

## مطالعه تطبیقی ماهیت و آثار فرایند قانون‌گذاری در ایران و فرانسه

سید مسعود نجم‌الساداتی یزدی<sup>۱</sup> تاریخ دریافت: ۹۹/۵/۲مسعود بیتانه<sup>۲</sup>حسن مرادی<sup>۳</sup> تاریخ پذیرش: ۹۹/۱۰/۶

## چکیده

تمرکز بر شیوه‌های بهبود نظام قانون‌گذاری، مسئله مورد بحث و بررسی صاحب‌نظران از گذشته تا کنون بوده است، زیرا که قانون‌گذاری نیز مانند دیگر رویه‌ها و فرایندهای جامعه، نیازمند ارتقاء و بهبود مستمر است. بر این مبنا تحلیل روندها و رویه‌های هر نظام قانون‌گذاری، یکی از اولویت‌های اصلی برای بهبود هر نظام قانون‌گذاری است. از طرف دیگر، برای درک ماهیت‌های آسیب‌زای هر نظام قانون‌گذاری نیز باید چارچوبی از یک نظام ایدئال را در پیش رو داشت، لذا مقاله حاضر باهدف مطالعه تطبیقی ماهیت و آثار فرایند قانون‌گذاری در ایران و فرانسه به بررسی و تطبیق نهادهای قانون‌گذار، فرآیند و آثار قانون‌گذار در این دو کشور به صورت توصیفی-تحلیلی پرداخته است. در این مقاله، اهداف پژوهش در دو بخش مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش اول به بررسی و تطبیق نهادهای قانون‌گذار در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه پرداخته است و در بخش بعدی محدوده‌ی قانون‌گذاری در حقوق ایران و فرانسه را مورد بررسی قرار داده است. و در آخر نگارنده به بحث و نتیجه‌گیری نهایی پیرامون موضوع پژوهش پرداخته است.

**کلید واژگان:** ایران، فرانسه، قانون‌گذاری، قوه‌ی مقننه، مقایسه‌ی تطبیقی.

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری تخصصی، گروه حقوق عمومی، واحد امارات، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد دبی، واحد امارات متحده عربی law1347@gmail.com

<sup>۲</sup> استادیار، گروه حقوق، واحد دزفول، دانشگاه آزاد اسلامی، دزفول، ایران (نویسنده مسئول) Bitaneh45@gmail.com

<sup>۳</sup> استادیار بازنشسته گروه حقوق عمومی، دانشگاه تهران، ایران moradilaw@yahoo.com

در باب اهمیت و ضرورت قانون، اندیشمندان فراوانی به اندیشیدن و نظریه‌پردازی در حوزه قانون و قانون‌گذاری ترغیب شده‌اند. برخی از دید صرفاً فلسفی به حوزه قانون و بایسته‌های آن نگریسته و برخی دیگر با دیدی عمل‌گرایانه و کارکردی به آن نظر کرده و بایسته‌های قانون و قانون‌گذاری را با این رویکرد مدنظر قرار داده‌اند. تلاش‌های صورت گرفته در این عرصه هر یک به گونه‌ای بر غنای مفاهیم این حوزه، اذهان جستجوگران و پژوهندگان مشتاق را بیش از پیش به خود مشغول کرده و انجام تحقیقات بنیادین را در این زمینه اجتناب‌ناپذیر کرده است. در این میان، بحث از ماهیت قانون از جمله این مباحث است.

بایسته‌های قانون‌گذاری و شرایط شکلی و ماهوی قانون در مطالعات گوناگونی مورد توجه پژوهش‌گران قرار گرفته است. اما توجه مفهوم و ماهیت قانون در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، چنان‌که باید مورد اهتمام قرار نگرفته است. در خصوص ماهیت قانون‌گذاری در ایران سؤال‌آتمختلفی طرح شده است، الی‌خصوص اینکه ماهیت قانون چیست؟ آیا قانون همان دستورات دین است؟ در این صورت کار مجلس قانون‌گذاری چه می‌شود؟ آیا قانون چیزی است که از سوی مقامات حاکم صادر می‌شود؟ آیا قانون را طبیعت و فطرت الزام می‌کنند؟ یا قانون نشئت گرفته از نیازها و ضرورت‌های اجتماع است که توسط نهادهای قانون‌گذار کشف و اعلام می‌شود؟ گذشته از این سؤالات، در هدف و ضرورت قانون نیز دو مسئله مهم است که نباید مورد غفلت قرار گیرند. علاوه بر این سؤالات، چستی مفهوم قانون نیز باید مورد اهتمام قرار گیرد. از زمان انقلاب مشروطیت تاکنون یکی از مهم‌ترین بحث‌های همواره مطرح در سپهر حقوقی ایران، بحث چستی مفهوم قانون به عنوان قاعده‌ای عام و خاص، رو به آینده و متکی به ضمانت اجرا بوده است. عدم فهم و تبیین ماهیت قانون و قانون‌گذاری در ابتدای مشروطه از سوی برخی روشنفکران و در مواردی مخالفان مشروطیت‌دو معنای مدنظر روشنفکران باعث بحث‌های طولانی و ممتد و بعضاً بی‌انتهایی شد که تا امروز می‌توان آثار آن را در نوشتارهای سیاسی و حقوقی ایران دید. اختلافات در مورد ماهیت قانون و پدیده‌ی قانون‌گذاری تا حدی بود که از یک‌سو، یک‌عده صرف داشتن قانون را «تنها» راه نجات کشور و رهایی از بند استبداد و استعمار می‌دانستند و از سوی دیگر عده‌ای قانون‌گذاری را تنها در شأن پروردگار اعلام می‌کردند و بدون توجه به پدیده‌ی قانون موضوعه و تفاوت قانون‌گذاری با منبع وضع قانون، اساس قانون‌گذاری توسط بشر را زیر سؤال می‌بردند.

مباحث مربوط به ماهیت قانون و فهم فرایند قانون‌گذاری در کشور اسلامی ایران صرفاً یک بحث فلسفی و تاریخی نیست؛ بلکه می‌توان چه در مقام تأمل و چه در مقام عمل مشکلاتی را در دوران پیش از انقلاب اسلامی و در نظام حقوقی فعلی ایران یافت که مستقیماً به درک مجریان، واضعان و ناظران بر اجرای قانون، از پدیده‌ی قانون‌گذاری باز می‌گردد. پرواضح است که، تصویب قوانین در هر یک از نظام‌های حقوقی معاصر، مستلزم رعایت آئین شکلی خاص می‌باشد. در واقع، پس از نیازسنجی در خصوص ضرورت وجود قوانین (که می‌بایست بر یک وضعیت اجتماعی، سیاسی، اقتصادی یا فرهنگی خاص حاکم شوند)، فرایند قانون‌گذاری که مستلزم

رعایت نوعی تشریفات خاص است، آغاز می‌گردد. مسیری که پایان آن مترادف با ظهور قانون در عرصه‌ی حقوقییک کشور است. در این میان، آنچه بلافاصله پس از شنیدن واژگانی چون قانون و قانون‌گذاری به ذهن هر خواننده‌ای متبادر می‌شود، نام مجالس ملی و پارلمان‌های قانون‌گذاری است. گویا این دو (قانون و مجلس) پیوندی جدائی‌ناپذیر خورده‌اند و کار ویژه هر یک از مجالس ملی در ذهن همگان چیزی جز قانون‌گذاری نیست. اگر چه مجالس علاوه بر قانون‌گذاری، وظایف دیگری نیز بر عهده دارند. اختیارات دیگری چون نظارت بر عملکرد قوای مجریه و قضاییه که بسیار مهم نیز می‌نماید، از جمله وظایف دیگر مراجع قانون‌گذار است و نباید در خصوص کارکرد مجالس تنها به قانون‌گذاری بسنده کرد. به هر روی، عمده وظایف فعالیت مجالس قانون‌گذاری همان‌طور که از نام آن پیداست، وضع قانون است. با عنایت به اهمیت این موضوع، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فصل ششم به تشریح ارکان قوه‌ی مقننه و اختیارات و صلاحیت‌های این قوه (به ویژه مجلس شورای اسلامی) پرداخته است. مرجع اصلی قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران مجلس می‌باشد؛ اما حق قانون‌گذاری مجلس منافاتی با محدودیت قانون‌گذاری برای این مرجع ندارد. به عبارت دیگر، قانون اساسی که خود مبین اختیارات و صلاحیت‌های مجلس است، در مواردی محدودیت‌هایی برای این مجلس وضع کرده است.

در حقوق اساسی فرانسه نیز، پارلمان عمده‌ترین نهاد تقنینی به شمار می‌رود. مطابق بیست و چهارم قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه، پارلمان از مجلس ملی و مجلس سنا تشکیل می‌شود. بر خلاف نظام قانون‌گذاری در ایران که تک مجلسی است، نظام قانون‌گذاری در فرانسه دو مجلسی است. در مقایسه‌ی نظام حقوقی فرانسه با نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مسلم است که در هر دو نظام ضرورت وجود ساز و کاری برای کنترل مصوبات مجلس و عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی درک شده و بر وجود نهادی که متکفل چنین امری خطیری باشد همت گماشته‌اند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی فرانسه، نظارت بر نهاد قانون‌گذاری و قوه‌ی مقننه را در اصول متفاوتی تشریح کرده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهاد «شورای نگهبان» و در قانون اساسی فرانسه نهاد «شورای قانون اساسی» تعبیه گردیده است. از این‌رو، شناخت ساختار پیچیده‌ی دولت مدرن در عصر حاضر، نیازمند شناخت نظام حقوقییک دولت و به تبع آن، شناخت مفهوم، دامنه‌ی قانون و نیز فرایند قانون‌گذاری در چنین نظامی است. لذا محقق در رساله حاضر در جستجوی ماهیت و آثار فرایند نظام قانون‌گذاری ایران در مقایسه با فرانسه می‌باشد. مباحث پیرامون موضوع پژوهش در این مقاله در دو بخش ارائه شده است. در بخش اول به بررسی و تطبیق نهادهای قانون‌گذار در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه پرداخته شده است و در بخش بعدی محدوددهی قانون‌گذاری در حقوق ایران و فرانسه تشریح و مورد بررسی قرار گرفته است.

### تطبیق نهادهای قانون‌گذار در دو نظام حقوقی ایران و فرانسه

در مواردی که میان دو قوهی مجریه و مقننه رابطه نداشته باشد؛ مشکلات قانون‌گذاری به حد کمال می‌رسد. زیرا از یک طرف قوهی مقننه که از اجرای قوانین و مشکلات آن بی‌خبر است؛ مقرراتی وضع می‌کند که جنبه‌ی خیالی و ذهنی خواهد داشت و از طرف دیگر قوهی مجریه قادر نخواهد بود تا احتیاجات جامعه را آن‌گونه که خود احساس می‌کند به اطلاع قوهی مقننه برساند (طحان‌نظیف، ۱۳۹۱: ۱۶). اقتدار قوهی مقننه بر مجریه در جمهوری اسلامی ایران بر این اساس است که قوهی مقننه در برابر قوهی مجریه از استقلال کافی برخوردار است و قوهی مجریه حق انحلال قوهی مقننه را ندارد. قوهی مقننه به شیوه‌های مختلف بر کار قوهی مجریه نظارت می‌کند و تضمین شفافیت امور و اعمال قوهی مجریه را در برابر افکار عمومی مردم را بر عهده دارد (لکزایی، ۱۳۸۳: ۵۱). رئیس‌جمهور و هریک از وزراء در برابر مجلس مسئولیت سیاسی داشته و باید پاسخگو باشند. نمایندگان حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارند. طبق اصل ۱۳۱ صلاحیت و رسمیت وزراء منوط به رای اعتماد از مجلس شورای اسلامی است. مسئولیت قوهی مجریه در برابر قوهی مقننه از قبیل سؤال و استیضاح به این ترتیب که هر نماینده می‌تواند یک وزیر و ده نماینده هم می‌توانند رئیس‌جمهور را مورد سؤال قرار دهد و همچنین ده نماینده، هیئت وزیران را مورد استیضاح قرار دهند.

از سوی دیگر اختیارات قوهی مقننه در جمهوری پنجم فرانسه بسیار کاهش یافته و فقط تنفیذ یا رد برنامه‌های پیشنهادی دولت را دارد نه پرداختن به محتوی برنامه‌های دولت. مجلس در ظاهر حق نظارت بر کارهای دولت را دارد ولی در عمل این حق چنان محدود می‌باشد که ساقط کردن یک حکومت به وسیلهی مجلس تقریباً منتفی به نظر می‌رسد. قوهی مقننه در فرانسه دورکنی<sup>۱</sup> است، رکن اول آن با مجلس قانون‌گذاری است و رکن دوم آن تحت عنوان شورای قانون اساسی<sup>۲</sup> با قدرت نظارتی است. در واقع قوهی مقننه دو مجلسی و دو رکنی است. رسیدگی به تصویب بودجه و همچنین طرح سانسور دولت در صلاحیت مجلس ملی است (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۷۲). دولت فقط در برابر مجلس ملی مسئول است. پارلمان در اداره‌ی امور خود از استقلال کامل برخوردار است. در تصویب و تدوین آئین‌نامه‌های داخلی خود نیز مستقل است. اگرچه در عمل برای جلوگیری از خودسری‌های پارلمان از مصونیت پارلمانی<sup>۳</sup> جهت دفاع از حقوق مردم و اظهار و نظر و انتقاد بدون ترس و تهدید برخوردارند؛ ولی این مصونیت به دو صورت عدم مسئولیت و تعرض ناپذیری جلوه‌گر می‌شود. براساس اصل ۳۳ قانون اساسی فرانسه، جلسات هر دو مجلس علنی است و گزارش کامل مذاکرات در روزنامه‌ی رسمی منتشر می‌شود. البته هر مجلس می‌تواند به درخواست نخست‌وزیر یا یک دهم اعضای همان مجلس به طور محرمانه غیرعلنی تشکیل جلسه دهد. به موجب اصل ۲۰ قانون اساسی فرانسه، دولت در برابر پارلمان مسئول است.

<sup>1</sup> Two pillars.

<sup>2</sup> Constitutional Council.

<sup>3</sup> Parliamentary immunity.

نخست وزیر بعد از انتخاب شدن به وسیله‌ی رئیس‌جمهور، شخصاً در مجلس ملی حضور پیدا می‌کند و برنامه‌ی خود را تشریح می‌کند و همین اقدام را توسط یکی از وزراء در مجلس سنا به جا می‌آورد (اسدی‌نژاد جمالی و گرجی ازندریانی، ۱۳۹۴: ۶۹). هرگاه برنامه توسط پارلمان تایید شد کابینه تشکیل می‌گردد. اعضای دولت دارای مسئولیت جمعی بوده، از صلاحیت جمعی برخوردار هستند. دولت یک ارگان شورایی و جمعی است و اختیارات خود را به صورت شورایی اعمال می‌کند.

## ۱. قانون اساسی

### ۱-۱. فرانسه

مجلس ملی در تاریخ سوم ژوئن ۱۹۵۸ با اکثریت مقرر قانونی سه پنجم اعضای مجلس ملی که برای تجدیدنظر در قانون اساسی ضروری بوده، اجازه و اختیار لازم برای این منظور به دولت ژنرال دوگل تفویض کرد. آنگاه گروهی با تعدادی معدود از وزراء و متخصصان به ریاست وزیر دادگستری میشل دوبره که بعداً به مقام نخست‌وزیری نائل آمد؛ تشکیل و قانون اساسی جدید ظرف مدت دو ماه توسط همین گروه تنظیم و آماده گشت. سپس کمیسیون مشورتی خاص مرکب از ۳۹ تن (که دو سوم آن توسط پارلمان و یک سوم بقیه را رئیس‌جمهور انتخاب کرده بود) طرح فوق را پس از پیشنهادهای بسیار جزئی تایید نمود. این طرح در تاریخ ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۸ به آراء عمومی گذاشته شد و با اکثریت بسیار قوی ۷۹/۲۵ درصد آراء رای دهندگان به تصویب ملی رسید (لوران‌پش، ۱۳۸۵: ۲۵۴).

برای تجدیدنظر نیز ابتکار بازنگری طبق اصل ۸۹ از طریق<sup>۱</sup>:

- پیشنهاد اکثریت اعضای هر دو مجلس و تصویب آن در فراندوم.

- بنا به پیشنهاد رئیس‌جمهور (با پیشنهاد نخست‌وزیر) و تصویب هر دو مجلس.

چنانچه رئیس‌جمهور پیشنهاد خود را در مجلس واحدی مرکب از اعضای هر دو مجلس طرح کند؛ در این صورت تصویب اکثریت سه‌پنجم آراء ضروری خواهد بود. همچنین رئیس‌جمهور می‌تواند پیشنهاد خود را بدون طرح در مجلس به آراء عمومی واگذارد (لوران‌پش، ۱۳۸۵: ۲۴۸). بنابراین با توجه به مطالب نظام سلسله‌مراتب قوانین می‌توان این قانون را به خط کمربندی تشبیه کرد که کلیه‌ی مقررات حقوقی کشور در داخل آن قرار می‌گیرند و در نتیجه هر گاه مقرره‌ای از حد خط کمربند مزبور تجاوز کند در حدودی که تجاوز کرده است اعتبار ندارد و فاقد خصوصیتیک قاعده حقوقی می‌باشد<sup>۲</sup> و عبارت فوق را می‌توان در هر دو نظام صادق دانست.

<sup>۱</sup> متن اصل ۸۹ قانون اساسی فرانسه: تجدیدنظر در قانون اساسی با پیشنهاد نخست‌وزیر و نمایندگان پارلمان به وسیله‌ی ریاست‌جمهوری صورت می‌گیرد.

<sup>۲</sup> طرح تجدیدنظر ابتدا باید در مجلسین با متن مشابه تصویب برسد و پس از تایید آن از طریق همه‌پرسی قطعی خواهد شد. با این وجود پس از تصمیم رئیس‌جمهور مبنی بر ارایه‌ی طرح تجدیدنظر قانون اساسی به پارلمان که به صورت اجلاسیه مشترک تشکیل شده است؛ دیگر لزومی به مراجعه به آراء عمومی نخواهد بود (دارابی، ۱۳۸۱: ۱۱۵).

«قدرت مؤسسه اولین قانون اساسی ایران (قانون مشروطیت) مجلس بود که ظاهر و شکل عادی داشت لیکن وظیفه تهیه و تنظیم قانون اساسی را نیز به عهده آن گذاشته بودند. در حالی که در خصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی، مجلس ویژه‌ای که بعدها به نام مجلس خبرگان شهرت یافت؛ مسئولیت تنظیم قانون اساسی را بر عهده گرفت (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۱: ۱۰۳).

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پس از بررسی نهایی به تصویب مجلس خبرگان رسیده و ضمن همه‌پرسی آذر ماه ۱۳۵۸ به تایید ملت ایران رسید. این قانون توسط شورای بازنگری قانون اساسی اصلاح گردیده و اصلاحات انجام گرفته در تاریخ ۱۳۶۸/۰۵/۰۶ به همه‌پرسی گذاشته شد. پس از تغییرات ۱۳۶۸، آیین تجدیدنظر در اختیار شورایی تحت عنوان «شورای بازنگری قانون اساسی» می‌باشد که براساس اصل ۱۷۷ تشکیل می‌گردد. براساس اصل فوق، مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور، اصلاحات تقسیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب:

- اعضای شورای نگهبان
- رؤسای قوای سه‌گانه.
- اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- پنج نفر از مجلس خبرگان رهبری.
- ده نفر به انتخاب رهبری.
- سه نفر از وزراء.
- سه نفر از قوه قضائیه.
- ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی
- سه نفر از دانشگاهیان

پیشنهاد می‌نماید. مصوبات شورای فوق پس از تایید و توشیح رهبری باید از طریق همه‌پرسی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان برسد.

## ۲. قوانین اضطراری

امروزه مفهوم «حالت اضطرار»<sup>۱</sup> در قوانین اساسی مدون، برای شرایط استثنایی اهمیت بسیاریافته است. در صورتی که در گذشته عنوان کردن این مفهوم، غالباً بهانه‌ای بود برای تن زدن از اجرای قواعد اساسی. تجربه نشان داده است که وقوع بحران‌های شدید و درماندگی نهادهای عادی از انجام وظایف خود، امری متحمل و گاهی اجتناب‌ناپذیر است. در این کیفیات، قاعدتاً پارلمان نخواهد توانست در قالب تشریفات کند و تشکیلات پیچیده خود، نیازهای فوری و قاطع را پاسخ گوید؛ لذا باید وظایف قانون‌گذاری را در اختیار رکن مناسب دیگری قرار دهند تا موقتاً به مقابله برخیزد و بحران مرتفع شده، شرایط به حالت عادی بازگردد (قره‌باغی و شاملو، ۱۳۸۶: ۲۹).

<sup>۱</sup>Emergency mode.

آنچه که به عنوان وضعیت اضطراری و تدابیر لازمه در قانون اساسی جمهوری پنجم پیش بینی گردیده است؛ موضوعاً متفاوت از موارد اضطراری و ضرورت در حقوق ایران می‌باشد. چرا که عناوین فوق موضوعاً در حیطه‌ی تفکر اسلامی قابل تحلیل است؛ اما از آنجایی که مربوط به دولت و ملت هم می‌گردد با وضعیت اضطراری در فرانسه ممکن است مقایسه شود. به هر حال عنوان اضطرار و ضرورت در اصل شانزدهم قانون اساسی فرانسه پیش‌بینی شده ولی حق ابتکار را به خلاف حقوق ایران، به قوه‌ی مجریه (رئیس جمهور) سپرده است:

«هرگاه نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضیا اجرای تعهدات بین‌المللی به طور جدی و فوری در معرض تهدید قرار گیرند و عملکرد منظم قوای عمومی مذکور در قانون اساسی مختل گردد؛ رئیس‌جمهور تدابیر لازم را برای اوضاع مذکور پس از مشورت رسمی با نخست وزیر و رؤسایمجلسین و رئیس شورای قانون اساسی اتخاذ می‌نماید. رئیس‌جمهور جایگزین هیات دولت، مجالس قانون‌گذار و کلیه قوای عمومی می‌شود و به نام ملت و برای حفظ موجودیت آن دست به اقدام می‌زند، از همه‌ی ابزارهای موجود مملکتی استفاده می‌کند و همه‌ی نهادهای دولتی را به کار می‌گیرد. به توسط پیامی ملت را از وضع بحرانی آگاه می‌کند. البته پارلمان نیز در این‌گونه مواقع باید الزاماً تشکیل جلسه دهد و رئیس‌جمهور حق انحلال آن را در موقع اعمال قدرت استثنایی ندارد»<sup>۱</sup>.

## ۲-۲. ایران

شرایط وضع قانون براساس ضرورت:

الف) احکامی که از سوی مجلس به قید ضرورت تصویب شوند؛ باید دارای قید زمان و احتمالاً مکان باشند تا محتوای الزامات وضع شده جنبه‌ی دوام به خود نگیرند (منصور، ۱۳۹۰: ۲۲۹).

ب) چنانچه نصاب رأی‌گیری قوانین ضروری را همان اکثریت مطلق در نظر بگیریم در آنصورت با یک رای بالا یا پایین، یک حکم ثانوی ممکن است اجرا بشود یا نشود؛ لذا مصلحت و عقل ایجاب می‌کند که نصاب رأی‌گیری در مورد مذکور متفاوت باشد. از آن رو طبق مذاکرات مجلس «... بعد برخورد شد در عمل که خب این درست نیست؛ یک چیزهایی هست که با یک رای پایین و بالا یک حکم ثانوی می‌خواهد اجرا شود؛ اما احتیاط کردند گفتند این ضرورت باید دو سوم باشد؛ یعنی ما الان برای تشخیص ضرورت باید با قید مسائل کارشناسی دوسوم رأی لازم داریم»<sup>۲</sup>. وضع قوانین ضروری تا قبل از تشکیل مجمع تشخیص مصلحت نظام همچنان ادامه داشت؛ اما پس از آن با افت محسوسی مواجه گردید و به اعتقاد بعضی با تشکیل مجمع تشخیص مصلحت، قانون‌گذاری براساس «عناوین ثانویه» موضوعاً منتفی گردیده است (ملک‌افضلی، ۱۳۸۶: ۶۰ و

<sup>۱</sup> اصل شانزدهم قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه.

<sup>۲</sup> مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره‌ی دوم، جلسه‌ی ۱۳۳، ص ۲۱۰.

۶۱). اما عملکرد بعدی مجلس بخصوص در تصویب «قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها د اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه‌ای مانند زلزله، سیل و آتش‌سوزی از بین رفته‌اند»، به خوبی نشان داد که مجلس هنوز به عنوان مرجع اولیه تشخیص مصلحت بر قانون‌گذاری با عنوان «ضرورت» اصرار دارد.

### ۳. قوانین عادی

آنچه را که به زعم معتقدین به اصل تفکیک قوا، از وظایف تقنینی پارلمان، می‌توان برشمرد اینست که یک نظام حقوق و تکالیف و قانون‌گذاری باید در درجه‌ی اول بر حالات و وضعیت های عادی اتکا داشته باشد. نهادها و تشریفات لازم نیز باید به گونه‌ای طراحی شود که به راحتی مراجعه به نهادهای صالح و وضع الزام از طریق ایشان را فراهم آورد (علی‌کردی، ۱۳۹۶: ۱۴۸). این شرایط را نمی‌توان از قوانین اساسی قوانین اضطراری انتظار داشت. قوانین اساسی توسط نهادی وضع می‌گردد که شرایط بسیار خاصی در تشکیل و وضع الزام دارد، امکان تجدیدنظر در الزامات وضع شده این مرجع نیز سیر طولانی و سختی را طی می‌کند. سرانجام حالت موقت بودن و خصوصیتی که صاحب‌نظران آن را، امکان احتضار یا اختلال نظام در صورت عدم مراجعه به احکام ثانویه نام نهاده‌اند، همان مشکلات و موانع را در مقابل قوانین اضطراری فراهم می‌سازد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۲۸). از همین جا نظرها متوجه «قوانین عادی»<sup>۱</sup> می‌شود و اگر وضعیت‌های بسیار مهم اقتصادی، سیاسی و ... است که رجوع به همه‌پرسی را میسر می‌سازد؛ وضع الزام در وضعیت-های عادی بر عهده‌ی قوانین عادی قرار می‌گیرد و اگر در حالت عروض «عناوین ثانویه» است که امکان وضع الزام تحت عنوان احکام ثانویه فراهم می‌شود. وضع الزام براساس احکام اولیه، بر عهده‌ی قوانین عادی است. همچنین اگر تشریفات رجوع به همه‌پرسی و قوانین اضطراری به علت اهمیت محتوایی مصوبات به نصاب خاص و آیین پیچیده‌ای نیاز دارد، در قوانین عادی این تشریفات از سهولت برخوردار است.

#### ۳-۱. فرانسه

به نظر می‌رسد قانون اساسی جمهوری پنجم در اصل ۳۴ با اختصاص و انحصار صلاحیت تقنینی مجلس به تصویب قوانین بنیادی که شامل قواعد گروه اول (قواعد رفتار دوست) و قواعد تضمینی اجرای آنها و بعضاً موارد مهم سازمان‌دهی تشکیلات حکومت، می‌شود، سعی در پرهیز از اختلاط و اختلاف در مفهوم قانون نموده است<sup>۲</sup> و از طرف دیگر موضوعاتی را که در حیطه قانون (به همان قواعد رفتار درست از قبل موجود) نمی‌باشد تحت عنوان مقررات (تصویب‌نامه)، تصویب و وضع آنها را به قوه‌ی مجریه واگذار نموده است<sup>۳</sup>. و تلاش گردیده تا ظاهر تفکیک قوا و صلاحیت پارلمان در وضع قواعد کلی حفظ و حراست گردد (دارابی، ۱۳۸۱: ۸۹). به نظر

<sup>۱</sup>Normal rules.

<sup>۲</sup> اصل ۳۴ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه.

<sup>۳</sup> اصل ۳۷ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه.



می‌رسد که غرض قانون‌گذار فرانسه در جمهوری پنجم علاوه بر کاهش اقتدارات سیاسی تقنینی‌پارلمان، که تا قبل از جمهوری پنجم عامل اصلی بی‌ثباتی و تعویض مداوم قوه‌ی مجریه به شمار می‌رفت، اعطای ثبات در نحوه اداره امور کشور و نیز تسهیل‌کننده کار قوه مجریه در اداره کردن امور و اعمال حاکمیت مردم بوده باشد.

## ۲-۳. ایران

نیازهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه آنچنان وسیع و گسترده و تابع شرایط گوناگون زمان و مکان است که اصولاً نمی‌توان آن را از پیش به طور دقیق و مشخص تعیین نمود. فلذا، وضع قوانین، حسب نیاز، موکول به تشخیص مقام صلاحیت‌دار جامعه است (صبحی، ۱۳۶۸: ۱۹). مجلس شورای اسلامی، با توجه به اینکه از سوی مردم مأموریت دارد، مقام صالح برای شناختنی‌های جامعه و تصویب قانون می‌باشد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۳۳). با توجه به اصول قانون اساسی، مجلس در ایران از صلاحیت عام تقنینی برخوردار است و در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.<sup>۱</sup> حدود مقرر مذکور نیز به اصل چهارم قانون اساسی (لزوم وضع کلیه قوانین و مقررات بر موازین اسلام)<sup>۲</sup> واصل هفتاد و دوم قانون اساسی (منع مجلس از تصویب و وضع قوانین مغایر با اصول و احکام مذهب رسمی و قانون اساسی)<sup>۳</sup> اشاره دارد که تشخیص و نظارت منظور قانون‌گذار قانون اساسی، طبق اصل نود و ششم به عهده شورای نگهبان واگذار گردیده است (فلاح‌زاده و دیگران، ۱۳۹۷: ۶۱۱). براساس تفکیک نسبی قوا در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و همچنین بنا به ضروریات و عینیات واقعیت-های حقوقی سیاسی، به طور استثنایی، تفویض اختیار تقنینی در بعضی موارد (وضع قوانین آزمایشی و تصویب اساسنامه سازمان‌های دولتی) به مراجع خاصی (کمیسیون‌های داخلی مجلس و هیات دولت) پذیرفته شده است. مجلس نمی‌تواند اختیار قانون‌گذاری را به شخص یا هیاتی واگذار کند؛ ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم قانون اساسی به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد.<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

<sup>۲</sup> اصل چهارم قانون اساسی: کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلام باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده‌ی فقهای شورای نگهبان است.

<sup>۳</sup> اصل هفتاد و سوم قانون اساسی: مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیب که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.

<sup>۴</sup> اصل ۸۵ قانون اساسی ایران.

## بررسی محدوده‌ی قانون‌گذاری در حقوق ایران و فرانسه

### ۱. محدودیت صلاحیت مجلس در ایران

«علی‌رغم صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی در امر قانون‌گذاری، به لحاظ حاکمیت قانون و اصل استقلال قوا و تقسیم وظایف و توزیع اختیارات، مجلس مانند سایر قوا با محدودیت‌هایی مواجه است که ریشه در عوامل مختلفی دارد. غالباً این محدودیت‌ها یا ناشی از محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون و در تنظیم مناسباتش با سایر قواست و یا طبق اصل برتری قانون اساسی و ضرورت انطباق قوانین فرودست با قوانین فرادست و یا به خاطر محدودیت ساختاری آن و گاهی نیز به خاطر صلاحیت اختصاصی مراجع دیگر برای وضع قانون در موارد خاص است» (رمضانی، ۱۳۹۷: ۱). اینک به شرح مختصر و تبیین این محدودیت‌ها پرداخته می‌شود.

#### ۱-۱. اصل محدودیت ذاتی اختیارات مجلس در وضع قانون

مجلس هر کشور، بخشی از نهادهای حکومتی است و به همین دلیل اولاً: اختیارات و حوزه صلاحیت‌ها بر اساس ایدئولوژی حاکم بر آن کشور تعیین می‌شود و ثانیاً: به مقتضای ولایی بودن نظام جمهوری اسلامی، مجلس در حوزه‌ی صلاحیت‌ها و عملکردهای خود، تحت نظارت ولایت فقیه عمل می‌کند. این دو باعث محدودیت ذاتی حوزه‌ی صلاحیت‌ها و اختیارات مجلس شورای اسلامی می‌گردد (طحان‌نظیف و دیگران، ۱۳۹۱: ۵۵). طبق اصل اول قانون اساسی، حکومت ایران، جمهوری اسلامی و بر اساس اعتقاد دیرینه‌ی ملت ایران به حکومت حق و عدل قرآن است و طبق اصل دوم، جمهوری اسلامی، نظامی است بر پایه‌ی ایمان به خداییکتا و اختصاص حاکمیت و تشریح به او و لزوم تسلیم در برابر امر او و وحی الهی و نقش بنیادی آن در بیان قوانین و .... از این رو، اولین محدودیت برای مجلس شورا در تقنین، محدودیت ذاتی برخاسته از ماهیت نظام سیاسی جمهوری اسلامی و ساختار کلی نظام است (منصور، ۱۳۹۰: ۱۰). به همین دلیل در اصل چهارم مقرر شده است:

«کلیه‌ی قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». و در اصل ۷۲ به این محدودیت مجلس شورا، تصریح شده است: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی، مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است».

با همین منطقی، در اصل ۶۷ قانون اساسی مقرر شده است که نمایندگان باید در نخستین جلسه مجلس در برابر قرآن مجید، به خدای قادر متعال، سوگند یاد کنند و با تکیه بر شرف انسانی خویش، تعهد کنند که پاسدار حریم اسلام و نگاهبان دستاوردهای انقلاب اسلامی ملت ایران و مبانی جمهوری اسلامی باشند. به لحاظ ساختار کلی نظام نیز، مجلس شورا همانند سایر قوا تحت

نظارت ولی فقیه، عمل می‌کند و با توجه به مطلقه بودن ولایت فقیه و استصوابی بودن نظارت، بالطبع مجلس در همه شئون اقدامات خود از جمله قانون‌گذاری باید فرامین و ملاحظاته‌رهبی را مراعات کند (نیکزاد، ۱۳۸۳: ۷۶). در اصل پنجم به ولایتی بودن نظام اسلامی تصریح می‌کند: «در زمان غیبت حضرت ولی عصر (عجل الله تعالی فرجه)، در جمهوری اسلامی ایران، ولایت امر و امامت امت بر عهده فقیه عادل و با تقوا، آگاه به زمان، شجاع، مدیر و مدبر است» و در اصل ۵۷، لزوم نظارت رهبری در همه شئون حکومت بیان شده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند». بنابراین، ولی فقیه به عنوان مقام حاکم بر کل امور کشور، نظارت و سلطه تشریحی، تنفیذی و قضایی دارد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۷ و ۸). علاوه بر آنکه خصیصه عمده تعدیل قوا در جمهوری اسلامی ایران، سیستم هدایت از بیرون است که به وسیله رهبر و ولی فقیه منتخب اکثریت قاطع مردم - از طریق خبرگان منتخب آنها در مجلس خبرگان رهبری - در مورد قوای سه‌گانه اعمال می‌گردد (بیارجمندی، ۱۳۸۴: ۱۵) که با توجه به اوصاف و شرایط رهبری؛ یعنی فقاقت، عدالت، تقوا و بینش سیاسی و اجتماعی، هم اسلامی بودن مصوبات تضمین می‌شود و هم دغدغه سوءاستفاده از قدرت منتفی می‌شود (عمید زنجانی، ۱۳۷۳: ۲۹۲-۲۹۱).

## ۲-۱. اصل برتری قانون اساسی

اهمیت ویژه قانون اساسی در میان سایر قوانین به دلیل ارتباطش با ساختار کلی حقوقی - سیاسی هر کشور است. احترام به قانون اساسی به معنای ضمانت ثبات و تداوم و استحکام چارچوب‌های دولت به کشور و رژیم سیاسی مستقر در هر جامعه است (منصور، ۱۳۹۰: ۲۷). از این رو، در کشورهایی که اداره امور بر پایه‌ی قانون اساسی استوار است؛ نظام حقوقی و مشروعیت کلیه نهادها و صحت اعمال آنها مبتنی بر قانون اساسی است و این اصول، قاعده‌ی بنیادی محسوب می‌گردند (قاسم‌زاده، ۱۳۹۰: ۳۱۵). قانون اساسی، صلاحیت ارگان‌ها و قدرت‌ها را مشخص می‌سازد و به همین علت، برتر از همه قدرت‌ها و نهادهاست. به گفته یکی از حقوق‌دانان فرانسوی، به محض اینکه هر یک از نهادهای مملکتی اقدامی بر خلاف قانون اساسی انجام دهند، خود به خود از قدرت، خلع می‌شوند (کاشانی، ۱۳۹۶: ۸۰).

## ۳-۱. اصل محدودیت ظاهری مجلس در وضع قانون

در اندیشه‌ی اسلامی با قطع نظر از مسأله سوءاستفاده از قدرت در تمرکز قدرت که با اعتبار شرایط عصمت یا عدالت در حد اعلا در رهبری، متفیفا بسیار بعید است و با اشتراط تقوا و عدالت، نظارت پیشینی برای مهار خودخواهی و سوء استفاده احتمالی منظور شده است، مسأله تخصصی‌بودن کارها و حجم انبوه آن مقتضی تقسیم قدرت و تسریع در انجام امور است (عمید زنجانی، ۱۳۷۳: ۴۷). از این رو، جمهوری اسلامی ایران به لحاظ ولایتی بودن نظام اسلامی، به نحوی تمرکز قدرت را در رأس هرم قدرت پذیرفته است، ولی به منظور اجتناب از استبداد و

خودکامگی، بر اساس آموزه‌های اسلامی با در نظر گرفتن شرایط و صلاحیت‌های ویژه برای رهبری، نظارت پیشینی برای مهار قدرت را لحاظ نموده است و از سوی دیگر با طرح نهادهای حقوقی و سیاسی؛ مانند امر به معروف و نهی از منکر و مجلس خبرگان رهبری، نظارت پسینی را نیز از نظر دور نداشته است.

به همین دلیل در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که منبعث از شریعت اسلامی است؛ به جای اصل تفکیک قوا از اصل استقلال قوا یاد شده است که البته همه‌ی قوا تحت نظارت عالی ولی فقیه عادل، با تقوا، شجاع، مدیر و مدبر اعمال حاکمیت می‌کنند. بنابراین، جمهوری اسلامی ایران نظام سیاسی ویژه‌ای است که در آن با وجود تمرکز قدرت در رأس نظام، توزیع قدرت نیز لحاظ شده است (حاجی‌پور، ۱۳۸۳: ۱۹۹). در اصل ۵۷، اداره‌ی کشور را به سه قوه‌ی مقننه، مجریه و قضائیه، محول نموده و استقلال هر یک از سه قوه را نسبت به یکدیگر تصریح کرده است: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه‌ی مقننه، قوه‌ی مجریه و قوه‌ی قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند، این قوا مستقل از یکدیگرند».

در این نظام در تنظیم مناسبات قوه‌ی مقننه با سایر قوا همانند نظام سیاسی، پاره‌ای از کشورهای اروپایی، پارلمان دارای صلاحیت عام در وضع قانون و نقش اساسی در نظارت بر اعمال قوه‌ی مجریه است (انصاری دزفولی، ۱۳۹۰: ۱۰۸). با وجود این، امروزه علمای حقوق اساسی در این زمینه، اتفاق نظر دارند که برای حفظ دموکراسی و حسن اجرای اصول قانون اساسی، نه دولت و نه پارلمان نباید به یک برتری و تفوق دراز مدت دست یابند و باید تعادل میان دو قوه‌ی مزبور به طور دائمی توسط افکار عمومی کنترل گردد (نورایی، ۱۳۹۲: ۶۱). بر همین اساس، از نظام پارلمانی به «حکومت افکار عمومی» تعبیر شده است. از جمله اصولی که می‌تواند به برقراری این تعادل کمک کند؛ برابری قوه‌ی مجریه و قوه مقننه است. قوه‌ی مجریه به صورت ابزار قوه مقننه نبوده و استقلال آن تضمین گردد. تحقق این هدف، منوط به آن است که قوه‌ی مجریه بتواند در امور اجرایی نقش مؤثری ایفا کند و مجلس با عدم ورود به مدیریت اجرایی کشور، استقلال قوه مجریه و قضائیه را رعایت کند و این قوا نیز شأن تقنینی و نظارتی مجلس را محترم شمارند.

#### ۴-۱. محدودیت‌های شکلی

این محدودیت‌ها به گونه‌های مختلفی در قانون اساسی آمده است که اهم موارد آن عبارتند از:

- ۱- اعتبار قانونی مجلس، منوط به وجود شورای نگهبان: مطابق اصل ۹۳ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی، بدون وجود شورای نگهبان، اعتبار قانونی ندارد، مگر در مورد تصویب اعتبارنامه‌ی نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوق‌دان اعضای شورای نگهبان (علی‌کردی، ۱۳۹۶: ۹۹).

- بنابراین، جز در دو مورد یادشده، وقتی اصل وجود مجلس و تشکیل جلسات آن بی اعتبار باشد، روشن است که بدون وجود شورای نگهبان، مصوبات مجلس، اعتبار قانونی ندارد.
- ۲- رسمیت یافتن جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دو سوم مجموع نمایندگان: طبق اصل ۶۵ قانون اساسی پس از برگزاری انتخابات، جلسات مجلس شورای اسلامی با حضور دو سوم مجموع نمایندگان رسمیت می یابد. این نصاب برای رسمیت یافتن جلسات، لازم است و بدون حضور این تعداد، مصوبات مجلس اعتبار قانونی ندارد.
- ۳- اعتبار جلسات غیرعلنی مجلس شورای اسلامی با حضور شورای نگهبان: طبق اصل ۶۹ قانون اساسی مصوبات جلسه غیرعلنی در صورتی معتبر است که با حضور شورای نگهبان به تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان برسد (هاشمی، ۱۳۸۹: ۱۷۵).
- ۴- نصاب خاص برای تصویب برخی قوانینیا تصمیمات قانونی: اینکه پس از رسمیت یافتن جلسات، برای تصویب موضوعات مطرح، چه میزان از رأی لازم است، بسته به موضوعات مختلف، متفاوت است. اصل ۵۹ قانون اساسی، در مورد درخواست قانون گذاری مستقیم با مراجعه به آراء عمومی، تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس را لازم می داند؛ اما این نصاب در مورد مصوبات غیرعلنی مجلس، طبق اصل ۶۹ قانون اساسی، سه چهارم مجموع نمایندگان است (کاتوریان، ۱۳۷۷: ۱۹). به عنوان یک اصل کلی، طبق اصل ۶۵: «تصویب طرح ها و لوایح طبق آیین نامه مصوب داخلی انجامی گیرد؛ مگر در مواردی که در قانون اساسی نصاب خاصی تعیین شده باشد»؛ چنانکه در اصل ۶۸ قانون اساسی آمده است: «در زمان جنگ و اشغال نظامی کشور به پیشنهاد رئیس جمهور و تصویب سه چهارم مجموع نمایندگان و تأیید شورای نگهبان از انتخابات نقاط اشغال شده با تمامی مملکت برای مدت معینی متوقف می شود.
- ۵- نحوه ی ارائه طرح و لایحه قانونی: طبق اصل ۷۴ «لوايح قانونی، پس از تصویب هیأت وزیران به مجلس تقدیم می شود و طرح های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی، قابل طرح است».

### محدودیت صلاحیت پارلمان در حقوق فرانسه

#### ۱. شورای قانون اساسی فرانسه

به طور کلی اصول ۵۶ تا ۶۳ قانون اساسی ۱۹۵۸ به شورای قانون اساسی اختصاص یافته اند. از آنجاییکه وظیفه ی تفسیر رسمی قانون اساسی از جمله تغییر حدود اختیارات شورای قانون اساسی عملاً بر عهده ی شورا بوده، لذا رویه و تصمیمات شورا در زمینه ی قانون گذاری قابل توجه است (دارابی، ۱۳۸۱: ۷۴). از این رو یکی از مهم ترین محدودیت های پارلمان فرانسه را می توان ناشی از اعمال نظرات شورای قانون اساسی دانست. مطابق پاراگراف دوم اصل «۶۱» قانون اساسی «مصوبات عادی پارلمان قبل از انتشار ممکن است توسط رئیس جمهور، نخست وزیر، رئیس مجلس ملی، رئیس سنا، ۶۰ نماینده یا سناتور به منظور صدور حکم در مورد مطابقت یا عدم مطابقت آنان با قانون اساسی به شورای قانون اساسی ارجاع داده شوند». مکانیسم مزبور صرفاً در

ارتباط با مطابقت قوانین عادی مصوب مجلس با قانون اساسی است (مهدی‌زاده و تورانی، ۱۳۹۷: ۸۴).

## ۲. قوه‌ی قضائیه

با توجه به اینکه شورای قانون اساسی ارگان خاص نظارت به شمار می‌رود؛ اما قوه‌ی قضائیه صرفاً در دو مورد از نقش نظارت برخوردار است:

۱- در مورد نظارت بر قوانین؛ از نظر مطابقت با معاهدات.

اگر چه قانون اساسی معاهدات را بر قوانین برتر دانسته، اما اختیار نظارت بر قوانین از نظر مطابقت با معاهدات را برعهده‌ی شورا ندانسته و عملاً این نظارت از طریق قضاوت و دادگاه-هایقضایی و اداری انجام می‌گیرد (روشن‌روان: ۱۳۹۷: ۵۱۲).

۲- در مورد نظارت بر قوانین عادی و معاهدات که الزامی برای مطابقت آنها با قانون اساسی نبوده و شورا هیچ‌گونه نظارتی بر آن ندارد؛ (در این صورت قاضی می‌تواند در این مورد تصمیم‌گیری با توجه به اینکه رأی قضاوت موردی است و قانون را باطل نمی‌کند).  
از این رو باید توجه به معاهدات را نیز از جمله محدودیت‌های پارلمان فرانسه در نظر گرفت که چنین محدودیتی را قوه‌ی قضائیه این کشور بر پارلمان اعمال می‌نماید.

## ۳. محدودیت‌های شکلی

مهم‌ترین وظیفه‌ی قوه‌ی مقننه همان‌گونه که از نام آن پیدا است؛ وضع قوانین است. این اهمیت موضوع سبب شده است تا بخش اعظم آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس و نیز مباحث حقوق پارلمانی فرانسه به تنظیم مراحل و رویه‌ی قانون‌گذاری اختصاص یابد (محمدپناه، ۱۳۸۹: ۲۸). دو مجلس ملی و سنا با تنظیم رویه قانون‌گذاری خود می‌کوشند تا به اهدافی همچون رعایت اصول دموکراسی در وضع قوانین، وضع سریع آنها و اجتناب از هرگونه اتلاف وقتی دست یابند. از این رو هر یک از این رویه‌ها، اگرچه با هدف ایجاد نظم و سرعت به وجود آمده باشند؛ موجب به وجود آمدن محدودیت‌هایی در فرآیند قانون‌گذاری خواهند شد.

## ۴. معیارهای شورای قانون اساسی فرانسه برای قانون خوب

بر خلاف سیستم حقوقی آمریکا، در بیشتر کشورهایی که در آنها سیستم حقوق نوشته حاکم است؛ دادگاه قانون اساسی به شکل مستقل فعالیت می‌کند. در این میان، شورای قانون اساسی فرانسه با ابتکاری، اختیار خود را در خصوص بازرسی قوانین از دید «کیفی»، افزایش داده است. در واقع با اینکه ویژگی‌های «قانون خوب» و اصول و قواعد حاکم بر آن در قانون اساسی این کشور نیامده، اما شورا با افزایش اختیار و با استناد به روح قانون اساسی، قوانین را از این دیدگاه بررسی و به دلیل نقص در کیفیت، ابطال می‌کند (امینی‌باغبادرانی، ۱۳۹۰: ۸۸).

بر اساس قانون اساسی فرانسه، بررسی قوانین ارگانیک به عنوان دسته‌ای از قوانین در نظام حقوقی فرانسه که بعد از اصول قانون اساسی دارای بالاترین رتبه در طبقه‌بندی ارزشی قواعد

حقوقی هستند؛ از دید عدم مغایرت آنها با قانون اساسی، به عهده‌ی شورای قانون اساسی است (ویژه، ۱۳۸۵(ب): ۱۵۹). اینشورا، در بررسی و نظارت بر این قوانین، و با استفاده از تعبیر «الزامات برخاسته از قانون اساسی»، قوانین یاد شده را «از لحاظ کیفیتی» هم مورد بررسی قرار می‌دهد و چنانچه آنها را «مبهم» یا «غیر قابل فهم» تشخیص دهد، ابطال می‌کند (ویژه، ۱۳۸۵(ب): ۱۶۱).

### نتیجه‌گیری

اساسی‌ترین بحث در ماهیت قانون، تحلیل و یافتن پاسخ این نکته است که آیا قوانین و قواعد حقوقی از سنخ مفاهیم ناظر بر واقعیت‌های عینی اند یا قواعد، مانند مفاهیم ماهوی جنبه حکایت از آنها را برعهده دارند یا اصولاً در ورای قوانین مزبور، واقعیتی وجود ندارد و هستی آنها صرف جعل و اعتبار است؟ آیا صرف نظر از جعل و اعتبار قانون‌گذار، در خارج، واقعیت‌های عینی وجود دارند که قانون‌گذار در مقام جعل و اعتبار، مجعولات و معتبرات خود را بر آنها منطبق کند؟ آیا می‌توان گفت مفاهیم تابع وضع و قراردادند و از جمله اعتباراتی به شمار می‌روند که هیچ‌گونه واقعیت نفس‌الامر و پایگاه عقلانی ندارند و قوام آنها به قرارداد است؟ اندیشه-ی حکمرانی خوب که در اندیشه‌ها و آموزه‌های حقوقی و سیاسی‌درا یقدها متی معادل قدمت جامعه-

سیاسی است، توسط اندیشمندان مورد مطالعه و تحلیل بوده و منشأ خلق نظر یا تگوناگونی گردیده‌هاست.

دیدگاه‌ها بنظر یوروپ و دیگردها می‌مختلف نسبت به تأثیر مؤلفه-

های پنج‌گانه ساختار بر عملکرد قانون‌گذار بی‌اتوجهی چهارچوب نظر بقانون‌گذار یو حکومت خوب یافته-

آلتوسط آمار تیاس نمی‌باشد؛ که با توجه به اهمیت قانون‌گذار یو بدرد صد دیافتن پایه-

های حکومت خوب چهارچوب سازیدر این زمینه بوده‌هاست.

اگر چه به لحاظ تاریخی می‌توان جهات گوناگونی را مدنظر قرار داده و بحث قانون و قانون‌گذاری در ایران را پی گرفت، لیکن در مبحث تاریخی، می‌توان قانون‌گذاری در ایران را در سه دوره‌ی «پیش از مشروطه»، «دوران مشروطیت» و «دوران پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷» مورد بررسی قرار داد که در پژوهش حاضر مورد توجه واقع شده است. در نظام جمهوری اسلامی ایران، به منظور تعدیل و توزیع متناسب قدرت و تأسیس ضمانت‌های قوی برای جلوگیری از تعدی و تجاوز به حقوق مردم علاوه بر نظارت سیاسی که از سوی قوه‌ی مقننه اعمال می‌شود؛ وحدت مرجع قانون‌گذاری نیز اهمیت دارد. قانون‌گذاری واحد در مجلس از یک طرف با اصل تفکیک قوا منافات دارد و از طرف دیگر با آن همخوانی. لذا ارتباط تفکیک قوا و وحدت مرجع قانون‌گذاری ما را بهتر در فهماندن این موضوع یاری می‌دهد. به نظر می‌رسد نهادهای دارای حق قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران بیش از یک نهاد بوده لیکن وظیفه ذاتی و اصلی و اولیه قانون‌گذاری در اکثر موضوعات، بر عهده‌ی مجلس شورای اسلامی است. در کنار این قوه که متشکل از نمایندگان منتخب مردم است، برخی نهادهای دیگر هم برای رفع برخی نیازها از اختیار قانونی قاعده‌گذاری برخوردار شده‌اند که از جمله‌ی آنها می‌توان به مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و مقام رهبری اشاره کرد. یکی از نشانه‌ها و علائم عدم وحدت مرجع

قانون‌گذاری در مجلس شورای اسلامی، نقش سیاست‌گذاری‌ها در تعیین ملاک‌های قانون‌گذاری است. به عبارت دیگر سیاست‌گذاری جای قانون‌گذاری را خواهد گرفت و این از عمده مسائلی است که سبب توسعه نیافتگی حکومت می‌گردد.

پرواضح است که، تصویب قوانین در هر یک از نظام‌های حقوقی معاصر، مستلزم رعایت آئین شکلی خاص می‌باشد. در واقع، پس از نیازسنجی در خصوص ضرورت وجود قوانین (که می‌بایست بر یک وضعیت اجتماعی، سیاسی، اقتصادی یا فرهنگی خاص حاکم شوند)، فرآیند قانون‌گذاری که مستلزم رعایت نوعی تشریفات خاص است، آغاز می‌گردد. مسیری که پایان آن مترادف با ظهور قانون در عرصه‌ی حقوقی یک کشور است. در این میان، آنچه بلافاصله پس از شنیدن واژگانی چون قانون و قانون‌گذاری به ذهن هر خواننده‌ای متبادر می‌شود، نام مجالس ملی و پارلمان‌های قانون‌گذاری است. گویا این دو (قانون و مجلس) پیوندی جدائی‌ناپذیر خورده‌اند و کار ویژه هر یک از مجالس ملی در ذهن همگان چیزی جز قانون‌گذاری نیست. اگر چه مجالس علاوه بر قانون‌گذاری، وظایف دیگری نیز بر عهده دارند. اختیارات دیگری چون نظارت بر عملکرد قوای مجریه و قضاییه که بسیار مهم نیز می‌نماید، از جمله وظایف دیگر مراجع قانون‌گذار است و نباید در خصوص کارکرد مجالس تنها به قانون‌گذاری بسنده کرد. به هر روی، عمده وظایف فعالیت مجالس قانون‌گذاری همان‌طور که از نام آن پیداست، وضع قانون است. با عنایت به اهمیت این موضوع، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در فصل ششم به تشریح ارکان قوه‌ی مقننه و اختیارات و صلاحیت‌های این قوه (به ویژه مجلس شورای اسلامی) پرداخته است. مرجع اصلی قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران مجلس می‌باشد؛ اما حق قانون‌گذاری مجلس منافاتی با محدودیت قانون‌گذاری برای این مرجع ندارد. به عبارت دیگر، قانون اساسی که خود مبین اختیارات و صلاحیت‌های مجلس است، در مواردی محدودیت‌هایی برای این مجلس وضع کرده است. در حقوق اساسی فرانسه نیز، پارلمان عمده‌ترین نهاد تقنینی به شمار می‌رود. مطابق بیست و چهارم قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه، پارلمان از مجلس ملی و مجلس سنا تشکیل می‌شود. بر خلاف نظام قانون‌گذاری در ایران که تک مجلسی است، نظام قانون‌گذاری در فرانسه دو مجلسی است. در مقایسه‌ی نظام حقوقی فرانسه با نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مسلم است که در هر دو نظام ضرورت وجود ساز و کاری برای کنترل مصوبات مجلس و عدم مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی درک شده و بر وجود نهادی که متکفل چنین امری خطیری باشد همت گماشته‌اند. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی فرانسه، نظارت بر نهاد قانون‌گذاری و قوه‌ی مقننه را در اصول متفاوتی تشریح کرده است. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهاد «شورای نگهبان» و در قانون اساسی فرانسه نهاد «شورای قانون اساسی» تعبیه گردیده است. از این‌رو، شناخت ساختار پیچیده‌ی دولت مدرن در عصر حاضر، نیازمند شناخت نظام حقوقی یک دولت و به تبع آن، شناخت مفهوم، دامنه‌ی قانون و نیز فرآیند قانون‌گذاری در چنین نظامی است.

از آنجا که قوه مجریه و رئیس جمهور در فرانسه قدرت اصلی جمهوری فرانسه محسوب می‌شود و نقش قوه مقننه در مقابل دولت کمتر است، نظارت بر مصوبات دولت و وظیفه کنترل



دولت به این صورت که در ایران وجود دارد پیش بینی نشده است. اختیارات ویژه ای که رئیس مجلس ملی فرانسه در اختیار دارد را می‌توان در زمینه انحلال مجلس ملی همچنین در زمینه اعمال اصل ۱۶ قانون اساسی که در شرایط اضطراری اختیارات فوق العاده ای به رئیس جمهور می‌دهد؛ همچنین هنگامی که نخست وزیر تصمیم می‌گیرد تعداد روزهایی که مجلس جلسه دارد از ۱۲۰ روز معمول در هر نشست، فراتر در نظر بگیرد؛ در همه این موارد رئیس مجلس مسئولیت مشورت با رئیس جمهور را به عهده دارد. رئیس مجلس ملی با حفظ سمت همراه با رئیس جمهور و رئیس سنا بعنوان یکی از اعضای شورای بازرنگری قانون اساسی است. که وظیفه تطبیق قوانین با قانون اساسی را بر عهده دارد. که تقریباً وظیفه ای همانند شورای نگهبان را بر عهده دارد.

یکی از مهم‌ترین جنبه‌هایی که می‌تواند به مشروعیت دموکراتیک تصمیمات دولت‌ها منجر شود؛ تصمیم‌گیری بر اساس الگوهای جهانی شده است. مهم‌ترین وجه از این تصمیم‌گیری آن است که تصمیم‌ها مطابق با برخی از قاعده‌ها اتخاذ شوند. بنابراین باید یک رویه‌ی مناسب برای قاعده‌سازی در مسیر جهانی شدن پیش گرفته شود. حکومت‌ها در مقابل با فرآیند قاعده‌سازی می‌توانند ایفاکننده‌ی دو نقش ایجادکننده‌ی قاعده و اجراکننده‌ی قاعده باشند. در حکومت‌هایی که به لحاظ سیاسی توسعه یافته و به صورت دموکراتیک به اداره‌ی کشور می‌پردازند؛ نقش ایجادکنندگی قواعد توسط قوه‌ی مقننه‌ی آن حکومت ایفا شده و نقش اجرای قواعد مذکور توسط قوه‌ی مجریه ایفا می‌شود. قوه‌ی قضاییه نیز در هر دو فرآیند مذکور دخالت دارد. در کنار دولت‌ها، جوامع مدنی نیز می‌توانند به قاعده‌سازی حقوقی و بین‌المللی شدن حقوق اساسی اقدام ورزند. سابقه‌ی چنین اقداماتی به اوایل دهه‌ی نود قرن بیستم میلادی برمی‌گردد که دولت‌ها توسط روندهای دموکراسی‌سازی ملزم شدند تا شهروندان را در تصمیم‌گیری‌ها دخالت دهند. تا پیش از این در زمینه‌ی مشارکت دموکراتیک، صرفاً به انتخابات بسنده می‌شد؛ اما حال مشارکت دموکراتیک شامل مشارکت و حضور اقلیت‌ها و گروه‌های آسیب‌پذیر نیز می‌شود.

## منابع

## الف) فارسی

## - کتاب‌ها

- ۱- اسدی نژاد جمالی، محمد و گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۹۴)، مجلس دوم قانون‌گذاری: فلسفه تأسیس، پیشینه و صلاحیت‌های مجلس سنا، چاپ اول، تهران: آلاقلم.
- ۲- پولادی، کمال (۱۳۸۴)، *از دولت اقتدار تا دولت عقل در فلسفه سیاسی مدرن*، تهران: مرکز.
- ۳- جعفری ندوشن، علی اکبر (۱۳۸۳)، *تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا، فرانسه*، چاپ اول، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- ۴- حاجی‌پور، نصرت‌الله (۱۳۸۳)، *تطبیق قوانین با شرع در نظام قانون‌گذاری ایران*، تهران: مرکز نشر اسناد انقلاب اسلامی.
- ۵- دهخدا، علی اکبر (۱۳۷۳)، *لغت‌نامه‌ی دهخدا*، تهران: انتشارات چاپ و دانشگاه تهران.
- ۶- رنجبر، مجید (۱۳۹۶)، *تفکیک قوای سه‌گانه در رویه دیوان عدالت اداری*، چاپ اول، تهران: نشر حقوق پویا.
- ۷- صبحی، محمصانی (۱۳۶۸)، *فلسفه‌ی قانون‌گذاری در اسلام*، ترجمه‌ی اسماعیل گلستانی، تهران: معارف.
- ۸- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۵)، *تاریخ اندیشه‌های سیاسی در غرب*، تهران: قومس.
- ۹- طحان‌نظیف، هادی و دیگران (۱۳۹۱)، *تفکیک تقنین و اجراء: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*، چاپ اول، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- ۱۰- علی‌زاده، ولی (۱۳۹۱)، *تفکیک تقنین و اجراء: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*، چاپ اول، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.
- ۱۱- علی‌کردی، جواد (۱۳۹۶)، *بررسی تاثیر اصل حاکمیت قانون بر عملکرد قوه‌ی مقننه در نظام جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران: اندیشه‌ی عصر.
- ۱۲- امیدزنجانی، عباس‌علی (۱۳۸۷)، *کلیات حقوق اساسی*، چاپ سوم، تهران: مجد.
- ۱۳- امیدزنجانی، عباس‌علی (۱۳۷۳)، *فقه سیاسی*، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- ۱۴- فلاح‌زاده، علی محمد؛ هجتبی همتی، محمد جواهری‌طهرلنی، جواد فتحی‌بیجی مزروعی‌ایبانه، علی بهادری‌چهرمی، هادی طحان‌نظیف، ولی‌علیزاده، ابراهیم موسی‌زاده (۱۳۹۷)، *تفکیک تقنین و اجراء: تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه*، چاپ اول، تهران: نشر پژوهش‌کده‌ی شورای نگهبان.
- ۱۵- فلامکی، فرح‌انگیز (۱۳۸۰)، *کلیات حقوق اساسی*، چاپ اول، تهران: مرکز نشر و تحقیقات قلم آشنا.

- ۱۶- قاسم‌زاده، قاسم (۱۳۹۰)، *حقوق اساسی، تصحیح و تحشیه و پیشگفتار از علیاکبر گرجی ازندریانی، تهران: جنگل.*
- ۱۷- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۹۱)، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.*
- ۱۸- قاضی، ابوالفضل (۱۳۹۷)، *بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: نشر میزان.*
- ۱۹- قرمباغی، محسن و شاملو، حبیب‌الله (۱۳۸۶)، *تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن، مجموعه مقالات یکصدمین سال قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.*
- ۲۰- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، *فلسفه‌ی حقوق، جلد دوم: منابع حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار.*
- ۲۱- کاشانی، محمود (۱۳۹۶)، *اندیشه‌هایی در حقوق امروز، تهران: حقوق‌دان.*
- ۲۲- محمدپناه، بهنام (۱۳۸۹)، *تاریخ و ساختار نظام سیاسی فرانسه، چاپ اول، تهران: نشر سبزان.*
- ۲۳- منصور، جهانگیر (۱۳۹۰)، *نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره‌ی قانون اساسی، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.*
- ۲۴- ملک‌افضلی، مجتبی (۱۳۸۶)، *تنقیح قوانین، مجموعه مقالات یکصدمین همایش قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های اسلامی.*
- ۲۵- میرمحمدی، محمد (۱۳۹۷)، *هماهنگی و تنظیم روابط بین قوا (مفاهیم، چالش‌ها و راهکارها)، چاپ اول، تهران: نشر نگاه دانش.*
- ۲۶- نورایی، مهدی (۱۳۹۲)، *تعدد مراجع قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران، تهران: دفتر مطالعات قانون و قانون‌گذاری.*
- ۲۷- هاشمی، محمد (۱۳۸۹)، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان.*

#### - مقالات

- ۲۸- انصاری دزفولی، مرتضی (۱۳۹۰)، «نقش مجلس در دو نظام ریاستی و پارلمانی»، *مجله‌ی اطلاعات سیاسی، شماره‌ی ۲۸۵.*
- ۲۹- بیارجمندی، حسین (۱۳۸۴)، «ولایت فقیه و پیش‌نویس قانون اساسی»، *فصلنامه‌ی تخصصی علوم سیاسی، شماره‌ی ۳۱.*
- ۳۰- رضائی، قاسم (۱۳۹۷)، «آسیب‌شناسی فصل ششم قانون اساسی قوه‌ی مقننه»، *نشریه‌ی پژوهش ملل، شماره‌ی ۳۵.*
- ۳۱- فرشتیان، حسن (۱۳۸۲)، «نگاهی به «شورای قانون اساسی» فرانسه و «شورای نگهبان» ایران»، *مجله‌ی حکومت اسلامی، شماره‌ی ۳۰.*
- ۳۲- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و بهادری جهرمی، محمد (۱۳۸۸)، «تفکیک قلمرو قانون از قلمرو آیین‌نامه در نظام حقوقی ایران»، *نشریه‌ی حقوق، سال ششم، شماره‌ی ۱۲۰.*

- ۳۳- لک‌زایی، شریف (۱۳۸۳)، «مفهوم تفکیک قوا در ایران»، *مجله‌ی علوم سیاسی*، شماره‌ی ۲۷.
- ۳۴- مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۰)، «تأملی بر مرزهای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری: مطالعه‌ی موردی: مفاد قانون برنامه‌ی پنجم توسعه در حوزه‌ی فرهنگی»، *نشر مجلس و پژوهش*، سال ۱۸، شماره‌ی ۶۷.
- ۳۵- نیکزاد، عباس (۱۳۸۳)، «قوه‌ی مقننه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله‌ی رواق اندیشه*، شماره‌ی ۳۲.

#### - پایان‌نامه و رساله

- ۳۶- امینی‌باغبادرانی، مسعود (۱۳۹۰)، «مطالعه‌ی تطبیقی تفویض اختیار قانون‌گذاری در نظام‌های حقوقی جمهوری اسلامی ایران و فرانسه»، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد، دانشگاه شیراز.
- ۳۷- دارابی، غلام‌حسین (۱۳۸۱)، «صلاحیت عام قانون‌گذاری در حقوق ایران و فرانسه»، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد رشته‌ی حقوق عمومی، دانشگاه شیراز، دانشکده‌ی حقوق.

#### (ب) انگلیسی

##### - Article

- 38- Cook j. d. "Legislative guide to separation of powers", Legislative Service bureau, December 2002, *available online at:* <http://www.legis.state.ia.us>.
- 39- Leturcq, Shirley (2005). Standards et Droits Fondamentaux devant le Conseil Constitutionnel Français et la Cour Européenne des Droits de l'Homme, *Paris, L.G. D. J.*