست ترجیح دارد. برای مثال، وقتی که چند سال پیش اهداف اروپای ۱۹۹۳^۱ تعیین شد، این آگاهی وجود داشت که اهداف مزبور به‌طور کامل قابل تحقق نیست. با این حال، اعلام آن اهداف تا حدودی به آغاز دوباره جنبشی برای ایجاد جامعه اروپایی کمک کرد. با وجود این، خطرات نهفته در چنین کاری باید به آگاهی مقنن رسانده شود که به این موضوع پرداخته خواهد شد.

دوم اینکه لازم است این پرسش مطرح شود که آیا برای دستیابی به هدف تعیین شده، تصویب یک قانون جدید لازم است؟ آیا این هدف پیش‌تر از طریق سایر قوانین تعقیب شده یا خیر؟ اگر جواب آری است، چرا قوانین مزبور به هدف مورد نظر دست نیافته‌اند؟ و اگر جواب منفی است آیا وضع قانون برای دستیابی به این هدف ضروری است؟ آیا روش آسان‌تر و احتمالاً کارآمدتر و کم‌هزینه‌تری غیر از وضع قانون برای دستیابی به این هدف وجود دارد؟

۴-۴ بررسی ابزارهای احتمالی برای دستیابی به یک هدف معین

اگر وضع قانون تنها راه دستیابی به نتیجه مطلوب است، قدم بعدی تحلیل ابزارهای دستیابی به این هدف است، چه رفتاری باید اجباری، ممنوع یا تشویق شود؟ چه نهادی باید تأسیس شود؟ چه تشریفات باید برقرار شود و نظایر آن و بالاتر از همه چه ضمانت

1. The Object of Europe 1993

اجرائی باید برای سرپیچی از رعایت قانون وضع شده تجویز شود؟
بدین منظور تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون باید ملاحظات مربوط به مؤثر بودن قوانین قبلی و ضمانت اجراهای به‌کار رفته را راهنمای عمل خود قرار دهند.

۵ قواعد حقوقی و غیرحقوقی برای تعیین محتوای قانون موضوعه

مطالب گفته شده در واقع مراحل اساسی تفکر نویسنده پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قانون موضوعه است. اما باید به یاد داشت که واضع قانون در هر وضعیتی نمی‌تواند قوانین مؤثر تصویب کند. بنا به موقعیت مقنن در سلسله‌مراتب مراجع وضع قانون، یک مقنن کم‌وبیش به‌نحوی آمرانه تابع محدودیت‌های خاصی است که کاملاً می‌تواند محتوای قانون پیشنهادی را تحت تأثیر قرار دهد. بنابراین، تهیه‌کننده پیش‌نویس قانون باید با رعایت این محدودیت‌ها به‌منظور پرهیز از ابطال قانون مورد بحث، اطمینان حاصل کند. همه این محدودیت‌ها در مفاد قانون گنجانده نشده است. در بلژیک، یکی از این محدودیت‌های قانونی، برابری همه شهروندان در مقابل قانون است. مایلم سایر محدودیت‌ها را محدودیت‌های فراحقوقی بنامم. این محدودیت‌ها اصولی مسلم برای نویسنده قانون محسوب می‌شود.

۶ ممانعت از بروز دعاوی قضایی^۱ به‌وسیله قانون موضوعه

قانونگذار مایل است قوانینی تصویب کند که حداکثر کارآمدی را داشته باشد. بنابراین، هر قدر این قوانین به ایجاد منازعه و مرافعه منجر شود بر ارزیابی مثبت از کارآمدی کیفیت قانون اثر معکوس دارد. یکی از این اصول مسلم آن است که میان دو قانون با کارآمدی یکسان، قانون بهتر قانونی است که اعمال آن کمتر به منازعه منجر شود.
گاهی ظاهر بسیار تنش‌زای^۲ قانون مردم را تحریک می‌کند که آن را به دلیل اینکه در رسیدگی دادگاه‌ها بسیار کم استفاده می‌شود، بی‌خاصیت قلمداد کنند. برای مثال، در قانون مدنی بلژیک، اصل قابل فسخ نبودن هبه‌ها^۳ در میان اشخاص در حال حیات را در

1. Litigation
2. Contentious
3. Gift

چهار ماده مقرر کرده است، اصلی که براساس آن، برخلاف قاعده‌ای که بر اعمال مستحق اجرت^۱ حاکم است، طرفین عقد هبه‌ای که میان اشخاص در حال حیات منعقد شده، نمی‌توانند به واهب حق بدهند که به‌طور یک‌جانبه عقد هبه را فسخ کند. اگر آنها چنین شرطی را در عقد بگذارند، عقد هبه باطل می‌شود. آرای صادره در مورد مفاد این مواد به تعداد انگشتان یک دست هم نمی‌رسد. هرچند به‌ندرت اصل حقوقی^۲ وجود دارد که کاملاً از آن تبعیت شده باشد. بنابراین از منظر قانون‌نویسی، این یک قانون عالی است؛ زیرا مؤثر است و به‌ندرت در دادگاه به آن استناد می‌شود.

۷ سازگاری قوانین مصوب

این پیش‌فرض که محتوای قانون موضوعه نباید به مراعات دامن بزند دو پیامد زیر را به دنبال دارد:

اول اینکه قوانین موضوعه‌ای که پیش‌نویس آن تهیه شده نباید با قانونی در همان سطح یا بالاتر در تعارض باشد. درواقع هیچ امری در پیش‌نویس قانون موضوعه نباید با قوانین جاری ناسازگار باشد.

دومین پیامد که اغلب بیش از اولی نقض می‌شود، این است که قانون موضوعه نباید دارای نقص باشد. وقتی یک قانون موضوعه شکل استانداردی از قرارداد ارائه می‌کند، نباید هیچ مسئله‌ای را حل نشده باقی بگذارد مانند تعیین عناصر سازنده قرارداد، وضعیت ماهوی و شکلی، شرایط لازم برای اثبات وقوع قرارداد میان طرفین، قابلیت استناد به آن در مقابل اشخاص ثالث، ضمانت اجرای نقض شروط مختلف یاد شده، تعیین اشخاصی که می‌توانند به آن قرارداد استناد کنند، دوره مسئولیت و نظایر آن.

مثال نقض در حقوق بلژیک در خصوص اشخاص فاقد اهلیت در سن بلوغ ارائه شده است. این قانون مسائل مربوط به نمایندگی مدیر موقت تعیین شده به‌وسیله قاضی را در خصوص اشخاصی که دائماً یا به‌طور ادواری، از حیث فیزیکی یا روانی، فاقد اهلیت برای اداره اموال خود هستند، پیش‌بینی کرده است، اما در خصوص مسائلی ناشی از

1. Acts for Remuneration

2. Legal Principle

هبه‌های مجانی^۱ به این اشخاص که اغلب از سوی اشخاص رشید^۲ ممکن است انجام شود تعیین تکلیف نکرده است. اگر این قانون در حال حاضر ارزیابی شود، کارآمدی آن رضایت‌بخش خواهد بود، اما با اطمینان می‌توان گفت که این قانون باعث بروز برخی دعاوی در خصوص هبه‌های مجانی می‌شود که ناشی از نقص آن در این موضوع است. در نتیجه کارآمدی قانون به دلیل این نقص، آسیب خواهد دید.

برای پرهیز از بروز چنین نقایصی، مقنن ممکن است دو راه‌حل کاملاً متضاد را که هر دو به یک اندازه نکوهیده‌اند مدنظر قرار دهد، این دو عبارت‌اند از:

اول، قانونگذار ممکن است تصمیم بگیرد که به قاضی امکان دهد در خصوص مواردی که خود برای آنها تعیین تکلیف نکرده، تصمیم‌گیری کند. در بلژیک، به‌طور فزاینده‌ای شایع شده که قانونگذار در خصوص بعضی از موضوعات مهم که تصمیمی در مورد آنها نگرفته است، بر تصمیم قضات اتکا کند. بنابراین اعتقاد زیادی به این معنا وجود دارد که قاضی می‌تواند نقایص قانونی^۳ را جبران کند.

این مطلب، به تنهایی سزاوار تفکر بسیار عمیق‌تر است. من شخصاً معتقدم قوانین موضوعه^۴ کم‌ضررترین راه ایجاد قانون است. من مخالف این طرز تفکر نیستم که به قضات به‌عنوان مقام‌های فردی وضع قانون، اجازه حل و فصل مسائلی نظیر نگهداری از اطفال^۵، عزل مدیر^۶ و اداره اموال و نظایر آن داده شود. اما معتقدم وضع قانون از سوی قضات و از رهگذر رویه‌های قضایی، رویکرد مناسبی نیست. اول اینکه، این رویکرد با آن دسته از نظام‌های سیاسی که در آن قانون به معنای دقیق کلمه به‌وسیله مقامات منتخب ملی یا تحت نظارت ایشان ایجاد می‌شود تناسبی ندارد. دوم اینکه، برای توسعه قانون بدین شکل، وقوع مرافعه ضروری است که در نتیجه وضع قانون به قیمت منازعات گسترده در میان شهروندان تمام می‌شود. سوم اینکه، عطف بماسبق شدن که جزء ذات هر تصمیم قضایی است مخالف امنیت قانونی^۷ است. نهایت اینکه، نیاز به قوانین، به‌ویژه

-
1. Generous Gifts
 2. Elder
 3. Deficiencies of Law
 4. Statutes
 5. Child Custody
 6. Disposition of Assets
 7. Legal Security

آن دسته قوانینی که مردم را در تهیه قراردادهایشان راهنمایی می‌کند، تا وقوع یک دعوی حقوقی که گاهی مدت‌ها به طول می‌انجامد برآورده نمی‌شود. قوای مقننه‌ای که کار کامل کردن قوانین موضوعه را به قضات واگذار می‌کنند در واقع در کار قانونگذاری مرتکب قصور می‌شوند.

مقنن گاهی وسوسه می‌شود برخلاف آنچه در بالا گفته شد عمل کند؛ یعنی برای همه چیز قانون وضع کند و جزئی‌ترین مسائل را در قانون درج کند. تجربه نشان می‌دهد که این امر سبب نقایص بیشتری می‌شود. به علاوه، این رویکرد بیش از آنکه حاصل نیل به پرهیز از بروز نقایص در قانون باشد محصول بی‌اطمینانی^۱ به قضات است. رویکرد معتدل در میانه این دو گرایش قرار می‌گیرد. اما باید صادقانه اذعان کرد به‌طور انتزاعی به‌هیچ‌وجه نمی‌توان نقطه تعادل^۲ میان این دو رویکرد را تعیین کرد؛ زیرا این نقطه بنا به مورد متفاوت است که این امر نیز مفید بودن نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون را نشان می‌دهد.

۸ تضمین امنیت قانونی شهروندان به وسیله قوانین موضوعه

اصل مسلم دیگر عبارت است از اینکه محتوای قانون باید به‌گونه‌ای تعیین شود که تضمین کند شهروندان از امنیت قانونی بهره‌مندند. در بلژیک هیچ قانونی به‌صراحت اصل امنیت قانونی را بیان نمی‌کند؛ اما شهروندان احتمالاً به‌طور روزافزونی از مقنن می‌خواهند که این اصل را به رسمیت بشناسد که در این صورت توقع نمی‌رود این تقاضا نادیده گرفته شود. اگر چنین شود روزی حق امنیت قانونی جزء حقوق بنیادین بشری در خواهد آمد.

از منظر امنیت قانونی هر قانون موضوعه با نوعی تعهد از سوی دولت همراه است. دولت این تعهد را در مقابل شهروندانی برعهده می‌گیرد که از امنیت قانونی منتفع‌اند. این تعهد می‌تواند در وهله اول روابط مردم با یکدیگر را تحت تأثیر قرار دهد خواه روابط کاملاً شخصی میان ایشان یا روابطشان با اشیاء، دارایی‌ها و املاک را؛ در وهله دوم بر روابط شهروندان با خود دولت اثرگذار است. در واقع، از آنجاکه در حکومتی مشروطه،

1. Mistrust

2. Point of Equilibrium

دولت تعهد می‌کند که خود پایبند به قوانین منتشر شده باشد بدین ترتیب چنین تعهدی بر روابط شهروندان با نهادهای حکومتی نیز تأثیر می‌گذارد. این تعهد چیست؟ در تصویب قانون، دولت متعهد می‌شود که اولاً، با تمام قوا تضمین کند اراده شهروندان که رفتار خود را با قصد اعلام شده در قانون تنظیم می‌کنند محترم شمرده شود. ثانیاً، دولت متعهد می‌شود به گونه‌ای رفتار کند که رفتار منطبق با قانون باشد. بدون اینکه بخواهیم همه شرایط امنیت قانونی را برشماریم، شماری از آنها را از حیث محتوای قوانین یادآوری می‌کنیم.

۸-۱ اقتضائات امنیت قانونی از حیث زمان اعمال قانون

امنیت قانونی ایجاب می‌کند که شهروندان دقیقاً از زمان اعمال قانون آگاهی داشته باشند. قوه مقنن باید به روشنی زمان لازم‌الاجرا شدن قانون موضوعه را اعلام و تصریح کند اگر قانونی لغو شده است، اجرای آن چه زمانی متوقف می‌شود. نیازی به تأکید نیست که مقنن باید از عطف‌بماسبق کردن^۱ قانون در خصوص رفتارهایی که مطابق قوانین سابق تجویز شده بوده، خودداری کند. البته این امر در خصوص تفسیر قانون موضوعه‌ای که همین اثر را دارد نیز صادق است خواه تفسیر قانون موضوعه مزبور واقعی^۲ باشد، یا به طریق اولی، اسمی و ظاهری^۳. این ممنوعیت صرف‌نظر از موضوع باید اعمال شود. شکی نیست که قوانین موضوعه عطف‌بماسبق‌شونده یا تفسیر قوانین موضوعه [به‌نحوی که] که جرائمی را ایجاد یا مجازات‌های جرائم موجود را افزایش می‌دهد باید به هر قیمتی ممنوع شود. این اصل پیش‌تر یکی از شرایط کنوانسیون اروپایی حفاظت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین^۴ بوده است. امنیت قانونی ایجاب می‌کند که از تصویب هر نوع قانونی پرهیز شود که به انتظارات مشروع^۵ شهروندان صدمه وارد می‌کند. برای مثال، براساس یک قانون لازم‌الاجرا در یک زمان معین برخی از شهروندان کسر مبلغ معینی از درآمد خود را به

1. Retroactive

2. Genuinely

3. Nominally

4. European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom

5. Legitimate Expectations

اعتبار تعهد دولت به پرداخت مقرری بازنشستگی در سن معینی اجازه می‌دهند. از نظر قانونی اگر دولت فقط از آنهایی که به سن [قانونی] بازنشستگی نرسیده‌اند مبلغ مقرری بازنشستگی را کسر کند یا اگر زمان دیگری را برای دریافت مقرری بازنشستگی اعلام کند، اصل عطف‌بماسبق نشدن قوانین را نقض نکرده است، اما با وجود تصویب قانون اولیه به‌طور عملی^۱، قراردادی^۲ را نقض کرده که با شهروندان منعقد کرده است.

یا مثلاً براساس قانون مالیات‌ها، بعضی از مردم درآمد حاصل از سپرده‌های بانکی را که قرار است از بانک دریافت کنند، محاسبه کرده‌اند. اگر دولت قانون را اصلاح کند و مالیات بیشتری را بر درآمد حاصل از سپرده یاد شده اعمال کند، در این صورت تمام محاسبات آن دسته از مردم مختل می‌شود و امنیت قانونی ایشان را کاهش می‌دهد.

طبق قانونی در حوزه حقوق مدنی، در یک زمان معین برخی مردم قراردادهایی منعقد می‌کنند که بر حقوق و تکالیف طرفین برای یک دوره معین حاکم است. اگر دولت قانون را تغییر دهد و تصمیم بگیرد که قانون جدید بی‌درنگ بر این قراردادها حاکم شود، دولت در انتظارات ایشان اخلال ایجاد کرده است، هرچند این قانون درصدد باشد در آینده - نه در حال حاضر - حقوق و تکالیف طرفین را تغییر دهد.

آیا اغراق است اگر چنین مواردی را عهدشکنی^۳ دولت بنامیم؟ البته می‌توان تصور کرد که بهبود یک وضعیت پیش‌بینی نشده، با سرعت مطلوب، بدون صدمه به امنیت قانونی امکان‌پذیر نیست، البته باز هم شدت و ضعف این امر نسبی است.

۲-۸ سایر اقتضائات امنیت قانونی

مسئله امنیت قانونی در رابطه با محتوای قوانین، برخی اقتضائات دیگر را به همراه دارد. اگر من در بیان این اقتضائات اندکی تعلق می‌کنم دلیلش آن است که به حوزه‌های از فن پیش‌نویسی قانون مربوط است که قضاوت‌ها درخصوص آن نمی‌تواند براساس معیارهای عینی باشد. برای مثال، یکی از اصول مسلم امنیت قانونی این است که شهروندان وقت کافی برای انطباق رفتار خود با قانون در اختیار داشته باشند. بنابراین وقتی قانونگذار اصلاحاتی در

1. Defacto
2. Contract
3. Disloyalty

قانون ایجاد می‌کند، شهروندان باید وقت کافی برای کسب اطلاع و آگاهی از این اصلاحات داشته باشند. اگر مقنن این اصلاحات را به سرعت تصویب و اجرا کند، مردم وقت کافی برای انطباق با این اصلاحات را نخواهند داشت. به همین دلیل، قانون نباید پی‌درپی اصلاح شود. امنیت قانونی نتیجه یک تعهد ضمنی است که در قوانین موضوعه مستتر است. بنابراین، دولت نباید چنین تعهدی را عجولانه برعهده بگیرد در غیر این صورت، اعتماد مردم به قانون کاهش می‌یابد. با وجود این، چه بسیار قوانینی - در معنای وسیع کلمه - که کلاً یا جزئاً بی‌اثرند خواه به دلیل اینکه در فضایی تصویب شده‌اند که دولت ضعیف است یا اجرای آن مستلزم به‌کارگیری منابع انسانی، فیزیکی و مالی است که دولت فاقد آن می‌باشد یا به این دلیل که مورد پذیرش شهروندان نیست و یا اجرای آن با بی‌میلی، بی‌ارادگی یا حتی مخالفت دستگاه‌های دولتی مسئول در اجرای آنها مواجه بوده است. در سطح کلی‌تر، امنیت قانونی واجد این اصل مسلم است که مرجع وضع قانون نباید سوء عملکرد داشته باشد به این معنا که نباید سهل‌انگارانه قانون وضع کند. مقصود در اینجا تورم تقنینی^۱ است که اولین نتیجه آن ظهور وکلا و حقوق‌دانانی است که یا همه‌چیز را درباره چیزهای کمی می‌دانند یا چیزهای کمی درباره همه‌چیز می‌دانند و از آنجاکه شهروندان نمی‌توانند همواره به متخصصان مراجعه کنند لذا به کاری دست می‌زنند که از قانون مربوط به آن بی‌خبرند.

برای ترسیم عواقب حاصل از تورم تقنینی، عده‌ای از «مقررات‌زدایی»^۲ در حوزه‌های وسیعی از زندگی اجتماعی نظیر روابط اقتصادی و روابط میان شهروندان و دولت سخن می‌گویند. من نمی‌توانم نگرانی خود را از این ایده که در حال نضج گرفتن است، پنهان کنم. دلیل آن - که البته بدیهی است، ولی غالباً نادیده گرفته می‌شود - این است که وقتی مقنن، قوانینی را لغو می‌کند که قبلاً آنها را تصویب کرده یا از تصویب قوانین جدید سر باز می‌زند این بدان معنا نیست که هیچ‌هنجاری بر روابط اجتماعی مورد بحث حاکم نخواهد بود بلکه وقتی قانونی در این حوزه وجود ندارد، نوعی بازگشت طبیعی به قاعده بازار آزاد^۳ وجود دارد و بنابراین روابط اجتماعی با هنجارهایی غیر از قوانین تهیه

1. Legislative Inflation

2. Deregulation

3. The Rule of Laissez-Faire

شده از سوی مرجع وضع قانون تنظیم می‌شود. قضاوت نهایی در این خصوص دشوار است، اما می‌توان ضمن یادآوری نمونه‌های تاریخی گفت که عقاید درباره مقررات‌زدایی و عواقب آن متفاوت است. اما باید اذعان کرد که زدودن قوانین زائد به امری اجتناب‌ناپذیر تبدیل شده است هرچند لازم است این کار با احتیاط و تأمل کافی انجام شود.

تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون ممکن است قدرت زدودن قوانین زائد را نداشته باشند، اما شاید بتوانند عطش مقنن به وضع قانون را فروبشانند. اما چه کسی باید در این باره داوری کند و آزمونی که زیاده از حد بودن قانون را نشان می‌دهد، چیست؟ چنان‌که گفته شد، لازم است مقنن قبل از تهیه پیش‌نویس قانون به صورت نظام‌مند این سؤال را مطرح کند که آیا تصویب قانون امری کاملاً ضروری است یا خیر؟ برای مثال، یک نویسنده پیش‌نویس قانون می‌تواند با بیان اینکه نظریه اقتصادی مطلوبیت نهایی^۱ در مورد قانونگذاری نیز صادق است به تأمل مقنن در این باره کمک کند. هر اندازه مقنن قانون بیشتری وضع کند، قوانین در منظر شهروندان از قدرت کمتری برخوردار خواهند بود و مقنن نیز توانایی کمتری در اجرای آن دارد. این امر را می‌توان از قیاس تجربه‌های خود درباره فرزندانمان نیز استنباط کنیم: هر قدر در منزل به فرزندان امر و نهی بیشتر شود، میزان قدرت والدین نیز کاهش می‌یابد؛ زیرا آنها نمی‌توانند همه آن فرامین را به اجرا

۱. مطلوبیت نهایی (Marginal Utility): رضایت خاطر اضافی به دست آمده از افزایش یک واحد اضافی مصرف یک کالای معین برای مصرف‌کننده، مطلوبیت نهایی در واقع مشتق جزئی تابع مطلوبیت نسبت به مقدار کالای مورد مصرف است، (Calculus). مطلوبیت نهایی از اهمیت بسیار زیادی در تئوری تقاضا (Theory of Demand) برخوردار است. فرض بر این است که همگام با افزایش مصرف یک کالا مطلوبیت نهایی آن کاهش می‌یابد (Marginal Utility, Diminishing). یک مصرف‌کننده عقلایی، مطلوبیت نهایی ناشی از هر واحد اضافی درآمد بر تمام کالاهای مورد مصرف خود را برابر می‌کند؛ زیرا در غیر این صورت وی می‌تواند بدون هزینه با کاهش مخارج خود بر آن دسته از کالاهایی که دارای مطلوبیت نهایی کمترند و افزایش هزینه بر آن دسته از کالاهایی که از مطلوبیت نهایی بیشتری برخوردارند مطلوبیت اضافی به دست آورد. بدین ترتیب می‌توان تشخیص داد که چرا همگام با افزایش قیمت از تقاضای مصرف‌کننده کاسته می‌شود. به هر حال براساس نظریه‌های مدرن، مصرف‌کننده قادر نیست مطلوبیت نهایی کالاهای مختلف را محاسبه و شماره‌گذاری کند (Ordinal Utility)، بلکه تنها می‌تواند با توجه به محدودیت بودجه خرید کالاها و یا کالایی را بر خرید کالا یا کالاهایی دیگر ترجیح و رجحان دهد (Demand Theory) (Indifference-curve Analysis). ر.ک.: مرتضی قره‌باغیان، فرهنگ اقتصاد و بازرگانی، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۶ - م.

درآوردند و بنابراین ناتوانی خود را برای فرزندانشان آشکار می‌کنند. در صورت وقوع چنین حالتی، اعمال قوانین مهم‌تر به انرژی بیشتری نیاز خواهد داشت.

۹ قوانین موضوعه باید اصل برابری شهروندان را منعکس کنند

قاعده دیگری که مقنن در تعیین محتوای قوانین باید بدان توجه کند، ضرورت احترام به اصل برابری شهروندان در برابر قانون است. در بلژیک از سال ۱۸۳۱ این قاعده برای تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون به قاعده‌ای ثابت و مسلم تبدیل شده است. بنابر صلاحیت تفویضی به دادگاه قانون اساسی بلژیک^۱ براساس قانون ویژه ششم ژانویه ۱۹۸۹، این دیوان باید تبعیت مراجع تقنینی به معنای دقیق کلمه (فدرالی، منطقه‌ای و محلی) از اصول دهم و یازدهم قانون اساسی که اصل برابری بلژیکی‌ها را در برابر قانون تثبیت می‌کند، تأیید کند و هر قانون، حکم یا فرمانی که مفاد این اصول را نقض کند، باطل است. این قاعده همچنین برای قوای قانونگذاری کشورهایی که امضاکننده کنوانسیون حفاظت از حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین هستند (امضا شده در چهارم نوامبر ۱۹۵۰ در رم (ماده ۱۴)) و کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی مصوب نوزدهم دسامبر ۱۹۶۶ (ماده ۳) در نیویورک) در حد حقوقی که در این معاهدات و پروتکل‌های الحاقی به رسمیت شناخته شده الزامی است.

این وضعیت را که دادگاه قانون اساسی بلژیک، دادگاه اروپایی حقوق بشر، دیوان عالی و شورای دولتی تعیین می‌کنند، باید به‌منظور جلوگیری از تصویب قوانینی که ممکن است در میان بلژیکی‌ها تبعیض ایجاد کند، رعایت شود. البته تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون، باید دقیقاً انبوه پرونده‌های حقوقی را بررسی کنند که در دادگاه قانون اساسی درباره اصول دهم و یازدهم قانون اساسی وجود دارد، و به مقنن براساس کیفیت تأثیر این پرونده‌ها بر محتوای قوانینی مشاوره دهند که قرار است تصویب کند.

۱۰ تعیین محتوای ماهوی قوانین موضوعه: پیشنهادهای عملی

پس از تشریح قواعد کلی تعیین محتوای قوانین موضوعه اعم از سلبی و ایجابی، مایلیم دو

1. Cour D'arbitrage

فن از فنون تعیین محتوای ماهوی این قوانین را توضیح دهم: فن اول حاصل یک تجربه کامل است در حالی که فن دوم فقط پیشنهادی است که تاکنون به اجرا درنیامده است.

۱-۱۰ تعیین محتوای ماهوی قوانین موضوعه با اتکا بر نظر صاحبان حرف حقوقی

پیشنهاد من برای تقویت فن قانون‌نویسی در کشورهایی که هنوز این کار به‌طور نظام‌مند انجام نمی‌شود این است که در گام اول، در مورد وضع قوانینی اعمال شود که به سیاست‌های کلان مربوط نیست و در عوض به حل مسائلی محدود شود که بیشتر جنبه فنی دارند.

با لحاظ این مطلب، من در سال ۱۹۹۰ از جمعی اساتید حقوق و سردفتران رسمی در بلژیک تقاضا کردم مشکلاتی که ایشان در کار خود با آنها برخورد کرده‌اند و این مشکلات نتیجه قانون‌نویسی ضعیف بوده و موجب تنش در میان شهروندان شده است، فهرست کنند. از ایشان خواسته شد این فهرست محدود به مشکلات فنی باشد نه مسائل سیاسی یا اخلاقی کلان و همچنین در خصوص این موضوع بیان‌دیشند که چگونه می‌توان قوانین موضوعه مربوطه را اصلاح کرد که این مشکلات حل شود و بدین ترتیب پیشنهادهایی را برای اصلاح این قوانین موضوعه معیوب ارائه کنند. این پیشنهادهای قرار بود به این امید به نمایندگان قوه مقننه ارائه شود که در نهایت تصویب گردد. حدود چهل پیشنهاد ارائه شد. این پیشنهادهای در جلسه‌ای با حضور دویست تن از سردفتران رسمی به بحث و بررسی گذاشته شد. از کسانی که پیشنهادی داده بودند، دعوت شد که به‌منظور تأمل حاضران در جلسه پیشنهاد خود را دوباره مطرح و تشریح کنند. نتایج این جلسه در کتابی با عنوان *مجموعه پیشنهادهای حقوق‌دانان*^۱، به همت پیرهارمل^۲، نخست‌وزیر سابق، رئیس سابق مجلس سنا، رئیس سابق قانون سردفتران و رئیس دانشکده حقوق دانشگاه دولتی لیژ گردآوری شد.

بعدها بسیاری از این پیشنهادهای که از سوی نمایندگان ارائه شده بود، به‌عنوان لوایح شخصی آنها تصویب شد و برخی دیگر را مجلس فدرال بلژیک تصویب کرد.

1. Melanges de Suggestions de Lois

2. Pierre Harmel

بنابراین نوعی هم‌افزایی در بحث وضع قانون میان قوه مقنن، شاغلان حرف حقوقی و اساتید حقوق به وجود آمد. این کار نه یک عمل بلندپروازانه، بلکه یک گام کوچک در جهتی صحیح بود.

۱۰-۲ تعیین محتوای قوانین موضوعه با مطالعه پرونده‌های حقوقی از منظر وضع قانون

پیشنهاد دیگری که مایلم برای تقویت فن قانون‌نویسی در خصوص تعیین محتوای قانون مطرح کنم، اتخاذ رویکردی جدید در مطالعه آرای قضایی است.

در اینجا آرای دیوان عالی مورد نظر است. در حال حاضر، استادان حقوق و وکلا، آرای دادگاه‌ها را از حیث چگونگی استنباط و اعمال قوانین موضوعه در دعاوی جدید مطالعه و بررسی می‌کنند. پیشنهاد من این است که در آینده این آرا از حیث وضع قانون نیز مطالعه شوند.

اول اینکه باید بررسی شود آیا آرای صادره به دلیل وجود نقصی در قوانین موضوعه صادر شده است یا خیر؟ آیا دعاوی مطرح شده ناشی از اشکالات ناشی از فن پیش‌نویسی قانون بوده است که به اختلاف در تفسیر قانون مزبور منجر شده است؟ آیا قانون موضوعه مبین وجود نقصی است؟ آیا این قانون با سایر قوانین موضوعه در تعارض است؟ و نظایر اینها. به عبارت دیگر باید این پرسش را مطرح کرد که آیا دعاوی مطروحه به دلیل عدم رعایت اصول تهیه پیش‌نویس قوانین موضوعه به وجود آمده است؟ اگر جواب مثبت است، می‌توان دو آموزه از آن استخراج کرد:

اول اینکه ضرورت تقنین ماهوی باید معلوم شود یعنی نیاز به اصلاح قانون در بن این دعاوی و نقایص این قانون از طریق این دعاوی باید آشکار شود.

چگونه باید این قانون را اصلاح کرد؟ ممکن است دادگاهی که در خصوص این پرونده رأی صادر کرده است برخی از راه‌حل‌های احتمالی را ارائه داده باشد. گاهی، تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون می‌توانند ایده‌هایی را از میان این راه‌حل‌ها استنباط کنند. اما گاهی هم با کمک نقدهایی که بر این آرا وارد می‌شود، باید از آن راه‌حل‌ها فاصله بگیرند.

برای مثال در اینجا استفاده تقنینی از یکی از آرای دیوان عالی بلژیک ذکر می‌شود. چندی پیش دیوان رأی داد که وقتی سبب هبه (سببی که هبه برای آن واقع شده)

میان اشخاص در حال حیات از میان برود و این امر یعنی از میان رفتن سبب^۱، منتسب به واهب نباشد، عقد هبه باطل است. برای مثال، اگر والدینی به پسر خود و همسر وی خانه‌ای را هبه کنند و آن‌گاه پس از دو سال، این زوج جوان از یکدیگر طلاق بگیرند، والدینی که به هیچ‌وجه سبب این جدایی نبوده‌اند، می‌توانند خانه هبه شده را پس بگیرند، زیرا سبب هبه، یعنی تهیه خانه برای این زوج جوان، از میان رفته است و اشخاص ساکن در آن خانه دیگر زوج محسوب نمی‌شوند. این رأی دیوان عالی به شرحی که ذکر شد، مشکلات بزرگی را برای سردفتران رسمی به وجود آورد که مهم‌ترین آنها عبارت است از اینکه آیا بطلان عقد هبه اثر قهقرایی دارد؟ اگر جواب مثبت است تصور عواقب این امر در صورتی که متهب^۲ (هبه‌گیرنده) مورد هبه را اجاره داده یا فروخته باشد، کار دشواری نیست.

مطالعه این رأی از حیث تقنینی ممکن است به دو گزاره عینی که مقنن باید یکی از آنها را انتخاب کند، منجر شود. یا اینکه به وسیله قانون (جدید) مفهوم بطلان هبه‌ای که سبب آن از بین رفته را به طور کلی تغییر دهد و یا با تعیین چگونگی اطلاع دادن این بطلان به شخص ثالث مقرر دارد که این بطلان اثر قهقرایی ندارد و ...

آموزه دیگری که (با هدف تعیین شرایط پیش‌نویس قوانین موضوعه) می‌توان از مطالعه پرونده‌های حقوقی استخراج کرد این است که، در یک دوره زمانی بلندمدت می‌توان نوعی گونه‌شناسی نقایص موجود در تهیه پیش‌نویس قوانین فعلی به منظور تعیین حوزه‌هایی فراهم کرد که تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون باید به دقت به آن توجه کنند. همچنین نویسندگان پیش‌نویس قانون می‌توانند در راهنمای قانون‌نویسی^۳ خود، فهرستی از نقایصی تهیه کنند که باید از آنها پرهیز کرد تا مجموعه قوانین موضوعه به طور کلی بهبود یابد.

1. Disappearance
2. Gift's Recipients
3. Manual of Legislative Drafting

راهکارهای اعمال نظارت بر اجرای قوانین

حسن و کیلیان

یکی از وظایف مهم قوه مجریه اجرای مصوبات قوه مقننه است. این معنا در اصل (۵۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به صراحت ذکر شده است: «اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحلی که در اصول بعد می‌آید برای اجرا به قوه مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد».

مطابق این اصل، وضع قانون حق مجلس و اجرای آن، تکلیف دولت است. اما چه تضمینی وجود دارد که قوه مجریه قوانین مصوب را مطابق با نظر و اراده قانونگذار اجرا کند؟ چه ضمانتی وجود دارد که مقامات اجرایی و صاحب‌منصبان دولتی، ترجیحات و سلیق خود را به نام خواست مردم یا نمایندگان ایشان تحمیل نکنند؟ این مسئله هنگامی از اهمیت بیشتری برخوردار است که بدانیم ترجیحات و ضرورت‌هایی که دولت بدان معتقد است با ترجیحات و سیاست‌های مورد نظر نمایندگان یکسان نیست و گاه دولت‌ها ناگزیر از اجرای سیاست‌ها و مصوباتی‌اند که در واقع تمایلی به اجرای آن ندارند. به‌طور کلی قوه مجریه همواره در مظان سرکشی و سرپیچی از اجرای صحیح و کامل قوانین قرار دارد. این قوانین در واقع حدود اختیارات و تکالیف دولت را در اعمال قدرت اجرایی مشخص می‌کند و تنها در این چارچوب است که مسئولیت و پاسخ‌گویی مقامات قوه مجریه در مقابل مردم و نمایندگان ایشان معنا پیدا می‌کند. بنابراین پیش‌بینی راهکارهایی برای اعمال نظارت بر چگونگی اجرای قوانین از سوی مقامات قوه مجریه ضرورت دارد. نظارت پارلمان‌ها بر اجرای قوانین را از دو زاویه متفاوت می‌توان مطالعه کرد.

۱ نظارت بر اجرای قوانین به مثابه یکی از اقسام کارکرد نظارتی پارلمان

یکی از کارکردهای مهم پارلمان، در کنار دیگر کارکردهای مهم، اعمال نظارت است. در حکومت‌های دموکراتیک، مبنا و منشأ این کارکرد، حق حاکمیت مردم است که این حق در صورت‌های گوناگون و به‌وسیله نمایندگان ایشان اعمال می‌شود. در پرتو نظام نظارت و تعادل، مقصود از نظارت به‌طور کلی «کنترل و بررسی اقدامات یک مقام و نهاد حکومتی از سوی مقام و نهادی دیگر است که غایت آن حصول اطمینان از باقی ماندن اقدامات یاد شده در حدود و ثغور قانونی است. به‌دیگر سخن منظور از نظارت درحقیقت کنترل قدرت با قدرت است...»^۱ اصول مختلف قانون اساسی و نیز سایر قوانین و مقررات این حق مجلس را تثبیت و روش‌ها و کیفیت اعمال آن را معین کرده‌اند.

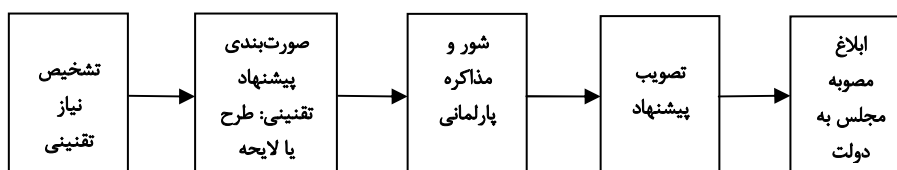
۲ نظارت بر اجرای قوانین به مثابه کارکرد قانونگذاری پارلمان

از منظری دیگر نظارت بر اجرای قوانین را می‌توان در چارچوب کارکرد قانونگذاری پارلمان نیز مورد بررسی قرار داد. به‌طور کلی دو طرز تلقی متفاوت درخصوص فرایند قانونگذاری را می‌توان مورد شناسایی قرار داد.

۲-۱ قانونگذاری خطی

در این طرز تلقی اقدامات تقنینی از یک نقطه آغاز و در نقطه‌ای دیگر پایان می‌یابد. به‌طور معمول، تشخیص نیاز تقنینی نقطه آغاز این اقدامات است و با ابلاغ مصوبه پارلمان به قوه مجریه این مراحل پایان می‌یابد. در واقع در این مرحله کار قانونگذار خاتمه یافته تلقی می‌شود و مرحله اجرای قانون فرامی‌رسد که بنا به فرض یکی از مسئولیت‌های اصلی قوه مجریه است:

۱. محمد راسخ، نظام نظارت و تعادل در منظومه حقوق اساسی ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دست انتشار.



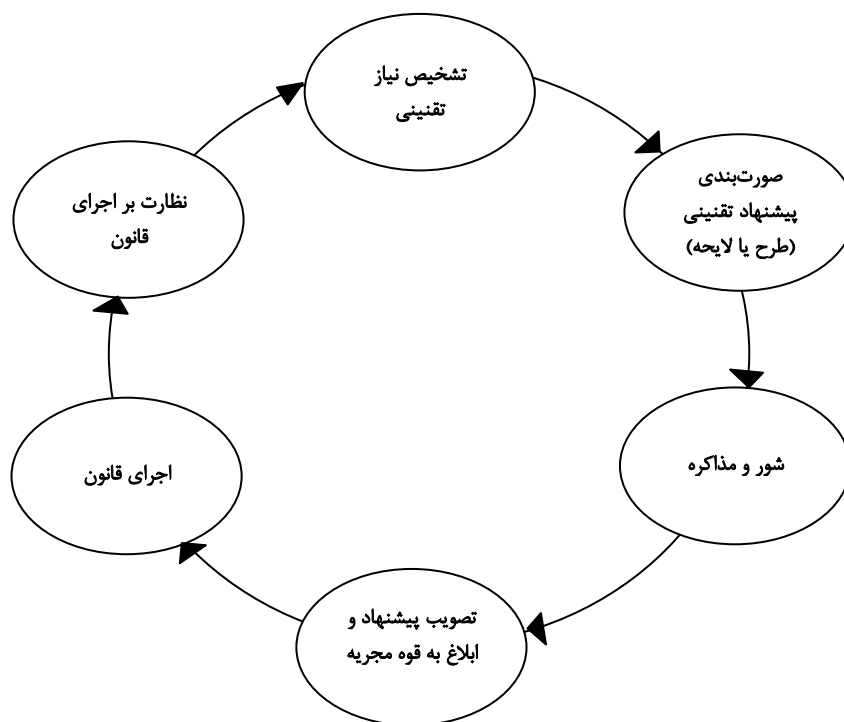
شکل ۱ فرایند قانونگذاری خطی

۲-۲ قانونگذاری سیستمی^۱

در این طرز تلقی قانونگذاری یک فرایند به هم پیوسته و مرتبط است. اساساً یک سیستم مجموعه‌ای است از عناصر دارای ارتباط متقابل (قواعد و فرایندها) که تعامل آنها به تحقق اهداف معینی (اهداف سیستم) می‌انجامد. با این نگاه فرایند قانونگذاری یک چرخه تکامل‌یافته است که تعامل و ارتباط آگاهانه هریک از بخش‌های این فرایند در گام نخست زمینه کسب اطلاع از نقایص و خطاها را به وجود می‌آورد و در گام بعدی امکان جبران خطاها و اصلاح آنها را فراهم می‌کند.

از این رو تکلیف قوه مقننه در امر تقنین با تصویب قانون به پایان نمی‌رسد بلکه مرحله نظارت بر اجرای قوانین این مراحل چندگانه قانونگذاری را به یکدیگر پیوند می‌دهد و موجب تأثیر در رفتار بعدی قوه مقننه می‌گردد. تلقی سیستمی از قانونگذاری، فرایند تقنین را پس از تصویب پیشنهاد خاتمه‌یافته نمی‌داند بلکه ضمن تعقیب نحوه اجرای قانون از سوی دستگاه مربوطه و مقامات مسئول، آن را تا مرحله رسیدن به هدف تقنینی دنبال می‌کند. در مرحله نظارت بر اجرای قوانین دو دسته پرسش‌های مهم باید پاسخ داده شود.

۱. گوین دروری، *نظام‌های قانونگذاری (روش مقایسه)*، ترجمه حسن و کیلیان، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، در دست انتشار.



شکل ۲ چرخه قانونگذاری

۲-۲-۱ پرسش‌های ناظر بر کیفیت قانون

یک دسته از پرسش‌ها مربوط به کیفیت خود قانون مربوط است: آیا قانون مصوب در عالم خارج اثری گذاشته است؟ آیا اثر به وجود آمده منطبق با «هدف تقنینی» بوده است؟ آیا آثار تقنینی، مطلوب و مدنظر قانونگذار بوده است یا قانون آثار نامنتظری به وجود آورده است؟ در هر حال آیا این آثار را می‌توان به قانون مصوب نسبت داد یا عوامل دیگری نیز در میان است و اگر چنین است سهم هر یک از این عوامل در پدید آمدن آثار مورد بحث چقدر است؟ و ... نظارت بر اجرای قانون را از این حیث اغلب «ارزیابی تأثیر قوانین»^۱ می‌نامند.

1. Regular Impact Assessment

۲-۲-۲ پرسش‌های ناظر بر نحوه اجرای قوانین مصوب به وسیله قوه مجریه

دسته دیگر از پرسش‌ها به نحوه اجرای قوانین مصوب به وسیله قوه مجریه مربوط است: آیا قوانین مصوب به درستی و کامل اجرا شده است؟ آیا مقامات قوه مجریه، قانون را بهنگام و در موعد مقرر به اجرا گذاشته‌اند؟ در صورتی که پاسخ به سؤالات یاد شده منفی باشد این سؤال مطرح است که آیا عدم اجرا یا اجرای ناقص یا با تأخیر قانون منتسب به سوء تدبیر یا مقاومت مقامات دستگاه‌های اجرایی است؟ اگر اجرای قانون تأثیر مطلوب و اراده شده را در پی نداشته باشد آیا این نتایج نامطلوب منسوب به عمل مجری قانون و نحوه اجرای آن است یا ناشی از عوامل دیگر می‌باشد (مانند نقایص موجود در خود قانون یا اوضاع و احوالی که خارج از اختیار و اراده مقام‌های اجرایی بوده است)^۱؟

می‌توان ادعا کرد تا وقتی به پرسش‌های هر دو دسته پاسخ دقیق داده نشود، اعمال نظارت بر قوه مجریه از چگونگی اجرای قوانین و پاسخ‌گویی مقامات اجرایی امکان‌پذیر نمی‌باشد. بنابراین سؤال اصلی اینکه نمایندگان مجلس چگونه می‌توانند به این پرسش‌ها پاسخ دهند؟ چه ابزارهایی برای آگاهی دقیق از نحوه اجرای قوانین در اختیار نمایندگان قرار دارد یا می‌تواند ابداع شود که زمینه اعمال چنین نظارتی را به خوبی فراهم کند؟

۳ ملاحظات مربوط به قدرت قوای قانونگذاری در اعمال نظارت بر اجرای قوانین

قبل از پاسخ به سؤال یاد شده توضیح تفاوت میان صلاحیت و قدرت پارلمان در اعمال کارکردهای خود شایسته توجه است. مقصود از صلاحیت پارلمان توانایی بالقوه یا اقتداری است که در قوانین مختلف اعم از اساسی یا عادی به پارلمان داده می‌شود. مثلاً حق نظارت مجلس در اصول مختلف قانون اساسی و عادی به صراحت به رسمیت شناخته شده است اما مقصود از قدرت پارلمان، توانایی حقیقی و بالفعل پارلمان در اعمال و اجرای همان صلاحیت‌هایی است که قوانین عالی و عادی اعطا کرده‌اند. طبعاً

۱. برای مطالعه بیشتر در خصوص نحوه اجرای قوانین رک: دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش عملکرد دولت در زمینه اجرای قوانین مصوب مجلس هفتم (۱۳۸۳/۳/۷ - ۱۳۸۷/۳/۶)»، شماره مسلسل ۹۳۰۴، مطالعه یاد شده نشان می‌دهد هیئت وزیران در برخی موارد به تکلیف قانونی خود در وضع آیین‌نامه‌های اجرایی یا عمل نکرده یا خارج از مهلت مقرر قانونی اقدام کرده است.

میان این دو رابطه ضروری وجود ندارد یعنی گاه صلاحیت حقوقی پارلمان کاملاً یا به نسبت همسان با قدرت واقعی آن در عالم حقیقی است (هرچند به ندرت) و گاه عکس آن صادق می‌باشد و نیز ممکن است میزان قدرت واقعی پارلمان نسبتی از صلاحیت حقوقی آن باشد. روشن است که قدرت واقعی پارلمان در بافت‌های مختلف حقوقی - سیاسی و در زمان و مکان‌های مختلف متفاوت است. بنابراین بیان اینکه پارلمان یک کشور به موجب قوانین آن دارای حقوق مسلم و ابزارهای نظارتی متنوع است مترادف با قدرت بالفعل نظارتی آن نیست. آگاهی از قدرت پارلمان نیازمند مطالعه وضعیت حقیقی پارلمان و جایگاه واقعی آن در یک نظام سیاسی معین است. دانشمندان علم مطالعات قانونگذاری برای شناسایی عوامل مؤثر در تعیین قدرت حقیقی پارلمان به‌طور کلی دو دسته عوامل را مورد مطالعه قرار می‌دهند:

الف) عوامل بیرونی، نظیر نوع رژیم سیاسی و تفکیک قوای مملکتی، نقش احزاب سیاسی خارج از پارلمان، تأثیر گروه‌های نفوذ و نظایر آن.

ب) عوامل درونی، نظیر ساختار صحن و کمیسیون‌های پارلمانی، نقش احزاب و گروه‌های سیاسی درون پارلمان، توانایی فردی نمایندگان، منابع و امکانات اداری و پرسنلی و

تحلیل ترکیبی از این عوامل تا حدودی تصویر واقعی پارلمان و میزان قدرت آن را در اعمال صلاحیت‌های قانونی‌اش آشکار می‌کند. بدیهی است قبل از مطالعه دقیق و مستمر این عوامل، پاسخ دادن به این سؤال که مجلس به‌واقع تا چه حد قدرت اعمال نظارت بر قوه مجریه را دارد امکان‌پذیر نیست. با این توضیح، می‌توان با استفاده از تجربیات داخلی و بین‌المللی در پرتو مطالعات تطبیقی، پیشنهادهایی برای بهبود و تقویت اعمال نظارت بر اجرای قوانین به شرح ذیل ارائه داد.

۴ راهکارهای تقویت اعمال نظارت بر چگونگی اجرای قوانین

روش‌های اعمال نظارت بر اجرای قوانین را به دو نوع غیررسمی و رسمی می‌توان تقسیم کرد. مقصود از روش‌های غیررسمی، ابتکارات فردی یا گروهی نماینده یا جناحی است که نماینده به آن تعلق دارد و نوع دوم ناظر است به روش‌ها و راهکارهایی که اغلب

سازمانی و نهادی است و تشریفات آن در قوانین و اسناد معتبر رسمی تصریح و تعیین شده است.

۴-۱ راهکارهای غیررسمی

۴-۱-۱ حوزه‌های انتخابیه به‌مثابه منبعی برای کسب اطلاعات

حوزه‌های انتخابیه‌ای که نمایندگان به آن تعلق دارند اولین و بهترین منبع جمع‌آوری اطلاعات در خصوص نحوه اجرای قوانین به‌وسیله مقامات دولتی است. تماس مستمر و برخورد نزدیک با شهروندان که به‌طور معمول موضوع مستقیم قوانین‌اند این امکان را به نماینده می‌دهد که بی‌واسطه در جریان نحوه اجرای قوانین قرار گیرند. بدیهی است شخص نماینده به تنهایی از عهده کسب آگاهی از کیفیت امور در حوزه انتخابیه بر نمی‌آید لذا وجود حداقل امکانات و کارمندان آموزش‌دیده کارآمدی این روش را افزایش خواهد داد. نمایندگان مجلس می‌توانند با بهره‌گیری از فناوری اطلاعاتی و ارتباطی تماس مستقیم با شهروندان و امکان تبادل اطلاعات مربوط به نحوه اجرای قوانین را تسهیل کنند.

۴-۱-۲ شبکه ارتباط شخصی نماینده

فعالیت‌های سیاسی و ارتباط با مقامات عالی‌رتبه قوه مجریه و نیز کارشناسان دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های دولتی، نمایندگان را در شبکه ارتباطی وسیعی قرار می‌دهد. این شبکه ارتباطی به‌طور غیررسمی می‌تواند منبع بسیار مهمی در کسب اطلاع از نحوه اجرای قوانین باشد. توانایی فردی نماینده در گسترش این شبکه ارتباطی در حجم و کیفیت اطلاعات تأثیر بسزایی دارد. این شبکه ارتباطی محدود و منحصر به مقامات دستگاه‌ها و وزارتخانه‌های اجرایی نیست بلکه می‌تواند گروه‌های صنفی، تخصصی و هم‌سود را نیز دربرگیرد. بدیهی است جمع‌آوری نظام‌مند اطلاعات از این طریق دشوار است اما در مقابل می‌تواند زمینه‌ساز استفاده از روش‌های رسمی‌تر و نظام‌مندتر باشد ضمن آنکه این روش سرعت کسب اطلاع به‌وسیله نماینده را افزایش می‌دهد.

۳-۱-۴ استفاده از قابلیت‌های احزاب و گروه‌های سیاسی متبوع نماینده

احزاب و گروه‌های رقیب حزب یا گروه سیاسی حاکم بر قوه مجریه، می‌تواند مهم‌ترین منابع اطلاعاتی در خصوص نحوه اجرای قوانین باشند. احزاب سیاسی به‌ویژه آن دسته که دارای نظم و انسجام تشکیلاتی نیرومندی هستند، با استفاده از امکانات و منابع حزبی و با اتکا به نیروی انسانی آموزش‌دیده و حرفه‌ای، اعمال و اقدامات دولت را گام‌به‌گام و به‌طور دقیق پیگیری می‌کنند و همواره به‌عنوان یک بانک اطلاعاتی قوی می‌توانند محل مراجعه نمایندگان باشند. البته این امر در کشورهایی که احزاب سیاسی به هر دلیل شکل نیافته یا دارای ساختار ساده و ابتدایی هستند کمتر قابلیت تحقق دارد اما حتی گروه‌های غیرمنسجم سیاسی نیز تا حدی قادرند اطلاعات مورد نیاز نماینده را تأمین کنند.

۲-۴ راهکارهای رسمی

ابزارهای رسمی قابل بهره‌گیری برای نمایندگان در خصوص نظارت بر اجرای قوانین به‌طور معمول در قوانین اعم از اساسی یا عادی ذکر شده‌اند^۱ که در ادامه بررسی می‌شود:

۱-۲-۴ سؤال از عالی‌ترین مقامات قوه اجرایی

مطابق اصل (۸۸) قانون اساسی «در هر مورد که حداقل یک‌چهارم نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال جواب دهد و این جواب نباید در مورد رئیس‌جمهور بیش از یک ماه و در مورد وزیر بیش از ده روز به تأخیر افتد مگر به تشخیص مجلس شورای اسلامی»^۲.

استفاده از راهکار سؤال از مقامات عالی‌رتبه اجرایی به‌طور معمول وقتی اتفاق می‌افتد که نماینده از نتیجه‌بخشی راهکارهای غیررسمی ناامید می‌شود و مایل است با سؤال در صحن علنی مسئولان دستگاه اجرایی را تحت فشار قرار دهد. به‌کارگیری این

۱. رک: پروانه مردانی، «مجموعه قوانین و مقررات ناظر بر بعد نظارتی مجلس شورای اسلامی»، مرکز پژوهش‌های

مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۴۷۷، مهر ۱۳۸۴.

۲. برای مطالعه بیشتر در این باره رک: راسخ، همان، ص ۵۱-۴۹.

راهکار در مجلس شورای اسلامی همواره با مشکلاتی همراه بوده است: مهم‌ترین مشکل موجود در این راهکار ترتیبات مقرر در آیین‌نامه داخلی مجلس بود که سؤال نمایندگان را در نهایت به ابزاری بی‌خاصیت و ناکارآمد تبدیل می‌کرد. مطابق ماده (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی قبل از اصلاحات مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۶ در صورتی که سؤال‌کننده از پاسخ وزیر قانع نمی‌شد، رئیس مجلس به تقاضای سؤال‌کننده موضوع را به کمیسیون تخصصی مربوط ارجاع می‌کرد. این کمیسیون مکلف بود از تاریخ ارجاع سؤال بدون فوت وقت، ظرف پانزده روز برای روشن شدن مطلب به هر طریق که صلاح بداند، اعم از خواستن سوابق امر و یا اخذ پاسخ کتبی یا شفاهی از شخص وزیر و هرگونه تحقیقات دیگری که لازم بداند به موضوع رسیدگی نموده، گزارش خود را تنظیم و به مجلس تقدیم کند. این گزارش در دستور هفته بعد قرار می‌گرفت و بدون بحث در مجلس قرائت می‌شد. بنابراین سرانجام سؤال از وزیر فقط قرائت گزارش کمیسیون در صحن مجلس بود و در واقع واجد هیچ نوع ضمانت اجرایی نبود. این اشکال در اصلاحات مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۶ آیین‌نامه داخلی برطرف شده است و مطابق ماده (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی مجلس «چنانچه در هر دوره مجلس، سه بار با رأی اکثریت نمایندگان حاضر، سؤالات نمایندگان از هر وزیر وارد تشخیص داده شود، طرح استیضاح وزیر در صورت رعایت مفاد اصل (۸۹) قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت».

اما یکی از مشکلات مهم در راه استفاده از راهکار سؤال برای کسب اطلاع از نحوه اجرای قوانین و پاسخ‌گویی مقامات اجرایی، حجم و تعداد زیاد سؤالات نمایندگان و وقت اندک و حجم کار زیاد کمیسیون‌هاست که ایشان را از رسیدگی و تهیه گزارش دقیق و بهنگام در خصوص سؤال نماینده و پاسخ دستگاه‌های اجرایی بازمی‌دارد و رعایت زمان‌بندی مقرر در آیین‌نامه را غیرممکن می‌سازد. این مشکل را می‌توان با تقویت ساختار و سازمان کمیسیون‌ها حل کرد که در صفحات بعد بررسی می‌شود.

۲-۲-۴ تحقیق و تفحص

تحقیق و تفحص یکی از راهکارهای دیگر اعمال نظارت بر قوه مجریه است. اصل (۷۶)

قانون اساسی این راهکار را به‌صراحت برای مجلس شورای اسلامی به رسمیت شناخته است. در واقع تحقیق و تفحص روشی موردی و موقت برای کسب اطلاع و آگاهی از نحوه عملکرد مقامات اجرایی در خصوص یک موضوع معین است که می‌تواند با تقاضای یک یا چند نماینده این فرایند آغاز شود.

هیئت تحقیق و تفحص مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی دو صلاحیت مهم قانونی دارد که در صورت بهره‌برداری صحیح می‌تواند روند کسب آگاهی و اطلاع از سوی کمیسیون را تسریع و تسهیل کند:

اول، مطابق تبصره «۲» ماده (۱۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس، «هیئت تحقیق و تفحص می‌تواند از کارشناسان مورد وثوق با تأیید هیئت‌رئیس مجلس استفاده نماید. هیئت‌رئیس موظف است تنخواه مورد درخواست هیئت را در اختیار رئیس هیئت قرار دهد تا براساس تصمیمات هیئت هزینه و با تأیید هیئت‌رئیس به هزینه قطعی منظور شود».

درواقع تبصره «۲» امکانات و منابع مالی تحقیق و تفحص را پیش‌بینی کرده است. استفاده مستقیم از کارشناسان به‌وسیله هیئت تحقیق می‌تواند دسترسی ایشان را به منابع اطلاعاتی تسهیل کند.

دوم، مهم‌ترین حکم آیین‌نامه داخلی در خصوص تسهیل روند تحقیق و تفحص در ماده (۲۰۱) ذکر شده است: «مسئولان دستگاه مورد تحقیق و تفحص و کلیه دستگاه‌های اجرایی، قضایی و نهادهای انقلاب اسلامی موظف به فراهم نمودن امکانات و تسهیلات مورد نیاز هیئت و در اختیار گذاردن اطلاعات و مدارک درخواستی هیئت می‌باشند و در صورت عدم همکاری، مسئولان دستگاه ذی‌ربط متخلف و مجرم محسوب می‌گردند و با شکایت هیئت تحقیق و تفحص مورد تعقیب قضایی قرار خواهند گرفت».

چنان‌که ملاحظه می‌شود صلاحیت پیش‌بینی شده برای هیئت تحقیق و تفحص برای الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه اسناد و مدارک و همکاری با هیئت بسیار چشمگیر و همراه با ضمانت اجرای مؤثر است اما پرسشی که مطرح است اینکه در عمل این صلاحیت از سوی نمایندگان تا چه حد قابل اعمال بوده است؟

در خصوص تحقیق و تفحص به‌طور کلی در مجلس سوم سیزده تقاضا مطرح شد که

چهار مورد آن به مسائل کلی کشور و بقیه به مسائل جزئی و حوزه‌های انتخابیه مربوط بود و تنها در هشت مورد به مجلس گزارش داده شد. در مجلس چهارم شانزده تقاضا برای تحقیق و تفحص مطرح شد ولی تنها ۱۰ مورد آن به مجلس گزارش شد. در مجلس پنجم سیزده مورد تحقیق و تفحص تصویب شد اما تنها پنج مورد عملاً صورت گرفت و گزارش آن در صحن علنی قرائت شد. در مجلس ششم، ۲۸ مورد تحقیق و تفحص تصویب شد اما فقط شانزده مورد آنها به تهیه گزارش و قرائت در صحن علنی منجر شد. به‌طور کلی از مجموع هفتاد مورد تحقیق و تفحص طی مجالس سوم تا ششم تنها ۲۹ مورد گزارش شده و به سرانجام رسیده است.^۱

با توجه به این گزارش می‌توان گفت بیش از نیمی از تحقیق و تفحص‌های مجلس شورای اسلامی در نهایت ناتمام و نافرجام باقی مانده است. بی‌تردید فهم دلایل یا علل ناکامی تحقیق و تفحص نیازمند مطالعه موردی و دقیق‌تر است اما به‌طور کلی آمار ارائه شده گویای ناکارآمدی نسبی این راهکار است. صرف‌نظر از دلایل یا علل سیاسی مربوط به هر دوره تقنینی خاص، از نظر ساختاری می‌توان گفت کمیسیون‌های موقت مانند تحقیق و تفحص به دلیل محدودیت زمانی و عدم تخصص احتمالی اعضای هیئت در خصوص مسئله مورد تحقیق یا تخصصی یا پیچیده بودن بسیار زیاد موضوع تحقیق، عدم همکاری دستگاه مورد تحقیق و گاه فقدان اراده سیاسی کافی در به سرانجام رساندن تحقیق و تفحص می‌تواند از دلایل یا علل این ناکامی باشد.

۳-۲-۴ کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی

کمیسیون‌های تخصصی پارلمانی در بیشتر کشورها جزء نهادهای مهم پارلمان هستند که کارکردهای اصلی پارلمان‌ها از مجرای آنها اعمال می‌شود. به بیان دیگر کمیسیون‌ها به‌مثابه ستون فقرات پارلمان بار اصلی کار پارلمان‌ها را به دوش می‌کشند.^۲

۱. فهرست موضوعی مندرجات مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره‌های سوم (۱۳۷۴)، چهارم (۱۳۷۷)، پنجم (۱۳۷۹) و ششم (۱۳۸۴)، اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، تهران.
 ۲. کاره استروم، «کمیسیون‌های پارلمانی در دمکراسی‌های اروپایی»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره پنجاه‌ویکم، بهار ۱۳۸۵.

کمیسیون‌ها در پارلمان‌های مختلف صلاحیت‌های متفاوتی دارند. بعضی فقط به کار تقنین می‌پردازند و بعضی دیگر فقط کارکرد نظارتی دارند. در بعضی پارلمان‌ها مانند مجلس شورای اسلامی کمیسیون‌ها علاوه بر کارکرد تقنینی و سایر کارکردها، وظیفه و اختیارات نظارتی نیز دارند.

به موجب بند «۶» ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، تهیه گزارش موردی و سالیانه در خصوص امور اجرایی دستگاه‌ها و نحوه اجرای قوانین به خصوص قانون برنامه توسعه و بودجه سالیانه و ارائه نکات مثبت، منفی و پیشنهاد نحوه اصلاح آن و تقدیم گزارش به مجلس جهت قرائت یکی از وظایف این کمیسیون‌ها مقرر شده است. مطابق تبصره «۲» همین ماده، کمیسیون‌های تخصصی مجلس می‌توانند به تعداد کافی مشاوره ذی‌صلاح به‌ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و تجربه باشند از طریق هیئت‌رئیس به خدمت بگیرند. تبصره یاد شده که در اصلاحات مورخ ۱۳۸۷/۹/۲۶ به شکل ذکر شده درآمده است، با اضافه کردن عبارت «به‌ویژه از میان نمایندگان ادوار گذشته که در مسائل کمیسیون صاحب تخصص و تجربه باشند» سعی کرده است توان کارشناسی کمیسیون‌ها را ارتقا دهد.

بنابراین کمیسیون‌ها از حیث صلاحیتی محمل و محل اصلی کسب اطلاع و بررسی دقیق در خصوص نحوه اجرای قوانین هستند. اینکه در عمل، کمیسیون‌ها چگونه از صلاحیت خود بهره‌برداری کرده‌اند و تا چه حد در انجام این وظیفه موفق بوده‌اند موضوع یک رساله مفصل و تحقیق جداگانه است اما در اینجا با استفاده از مطالعات تطبیقی بعضی معیارها که برای تقویت کارکرد نظارتی پارلمان می‌توان توصیه کرد، ارائه می‌شود:^۱

۱-۳-۲-۴ ایجاد کمیسیون‌های تخصصی هم‌عرض وزارتخانه‌های دولتی

چنان‌که از صفت تخصصی کمیسیون‌ها برمی‌آید، کمیسیون‌های پارلمانی، نهادهای تخصصی پارلمان هستند و ملاک تقسیم‌بندی آنها موضوع تخصصی هر یک از آنهاست.

۱. برای مطالعه بیشتر این معیارها رک: محمدحسین زارعی، مطالعه تطبیقی کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.

دانشمندان علم مطالعات قانونگذاری ضمن مطالعات میدانی تجربی به این نتیجه دست یافته‌اند که میان کارآمدی کمیسیون‌های پارلمانی و تعداد آنها رابطه‌ای مستقیم وجود دارد به این معنا که در صورت وجود دیگر شرایط اگر تعداد کمیسیون‌های پارلمانی با تعداد وزارتخانه‌های دولتی مساوی باشد و در عرض هریک از آنها یک کمیسیون تخصصی وجود داشته باشد، آنها کار نظارت بر وزارتخانه‌ها به‌طور کلی و به‌طور خاص نظارت بر اجرای قوانین را بهتر و کارآمدتر انجام می‌دهند.^۱ در واقع این امر به تخصصی‌تر شدن موضوع کار کمیسیون‌ها و در نهایت توانایی بیشتر کمیسیون‌ها در اعمال نظارت بر اجرای قوانین از سوی وزارتخانه مربوطه یا دستگاه‌های دولتی زیر نظر آن وزارتخانه منجر خواهد شد.

۲-۳-۲-۴ تأسیس کمیته‌های فرعی در کمیسیون‌های تخصصی

حجم زیاد کار و پیچیده بودن مسائل مورد بررسی در کمیسیون‌های تخصصی ایجاب می‌کند تقسیم کار بیشتر و دقیق‌تر در پارلمان انجام شود که این راهکار در ماده (۴۸) آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده است. مطابق این ماده «هریک از کمیسیون‌های تخصصی مجلس موظف است از میان اعضای خود کمیته و یا کمیته‌های فرعی متناسب با موضوعات مربوط تشکیل دهد. کمیته‌های فرعی دارای یک رئیس یا یک نایب‌رئیس و یک دبیر خواهد بود که اعضای همان کمیته انتخاب می‌کنند. مصوبات کمیته‌های فرعی بعد از تصویب در کمیسیون رسمیت خواهد داشت». در این خصوص یکی از مؤلفان خاطرنشان کرده است: «اگرچه ماده (۴۸) آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون‌های تخصصی را موظف به تشکیل کمیته‌های فرعی کرده است، اما هیچ‌گونه ترتیبی برای نظارت بر تشکیل مؤثر جلسات کمیته‌های فرعی اتخاذ نکرده است. در این زمینه افزایش ساعات کار نمایندگی و نظارت رؤسای کمیسیون‌ها و هیئت‌رئیس مجلس بر تشکیل کمیته‌های فرعی ضروری است».^۲

۱. رک. استروم، همان، ص ۱۶۳-۱۵۵.

۲. زارعی، همان، ص ۳۶۰-۳۵۹.

۳-۲-۳-۴ تخصیص نمایندگان به کمیسیون‌های تخصصی برحسب تخصص و تجربه

براساس تحقیقات میدانی انجام شده از طریق مصاحبه (هرچند محدود)، نمایندگان مجلس شورای اسلامی یکی از دلایل ناکارآمدی نظارت کمیسیون‌های تخصصی را فقدان تخصص، تجربه و آشنایی کافی نمایندگان با موضوع تخصصی کمیسیون معرفی کرده‌اند.^۱ در واقع سازوکار تخصیص نمایندگان به کمیسیون تخصصی باید به گونه‌ای باشد که دو عامل تجربه و تخصص در عضویت ایشان در این کمیسیون تأثیر بسزایی داشته باشد. این امر به ارتقای سطح کارشناسی کمیسیون‌ها و در نهایت افزایش سطح کیفی و کمی کار آنها منجر می‌شود که لازمه آن در وهله اول تقویت احزاب سیاسی است. کار در احزاب سیاسی موجب تربیت نیروهای سیاسی باتجربه و حرفه‌ای می‌شود. بدیهی است احزاب سیاسی قدرتمند نیز همواره کارآمدترین نیروهای خود را در صحنه انتخابات حاضر خواهند کرد و این خود تا حدی زمینه حضور نمایندگان قدرتمند را در مجلس فراهم می‌کند. علاوه بر این اصلاح قوانین انتخاباتی نیز برای نیل به این مقصود ضروری است. قوانین انتخاباتی می‌توانند با تعیین شرایط انتخاب‌شوندگان بر کارآمدی مجلس اثر گذارند؛ مثلاً پیش‌بینی شروطی که بر سطح سواد بالاتر یا تجربه اجرایی بیشتر انتخاب‌شوندگان ناظر است یکی از راهکارهای مهمی است که می‌تواند در انتخاب برجسته‌ترین و متخصص‌ترین نیروهای سیاسی در فرایند انتخابات کمک کند. البته این امر نباید به گونه‌ای انجام شود که حق انتخاب شهروندان را محدود کند و بر سطح مشارکت سیاسی (هم در میان انتخاب‌کنندگان و هم انتخاب‌شوندگان) ایشان تأثیر منفی گذارد.

۴-۲-۳-۴ تقویت سازوکار جمع‌آوری اطلاعات و استماع شهادت شهود

چنان‌که پیش‌تر گفته شد، جمع‌آوری اطلاعات و اسناد و مدارک، مقدمه لازم اعمال نظارت مؤثر بر اجرای قوانین است. این بدان معناست که کمیسیون‌های تخصصی باید صلاحیت و قدرت احضار مقامات اجرایی و غیراجرایی ذی‌ربط برای استماع گزارش یا شهادت آنها و جمع‌آوری اسناد و مدارک را داشته باشند.

در بعضی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا در مرحله اول از مقامات و شهود

برای حضور در کمیسیون‌های پارلمان دعوت ساده به عمل می‌آید. اگر این دعوت از مقامات و دست‌اندرکاران یک وزارتخانه یا دستگاه اجرایی خاص باشد و فرد مزبور برای ارائه پاسخ به سؤالات نمایندگان خودداری کند این امر می‌تواند در بودجه دستگاه متبوع مقام مزبور تأثیر منفی بگذارد بدین معنی که نمایندگان در تخصیص بودجه دستگاه مورد نظر سخت‌گیری کنند. در مرحله بعد گاه عدم حضور مقام یا فرد دعوت شده به صدور احضاریه منجر می‌شود و در مرحله بعد عدم حضور جرم تلقی شده و درخواست تعقیب قضایی را از سوی کمیسیون در پی خواهد داشت.^۱ حق احضار افراد به کمیسیون‌ها در بعضی کشورها تنها به مقامات و صاحبان مناصب اجرایی محدود نمی‌شود، مثلاً کمیسیون‌های پارلمانی اتریش حتی قادرند شهروندان عادی را به کمیسیون احضار کنند.^۲

بدیهی است وجود چنین صلاحیت و اقتداری، قدرت اعمال نظارت کمیسیون‌ها را افزایش خواهد داد، اما وجود این صلاحیت به تنهایی کافی نیست. راهکارهای دیگری که از سوی برخی نویسندگان برای تقویت قدرت جمع‌آوری اطلاعات و اسناد و مدارک ارائه شده به شرح ذیل است:

اول، تقویت توان مالی و پرسنلی کمیسیون‌ها،

دوم، تقویت توان پرسنلی مراکز تحقیقاتی وابسته به پارلمان مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی،

سوم، الزام کمیسیون‌ها در اخذ نظرات کارشناسی و تخصصی نهادهای پژوهشی و مانند اینها.^۳

۴-۲-۴ تأسیس نهادهای تخصصی نظارتی

اهمیت نظارت قوه مقننه بر اقدامات و رفتار قوه مجریه به حدی است که بعضی پارلمان‌ها علاوه بر کمیسیون‌های تخصصی (موضوعی) اقدام به تأسیس نهادهای تخصصی دیگری

1. Scheb, J.M., Scheb II, J, M, *Law and the Administrative Process*, USA, Thomson Wadsworth, P. 305.

۲. استروم، همان، ص ۱۹۳.

۳. زارعی، همان، ص ۳۵۸-۳۵۷.

می‌کنند که صرفاً به کار نظارت می‌پردازند. این نهادها گاه به صورت تأسیس یک کمیسیون مخصوص نظارت است که اعضای آن از نمایندگان پارلمان تشکیل می‌شود و گاه جزء ابزارهای نظارتی است که زیر نظر پارلمان کارکرد نظارت بر اجرای قوانین را اعمال می‌کنند. مجلس شورای اسلامی از هر دو نهاد به شرح ذیل برخوردار است:

۴-۲-۴-۱ کمیسیون اصل نود قانون اساسی

یکی از کمیسیون‌های پارلمانی که منحصرأ کارکرد نظارتی دارد کمیسیون اصل نود قانون اساسی است. مطابق این اصل «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند...» چنان که ملاحظه می‌شود این کمیسیون یک مرجع تظلم‌خواهی عمومی است یعنی تنها ناظر به رفتار قوه مجریه نیست بلکه هر سه قوه حکومتی را دربرمی‌گیرد. باین حال با توجه به امکان مراجعه مستقیم مردم به نمایندگان و ارائه گزارش و عرض حال از اقدامات مقامات سیاسی می‌تواند آن را به منبع مطمئن و مؤثری برای کسب اطلاع و آگاهی از نحوه اجرای قوانین تبدیل کند. اهمیت این کمیسیون وقتی بیشتر می‌شود که بدانیم مطابق ماده واحده قانون اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نود، این کمیسیون می‌تواند «با قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی و تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و سازمان‌های وابسته به آنها و بنیادهای و نهادهای انقلابی و مؤسساتی که به‌نحوی از آنها به یکی از قوای فوق‌الذکر مربوط می‌باشند مستقیماً مکاتبه یا به آنها مراجعه نماید و برای رسیدگی به شکایات کتبی که از طرف مسئولان مربوط بدون جواب مانده یا جواب قانع‌کننده به آنها داده نشده و رفع مشکلات توضیح بخواهد و آنها مکلفاند در اسرع وقت جواب کافی بدهند».

همچنین به موجب قانون الحاق یک تبصره به ماده واحده مصوب ۱۳۵۹/۱۱/۱ درباره اجازه مکاتبه و تحقیق مستقیم به کمیسیون اصل نود، دستگاه‌های دولتی، مسئولان و مأموران مذکور در ماده واحده مکلفاند پاسخ کافی و مستند خود را حداکثر ظرف مدت یک ماه از تاریخ وصول کتباً به کمیسیون اعلام دارند. تخلف از این قانون جرم محسوب می‌شود و طبق درخواست کمیسیون اصل نود، مراجع صالحه قضایی موظفاند این‌گونه جرائم را به صورت فوق‌العاده و خارج از نوبت رسیدگی و بلافاصله پس

از ثبوت جرم و صدور حکم، اعمال مجازات کرده و مراتب را به کمیسیون مزبور اعلام دارند. همچنین مطابق ماده واحده قانون نحوه گزارش کمیسیون اصل نود «گزارش‌های کمیسیون اصل ۹۰ پس از ارائه به هیئت‌رئیس بدون رعایت نوبت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و در اولین جلسه علنی قرائت می‌گردد».

از این رو صلاحیت‌ها و ضمانت اجراهای پیش‌بینی شده برای اقدامات و گزارش‌های کمیسیون اصل نود، آن را به‌طور بالقوه به یک نهاد مهم و کارآمد از حیث کسب اطلاع و جمع‌آوری اسناد و مدارک تبدیل کرده است. اینکه مجلس شورای اسلامی تا چه حد این صلاحیت را به‌قدرت تبدیل کرده است، می‌تواند موضوع یک تحقیق جداگانه باشد.

۲-۴-۲ دیوان محاسبات

یکی از نهادهای مهم و مؤثر که بر بخش مهمی از عملیات قوه مجریه یعنی عملیات مالی و بودجه‌ای نظارت می‌کند، دیوان محاسبات است. چنین نهادی با صلاحیت‌های مشابه در دیگر کشورها مانند انگلستان در قالب بازرس پارلمانی فعالیت‌های مشابهی انجام می‌دهد.

مطابق اصل (۵۵) قانون اساسی، «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به‌نحوی از آنجا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارت مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد...».

قانون بودجه از یک منظر برنامه کاری دولت در یک سال مالی است که پس از رایزنی‌ها و بحث و بررسی‌های فشرده و چانه‌زنی دولت و مجلس به تصویب نمایندگان می‌رسد. پس از تصویب بودجه سالیانه فرض بر این است که دولت، کشور را براساس آن مدیریت و اهداف کلان سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را با آن دنبال می‌کند.

نظارت بر بودجه کل کشور به سبب پیچیدگی، گستردگی و تخصصی بودن، از عهده نمایندگان مجلس به تنهایی خارج است، از این رو نهادهای تخصصی که واجد قدرت و قوت کارشناسی بالایی باشند برای تهیه گزارش و جمع‌آوری اسناد و مدارک در خصوص نحوه اجرای قانون بودجه ضروری است.

صلاحیت مقرر شده برای دیوان محاسبات گسترده است و از نظر تشکیلاتی زیر نظر

مجلس شورای اسلامی ایجاد می‌شود (اصل پنجاه و چهارم). مطابق ماده (۴۲) قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱/۱۱ این دیوان در انجام وظایف خود می‌تواند در همه امور مالی کشور تحقیق و تفحص کند و در تمامی موارد به صورت مستقیم مکاتبه برقرار کند و مقامات جمهوری اسلامی و قوای سه‌گانه و سازمان‌ها و ادارات تابعه و اشخاص و سازمان‌هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، مکلف به پاسخ مستقیم هستند. در صورتی که گزارش‌های دیوان بیانگر تخلف از قوانین و مقررات بودجه‌ای مقامات و دستگاه‌های یاد شده باشد این امر هم می‌تواند به مسئولیت سیاسی و هم مسئولیت قضایی ایشان بیانجامد.

مروری بر فعالیت‌های دیوان محاسبات بیانگر آن است که قدرت نظارتی مجلس از مجرای دیوان محاسبات با وجود ثبات صلاحیت قانونی فراز و فرود بسیاری داشته است. بدون شک مهم‌ترین عامل در این خصوص اراده سیاسی مجلس در مواجهه با دولت مربوطه و ترکیب نیروهای سیاسی در دو قوه مقننه و مجریه و نهادهای پیرامونی بوده است. بنابراین مطالعه قدرت واقعی مجلس از این حیث نیازمند مطالعه موردی و تفکیک زمانی هر دوره مجلس و توجه به اوضاع ویژه هر دوره به‌طور جداگانه است.

۳-۲-۴ هیئت عالی نظارت

گاه پارلمان‌ها برای تقویت کارکرد نظارتی اقدام به تأسیس نهادی جدید می‌کنند. این هدف را می‌توان با تأسیس کمیسیون‌های پارلمانی محقق کرد که فقط به کار نظارت می‌پردازند مانند انگلستان که در سال ۱۹۷۹ کمیسیون‌های منتخب را صرفاً به این منظور تأسیس کرد^۱ یا مانند مجلس ایران که هیئتی را فقط مأمور این کار کرده است.

هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی طی ابتکاری با صدور آیین‌نامه‌ای در تاریخ ۱۳۸۵/۸/۸ اقدام به تأسیس نهادی با عنوان هیئت عالی نظارت کرد. این ابتکار برای انجام وظایفی است که مواد مختلف آیین‌نامه داخلی مجلس برای هیئت‌رئیس مجلس شناخته است (بند «۱۲» ماده (۲۳)، بند «۶» ماده (۳۳) و مواد (۵۳، ۸۳، ۱۹۲، ۱۹۳، ۱۹۸)).

در ماده (۳) آیین‌نامه هیئت عالی نظارت «دریافت گزارش از نمایندگان منتخب

1. www.lawcom.gov.uk/docs/cp_178.pdf.

مجلس در هیئت‌ها و مجامع و شوراها، نظارت بر عملکرد نمایندگان ناظر و ... از جمله وظایف این هیئت برشمرده شده است. هیئت باید این وظیفه را با همکاری کمیسیون‌های تخصصی مجلس به انجام رساند.

تأسیس این نهاد از این حیث که جریان اعمال نظارت بر قوه مجریه را هماهنگ و متمرکز می‌کند می‌تواند مؤثر باشد. در واقع این هیئت، یک نهاد هماهنگ‌کننده و ابزاری است که هیئت‌رئیس می‌تواند از این طریق بر عملکرد نمایندگان ناظر و کمیسیون‌های تخصصی نظارت کرده و در نهایت کارکرد نظارتی مجلس را (از جمله نظارت بر نحوه اجرای قوانین) بهبود بخشد.

۵ نتیجه‌گیری

در این گزارش راهکارهای موجود برای اعمال نظارت مجلس بر نحوه اجرای قوانین از سوی قوه مجریه به اختصار بررسی شده است. می‌توان گفت ادبیات موجود در این خصوص بیشتر بر جنبه صلاحیتی مجلس متمرکز شده است و فقط نهادها و ابزار پیش‌بینی شده در قوانین عالی و عادی مورد شرح و بسط قرار گرفته است.^۱ آنچه به

۱. برخی مطالعات انجام شده در این خصوص در دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی عبارت‌اند از:

- «پیش‌نویس قانون نحوه اعمال نظارت مجلس شورای اسلامی (مقدمه‌ای بر صلاحیت‌های نظارتی مجلس شورای اسلامی)»، شماره مسلسل ۷۳۴۲، اردیبهشت ۱۳۸۴؛
- «جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن»، شماره مسلسل ۷۵۳۳، آبان ۱۳۸۴؛
- «ماهیت، حدود وظایف و اختیارات شورای نظارت بر صدا و سیما»، شماره مسلسل ۷۷۴۶، فروردین ۱۳۸۵؛
- «بررسی اجمالی صلاحیت نظارتی مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل ۷۷۵۷، اردیبهشت ۱۳۸۵؛
- «سؤال: ابزار نظارت پارلمانی بر دولت»، شماره مسلسل ۷۸۵۰، تیر ۱۳۸۵؛
- «پیشنهاداتی در خصوص اعمال مؤثر نظارت مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل ۷۹۲۶، مرداد ۱۳۸۵؛
- «آشنایی اجمالی با وظایف و اختیارات نظارتی مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل ۸۷۴۹، دی ۱۳۸۶؛
- «بررسی تطبیقی سازوکارهای نظارت پارلمانی در آیین‌نامه داخلی مجالس قانونگذاری برخی از کشورها»، شماره مسلسل ۹۲۸۸، مهر ۱۳۸۷؛
- «گستره، ابزارها و نتایج اعمال نظارت مجلس شورای اسلامی»، شماره مسلسل ۹۴۱۹، دی ۱۳۸۷.

بررسی دقیق و عمیق نیاز دارد مطالعه رفتار قوای مقننه و مجریه در این خصوص است. در این مرحله سؤال مطرح این است که آیا مجلس به‌واقع توانسته از صلاحیت‌های موجود خود در امر نظارت بر اجرای قوانین بهره‌بردار و کارکرد نظارتی خود را به‌طور مطلوب اعمال کند؟ اگر پاسخ به این سؤال منفی باشد در مرحله بعد لازم است دلایل و علل این موضوع مطالعه شود.

برای دستیابی به این مقصود قطعاً روش مطالعه و موضوعات مورد بررسی از حد تشریح مواد قانونی و تحلیل هنجاری موضوع فراتر می‌رود. در این تحقیق لازم است نقش نیروها و نهادهای سیاسی دخیل در روابط قوای مقننه و مجریه در نظر گرفته شود و تحلیل‌ها مبتنی بر وزن سیاسی واقعی هریک از نیروها و نهادهای یاد شده باشد. این تحلیل با روش‌شناسی پیش‌گفته در خصوص مجلس شورای اسلامی که در چارچوب یک نظام سیاسی خاص و منحصر به فرد کارکردهای خود را اعمال می‌کند، اهمیت بسیاری دارد. به همین دلیل در این تحقیق باید از نظریه‌ها و تحلیل موجود در مطالعات تطبیقی فراتر رفت و عناصر خاص و بومی را در نظر گرفت.

بدون وجود چنین پشتوانه مطالعاتی حقیقتاً نمی‌توان گفت آیا مجلس از امکان بالقوه خود در امر نظارت بر اجرای قوانین بهره‌برداره است یا نه؟ آیا اصلاح راهکارهای موجود ضروری است و اگر چنین است کدام بخش و تا چه حد این اصلاح باید انجام شود؟ آیا باید نهاد جدیدی تأسیس شود یا نهادی حذف شود؟ صرف‌نظر از بحث‌های نهادی آیا در این خصوص نیازی به تغییر رفتار نمایندگان یا مقامات اجرایی وجود دارد یا نه؟ چه‌بسا تحقیقاتی از این دست بیانگر کفایت صلاحیتی مجلس و فقدان اراده سیاسی لازم و کافی برای بهره‌مندی از صلاحیت‌های یاد شده باشد یا برعکس. در صورت نیاز به انجام چنین مطالعه‌ای می‌توان در گام بعدی برنامه‌ای برای تحقیق درباره رفتار واقعی قوای مقننه و مجریه در خصوص موضوع مورد بحث تهیه و تدوین کرد.