

به نام خدا

عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری: تجربه هلند

فهرست مطالب

چکیده.....	۱
مقدمه.....	۲
۱. ده پیش‌شرط بنیادی برای کیفیت قانونگذاری.....	۶
۲. سه سند قانونگذاری و رویه‌ها در هلند.....	۱۰
۳. عناصر سیاست‌های کلی هلند راجع به کیفیت قانونگذاری.....	۱۲
۴. پنج نتیجه درباره سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری.....	۲۴
۵. سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری در جامعه اروپا: سه عنصر اصلی.....	۲۹
منابع و مآخذ.....	۳۱

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۱۰۲۱۸

اردیبهشت‌ماه ۱۳۸۹

دفتر: مطالعات حقوقی



عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری:

تجربه هلند^۱

یان اچ. ون کرولد^۲

چکیده

در این مقاله، اقدامات ابتکاری و تجارب هلند و نتایج کلی در مورد عناصر ضروری سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری ارائه شده است؛ ده پیش‌شرط بنیادی برای ارتقای کیفیت قانونگذاری به این ترتیب برشمرده شده است:

۱. تصویب قانون صرفاً در صورت ضرورت و متناسب بودن،

۲. مطابقت قانون مصوب پارلمان با قانون عالی،

۳. احترام به تفوق پارلمان،

۴. ثبات و قابلیت پیش‌بینی قانون،

۵. قابلیت پیروی و اجرای قانون،

۶. کارآیی قانون،

۷. سازگاری با مجموعه قوانین،

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

Jan H. van Kreveld, "The Main Elements of a General Policy on Legislative Quality: Dutch Experiences", in Kellermann, Alfred E. and Azzi, Giuseppe Ciavarini and others (eds.) *Improving the Quality of Legislation in Europe* (Cambridge: Kluwer Law International, 1998), pp. 85-100.

۲. نایب رئیس تقنینی و رئیس بخش روش کیفی قانونگذاری وزارت دادگستری هلند و استاد سابق مطالعات قانونگذاری.



۸. ساده، روشن و شفاف بودن قانون،

۹. ابتدای قانون بر ملاحظه دقیق تمام واقعیت‌ها، منافع و گزینه‌های مرتبط،

۱۰. دسترسی آسان عموم به قانون و ضمیمه یک گزارش توجیهی.

در قسمت دیگری از گزارش، نویسنده با توجه به سه سند قانونگذاری هلند و رویه‌های جاری، به توضیح اقدامات ابتکاری هلند برای توسعه سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری پرداخته است. در مرحله سوم، نویسنده با توجه به تجارب بیان شده، پنج نتیجه در مورد عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری ارائه کرده است که ممکن است در مورد سایر کشورها نیز قابل اعمال باشد.

یکی از نکات قابل توجه در نظام حقوق اساسی هلند، این است که همه وزیران مسئول کیفیت قانونگذاری در حوزه عمل خود هستند. با وجود این، از دهه ۱۹۸۰ رفته‌رفته به وزیر دادگستری وظایفی جامع (هماهنگی، نظارتی و اجرایی) در ارتباط با کیفیت همه قوانین محول شده است. وظایف وزیر دادگستری در این ارتباط عبارتند از: هماهنگ‌سازی تقنینی و مقررات‌زایی، توسعه سیاست‌های کلی قانونگذاری و بازنگری پیش‌نویس لوایح و مقررات کابینه.

مقدمه

۱. اعتبار و کارآیی دولت‌ها

کنفرانس لاهه در مورد کیفیت قانونگذاری اروپایی و ملی فرصت مناسبی را برای تبادل تجارب ملی و جامعه اروپا و درس گرفتن از این تجارب فراهم آورد. همچنین



این کنفرانس احتمال هماهنگ‌سازی سیاست‌های تقنینی کلی اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو را ممکن ساخت. این موضوع تا به حال نیز به دلیل وابستگی متقابل کیفیت قانونگذاری جامعه اروپا و قانونگذاری ملی مهم بوده است.

این کنفرانس برای تبادل تجارب بسیار مناسب بود، چرا که در بسیاری از کشورها، کیفیت قانونگذاری تبدیل به موضوع مورد علاقه اجتماعی و سیاسی شده است. این علاقه به دلایل متعدد زیر ایجاد شده است:

- کاهش قطعیت حقوقی و دسترسی به قوانین (به دلیل ۱. پیچیدگی روزافزون، ۲. ناپایداری فزاینده حقوقی و ۳. شفافیت رو به کاهش قانونگذاری)،
- کاهش کارآیی قانون (به دلیل رشد مداوم قانونگذاری و احتمال رو به کاهش اجرا و اعمال قانون)،
- حجم فزاینده قانونگذاری که یا غیرضروری است و یا آزادی فردی را مورد تعدی قرار می‌دهد یا اجرای آن خارج از توان افراد، شرکت‌ها یا مقامات دولتی است. در نتیجه کاهش قطعیت حقوقی و کارآیی قانون، اعتبار قانون و دولت رو به زوال نهاده است. چنان‌که شورای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه اعلام کرده است: «اسناد قانونی یکی از مهمترین ابزار دولت در کشورهای عضو سازمان است و در نتیجه، وجود قوانین با کیفیت بالا برای کارآیی دولت‌ها حیاتی است»^۱.

۲. هدف و طرح کلی این گزارش

بنابراین بسیاری کشورها اقداماتی برای تقویت کیفیت قانونگذاری آغاز کرده‌اند. از

1. In its Recommendation Entitled 'Improving the Quality of Government', Adopted on 9 March 1995.



ابتدای دهه ۱۹۸۰ میلادی هلند نیز اقدام مشابهی را آغاز کرده است. در این مقاله با بررسی اقدامات ابتکاری و تجارب هلند، نتایج کلی در مورد عناصر ضروری سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری ارائه می‌دهیم.

پس از نکات مقدماتی، ده پیش‌شرط بنیادی برای کیفیت قانونگذاری را بیان می‌کنم که قاعدتاً بر تمام دمکراسی‌های جدید قابل اعمال است (بخش ۱).

در مرحله دوم، با ارائه سه سند قانونگذاری هلند و رویه‌های آنها (بخش ۲) به توضیح اقدامات ابتکاری هلند برای توسعه سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری می‌پردازم (بخش ۳).

در مرحله سوم، تجارب هلند با روش جامع آنان بررسی خواهد شد. از این تجارب پنج نتیجه در مورد عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری ارائه خواهم کرد که ممکن است در مورد سایر کشورها نیز قابل اعمال باشد (بخش ۴).

در انتها، در بخش ۵، توضیح می‌دهم که پیامدهای این پنج نتیجه برای سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری در اتحادیه اروپا چه خواهد بود.

۳. معنای موسع «قانون» و «مقررات»

در این مقاله دو عبارت «قانونی» و «مقررات» در یک معنا و در اشاره به قوانین و سایر مقررات به کار برده خواهد شد.^۱ عبارت «قوانین»^۲ تنها برای مقرراتی که توسط

1. Idem, 'Improving the Quality of the Laws and Regulations', SIGMA Report, OCDE/GD (94) 59, Paris 1994.

2. Laws



پارلمان وضع شده‌اند استفاده خواهد شد.^۱ «سایر مقررات»^۲ دربرگیرنده مقررات کابینه، مقررات وزارتی، مقررات نهادهای مستقل، مقررات مقامات محلی و قوانین جامعه اروپاست. برای ساده شدن مطلب به مقررات ایالتی و شهری پرداخته نخواهد شد. در نتیجه عبارات «کیفیت قانونگذاری» و «کیفیت مقرراتگذاری» در این مقاله مترادف هستند و به کیفیت قوانین و همه مقررات ملی و جامعه اروپا اشاره دارند.

۴. خلاصه‌ای از سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری

همه وزیران هلند در وهله اول مسئول کیفیت قانونگذاری در حوزه عمل خود هستند. با وجود این، از دهه ۱۹۸۰ رفته‌رفته به وزیر دادگستری وظایفی جامع (هماهنگی، نظارتی و اجرایی) در ارتباط با کیفیت همه قوانین ملی محول شد. وظایف وزیر دادگستری با این موارد مرتبط است:

۱. هماهنگ‌سازی تقنینی و مقررات‌زدایی،
۲. توسعه سیاست‌های کلی قانونگذاری،
۳. بازنگری پیش‌نویس لوایح و مقررات کابینه.

وزیر دادگستری هلند در اجرای این وظایف، «قانون جامع حقوق اداری»^۳ را تدوین کرده که هماهنگی و شفافیت قوانین هلند را افزایش داده است. به‌علاوه از سال ۱۹۹۴، وزیر دادگستری با همکاری وزیر امور اقتصادی، برنامه‌های متعددی را برای مقررات‌زدایی در کابینه به اجرا در آورده است. در سال ۱۹۸۹ وظیفه توسعه

۱. البته در هلند قوانین به‌صورت رسمی، هم توسط دولت و هم توسط پارلمان وضع می‌شوند.

2. Other Regulator
3. General Administrative Law Act



سیاست‌های کلی قانونگذاری به‌طور مستقیم به وزیر دادگستری محول شد. چندی بعد وی سند سیاستگذاری «قانونگذاری در جای مناسب»^۱ را به پارلمان ارائه کرد. این سند سیاستگذاری حاوی روش تفصیلی کابینه راجع به کیفیت قانونگذاری بود. در پی این سند، تعدادی سند سیاستگذاری دیگر نیز در مورد موضوعات خاص ویژگی‌های کلی قانونگذاری تهیه شد.

بیشتر اسناد سیاستگذاری در این زمینه، در قالب «دستورالعمل‌های مقرراتگذاری»^۲ هلند بسط یافته‌اند. این دستورالعمل‌ها اکنون بیش از ۳۵۰ ماده در مورد گستره وسیعی از موضوعات مانند اقتضائات کلی کیفیت محتوا، روش‌های ارزیابی و مشاوره، روش‌های تهیه پیش‌نویس و اصطلاحات واحد را دربر می‌گیرد.

۱. ده پیش‌شرط بنیادی برای کیفیت قانونگذاری

ده پیش‌شرط بنیادی برای کیفیت قانونگذاری در سند سیاستگذاری *قانونگذاری در جای مناسب* (۱۹۸۹) آورده شده و در دستورالعمل‌های قانونگذاری هلند (ماده ۳۵۰) تشریح شده‌اند. در اینجا این ده پیش‌شرط بنیادی که قوانین باید مطابق آنها باشند را ارائه می‌کنم. شاید بتوان گفت که این پیش‌شرط‌ها بر قانونگذاری تمام دموکراسی‌های جدید، از جمله اتحادیه اروپا، قابل اعمال هستند.

1. "Legislation in Perspective"

نسخه انگلیسی این نشریه در وبسایت وزارت دادگستری هلند در دسترس است - م.

2. Dutch Directive on Regulation



۱-۱. صرفاً در صورت ضروری و متناسب بودن

بار اثبات نیاز به یک قانون جدید برعهده فردی است که آن را طرح می‌کند. قانون جدید تنها در صورتی باید ارائه شود که طرح‌کننده آن بتواند ثابت کند که ۱. یک مشکل واقعی وجود دارد و ۲. به‌ویژه وجود این قانون پیشنهادی ضروری است (با این مفهوم ضمنی که قانون پیشنهادی کارآ نیز هست).

پیش‌شرط متناسب بودن به این معناست که ۱. هیچ مقرراتی وضع نمی‌شود مگر اینکه ثابت شود هیچ راه‌حلی غیر از وضع مقررات، هیچ احتمالی برای خودکنترلی و هیچ گزینه تقنینی در سطحی پایین‌تر وجود ندارد و ۲. باید تلاش شود که هزینه‌ها و سایر تأثیرات قوانین بر افراد، شرکت‌ها، نهادها و مقامات عمومی (از جمله مقامات محلی و مقامات اجرایی) کاهش یابد.

۱-۲. مطابقت با قانون عالی

قوانین باید با قوانین عالی‌تر، یعنی قانون اساسی، قانون جامعه اروپا و قوانین بین‌المللی مطابقت داشته باشند.

۱-۳. احترام به تفوق پارلمان

به‌دلیل جایگاه برتر و دمکراتیک پارلمان، قوانین نباید اعتباری بیش از حد لزوم به مقررات فروتر ببخشند. قوانین باید دستکم مواد اصلی را دربرگیرند. از این اصل صرفاً می‌توان در موارد اضطراری و تا آنجا که ضروری باشد منحرف شد، یعنی زمانی که قانون باید به‌سرعت به‌دلیل ماهیت موضوع خود و یا ایفای تعهدی نسبت به جامعه اروپا یا جامعه بین‌المللی اصلاح شود.

۱-۴. ثبات و قابلیت پیش‌بینی

اول باید از تغییرات مکرر و سریع در قانون اجتناب کرد. دوم به‌طور کلی قوانین نباید در فواصل کوتاه زمانی به اجرا گذارده شوند. باید در قوانین موادی برای گذار از وضعیت فعلی در نظر گرفته شود. سوم عطف به‌ماسبق شدن صرفاً در شرایط استثنایی و تا جایی مجاز است که دلایل قاطعی آن را توجیه کنند.

۱-۵. قابلیت پیروی، اعمال و اجرا

اگر شهروندان یا اشخاص حقوقی نتوانند از قوانین جدید پیروی کنند نه منصفانه و نه فایده عملی دارد. همچنین این امر که قانونی منتشر شود که مقامات مربوطه نتوانند آن را اجرا و اعمال کنند، بی‌فایده است.

۱-۶. کارآیی

ممکن است قانونی قابل پیروی، اعمال و اجرا باشد اما کارآ نباشد. برای مثال، اگر قانونی فروش مشروبات الکلی را به کودکان ممنوع کند، اما کودکان بتوانند مشروبات را در فروشگاه‌ها یا جایگاه‌های عرضه سوخت تهیه کنند، قانون مزبور کارآ نخواهد بود.

۱-۷. سازگاری با مجموعه قوانین^۱

اول پیشنهادکنندگان قوانین باید اطمینان حاصل کنند که قوانین جدید تعهدی مغایر با تعهدات سایر قوانین برای اشخاص حقیقی و شرکت‌ها و مقامات عمومی ایجاد نکنند.

1. Whole body of legislation





دوم حتی اگر قوانین با یکدیگر ناسازگاری نداشته باشند نیز باید تلاش شود برای یک اقدام مشخص، افراد ملزم به اخذ چندین مجوز به موجب قوانین مختلف نشوند. این مسئله یا با تلفیق^۱ قوانین و یا با هماهنگ‌سازی^۲ رویه‌های اعطای مجوز ممکن می‌شود. سوم باید از گوناگونی غیرضروری میان مواد قانونی که محتوای کمابیش یکسانی دارند پرهیز کرد، هدف قانونگذاران باید هماهنگی میان قوانین باشد.

۸-۱. ساده، روشن و شفاف

ساختار قوانین و زبان آن باید تا جای ممکن ساده، روشن و شفاف باشد. همین موارد باید در ارتباط میان قوانین با یکدیگر نیز رعایت شود.

۹-۱. ابتدای قانون بر ملاحظه دقیق تمام واقعیت‌ها، منافع و گزینه‌های

مرتبط

قانونگذاران برای برآوردن پیش‌شرط پیش‌گفته و چگونگی انجام آن باید تمام واقعیت‌ها، منافع و گزینه‌های مرتبط را مورد بررسی، ارزیابی و توجه قرار دهند.

۱۰-۱. دسترسی آسان عموم به قانون و ضمیمه گزارش توجیهی^۳

قوانین همیشه باید همراه با یک گزارش توجیهی معتبر منتشر شوند تا ملاحظاتی را که در بند پیشین به آن اشاره شد، توضیح دهند. دفترچه‌های راهنما برای

1. Integration
2. Coordination
3. Explanatory Memorandum



غیرمتخصصان باید به راحتی در دسترس باشند. در آینده شاید مناسب باشد که متن کامل قانون همراه با توضیحی برای غیرمتخصصان در اینترنت منتشر شود.

۲. سه سند قانونگذاری و رویه‌ها در هلند

برای فهم اسناد مربوط به سیاست‌های کلی هلند درخصوص کیفیت قانونگذاری، چنانچه در بخش ۳ توضیح داده می‌شوند، ضروری است از سه سند قانونگذاری ملی در هلند و روند تصویب آنها اطلاع داشته باشیم. روندهای تصویب بسیار متفاوت از یکدیگرند و این تفاوت حاکی از گوناگونی تضمین‌های رویه‌ای کیفیت قانونگذاری نیز هست.

۱-۲. قوانین

در هلند تقریباً همیشه لوایح از سوی دولت ارائه می‌شوند. همه وزیران از صلاحیت ارائه پیش‌نویس لایحه در حوزه کاری خود برخوردارند. این پیش‌نویس‌ها توسط بخش تقنینی هر وزارتخانه و به‌طور معمول به تقاضا و با همکاری با مدیر بخش سیاستگذاری وزارتخانه تهیه می‌شوند.

پیش از ارائه^۱ لایحه به پارلمان و پیش از ارائه اصلاحات^۲ دولت، در مرحله تصویب در پارلمان، وزیر مربوطه باید به ترتیب ۱. پیش‌نویس را برای بازبینی برای وزیر دادگستری ارسال کند، ۲. تأیید کابینه را اخذ کند، ۳. از شورای دولتی

۱. لایحه به‌طور رسمی همراه با پیام سلطنتی و با مسئولیت وزیر مربوطه ارائه می‌شود.

۲. به غیر از زمانی که ثابت شود دلایل گزیرناپذیری سد راه بوده است.



درخواست نظر کند و ۴. اگر نظر شورای دولتی بسیار نقادانه باشد، تأیید دیگری از کابینه اخذ کند.

پس از تأیید کابینه پیش‌نویس باید برای شورای دولتی فرستاده شود. شورای دولتی نهاد مشورتی مستقلی متشکل از پیشکسوتان دولتی و حقوقدانان است. این شورا گزارشی کامل و مفصل در مورد همه جنبه‌های پیش‌نویس به‌خصوص جنبه‌های کیفی تهیه می‌کند. اگر گزارش شورای دولتی بسیار انتقادآمیز باشد، پیش‌نویس لایحه باید یکبار دیگر برای بازنگری به کابینه ارائه شود.

گزارش شورای دولتی باید به پارلمان فرستاده شود. پارلمان این گزارش را همزمان با لایحه پیشنهادی و پاسخ کتبی وزیر به گزارش منتشر می‌کند. به‌طور معمول پارلمان، همان انتقادهای اصلی مذکور در گزارش را به لایحه وارد می‌کند؛ برای مثال ایراداتی مربوط به لزوم، تناسب، آثار زیان‌آور یا قابلیت اجرا.

۲-۲. مقررات مصوب کابینه

به‌طور معمول مقررات کابینه نیاز به تأیید رسمی از سوی پارلمان ندارند، البته در عمل پارلمان از خطوط اصلی مقررات مهم کابینه مطلع می‌شود.

بجز مرحله تصویب در پارلمان، همان روند تصمیم‌گیری لویح در مورد مقررات کابینه نیز اعمال می‌شود؛ وزیر مربوطه پیش‌نویسی تهیه می‌کند، سپس پیش‌نویس را به وزارت دادگستری برای «بررسی تقنینی» و سپس به کابینه برای اخذ تأیید می‌فرستد. پس از تأیید کابینه، پیش‌نویس باید برای شورای دولتی فرستاده شود. پس از دریافت گزارش نقادانه شورای دولتی، پیش‌نویس برای بازنگری دوباره به کابینه



ارائه می‌شود. گزارش شورای دولتی و نظر کتبی وزیر مربوطه به آن همراه با مقررات کابینه منتشر می‌شوند.

۲-۳. مقررات وزارتی و نهادهای مستقل

به‌طور معمول روند تصمیم‌گیری در مورد این‌گونه مقررات بسیار ساده است. پیش‌نویس این مقررات به وزیر دادگستری، کابینه، شورای دولتی یا پارلمان فرستاده نمی‌شوند. البته این مقررات باید به ضمیمه یادداشتی توضیحی منتشر شوند. بالطبع، این مقررات باید با رعایت تمام لوازم تقنینی، چنانچه در بخش ۱ و دستورالعمل‌های قانونگذاری آمده است، مطابقت داشته باشند.

۳. عناصر سیاست‌های کلی هلند راجع به کیفیت قانونگذاری

۳-۱. لزوم وجود سیاست کلی راجع به کیفیت قانونگذاری

هلند نیز مانند همه کشورها با تورم مقررات^۱ مواجه است: قوانین و مقررات بسیار مفصل، ناپایدار، پیچیده و نامنسجمند که باعث افزایش هزینه‌های غیرضروری شده و تبعیت، اجرا و اعمال آنها بسیار دشوار است. از قرار معلوم این وضعیت در تمام کشورهای مدرن با جوامع پیچیده که مردم انتظار زندگی با معیارهای بالا و حمایت‌های بسیار قانون را دارند، مشترک است. گروه‌های اجتماعی به‌سادگی انتظار دارند که دولت از منافع آنها حمایت کند و پیشنهاد می‌شود که قانونگذاری برای این

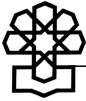
1. over-regulation



منظور صورت گیرد. علاوه بر این، اعتبار وزیر با توجه به تعداد قوانینی که به تصویب پارلمان رسانده است افزایش می‌یابد، تا قوانینی که پیش‌نویس آن را تهیه نکرده است، به‌رغم آنکه این امر از وی خواسته شده است.

از ابتدای دهه ۱۹۸۰، دولت هلند دریافت که برای کاهش و جلوگیری از قانونگذاری ناکارآمد، «وجود یک سیاست مشترک و نظام‌مند برای کل کابینه» ضروری است. تلاش‌های فردی وزیران برای غلبه بر کاستی‌های قانونگذاری کافی نیست چرا که هر کدام از وزیران ۱. به دلیل مقاومت احتمالی گروه‌های فشار آنچنان مایل به مقررات‌زدایی از مجموعه مقررات حوزه کاری خود نیستند و علاوه بر آن برخی مقررات بر منافع خاصی تأکید می‌کنند که وزیر مربوطه از آنها حمایت می‌کند، و ۲. اشتیاق زیادی به شفافیت نظام حقوقی به‌عنوان یک کل ندارند و ۳. تأثیرات فزاینده کل نظام حقوقی بر جامعه، اقتصاد و مقامات اجرایی عمومی برای آنها جالب نیست.

در نتیجه، مسئولیت هماهنگ‌سازی تقنینی (در سال ۱۹۸۰) و مسئولیت مقررات‌زدایی (در سال ۱۹۸۲) به‌طور صریح به وزیر دادگستری محول شد. به‌علاوه وظیفه بازنگری تمام پیش‌نویس‌های لوایح و پیش‌نویس مقررات کابینه (در ۱۹۸۴) و مسئولیت تدوین سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری (در ۱۹۸۹) نیز به وزیر دادگستری واگذار شد. در نتیجه، برنامه‌های متعددی برای هماهنگ‌سازی، مقررات‌زدایی و افزایش کیفیت قانونگذاری ایجاد شد و معیارهای کیفی متعددی توسعه یافت. برخی از این ویژگی‌ها در این مقاله توضیح داده خواهند شد.



۲-۳. تفصیل معیارهای کیفی درخصوص قانونگذاری

۱-۲-۳. ماهیت و محتوای دستورالعمل‌های قانونگذاری

در سال ۱۹۴۷ وزیر دادگستری مسئول تدوین دستورالعمل‌هایی درخصوص شیوه‌های تدوین پیش‌نویس تقنینی شد. این دستورالعمل‌ها در کابینه مورد تصویب قرار گرفت و برای تمام وزیران لازم‌الاجرا بود. تنها هدف این دستورالعمل‌ها، هماهنگ‌سازی اصطلاحات و ساختار قانونگذاری بود.

در سال ۱۹۸۴ کمیته مقررات‌زدایی گیلهد^۱ که توسط وزیر دادگستری ایجاد شده بود، چکلیستی برای محدودیت قاعده‌گذاری ارائه کرد. این چکلیست منجر به بسط یافتن دستورالعمل‌ها شد. بخش جدید دستورالعمل‌ها حاوی تفصیل پیش‌شرط‌های کیفی مذکور در بخش‌های ۱-۲، ۱-۵، ۱-۷ و ۱-۹ شد. به دلیل تحول اساسی ماهیت این دستورالعمل‌ها، نام آنها از «دستورالعمل‌هایی راجع به شیوه‌های تدوین پیش‌نویس تقنینی»^۲ به «دستورالعمل‌های مقررات»^۳ تغییر کرد. در سال ۱۹۸۵ کمیته پولاک،^۴ که آن هم توسط وزیر دادگستری تأسیس شده بود، پیش‌نویس دستورالعملی را ارائه کرد که هدف آن تأمین برتری تقنینی پارلمان بود. این دستورالعمل نیز موجب ایجاد بخش جدیدی در «دستورالعمل‌های مقررات» شد. این بخش از دستورالعمل حاوی مطالبی برای محدودیت بر تفویض اختیارات قانونگذاری به کابینه و وزیران است.

1. Geelhoed Committee on Deregulation
2. "Directives on Legislation Drafting Techniques"
3. "Directives on Regulations"
4. Polak Committee



سایر موضوعات مهم که در دستورالعمل‌ها وجود دارد به *آماده‌سازی و اجرای قوانین جامعه اروپا و قوانین بین‌المللی در سطح ملی* می‌پردازد. همچنین تعدادی «مفاد مربوط به معیار قانونگذاری» نیز اضافه شده است که برای هماهنگ‌سازی قانونگذاری و برای راحتی تهیه‌کنندگان پیش‌نویس مفید است. موضوعات جدیدی برای الحاق به دستورالعمل‌ها مورد بررسی هستند؛ از جمله شرایط قوانین آزمایشی و استفاده از نظام‌های مجوزدهی به‌جای مقررات.

۲-۲-۳. روند توسعه و وضع دستورالعمل‌های مقررات

دستورالعمل‌ها توسط «کمیته مرکزی هماهنگ‌سازی قانونگذاری»، تحت مسئولیت وزیر دادگستری تدوین شده‌اند. این کمیته از مقامات بلندپایه از ادارات حقوقی تمام وزارتخانه‌ها تشکیل می‌شود و ریاست آن با مقامی از وزارت دادگستری است.^۱ گاهی اوقات نمی‌توان دستورالعمل‌ها را به‌سرعت تهیه کرد، چرا که ابتدا لازم است حکم سیاستی از سوی کابینه به‌عنوان خط‌مشی ارائه شود. معمولاً وزیر دادگستری پیش‌نویس چنین حکمی را به کابینه ارائه خواهد کرد. گاه دیگر برای اینکه انتشار یک دستورالعمل جدید معقول باشد، به تجربه بیشتری نیاز است. آنگاه به‌عنوان مرحله اول ممکن است استفاده از یک «چک‌لیست» و «مطالعات آزمایشی» کاربردی‌تر باشد.

پیش‌نویس دستورالعمل‌ها توسط «کمیته مرکزی هماهنگ‌سازی قانونگذاری» به وزیر دادگستری ارائه می‌شود. سپس وزیر باید خواستار تأیید کابینه شود. پس از تأیید کابینه به‌طور معمول وزیر دادگستری خواستار نظر شورای دولتی می‌شود. پس

۱. من از سال ۱۹۸۷ به‌عنوان رئیس این کمیته انتخاب شده‌ام.



از نظر شورای دولتی ممکن است لازم باشد که موضوع دوباره به کابینه ارائه شود. پس از تأیید دستورالعمل‌ها توسط کابینه، نخست‌وزیر آن را همراه با گزارش شورای دولتی و جوییه وزیر دادگستری به گزارش در روزنامه رسمی^۱ منتشر می‌کند. لازم نیست دستورالعمل‌ها به تصویب پارلمان برسند. گرچه ممکن است پارلمان مایل به مباحثه راجع به آنها باشد؛ در عمل چنین چیزی تنها در مواردی که تغییرات اساسی باشد، پیش می‌آید.

۳-۲-۳. الزام قانونی و استفاده عملی از دستورالعمل‌های مقررات

دستورالعمل‌ها به‌طور شکلی از ماهیت قانونی برخوردار نیستند. در نتیجه این دستورالعمل‌ها اصولاً در دادگاه‌ها قابل اعمال نیستند. دستورالعمل‌ها حاوی یک بند کلی هستند که اجازه می‌دهد از هر دستورالعملی در صورت لزوم برای قانونگذاری مناسب تخطی شود. به‌نظر نمی‌رسد این بند لازم باشد چرا که به‌ظاهر این دستورالعمل‌های خاص به اندازه کافی انعطاف‌پذیر هستند.

از آنجا که دستورالعمل‌ها در کابینه وضع می‌شوند، به‌طور رسمی فقط برای دولت الزام‌آور هستند. این مسئله تا حدودی جالب توجه است؛ چرا که دستورالعمل‌ها همچنین بر فرآیند وضع قوانین قابل اعمال هستند. به‌نظر می‌رسد پارلمان پذیرفته است که دستورالعمل‌ها تنها توسط کابینه وضع شوند. این موضوع بسیار جالب توجه‌تر است؛ چرا که در عمل هر دو مجلس^۱ به‌عنوان یکی از اسناد برای ارزیابی لوایح دولتی و^۲ برای تهیه پیش‌نویس اصلاحات خود یا لوایح پارلمانی، از دستورالعمل‌ها استفاده می‌کنند.

1. Official Gazette



دستورالعمل‌ها به‌طور خاص یکی از اسناد مهم شورای دولتی محسوب می‌شوند. در نتیجه این شورا در زمان بازبینی پیش‌نویس لوایح و مقررات کابینه از این دستورالعمل‌ها استفاده کرده است.

۲-۳. توسعه قانون جامع حقوق اداری

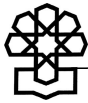
در اجرای بخش جدید قانون اساسی هلند (در سال ۱۹۳۸) اولین قسمت‌های قانون جامع حقوق اداری در سال ۱۹۹۴ لازم‌الاجرا شد. بخش جدیدی نیز در ۱ ژانویه ۱۹۹۸ لازم‌الاجرا شده است. هدف این قانون نیز هماهنگ‌سازی برخی موضوعات از کلیت قانونگذاری هلند است و هم تنقیح رویه قضایی دادگاه‌های اداری هلند. این قانون توسط وزیر دادگستری و وزیر امور داخلی با کمک کمیته‌ای از متخصصان، در کمیته شلتما^۱ تهیه شده است.

این قانون نه تنها به قوانین اداری، بلکه به مقررات نیز مربوط است. اصول کلی این قانون - از جمله اصول مربوط به دقیق بودن، متناسب بودن و اعمال قوانین جامعه اروپا - بر تهیه و تدوین مقررات نیز قابل اعمال است (گرچه بر قوانین قابل اعمال نیست)^۲. علاوه بر این، این قانون حاوی موادی درباره معیارهای قانونگذاری است که بر هر مقرره‌ای (از جمله قوانین) قابل اعمال است، مگر اینکه در مقررات خاص، خلاف آن پیش‌بینی شده باشد.

ممکن است قوانین از قانون جامع حقوق اداری تخطی کنند، اما این تخطی باید به‌صراحت با عبارت «در تخطی از ماده ... قانون جامع حقوق اداری» اعلام شود و

1. Scheltema Committee

۲. مواد مربوط به اجرای قوانین جامعه اروپا بر لوایح قابل اعمال است.



زمینه‌هایی که ضرورت این تخطی را فراهم کرده‌اند اعلام شوند. بجز قوانین، سایر مقررات تنها در صورتی می‌توانند از ماده‌ای از قانون جامع مزبور تخطی کنند که تخطی از آن ماده خاص به‌صراحت در قانون جامع پیش‌بینی شده باشد. برخلاف دستورالعمل‌های مقررات، قانون جامع حقوق اداری به‌طور کامل در دادگاه‌ها قابل اعمال است.

۳-۳. تفصیل معیارهای کیفی مربوط به سازمان‌ها و رویه‌های قانونگذاری

معیارهای کیفی نه تنها برای محصولات تقنینی، بلکه برای رویه‌ها و سازمان‌های قانونگذاری نیز بسط یافته‌اند.

اول کابینه مقرر کرده است که هر وزارتخانه باید یک «بخش مرکزی قانونگذاری»^۱ داشته باشد که مسئولیت تمام مقررات تدوین شده در وزارتخانه را برعهده داشته باشد. تا پیش از این تعدادی از وزارتخانه‌ها از مدیر سیاستگذاری با یک واحد قانونگذاری برخوردار بودند. در نتیجه، آن میزان از استقلال قانونگذاران که برای کیفیت قانون لازم است، تضمین نشده بود. به‌علاوه، تمرکززدایی تهیه قوانین منجر به پراکندگی مهارت و توانایی برای قانونگذاری شد.

دوم در سال ۱۹۸۵ کابینه رویه ارزیابی کاملی^۲ را برای قوانینی پایه‌گذاری کرد که ۱. آثار مهم اقتصادی دارند، یا ۲. آثار مهم محیط زیستی دارند، یا ۳. آثار مهمی در اعمال و اجرا دارند. این قوانین توسط گروه کاری دائمی «کمیته مرکزی رقابت، مقررات‌زدایی و کیفیت قانونگذاری» انتخاب می‌شوند (نک. بخش ۳-۵). به پیشنهاد این

1. Central Legislative Department
2. Profound Assessment Procedure



کمیته، کابینه هر سال فهرستی از مقرراتی را که باید موضوع این رویه ارزیابی خاص قرار بگیرند، اعلام می‌کند. وزارتخانه‌های امور اقتصادی، محیط زیست و دادگستری، چکلیستی برای تحلیل آثار این مقررات تهیه می‌کنند و یک بخش مشترک نیز برای کمک به تمام وزارتخانه‌ها برای اجرای این ارزیابی‌ها تشکیل می‌دهند.

سوم وزارت دادگستری چکلیست‌های دیگری نیز تهیه می‌کند تا برای مثال به وزارتخانه‌ها برای تبعیت از قوانین جامعه اروپا و قوانین بین‌المللی کمک کند.

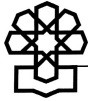
۳-۴. بررسی درونی و بیرونی پیش‌نویس قوانین

۳-۴-۱. بررسی داخلی و کمک وزارت دادگستری

گرچه همه وزیران در درجه اول مسئول کیفیت قانونگذاری در حوزه کاری خود هستند، تمام پیش‌نویس لوایح و مقررات کابینه پیش از فرستاده شدن به کابینه، مورد بررسی وزیر دادگستری قرار می‌گیرد.

پیش‌نویس توسط «بخش روش کیفی قانونگذاری وزارت دادگستری»^۱ بررسی می‌شود. این بخش، پیش‌شرط‌های جامع کیفی (نک. بخش ۱) و دستورالعمل‌های بنیادین قانونگذاری را برای پیش‌نویس (نک. بخش ۲-۳) اعمال می‌کند. این قسمت به‌طور خاص ضرورت، تناسب، قابلیت اعمال و اجرا و مطابقت پیش‌نویس با قوانین عالی را بررسی می‌کند. به دلیل ظرفیت محدود بخش روش کیفی قانونگذاری، این بررسی به‌صورت گزینشی انجام می‌گیرد. این واحد به‌طور معمول گزارش کتبی تدوین نمی‌کند و نظرات شفاهی (از جمله پیشنهادهای برای تقویت پیش‌نویس) ارائه

1. Ministry of Justice's Section for Legislative Quality Policy



می‌دهد. در صورتی‌که وزیر دادگستری پس از مذاکره با وزیر تهیه‌کننده پیش‌نویس، از پیش‌نویس کاملاً ناراضی باشد، نظر وی با کابینه در میان گذاشته می‌شود. این رویه بررسی کاملاً غیررسمی است. تأثیر این روش در اصل منوط به مهارت و قدرت اقتناع وزیر دادگستری و آمادگی وزیر مربوطه برای تقویت پیش‌نویس‌های خود است.

اثر جانبی رویه بررسی، ایجاد روابط نزدیک (شبکه‌ها) میان وزیر دادگستری و بخش حقوقی وزارتخانه‌های دیگر بوده است. در نتیجه، این بخش‌های حقوقی به آسانی می‌توانند با واحد رویه کیفی قانونگذاری در مورد موضوعات کلی حقوقی و تجارب حقوقی در زمینه کاری سایر وزارتخانه‌ها مشورت کنند. کمیته مرکزی هماهنگ‌سازی تقنینی،^۱ بخشی از این شبکه است. در مورد سؤالات عمومی با این کمیته مشورت خواهد شد. چنین مشورت‌هایی گاه موجب تدوین یک چکلیست جدید، کتابچه راهنما یا حتی دستورالعمل‌های جدید در مورد قانونگذاری می‌شود.

۳-۴-۲. نظارت بیرونی توسط شورای دولتی

پس از تأیید کابینه، تمام پیش‌نویس‌های لوایح و مقررات کابینه توسط شورای دولتی مستقل بررسی می‌شوند. شورا پیش‌نویس را به‌طور کامل بررسی می‌کند و ۳۵۰ مورد دستورالعمل‌های مقررات و همچنین تخصص گسترده خود را بر آن اعمال می‌کند.

به دلایلی که ذکر خواهد شد، بررسی شورای دولتی به‌طور کلی اثر بیشتری از بررسی وزارت دادگستری دارد: ۱. شورا گزارش کتبی ارائه می‌کند، ۲. شورا نه تنها مسائل اصلی، بلکه جزئیات (از جمله روش‌های تدوین پیش‌نویس) را نیز بررسی

1. Central Committee on Legislative Harmonisation



می‌کند، ۳. گزارش شورا همراه با پیش‌نویس اصلی و پاسخ کتبی وزیر مربوطه منتشر می‌شود و ۴. پارلمان و مردم از این گزارش به‌عنوان ابزار مفید قضاوت در مورد پیش‌نویس استفاده می‌کنند.

با وجود این، با توجه به نوع بررسی وزارت دادگستری، ممکن است که شورا بتواند بررسی خود را با استفاده از برخی امتیازات سازوکار بازبینی وزارت دادگستری مؤثرتر کند، بدین معنی که ۱. شورا گزارش خود را پیش از رسیدگی کابینه به پیش‌نویس قانونی ارائه دهد و علاوه بر آن ۲. شورا با وزارتخانه‌های مربوطه پیش از ارائه گزارش، جلسه داشته باشد.

۳-۵. برنامه کابینه راجع به رقابت، مقررات زدایی و کیفیت قانونگذاری

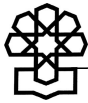
یکی از ابزارهای مطلوب مقررات‌زدایی، برنامه حاضر کابینه در مورد رقابت، مقررات‌زدایی و کیفیت قانونگذاری است. این برنامه دارای سه زاویه متفاوت است:

۱. تقویت رقابت آزاد و در نتیجه اقتصاد آزاد با از میان بردن موانع غیرضروری، مانند محدودیت‌های غیرضروری بر شرکت‌های جدید،

۲. ساده‌سازی قوانین، از جمله کاهش کاغذبازی و هزینه‌های اداری سازمان،

۳. تقویت کیفیت قانونگذاری به‌وسیله رعایت موارد ۱ و ۲ و تقویت شفافیت تقنینی، انسجام و سازگاری مقررات مربوطه و رقابتی، قابلیت اعمال و اجرا. به‌دلیل وجود این سه زاویه دید متفاوت، وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دادگستری به‌طور مشترک مسئول تنظیم آن هستند.

در اجرای برنامه کابینه، هر ساله ده پروژه توسط گروه‌های کاری به اجرا در



می‌آیند. ریاست هر گروه کاری با یک شخص مستقل است و از کارمندان وزارتخانه‌های دادگستری و امور اقتصادی و وزارتخانه‌ای که به‌طور خاص با موضوع پروژه مربوط است، تشکیل می‌شود. این گروه کاری باید در بازه زمانی ۶ تا ۹ ماه، یک گزارش ارائه کند که شامل این موارد باشد: ۱. تحلیل کامل آثار و شقوق دیگر و ۲. ارائه پیشنهادات عملی در رابطه با ویژگی‌های اصلی آن اگر مفهومی جدید مناسب‌تر به‌نظر برسد.

برنامه رقابت، مقررات‌زدایی و کیفیت قانونگذاری توسط کمیته‌ای از مقامات عالی هدایت می‌شود که از بیشتر وزارتخانه‌ها هستند و ریاست آن با دبیرکل وزارتخانه امور اقتصادی یا دادگستری است. کمیته مقامات عالی توسط کمیته/تتخابی کابینه برای رقابت، مقررات‌زدایی و کیفیت قانونگذاری کنترل می‌شود. کمیته کابینه از نخست‌وزیر (رئیس) و وزیران امور اقتصادی، دادگستری و دارایی تشکیل می‌شود و همه وزیران دیگر دعوت دائمی دارند. کمیته کابینه باید در مورد پیشنهادات سیاست‌گذاری دریاقتی از گروه‌های کاری قضاوت کند. به‌طور معمول کابینه از نظر کمیته پیروی می‌کند.

تا به حال به پنج دلیل این عملکرد موفق بوده است: اول حمایت قوی مقامات عالی‌رتبه در بیشتر وزارتخانه‌ها و حمایت سیاسی کابینه به‌عنوان یک مجموعه؛ دوم اعتقاد همه وزیران به لزوم همکاری و انتخاب زمینه‌های مهم قانونگذاری که ارزش بررسی به این شکل را دارند؛ سوم همکاری مشترک وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دادگستری که تضمین‌کننده ۱. تخصص اقتصادی و تقنینی، ۲. رویکردی متعادل از دو زاویه پیش‌گفته، ۳. اعتماد سایر وزارتخانه‌ها به برنامه است، ۴. گزینش سالیانه و دقیق پروژه‌های بالقوه موفق و در نهایت، هدایت جدی کمیته مقامات عالی از همه وزارتخانه‌های مربوطه.

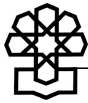


۳-۶. کتابچه‌های راهنما، آموزش و پژوهش حقوقی

تأسیس یک بخش تقنینی مرکزی در هر وزارتخانه یکی از ابزارهای ارتقای کیفیت قانونگذاری است. به‌علاوه، دوره‌های متعددی برای کیفیت قانونگذاری، رویه‌ها و تهیه پیش‌نویس تشکیل می‌شود و کنفرانس‌هایی نیز از سوی پیشکسوتان قانونگذاری برگزار می‌گردد. همچنین چند سال پیش، «انجمن قانون و سیاست‌های تقنینی»^۱ و نشریه‌ای ادواری در مورد موضوعات کلی قانونگذاری تأسیس شد.

قسمت روش کیفی قانونگذاری در وزارت دادگستری انتشار مجموعه‌ای را با عنوان «ابزار تهیه‌کنندگان پیش‌نویس»^۲ آغاز کرد. این مجموعه برای مثال شامل کتابچه راهنما برای موضوعات رویه‌ای، اجرای قانون جامعه اروپا و آثار قانون جامع حقوق اداری بر سایر قوانین است. زمانی که گزارش‌های مربوط به پروژه‌های پژوهشی تقنینی، حاوی اطلاعات پس‌زمینه‌ای و ایده‌های جدیدی باشد که برای قانونگذاران ارزش خاص داشته باشد، در مجموعه جداگانه، سیاست‌های کلی قانونگذاری با عنوان «مطالعات پس‌زمینه‌ای: سیاست‌های کلی قانونگذاری» منتشر می‌شود. در این مجموعه، کتاب‌هایی در مورد شبیه‌سازی رویه قانونگذاری، مطالعات تطبیقی قوانین مربوط به رویه‌های قانونگذاری، استفاده از مقررات کلی به‌جای مقررات خاص و استفاده از سازوکارهای صدور مجوز به‌جای قانونگذاری به شکل سنتی به چاپ رسیده است.

1. Association for Legislation and Legislative Policy
2. "Tools for Draftmen"



۴. پنج نتیجه درباره سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری

پس از توضیح عناصر اصلی سیاست‌های کلی هلند راجع به کیفیت قانونگذاری در بخش ۳، اکنون به خلاصه تجارب اعمال این روش‌ها (از نقطه‌نظر شخصی) می‌پردازم. به نظر می‌رسد از این تجارب پنج نتیجه قابل استنباط باشد، که در سایر کشورها نیز قابل اعمال است. در هر یک از بخش‌های آتی یکی از این نتایج ارائه می‌شود.

۴-۱. تلاش برای ارتباط متقابل کیفیت قوانین جامعه اروپا و قوانین ملی

کیفیت قوانین جامعه اروپا و کیفیت قوانین ملی به یکدیگر وابسته‌اند. از یک‌سو، اثربخشی بیشتر قوانین جامعه اروپا منوط به اثربخشی قوانین ملی است، چرا که بیشتر قوانین جامعه اروپا باید توسط قوانین ملی اعمال شوند. برعکس، ماهیت بخش عمده قوانین ملی کشورهای عضو به‌شدت تحت تأثیر قوانین جامعه اروپاست. در نتیجه کیفیت این بخش از قوانین ملی دستکم تا حدودی بسته به کیفیت قوانین جامعه اروپاست. پیچیدگی‌های دستورالعمل‌های جامعه اروپا موجب پیچیدگی در قوانین ملی می‌شود.

به‌دلیل این وابستگی، ضروری است برای ارتباط متقابل کیفیت قوانین ملی و کیفیت قوانین جامعه اروپا تلاش شود. این روشی است که در هلند پیش گرفته‌ایم. برای مثال، دستورالعمل‌های قانونگذاری هلند فصلی مختص به آماده‌سازی و اجرای قانونگذاری جامعه اروپا دارد. در این فصل ابتدا تعیین می‌شود که هیئت‌های نمایندگی هلند در بروکسل باید تلاش کنند به موقعیتی دست یابند که قواعد پیشنهادی جامعه



اروپا مطابق همان پیش‌شرط‌های کیفی باشد که بر قانونگذاری در هلند اعمال می‌شود. علاوه بر آن، هلند با ابتکار عمل خود گروه کاری «کوپمان» را برای تقویت کیفیت قوانین جامعه اروپا تأسیس کرده است. همچنین دستورالعمل‌های قانونگذاری هلند در مواد متعددی/جرای سریع، وفادارانه و متعادل قوانین جامعه اروپا را در سطح ملی مورد تأکید قرار داده است. به علاوه وزارت دادگستری هلند فهرست اجرای قوانین جامعه اروپا را برای کمک به تمام وزارتخانه‌ها تهیه کرده است.

۲-۴. کیفیت قانونگذاری بسیار فراتر از شیوه صحیح تهیه پیش‌نویس است
روش مرتبط با کیفیت قانونگذاری نباید محدود به شیوه‌های تهیه پیش‌نویس شود. البته شیوه‌های تهیه پیش‌نویس برای وضوح، یکدستی و شفافیت قانون و در نتیجه قطعیت حقوقی، که یکی از عناصر اصلی حاکمیت قانون است، بسیار مهم است. اما حاکمیت قانون باید حاکمیت قوانینی باشد که نه تنها واضح و قابل فهم هستند، بلکه از نظر کیفیت محتوایی نیز معنا دارند. بنابراین روش مربوط به کیفیت قانونگذاری باید به شروط اساسی محتوایی نیز چنانچه در بخش ۱ آمد، بپردازد. کاربرد تمام این شروط اساسی برای کیفیت قانونگذاری باید جزء جدایی‌ناپذیر روش مربوط به کیفیت قانونگذاری باشد.

۳-۴. وجود مجموعه‌ای از اصول راهنمای جامع و منسجم لازم است

پیش‌شرط‌های ده‌گانه کیفیت قانونگذاری مذکور در بخش ۱، حاوی اصول اساسی است. بیشتر آنها به دلیل ماهیتشان آنچنان عملی نبوده و بیشتر انتزاعی‌اند. بنابراین



این اصول اساسی باید تبدیل به دستورالعمل‌ها و چک‌لیست‌ها شوند.^۱ چنین حالتی به‌طور حتم به تمام عاملانی که در روند قانونگذاری فعالیت می‌کنند، کمک می‌کند که پیش‌شرط‌های اساسی را اعمال کنند.

از بخش ۲-۴ می‌توان نتیجه گرفت که چنین دستورالعمل‌هایی باید جامع باشند. این دستورالعمل‌ها باید تا حد ممکن همه به پیش‌شرط اساسی کیفیت قانونگذاری را تشریح کنند و به شیوه تهیه پیش‌نویس محدود نشوند. از آنجا که تمام فعالان روند قانونگذاری باید از این اصول راهنما پیروی کنند، مطلوب است که تنها یک مجموعه منسجم اصول راهنما وجود داشته باشد. اگر دولت (یا بدتر از آن تمام وزارتخانه‌ها) و پارلمان هر کدام مجموعه اصول راهنمای خود را داشته باشند، رویه‌ها بسیار نامناسب و ناکارآمد خواهد بود.

۴-۴. وجود مسئولیت‌های خاص برای کیفیت قانونگذاری و همکاری لازم است
چنانچه در بخش ۱-۳ توضیح داده شد، وزیران به تنهایی آنچنان مایل به مقررات‌زدایی نبوده و قادر به تضمین هماهنگی حقوقی و سایر جنبه‌های کل مجموعه حقوقی کشور نیستند. بنابراین ایجاد مسئولیت‌های خاص کیفیت قانونگذاری و همکاری ضرورت دارد. همکاری برای جلب حمایت همه‌جانبه و به فعالیت و داشتن هر وزارتخانه برای مشارکت در فعالیت‌های مربوط به کیفیت قانونگذاری ضروری است. پس اگرچه در هلند وزیر ارائه‌دهنده پیش‌نویس در وهله اول مسئول کیفیت

۱. همچنین نک. به توصیه‌های شورای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (بخش ۱) و گزارش SIGMA (بخش ۲) و گزارش کوپمان در مورد کیفیت قوانین جامعه اروپا (بخش ۱۰).



پیش‌نویس‌های قانونی خود است، اما یک وزیر مسئولیت کلی کیفیت قانونگذاری را برعهده دارد و آن وزیر دادگستری است. وزیر دادگستری باید روش‌های جامع کیفیت قانونگذاری را بسط داده و هر معیاری را برای کمک به کیفیت قانونگذاری به‌کار گیرد. بنابراین وزیر دادگستری بخشی مرکزی برای روش کیفی قانونگذاری تأسیس کرده است تا ۱. سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری، ۲. اسناد خاص برای تقویت کیفیت قانونگذاری، ۳. تخصص حقوقی و مهارت حرفه‌ای، ۴. احکام سیاستی که مربوط به انواع موارد مشترک قانونگذاری است و ۵. کمک تقنینی به تمام وزارتخانه‌ها را بسط دهد.

برای اثربخشی روش مقررات‌زدایی مهم بود که برنامه خاص کابینه ایجاد شود و یک کمیته خاص کابینه درخصوص رقابت، مقررات‌زدایی و کیفیت قانونگذاری به ریاست نخست‌وزیر (نک. قسمت ۵-۳. بالا) تشکیل شود. همچنین کمیته مرکزی هماهنگ‌سازی تقنینی (نهادی مشترک از تمام سازمان‌های تقنینی) برای ارتقای هماهنگی تقنینی و تهیه پیش‌نویس دستورالعمل‌های مقررات نیز تشکیل شد.

به‌علاوه در هر وزارتخانه نیز مسئولیت‌های خاصی برای کیفیت قانونگذاری باید ایجاد شود. کابینه هلند تصمیم گرفته است که در هر وزارتخانه یک بخش مرکزی تقنینی تأسیس شود که مسئول تمام قوانین در آن وزارتخانه باشد. وجود چنین نهادی برای قضاوت مستقل و توسعه مهارت‌های حرفه‌ای تقنینی و حفظ توانایی قانونگذاری ضرورت دارد.



۴-۵. ضرورت بازبینی مستقل

وجود تضمین‌هایی برای کیفیت قانونگذاری در هر وزارتخانه گرچه لازم است، اما کفایت نمی‌کند. نوعی بازبینی مستقل پیش‌نویس‌های تقنینی ضروری است. تجربه هلند مؤید این معناست.

در هلند پیش‌نویس لوایح مانند مقررات کابینه باید در چند مرحله مورد بازبینی قرار گیرند؛ ۱. وزیر دادگستری پیش از اینکه پیش‌نویس به کابینه فرستاده شود و ۲. توسط شورای دولتی پس از اینکه کابینه پیش‌نویس را تأیید کرد.

بازبینی وزارت دادگستری مفید اما ناکافی است. این روش به‌دلیل ویژگی داخلی بودن آن، غیررسمی و قابل انعطاف است که مزایا و معایبی دارد. ویژگی غیررسمی بودن آن از یک‌سو با تقویت اصل پیش‌نویس (که به‌دلیل پیشینی بودن آن نسبت به بحث در کابینه، موجب افزایش کیفیت پیش‌نویس می‌شود) موجب ارتقای همکاری میان وزیر تهیه‌کننده پیش‌نویس و وزیر دادگستری می‌شود. ازسوی دیگر ایراد این روش آن است که وزارت دادگستری می‌تواند فقط در برخی موارد وارد مذاکره می‌شود.

بنابراین به‌نظر می‌رسد علاوه بر بازبینی داخلی توسط وزارت دادگستری، بازبینی مستقل توسط شورای دولتی هلند نیز ابزاری ضروری برای کیفیت قانونگذاری باشد. گزارش‌های این شورا به‌دلیل تخصص شورا و جامع بودن نظرات آن از جایگاه مهمی برخوردار است. گزارش‌های شورا (و بازخورد آن ازسوی وزیران مسئول) منتشر می‌شود و ازسوی مردم و پارلمان به‌صورت گسترده‌ای ارجح نهاد می‌شود. این گزارش‌ها منشأ توجه پارلمان و مردم به کیفیت قانونگذاری می‌شوند.



۵. سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری در جامعه اروپا: سه عنصر اصلی

سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری در هر دولت مدرن با حجم زیاد قانونگذاری ضروری است. همین قاعده بر اتحادیه اروپا نیز صدق می‌کند. در واقع در سال‌های اخیر تعدادی سند برای پشتیبانی از قانونگذاری جامعه اروپا ایجاد شده‌اند و ابتکار عمل‌هایی نیز شکل گرفته است. با نگاهی به تجارب ابتکار عمل‌های هلند در زمینه کیفیت قانونگذاری، پیشنهاد‌های مختصری برای تقویت بیشتر سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری در اتحادیه اروپا ارائه می‌کنم.

۱-۵. مجموعه جامع و منسجم اصول راهنما

اول اینکه، توسعه مجموعه‌ای جامع و منسجم از اصول راهنما برای قانونگذاری در جامعه اروپا اهمیت دارد. ضرورت دارد که این اصول راهنما منحصر به شیوه‌های تهیه پیش‌نویس نباشد و تفاصیلی را در خصوص پیش‌شرط‌های اساسی کیفیت قانونگذاری، چنانچه در بخش ۱ مورد تأکید قرار گرفت، دربر گیرد. برای شفافیت و کارایی این اصول راهنما، تنها یک مجموعه از اصول راهنما باید در کمیسیون، شورا و پارلمان اروپا اعمال شود. برای تحقق این هدف، اصول راهنما باید بر مبنای توافق بین‌سازمانی ایجاد شوند. به علاوه، به نظر مناسب می‌رسد - البته ضرورتی ندارد - که تکلیفی قانونی برای چنین توافقی در معاهده در نظر گرفته شود.



۲-۵. مسئولیت‌های خاص برای کیفیت قانونگذاری

دوم تقویت و ایجاد مسئولیت‌های خاص برای کیفیت قانونگذاری درون سازمان‌ها اهمیت دارد. برای مثال به نظر مفید است که یک کمیسر عالی تعریف شود که به‌طور خاص مسئولیت کیفیت قانونگذاری را به‌عهده گیرد و ابزاری نیز در اختیار وی قرار گیرد؛ مانند مسئولیت ۱. خدمات حقوقی کمیسیون اروپا، ۲. توسعه سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری و ۳. همکاری با سایر سازمان‌ها و دولت‌های عضو با هدف کیفیت قانونگذاری.

به‌علاوه، ایجاد یک بخش حقوقی متشکل از تهیه‌کنندگان تخصصی حقوقی که با بخش حقوقی کمیسیون اروپا همکاری (شبکه) نزدیک داشته باشند، در هر مدیریت کل لازم به نظر می‌رسد. در نهایت، پیرو نمونه کمیته مرکزی متشکل از بخش‌های حقوقی همه وزارتخانه‌ها در هلند، ایجاد یک کمیته مشترک تقنینی متشکل از بخش‌های حقوقی این سه نهاد (کمیسیون، شورا و پارلمان اروپا) باید در نظر گرفته شود. می‌توان وظیفه تهیه پیش‌نویس اصول راهنمای عمومی و سازماندهی قالب‌های همکاری با هم‌تایان در کشورهای عضو را به چنین کمیته‌ای سپرد.

۳-۵. بازبینی مستقل

به نظر می‌رسد مهم است که با بهره‌گیری از تجربه هلند، به بخش‌های حقوقی نقش بازبینی مستقل نیز محول شود. به نظر می‌رسد ضروری است نوعی شورای اروپایی دولتی برای این منظور ایجاد شود. چنین شورایی متشکل از حقوقدانان مستقل را



می‌توان «شورای قانونگذاری»^۱ نامید. برای نمونه، شورای قانونگذاری باید گزارشی عمومی در حین مراحل اولیه و پس از اینکه کمیسیون اروپا پیشنهاد خود را به شورا و پارلمان اروپا فرستاد، تهیه کند.^۲ چنین بازبینی مستقلی سنگ‌بنای لازم کیفیت واقعی قانونگذاری در جامعه اروپا، و در نتیجه به دلیل وابستگی متقابل، مبنای کیفیت واقعی قانونگذاری ملی در کشورهای عضو خواهد بود.

منابع و مآخذ

- به صورت پاورقی در متن گزارش ذکر شده است.

1. "Legislation Council"

۲. نک. گزارش کوپمان تحت عنوان کیفیت قانونگذاری جامعه اروپا، نکاتی برای ملاحظه و پیشنهادات، منتشره از وزارت دادگستری هلند، لاهه ۱۹۹۵.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۲۱۸

عنوان گزارش: عناصر اصلی سیاست‌های کلی راجع به کیفیت قانونگذاری: تجربه هلند

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه حقوق عمومی)

ترجمه: لیلی منفرد

ناظر علمی: حسین وکیلان

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: احمد مرکز مالیری

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. قانونگذاری

۲. پارلمان

۳. سیاست‌های کلی قانونگذاری

۴. هلند

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۲/۲۵