

به نام خدا

کیفیت قانونگذاری در سطح ملی و اروپایی «تجارب و طرح‌های آلمان»

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۲.....	۱. مفهوم کیفیت قانونگذاری
۷.....	۲. طرح‌های بهبود کیفیت قانونگذاری در آلمان
۱۴.....	۳. تجربه آلمان: عناوین ویژه
۲۲.....	۴. نتایج بهبود کیفیت قانونگذاری اروپایی
۲۸.....	منابع و مآخذ



کیفیت قانونگذاری در سطح ملی و اروپایی «تجارب و طرح‌های آلمان»^۱

پیتر - کریستین مولر - گراف^۲

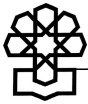
چکیده

موضوع این نوشتار، بررسی و تحلیل ابعاد کیفیت قانونگذاری است. در وهله اول، ابعاد کیفیت قانونگذاری به سه بعد شکلی، ماهوی و نظارتی تفکیک شده است. جنبه‌های رویه‌ای، به چگونگی اعمال معیارهای قانونگذاری در رویه قانونگذاری و تفسیر نحوه مشارکت متخصصان در این فرآیند مربوط می‌شود. ابعاد ماهوی بیشتر به اعمال معیار «ضرورت» در وضع قانون بازمی‌گردد و ابعاد نظارتی به نظارت بر دو ابعاد شکلی و ماهوی مربوط است. در ادامه این نوشتار، تدابیر و رویه‌های اتخاذ شده برای افزایش کیفیت قانون در آلمان در سه سطح فدرال، ایالتی و اروپایی مورد توجه قرار گرفته است. همچنین پیشنهادهایی که برای بهبود کیفیت قانونگذاری در آلمان و ایالت باواریا مطرح شده، تبیین شده است؛ مهمترین این پیشنهادها عبارتند از: ارزیابی دقیق توجیحات قانونگذاری (و به بیان بهتر، ضرورت وضع قانون)، و نیز توجیه برآورد هزینه / فایده هر یک از قوانین.

۱. این نوشتار، ترجمه یک بخش از اثری با مشخصات زیر است:

Peter- Christian Müller-Graff, "The Quality of European and National Legislation: the German Experience and Initiatives", in Kellermann, Alfred E. and Azzi, Giuseppe Ciavarini and others (eds.) *Improving the Quality of Legislation in Europe* (Cambridge: Kluwer Law International, 1998), pp. 111-128.

۲. استاد دانشکده حقوق دانشگاه هایدلبرگ و مدیر مؤسسه حقوق و حقوق اقتصادی جامعه اروپا و آلمان.



مقدمه

موضوع کلی این کنفرانس، کیفیت قانونگذاری در سطح داخلی و اروپا در حوزه بازار داخلی و موضوع خاص این نشست نیز بررسی راهکارهای کلی ممکن برای بهبود قانونگذاری است که با نگاهی به تجارب و طرح‌های مربوط در کشور آلمان پیگیری می‌شود. از این رو، مطالعات زیر در قالب چهار عنوان اصلی می‌آید: نخست مفهوم کیفیت قانونگذاری (بخش ۱)، دوم طرح‌های ابتکاری آلمان (بخش ۲)، سوم تجارب آلمان (بخش ۳). در نهایت این پرسش به میان می‌آید که آیا این نتایج را می‌توان در قانونگذاری اروپایی نیز به کار بست (بخش ۴).

۱. مفهوم کیفیت قانونگذاری

مفهوم قانونگذاری به عنوان رویه‌ای برای وضع قوانین جدید تقریباً روشن است. به رغم تفاوت‌های موجود میان قانونگذاری در سطح داخلی و وضع قوانین الزام‌آور از سوی جامعه اروپا، باید در نظر داشت که در بادی امر، کیفیت/ چگونگی صرفاً یک واژه است. به نظر می‌رسد مفهوم یا تعریفی مورد توافق درباره کیفیت قانونگذاری وجود ندارد. با این وصف، با مروری بر آثار مختلف راجع به آینده قانونگذاری برای نظام اجتماعی - اقتصادی، به عناصری برمی‌خوریم که بارها تکرار شده‌اند. ممکن است این عناصر مرتبط یا وابسته به معیاری باشند که تحت عنوان «کیفیت» می‌آید. این عناصر را می‌توان به سه گروه از ابعاد به هم پیوسته تقسیم کرد. ابعاد شکلی، ابعاد ماهوی و ابعاد نظارتی.



۱-۱. ابعاد شکلی

ابعاد شکلی خود به شاخه‌های فرعی ابعاد رویه‌ای^۱ و ابعاد نتیجه‌ای^۲ تقسیم می‌شود. بخش عمده‌ای از انتقادات مربوط به فقدان کیفیت قانونگذاری به این جنبه بازمی‌گردد.

۱-۱-۱. ابعاد رویه‌ای

به‌طور خاص، ابعاد رویه‌ای کیفیت شکلی واجد سه عنصر است: کیفیت به معنای مشارکت متخصصان در مفهوم‌سازی و ارزیابی تهیه پیش‌نویس، کیفیت به معنای اعمال لوازم دموکراتیک و شفافیت در رویه قانونگذاری، کیفیت به معنای پیروی از معیارهایی که در یک فهرست شکلی برای قانونگذاری ذکر شده و به طرقی مشخص بررسی و کنترل می‌شوند.

تا آنجا که آگاهی از ابعاد شکلی قانونگذاری در آلمان به ابعاد شکلی قانونگذاری در سطح اروپایی مربوط می‌شود، انتقادات به سطح رویه‌ای و به‌طور خاص، نبود شفافیت بازمی‌گردد که به‌طور مثال می‌توان به شفاف نبودن انگیزه‌های اصلی ابتکار قانون یا عدم شفافیت دسترسی به اسناد اشاره کرد. دومین مورد از انتقادات، که به‌کرات و به‌طور خاص، در زمینه حقوق کار طرح می‌شود، مشارکت ناکافی متخصصان در مشاوره راجع به موضوعات تطبیقی با قانونگذاری داخلی است که این انتقاد در موضوعات اروپایی به این گستردگی نیست.

1. Procedural Aspects
2. Result Aspects



۲-۱-۱. ابعاد نتیجه‌ای

ابعاد نتیجه‌ای کیفیت شکلی قانونگذاری، به مرحله نهایی قانونگذاری مربوط می‌شود. در اینجا نیز سه عنصر قابل تأکید است: کیفیت به معنای صراحت و دقت زبانی (کیفیت متنی)؛^۱ کیفیت به معنای کمال انسجام مانند استحکام و ساختار منطقی و در نهایت، کیفیت به معنای توانایی اجرای آسان، مانند ساختار کلی دقیق و روشن یک قانون.

از جمله انتقادات مطرح شده در بحث آلمان که به ابعاد نتیجه‌ای کیفیت شکلی قانونگذاری اروپایی نیز مربوط می‌شود، فقدان دقت زبانی، و از این‌رو، دقت حقوقی است. از دیگر کاستی‌های جدی در این زمینه، نبود نسخه‌های منسجم و رسمی از دستورالعمل‌ها یا مقرراتی است که به‌طور جزئی نسخ یا اصلاح شده‌اند. چنین وضعیتی مغایر عرف و رویه‌های داخلی در باب شفافیت بیان قانون است. مشکل دیگر، فروپاشی انسجام شکلی برخی قوانین مدون است که از وضع قوانین لاحق اتحادیه اروپا در اجزایی از آن قوانین، مانند حقوق خصوصی^۲ یا محیط زیست، ناشی می‌شود. در نهایت، بحث از مطلوبیت دستورالعمل‌ها به‌عنوان یکی از ابزارهای قانونگذاری به میان می‌آید.^۳ دستورالعمل اغلب یک ابزار فرعی^۴ و پیش‌پا افتاده است، اما مشکلات قانونگذاری از طریق آن مشخص و مبرهن است.^۵ استفاده از این ابزار،

۱. برای مشاهده نمونه مناسبی از لوازم زبانی تدوین قانون، به این دستورالعمل‌ها مراجعه کنید:

1. *NÖ Legistische Richtlinien* (Vienna, 1987), s. 11 et seq.

2. See e.g., P.-C. Müller-Graff, "Europäisches Gemeinschaftsrecht und Privatrecht", *Neue Juristische Wochenschrift* (1993) p. 19 with further references.

3. *Ibid*, p.22.

4. See e.g., "Reimer v. Borries, Das Subsidiaritätsprinzip", *Europarecht* (1994) p. 281; critical of this approach, e.g., P. C. Müller-Graff, "Binnenmarktauftrag und Subsidiaritätsprinzip?", *Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht* (1995) p. 70.

۵. برای مطالعه موضوعات حقوق خصوصی نک:

Ibid, p.22.



به‌رغم اینکه برای دولت‌های عضو^۱ الزام‌آور است، متضمن این خطر است که جامعه اروپا، دقت لازم را برای وضع قوانین مستقیماً قابل اجرا از دست بدهد. به‌عبارت دیگر، در مواردی مشخص دستورالعمل‌ها الزام‌آور نیستند، از این‌رو، راه‌های گریز اندکی برای اجرای آنها در سطح ملی باقی می‌ماند. افزون‌بر این، مشکلات اجرای مناسب و زمانمند قانون در تمامی دولت‌های عضو و مشکلات ناشی از آن در باب ضمانت اجرای حقوقی مناسب، آشکار است.

۱-۲. ابعاد ماهوی

به‌طور خاص، ماهوی‌ترین جنبه مربوط به کیفیت قانونگذاری، اعمال معیار ضرورت وضع قانون است. به‌موجب این معیار، قانون ممکن است از کیفیتی بالا برخوردار باشد، اما نباید این واقعیت را از نظر دور داشت که قانونگذار می‌تواند با امتناع از وضع چنین قانونی، فضا را برای ابتکارات فردی و پویایی اقتصادی باز گذارد. ابعاد مربوط به کیفیت ماهوی عبارت است از غلبه منافع بر هزینه‌ها، معقول بودن راهکار، امتناع از تغییرات غیرضروری در قانون و امکان فرصت واقعی برای اجرای عملی قانون و قابلیت پذیرش آن از سوی تابعان.

در سطح قانونگذاری داخلی بیشترین انتقاد متوجه ورود و گسترش بیش از حد قواعد حقوقی^۲ در حوزه‌های مختلف زندگی است.^۳ با این حال، از یک‌سو، تصور

1. Member States
2. legal Regulator
3. see e.g. M. Bock, *Recht ohne Maß- Die Bedeutung der Verrechtlichung für Person und Gemeinschaft* (1988); R. Voigt, "Gegentendenzen zur Verrechtlichung", *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*, Vol. IX (1983); K. Hillermeier, "Eindämmung der Gesetzesflut", *Bayerisches Verwaltungsblatt* (1978) p. 321; H. J. Vogel, "Zur Diskussion um



دولتی مدرن که از حیث حقوقی و اجتماعی مقید به قواعد باشد و از سوی دیگر فاقد قواعد حقوقی کافی باشد دور از واقع‌نگری است.^۱

تعدد قوانین اروپایی، به‌عنوان یک عامل دیگری در آگاهی از روند رو به تزاید قواعد حقوقی عمل می‌کند.^۲ اما این امر که اقدامات اتحادیه اروپا، به‌ویژه قواعد پیچیده یا جزئی مندرج در دستورالعمل‌ها، اغلب با اراده و آگاهی برای غلبه بر موانع حرکت آزادانه اشخاص، کالاها، خدمات و سرمایه در بازار داخلی وضع شده که ممکن است دولت‌های عضو از طریق قوانین داخلی موجود یا قوانین آتی آنها را وضع کرده باشند، به‌رسمیت شناخته نشده است.^۳ در این خصوص، بر پایه اصل تقریباً غیردقیق تکمیلی بودن^۴ ادعاهایی شده است که چندان دقیق نیست.^۵ این استدلالی قوی است که دلیل ضروری بودن وضع یک قانون در جامعه اروپا همیشه روشن نیست. وقتی محتوای قانون نقد می‌شود (مانند نبود انسجام در دستورالعمل‌های مربوط به حقوق مصرف‌کننده یا رویکردهای حمایتی یکجانبه)، نوبت به مرحله مذاکره و تصمیم‌گیری‌های سیاسی کلی می‌رسد.

die Normenflut", *Juristenzeitung* (1979) p. 321; H. Sandler, "Normenflut und Richter", *Zeitschrift für Rechtspolitik* (1992) p. 165; P.C. Müller-Graff, "Verrechtlichung und Deregulierung", in M. Vollkommer, ed., 1945-1995. *Zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft in den letzten fünfzig Jahren* (Erlangen 1996) pp. 7,10 et seq.; R. Scholz and K. G. Meyer-Teschendorf, "Reduzierung der Normenflut durch qualifizierte Bedürfnisprüfung", *Zeitschrift für Rechtspolitik* (1996), p. 404.

1. See Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften. Beschluß der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989, p.33.

2. See e.g. Scholz and Meyer Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 407.

3. See e.g. U. Everling, "Gestaltungsbedarf des Europäischen Rechts", *Europarecht* (1987) p. 214; P. C. Müller-Graff, *Binnenmarktzeit und Rechtsordnung- Binnenmarktzeit* (1989) p. 52.

4. Subsidiarity

۵. برای آگاهی از تعریف اصل تکمیلی بودن نک: ماده (۳ب) بند «۲» معاهده جامعه اروپا.



۱-۳. ابعاد نظارتی

در نهایت، جنبه سوم کیفیت قانونگذاری به وجود نظامی شکلی مربوط می‌شود که بر اعمال ابعاد شکلی و ماهوی کیفیت نظارت می‌کند.

۲. طرح‌های بهبود کیفیت قانونگذاری در آلمان

در اینجا، این پرسش به میان می‌آید که آیا هدف طرح‌ها و پیشنهادهایی که در آلمان وجود دارد، توسعه کیفیت قانونگذاری است و آیا تجاری در زمینه این طرح‌ها وجود دارد؟ به‌طور کلی، اعلامیه‌های سیاسی، بحث‌ها و پیشنهادات و نیز طرح‌ها و تجارب مربوط به آنها بیش از یک دهه در دو سطح فدرال و ایالات مشهود بوده است.^۱ آنها به‌طور فزاینده‌ای ایده نظارت بر ضرورت و کیفیت قانونگذاری را تقویت کرده‌اند که آگاهی از آنها مواجهه با مشکلات مشابه را در سطح قانونگذاری جامعه اروپا امکان‌پذیر می‌سازد.^۲ افزون بر این طرح‌ها، دو مجله تخصصی^۳ و یک انجمن تخصصی قانونگذاری^۴ تشکیل شده است تا موضوعات مربوط به قانونگذاری مناسب را بررسی کنند.

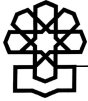
۱. نک: بخش ۱-۳ و ۲-۳ همین نوشتار.

۲. نک: بخش ۳-۲.

۳. *Zeitschrift für Gesetzgebung; Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft.*

۴. Deutsche Gesellschaft Für Gesetzgebung

به معنای انجمن قانونگذاری آلمان.



۱-۲. سطح فدرال

در دهه اخیر، چندین طرح توسط دولت در سطح فدرال اجرا شده است.

در سال ۱۹۸۳، دولت فدرال، ساده‌سازی و از میان بردن تورم قوانین را هدف خود قرار داد.^۱ در این زمینه، کمیسیونی مستقل به نام کمیسیون ساده‌سازی قانون و اجرا^۲ تأسیس شد که نظریات کارشناسانه خود را ارائه کرده است.^۳

در سال ۱۹۸۴، دولت فدرال پرسشنامه‌ای با عنوان «فهرست آبی»،^۴ منتشر کرد.^۵ این فهرست شامل چهل‌وهشت پرسش خاص و بسیار جزئی است که براساس ده پرسش اصلی تنظیم شده است. عناوین این پرسش‌ها عبارت است: آیا باید اقدامی را انجام داد؟ آیا راهکارهای جایگزین وجود دارد؟ آیا دولت فدرال باید اقدامی انجام دهد؟ آیا وضع قانون موضوعه ضروری است؟ آیا لازم است قانونی درحال حاضر وضع شود؟ آیا محدوده طرح پیشنهادی ضروری است؟ آیا می‌توان برای مقررات‌گذاری محدوده زمانی مقرر کرد؟ آیا قانون برای شهروندان قابل فهم و پذیرش^۶ است؟ آیا قانون قابل اجراست؟ آیا می‌توان رابطه‌ای متناسب میان هزینه‌ها و منافع برقرار کرد؟ به‌رغم تمامی این پرسش‌ها، افزایش فعالیت‌های تقنینی فدرال مهار

1. Regierungserklärung vom 4 Mai 1983; again: Regierungserklärung vom 4 Mai 1987.

2. *Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung*: Commission for the Simplification of the Law and Administration

3. See *Zwischenbilanz 1982 bis 1987, 1988.*

4. *Blaue Prüffragen* : Blue List

5. "Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes – Beschluß der Bundesregierung vom 11. Dezember 1984 mit Anhang: Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes", in Bundesministerium des Inneren, ed., *Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften*, p. 27 et seq.

6. Bürgernah und Verständlich: Understandable and Acceptable



نشده است.^۱ گرچه ممکن بود در صورت نبود چنین فهرستی، برون داد تقنین بیشتر و بیشتر شود، و البته این پیش بینی نیز به دلیل نبود تحلیلی تجربی، از حدس و گمان فراتر نمی رود. از آنجا که در عمل هر وزیر فدرال، بخش سازمانی مربوط به خود را برای اعمال فهرست آبی انتخاب کرده است، کیفیت نظارت و کنترل، همگن و متجانس به نظر می رسد.

در میانه دهه ۱۹۸۰، معقول بودن قانون موجود به موضوع بحثی متفاوت و کاملاً اقتصادی تبدیل شد. در پی بحث راجع به مقررات زدایی اقتصادی،^۲ دولت فدرال در سال ۱۹۸۷ کمیسیونی موقت برای مقررات زدایی^۳ تشکیل داد. گزارش نهایی تحت عنوان *بازارهای آزاد و رقابت*،^۴ که در سال ۱۹۹۱ ارائه شد، فهرستی طولانی از قوانین موضوعه ارائه می دهد که موانع غیر ضروری برای آزادی اقتصادی و سرمایه گذاری را در هفت حوزه (بیمه، حمل و نقل، انرژی، معیارهای فنی، مشاوره حقوقی، صنایع دستی و کار) برمی شمارد. دولت فدرال تقریباً یک سوم این پیشنهادات را ارائه و به پیشنهادهای سیاستی تبدیل کرد.

در سال ۱۹۸۹، دولت فدرال طی تصمیمی جدید تلاش کرد تا به طور کلی راهکار بهبود قانونگذاری را تقویت کند.^۵ این برنامه، که برای وزارتخانه های دارای وزیر در

۱. تعداد بسیاری از قوانین به طور سالیانه در پایگاه اطلاعاتی JURIS ثبت می شود.

See P. C Müller- Graff, Loc. Cit. n. 8, p. 11. See also Scholz and Meyer Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 404.

2. Deregulierungskommission, Gutachten "Marktöffnung und Wettbewerb" (Bonn 1991).

3. Deregulierungskommission: Commission on Deregulation

4. *Marketöffnung und Wettbewerb: Opening Markets and Competition*

5. Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften, Beschluß der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989, of the Bundesministerium des Inneren (Bonn 1989).



سطح فدرال الزام آور بود، نه تنها راهکارهایی برای تهیه بهتر قوانین جدید، بلکه راهکارهایی را نیز برای کاهش،^۱ وضع، ساماندهی و بررسی قوانین و مقررات اجرایی ارائه می کرد. نخستین گروه از این ۶ راهکار شامل دستورالعمل هایی برای بررسی مقررات جدید است (از جمله آموزش کارآمد کارمندان، ارائه طرح های سازمانی برای بررسی داخلی زود هنگام پیش نویس ها طبق فهرست آبی، کتابچه ای از کلیه قوانین و مقررات مربوط، تصمیمات و پیشنهادات برای تهیه قواعد حقوقی و بازبینی پیشنهادات برای ارائه ساختار پیش نویس ها به نحو متحدالشکل براساس بخش دو آیین نامه یکسان وزارتخانه های فدرال).^۲ همچنین، این گروه شامل دستورالعمل هایی برای مجری مقررات جدید، کنترل میزان موفقیت و تأثیر قوانین مصوب، تأکید بیشتر بر ابعاد اجرایی در زمانی که ضرورت تصویب یک مقررره مشخص شده است، دستورالعمل هایی برای استفاده از امکانات فنی در تهیه پیش نویس ها (به ویژه ارائه یک خلاصه به جای تدوین زبان صرفاً اصلاحی) و دستورالعمل هایی برای مشخص کردن نهادمند حوزه ای از حقوق که از اصلاح پیشنهادی تأثیر می پذیرد (به طور خاص، حذف مواد غیر ضروری).

به منظور اجرایی کردن این راهکار، دولت فدرال گروه مشورتی موقتی از متخصصان را با عنوان «هسته مشاوران دولت»^۳ تشکیل داد. هدف از تشکیل این گروه، بسط مفاهیم و طرح ها به منظور کاستن از بار فعالیت های دولت است.^۴ اولین

1. Verwaltungsvorschriften: Administrative Regulation

2. Gemeinsame Gesch Ftsordnung der Bundesministerein: Standing Orders of the Federal Ministries, Abbreviation: GGO II

3. Schlanker Staat: Lean State, Slim State.

۴. برای آگاهی از فعالیت های این گروه نک:



توصیه‌نامه‌های این گروه در سال ۱۹۹۵ و ۱۹۹۶ منتشر شد. این توصیه‌نامه‌ها مبتنی بر این دو فرض هستند که ضرورت هرگونه طرح تقنینی جدید باید بررسی شود^۱ و به‌منظور شفاف‌سازی، نظارت نهادینه‌ای بر مقررات صورت پذیرد.^۲ از این رو، این گروه تهیه و اعمال یک چک‌لیست^۳ کارآمد، ارزیابی هزینه‌ها، بررسی جدی راهکارهای جایگزین، اعمال محدودیت زمانی بر مقررات و شفاف‌سازی ماهوی قانون را توصیه می‌کند. این توصیه‌نامه‌ها، به‌منظور شفاف‌سازی کنترل، فهرست آبی را مینا قرار داده‌اند و به‌طور خاص مکانیسم‌های بیرونی برای کنترل و نظارت را مقرر می‌کنند.

Scholz and Meyer- Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 404. See also the papers presented at the conference "Schlanker Staat" in Düsseldorf on February 19 and 20, 1997; among them: *Sachverständigenrat Schlanker Staat*; R. Scholz, "Der Sachverständigenrat" "Schlanker Staat" – Auftrag und Perspektiven; K. G. Meyer- Teschendorf/H. Hofmann, "Zwischenergebnis des Sachverständigenrats" "Schlanker Staat"; A. Sauter, "Neue Wege im Gesetzgebungsverfahren: Testkatalog und die Notwendigkeit einer institutionalisierten Gesetzesfolgenabschätzung"; F. Strehl, "Leitfaden für die Berechnung von Gesetzesvollzugskosten am Beispiel der Republik Österreich"; E. Oseald, "Neue Wege im Gesetzgebungsverfahren – 6 Thesen"; Overhaus, Sieben Thesen zur Flexibilisierung des Haushaltsrechts; E. Huber, "Betriebswirtschaftliche Maßstäbe in der öffentlichen Verwaltung"; H. Hill, "Qualität in der öffentlichen Verwaltung"; K. Lippold, 'Statement'; Hausmann, 'Controlling als Führungsinstrument – Controlling im Bundespresseamt'; G. Quiske, 'Controlling als Führungsinstrument – Controlling im Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung'; H. Helmrich, 'Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung im Reformprozeß'; W. Zeh, 'Die Rolle des Parlaments bei Reformbemühungen'; H von Wedel, 'Aus Fehlern Lernen'; K. König, 'Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich'; *Vortrag v. 19.2. 1997 auf dem Kongress des Sachverständigenrates 'Schlanker Staat'* (forthcoming)

1. See Scholz and Meyer- Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 405. In this direction see also Empfehlung des Rates der OECD zur Verbesserung der Rechtsetzung durch Regierungen v. 9. März 1995, OECD- Referenzprüfliste, para 15.

2. See Scholz and Meyer- Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 406.

3. Check-list



۲-۲. سطح ایالتی

طرح‌هایی نیز در سطح ایالتی وجود دارد. در این زمینه، ابتکارات ایالت باواریا^۱ شایان توجه است و باید اقدامات صورت گرفته در ایالت بادن - وورتمبرک^۲ را بررسی کرد. ایالت باواریا در سال ۱۹۸۴ دستورالعمل‌های الزام‌آوری ویژه سازمان‌ها را تهیه کرد،^۳ در این دستورالعمل، سؤالاتی دقیق، مفصل و در بیشتر موارد به‌صورت پاسخ‌های بله یا خیر را طراحی کرد^۴ و نهادی خاص برای نظارت بر تدوین پیش‌نویس تعریف نمود.^۵

دستورالعمل‌های الزام‌آور از چند جنبه برخوردارند که عبارتند از: اقدامات ایالت به‌طور کلی و به‌طور خاص قانونگذاری، به‌عنوان ضرورتی برای طرح‌های تقنینی، معقول بودن، حجم قوانین، ساختار و زبان، تهیه و اجرا، بررسی میزان موفقیت آن پس از چهار سال. همچنین این دستورالعمل، نهاد اجرایی و تقویت‌کننده اداره مستقل واحدهای محلی را مشخص می‌کند.

بر مبنای این دستورالعمل‌ها، چک‌لیست ایالت باواریا برای قوانین تقنینی و اجرایی بر سه پرسش عمده استوار است: چرا باید قانون وضع شود؟ چرا قانون باید در این زمان وضع شود؟ چرا قانون باید این‌گونه وضع شود؟ این پرسش‌های اصلی است

1. Bavaria

2. Baden Württemberg

3. Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation Öffentlicher Aufgaben im Freistaat Bayern Organisationsrichtlinien (OR)- Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 26. Juni 1994 Juli 1995 Nr. B III 2-1552-96-98 (Staatsanzeiger Nr. 30/1995).

4. Anhang 1 der Organisationsrichtlinien, ibid.

5. Bestimmung über den Normprüfungsausschuß, Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 26. Juni 1984 Nr. B III 3-155-9-1, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 8. März 1994.



که پرسش‌های فرعی حول آن شکل می‌گیرد: برای نمونه، آیا این موضوع در قوانین دیگر آمده است؟ (بله، تا حدی، خیر)، آیا قوانین مشابه در دیگر ایالات وجود دارد؟ (بله، بررسی نشده است، خیر) آیا می‌توان محدوده زمانی برای قوانین تعیین کرد؟ (بله / خیر)؟ آیا این مقررات هزینه‌ای بر اقتصاد یا تکالیفی را بر افراد تحمیل می‌کند (بله / خیر)؟ آیا مقررات جدید به هزینه و پرسنل عمومی بیشتری نیاز دارد؟ (بله / خیر)؟ آیا مقرره جدید پیش‌تر مورد آزمون قرار گرفته است (بله / خیر)؟ همچنین، در ایالت بادن - وورتمبرک، اموری که هزینه آنها در سطح فدرال تأمین می‌شود را منطبق با دستورالعمل‌های برآورد هزینه قوانین، تنظیم و تمشیت می‌کنند.^۱

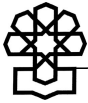
۲-۳. سطح اروپایی

تاکنون طرح سیاسی خاصی در آلمان به موضوع قانونگذاری اروپایی نپرداخته است. با این وصف، اجرای قوانین جامعه اروپا در سطح ملی برای توسعه قوانین فدرال و در صورت قابل اجرا بودن، قوانین ایالات، به‌ویژه در مورد فهرست آبی که در سطور پیش ذکر شد، موضوع بحث بوده است.

افزون‌بر این، کیفیت قانونگذاری اروپایی یکی از موضوعات آکادمیک است و ابعاد مختلف آن^۲ مانند شفافیت، پیچیدگی مراحل قانونگذاری، نقش مجالس ملی، کیفیت تدوین (شفافیت و ساده‌سازی متون، انسجام)، کارآمدی، مطلوبیت (تناسب، تکمیلی

۱. این اطلاعات را وزارت کشور بادن - وورتمبرک ارائه کرده است.

2. As an Overview see T. Heukels et al., eds. *Kwaliteit Communautaire Regelgeving* (1996) under the keyword



بودن، الزام‌آور بودن، اجرا و استفاده از مقررات‌گذاری یا دستورالعمل).^۱ اخیراً توصیه‌نامه‌هایی برای توسعه بهبود قانونگذاری از سوی گروه مشورتی متخصصان تهیه شده که ضمن مقاله‌ای به قانونگذاری اروپایی بسط و توسعه یافته است:^۲ این توصیه‌نامه‌ها به‌طور خاص عبارت است از: نیاز به کنترل بهینه ضرورت، ولو در ترکیبی مبهم با اصل تکمیلی بودن،^۳ نیاز به کنترل تناسب یک طرح، تهیه چکلیست و اجرای آن که قابل مقایسه با فهرست آبی است، و در نهایت ایجاد نهادی برای نظارت بر طرح‌های تقنینی و مفاد آنها بر اساس چکلیست.^۴

۳. تجربه آلمان: عناوین ویژه

تجربه آلمان در ارائه طرح‌های مربوط به بهبود قانونگذاری ابعاد کیفی، از جمله محتوا، شکل و نظارت را دربر می‌گیرد.

۱-۳. ابعاد ماهوی

محور تمامی طرح‌های پیشنهادی راجع به بهبود ابعاد ماهوی کیفیت قانونگذاری توجیه دقیق قانونگذاری به‌طور کلی و نیز توجیه برآورد دقیق هزینه/فایده هر یک از قوانین به‌طور خاص است. چنانکه گفته شد، این شرایط و لوازم در تمامی سطوح قانونگذاری در جامعه اروپا لحاظ می‌شود.

۱. در متن اصلی برای مطالعه بیشتر راجع به هر یک از این ابعاد، اسناد و آثاری به زبان آلمانی معرفی شده است - م.

2. R. Scholz and Meyer-Teschendorf, *Loc. Cit.* n. 8, p. 407.

3. *Ibid.* p. 407.

4. *Ibid.* p. 408.



۱-۳. ضرورت (چرا باید قانون وضع شود؟)

مطالعه تجربی منسجمی در باب اعمال معیار کنترل ضرورت قانونگذاری در دو سطح فدرال و ایالتی وجود ندارد. تجربه باواریا در این زمینه ویژه نیست، اما کاهش تعداد قوانین و مقررات در طول چند دهه را نشان می‌دهد که دلیل آن، نسخ بخش‌هایی از قانون به موجب قانون جدید است.^۱ در مقایسه، طبق اظهارات کارگروه متخصصان، روند قانونگذاری فدرال رو به افزایش است: در دهمین دوره مجلس فدرال، ۶۱۲ طرح تقنینی و در دوره دوازدهم ۸۹۵ طرح به پارلمان ارائه شد.^۲ از منظر اقتضائات و لوازم تقنینی دولت‌هایی که از حیث حقوقی و اجتماعی مدرن هستند،^۳ مشخص نیست این افزایش به دلیل نبود کنترل و نظارت است یا اینکه بیشتر طرح‌ها به دلیل عدم پرسش از ضرورت طرح قانون در فهرست آبی ارائه شده‌اند. افزون بر این، باید توجه داشت که نسخ قوانین مشکلات بیشتری را در سطح پیچیده قانون فدرال و فرآیند قانونگذاری فدرال (با مجلس فدرال، مجلس ملی و عنصر مذاکره‌کننده «هیئت میانجیگری»)،^۴ در مقایسه با قانونگذاری در سطح ایالت، به وجود می‌آورد. از این رو، تجارب دولت فدرال مشکلات خاصی را نمایان می‌سازد که ممکن است قانونگذاری در ساختار داخلی جامعه اروپا، که شبیه دولتی فدرال است، به آن مبتلا باشد.

1. A. Sauter (Loc. Cit. n. 26) Notes in his Report only the Complete set of the Guidelines Checked in a Given Project (p. 3).

2. Bundestag

3. Scholz and Meyer-Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 404.

۴. دولت فدرال بر این نیازها تأکید کرده است. نک:

Beschluß der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989, p. 33.

5. Vermittlungsausschuß



۲-۱-۳. برآورد هزینه/ فایده (چرا باید فقط به این روش قانون وضع کرد؟)

برآورد هزینه/ فایده عنوانی اصلی در تمامی طرح‌هاست. تجربه ایالت باواریا حاکی از این است که برآورد پیامدهای هزینه‌ای یک قانون امری متعارف^۱ یا به آسانی قابل اجرا نیست.^۲ این مسئله از یک سو به تعیین معیارهای مشخصی بازمی‌گردد که باید در طرحی مشخص ارزیابی شود، مانند هزینه بودجه جاری و بودجه‌های آینده، هزینه‌های دیگر بودجه‌های عمومی - که اغلب فراموش می‌شود - و هزینه‌های اجرای قوانین فدرال توسط دولت‌های محلی،^۳ هزینه‌های بیرونی ناشی از بوروکراسی نهادهای خصوصی،^۴ و در نهایت، هزینه‌ها و منافع کل اقتصاد. از سوی دیگر، مشکلات موجود در برآورد هزینه/ فایده ناشی از مشکلات ارزیابی و محاسبه دقیق است. برای نمونه، مشکلات ناشی از تعیین سهم و میزان هزینه‌های اجرایی، تعیین دوره‌ها و تعداد اشخاص متأثر، ساختار هزینه‌های متفاوت نهادهای متأثر و تعیین آثار یک قانون بر کل اقتصاد.^۵ از این رو، بن‌بستی شکل می‌گیرد که در آن برآورد دقیق هزینه‌ها خود به هزینه‌های متعدد و تأخیر در طرح می‌انجامد. در نتیجه، در باواریا ارزیابی هزینه‌ها اصل است و محاسبات هزینه‌ای یک استثنا.^۶ به تازگی، یک شرکت مشاوره خصوصی «پیامدهای هزینه‌ای قوانین»^۷ را مورد مطالعه قرار داده است.^۸

1. Sauter, Loc. Cit. n. 26, p. 6.

2. Idem.

3. See the Report of Bundesministerium des Inneren/Stadt Köln/Management Partner GmbH Unternehmensberater, *Vollzugsaufwand bei Bundesgesetz – Pilotstudie am Beispiel der Stadtverwaltung Köln – Untersuchungsbericht* (December 1995).

4. Sauter, Loc. Cit. n. 26, p. 6.

5. For Example see Ibid. p. 8.

6. Idem.

7. Idem., *Gesetzfolgenabschätzung*

8. See Above



۳-۱-۳. محدودیت زمانی (چرا باید طرح قانونی در این زمان خاص ارائه شود؟) محدودیت زمانی در خصوص قوانینی که در آزادی‌های اقتصادی مداخله می‌کنند، تعهد به بررسی مستمر ضرورت وضع این قبیل قوانین یا وضع قوانین برای دوره آزمایشی^۱ را می‌توان از اقتضائات و نتایج نظم حقوقی‌ای دانست که همگام با اقتصاد بازار شکل گرفته است.^۲ مطابق با ادعای کارگروه متخصصان،^۳ به‌طور کلی، تجارب مربوط به عملی بودن چنین قوانینی در آلمان تاکنون تقریباً ناچیز بوده است. گزارش تجربه باواریا، فهرست‌هایی از چند قانون را نشان می‌دهد که به این ترتیب محدود شده‌اند، اما ارزیابی بیشتری از این روش به‌دست نمی‌دهند.

۳-۲. ابعاد شکلی

تجربه طرح‌های مربوط به ابعاد شکلی کیفیت به‌طور خاص به شفافیت متون، انسجام و مشارکت در این رویه بستگی دارد.

۳-۲-۱. شفافیت متون

در گزارش‌های مربوط به تجربه باواریا، شفافیت متون موضوعی ویژه نیست. در سطح فدرال، قوانین «زبانی اصلاحی»^۴ دارند،^۵ و سپس در قوانین مربوط ادغام

1. Regelung Aufprobe
2. See P. C. Müller-Graff, *Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung im Marktrecht* (Tbingen 1984) p. 358 et seq.
3. Scholz and Meyer-Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 406 (*Beschränkung der zeitlichen Geltungsdauer*).
4. Amendment language
5. E.g. *Gesetz über die Kleine Aktiengesellschaft und zur Deregulierung des Aktienrechts*.



می‌شوند. در مرحله تدوین پیش‌نویس، نسخه مختصری از آن^۱ طبق تصمیم دولت فدرال در ۲۰ دسامبر ۱۹۸۹ تنظیم می‌شود.^۲

۳-۲-۲. انسجام

درخصوص اصلاح قانون، تجربه طرح‌های مربوط به نسخ و انسجام بخشی از قانون در دو سطح فدرال و ایالت باواریا تفاوتی آشکار دارد. تجربه باواریا نشان می‌دهد این شیوه به‌طور منظم به‌کار گرفته شده و به نسخ مستمر قوانین و مقررات اجرایی و کاهش تعداد آنها طی سال‌های بسیار انجامیده است.^۳ در عمل، به‌رغم تصمیم دولت فدرال در ۲۰ دسامبر ۱۹۸۹، نسخ قوانین و مقررات اجرایی در سطح فدرال قابل ملاحظه نبوده است.^۴

۳-۲-۳. مشارکت رویه‌ای

مشارکت رویه‌ای در تمامی حوزه‌های مربوط (از جمله وزارتخانه‌ها، گروه‌های ذینفع، سازمان‌ها) به‌اندازه کافی در باواریا^۵ و به‌طور کلی در دولت فدرال عملی شده است.^۶ شیوه مناسب (اعم از کتبی، شفاهی، دوزبانه و چندزبانه) به‌طور موردی به‌کار می‌رود.^۷

1. E.g. *Novelle zur Verpackungs-Verordnung*
2. See above.
3. Sauter, Loc. Cit. n. 26, p. 3.
4. Scholz and Meyer-Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 406.
5. Sauter, Loc. Cit. n. 26, p. 7.
6. Sauter, Loc. Cit. n. 26, p. 7.

۷. این اطلاعات مربوط به وزارت کشور دولت فدرال است.



۳-۳. ابعاد نظارتی

درخصوص جنبه نظارتی کیفیت نیز تجاربی به دست آمده است. کارگروه متخصصان استفاده از چکلیست برای طرح‌های تقنینی و تأسیس نهادی خاص برای نظارت بر هنجارهای حقوقی را پیشنهاد می‌کند.

۳-۳-۱. چکلیست

در این خصوص، از سال ۱۹۸۴^۱ مدلی در ایالت باواریا اجرا شده که نتایج آن مثبت بوده است.^۲

طبق این تجربه، قانونگذاری در صورتی بهبود می‌یابد که ضرورت کل یک طرح تقنینی و نیز اجزای شاکله آن آزموده شود. از این رهگذر، چکلیست دقیق و مفصل دوگانه بله/ خیر که پرسش‌های میان‌بخشی مشخصی^۳ را دربردارد در مقایسه با فهرستی از پرسش‌ها که راه استدلال شخصی در پاسخ‌ها را باز می‌گذارد و فاقد قابلیت خود-ارزیابی و پاسخ‌های دقیق است ترجیح دارد. روش اخیر در «پرسشنامه آبی»^۴ فدرال (فهرست آبی پرسش‌ها)،^۵ که در سال ۱۹۸۴ منتشر شد، وجود داشت و

1. Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben in Freistaat Bayern-Organisationsrichtlinien (OR) – Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 26. Juni 1984 Juli 1995 Nr. BIII 3-155-9-1; zuletzt geändert durch Bekanntmachung der Baayerischen Staatregierung vom 25. Juli 1995 Nr. B III 2-1552-96-98 (Staatsanzeiger Nr. 30/1995); Annex 1 contains the "Prüfliste" (checklist). Bestimmungen über den Normprüfungsausschuß, Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 26. Juni 1984 Nr. B III 3-155-9-1, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 8. März 1994.
2. Sauter, Loc. Cit. n. 26.

۳. فهرست نظارتی باواریا پرسش‌های بسیار جزئی را دربرمی‌گیرد.

See *supra*
4. Blue List of Questions



در واقع نقص آن پرسشنامه بود.^۱

افزون بر این، وجود دستورالعمل‌های الزام‌آور، لازمه کارآمدی و دقت این کاتالوگ‌هاست.^۲

۳-۳-۲. نظارت پیشینی^۳

تجربه‌هایی که در رابطه با نظارت پیشینی سامان‌یافته و نهادمند طرح‌های تقنینی گزارش شده، در دوسطح فدرال و ایالتی بوده است.

۳-۳-۲-۱. نظارت داخلی^۴

در نظر، نظارت داخلی در سطح فدرال و ایالت باواریا مقرر شده است، اما به نظر می‌رسد در عمل به‌گونه‌ای کاملاً متفاوت اجرا می‌شود.

در سطح فدرال، تمامی کارمندان وزارتخانه‌ها که بر روی طرح‌های مهم فعالیت می‌کنند، از نخستین مخاطبان فهرست آبی هستند. اگر چه باید اذعان کرد فهرست آبی هنوز جزء آیین‌نامه رویه‌ای متعارف و مشترک وزارتخانه‌های فدرال قرار نگرفته است. افزون بر این، در مواردی خاص، واحدهای نظارت درونی ویژه‌ای در وزارتخانه‌ها^۵ پیش‌بینی شده است. به‌طور کلی، فقدان شفافیت، ضمانت اجرا، نهادسازی شکلی و کارآیی کافی در ارتباط با اعمال واقعی و کارآمد نظارت درونی گزارش می‌شود.^۶

1. Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes, Beschluß der Bundesregierung vom 11. Dezember 1984.

2. Sauter, Loc. Cit. n. 26, p. 7.

3. Ex-ante Control

4. Internal Control

5. Fachressort

6. Scholz and Meyer-Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 407.



در مقابل، باواریا نوعی نظارت درونی را نهادمند کرده است که براساس آن یک واحد مرکزی در هر وزارتخانه وجود دارد و مسئول بررسی طرح‌های تقنینی است که وزیر مربوطه مسئولیت اولیه آن را برعهده دارد.^۱

۲-۳-۳. نظارت بیرونی

افزون بر این، نقص جدی در کنترل کیفیت در سطح فدرال قابل شناسایی است که ناشی از فقدان کنترل بیرونی نهادینه در خارج از وزارتخانه مسئول است. در نتیجه، طرح‌هایی برای ایجاد واحد نظارت بیرونی تحت نظر صدر اعظم پیشنهاد شده است.^۲ وضعیت دولت فدرال در این زمینه نیز متفاوت از وضعیت ایالت باواریا است. در باواریا، علاوه بر نظارت درونی، که شرح آن ذکر شد، واحدی خاص (هیئت نظارت بر طرح‌ها)^۳ برای نظارت بر طرح‌های تقنینی ایجاد شده که راهی برای نهادمند کردن نظام نظارت بیرونی است.^۴ گزارش شده است که هیئت نظارت بر طرح‌ها از سال ۱۹۸۳ تاکنون بیش از صد جلسه برگزار کرده است. گرچه تمامی طرح‌ها برای بررسی به این هیئت ارجاع نمی‌شود بلکه تنها طرح‌های مغایر با دستورالعمل‌ها بررسی می‌شود. همچنین، طبق گزارش‌ها، وزرای مربوطه از بیشتر توصیه‌های این هیئت پیروی کرده‌اند.^۵ این وضعیت را می‌توان با توجه به این واقعیت توضیح داد که در صورت عدم پیروی وزرای مربوطه، باید موضوع را به کابینه ارجاع داد تا کابینه درخصوص آن تصمیم بگیرد.

1. Federführendes Haus, Sauter, Loc. Cit. n. 26, p. 7.
2. Scholz and Meyer-Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 407.
3. Normprüfungsausschuß
4. Sauter, Loc. Cit. n. 26, p. 4.
5. Ibid., p. 4.



۳-۳-۳. نظارت پسینی^۱

درخصوص نظارت پسینی بر قوانین، هیچ تحلیل یا داده و اطلاعاتی در سطح فدرال وجود ندارد. در باواریا، قاعده‌ای شکلی وجود دارد که براساس آن مقررات جدید باید طی زمانی معقول، پس از چهار سال، ارزیابی شوند تا مشخص شود که آیا باید اصلاح یا نسخ شوند یا خیر. تاکنون، نظارت پسینی مانند نظارت و کنترل درونی نهادینه نشده است. به عبارت دیگر، در فهرست نظارتی شکل قابل مقایسه‌ای وجود ندارد و واحدهای نظارت مرکزی در وزارتخانه‌ها یا هیئت‌های نظارت بر طرح‌ها فاقد رویه‌ای نظارتی هستند.^۲ از آنجا که نظارت پسینی تنها در حوزه مسئولیت نهادی خاص است، ضرورت انطباق نظارت پسینی بر الگوهای نظارت درونی از موضوعات مورد بحث جهت اصلاح است.^۳

۴. نتایج بهبود کیفیت قانونگذاری اروپایی

آیا می‌توان نتایج به دست آمده از طرح‌ها و تجارب آلمان را، با تکیه بر ۹ عنوان این کنفرانس و موضوعات کلی‌ای که برگزارکنندگان این کنفرانس طرح کرده‌اند، برای بهبود قانونگذاری در جامعه اروپا به کار بست؟ به طور کلی، تجارب موجود در سطح فدرال ممکن است مسائل و مشکلاتی مشابه را در ساختار درونی شبه فدرال جامعه اروپا به همراه آورد.

1. Erfolgskontrolle: ex-post control
2. Ibid., p. 10.
3. Ibid., p. 11.



۴-۱. عناوین ویژه

با توجه به عناوین این بخش، می‌توان نتایجی را به دست آورد.

۴-۱-۱. انسجام، هماهنگی، تدوین و تنقیح

بدون تردید، انسجام،^۱ هماهنگی و تدوین و تنقیح مقررات قانونی^۲ عنصری مهم در کیفیت نظام حقوقی است. تجربه و سنت موجود در آلمان نشان می‌دهد که این هدفی سهل‌الوصول است. در حال حاضر، نمی‌توان توجیه و دلیلی معقول برای پیچیدگی متون مختلف قوانین اولیه جامعه اروپا یافت.^۳ به‌طور خاص، توسعه قوانین ثانویه جامعه اروپا راهی جدی برای تحکیم طرح‌های حقوقی و تدوین حوزه‌ای خاص از حقوق است که موضوع قوانین مختلف جامعه اروپا بوده است (برای نمونه، دستورالعمل‌های حقوق مصرف‌کننده، دستورالعمل‌های حمایت از محیط زیست).

۴-۱-۲. شفافیت، در دسترس بودن و انتشار^۴

شفافیت و قابلیت دسترسی در مراحل تهیه و انتشار پیش‌نویس‌ها معیارهایی هستند که باید در بستر نهادی خاصی شکل یابند. از این رو، بسط نتایجی که در سطح ملی به دست آمده است به جامعه اروپا، دشوار به نظر می‌رسد. با این وصف، تجربه آلمان نشان می‌دهد که استماع نظرات متخصصان در موضوعی خاص عنصری لازم و

۱. برای تعریف نک:

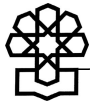
The Koopmans Report, op. cit. n. 34, p. 18.

۲. برای تعاریف متن جامعه اروپا نک:

Ibid., p. 18.

3. See P. C. Müller-Graff, *Verfassungsrechtspolitik in der Europäischen Gemeinschaft* (1995); for the problem see also R. Bieber, 'Die Vereinfachung der Verträge zur Errichtung der Europäischen Union', *Deutsches Verwaltungsblatt* (1996) p. 1339.

4. Transparency, Accessibility, Publication



اجتناب‌ناپذیر در بهبود کیفیت ماهوی و پذیرش قانون در میان دولت‌های عضو است.

۴-۱-۳. نهادهای بررسی کیفیت قانونگذاری

در خصوص ایجاد نهادهای بررسی کنترل کیفیت قانونگذاری، نظام موجود در باواریا حاکی از کارآمدی و مفید بودن معیار نهادی چندسطحی است که نظارت درونی و بیرونی و نیز نظارت پسینی و پیشینی را با یکدیگر ترکیب می‌کند. اینکه چرا قانونگذاری در جامعه اروپا نمی‌تواند به همین ترتیب از چنین نظام نظارت نهادینه شده‌ای بهره‌مند شود، فاقد دلیل است، اگرچه تأسیس نهادی جدید و مستقل ارجح است.^۱

۴-۱-۴. دستورالعمل‌ها

وجود دستورالعمل‌ها، به معنای چکالیست میان بخشی یکسان برای طرح‌های تقنینی، عنصری ضروری و اجتناب‌ناپذیر برای کنترل کیفیت قانونگذاری در دو سطح فدرال و ایالتی است. همچنین، دستورالعمل‌ها ممکن است نقشی مشابه را در سطح جامعه اروپا ایفا کنند.^۲ مقایسه تجارب دولت فدرال از یکسو و ایالت باواریا از سوی دیگر نشان می‌دهد پرسشنامه‌های دو پاسخی (بله/خیر)، شامل پرسش‌های میان‌بخشی، بر پرسشنامه‌هایی که راه‌های انحرافی بیشتری برای استدلال پاسخ‌دهنده باز می‌گذارد که فاقد توانایی خود - ارزیابی و ارائه پاسخ‌های دقیق در یک مورد مشخص است ترجیح دارد.

۱. برای مطالعه بیشتر نک:

Koopmans Report op. cit. n. 34, p. 42.

2. See Ibid., p. 32

و پیشنهادهای مربوط به دستورالعمل‌ها.

**۴-۱-۵. اجرا و کارآمدی**

اجرا و کارآمدی یک راهکار برای بهبود کیفیت قانونگذاری تا حد زیادی به وضع دستورالعمل‌های ماهوی دقیق و نظام نظارت نهادی، فراتر از نظارت بیرونی، که واجد ابزارهای نظارتی خارج از وزارتخانه مسئول طرح است بستگی دارد. می‌توان وظیفه توجیه طرح را برعهده وزارتخانه مسئول گذارد. اعمال نظارت پسینی نهادینه شده بر کارآیی چنین سیاستی می‌افزاید.

۴-۱-۶. جلوگیری از فریب و تقلب

عنوان جلوگیری از فریب به‌طور خاص در بحث از معیارهای کیفیت در تدوین پیش‌نویس و وضع قانون به میان می‌آید. به هر حال، این پرسش جای تأمل و بحث دارد که آیا خطر استفاده متقلبانه از مفاد حقوقی مطلوب با کاهش میزان شفافیت، انسجام، سازگاری و تدوین مواد قانونی افزایش می‌یابد.

۴-۱-۷. مقررات‌زدایی، ساده‌سازی

در سال‌های گذشته، مقررات‌زدایی به‌منظور ایجاد فضای بیشتر برای فعالیت‌های مستقل فردی و رقابت^۱ موضوع کمیسیون ویژه مقررات‌زدایی در آلمان بوده است. از آنجا که دقیقاً یک‌سوم طرح‌هایی که در کمیسیون نهایی شده، وارد برنامه‌های سیاسی دولت فدرال شده است، بنابراین پیشنهاد می‌شود جامعه اروپا واحدهایی مانند گروه مولیتور^۲، تأسیس کند تا امکان مقررات‌زدایی در قوانین فدرال را بررسی نماید.

۱. برای مطالعه بیشتر راجع به این موضوع در جامعه اروپا (تکمیل بازار داخلی) نک:

e. g., UNICE, Releasing Europe's Potential
2. Malitor Group



ساده‌سازی قوانین موجود از طریق نسخ منظم بخش‌هایی از قانون، که قانونی جدید در باب آن وضع شده، با موفقیت در باواریا ادامه یافته است.^۲ می‌توان رویکردی مشابه را در جامعه اروپا نیز پیگیری کرد.

۴-۱-۸. هزینه‌ها و منافع مورد انتظار

ارزیابی هزینه/منافع، از جمله برآورد پیامدهای یک قانون^۳ عنصری اصلی در طرح‌های بهبود قانونگذاری در آلمان است. در سطح فدرال، پیامدهای یک قانون [از حیث هزینه‌ها و منافع] به‌طور منظم و جدی بررسی نمی‌شود.^۴ به‌نظر می‌رسد نه تنها آگاهی از مشکلات چنین برآوردی افزایش یافته است، بلکه توجه عموم نیز به توسعه ابزارهای انطباق با آنها جلب شده است. در ایالت باواریا، محاسبه هزینه^۵ یک استثنا است و برآورد هزینه^۶ یک قاعده. به این ترتیب، ناگزیر باید پیامدها را فراتر از تأثیرات بودجه‌ای صرف بررسی کرد. به‌نظر می‌رسد ارزیابی منافع به‌مراتب مشکل‌تر باشد. در اینجا، باید شیوه‌ها و قابلیت سهولت را مطالعه کرد.

۴-۱-۹. اجرا

در نهایت، اجرا معیاری است که باید منطبق با بستر نهادی عینی تحقق یابد. در بحث از قانونگذاری جامعه اروپا، مشکلات دستورالعمل‌ها نه تنها از حیث تدوین دقیق و مسئولانه قانون بلکه از حیث اجرای دقیق آن نیز شایسته توجه است. دلایل قابل

۱. برای مطالعه بیشتر، نک:

Koopmans Report op. cit. n. 34, p. 42.

2. See Above.

3. Gesetzfolgenabschätzung

4. Scholz and Meyer-Teschendorf, Loc. Cit. n. 8, p. 406.

5. Cost Calculation

6. Cost Assessment



دفاعی وجود دارد که در شرایط ضروری و اجتناب‌ناپذیر، مانند اجرای دقیق و زمانمند قواعد بازار داخلی در جامعه اروپا، مقررات^۱ جایگزین دستورالعمل‌ها شود.

۲-۴. موضوعات کلی (خلاصه)

۲-۴-۱. اهداف اصلی

اهداف اصلی و تأثیرات راهکار کنترل کیفیت کارآمد باید به ابعاد ماهوی توجه کند. ویژگی دقیق توجیه قوانین فرصتی را فراهم می‌آورد تا نه تنها فعالیت‌های عمومی، کارمندان و هزینه‌ها کنترل و مهار شود بلکه در ابتدا از آزادی اقتصادی و فردی حمایت شود. افزون بر این، تحلیل دقیق هزینه/فایده مانع از وضع قوانینی می‌شود که هزینه‌های غیرضروری بر جامعه و بودجه خصوصی، اعم از زمان و پول، تحمیل می‌کند. به‌طور کلی، اگر نهاد قانونگذاری و اجرای قانون ملزم به نقد و بررسی فعالیت‌های خود در ساماندهی نظام اقتصادی - اجتماعی شوند، راهکار کنترل کیفیت کارآمدترین خواهد بود. افزون بر این اهداف، راهکار کنترل کیفیت فرصتی برای بهبود کیفیت شکلی قانونگذاری و نظارت بر طرح‌های تقنینی، براساس معیارهای مورد اجماع، فراهم می‌آورد.

۲-۴-۲. بهترین ابزارها

در نتیجه، این ابزارها، نخست باید نهاد قانونگذاری و اجرایی را به اجرای کامل معیارهای مورد اجماع به‌منظور بهبود کیفیت ماهوی و شکلی قانونگذاری، به تعبیری که گفته شد، ملزم کند. این روند نباید باعث نادیده گرفتن دیگر فهرست‌های داخلی

۱. برای اطلاع بیشتر به منبع زیر رجوع کنید که چند معیار را ذکر می‌کند:

Koopmans Report op. cit. n. 34, p. 27 .



موجود درباره معیارهای بهبود کیفیت ماهوی و شکلی قانونگذاری شود. افزون بر این، تأسیس نهادهای نظارتی که مسئول نظارت پسینی و پیشینی هستند اجتناب‌ناپذیر می‌کند تا از این رهگذر، اعمال معیارهای موجود در چکلیست تضمین شود.

۳-۲-۴. تضمین

چنین نظارتی باید شامل نظارت درونی در نهادهای مشارکت‌کننده در امر قانونگذاری و نظارت بیرونی توسط نهادی مستقل باشد. افزون بر این، کنترل قضایی می‌تواند بر کارآمدی چنین نظارتی بیافزاید، مانند اقدام دیوان عدالت جامعه اروپایی که قوانین مصوب جامعه را براساس ضرورت استدلال صحیح وفق ماده (۱۹۰) جامعه اروپا بررسی می‌کند. با این وصف، انتظار هرگونه نظام کامل قانونگذاری غیرواقعی است. هدف از قانونگذاری، وضع قوانین الزام‌آور در ابعاد مختلف زندگی فردی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در یک زمان مفروض است. اما زندگی نه تنها درحال تغییر است بلکه منافع و جریانات سیاسی در تعارض با یکدیگر قرار می‌گیرند. از این رو، لازمه قانونگذاری، توازن قدرت در وضعیتی مشخص است. تلاش برای نیل به کامل‌ترین و بهترین معیار در فرآیند قانونگذاری خود یک معیار در احتراز از ضرر است. این هدف در برخی موارد به این نتیجه می‌انجامد که هیچ قانونی بهترین تضمین برای بهبود کیفیت قانونگذاری نیست، اما در مواردی دیگر می‌تواند موجب آگاهی از وظیفه خطیر ایجاد نظم حقوقی معقول از طریق قانونگذاری شود.

منابع و مآخذ

در متن به‌صورت پانویس ذکر شده است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۱۶۲

عنوان گزارش: کیفیت قانونگذاری در سطح ملی و اروپایی «تجارب و طرح‌های آلمان»

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

ترجمه: فائزه عامری

ناظر علمی: حسن وکیلان

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: احمد مرکز مالگیری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. پارلمان

۲. کیفیت قانونگذاری

۳. آلمان

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۱۲/۱۸