

به نام خدا

ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان

این گزارش، ترجمه متنی با مشخصات زیر است:

Koen J. Muylle, "Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures", *Statue Law Review*, Vol. 24, N.3, October 2003, pp.169-186.

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۲
۱. هدف از کارآمدی چیست؟	۵
۲. ارتقای کارآمدی فرایند تقنینی	۱۱
نتیجه‌گیری	۳۶

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۴۲۶

دی ماه ۱۳۸۷

دفتر: مطالعات حقوقی



ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان^۱

چکیده

یکی از عقاید رایج این است که پارلمان‌ها برای وضع قانون تأسیس شده‌اند، این عقیده از دو جهت مورد انتقاد قرار گرفته است. اول آنکه، پارلمان‌ها قادر به تعیین خروجی‌های تقنینی خود نیستند و بنابراین نباید نقش قانون‌گذاری پارلمان‌ها را جدی گرفت. از سوی دیگر، قوای مقنن اغلب فاقد تخصص کافی برای تهیه پیش‌نویس قانون هستند. در این مقاله، توضیح داده شده است که منظور از کارآمدی قانون، کیفیت آن است و اینکه تحلیل فرایند - محور کارآمدی قانون‌گذاری، تحلیل فرایندها و رویه‌های رسیدگی و تصویب قانون از کمیسیون‌ها و صحن علنی است. از نظر نویسنده مقاله، کارآمدی فرایند تقنینی از طرفی به توانایی تضمین کیفیت قانون و از طرف دیگر به مدت‌زمان در اختیار نمایندگان برای بررسی دقیق لایحه بستگی دارد. این نوشتار همچنین حاوی نکات مفیدی راجع به مرجع و فرایند تهیه پیش‌نویس قانون (در پارلمان کشورهای نظیر ایتالیا، هلند و انگلستان) و همچنین دیگر اسناد حاوی اطلاعات تقنینی

۱. کوئن، جی. مویل، عضو سرویس حقوقی مجلس سنا و مؤسسه حقوق اساسی دانشگاه کاتولیک لوون (KU Leuven) بلژیک. دیدگاه‌های طرح‌شده 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 دموکراتیک»، در اسکویی، پنجم و ششم سپتامبر ۲۰۰۲، ارائه شده است. این گزارش ترجمه حسن وکیلان، دانشجوی دوره دکتری مطالعات قانون‌گذاری، دانشگاه هال (Hull University)، انگلستان است.



است. از دیگر نکات مهم توضیح داده شده در این مقاله این است که جدی گرفتن کمیسیون‌ها و کاهش کار صحن علنی، نقش عمده‌ای در ارتقای کارآمدی رویه‌های پارلمان ایفا می‌کند. در بخشی از نوشتار، سازوکارهای اعمال توصیه پیش‌گفته به‌طور جداگانه راجع به صحن علنی و کمیسیون‌ها، با ذکر نمونه‌هایی، تبیین شده است. همچنین رویه‌هایی برای ارتقای سطح مذاکرات در جلسات علنی و به‌ویژه بهبود جدول زمانی قانون‌گذاری، پیشنهاد شده است.

مقدمه

یکی از عقاید مقبول و رایج این است که پارلمان‌ها به‌وجود آمده‌اند تا قانون‌گذاری کنند. این تصور از نام «قانون‌گذار» نشئت می‌گیرد که به‌معنای تصویب‌کننده یا پیشنهاددهنده قانون^۱ است. قوای قانون‌گذاری اساساً دستگاه‌های ایجاد قانون تلقی می‌شوند که نقش‌های اصلی آنها، توان پیشنهاد و تصویب قانون است. در اغلب کشورهای عضو اتحادیه اروپا (به‌جز مواقع اضطراری یا جنگ)، پارلمان مرجع انحصاری تصویب مصوباتی است که دارای ضمانت اجرای قانون هستند.^۲

مفهوم پارلمان به‌معنای قانون‌گذار، از دو جهت مورد انتقاد قرار گرفته است: از یک‌سو، گفته می‌شود پارلمان‌ها در موارد اندکی قادرند به واقع تعیین‌کننده خروجی‌های تقنینی باشند. در بسیاری موارد، قانون از قوه مجریه سرچشمه می‌گیرد. نقش پارلمان در

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 از طریق همه‌پرسی نیز به تصویب رساند. به اصل ۱۱ قانون اساسی فرانسه رجوع کنید.



فرایند قانون‌گذاری، به‌طور روزافزونی به حاشیه رانده شده است. این امر، پدیده‌ای تازه نیست. برای مثال، بجوت در قرن نوزدهم این بحث را مطرح کرد که کارکرد تقنینی پارلمان نباید بیش از حد جدی گرفته شود.^۱ او اهمیت نقش قانون‌گذاری پارلمان را انکار نمی‌کند، اما در نظر او و بسیاری از مؤلفان جدیدتر،^۲ کارکردهای دیگری وجود دارند که مهم‌تر هستند (مهم‌ترین این کارکردها انتخاب اعضا [کابینه] و نظارت بر قوه مجریه است).^۳ از سوی دیگر، قوای قانون‌گذار اغلب فاقد تخصص و مهارت فنی برای تهیه پیش‌نویس قانون هستند. جان استوارت میل به‌وضوح استدلال می‌کرد که مجلس قانون‌گذاری جای مناسبی برای تهیه پیش‌نویس قانون نیست.^۴ نمایندگان پارلمان اغلب

1. W. Bagehot, *The English Constitution* (edn, London: 1990) 130, especially 135.

۲. 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، ر. ک:

P. Norton (ed), *Legislature* (Oxford: Oxford University Press 1990), 60 ff

۳. گرچه باجوت و محققان جدید درخصوص اهمیت ثانوی کارکرد تقنینی پارلمان اتفاق نظر دارند، اما دلایل آنها درخصوص این امر اساساً متفاوت است. از نظر باجوت، تصویب قانون در پارلمان (Acts of Parliament)، کارکرد ضروری آن نیست. «به‌طور کلی قوانین یک کشور با نحوه زندگی آن تناسب دارد؛ اما به‌طور خاص تصویب آنها مسئله‌ای فرعی است» (همان). در مقابل امروزه استدلال می‌شود که جامعه بسیار پیچیده شده است و قوانین و مقررات به‌طور گسترده‌ای فنی هستند و باید مکرر و به‌سرعت اصلاح و تعدیل شوند و پارلمان، برای قانون‌گذاری راجع به چنین موضوعاتی مناسب نیست.

۴. 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 در ضمن مطالعه طولانی و تلاشی مستمر برای این کار تربیت شده باشد. صرف‌نظر از سایر دلایل، همین دلیل، بیانگر چرایی لزوم انجام شایسته این کار توسط کمیسیون مرکب از اشخاص معهود است. دلیل دیگری که کم‌اهمیت‌تر از دلیل ذکر شده نیست، این است که هر بندی از قانون باید با دکاوت 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 پیش‌تر موجود، انطباق داشته باشد. فراهم کردن این شرایط 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), 428.



فاقد تخصص تهیه پیش‌نویس قانون یا اصلاحیه‌های آن هستند. علاوه‌بر این، رویه‌های پارلمانی، مناسب ضرورت‌های تهیه پیش‌نویس با کیفیت قانون نیست. نارضایتی از نقش قانون‌گذاری پارلمان ناظر به گُند 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 امروز نیست.

با این همه، پارلمان نقش مهمی در ایجاد قانون ایفا می‌کند. از آنجاکه اکثر لوایح^۱ به‌وسیله قوه مجریه ارائه می‌شود، 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 چنان‌که 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 به‌وسیله پارلمان است.^۲

از آنجا که کارکرد تقنینی پارلمان هنوز واجد اهمیت است، این سؤال ایجاد می‌شود که چگونه می‌توان کارآمدی فرایند قانون‌گذاری را ارتقا بخشید. قبل از تحلیل اینکه چگونه پارلمان‌های اروپا با این چالش روبه‌رو شده‌اند ابتدا باید معنای کارآمدی رویه‌های تقنینی را مورد بررسی قرار دهیم.

۱. در این متن واژه "Bill" گاه در معنای لایحه و گاه در معنای طرح به کار رفته است (مترجم).

2. P. Avril, 'Le Parlement le'gislateur', RESP, 1981, 15-16.



۱. هدف از کارآمدی چیست؟

چگونه می‌توان کارآمدی فرایند تقنینی را اندازه‌گیری کرد؟ با اتخاذ مبنای خروجی محور، پاسخ این سؤال به کیفیت محصول نهایی مصوبه پارلمان مربوط می‌شود. بدین ترتیب کارآمدی به معنای قانون با کیفیت است، اما تحلیل فرایند - محور بیشتر بر روشی که قانون تصویب می‌شود، یعنی رویه‌های پارلمانی تمرکز می‌کند. البته این دو با هم مرتبطاند.^۱

الف) کارآمدی و کیفیت قانون

در بیست سال گذشته از ابتدای دهه ۱۹۸۰، هم سیاست‌مداران و هم دانشگاهیان به ضرورت ارتقای کیفیت قانون پی برده‌اند. در واقع تمرکز بر ضرورت مقررات‌گذاری کمتر و مقررات‌زدایی بود. وجود انبوه بی‌شماری از قوانین و مقررات به عنوان عامل مخل دسترسی به قانون^۲ و شفافیت و گاه کارآمدی آن تلقی شد. کمیت قانون به کیفیت آن صدمه زد. مقررات‌زدایی در پی کاستن از شمار قوانین (قانون کمتر بهتر است) و

۱. با تمرکز بر نمایندگان به جای فرایند قانون‌گذاری، کارآمدی قوای مقننه همچنین به وسیله توانایی نمایندگان در تبدیل لوایح به قانون ارزیابی می‌شود. برای نمونه، ر. ک:

S. Frantzich, 'Who makes our laws? The Legislative Effectiveness of Members of the US Congress', *Legislative Studies Quarterly*, 1979, 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 مورد بررسی قرار نگرفته است.

2. accessibility



آسان‌سازی آنها بود. اخیراً این تمرکز بر کیفیت قانون در معنای وسیع‌تر به کار برده شد و این اندیشه مطرح شد که اگر مرجعی در هر حال، قانونی را تصویب می‌کند، مرجعی نیز باید کیفیت آن را ارتقا دهد. کیفیت قانون در این معنا با قابلیت اجرای آن، سازگاری، قابل فهم بودن، شفافیت، وضوح، تکمیل بودن و قابل دسترس بودن آن تعریف شده است.^۱ مصوبات پارلمان باید روشن، قابل فهم، منسجم (متلائم) و سازگار با قوانین و سیاست‌های موجود باشد. متن مصوبه باید منطبق با اهداف برنامه‌ای آن باشد و به زبان ساده و قابل فهم تهیه شده باشد. متأسفانه قوانین جدید اغلب فاقد این اهداف کیفی هستند. مصوبات پارلمان اغلب با عجله تهیه می‌شوند و کیفیت ویرایشی آن صدمه می‌بیند. گاه اجرای آنها دشوار است، زیرا با واژه‌های مبهم جمله‌بندی شده یا بسیار فنی و پیچیده هستند و بنابراین قابل فهم و دریافت توسط شهروندان نیستند. علاوه بر این، بعضی از قوانین موضوعه، به ویژه قوانین تأمین اجتماعی و مالیات^۲ مرتباً به وسیله 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 بسط یافته‌اند. آنچه در بررسی

۱. شورای قانون اساسی فرانسه، قابلیت دستیابی و قابل فهم 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 پیش‌بینی پذیری اجرای آن توسط شهروندان است. همین اصل بر قانون‌گذاری دول عضو در حوزه‌ای که در برگیرنده قانون جامعه اروپایی است اعمال می‌شود. ر. ک:

ECJ. 21 June 1988, Case 257/86, *Commission v. Italy*, ECR, 1988, 3249.

۲. بنابراین تعجیبی ندارد که در حوزه قانون مالیات‌ها، اداره مالیات انگلستان در سال ۱۹۹۵، بازنویسی و ساده‌سازی قانون موجود را بر عهده گرفت (طرح بازنویسی قانون مالیات).



این ابزارها بسیار مهم است این است که بیشتر مواقع، این ابزارها در خارج از پارلمان توسعه یافته و مورد استفاده قرار می‌گیرند. برای مثال، اعلامیه اخیر دولت هلند از ابتدا بیانگر این مطلب است که دولت قصد دارد بر روی کیفیت قانون سرمایه‌گذاری کند، که تقریباً کل مرحله تهیه پیش‌نویس لوایح در سطح وزارتخانه تا قبل از ارائه به پارلمان را دربرمی‌گیرد.^۱ به‌نظر می‌رسد نگرانی‌های اخیر راجع به کیفیت قانون، بسیاری از نهادهای غیرپارلمانی را به‌کار تحریک کرده 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.^۲ همین امر در مورد اصلاحات قانون نیز صادق است: اصلاحاتی که تصویب شده است، یا توسط دولت ارائه شده یا دولت 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.

به‌نظر می‌رسد رویکرد پیش‌گفته، این واقعیت که رویه‌های تقنینی، خود بر کیفیت قانون اثر دارد را نادیده می‌گیرد. 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 مورد بحث و بررسی

1. 'Wetgevingskwaliteitsbeleid en wetgevingsvisitatie', Kamerstukken II, 2000-01, 27 475, n.2.

2. See 'Les rôles respectifs du Gouvernement et du 'Parlement dans la création des textes de loi', Informations constitutionnelles et Parlementaires, 1995, 116-156.



قرار می‌گیرد که بخشی از یک لایحه را تشکیل می‌دهد.^۱ این امر تهیه‌کنندگان پیش‌نویس پارلمانی را تشویق می‌کند که بندها را طولانی‌تر از آنچه باید باشد صورت‌بندی کنند؛ زیرا بنابر جمله قصار لرد سرینگ،^۲ «یک لایحه ارائه می‌شود تا تصویب شود همان‌طور که ریش‌تراش ساخته می‌شود که فروخته شود».^۳ اگر بندهای کمتری در یک لایحه وجود داشته باشد، پیشنهادهای کمتری برای بررسی ارائه می‌شود، بنابراین فرصت‌های 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.^۴ گرچه رویه‌های تقنینی باید این امر را تضمین کنند که مصوبات پارلمان از شرایط پیش‌گفته 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.

1. See E. May, *Treatise on The law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament* (22 edn, London: Butterworths, 1997), 530-1.

اما رئیس کمیسیون، از این اختیار برخوردار است که اگر راجع به اصل بند و موضوعات مربوط به آن، به‌اندازه کافی در خلال مذاکرات مربوط به اصلاحیه‌های لایحه بحث شده باشد، از بحث راجع به آن مواد ممانعت کند؛ ر.ک:

So No 68 (Debate on clause or schedule standing part)

2. Lord Thring

3. Quoted in Sir Harold Kent, *In on the Act* (London: Macmillan, 1979), 24.

۴. 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. ر.ک:

The Preparation of Legislation, Report of a committee appointed by the Lord President of the Council (London: HMSO, 1975), 127.



ب) کارآمدی و فرایند قانون‌گذاری

تحلیل فرایند - محور کارآمدی قانون‌گذاری، بر روش بررسی و رسیدگی‌های پارلمان به قانون تمرکز می‌کند، اینکه پارلمان، چگونه لوایحی را که به‌وسیله قوه مجریه یا نمایندگان تقدیم شده است مورد بررسی قرار می‌دهد؟ آیا این بررسی به‌نحوی کارآمد 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 بستگی به زمانی دارد که برای رسیدگی به یک لایحه در پارلمان لازم است. از آنجاکه این رسیدگی ممکن است ماه‌ها به‌طول بیانجامد، موازین ارتقای کارآمدی باید بر روش‌هایی که «باعث سرعت در کار می‌شوند» تمرکز کند. بنابراین پارلمان در مقام قانون‌گذار، گاه با دو ملاحظه کاملاً متعارض روبه‌روست. از یک‌سو، پیش‌نویس قانون باید با نهایت دقت و ظرافت تهیه شود و از سوی دیگر پارلمان باید لوایح را در موعد مقرر تصویب کند. در سال ۱۹۱۴، دبیر مجلس عوام 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».^۱

اما به‌نظر می‌رسد مسائل بیشتری وجود دارد که باید مورد بررسی قرار گیرد. درست است که در بعضی موارد، برای اینکه قوه مجریه بتواند به تحولات اجتماعی

1. C. Ilbert, The Mechanics of Law Making (New York: Columbia University Press, 1914), 193. البته در بعضی مواقع این ملاحظات (دقیق بودن و سر وقت بودن) با یکدیگر در ارتباط‌اند. برای مثال، اگر در مرحله مقدماتی، از تحلیل مسئله به‌نحو دقیق و بررسی گزینه‌های جایگزین تقنینی غفلت شده باشد، زمان صرفه‌جویی‌شده از دست خواهد رفت اگر در مرحله بعد این الزام وجود داشته باشد که گزینه‌ها یا انتخاب‌شده دوباره مورد بررسی قرار گیرد. از سوی دیگر، اگر پارلمان قادر به تصویب بهنگام لایحه‌ای نباشد ممکن است هنگامی که قانون (مبتنی بر این لایحه) در روزنامه رسمی منتشر شود، دیگر بلااستفاده و کهنه باشد.



جدید پاسخ دهد، لوایح باید به‌سرعت تصویب شوند. اما از سوی دیگر، کارها باید پخته باشد. قانون نباید با عجله و ظرف چند روز در پارلمان مورد رسیدگی قرار گیرد. اگر مجلس در یک روز یک لایحه را مورد بررسی قرار دهد، چنان‌که اخیراً در بلژیک در مورد لایحه جرائم نوجوانان چنین شد،^۱ به‌سختی می‌توان پذیرفت نمایندگان قادر باشند لایحه را به‌دقت مورد بررسی قرار دهند. بنابراین کارآمدی فرایند تقنینی باید با معیارهایی غیر از سرعت مورد ارزیابی قرار گیرد. برای مثال، به‌دلیل تصمیمات شکلی، ضرورت انتظار برای دریافت نظر مشورتی یا نبودن وقت خالی در دستور کار مجلس، زمان زیادی تلف می‌شود. مشکل دیگر، دو برابر 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 است که قبلاً در کمیسیون‌ها مورد شور و گفت‌وگو قرار گرفته است.

از این منظر، مسئله قابل بررسی این است که چگونه می‌توان این ناکارآمدی‌ها را در فرایند قانون‌گذاری مانند تلف شدن وقت، تکراری بودن و تا حد کمتری طولانی بودن فرایند تقنینی، کاهش داد و رفع کرد.

۱. این لایحه در تاریخ ۲۷ فوریه سال ۲۰۰۲، توسط مجلس نمایندگان به مجلس سنا فرستاده شد. 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؛ ر. ک:



۲. ارتقای کارآمدی فرایند تقنینی

اگر کارآمدی فرایند تقنینی از یک سو بستگی به توانایی تضمین کیفیت قانون و از سوی دیگر به زمانی که به نمایندگان داده می‌شود تا لوایح را به‌نحو مؤثری مورد بررسی قرار دهند بستگی دارد، بنابراین چه کار تازه‌ای برای ارتقای این فرایند انجام شده است؟

الف) چه کسی پیش‌نویس قانون را تهیه می‌کند؟

یکی از راه‌های ارتقای کارآمدی فرایند قانون‌گذاری، اطمینان حاصل کردن از این امر است که لوایح بررسی شده در پارلمان به‌خوبی نوشته شده‌اند. 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 تبدیل به مصوبات پارلمان می‌شوند، توسط دولت ارائه شده و پیش‌نویس آن در وزارتخانه‌های دولتی صلاحیت‌دار در باب موضوع مربوطه یا به‌وسیله وزرای کابینه تهیه شده است. آنها اغلب در این کار، متکی بر متخصصان تهیه پیش‌نویس قانون^۱ هستند.^۲ به‌نظر می‌رسد

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 درون وزارت دادگستری کار می‌کنند. در انگلستان تقریباً پیش‌نویس همه لوایح دولتی توسط اداره شورای پارلمانی که شامل کارمندانی از میان وکلا، مشاوران حقوقی و حقوق‌دانان دانشگاهی در اداره شورای مشاوران سلطنتی است تهیه می‌شود. این اداره همچنین درخصوص اصلاحات پیشنهادی در خلال تصویب یک لایحه مشاوره می‌دهد. در ایرلند نیز چنین است.



درخصوص پیشنهادهای نمایندگان مجلس دو مدل وجود دارد. در مدل اول نمایندگان، خود پیش‌نویس لوایح را تهیه می‌کنند که در این کار، منشی، گروه پارلمانی، حزب سیاسی یا اتاق‌های فکر^۱ را به‌کار می‌گیرند. بخش اداری (خواه دبیران مجلس یا کارمندان دولت) تنها پس از این مرحله مداخله می‌کنند. نقش بخش اداری محدود است؛ آنها صرفاً از امکان «تنقیح»^۲ پیش‌نویس لوایح، برطرف کردن اشتباهات فنی و نگارشی برخوردارند. بدین‌ترتیب کیفیت قانون به تهیه پیش‌نویس آن تقلیل می‌یابد. در این مدل، به‌نحو روش‌مند به موضوعات فنی مانند اینکه آیا پیش‌نویس لایحه به‌روشنی اهداف خود را بیان کرده است یا خیر، آیا این لایحه با سایر متون قانون تطبیق دارد و آیا با زبانی واضح و ساده نوشته شده است یا خیر، 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 کمیسیونی نیز رسیدگی می‌کند یا خیر.

در مدل دوم، کارمندان حرفه‌ای مجلس به نمایندگان در فرایند تهیه پیش‌نویس قانون کمک می‌کنند. به‌عنوان مثال در هلند، نمایندگان می‌توانند یا از اداره قوانین^۳ بخواهند که اصلاحات لوایح را برای آنها به‌صورت پیش‌نویس تهیه کند یا ممکن است اصلاحاتی ارائه کنند که توسط این اداره توضیح داده شده است.^۴ به‌طور کلی، این

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



اداره دست‌کم برای اصلاحاتی که به‌وسیله وزارتخانه‌های ذی‌صلاح در مورد آن نظر داده شده 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^۱ قانون را تأسیس کرد که وظیفه آن، بررسی ابعاد فنی متون است به همراه آنچه که به «تحلیل فنی قوانین»^۲ موسوم است، که طی آن آثار قاعده پیشنهادی بر قانون موجود را مورد مطالعه قرار می‌دهد.^۳ در انگلستان، یک نماینده می‌تواند از کمک‌هایی برای تهیه پیش‌نویس قانون از جانب دولت بهره‌مند شود (به‌ویژه کمک تهیه‌کنندگان پیش‌نویس لوایح در اداره شورای پارلمانی)،^۴ به‌شرطی که دولت از لایحه حمایت کند.^۵ دبیران در اداره لوایح عمومی پارلمان،^۶ به‌طور معمول پیش‌نویس اصلاحات لوایح در حال بررسی را تهیه می‌کنند.

در هنگام تهیه پیش‌نویس لوایح، به متخصصان خارج از پارلمان، حزب یا گروه سیاسی خود اتکا می‌کنند، هرچند که می‌توانند خواستار کمک کارمندان صاحب صلاحیت در وزارتخانه‌های قوه مجریه نیز باشند. علاوه‌بر 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.

1. Drafting Department

2. Technical regulatory analysis

۳. 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 تهیه‌شده توسط دولت به‌منظور شفاف کردن اهداف لایحه پیشنهادی، بررسی انگیزه‌های انتخاب مصوبه پارلمان به‌مثابه ابزاری مدیریتی و تنظیمی و بررسی اطلاعاتی که تحلیل‌های دولت مبتنی بر آن است. (۲) نظارت بر اجرای مصوبات پارلمان و آثار آنها.

4. Parliamentary Counsel Office

۵. 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.

6. Public Bill Offices of the House



ابزار اساسی برای کسانی که در تهیه پیش‌نویس قانون تخصص می‌یابند، خواه کسانی که در وزارتخانه‌های دولتی کار می‌کنند و خواه در بخش اداری پارلمان، تهیه راهنما و قواعد پیش‌نویس قانون برای تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون است. بیشتر اوقات این راهنماها توسط قوه مجریه یا یک مرجع مشورتی مستقل منتشر می‌شوند. برای مثال در بلژیک، شورای دولتی اصول راهنمایی را راجع به روش‌های قانون‌گذاری منتشر کرده است^۱ و در هلند، قوه مجریه «دستورالعمل مقررات»^۲ را تصویب کرده است. در ایتالیا، این اصول راهنما توسط پارلمان منتشر شده است؛ در آوریل ۲۰۰۱، رئیس مجلس نمایندگان و سنا، قانون «قواعد و توصیه‌هایی برای پیش‌نویسی فنی متون تقنینی»^۳ را تصویب کرد. درخصوص قوانین اتحادیه اروپا، پارلمان اروپا، شورا و کمیسیون اروپا، «اصول عملی مشترک برای کیفیت تهیه پیش‌نویس قوانین اتحادیه»^۴ را تصویب کرده است که در «راهنمای عملی مشترک»^۵ تفصیل بیشتری یافته است.

ب) اطلاعات توجیهی لوایح

به‌رغم همه تلاش‌ها برای حصول اطمینان از کیفیت پیش‌نویس متن لایحه، با این‌حال تهیه نوعی اطلاعات اضافی، مثل «یادداشت توجیهی»^۶ در طول مذاکرات راجع به لایحه

1. Available in Dutch and in French on the website of the Council of State at <http://www.raadvst-consetat.be/debut.htm>

2. Instructions for regulation

3. 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.

4. Common guidelines for the quality of drafting of Community Legislation

5. Joint Practical Guide

6. explanatory memorandum



در پارلمان یا در طول شور و بررسی لایحه 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 می‌شود. 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 «یادداشت‌توجیهی» و «شرح مواد»^۱ که در آن موقع وجود داشت را با یک سند واحد، یعنی «نظرات توجیهی»^۲ جایگزین کنند^۳ که به‌وسیله شورای پارلمان آماده می‌شود و در دسترس عموم قرار می‌گیرد. انتشار این نظرات نه تنها در فهم مطلب برای نمایندگان و عموم مردم مفید است، بلکه می‌تواند بر تفسیر قضات از قوانین نیز تأثیر بگذارد. تا سال ۱۹۹۲، دادگاه‌های انگلستان از استناد به ضmann قانون به‌عنوان سند بیانگر قصد مقنن و به‌منظور تفسیر قوانین موضوعه امتناع می‌کردند. در قضیه «پیر علیه هارت»^۴، مجلس لردان چنین رأی داد که می‌توان به «هانسارد»^۵ (مشروح مذاکرات پارلمان) به‌منظور رفع ابهام از مصوبه مجلس رجوع کرد مشروط بر اینکه در اظهارات وزیر، یا پیشنهاددهنده لایحه، به وضوح 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

1. note on clauses
2. explanatory notes
3. See Select Committee on the Modernization of the House, Second Report, Explanatory Material for Bills, HC 389 (1997-98).
4. [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, 127.
5. Hansard



است حاوی چنین اطلاعاتی باشند.^۱ در هر حال، حکم مجلس لردان، پیامدهای مستقیمی برای رویه‌های پارلمانی دارد. از آنجا که اظهارات وزرا در طول فرایند تصویب قانون بر تفسیر آن مؤثر است، سخنرانی‌ها، یادداشت‌مذاکرات مربوط به نقش وزرا در مذاکرات مربوط به قانون که توسط هانسارد تهیه می‌شود، به‌وسیله مشاوران حقوقی وزارتخانه‌ها از نظر تأثیر احتمالی آنها بر تفسیر قانون مورد بررسی قرار خواهد گرفت.^۲

در مجلس نمایندگان بلژیک، در سال ۱۹۹۹ تصمیم گرفته شد همه لوایح، حاوی یک «خلاصه اجرایی» باشد که رؤس لایحه را به‌طور خلاصه بیان می‌کند. این خلاصه برای لوایح دولت، به‌وسیله قوه مجریه و برای طرح‌های نمایندگان^۳ به‌وسیله بخش اداری پارلمان تهیه می‌شود. علاوه بر این، لوایحی که مصوبات موجود پارلمان را اصلاح می‌کنند همراه با نسخه‌ای منقح از متنی که قرار است اصلاح شود، منتشر می‌شود که نشان می‌دهد در صورت تصویب لایحه اصلاحی، قانون به‌چه صورتی درخواهد آمد.^۴ در لوایح دولتی، وزارتخانه مربوط که مسئولیت لایحه را برعهده دارد

1. 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.
2. See G. Marshall, 'Hansard and the interpretation of statutes', in The Law and Parliament, D. Oliver and G. Drewry (eds) (London: Butterworths, 1998) 148-9.
3. Private member bills
۴. در ستون سمت چپ متن لایحه به‌صورتی که تهیه شده قرار دارد و در ستون سمت راست، متن لایحه به صورتی که باید اصلاح شود. ر. ک:



و برای طرح‌های نمایندگان، بخش اداری مجلس،^۱ انجام رویه پیش‌گفته را برعهده دارد. اگر لایحه‌ای به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای در کمیسیون دستخوش اصلاح و تغییر شود، چنین اقدامی در ضمیمه گزارش کمیسیون اعمال می‌شود.^۲

ج) کار کمتر در صحن علنی و کار بیشتر در کمیسیون

نقش صحن علنی و کمیسیون‌ها در فرایند قانون‌گذاری متفاوت است. در بعضی از پارلمان‌ها، بخش زیادی از کار تقنینی در کمیسیون‌ها انجام می‌شود و صحن علنی بخش بسیار کمتری را برعهده دارد. وقتی کمیسیون، لایحه‌ای را مورد بررسی قرار می‌دهد 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 لایحه اصلاح شده در کمیسیون را مورد بررسی قرار می‌دهد. صحن علنی زمان بسیار کوتاهی برای بررسی پیش‌نویس لایحه در اختیار دارد و همچنین زمان مذاکره درباره آن بسیار کوتاه است. بیشتر وقت‌ها، صحن علنی صرفاً مصوبه کمیسیون را تنفیذ می‌کند و به‌ندرت آن را تغییر می‌دهد. بلژیک، ایتالیا و درخصوص طرح نمایندگان

۱. اما امور اداری، مجلس نمی‌تواند به‌طور نظام‌مند، تهیه یک نسخه منسجم از متنی که به‌وسیله لایحه شخصی نمایندگان اصلاح شده را تضمین کند. این امر به‌ویژه در اواخر دوره اجلاس، دشوار است.

۲. در هلند، مقایسه مشابهی میان متن به‌صورت اصلی و متنی که به‌وسیله لایحه اصلاح شده صورت می‌گیرد؛ گرچه این مقایسه فقط در صورتی انجام می‌شود که یک لایحه به‌نحو قابل‌ملاحظه‌ای 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), 42.



فرانسه،^۱ جزء این گروه هستند. نقص عمده این روش ائتلاف 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 مورد بررسی قرار گرفته یا رد شده است.

در سایر قوای قانون‌گذاری، وظیفه کمیسیون‌ها یا به انجام مذاکرات مقدماتی است و یا به بحث درباب جزئیات متون لوایح محدود شده است. حجم زیادی از بررسی‌های مربوط به متن لوایح، از جمله اصلاحات، توسط صحن علنی انجام می‌شود. 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 مورد بررسی قرار گرفته باشد، بسیار وقت‌گیر و فنی است. در چنین شرایطی، عجیب نیست که عده معدودی از اعضا که در موضوع مطروحه دارای تخصص هستند در بحث مشارکت می‌کنند و مجلس به‌طور

۱. هنگامی که جلسه علنی مجلس، لایحه شخصی نمایندگان را مورد بحث و مذاکره قرار می‌دهد، این مذاکرات بر روی متنی که در کمیسیون اصلاح شده و همچنین اصلاحات احتمالی دولت یا نمایندگان صورت می‌گیرد.

2. Speaking time
3. debate

۴. هنگام بررسی لوایح دولت، جلسه علنی لایحه‌ای را بررسی خواهد کرد که توسط دولت تقدیم شده است و اصلاحات احتمالی پیشنهاد شده توسط کمیسیون، دولت یا نمایندگان، به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.



دلهره‌آوری خالی به نظر نمی‌رسد.^۱ علاوه بر 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 مورد بررسی قرار می‌گیرند و در کلیات تصویب می‌شوند و سپس برای بررسی در جزئیات به کمیسیون فرستاده می‌شوند. بنابراین کمیسیون در بررسی لایحه دست‌بسته است. کمیسیون نمی‌تواند کلیات لایحه را رد کند یا تغییراتی در لایحه ایجاد کند که مخالف با کلیات تصویب‌شده باشد. این امر همچنین مانع از بررسی هرگونه اصلاحی است که خارج از چارچوب یک لایحه ارائه می‌شود.^۲

بنابراین، قوای قانون‌گذاری بسیاری سعی می‌کنند بیشتر در کمیسیون‌ها کار کنند تا در صحن علنی. در واقع تلقی کلی این است که کمیسیون‌ها بهتر می‌توانند مسئله زبان (نگارش) و مفاد جزئی یک لایحه را مورد رسیدگی قرار دهند تا صحن علنی مجلس. همچنین پارلمان‌ها تلاش می‌کنند نشست‌های تکراری صحن علنی را کاهش دهند.

یکی از راه‌های انجام بخش کمتر کارها در صحن علنی این است که نشست‌های

۱. به‌نحو متناقض‌نمایی، آیین‌نامه‌های داخلی بعضی از پارلمان‌ها مقرر می‌دارند که کمیسیون‌ها در هنگام برگزاری جلسات علنی نمی‌توانند جلسه‌ای برگزار کنند، چرا که فرض بر این است همه نمایندگان در مذاکرات جلسه علنی شرکت می‌کنند. با این حال به‌نظر می‌رسد این قواعد به‌طور دقیق و سخت‌گیرانه رعایت نمی‌شوند.

۲. با این همه در انگلستان، لوایح اغلب به‌طور عمده هم در کمیسیون و هم در خلال مرحله گزارش بعدی به صحن علنی، تغییر می‌کنند و اصلاح می‌شوند.



صحن علنی را کاهش دهیم. درواقع ایده اصلی این است که اگر وقت اندکی وجود دارد این وقت کم باید به‌نحو مؤثر مورد استفاده قرار گیرد. مجلس ملی فرانسه و مجلس سنای هلند این رویه را آزموده‌اند. پس از اینکه آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه در سال ۱۹۹۴ اصلاح شد، در این قانون مقرر شد که مجلس به‌جای چهار روز در هفته فقط می‌تواند سه روز در هفته جلسه علنی داشته باشد.^۱ این اصلاح راه به‌جایی نبرد؛ چرا که دولت (که در فرانسه قدرت زیادی در تعیین دستور کار مجلس دارد) اختیار دارد برای تصویب لوایحی که ارائه داده، تقاضای جلسه علنی اضافی کند تا در وقتی که تعیین کرده است تصویب شود.^۲ بنابراین اثر اصلاحاتی که ناظر به کاهش جلسات مجلس بود، تقلیل یافت و درخواست از دولت برای کاستن از بار کاری پارلمان ناموفق ماند.^۳ علاوه بر این، در مقابل این وضعیت، اصلاحات قانون اساسی سال ۱۹۹۵، نوعی «تک‌جلسه» پیش‌بینی کرد که پارلمان را قادر می‌ساخت از ماه اکتبر تا ژوئن جلسه داشته باشد. مجلس سنای هلند نیز کوشید که تعداد جلسات علنی را به دو روز در هفته تقلیل دهد. این قانون نیز به‌دلیل حجم زیاد کاری که ایجاد کرد، به

۱. در روز سه‌شنبه کل روز و در روزهای چهارشنبه و پنجشنبه عصرها. بند «۱» ماده (۵۰) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی.

۲. اصل ۴۸ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد «اولویت باید در دستور کار مجلسین به‌ترتیبی که توسط دولت تعیین می‌شود 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 هیئت رئیسه تسلیم کند. رجوع کنید به تصمیم شورای قانون اساسی به این مشخصات:

The decision of the Conseil constitutionnel, 681-129 DC of 31 October 1981.

در عمل، قوه مجریه و اکثریت پارلمانی‌اش به‌طور گسترده‌ای راجع به دستور جلسات با یکدیگر مذاکره می‌کنند.

3. L. Sermet, 'La réforme du règlement de l'Assemblée nationale', RFDC, 1994, (713) 736.



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^۱ را که می‌تواند به درخواست رئیس مجلس، دولت، رئیس کمیسیون مربوطه یا هر یکی از گروه‌های سیاسی مورد استفاده قرار گیرد، ایجاد کرد.^۲ براساس این رویه‌ها، دامنه مذاکرات کلی در جلسات علنی کنترل می‌شود، به‌طوری که فقط مخبر و سخن‌گوی هر یک از گروه‌های سیاسی می‌تواند نطق کند و مدت زمان هر نطق به‌شدت محدود شده است. مذاکرات راجع به مواد قانونی، تنها ناظر به آن دسته مواد است که در معرض اصلاح قرار گرفته‌اند.^۳

پارلمان اروپایی نیز در سال ۱۹۹۹ مجموعه‌ای از رویه‌ها را معرفی کرد که طی مذاکرات را تسهیل کرد و زمان لازم برای تصویب متون را در صحن علنی کاهش داد. موضوعات غیرجنجالی را می‌توان با رویه‌ای که فاقد اصلاحات و مذاکره است مورد رسیدگی قرار داد. در چنین شرایطی، پیشنهاد تقنینی فقط یک‌بار به رأی گذاشته می‌شود، مگر اینکه قبل از تهیه پیش‌نویس نهایی یک قانون، گروه‌های سیاسی یا نمایندگان که مجموعاً یک‌دهم اعضای پارلمان را تشکیل دهند، به‌صورت کتبی تقاضا کنند که اصلاح طرح امکان‌پذیر باشد. فقط مخبر یا رئیس کمیسیون می‌توانند در حد

1. Procédure d'examen simplifiée

۲. 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 مورد استفاده قرار می‌گیرد. ر. ک:

P. Avril and J. Gicquel, *Droit parlementaire* (Paris: Montchrestien, 1996), 159.

3. Article 103-7 of the rules of procedure of the Assemblée nationale



دو دقیقه قبل از رأی‌گیری، نطق کنند.^۱

در ایتالیا، هنگامی که کمیسیون بر مبنای «صلاحیت تهیه پیش‌نویس»^۲ عمل می‌کند، رویه مشابهی وجود دارد. در چنین حالتی، صحن مجلس فقط می‌تواند متن تهیه شده توسط کمیسیون را یا به‌طور کامل تأیید یا آن را رد کند و به اصلاح لایحه نمی‌پردازد. اما این امکان نیز وجود دارد که حتی از این نیز فراتر رفت و همه رویه‌ها را در درون کمیسیون انجام داد که در این صورت گفته می‌شود «کمیسیون براساس صلاحیتی تقنینی عمل کند». بررسی‌های اولیه و تصویب نهایی لایحه در کمیسیون با استفاده از همان روش‌های صحن علنی انجام می‌شود.^۳ البته چنین انتقال مسئولیت گسترده‌ای از صحن علنی به کمیسیون برای همه کشورهای عضو اتحادیه امکان‌پذیر نیست. برای مثال در فرانسه، شورای قانون اساسی با هرگونه رویه‌ای که کمیسیون‌ها را قادر می‌سازد تا به‌جای کل مجلس قانون‌گذاری کنند، مخالفت می‌کند. با این استدلال که این عمل مخالف اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه است که مقرر می‌دارد قوانین مصوب مجلس است.^۴ این مشکل در جایی که یک قانون مورد بررسی و تصویب کل مجلس قرار نگرفته، ولی از این مشروعیت دموکراتیک برخوردار شود نیز رخ می‌نماید. رأی تشریفاتی کل مجلس حتی بدون بحث و اصلاح، مرجع به‌نظر می‌رسد.

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, 21-23.



د) درون‌دادهای بیرونی در کمیسیون

برای اینکه 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 می‌توان با بعضی تغییرات رویه‌ای ساده انجام داد. برای مثال، هم مجلس ملی فرانسه و هم مجلس سنای هلند، آیین‌نامه داخلی خود را برای اینکه وزرا قادر به شرکت در مذاکرات کمیسیونی باشند، اصلاح کردند. از اصلاحات سال ۱۹۹۴، ماده (۵)، (۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه مقرر می‌دارد 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 مربوط به آنهاست شرکت کنند. مجلس سنای هلند نوعی رویه مشاوره شفاهی^۱ را پیش‌بینی کرده است. در حالی‌که رویه‌های کمیسیون در هلند تا حد زیادی مکتوب است که طی آن، گروه‌های سیاسی پیشنهادها و سؤالات خود در مورد پیش‌نویس لوایح را به‌صورت کتبی مطرح می‌کنند و دولت نیز طی یک یادداشت توجیهی یا یادداشتی که ناظر به تغییر لایحه اصلی است، به آن پاسخ می‌گوید رویه مشاوره 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 مربوط به لایحه را در کمیسیون مورد بحث قرار دهند. مشاوره شفاهی می‌تواند در هر مرحله از مراحل قانون‌گذاری، پیش از آنکه گزارش کمیسیون در مورد لایحه ارائه شود یا به‌دنبال تعلیق مذاکرات در صحن علنی، صورت گیرد. هدف از این کار، تا حدودی جایگزینی و کاهش مذاکرات در جلسه علنی است که باید محدود به موضوعات سیاسی

1. Wetgewingsoveneg



مهم که به لایحه مربوط است شود و نباید در این مذاکرات به مسائل فنی مربوط به لایحه پرداخته شود. اگر مشاوره شفاهی انجام شود، در این‌صورت چه‌بسا زمان مذاکره در صحن علنی کاهش یابد. اگر یک لایحه هیچ‌گونه بحث سیاسی ایجاد نکند، مجلس می‌تواند بدون مذاکره و پس از اینکه یک بار مشاوره شفاهی در سطح کمیسیون صورت گرفت، لایحه‌ای را تصویب کند.

یک ابزار مفید دیگر، امکان استفاده از متخصصان است. پارلمان‌ها و سایر کمیسیون‌ها به‌طور فزاینده‌ای، استماع شفاهی^۱ را سازمان‌دهی می‌کنند. برای مثال، مجلس عوام برای اینکه قادر به انجام این امر باشند، نوعی «کمیسیون موسوم به دائمی»^۲ ایجاد کرده است که برخلاف رویه کمیسیون‌های موسوم به 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،^۳ ارجاع می‌شد که نمی‌توانستند نظر کارشناسان را استماع کنند. البته احزاب علاقمند می‌توانند با اعضای کمیسیون مشورت کنند، اما آنها نماینده عضو کمیسیون را مخاطب قرار می‌دهند نه کمیسیون را. بنابراین کمیسیون از فقدان اطلاعات،^۴ آسیب می‌بیند، نقصی که به‌دلیل موقتی بودن عضویت در کمیسیون تشدید می‌شود. این نقص، امکان تخصص یافتن در یک موضوع خاص را سلب می‌کند. برای جبران این نقص،

1. Oral hearing
2. Special Standing Committees

۳. هر چند به‌دلیل گوناگون، یک پیشنهاد می‌تواند مراحل کمیسیونی را در صحن علنی طی کند.

۴. تنها اوراقی که به همه اعضای کمیسیون موسوم به دائمی (از جمله رئیس کمیسیون) ارائه شد، یادداشت‌های توجیهی بود که توسط وزارتخانه مربوطه تهیه شده بود. به‌نظر می‌رسد این یادداشت‌ها درخصوص بندهایی که در لایحه جایگزین شده است، مفصل‌تر از یادداشت‌های توجیهی گذشته است.



ممکن است نوعی کمیسیون دائمی خاص ایجاد شود. آنها باید چهار جلسه کمیسیون انتخابی 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 تبدیل به کمیسیون‌های «عادی» موسوم به دائمی می‌شوند. بدین ترتیب کمیسیون‌های موسوم به دائمی خاص، به‌منظور ارتقای جنبه تحقیق و بررسی کمیسیون‌های مذکور و همچنین به قصد تشویق بحث‌های غنی‌تر در مورد لوایحی که از نظر سیاسی بحث‌برانگیز نیستند، طراحی شده‌اند. اما این قبیل کمیسیون‌ها به دلیل اینکه نیازمند وقت زیادی هستند و فشار متعاقب استفاده از این قبیل کمیسیون‌ها بر دستور کار مجلس، کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرند، به‌طوری‌که لوایح عمدتاً با کمبود وقت مواجه‌اند و وقت اضافی برای جمع‌آوری اسناد و مدارک وجود ندارد.^۱ کمیسیون منتخب برای نوسازی مجلس عوام،^۲ در اولین گزارش خود توصیه‌هایی برای تغییرات رویه‌ای به‌منظور تشویق بیشتر در استفاده از این نوع کمیسیون‌ها ارائه کرد.^۳ راه‌حل دیگر، ارجاع لوایح به کمیسیون منتخب موقتی یا مشترک یا کمیسیون‌های منتخب وزارتی است که از امکان برگزاری جلسات استماع شفاهی برخوردارند، هرچند این امر، به‌ندرت رخ می‌دهد.

بعضی از پارلمان‌ها به‌جای استفاده موقت از متخصصان، آشکال دائمی این نوع از همکاری را فراهم آورده‌اند. به‌ویژه در حوزه علوم و فناوری، نمایندگان دیگر قادر نیستند

1. H. J. Beynon, 'The House of Commons' experiment with special standing committees, P.L., 1982, 193-8.

2. Select Committee on the Modernization of the House of Commons

3. Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, First Report, The Legislative process, HC 190 (1997-98).



که 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»^۱ را تأسیس کرده‌اند. مجلس نمایندگان بلژیک اخیراً کمیسیون مشابهی به‌نام «کمیسیون مشورتی بررسی علمی و فناوری»^۲ ایجاد کرده است.

کمیسیون‌ها می‌توانند از کارمندان خود برای افزایش کیفیت لوایحی که مورد بررسی قرار می‌دهند، استفاده کنند. 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 اصلاح‌شده قابل دسترسی است، تا زمان رأی‌دادن به لایحه اصلاح شده منتظر باشد، مگر در مواقع اضطراری. در طول این ۴۸ ساعت، بخش حقوقی مجلس ممکن است بعضی پیشنهادهای عبارتی و پاره‌ای تغییرات جزئی ویرایشی یا فنی را ارائه دهد که اگر تصویب شود به شور دوم احتیاجی پیدا نمی‌شود.^۳ متأسفانه این رویه‌ها بر همه لوایحی که توسط کمیسیون مورد بررسی قرار می‌گیرد، اعمال نمی‌شود. این رویه، محدود به لوایحی است که در کمیسیون اصلاح شده و در صورت بروز حالت اضطراری ممکن است متوقف شود.

در مجلس سنای پارلمان هلند، دبیر کمیسیون ممکن است در مورد لایحه تحت بررسی، گزارشی که صرفاً جنبه اطلاع‌رسانی دارد ارائه کند. در این گزارش، دبیر این موضوع را مورد بررسی قرار می‌دهد که آیا لایحه پیشنهادی از اصول راهنمای

1. Parliamentary Office of Science and Technology

2. Advisory Committee Scientific and Technological Questions

3. Article 82 of the House rules of procedure, as amended on 24 February 2000. See also Doc. Parl. House, 1999-2000, No 448/1.



قانون‌گذاری سال ۱۹۹۲^۱ پیروی می‌کند یا خیر؟ به‌منظور افزایش استفاده و کارآمدی این گزارش‌ها، از دو سال پیش، کمیسیون‌ها باید به‌طور نظام‌مند تصمیم‌گیری کنند که آیا در مورد هر لایحه چنین گزارشی باید نوشته شود یا خیر؟ علاوه‌بر این، برای اینکه گروه‌های سیاسی قادر باشند به آن پاسخ دهند، گزارش یادشده باید به‌موقع ارائه شود. اگر همه گروه‌ها موافق باشند، گزارش حاوی اطلاعات، می‌تواند به گزارش کمیسیون در مورد لایحه ضمیمه شود.^۲

هـ) ارتقای سطح مذاکرات جلسات علنی

۱. شور دوم به شرط اصلاح لایحه

در بسیاری از پارلمان‌ها، پیش‌نویس قوانین در دو مرحله (شور) مورد بررسی قرار می‌گیرد، اما در بعضی از 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 مورد بررسی قرار نگرفته در جلسه علنی تصویب می‌شود. برای جلوگیری از غافلگیر شدن پارلمان، هر دو مجلس بلژیک، شور دوم را در صورتی که در جلسه علنی اصلاحیه‌ای مورد تصویب قرار گیرد ضروری دانسته‌اند.

طبق ماده (۶۰) آیین‌نامه داخلی 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 خواهد شد. علاوه‌بر این، مجلس سنا می‌تواند طرح اصلاح‌شده را برای بررسی مجدد

1. 1992 Guidelines for Legislation
2. Kamerstukken II, 1996-97, 25 118, n. 1, 5-6.



به کمیسیون بازگرداند. اگر لازم باشد کمیسیون می‌تواند پیشنهاد تصویب سایر مواد لایحه اصلاح شده را به‌منظور 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 به‌دلیل این رویه بسیار به‌ندرت اتفاق می‌افتد که یک لایحه در جلسه علنی 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 نیاز به اصلاح داشته باشد به کمیسیون برگردانده می‌شود. ملاحظات کمیسیون در زمان برگزاری جلسه علنی اعمال می‌شود و کمیسیون پس از تصویب اصلاحات، لایحه اصلاح‌شده را بلافاصله به جلسه علنی می‌فرستد. بدین ترتیب شور دوم به‌ندرت مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۲. بررسی اصلاحات در جلسه علنی

چنان‌که گفته شد، بررسی و تصویب اصلاحات و تهیه پیش‌نویس قوانین در جلسه علنی ایراداتی دارد. بنابراین بسیاری از پارلمان‌ها اعضای خود را تشویق می‌کنند که اصلاحات خود را در مرحله کمیسیونی اعمال کنند.

در هلند، قوه مجریه، پس از اینکه کمیسیون گزارش خود را تصویب کرد، یادداشتی اصلاحی را برای لایحه خود تقدیم می‌کند، اما در عمل، نمایندگان تمایل دارند تا پایان

۱. علاوه‌بر 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 ۵ روز تا تاریخ رأی‌گیری درخصوص کل لایحه در انتظار باشد (ماده ۱۱).



رویه مکتوب یعنی زمانی که پیش‌نویس لایحه به جلسه علنی برای ارائه اصلاحات فرستاده می‌شود صبر کنند. از آنجا که 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.^۱

مجلس ملی فرانسه به جای به کار گرفتن رویه‌ای اختیاری، آیین‌نامه داخلی خود را به‌منظور الزام نمایندگان به ارائه زودتر اصلاحات - که به کمیسیون ذی‌صلاح وقت کافی را برای بررسی آنها می‌دهد - اصلاح کرده است. اصلاحات ارائه‌شده به کمیسیون بلافاصله بررسی می‌شود و توسط کمیسیون مربوطه در مورد آنها رأی‌گیری می‌کند. در گذشته درخصوص اصلاحاتی که پس از پایان مرحله کمیسیونی ارائه می‌شد، رویه چنین بود که کمیسیون باید جلسه‌ای را قبل از مذاکرات جلسه علنی برای بررسی آنها و تصویب نظر مشورتی برگزار می‌کرد. اما از آنجا که 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 درخصوص بندهای لایحه) کمیسیون ذی‌صلاح اغلب قادر به بررسی آنها نبود. بنابراین اصلاحیه‌ها برای اولین بار در جلسه علنی مورد بررسی قرار می‌گرفتند که زمان قابل ملاحظه‌ای را اشغال می‌کرد. بنابراین اصلاحیه سال ۱۹۹۴ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی درمورد جلسات پارلمان مقرر کرد که نمایندگان می‌توانند اصلاحیه‌های خود را ظرف سه روز بعد از تقدیم گزارش

1. Kamerstukken II, 1996-97. 25 118, n. 1. 5-6.



کمیسیون^۱ ارائه کنند. اگر گزارش کمتر از سه روز قبل از مذاکرات مجلس در صحن علنی درخصوص 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. به این منظور که کمیسیون ذی‌صلاح وقت بررسی اصلاحیه‌ها و تصویب نظرات مشورتی را داشته باشد، کمیسیون می‌تواند یک روز قبل از جلسه علنی، جلسه داشته باشد (به جای روز جلسه علنی که قبلاً مقرر شده بود) یا مذاکرات را تا دریافت آخرین اصلاحیه‌ها به حالت تعلیق درآورد.^۲

(و) جدول زمانی قانون‌گذاری

پارلمان، نیازمند وقت کافی برای بررسی کل لایحه است، اما آنها اغلب از زمان کافی برای این امر بی بهره هستند. ضرورت‌های سیاسی اغلب قانون‌گذاری سریع را اقتضا می‌کند. 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

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 nationale', RDP, 1995, 987; L. Sermet, 'La réforme du règlement de l'Assemblée nationale', RFDC, 1994, 713.

3. *The prepatation of Legislation, Report of a committee appointed by the Lord President of the Council* (London: HMSO, 1975), 131-2.

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 به‌صورتی که در کمیسیون اصلاح شده و شروع مرحله گزارش فاصله باشد؛ اما این قاعده همواره رعایت نمی‌شود.



است که باید خود را به این خاطر سرزنش کند. بیشتر وقت‌ها، پارلمان‌ها، به‌استثنای پارلمان‌های 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 مورد بررسی قرار دهد. پارلمان می‌تواند در مقابل این فشار مقاومت کند که گاهی اوقات پارلمان این کار را انجام می‌دهد و گاه چنین نمی‌کند.^۲

مشکلات تاحدی به دلیل فقدان زمان‌بندی برای لوایح است. دستور کار مجلس اغلب فاقد برنامه‌ریزی است. به‌نظر می‌رسد هماهنگی اندکی میان وزرا و پارلمان و میان خود وزرا درخصوص زمان ارائه لایحه وجود دارد که پارلمان را قادر می‌سازد که به بهترین شکل به آن رسیدگی کند. این مطلب اغلب منجر به «ترافیک شدید»، به‌ویژه در مرحله کمیسیونی می‌شود، چرا که نمایندگان مجبورند لوایح مهم زیادی را هم‌زمان مورد بررسی قرار دهند. 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 برساند. در مجلس عوام، فشار عمده برای تصویب حجم زیاد قانون در پارلمان یک قاعده است؛ چرا که بررسی هر لایحه‌ای که مراحل تقنینی را طی نکرده است به پاییز و آخر دوره برخورد می‌کند که در این

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 مورد توافق قرار گیرد، به معنای آن است که مجلس عوام باید مذاکرات خود را درخصوص 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.



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.^۱

به‌نظر کمیسیون وزارتی نوسازی پارلمان «روزهای آخر مجلس [اغلب] به‌ویژه به‌هم ریخته است، زیرا تلاش زیادی وجود دارد که برنامه تقنینی دولت به سرانجام برسد. لوایح در حال رفت‌وآمد میان دو مجلس [عوام و لردان] هستند که از هر دو مجلس خواسته می‌شود که معمولاً با توجه حداقلی به حجم زیادی از اصلاحیه‌ها، 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 درمورد اصلاحات مجلس لردان که هیچ متنی درخصوص آن وجود نداشت، به بحث و بررسی بپردازد».^۲

چنین وضعیتی در پارلمان بلژیک که لوایح معمولاً یک هفته قبل از پایان دوره مجلس ارائه می‌شود به‌طور مرتب اتفاق می‌افتد. اگر در پارلمان انگلستان مدت زمانی کوتاه برای بررسی لوایحی وقت وجود دارد در مجلس بلژیک که فقط چند روزی وقت

۱. 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 که 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 of the House of Commons: a reform programme*, HC 1168-I (2001-02), para 38.

2. Select Committee on the Modernisation of the House of Commons, First Report, *The legislative process*, HC 190 (1997-98).



برای تصویب قانون وجود دارد، وضع بدتر است.^۱ در سال ۱۹۰۷، ماده‌ای به آیین‌نامه داخلی سنای بلژیک اضافه شد که مقرر می‌کرد کمیسیون می‌تواند لایحه‌ای را که هنوز تحت بررسی مجلس نمایندگان است به‌منظور در اختیار داشتن وقت کافی برای بررسی لوایح، مورد رسیدگی قرار دهد.^۲ این رویه راه‌حلی ناقص است چرا که کمیسیون در آن لحظه قادر به رأی‌گیری نیست. علاوه بر این، کمیسیون ناگزیر است متنی را مورد بررسی قرار دهد که هنوز در مجلس نمایندگان راجع به آن تصمیم‌گیری نشده است. بنابراین، پیش‌نویس 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 می‌دهد، چرا که ۵۰ درصد لوایحی که مجلس سنا باید آنها را مورد بررسی قرار دهد، در ماه آخر دوره مجلس تصویب می‌شوند. برای اینکه مجلس سنا بتواند آنها را بررسی کند، باید جلساتی را سه نوبت در روز، صبح، بعدازظهر و عصر که ممکن است تا شب به طول بیانجامد، برگزار کند.^۳

برای پرهیز از نابسامانی در آخر دوره‌های تقنینی، کمیسیون نوسازی مجلس عوام، دوره‌ای آزمایشی را برای زمان‌بندی برخی لوایح پیشنهاد داد. مجلس با این طرح موافقت کرد و تقریباً همه لوایح به‌جز لوایح مالی، در حال حاضر زمان‌بندی شده‌اند.^۴

۱. در انگلستان اگر مصوبه پارلمان به‌صورت فوری مورد نیاز باشد، یک لایحه را می‌توان به‌طور هم‌زمان به هر دو مجلس عوام و لردان ارائه کرد.

2. Article 27. 1 of the Sénat rules of procedure. See Doc. Parl. Sénat, 1906-07, Nos 23 and 49; Ann. 29 May 1907, 201-9 and 2 August 1907, 354-8.

3. 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.

4. See Sessional Order of 28 June 2001: Programming of Bills.



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.^۱ در گزارش بعدی، کمیسیون نوسازی توصیه کرد که رویکردی کلی‌تر اتخاذ شود. پیشنهاد شده است که بلافاصله پس از سخنرانی ملکه، دولت باید گفت‌وگوهای غیررسمی با همه احزاب را بر حسب اعتبار و اهمیتی که باید به بعضی از 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 لردان آغاز شود.^۲ بدین‌ترتیب دولت می‌تواند پیشنهادهای متعارفی را برای تاریخ شروع رسیدگی به لوایح خاص خاتمه آن ارائه کند.

در هلند، دولت مدعی بود که چنین برنامه فراگیری که همه برنامه تقنینی را درگیرد، دست‌یافتنی نیست؛ چرا که برنامه کار سیاسی تا حد زیادی با حوادث غیرقابل پیش‌بینی تعیین می‌شود. با این همه پیشنهاد کرده است که کمیسیون‌های دائمی پارلمانی و هریک از وزارتخانه‌های دولتی باید با مشورت منظم با یکدیگر،

۱. علاوه بر این، کمیسیون پس از ارزیابی استفاده از آیین‌نامه آزمایشی جلسات مرتبط با برنامه‌ریزی قانون‌گذاری، موفقیت آن را رد کرد. ر. ک:

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).

2. 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.



اولویت‌ها را برای ماه‌های آینده تعیین و درمورد حداکثر مواعد در مراحل مختلف رسیدگی 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 یک‌سو، لوایحی را که در انتظار رسیدگی توسط 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 برای اولین بار روی برنامه تقنینی سالیانه و زمان‌بندی توافق کردند. پارلمان اروپا از چنین سازوکاری استفاده می‌کند. رویه‌های این کار در «توافق مربوط به روابط میان پارلمان اروپا و کمیسیون اروپا»^۳ در پنج جولای 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 آنجا که رویه‌های یادشده به طور کامل مورد توافق نبود، اخیراً رویه‌های مزبور مورد بازنگری قرار گرفته است.^۵ کمیسیون با همکاری پارلمان، برنامه‌ای تقنینی آماده کرده است. اولویت‌ها در

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 (amenment of Rule 57 of Parliament's Rules of Procedure)', A5/0046/2002 (Final), adopted by the European Parliament on 13 March 2002.



زمینه قانون‌گذاری برای سال جدید تعیین شده است و یک جدولی 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 توسط پارلمان اروپا مورد بحث و رأی‌گیری قرار گرفت.^۱ نیمه هر سال، در کنفرانس پارلمانی رؤسای کمیسیون‌ها،^۲ اجرای این برنامه تقنینی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

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، اصلاحاتی اندک در فرایند تقنین ممکن است تأثیری مثبت 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،^۳ ممکن است بر کیفیت و مشروعیت قانون تأثیر داشته باشد. هر چند می‌توان رویه‌های تقنینی را به منظور ارتقای کارآمدی اصلاح کرد، اما باید عوامل سیاسی را نیز مورد محاسبه قرار داد. بیشتر کشورهای عضو اتحادیه اروپا، از حکومت‌هایی پارلمانی برخوردارند؛ به این معنا که

1. See the timetable for the Commission's legislative and work programme in annex XIV of the European Parliament's rules of procedure

2. The Parliament's Conference of Committee Chairmen

3. See inter alia M. Russell, 'What are Second Chambers for?' Parliamentary Affairs, 2001, 442-58.



قوه مجریه از قوه مقننه نشئت می‌گیرد و نیاز به حمایت اکثریت پارلمان دارد. از آنجاکه نوعی وابستگی متقابل میان قوه مجریه و اکثریت پارلمان وجود دارد، احزاب اکثریت معمولاً لوایح دولت را مورد حمایت قرار می‌دهند. اکثریتی پارلمانی که قصد دارد لوایحی را که به پارلمان تقدیم می‌شود مورد حمایت قرار دهد، از دولت حمایت می‌کند. این امر ممکن است به‌طور ضمنی به این معنا باشد که اکثریت مایل به اصلاح لوایح دولت حتی از حیث مسائل فنی و ارتقای کیفیت قانون نخواهد بود اگر وزرایی که لوایح یاد شده را ارائه کرده‌اند موافق با چنین اصلاحاتی نباشند.^۱ این عدم تمایل دولت را می‌توان با اصرار زیاد بر شکل‌گرایی توضیح داد، اما این عدم علاقه‌مندی همچنین می‌تواند به سبب ضرورت تصویب لایحه تا موعدی مشخص باشد، به‌ویژه در نظام‌های دومجلسی، که تصویب اصلاحات در مجلس دوم به‌معنای 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، اغلب به‌دلیل ضرورت‌های سیاسی بی‌اثر شده است.

۱. در بلژیک، وزرای دولت (government ministers) معمولاً به کمک مذاکرات پارلمانی می‌آیند و در آن شرکت می‌کنند و از نمایندگان می‌خواهند که با اصلاحاتی که مورد قبول آنها نیست مخالفت کنند.



شماره مسلسل: ۹۴۲۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارتقای کارآمدی رویه‌های تقنینی پارلمان

Report Title: Improving the Effectiveness of Parliamentary Legislative Procedures

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

ترجمه: حسن وکیلان

ناظر علمی: محمد راسخ

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: احمد مرکز مالمیری

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. پارلمان (Parliament)

۲. رویه‌های تقنینی (Legislative Procedure)

۳. کارآمدی (Effectiveness)

۴. کیفیت قانون (Quality of Legislation)

۵. صحن علنی (Plenary)

۶. کمیسیون (Committee)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۰/۲۳