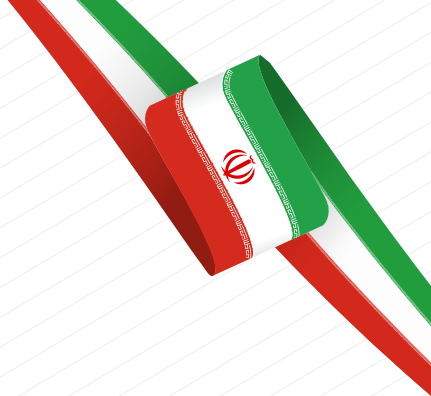




مؤسسه مطالعات پژوهش های بازرگانی

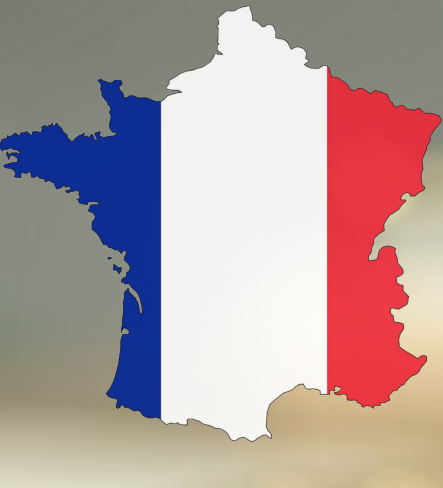


فرایند قانونگذاری در کشورهای منتخب

شهریور ماه ۱۴۰۱

آنچه خواهید خواند:

- انواع نظام های قانون گذاری در جهان (نظام ریاستی، نظام پارلمانی، نظام نیمه پارلمانی - نیمه ریاستی).
- تجربه نظام هایی قانون گذاری در فرانسه.
- تجربه نظام هایی قانون گذاری در آمریکا.
- تجربه نظام هایی قانون گذاری در مالزی.
- جمع بندی و پیشنهادات.



چکیده

مجالس قانونگذاری بنا بر اصل کلاسیک تفکیک قوا، وظیفه تقنینی و سیاستگذاری را بر عهده دارند و این مهم در قوانین اساسی کشورها به اشکال گوناگون مورد توجه قرار گرفته است. با اینحال، نوع تفکیک قوا در کشورهای مختلف برواگذاری اختیارات پارلمانی و قانونگذاری به نهادهای موازی اجرایی (قوه مجریه) و یا نهادهای مدنی، تأثیرگذار بوده است. تلاش‌های دولت‌ها در گسترش اختیارات قانونگذاری خود همواره به مسئله‌ای میان قوه مجریه و مقننه در کشورهای مختلف بوده است. صرف نظر از چالش‌های تفویض اختیار قانونگذاری به نهادهای موازی، از جمله این‌که می‌تواند به تورم قوانین و مقررات و نقض قانون اساسی بیانجامد، مزایای این تفویض اختیار نیز بگونه‌ای است که تن دادن به آن را برای علمای حقوق اساسی ناگزیر ساخته است. از جمله این مزایا می‌توان به؛ صلاحیت فنی قوه مجریه به دلیل درگیری اجرایی در امور، کم‌اهمیت بودن برخی مقررات دولتی و دون شأن بودن مجلس برای ورود در این امور، در اختیار گذاشتن ابزارهای حقوقی لازم در اختیار قوه مجریه برای تحقق بخشیدن به حجم عظیم وظایف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، نظامی و...، امکان اجرای آزمایشی قوانین بوسیله آیین‌نامه مصوب دولت و موارد دیگر اشاره کرد. با اینحال باید توجه داشت که هرگونه کارکرد شبه قانونگذاری باید تحت نظارت کامل و مؤثر مجالس قانونگذاری قرار داشته باشد، چرا که لازمه فرایند دموکراتیک پاسخگویی کلیه مقامات و نهادها به نمایندگان منتخب مردم است.



مقدمه

«قانون» که برگرفته از عبارت لاتین (Canon) است، در ابتدا عبارت بود از مقررات موضوعه که توسط مقامات کلیسا وضع می‌شد و کلمه «قانون» معرب کلمه مزبور است. در لغت عرب «قانون» به معنای اندازه و مقیاس اشیاء است و به معنی قضیه کلیه که یک رشته جزئیات را بیان می‌کند. قانون در اصطلاح حقوق اساسی به معنی دستور کلی (و گاهی جزئی) است که بوسیله مجالس قانونگذاری تصویب و سپس به توشیح مرجع صلاحیتدار می‌رسد. در معنی اعم شامل مجموعه قواعد حقوقی است که بوسیله قانونگذار مقرر می‌شود. «قانونگذاری» در لغت به معنای وضع کردن قانون است و «قانونگذار» مقامی است که به مناسبت قدرت مخصوصی که دارد، وضع قانون نموده و آن را کم‌وبیش به معرض اجرا می‌گذارد و از قدرت مزبور ضمانت اجرای قانون را فراهم می‌کند.^۱

قانون دو وجه دارد: صورت قانون ۲ و محتوای قانون ۳. وظیفه پرداختن به صورت قانون را به طور عمده حقوقدانان بر عهده دارند. اما تعیین محتوای قانون به صورت تخصصی توسط کارشناسان مربوط انجام می‌شود. براین اساس، قانونگذاری را به دو بخش سیاستگذاری ۴ - ناظر بر محتوای قانون - و تهیه پیش نویس قوانین ۵ - درباره شکل قانون - تقسیم کرده‌اند. در سیاستگذاری، درباره اصولی تصمیم‌گیری می‌شود که قرار است در قانون لحاظ شوند. اما تهیه‌ی پیش نویس قوانین در واقع ترجمه نیات سیاستگذاران به زبان قانون است. در کشورهایی که از سنت آمریکایی-انگلیسی تبعیت می‌کنند، بخش تهیه پیش نویس کاملاً از بخش سیاستگذاری تفکیک شده است. ابتدا سیاستگذاران بر اساس روش‌های متعارف درباره محتوای قانون تصمیم‌گیری می‌کنند. سپس ماحصل کار آنها در اختیار حقوقدانان قرار می‌گیرد تا این تصمیمات را به متون قانونی تبدیل کنند. در تمام این مراحل مشاوره و تبادل نظر بین این دو گروه انجام می‌شود. در کشورهایی که از سنت اروپای قاره‌ای تبعیت می‌کنند، دست‌اندرکاران تهیه متون اولیه قانون، کارشناسانی هستند که علاوه بر داشتن تخصص در زمینه‌های خاص، تحصیلات حقوقی نیز دارند. بنابراین در این کشورها تفکیکی میان سیاستگذاران و تهیه‌کنندگان پیش نویس قوانین دیده نمی‌شود. علاوه بر این دو سنت، در برخی از کشورها بدون توجه به تحولات رخ داده در فرایند قانونگذاری کار تهیه متون اولیه توسط حقوقدانانی انجام می‌شود که اغلب تخصص مرتبط با محتوای قانون را ندارند و اصول سیاستگذاری در قانون را نیز رعایت

۱. جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ ترمینولوژی حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، چ پنجم، زمستان ۱۳۷۰، صص ۵۱۷ و ۵۲۴

2. Formal legistics
3. Material legistics
4. Policy making
5. Law drafting



نمی‌کنند. قوانینی که توسط این افراد تدوین می‌شود معمولاً بر اساس تجربیات و دانش شخصی آنهاست که در عمل هم با واقعیت ارتباط زیادی پیدا نمی‌کند.^۱

قانونگذاری در جوامع بشری قدمتی طولانی با عقبه‌های فلسفی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی دارد که پرداختن به آن در این مقال نمی‌گنجد. با پیدایش اصول تفکیک قوا در نظام سیاسی کشورها، امر قانونگذاری عمدتاً بر عهده پارلمان یا مجالس قانونگذاری گذاشته شد. «تشکیل پارلمان محصول فرایند طولانی آزادی خواهی و قدرت‌یابی جامعه و مردم است. اگرچه امروزه این نهاد را نماد مردمی بودن دموکراسی غیرمستقیم می‌دانند، اما در گذشته دور، بیشتر یک نهاد مشورتی مرکب از اشراف، نجبا و شاهزادگان بود. به تدریج و با رشد اندیشه دموکراسی و قراردادی دانستن حکومت، نهاد پارلمان به عنوان نماینده و نماد حاکمیت مردم در برخی نظام‌ها به محور رژیم و در برخی دیگر به نهاد قانونگذاری و در مقابل مجریه قدرتمند، به نهادی موقر و مستقل تبدیل شد. مجالس قانونگذاری در غرب به عنوان نماینده جامعه و از درون شوراهای سلطنتی سر برآوردند. به تدریج قانونگذاری و نظارت بر قوه مجریه نیز در حیطه اختیارات و صلاحیت‌های آنها درآمد. افزون بر اینها، اکنون مجالس قانونگذاری در فرایند سیاستگذاری کشورها نیز مداخله می‌کنند. دامنه این دخالت متفاوت و از تعیین‌کنندگی ماهوی تا اثرگذاری صوری در نوسان است. به عبارت دیگر در برخی از کشورها نقش مجالس قانونگذاری در فرایند سیاستگذاری اندک، مشورتی و محدود و در بعضی دیگر زیاد، تعیین‌کننده و قاطع است.»^۲ در سیاست دموکراتیک مدرن، تصمیم‌سازی کار مشترک قوه مقننه و مجریه تلقی می‌شود. امروزه در بسیاری از کشورها، قوای مقننه و مجریه در سراسر مراحل سیاستگذاری تشریک مساعی می‌کنند.^۳

بطور کلی، نظام‌های مبتنی بر تفکیک قوا به چند دسته تقسیم می‌شوند:^۴

۱. نظام ریاستی:

بر مبنای تفکیک مطلق قوای مقننه، مجریه و قضائیه است و این رژیم محصول اندیشه تفکیک مطلق قوا است. در این نظام، قوه مجریه را به رئیس‌جمهوری می‌سپارند که برای مدت معینی با رأی همگانی برگزیده می‌شود. از سوی دیگر، اعضای قوه مقننه نیز در انتخاباتی جداگانه بوسیله مردم و برای مدت مشخص تعیین

۱. سعید، پدram؛ «راهنمای سیاستگذاری در قانونگذاری: بررسی الگوی ارزیابی تأثیرات قانون»، نشریه مجلس و راهبرد، سال دهم، پاییز ۱۳۸۲، ش ۴۰، ص ۲.
۲. سینایی، وحید و زمانی، سمیه؛ «نقش مجالس قانونگذاری در فرایند سیاستگذاری، به سوی یک الگوی نظری»، نشریه راهبرد، دوره بیستم، ش ۵۸، بهار ۱۳۹۰، ص ۶۶.
۳. مزی، مایکل؛ «روابط قوه مقننه و مجریه، ترجمه حسن وکیلان، مندرج در «گفتارهایی در قانون و قانونگذاری» (مجموعه مقالات)، ج اول، بهار ۱۳۹۰، تهران، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۱۲۷-۱۲۴.
۴. علوی، پرویز و صادقیان، نادعلی؛ «ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دستهبندی نظام‌های سیاسی بر پایه تفکیک قوا»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰، ش ۲، تابستان ۱۳۸۹، صص ۲۷۰-۲۶۹.



می‌شوند. در نظام ریاستی، قوه مجریه برخلاف رژیم‌های پارلمانی سلسله‌مراتبی است. یعنی وزیران کاملاً وابسته به حکومت و رئیس دولت هستند. ویژگی‌های رژیم ریاستی در آمریکا را می‌توان بدین شرح خلاصه کرد: رئیس‌جمهور بوسیله ملت برای مدت چهارسال انتخاب می‌شود، وزرا همگی برگزیده رئیس‌جمهورند و در مقابل وی مسئولیت دارند، وزرا نمی‌توانند برای دفاع از برنامه‌ها و لوایح خود به مجلس نمایندگان راه یابند و تماس میان اعضای حکومت و اعضای کنگره به شکل غیررسمی صورت می‌گیرد، کنگره از دو مجلس سنا و نمایندگان تشکیل یافته است.

۲. نظام پارلمانی:

مبتنی بر همکاری قوا و ارتباط بین قوا و به عبارت دقیق‌تر تفکیک نسبی قوا می‌باشد. پایه و مبنای تعادل در نظام پارلمانی بر دو ستون استوار است: یکی مسئولیت سیاسی وزرا در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه با رأی عدم اعتماد نمایندگان و دیگری، حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه.

۳. نظام نیمه پارلمانی-نیمه ریاستی

در این نظام نیز قوه مجریه دو رکنی می‌باشد و اختلافی که با نظام پارلمانی دارد این است که رئیس کشور که لزوماً فردی انتخابی است، با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شود و دارای اختیارات بیشتر و گسترده‌تر نسبت به رئیس‌جمهور منصوب از سوی پارلمان یا انتخابات محدود، می‌باشد. اما نخست‌وزیر و وزرا در برابر پارلمان مسئولیت دارند. رئیس‌جمهور علاوه بر ایفای نقش ریاست کشور از طرفی در برخی از امور اجرایی دست بازتری دارد و قدرت نظارت وی در مورد سایر قوا گسترده‌تر است و از سوی دیگر وزرا باید اعتماد نمایندگان را نیز کسب نمایند.

در مطالعه پیش‌رو تلاش شده است فرایند قانونگذاری و نهادهای قانونگذار (اعم از قوه مقننه و مجریه) در کشورهای منتخب مورد مطالعه قرار گیرد. معیار انتخاب کشورها، بر این اساس بوده است که اولاً کشورهای مورد مقایسه از سه نظام حقوقی بزرگ، یعنی نظام رومی-ژرمنی (فرانسه)، نظام کامن‌لا (امریکا) و نظام اسلامی (مالزی) باشند. ثانیاً، کشورهای مورد مطالعه به درجه نسبی و مطلوبی از کارآمدی و موفقیت در امر قانونگذاری و سیاستگذاری رسیده باشند و بعضاً در زمینه قانون اساسی و قانونگذاری الگوی سایر کشورها باشند (به عنوان مثال بسیاری از قوانین ایران از قانون فرانسه اقتباس شده است). حتی الامکان کشورهای مورد مقایسه از دیدگاه حقوق اساسی از رژیم‌های اجرایی متفاوتی پیروی کرده باشند. به عنوان مثال از میان رژیم‌های ریاستی، ایالات متحده، از میان رژیم‌های نیمه ریاستی-پارلمانی، فرانسه و از میان رژیم‌های مختلط-اسلامی، مالزی انتخاب شده است.



۱. فرانسه

کشور فرانسه دارای یک حکومت متمرکز بر اساس نظام نیمه ریاستی-نیمه پارلمانی است. قانون اساسی کنونی این کشور بر پایه همه‌پرسی در ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۸ تأیید و اجرایی شد که تأکید بسیاری بر توانبخشی رابطه شاخه اجرایی (دولت) با شاخه قانون‌گذاری (مجلس) دارد. شاخه اجرایی خود شامل دو بخش می‌شود، بخش نخست ریاست جمهوری است که هر پنج سال با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شود و ریاست شاخه اجرایی را بر عهده می‌گیرد و بخش دوم مقام نخست‌وزیری است.

مجلس فرانسه نیز از دو بخش تشکیل شده است؛ مجمع ملی و سنا. مجمع ملی شامل نمایندگان محلی است که با رای مستقیم مردم برای دوره‌های پنج ساله انتخاب می‌شوند. این مجلس قدرت انحلال کابینه دولت را دارند؛ اما بخش دوم، سنا است که شامل سناتورها می‌شود. سناتورها برای دوره‌های شش ساله و توسط هیأت انتخابات برگزیده می‌شوند. قدرت قانون‌گذاری سنا محدودتر است. کشور فرانسه تابع نظام حقوقی رومی-ژرمنی است. به عنوان مثال، قاضی امکان ساخت و ایجاد احکام جدید را ندارد و باید بر اساس تفسیرش حکم را صادر کند. (تفسیر مذکور باید همخوان با تفاسیر دیگر قضات در شرایط مشابه باشد).

از نظر سلسله مراتب، قوانین در فرانسه به ترتیب به قانون اساسی، معاهدات، قوانین ارگانیک^۱ و آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس (قوانین عادی و مقررات) تقسیم می‌شوند. بر این اساس، قوانین محدودیت‌هایی دارند. اول، محدودیت عمودی که بر طبق آن قوانین طبقات پایین‌تر نمی‌توانند خلاف قوانین طبقات بالاتر وضع شوند و دیگری، محدودیت افقی؛ که بر اساس آن قوانین عادی و مقررات نباید در حوزه خاص یکدیگر دخالت کنند. برای رعایت این امر وجود یک نهاد نظارتی به عنوان «شورای قانون اساسی» پیش‌بینی شده است. این شورا که بسیاری نهاد شورای نگهبان در ایران را از نظر کارکرد مشابه آن می‌دانند، صلاحیت‌های مختلفی دارد. رسیدگی به شکایت‌های مربوط به مبارزات انتخاباتی یا برگزاری انتخابات نمایندگان مجلس ملی و سنا، نظارت بر توزیع صلاحیت‌های هنجار و بودجه‌ای بین قوه مقننه و مجریه، تضمین تعادل بین دولت و واحدهای محلی، نظارت بر ورود هنجارهای بین‌المللی به نظم حقوقی داخلی، نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی از جمله صلاحیت‌های این شورا است.^۲

۱. دو تعریف ماهوی و شکلی میتوان از این قوانین ارائه کرد:

تعریف ماهوی: قوانین مربوط به سازمان و عملکرد قوای عمومی که ارتباط با حقوق اساسی مردم دارد ولی به اندازه قانون اساسی از کلیت و شمول برخوردار نیست. تعریف شکلی: قوانینی که قانون اساسی به صراحت مجلس را مکلف به تصویب آنها کرده است و تشریفات خاصی را برای آنها در نظر گرفته است.

۲. گرجی، علی اکبر؛ «ملاحظات بر شورای قانون اساسی فرانسه»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ش ۱۶، نیمسال دوم ۱۳۸۸، صص ۱۶۸-۱۶۶



۱-۱. پارلمان

پارلمان، یا در واقع قوه مقننه، عمده‌ترین نهاد تقنینی در حقوق اساسی فرانسه است. طبق اصل ۲۴ قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه، پارلمان از مجلس ملی و سنا تشکیل می‌شود. طبق اصل فوق، مجلس ملی با داشتن ۵۷۷ نماینده، که به صورت مستقیم توسط واجدان شرایط انتخاب می‌شوند، در مقابل مجلس سنا، با ۲۲۱ نفر سناتور، با انتخابات غیرمستقیم، دارای قدرت بیشتری است. بطور کلی، می‌توان گفت دو مجلس کارکرد متفاوتی ندارند و نقش آنها در موازات یکدیگر است. مصولات پارلمان باید از تصویب هر دو مجلس بگذرد. پیش‌بینی مجلس سنا برای ایجاد ثبات در تصمیم‌گیری‌ها بوده است، چرا که اولاً مجلس سنا با رأی غیرمستقیم انتخاب می‌شود و از مطالبات زودگذر مردم در امان است؛ ثانیاً، دوران خدمت هر سناتور نه سال است که به این ترتیب مجلس سنا می‌تواند ثبات سیاسی کشور را تضمین کند و آرای مجلس ملی را تعدیل کند. با اینحال مواردی وجود دارند که جزو صلاحیت انحصاری مجلس ملی محسوب می‌شوند. به عنوان مثال، مطابق اصل ۳۹ قانون اساسی، لوایح مربوط به امور مالی و لوایح مالی تأمین اجتماعی ابتدا به مجلس ملی ارائه خواهند شد. مطابق اصل ۴۵ در مواردی که اتفاق نظر بین دو مجلس حاصل نمی‌شود، دولت می‌تواند از مجلس ملی بخواهد که تصمیم نهایی و قطعی را بگیرد. همچنین، مطابق اصل ۲۹ تشکیل جلسات فوق‌العاده مشترک دو مجلس به درخواست نخست‌وزیر یا اکثریت اعضای مجلس ملی است در حالی که چنین حقی برای اعضای سنا در نظر گرفته نشده است.^۱

قانون اساسی این کشور موارد صلاحیت قانونگذاری پارلمان را به موارد خاصی محدود کرده است. مطابق اصل ۳۷ قانون اساسی، تمام مواردی که خارج از حوزه قانون قرار دارند در حوزه مقررات قرار می‌گیرند که توسط دولت تصویب می‌شوند. تصویب معاهدات بین‌المللی از دیگر وظایف قانونگذاری پارلمان است که اختیار آن به موجب اصل ۵۳ قانون اساسی به آن اعطا شده است. به موجب اصل فوق، معاهدات صلح، معاهدات تجاری، معاهدات مربوط به سازمان‌های بین‌المللی، معاهداتی که برای کشور تعهدات مالی به دنبال دارند، معاهداتی که تغییراتی ایجاد می‌کنند که در حوزه قانون قرار دارند، معاهداتی که مربوط به وضعیت اشخاص می‌شوند، معاهداتی که دربرگیرنده تجزیه، معاوضه یا الحاق سرزمین می‌گردند، تنها بوسیله قانون تصدیق یا تصویب می‌شوند. علاوه بر موارد مذکور، اصلاح قانون اساسی نیز از دیگر اختیارات پارلمان است که در اصل ۸۹ قانون اساسی تصریح شده است.^۲

فرایند قانونگذاری در پارلمان با ابتکار پیشنهاد قانون آغاز می‌شود. ابتکار پیشنهاد قانونگذاری دارای دو

۱. زارعی، محمدحسین؛ «مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، زمستان ۱۳۸۴، صص ۱۶۰ و ۱۶۱

۲. همان، صص ۱۵۸-۱۵۵



شکل عمده است: ابتکار پیشنهاد اصلی قوانین به معنی خاص که می‌تواند به شکل لایحه یا طرح باشد و ابتکار پیشنهاد ثانوی که تنها به صورت طرح نمود پیدا می‌کند و حق اصلاح متون توسط آن اجرا می‌شود. حق ابتکار پیشنهاد بین دولت و اعضای مجلس مشترک است، ولی در مورد اعضای مجلس محدودیت‌های عمده‌ای بوسیله قانون اساسی پیش‌بینی شده است. زمانی که متن مورد نظر از سوی دولت تهیه شده باشد، «لایحه قانونی»^۱، و زمانی که تهیه‌کننده متن نمایندگان یا سناتورها باشند، «طرح قانونی»^۲ نامیده می‌شود. تنها قوانینی که دولت در ارائه آنها دارای انحصار است، اصل اشتراک در حق ابتکار پیشنهاد مستثنی هستند از جمله قوانین مالی و قوانین مالی تأمین اجتماعی که مطابق قانون اساسی ابتکار پیشنهاد آنها با دولت است. قوانین برنامه‌ای نیز همین ویژگی را دارند. همچنین، تصویب معاهدات بین‌المللی مطابق عرف و سنت تنها از طریق دولت پیشنهاد می‌شوند. در کنار حق ابتکار پیشنهاد، حق بازپس‌گیری نیز برای دولت و نمایندگان محفوظ است.^۳ بطور کلی، متن پیشنهادی در مجلس ملی و سنا مطرح می‌شود. مذاکرات در مورد یک متن ثبت شده در دستور جلسه، در قرائت نخست^۴ در دو مرحله عمده انجام می‌گیرد:

۱. مرحله بررسی کلی

که در آن موضع‌گیری‌های دولت، کمیسیون‌های ذی‌ربط و اعضای مجلس انجام می‌گیرد.

۲. مرحله بررسی جزء به جزء؛

که در آن مجلس ملی قبل از تصمیم‌گیری درباره کل متن، در مورد هر یک از مواد اتخاذ تصمیم می‌کند. برای تصویب قطعی یک متن، متن مذکور باید توسط هر دو مجلس بررسی شود و حتی‌الامکان دو مجلس باید راجع به یک متن به توافق برسند.

۱-۲. قوه مجریه

در تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات تقنینی بین پارلمان و دولت، صلاحیت تصویب قوانین به پارلمان اعطا شده است و تصویب مقررات یا آیین‌نامه‌ها در حوزه صلاحیت دولت قرار دارد. بطور کلی، قوه مجریه فرانسه به روش‌های زیر می‌تواند در قانونگذاری نقش ایفا کند:^۵

1. Projet de loi
2. Lois de finance

۳. زارعی، همان، صص ۲۲۵-۲۲۳

۴. به هر یک از مراحل رفت و برگشت بین مجلس ملی و سنا، یک قرائت (Lecture) گفته می‌شود.

۵. برزگر خسروی، محمد؛ «مقایسه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه در نظام حقوقی آمریکا، انگلیس، فرانسه و مقایسه آن با نظام حقوقی ایران»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹، صص ۲۰-۱۳



۱-۲-۱. ابتکار و پیشنهاد قانون

نخست وزیر و نمایندگان مجلسین هریک از حق ابتکار و پیشنهاد قانون برخوردار هستند. پیشنهاد نخست وزیر که لایحه نامیده می شود، پس از کسب نظر شورای دولتی، در شورای وزیران طرح و درباره آن تصمیم گیری می شود و سپس به دبیرخانه یکی از مجلسین تقدیم می گردد، به استثنای لوایح مالیف یعنی لوایح مربوطه به بودجه و مالیات ها که الزاما باید به مجلس ملی تسلیم شود.

۱-۲-۲. وضع مقررات دولتی

بر اساس اصل سی و چهارم قانون اساسی فرانسه که اشعار می دارد «قوانین توسط پارلمان تصویب می شوند...». و نیز بر اساس اصل سی و هفتم قانون اساسی که اشعار می دارد «موضوعاتی که در حوزه تقنینی موضوع اصل سی و چهارم نیستند، مقررات نامیده می شوند»، می توان نتیجه گرفت که آنچه مصوبه مجلس است، قانون و آنچه مصوبه غیرمجلس است، مقررات می باشد. علاوه بر این، همانطور که در بخش قبل آمد، صلاحیت تقنینی مجلس در اصل سی و چهارم به نحو انحصاری احصا گشته است و لذا، پارلمان خارج از این حدود صلاحیت تقنینی ندارد.

۱-۲-۳. قانون زدایی

اگرچه از سیاق اصل سی و چهارم قانون اساسی حصری بودن صلاحیت های پارلمان کاملاً قابل استنباط است، اما اصل سی و هفتم برای رفع هرگونه ابهام مقرر کرده که جز آنچه در اصل سی و چهارم آمده است، بقیه موارد در قلمرو آیین نامه قرار دارد و قوه مجریه می تواند در خصوص آنها مقررات وضع کند. سپس از این مرحله نیز فراتر رفته و تصریح کرده که متون قانونی سابق اگر به این موارد (مقررات) مربوط باشند به وسیله تصویب نامه قابل تغییر و اصلاح خواهند بود.

۱-۲-۴. نظارت بر عدم تجاوز پارلمان از حوزه صلاحیت خود

در صورت تجاوز پارلمان از حوزه صلاحیت خود (تصویب قانونی خارج از صلاحیت محدود به اصل سی و چهارم)، رئیس جمهور و نخست وزیر حق دارند آن مصوبه را به دلیل عدم مطابقت با قانون اساسی برای بررسی به شورای قانون اساسی ارجاع دهند. چنانچه در جریان رسیدگی پارلمان، معلوم شود که یک لایحه یا اصلاحیه پیشنهادی در حوزه تقنینی قرار ندارد و یا با تفویض اختیار موضوع اصل سی و هشتم مغایر است، دولت می تواند خارج از دستور بودن آن را اعلام کند.



۱-۲-۵. درخواست بازنگری در مصوبه مجلس از پارلمان

رئیس‌جمهور می‌تواند قبل از انقضای مهلت، از پارلمان بخواهد که شور دیگری نسبت به قانون جدید یا نسبت به برخی مواد آن به عمل آورد و پارلمان مکلف به قبول درخواست است.

۱-۲-۶. قانونگذاری تفویضی

براساس اصل سی‌وهشتم قانون اساسی فرانسه، دولت می‌تواند برای اجرای برنامه‌هایش از پارلمان کسب اجازه نماید که برای مدتی محدود، از طریق آیین‌نامه‌ای تصمیماتی اتخاذ کند که اصولاً در حکم قانون هستند این نوع قوانین پس از اخذ نظر شورای دولتی توسط شورای وزیران اتخاذ شده و پس از انتشار قدرت اجرایی پیدا می‌کنند. بدین ترتیب پارلمان می‌تواند یک قانون معطی اختیار را تصویب کند که به دولت اجازه می‌دهد در خصوص یک موضوع مشخص که به طور معمول در حیطه قانونگذاری است برای محدودی آیین‌نامه‌هایی را به تصویب برساند.

۱-۲-۷. حق انحلال مجلس ملی

طبق اصل دوازدهم قانون اساسی، رئیس‌جمهور می‌تواند مجلس ملی را در هر زمان و بر سر هر مسئله و به هر علتی، به تشخیص خود منحل سازد. در این خصوص، وی دارای دو محدودیت است: یکی اینکه ظرف مدت یک سال نمی‌تواند مجلس را بیش از یک بار منحل کند. دیگر اینکه وی مکلف است قبلاً تصمیم خود را با نخست‌وزیر و رؤسای مجلسین در میان بگذارد و با آنان مشورت نماید.

۱-۲-۸. دستور مراجعه به رفراندوم تقنینی

طبق اصل یازدهم قانون اساسی، رئیس‌جمهور به پیشنهاد دولت در مدت اجلاس‌های پارلمان و یا به پیشنهاد مشترک مجلسین می‌تواند هر لایحه‌ای را که در مورد سازماندهی قوای عمومی، اصلاحات مربوط به سیاست اقتصادی یا اجتماعی مملکت، اصلاحات مربوط به خدمات عمومی که در این سیاست نقش دارند یا راجع به اجازه تصویب معاهده‌ای باشد که بدون مغایرت با قانون اساسی بر عملکرد نهادها اثر داشته باشد، به همه‌پرسی بگذارد.

۱-۳. سایر نهادها

علاوه بر پارلمان و دولت، در فرانسه شوراهای محلی در سطوح مختلف وجود دارند که صلاحیت‌های محدودی



برای وضع قوانین محلی دارند. این قوانین بیشتر جهت اداره امور محلی مثل مسائل ترافیک شهرها، احداث تأسیسات رفاهی و غیره وضع می‌شوند. مضاف بر این، با توجه به عضویت فرانسه در اتحادیه اروپا، اعضای اتحادیه موظفند تمام رفتار و سیاست خود از جمله قوانین خود را با مصوبات اتحادیه هماهنگ کنند. اصول ۸۸-۱ تا ۸۸-۴ قانون اساسی فرانسه به اتحادیه اروپا و جوامع اروپایی پرداخته است.^۱

۲. ایالات متحده آمریکا

ایالات متحده آمریکا یک کشور مستقل در آمریکای شمالی میان کشور کانادا و مکزیک و اقیانوس اطلس و آرام است. آمریکا به جز سرزمین اصلی، با شیوه حکومت جمهوری فدرال متشکل از ۵۰ ایالت، یک حوزه فدرال، پنج سرزمین خودمختار و مجموعه‌ای از جزایر پراکنده اداره می‌شود. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا که در تاریخ ۱۷۸۹ به تصویب رسید، یکی از قدیمی‌ترین قانون‌های اساسی موجود جهان است و در طول بیش از ۲۲۰ سال هنوز به قوت خود باقی است. در حقیقت هیچگاه قانون اساسی ایالات متحده تغییر نکرده و صرفاً اصلاحیه‌هایی به آن افزوده شده است. به همین دلیل، قانون اساسی این کشور از ثبات و انسجام فراوانی برخوردار است و به عنوان یک میراث ملی در میان مردم آمریکا شناخته می‌شود. اصول این قانون از هفت فصل تشکیل شده که هر یک از فصول چندین بخش را دربرمی‌گیرد. روح کلی حاکم بر قانون اساسی بر سه محور اصلی قرار دارد که به عنوان محورهای غیرقابل تغییر در نظر گرفته شده‌اند. این سه محور عبارت‌اند از تفکیک قوا در ایالات متحده آمریکا، نظام انتخاباتی در ایالات متحده آمریکا و نظام فدرالی ایالات متحده آمریکا.

قدرت در ایالات متحده بین ریاست جمهوری و کنگره تقسیم شده است؛ که البته کنگره خود، متشکل از دو رکن مجلس نمایندگان و مجلس سنا است. علیرغم اعتقاد به نظام ریاستی در ایالات متحده، اما در عمل سیستم نظام سیاسی در این کشور، نظام سیاسی نیمه‌ریاستی-نیمه‌پارلمانی با گرایش به سمت نظام پارلمانی است. ۲. در ادامه به نقش هر یک از این دو نهاد در فرایند قانونگذاری این کشور پرداخته خواهد شد.

۲-۱. کنگره

قانون اساسی ایالات متحده اختیار انحصاری وضع قوانین را به کنگره واگذار کرده است. کنگره ایالات متحده شاخه قانونگذاری حکومت ایالات متحده است و از مجلس نمایندگان و سنا تشکیل شده است. هر یک از این دو مجلس دارای اختیارات برابری هستند. مجلس سنا دارای ۱۰۰ عضو است و مجلس نمایندگان نیز

۱. زارعی، همان، صص ۱۶۴ و ۱۶۵

۲. زارعی، همان، ص ۴۲۰



۴۳۵ نماینده دارد. وظیفه اولیه و اصلی کنگره تنظیم، تدوین و تصویب طرح‌ها، لوایح و قوانین است. پس از تصویب قوانین در کنگره این قوانین برای امضا و تأیید نزد رئیس‌جمهور فرستاده می‌شود. پس از تأیید قوانین از سوی رئیس‌جمهور این قوانین حالت اجرایی پیدا می‌کنند و اجرای آن الزامی می‌شود. دستگاه قضایی نیز وظیفه تفسیر این قوانین را بر عهده دارد.

محدوده صلاحیت قانونگذاری کنگره در بند هشتم اصل اول قانون اساسی در هجده مورد احصا شده است. اختیارات مربوط به قانونگذاری، تجدیدنظر در قانون اساسی و نظارت بر قوه مجریه از اختیارات مشترک مجلس نمایندگان و مجلس سنا است. هرگاه لایحه یا طرح قانونی در یکی از دو مجلس مطرح شود، ابتدا به یکی از کمیسیون‌های تخصصی آن مجلس فرستاده می‌شود. این کمیسیون‌ها می‌توانند لایحه یا طرح مزبور را با یک گزارش موافق یا مخالف به مجلس قانونگذاری خویش تقدیم کنند. لکن از سوی دیگر نیز می‌توانند با این استدلال که لایحه یا طرح دارای ایرات زیادی بوده است، آن را بایگانی کنند و از طرح آن در صحن علنی مجلس جلوگیری کنند. پس از اینکه طرح به تصویب دوسوم اعضای یک مجلس رسید، برای تأیید مکمل به مجلس دیگر فرستاده می‌شود؛ اگر مجلس دوم آن را رد کند، در این صورت کمیسیون مشترک از اعضای منتخب دو مجلس به مسأله رسیدگی می‌کند. چنانچه کمیسیون مشترک لایحه یا طرح مزبور را اصلاح کند، لکن آن لایحه یا طرح اصلاحی پس از رفتن به مجلس اول به تصویب نرسد، همان تشریفات باید مجدداً انجام گردد. اگر باز هم توافقی حاصل نشد، آن لایحه یا طرح رد شده محسوب می‌شود. در نهایت پس از تصویب هر دو مجلس، لایحه یا طرح جهت توضیح و امضای رئیس‌جمهور به کاخ سفید ارسال می‌شود. همچنین، گفتنی است که نظارت بر انتصاب مقامات عالی و تصویب قراردادهای بین‌المللی از اختیارات و وظایف خاص مجلس سنا است. در این میان، «دیوان عالی ایالات متحده» به عنوان نهاد ناظر بر کنگره، وظیفه تفسیر قوانین و همچنین پاسداری از قانون اساسی، به عنوان عالی‌ترین و مهم‌ترین قانون کشور، را بر عهده دارد. قضات این دیوان با در نظر گرفتن ملاحظات ویژه، از جانب رئیس‌جمهور برگزیده می‌زارعی، همان د و حتماً باید به تأیید اعضای سنا هم برسند.^۱

۲-۲. قوه مجریه

دولت ایالات متحده آمریکا به موجب قانون اساسی و تفاسیر آن و نیز به موجب عرف، که نقش تأثیرگذاری در سیستم حقوقی کامن‌لا دارد، دارای اختیارات تقنینی فراوانی است که اهم این اختیارات به قرار زیر است:^۲

۱. زارعی، همان، صص ۴۳۹-۴۲۷

۲. برزگر خسروی، همان، صص ۹-۵



۲-۲-۱. حق وتوی تعلیقی

به موجب این اختیار رئیس جمهور می‌تواند چنانچه لازم تشخیص دهد قوانین مصوب کنگره را ظرف ده روز پس از دریافت آنها وتوی تعلیقی نماید، ولی چنانچه کنگره مصر باشد که در مصوبه خود تغییری ندهد، تنها زمانی می‌تواند وتوی رئیس جمهور را خنثی نماید که عین مصوبه را با اکثریت دوسوم آراء هر یک از دو مجلس به تصویب برساند. در این صورت رئیس جمهور ناگزیر به توشیح و اجرای آن خواهد بود. اختیار حق وتوی تعلیقی، رئیس جمهور آمریکا را دارای شأن نظارت بر قانونگذاری می‌نماید. به علاوه اهمیت عملی این اختیار بیشتر از اهمیت حقوقی آن است. به بیان دیگر، این روش بیش از آنچه به نظر می‌رسد تأثیرگذار است، زیرا که عملاً در جریان مذاکرات کنگره، رئیس جمهور با تهدید به استفاده از حق وتو، در سرنوشت مذاکرات اثر گذاشته و حتی برخی اصلاحات را در متن مورد مذاکره سبب می‌شود.

۲-۲-۲. درخواست رسیدگی قضایی

رئیس جمهور آمریکا پس از وتوی تعلیقی و اصرار کنگره بر مصوبه خود، باید آن مصوبه را توشیح نماید، لکن می‌تواند با ذکر دلیل از دیوان عالی خواستار رسیدگی قضایی به آن مصوبه، به دلیل مغایرت قانون مصوب با قانون اساسی شود.

۲-۲-۳. پیشنهادات تقنینی قوه مجریه

رئیس جمهور آمریکا می‌تواند محرک قوه مقننه برای تقنین باشد. از آنجا که رئیس جمهور حق دادن لایحه به کنگره را ندارد، اعضای حزب خود را وادار می‌کند که یک سلسله لوایح قانونی را که بوسیله دستگاه‌های اداری تهیه شده و متضمن جزئیات برنامه او است، به مجالس قانونگذاری تقدیم کنند.

۲-۲-۴. اختیار ارسال پیام

در آغاز دوره اجلاس سالانه رئیس جمهور مکلف است پیامی درباره وضع فدراسیون به کنگره تقدیم دارد؛ همچنان که پیام‌های مختلف دیگر و لایحه بودجه را تقدیم می‌کند. وی عملاً به بیان وضع ملت اکتفا نمی‌کند، بلکه شرح می‌دهد که برای رفع کمبودهای کنونی و آینده چه باید کرد. از طریق «پیام سالانه» که حق شخصی رئیس جمهور است، وی در آغاز هر اجلاس پارلمانی توجه اعضای کنگره را به مواردی که تصویب قانون در خصوص آنها ضروری است جلب می‌نماید.



۲-۲-۵. قانونگذاری توسط قوه مجریه

رئیس‌جمهور آمریکا در زمینه قانونگذاری، نظارت تامه بر اجرای قوانین دارد و برای رسیدن به این هدف «دستورهای اجرایی» صادر می‌کند. پس دارای قدرت نظامنامه‌ای است. قوانین کنگره آمریکا غالباً اختیارات وسیع قانونگذاری به قوه مجریه تفویض می‌نمودند. در زمان جنگ و دیگر مواقع بحرانی به قوه مجریه اختیارات وسیعی تفویض می‌گردد. البته حتی در شرایط عادی نیز به وزرا و مراجع اجرایی اختیارات خاص تقنینی جهت تکمیل قوانین مصوب پارلمان تفویض می‌گردد. از سال ۱۹۲۱ به این سو، رئیس‌جمهور از حق ابتکار در زمینه بودجه برخوردار شده است و بودجه فدرال توسط وی با کمک دفتر بودجه تهیه و در اختیار پارلمان قرار می‌گیرد.

۲-۲-۶. تصویب موافقتنامه‌های اجرایی

مطابق قانون اساسی آمریکا، رئیس‌جمهور اختیار دارد با نظر و موافقت سنا معاهده منعقد سازد. از آنجا که تصمیمات رئیس‌جمهور در امور بین‌الملل با کارشکنی سنا روبرو می‌گردید، رؤسای جمهور آمریکا برای خنثی کردن مخالفت‌های احتمالی سنا، معاهدات خود با کشورهای خارجی را تحت عنوان موافقتنامه اجرایی^۱ منعقد می‌ساختند، زیرا که این قبیل قراردادها عرفاً نوعی مقاوله‌نامه بین‌المللی محسوب شده و به دلیل اینکه صریحاً در قانون اساسی پیش‌بینی نشده‌اند، نیازی به تصویب مجلس سنا ندارد.

۲-۲-۷. اثرگذاری بر کنگره با تعیین رئیس سنا

سنا به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور آمریکا اداره می‌شود. وی سخنگو نامیده می‌شود که طریقه ریاست وی بر جلسات بحث و مذاکره سنا ممکن است در نتیجه حاصله تأثیر داشته باشد.

۳. مالزی

مالزی یک دولت فدرال مرکب از دو بخش ایالات و سرزمین‌های فدرال می‌باشد که مجموعاً یک دولت را تشکیل می‌دهند. این کشور دارای سیزده ایالت و سه سرزمین فدرال است که از میان آنها، نه ایالت دارای سلطان و ریاست چهار ایالت با فرماندار یا وزیر اعظم است که پادشاه آنها را انتخاب می‌کند. کشور مالزی با وصف رسمیت دین اسلام در این کشور، در زمره دولت‌های اسلامی است. نظام سیاسی این کشور بر دموکراسی پارلمانی استوار و دارای حکومت سلطنتی مبتنی بر قانون اساسی یا مشروطه سلطنتی است.

1. Executive Agreements



قدرت قانونگذاری در دست پارلمان و قدرت اجرایی در اختیار هیأت وزیران و در رأس آن نخست‌وزیر قرار دارد. پادشاه توسط شورای سلطنتی یا شورای پادشاهان (متشکل از سلاطین نه ایالت) و هر پنج سال یک بار از میان نه سلطان ایالات مالزی انتخاب می‌شود. وی عالی‌ترین مقام رسمی کشور است، ولی دارای اختیارات محدودی بوده و در واقع، بیشتر تشریفاتی است. مالزی کشوری است با ساختار دموکراسی پارلمانی که زیر نظر پادشاه به عنوان رئیس کشور اداره می‌شود.

۱-۳. پارلمان

در مالزی مجلس نمایندگان مرجع قانونگذاری و نظارت است و دوره آن پنج سال است. اعضای این مجلس پس از انجام یک انتخابات عمومی، به صورت تک‌نام و یک مرحله‌ای و براساس اکثریت نسبی آرای مردم انتخاب می‌شوند. حزبی که اکثریت اعضا را در مجلس نمایندگان داشته باشد، دولت فدرال را تشکیل خواهد داد. از آنجا که احزاب نقش بسیار مهمی در این کشور ایفا می‌کند و حزب حاکم در مجلس دولت و قوه مجریه را در اختیار دارد، می‌توان گفت مجلس همان قوانینی را تصویب می‌کند که دولت بدانها نیازمند است. در مقابل، انتخابات مجلس سنا به صورت همگانی نیست و شمار نمایندگان آن از مجلس نمایندگان کمتر است. این مجلس دارای ۶۸ عضو است، ۲۶ نفر آنها توسط شوراهای ایالتی قانونگذاری انتخاب می‌شوند که دو نفر از هر ایالت بدون در نظر گرفتن اندازه و اهمیت ایالت می‌باشند. ۴۲ عضو دیگر همانند مجلس اعیان انگلیس با مشورت و توصیه دولت توسط پادشاه نصب می‌شوند و باید افرادی باشند که خدمات عمومی برجسته و شاخصی انجام داده یا در حرفه‌ها، تجارت، صنعت، کشاورزی.. به عنوان نخبه شناخته شده باشند یا نماینده اقلیت‌های قومی باشند یا نماینده منافع و منویات بومیان باشند.^۱

پارلمان مالزی با تصویب لوایح در هر دو مجلس از قدرت خود برای وضع قوانین استفاده می‌کند. لایحه قانونی ممکن است به هر یک از مجلسین ارائه شود؛ با این حال، لایحه بودجه از این قاعده مستثنی است و براساس ماده ۶۷ قانون اساسی فدرال، این لایحه باید در مجلس نمایندگان توسط وزیر ارائه شود. مجلسی که لایحه‌ای را تهیه می‌کند، پس از تصویب لایحه، باید آن را به مجلس دیگر ارسال کند. پس از تصویب لایحه توسط مجلس، قانون باید برای امضا و توشیح برای پادشاه ارسال شود.^۲ مالزی با اینکه کشور مسلمانی است، شریعت در تدوین قوانین آن جایگاهی ندارد؛ قوانین عرفی می‌باشند و در اجرای قوانین شرعی دادگاه و محکمه‌ای برای مسلمانان وجود دارد. در قانونگذاری مالزی مصلحت‌اندیشی در قوه تقنین مشخص گردیده

۱. ساجدی و دیگران، «مطالعه تطبیقی مفهوم قانون و ارکان قانونگذاری در نظام حقوقی ایران و مالزی»، فصلنامه علمی تحقیقات حقوقی آزاد، دوره سیزدهم، ش ۴۸، تابستان ۱۳۹۹، صص ۱۳۳-۱۳۰

2 <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/administrative-law/malaysia-procedure-for-enactment-law-essays.php>



و در صورت حدوث اختلاف باید در خود قوه تقنین رفع شود. اما در ایران «مجمع تشخیص مصلحت نظام» به اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسیدگی می‌کند.^۱

۲-۳. قوه مجریه

یکی از نهادهایی که در عرصه قانونگذاری دارای صلاحیت می‌باشد، قوه مجریه است؛ با اینحال صلاحیت آن استثنایی و خاص است و به موجب قانون ایجاد شده است. عمل قوه مجریه در حکم قانونگذاری است. در ساختار سیاسی مالزی نخست وزیر رئیس دولت به شمار می‌رود. براساس قانون اساسی مالزی، پادشاه می‌تواند یکی از نمایندگان مجلس را که از مقبولیت لازم در مجلس نمایندگان این کشور برخوردار است، به سمت نخست‌وزیری انتخاب نماید. با توجه به جایگاه نخست‌وزیر در مجلس نمایندگان و میزان مقبولیت وی در مجلس برای انتخاب این پست، می‌توان ادعان داشت که دولت نقش مهم و اثرگذاری در فرایند وضع قانون برعهده دارد و به نوعی مجریه پارلمانی این کشور است.^۲

۴. نتیجه

فرایند قانونگذاری در کشورهای مختلف با توجه به نوع تفکیک قوای صورت گرفته در آنها متفاوت است. در نظام‌های ریاستی که مبتنی بر تفکیک مطلق قوا هستند امر قانونگذاری مختص قوه مقننه بوده و هیچ‌یک از قوا در امور مربوط به دیگری حق دخالت ندارد. نظام‌های پارلمانی مبتنی بر تفکیک نسبی قوا هستند. بعضی از نظام‌ها نیز به صورت نیمه پارلمانی-نیمه ریاستی اداره می‌شوند. با اینحال در سیاست دموکراتیک مدرن، تصمیم‌سازی کار مشترک قوه مقننه و مجریه تلقی می‌شود. امروزه در بسیاری از کشورها، قوای مقننه و مجریه در سراسر مراحل سیاستگذاری تشریک مساعی می‌کنند. به عنوان مثال، علیرغم اعتقاد به نظام ریاستی در ایالات متحده، اما در عمل سیستم نظام سیاسی در این کشور، نظام سیاسی نیمه ریاستی-نیمه پارلمانی با گرایش به سمت نظام پارلمانی است و مشارکت دولت در امر قانونگذاری است. ماحصل مطالعه صورت‌گرفته در خصوص ویژگی‌های فرایند و چارچوب قانونگذاری در کشورهای منتخب را می‌توان به شرح ذیل خلاصه کرد:

۱. **فرانسه:** قانون اساسی این کشور تأکید بسیاری بر توانبخشی رابطه شاخه اجرایی (دولت) با شاخه قانونگذاری (مجلس) دارد. شاخه اجرایی خود شامل دو بخش می‌شود، بخش نخست ریاست

۱. ساجدی و دیگران، همان، ص ۱۳۶

۲. ساجدی و دیگران، همان، ص ۱۳۴



جمهوری است که ریاست شاخه اجرایی را بر عهده می‌گیرد و بخش دوم مقام نخست‌وزیری است. مجلس فرانسه نیز از دو بخش تشکیل شده است؛ مجمع ملی و سنا. بطور کلی، می‌توان گفت دو مجلس کارکرد متفاوتی ندارند و نقش آنها در موازات یکدیگر است. مصولات پارلمان باید از تصویب هر دو مجلس بگذرد. پیش‌بینی مجلس سنا برای ایجاد ثبات در تصمیم‌گیری‌ها بوده است، چرا که اولاً مجلس سنا با رأی غیر مستقیم انتخاب می‌شود و از مطالبات زودگذر مردم در امان است؛ ثانیاً، دوران خدمت هر سناتور نه سال است که به این ترتیب مجلس سنا می‌تواند ثبات سیاسی کشور را تضمین کند و آرای مجلس ملی را تعدیل کند. قانون اساسی این کشور موارد صلاحیت قانونگذاری پارلمان را به موارد خاصی محدود کرده است. مطابق اصل ۳۷ قانون اساسی، تمام مواردی که خارج از حوزه قانون قرار دارند در حوزه مقررات قرار می‌گیرند که توسط دولت تصویب می‌شوند. زمانی که متن مورد نظر از سوی دولت تهیه شده باشد، «لایحه قانونی»، و زمانی که تهیه‌کننده متن نمایندگان یا سناتورها باشند، «طرح قانونی» نامیده می‌شود. تنها قوانینی که دولت در ارائه آنها دارای انحصار است، اصل اشتراک در حق ابتکار پیشنهاد مستثنی هستند از جمله قوانین مالی و قوانین مالی تأمین اجتماعی که مطابق قانون اساسی ابتکار پیشنهاد آنها با دولت است. قوانین برنامه‌ای نیز همین ویژگی را دارند. همچنین، تصویب معاهدات بین‌المللی مطابق عرف و سنت تنها از طریق دولت پیشنهاد می‌شوند. بطور کلی، قوه مجریه فرانسه به روش‌هایی مانند حق ابتکار و پیشنهاد قانون، وضع مقررات دولتی، قانون‌زدایی، دستور مراجعه به فرماندوم تقنینی و... می‌تواند در قانونگذاری نقش ایفا کند. گفتنی است که «شورای قانون اساسی» فرانسه با کارکردی شبیه شورای نگهبان قانون اساسی در ایران، بر مطابقت قوانین و مقررات با قانون اساسی این کشور، نظارت دارد.

۲. ایالات متحده: قدرت در ایالات متحده بین ریاست جمهوری و کنگره تقسیم شده است؛ که البته کنگره خود، متشکل از دو رکن مجلس نمایندگان و مجلس سنا است. هر یک از این دو مجلس دارای اختیارات برابری هستند. محدوده صلاحیت قانونگذاری کنگره در بند هشتم اصل اول قانون اساسی در هجده مورد احصا شده است. اختیارات مربوط به قانونگذاری، تجدیدنظر در قانون اساسی و نظارت بر قوه مجریه از اختیارات مشترک مجلس نمایندگان و مجلس سنا است. هرگاه لایحه یا طرح قانونی در یکی از دو مجلس مطرح شود، ابتدا به یکی از کمیسیون‌های تخصصی آن مجلس فرستاده می‌شود. پس از اینکه طرح به تصویب دوسوم اعضای یک مجلس رسید، برای تأیید مکمل به مجلس دیگر فرستاده می‌شود؛ اگر مجلس دوم آن را رد کند، در این صورت کمیسیونی مشترک از اعضای منتخب دو مجلس به مسأله رسیدگی می‌کند. چنانچه کمیسیون مشترک لایحه یا طرح مزبور را اصلاح کند، لکن



آن لایحه یا طرح اصلاحی پس از رفتن به مجلس اول به تصویب نرسد، همان تشریفات باید مجدداً انجام گردد. اگر باز هم توافقی حاصل نشد، آن لایحه یا طرح رد شده محسوب می‌شود. در نهایت پس از تصویب هر دو مجلس، لایحه یا طرح جهت توضیح و امضای رئیس جمهور به کاخ سفید ارسال می‌شود. نظارت بر انتصاب مقامات عالی و تصویب قراردادهای بین‌المللی از اختیارات و وظایف خاص مجلس سنا است. در این میان، «دیوان عالی ایالات متحده» به عنوان نهاد ناظر بر کنگره، وظیفه تفسیر قوانین و همچنین پاسداری از قانون اساسی را برعهده دارد. دولت ایالات متحده آمریکا به موجب قانون اساسی و تفاسیر آن و نیز به موجب عرف، که نقش تأثیرگذاری در سیستم حقوقی کامن‌لا دارد، دارای اختیارات تقنینی فراوانی است که اهم این اختیارات عبارتند از: حق وتوی تعلیقی، پیشنهادات تقنینی، اختیار ارسال پیام، صدور دستورهای اجرایی، تصویب موافقتنامه‌های اجرایی و...

۳. مالزی: مالزی کشوری است با ساختار دموکراسی پارلمانی که زیر نظر پادشاه به عنوان رئیس کشور اداره می‌شود. نظام سیاسی این کشور بر دموکراسی پارلمانی استوار و دارای حکومت سلطنتی مبتنی بر قانون اساسی یا مشروطه سلطنتی است. قدرت قانونگذاری در دست پارلمان و قدرت اجرایی در اختیار هیأت وزیران و در رأس آن نخست‌وزیر قرار دارد. پادشاه توسط شورای سلطنتی یا شورای پادشاهان (متشکل از سلاطین نه ایالت) و هر پنج سال یک بار از میان نه سلطان ایالات مالزی انتخاب می‌شود. وی عالی‌ترین مقام رسمی کشور است، ولی دارای اختیارات محدودی بوده و در واقع، بیشتر تشریفات است. از آنجا که احزاب نقش بسیار مهمی در این کشور ایفا می‌کند و حزب حاکم در مجلس دولت و قوه مجریه را در اختیار دارد، می‌توان گفت مجلس همان قوانینی را تصویب می‌کند که دولت بدانها نیازمند است. پارلمان این کشور متشکل از مجلس نمایندگان و مجلس سنا است. پارلمان با تصویب لوایح در هر دو مجلس از قدرت خود برای وضع قوانین استفاده می‌کند. لایحه قانونی ممکن است به هر یک از مجلسین ارائه شود؛ با این حال، لایحه بودجه از این قاعده مستثنی است و براساس ماده ۶۷ قانون اساسی فدرال، این لایحه باید در مجلس نمایندگان توسط وزیر ارائه شود. مالزی با اینکه کشور مسلمانی است، شریعت در تدوین قوانین آن جایگاهی ندارد و قوانین عرفی می‌باشند و در اجرای قوانین شرعی دادگاه و محکمه‌ای برای مسلمانان وجود دارد. در قانونگذاری مالزی مصلحت‌اندیشی در قوه تقنین مشخص گردیده و در صورت حدوث اختلاف باید در خود قوه تقنین رفع شود. اما در ایران «مجمع تشخیص مصلحت نظام» به اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان رسیدگی می‌کند.



منابع و مراجع

- برزگر خسروی، محمد؛ «مقایسه تطبیقی نقش تقنینی قوه مجریه در نظام حقوقی امریکا، انگلیس، فرانسه و مقایسه آن با نظام حقوقی ایران»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر؛ ترمینولوژی حقوق، تهران، کتابخانه گنج دانش، چ پنجم، زمستان ۱۳۷۰
- زارعی، محمدحسین؛ «مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چ اول، زمستان ۱۳۸۴
- ساجدی و دیگران، «مطالعه تطبیقی مفهوم قانون و ارکان قانونگذاری در نظام حقوقی ایران و مالزی»، فصلنامه علمی تحقیقات حقوقی آزاد، دوره سیزدهم، ش ۴۸، تابستان ۱۳۹۹
- سعید، پدram؛ «راهنمای سیاستگذاری در قانونگذاری: بررسی الگوی ارزیابی تأثیرات قانون»، نشریه مجلس و راهبرد، سال دهم، پاییز ۱۳۸۲
- سینایی، وحید و زمانی، سمیه؛ «نقش مجالس قانونگذاری در فرایند سیاستگذاری، به سوی یک الگوی نظری»، نشریه راهبرد، دوره بیستم، ش ۵۸، بهار ۱۳۹۰
- علوی، پرویز و صادقیان، نادعلی؛ «ریشه‌های فکری اصل تفکیک قوا، اهمیت و دسته‌بندی نظام‌های سیاسی برپایه تفکیک قوا»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۰، ش ۲، تابستان ۱۳۸۹
- گرجی، علی‌اکبر؛ «ملاحظات بر شورای قانون اساسی فرانسه»، مجله پژوهش‌های حقوقی، ش ۱۶، نیمسال دوم ۱۳۸۸
- مزی، مایکل؛ «روابط قوه مقننه و مجریه، ترجمه حسن وکیلان، مندرج در «گفتارهایی در قانون و قانونگذاری» (مجموعه مقالات)، چ اول، بهار ۱۳۹۰، تهران، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/administrative-law/malaysia-procedure-for-enactment-law-essays.php>





مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

نام پژوهشکده:

پژوهشکده مطالعات اقتصادی و توان رقابتی

نام گروه:

گروه حقوق اقتصادی و بازرگانی

تهیه کننده:

فاطمه خارکش

مدیر پروژه:

دکتر علی زاهدطلبان

تاریخ انتشار:

مهر ماه ۱۴۰۱



www.itsr.ir