



مقایسه تطبیقی مراجع و صلاحیت نهادهای قانونگذاری ایران و فرانسه

اصغر حسینی

دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد لامرد

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. ساختار و صلاحیت نهادهای قانونگذار در حقوق ایران و فرانسه، تحت تأثیر عوامل مختلفی از جمله نظام سیاسی، تاریخ و فرهنگ هر دو کشور است. با وجود شباهت‌هایی که بین دو کشور وجود دارد، تفاوت‌های قابل توجهی نیز در این زمینه وجود دارد. همه‌پرسی، قوانین عادی و قوانین اضطراری، هر سه از روشهای قانونگذاری در دو کشور ایران و فرانسه هستند 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 پژوهش حاضر باهدف مطالعه تطبیقی ماهیت و ساختار و صلاحیت نهادهای قانونگذاری در ایران و فرانسه به بررسی و تطبیق نهادهای قانون‌گذار، فرآیند و آثار قانونگذار در این دو کشور با روش گتابخانه‌ای و به صورت توصیفی-تحلیلی پرداخته است.

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

۱-مقدمه

قانونگذاری، یکی از مهم‌ترین وظایف قوه مقننه در هر کشوری است. از طریق قانونگذاری، قواعد و مقرراتی وضع می‌شوند که بر زندگی افراد و جامعه حاکم است. ساختار و صلاحیت نهادهای قانونگذار در هر کشوری، تحت تأثیر عوامل مختلفی از جمله تاریخ، فرهنگ، نظام سیاسی و اجتماعی آن کشور است.

در این مقاله، به بررسی تطبیقی ساختار و صلاحیت نهادهای قانونگذار در دو کشور ایران و فرانسه می‌پردازیم. ایران و فرانسه، دو کشوری با نظام‌های سیاسی و حقوقی متفاوت هستند. ایران، یک جمهوری اسلامی است که در آن، قانون اساسی نقش بنیادی در نظام حقوقی ایفا می‌کند. فرانسه، یک جمهوری سکولار با نظام پارلمانی است که در آن، قانون اساسی و قوانین عادی از جایگاه مهمی برخوردارند.

هدف از این بررسی تطبیقی، درک عمیق‌تر از ساختار و صلاحیت نهادهای قانونگذار در هر دو کشور و همچنین، شناسایی شباهت‌ها و تفاوت‌های بین آنها است. در حقیقت در این پژوهش به دنبال پاسخ به این سوال هستیم که چه تفاوت و شباهت‌های در ساختار و صلاحیت نهاد های قانونگذار در دو کشور ایران و فرانسه وجود دارد؟

۲-بررسی مفاهیم

برای درک بهتر موضوع بهتر است ابتدا مفاهیم مهم و اساسی تعریف گردند.

۲-۱-قانون

واژه قانون از زبان یونانی وارد ادبیات عرب شده و اصل آن «kanon» به معنای خط کش بوده است. (محمصانی ۱۳۸۶: ۱۲) در ادبیات فارسی قانون در معنای قاعده، رسم و حکم اجباری که از ناحیه دستگاه حکومت صادر گردد؛ به کار رفته است. (دهخدا، ۱۳۷۳) واژه قانون در ادبیات حقوقی را میتوان در سه تعریف کلی مطالعه کرد. گاهی مقصود از قانون به آن دسته از مقررات الزام آوری اشاره دارد که وظیفه تنظیم رفتار اجتماعی انسان را بر عهده دارند و مخالفت با آن مستوجب کیفر از سوی قدرت حاکم میشود. گاهی اصطلاح قانون به مجموعه قواعدی اشاره دارد که مربوط به کشوری خاص است و در دوره زمانی معین اجرا میشود که قانون وضعی نیز نامیده میشوند. گاهی نیز قانون به مجموعه قواعد حقوقی اطلاق میشود که قوه مقننه تصویب کرده است. (کاظمی، ۱۳۹۶) بر این اساس میتوان تعریف قانون را در دو بعد ماهوی و شکلی مطالعه کرد. بعد ماهوی قانون، فارغ از مرجع تصویب کننده به آندسته از قواعدی اشاره میکند که زندگی اجتماعی را سامان میبخشد و افراد به علت وجود اجبار دولت، ملزم به رعایت آنها هستند در حالی که از بعد شکلی، قانون تنها شامل قواعدحقوقی میگردد که توسط مرجع دارای صلاحیت وضع می شود.

۲-۲- حقوق اساسی

حقوق اساسی شاخه‌ای از حقوق عمومی است. پایه نظری فرمان‌فرمایی نهادهای حکومتی در هر دولت کشور، در حقوق اساسی و وجه عینی آن، قانون اساسی باز یافته می‌شود. حقوق اساسی، دارای دو کارویژه است: یکی، تعیین و تضمین حقوق و آزادی‌های اساسی شهروندان و دیگری، تعیین حدود نهادهای حکومتی و مشروط ساختن حوزه‌های عمل حکومت. (قاسم زاده، ۱۳۹۴)

۲-۳- معاهدات در حقوق بین‌المللی

کشورها برای تأمین نیازهای گوناگون خود نیازمند برقراری و گسترش روابط بین‌المللی با دیگر کشورها هستند و در این راستا از طریق مذاکره و تبادل نظر مبادرت به انعقاد معاهدات متضمن قواعدی دربردارنده منافع مشترک طرفین معاهده می‌نمایند. (احمدی، ۱۳۸۳) بنابراین معاهده هرگونه توافق منعقد کتبی میان اشخاص یا تابعان حقوق بین‌الملل کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است. عنوان چنین توافقی هرچه باشد مؤثر در مقام نیست معاهده، عهد-نامه، قرارداد، موافقتنامه، کنوانسیون، منشور، میثاق، پیمان، اساسنامه و ..

۲-۴- همه‌پرسی

بسیاری آراء عمومی را همان افکار عمومی منطبق با دموکراسی غربی یا لیبرالیسم^۱ می‌دانند و برخی نیز آراء عمومی را به وجدان بیدار ملت یا به دادگاه فاقد قوه قضایی تشبیه می‌کنند و گهگاه نیز آن را ضمیر باطن مردم و قدرت سیاسی گمنام می‌نامند. (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷)

۳- مقایسه تطبیقی مراجع و صلاحیت نهادهای قانونگذاری ایران و فرانسه

در اینجای بحث به بررسی و مقایسه تطبیقی مراجع و صلاحیت نهادهای قانونگذاری ایران و فرانسه خواهیم پرداخت.

۳-۱- نهاد قانونگذار در فرانسه

نهادهای قانونگذار در فرانسه به شرح زیر می‌باشند:

۳-۱-۱- مجلس و قانون اساسی فرانسه

مجلس ملی در تاریخ سوم ژوئن ۱۹۵۸ با اکثریت مقرر قانونی سه پنجم اعضاء 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 محدود از وزراء و

¹ - Liberalism

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 ۹۳ تن که دو سوم آن توسط پارلمان و یک سوم بقیه را رئیس‌جمهور انتخاب کرده بود (طرح فوق‌رأس از پیشنهادهای بسیار جزئی تأیید نمود. این طرح در تاریخ ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۸ به آراء عمومی گذاشته شد و با اکثریت بسیار قوی ۷۹/۲۵ درصد آراء رای‌دهندگان به تصویب ملی رسید (لورانپش، ۱۳۸۵) برای تجدیدنظر نیز ابتکار بازنگری طبق اصل ۹۸ از طریق :

-پیشنهاد اکثریت اعضاء هر دو مجلس و تصویب آن در فرماندوم .

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

چنانچه رئیس‌جمهور پیشنهاد خود را در مجلس واحدی مرکب از اعضاء هر دو مجلس طرح کند؛ در این صورت تصویب اکثریت سه پنجم آراء ضروری خواهد بود. همچنین رئیس‌جمهور میتواند پیشنهاد خود را بدون طرح در مجلس به آراء عمومی واگذارد. (لورانپش ۱۳۸۵)

بنابراین با توجه به مطالب نظام سلسله مراتب قوانین می‌توان این قانون را به خط کمربندی تشبیه کرد که کلیه مقررات حقوقی کشور در داخل آن قرار می‌گیرند و در نتیجه هرگاه مقررها از حد خط کمربند مزبور تجاوز کند در حدودی که تجاوز کرده است اعتبار ندارد و فاقد خصوصیت یک قاعده حقوقی می‌باشد و عبارت فوق را می‌توان در هر دو نظام صادق دانست.

۲-۱-۳- همه‌پرسی در فرانسه

در قانون اساسی فرانسه به صراحت، همه‌پرسی پیش‌بینی شده و نظارت بر آن بر عهده شورای صیانت قانون اساسی گذارده شده است و در اصل سوم چنین تصریح شده است: «منشاء حاکمیت ملی، مردم میباشند که حاکمیت را توسط نمایندگانشان و از طریق همه‌پرسی اعمال مینمایند». (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷) برابر قانون اساسی فرانسه رئیس‌جمهور با رجوع به همه‌پرسی، به شکل مستقیم با رأی دهندگان در خصوص دیدگاه مثبت یا منفی آنها در مورد مسایل و معضلات مهم کشور مشورت مینماید». اصل یازدهم قانون اساسی ۱۹۵۸ جمهوری پنجم چنین مقرر نموده است: «رئیس‌جمهور به پیشنهاد دولت در مدت اجلاسهای پارلمان و یا به پیشنهاد مشترک دو مجلس که در روزنامه رسمی منتشر میگردد؛ 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 راجعه اجازه تصویب معاهداتی باشد که بدون مغایرت با قانون اساسی بر عملکرد نهادها اثر داشتهباشد؛ به همه‌پرسی بگذارد ... هنگامی که همه‌پرسی منجر به تصویب لایحه شود؛ رئیس‌جمهور قانون را ظرف مدت پانزده روز پس از اعلام نتایج انتخابات، امضاء و فرمان اجرای آن را صادر میکند». قانون اساسی فرانسه نیز همچنان که حق حاکمیت ملی را متعلق به

مردم می‌شمارد؛ مقرر کرده که هیچ بخشی از مردم و هیچ فردی نمیتواند اعمال این حق را از آن خود بداند که مشابه همین الزام در اصل ۶۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تکرار گردیده است .

۳-۲-نهاد قانونگذار در ایران

نهاد قانونگذار در ایران به شرح زیر می باشد:

۳-۲-۱-مجلس و قانون اساسی ایران

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 حالیکه در خصوص قانون اساسی جمهوری اسلامی، مجلس ویژه ای که بعدها به نام مجلس خبرگان شهرت یافت؛ مسئولیت تنظیم قانون اساسی را بر عهده گرفت. (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۹۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پس از بررسی نهایی به تصویب مجلس خبرگان رسیده و ضمن همه پرسی آذرماه ۸۵۳۱ به تأیید ملت ایران رسید. این قانون توسط شورای بازنگری قانون اساسی اصلاح گردیده و اصلاحات انجام گرفته در تاریخ ۱۳۶۸/۵/۶ به همه پرسی گذاشته شد. پس از تغییرات ۸۵۳۱ آیین تجدیدنظر در اختیار شورایی تحت عنوان «شورای بازنگری قانون اساسی» براساس اصل ۷۷۱ داده میشود. براساس اصل فوق، مقام رهبری پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام طی حکمی خطاب به رئیس جمهور، اصلاح یا تقسیم قانون اساسی را به شورای بازنگری قانون اساسی با ترکیب: ۱- اعضای شورای نگهبان ۲- رؤسای قوای سه گانه ۳- اعضای ثابت مجمع تشخیص مصلحت نظام ۴- پنج نفر از مجلس خبرگان رهبری ۵- ده نفر به انتخاب رهبری ۶- سه نفر از وزراء ۷- سه نفر از قوه قضائیه ۸- ده نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی ۹- سه نفر از دانشگاهیان پیشنهاد مینماید. مصوبات شورای فوق پس از تایید رهبری باید از طریق همه پرسی به تصویب اکثریت مطلق شرکت کنندگان برسد .

پذیرش نظریه قرارداد اجتماعی به عنوان مبنای مشروعیت دولتهای نوین یا حاکمیت دولت در سده هفدهم و هجدهم و سابقه اعمال حاکمیت مستقیم مردم در اداره امور دولت - شهرهای یونان، این انتظار را در اذهان به وجود آورده که مردم در تمامی امور من جمله وضع قوانین، میبایست مستقیم و بلاواسطه شرکت نمایند. (پولادی ۱۳۸۴) اما وجود جوامع بزرگ و پرجمعیت، امکان حضور مستقیم مردم در اعمال حاکمیت را منتفی و نظام دموکراسی نماینده سالار را جانشین آن ساخت. (طاهری ۱۳۸۵)

۳-۲-۲-همه پرسی در ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، حاکمیت مطلق بر جهان و انساناز آن خداست همچنین اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی پذیرفته شده در اصل (۵۹) نیز حق اعمال حاکمیت مستقیم مردم در هر تقنین تحت عنوان «مسائل مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی» از طریق همه پرسی و مراجعه مستقیم، به آراء عمومی پذیرفته شده است. البته اصل (۱۷۷) نیز به

گروه‌های دیگر از همه‌پرسی یعنی همه‌پرسی بازنگری در قانون اساسی را پذیرفته که حتی نیاز به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس (قید مندرج در اصل ۹۵) را منتفی ساخته است. (منصور، ۱۳۹۴)

از اقسام سه‌گانه همه‌پرسی یعنی همه‌پرسی تقنینی، اساسی و سیاسی، دو نوع اول یعنی تقنینی و اساسی صراحتاً در اصول ۵۹ و ۷۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پذیرفته شده است و در مورد همه‌پرسی تقنینی، اصل پنجاه و نهم قانون اساسی، درخواست مراجعه به آراء عمومی را موکول به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان نموده است. همچنین ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴۴/۴۴ مقرر می‌دارد: «همه‌پرسی به پیشنهاد رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دو سوم مجموع نمایندگان در مورد همه‌پرسی اساسی (بازنگری در قانون اساسی) بر اساس اصل ۷۷۱ قانون اساسی، درخواست مراجعه به همه‌پرسی و آراء عمومی را موکول به فرمان همه‌پرسی توسط رهبر پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام به رئیس‌جمهور و اعلام موارد اصلاح یا متمیم قانون اساسی به شورای بازنگری قانون اساسی نموده است. مصوبات شورا پس از تایید و امضاء مقام رهبری باید از طریق مراجعه به آراء عمومی به تصویب اکثریت مطلق شرکت‌کنندگان در همه‌پرسی برسد». (منصور ۱۳۹۴) «در مورد همه‌پرسی سیاسی، هیچ‌قرینه روشنی در قانون اساسی مشاهده نمی‌شود. اما به نظر می‌رسد که مقام رهبری برای اتخاذ برخی از تصمیمات سیاسی و قانونی خود که با افکار و مشارکت مردم قابلیت ارتباط بیشتری دارد، از طریق مراجعه به آراء عمومی اعتماد مردم را جلب نماید». (هاشمی، ۱۳۸۹) به هر حال در تشریفات همه‌پرسی چنانچه تقنینی باشد، تصویب دو سوم مجموع نمایندگان (طبق اصل ۹۵) ضروری خواهد بود.

۳-۳- قوانین اضطراری

امروزه مفهوم «حالت اضطرار» در قوانین اساسی مدون، برای شرایط استثنایی اهمیت بسیار یافته است. در صورتی که در گذشته عنوان کردن این مفهوم، غالباً بهانه‌ای بود برای تن‌زدن از اجرای قواعد اساسی. تجربه نشان داده است که وقوع بحران‌های شدید و درماندگی نهادهای عادی از انجام وظایف خود، امری محتمل 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)

۳-۳-۱- قوانین اضطراری فرانسه

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 می باشد. چرا که عناوین فوق موضوعاً در حیطه 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 پیش بینی شده ولی حق ابتکار را به خلاف حقوق ایران، به قوه مجریه (رئیس جمهور) سپرده است.

«هرگاه نهادهای جمهوری، استقلال ملی، تمامیت ارضی یا اجرای تعهدات بین‌المللی به طور جدی و فوری در معرض تهدید قرار گیرند و عملکرد منظم قوای عمومی مذکور در قانون اساسی مختل گردد؛ رئیس جمهور تدابیر لازم را برای اوضاع مذکور پس از مشورت رسمی با نخست وزیر و رؤسای مجلسین و رئیس شورای قانون اساسی اتخاذ می نماید. رئیس جمهور جایگزین هیات دولت، مجالس قانونگذار و کلیه قوای عمومی می شود و به نام ملت و برای حفظ موجودیت آن دست به اقدام میزند، از همه ابزارهای موجود مملکتی استفاده میکند و همه نهادهای دولتی را به کار میگیرد. توسط پیامی ملت را از وضع بحرانی آگاه می کند. البته پارلمان نیز در اینگونه مواقع باید الزاماً تشکیل جلسه دهد و رئیس جمهور حق انحلال آن را درموقع اعمال قدرت استثنایی ندارد»

۳-۳-۲- قوانین اضطراری ایران

شرایط وضع قانون بر اساس 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 جنبه دوام به خود نگیرند. (منصور، ۱۳۹۴) ب) چنانچه نصاب رأی-گیری قوانین ضروری را همان اکثریت مطلق در نظر بگیریم در آن صورت با یک رای بالا یا پایین، یک حکم ثانوی ممکن است اجرا بشود یا نشود؛ لذا مصلحت و عقل ایجاب میکند که نصاب رأی گیری در مورد مذکور متفاوت باشد. از آن رو طبق مذاکرات مجلس «... بعد برخورد شد در عمل 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 الان برای تشخیص ۱۲۱ ضرورت باید با قید مسائل کارشناسی دوسوم رأی لازم است». 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، قانون-گذاری براساس «عناوین ثانویه» موضوعاً منتفی گردیده است. (ملک افضلی، ۱۳۸۶) اما عملکرد بعدی مجلس بخصوص در تصویب «قانون نحوه صدور اسناد مالکیت املاکی که اسناد ثبتی آنها

در اثر جنگ یا حوادث غیرمترقبه ای مانند زلزله، سیل و آتش سوزی از بین رفته اند» به خوبی نشان داد که مجلس هنوز به عنوان مرجع اولیه تشخیص مصلحت بر قانونگذاری با عنوان ضرورت اصرار دارد.

۳-۴-قوانین عادی

نظام حقوق و تکالیف و قانونگذاری باید در درجه اول بر حالات و وضعیت-های عادی اتکا داشته باشد. نهادهای 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) این شرایط را نمیتوان از قوانین اساسی، همه پرسی و قوانین اضطراری انتظار داشت. قوانین اساسی توسط نهادهای 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 صاحب نظران آن را، امکان احتضار یا اختلال نظام در صورتعدم مراجعه به احکام ثانویه نام نهاده اند، همان مشکلات و موانع را در مقابل قوانین اضطراری فراهم میسازد. (هاشمی ۱۳۸۹) از همین جا نظرها متوجه قوانین عادی می شود و اگر وضعیت های بسیار مهم اقتصادی، سیاسی و ... است که رجوع به همه پرسی را میسر میسازد؛ وضع الزام در وضعیت های عادی برعهده قوانین عادی قرار می گیرد و اگر در حالت عروض عناوین ثانویه است که امکان وضع الزام تحت عنوان احکام ثانویه فراهم می شود.

۳-۴-۱-قوانین عادی فرانسه

به نظر می رسد 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 و از طرف دیگر موضوعاتی را که در حیطه قانون (به همان قواعد رفتار درست از قبل موجود) نمیباشد تحت عنوان مقررات (تصویب نامه)، تصویب و وضع آنها را به قوه مجریه واگذار نموده است و تلاش گردیده تا ظاهر تفکیک قوا و صلاحیت پارلمان در وضع قواعد کلی حفظ و حراست گردد. (دارابی، ۱۳۸۱)

۳-۴-۲-قوانین عادی در ایران

نیازهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه آن چنان 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. وضع قوانین، حسب نیاز، موکول به تشخیص مقام صلاحیت-دار جامعه است. (محمصانی ۱۳۶۸) مجلس شورای اسلامی، با توجه به اینکه از سوی مردم مأموریت دارد، مقام صالح برای شناخت نیازهای جامعه و تصویب قانون میباشد (هاشمی ۱۳۸۹)

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. حدود مقرر مذکور نیز به اصل چهارم قانون اساسی (لزوم وضع کلیه قوانین و مقررات بر موازین اسلام و اصل هفتاد و دوم قانون اساسی) منع مجلس از تصویب و وضع قوانین مغایر با اصول و احکام مذهب رسمی و قانون اساسی اشاره دارد که تشخیص و نظارت منظور قانونگذار قانون اساسی، طبق اصل نود و ششم به عهده شورای نگهبان واگذار گردیده است. (فلاح زاده و دیگران، ۱۳۹۷)

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 سازمان های 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، شرکتهای مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیونهای ذیربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد. ولی با تدقیق در اصول قانون اساسی می توان دو نوع صلاحیت تقنینی برای مجلس به شرح ذیل مشاهده نمود :

۱-۲-۴-۳-صلاحیت تکلیف

بیش از چهل مورد در قانون اساسی به تعیین ضوابط، شرایط، حدود، کیفیات و اموری از این است که در حیطه های گوناگون توسط قانون اشاره شده است. (گرجی ازندریانی و بهادری جهرمی ۱۳۸۸) برخی از این امور عبارتند از :

- ۱- تعیین موارد طراز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراهای اسلامی
- ۲- تفصیل موارد مربوط به آزادی نشریات و مطبوعات
- ۳- نحوه مدیریت و به کارگیری انفال و ثروتهای عمومی
- ۴- تعیین ضوابط، قلمرو و شرایط بخشهای دولتی، تعاونی و خصوصی در اقتصاد
- ۵- ضوابط مربوط به مالکیت شخصی
- ۶- تعیین موارد معافیت و بخشودگی و تخفیف مالیاتی
- ۷- تعیین ترتیب تهیه لایحه بودجه
- ۸- تعیین صلاحیت دادگاهها
- ۹- تعریف جرم سیاسی

از طرف دیگر برخلاف قوانین اساسی برخی کشورها که با احصای موارد صلاحیت قانونگذاری، پارلمان را از ورود به سایر موضوعات، صراحتاً منع کرده‌اند. در اصل ۱۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مقرر شده است: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی میتواند قانون وضع کند». بنابراین، در تمام مواردی که در قانون اساسی تعیین ضوابط اموری که صراحتاً به قانون محول شده است؛ مجلس شورای اسلامی الزام به تقنین در موارد یاد شده داشته، همچنین تقنین در حوزه اموری که از صلاحیت اختیاری مجلس خارج بوده و الزامی است. در واقع این قبیل موضوعات مصرح در قانون اساسی که میتواند عنوان «قوانین تکلیفی» را برای آنها برگزید؛ بیانگر استثنائات واژه «میتواند» در اصل ۱۷ قانون اساسی است. (منصور، ۱۳۹۴)

۲-۲-۳- صلاحیت اختیاری

هر چند که قانون اساسی این صلاحیت عام را برای مجلس قائل شده، اما وضع قوانین با همکاری قوای مجریه و مقننه صورت میگیرد. (هاشمی ۱۳۸۹) صلاحیت تقنینی مجلس چه در بعد تکلیفی و چه در بعد اختیاری به این معنا نیست که مجلس آزادانه و بدون هیچ محدودیتی حق وضع قانون در تمام موضوعات را بدون رعایت هیچ ضابطه‌ای خواهد داشت. (مرکزالمیری، ۱۳۹۴) اصل کنترل قوانین توسط قانون اساسی به عنوان نتیجه اصل برتری قانون اساسی و تضمین کننده اصل سلسله مراتب قوانین ایجاب میکند کلیه قوانین مصوب پارلمان در معنی و مفهوم چیزی بر خلاف اصول قانون اساسی در بر نداشته باشد.

باوجود 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)

۴- نتیجه گیری



از نظر ساختار نهاد قانون گذاری در حقوق ایران شامل مجلس شورای اسلامی (مجلس) و شورای نگهبان و در فرانسه شامل مجلس ملی و سنا می باشد. در ایران مجلس در امور تقنینی و شورای نگهبان در امور شرعی و انطباق مصوبات با قانون اساسی صلاحیت دارند. اما در فرانسه مجلس ملی و سنا هر دو در امور تقنینی صلاحیت دارند، اما سنا در برخی موارد مانند اصلاح قانون اساسی نقش نظارتی دارد. در زمینه ی روابط بین نهادهای قانونگذار و سایر قوادر ایران، مجلس با قوه مجریه و قضائیه تعامل دارد. شورای نگهبان با قوه مجریه و مقننه تعامل دارد. اما در فرانسه، مجلس ملی و سنا با قوه مجریه و قضائیه تعامل دارند. در ایران نهادهای مدنی می‌توانند در فرآیند قانونگذاری از طریق ارائه نظرات و پیشنهادات به نمایندگان مجلس و شورای نگهبان مشارکت داشته باشند. و در فرانسه نهادهای مدنی می‌توانند در فرآیند قانونگذاری از طریق لابیگری و ارائه نظرات به نمایندگان مجلس ملی و سنا مشارکت داشته باشند. در حقیقت هر دو کشور دارای نظام دو مجلسی هستند. در هر دو کشور، نهادهای قانونگذار در امور تقنینی صلاحیت دارند. در هر دو کشور، نهادهای مدنی می‌توانند در فرآیند قانونگذاری مشارکت داشته باشند. اما در موارد زیر از یکدیگر متفاوت می باشند: ۱- نوع نظام سیاسی (جمهوری اسلامی در ایران و جمهوری سکولار در فرانسه) ۲- نقش نهادهای مذهبی در فرآیند قانونگذاری (شورای نگهبان در ایران) ۳- ساختار سلسله مراتبی و نظارتی شورای نگهبان در ایران. ۴- نقش نظارتی سنا در فرانسه. ساختار و صلاحیت نهادهای قانونگذار در حقوق ایران و فرانسه، تحت تأثیر عوامل مختلفی از جمله نظام سیاسی، تاریخ و فرهنگ هر دو کشور است. با وجود شباهت‌هایی که بین دو کشور وجود دارد، تفاوت‌های قابل توجهی نیز در این زمینه وجود دارد.



پولادی کمال (۱۳۸۴)، از دولت اقتدار تا دولت عقل در فلسفه سیاسی مدرن، تهران: مرکز.

دارابی، غلامحسین (۱۳۸۱)، «صلاحیت عام قانونگذاری در حقوق ایران و فرانسه»، پایاننامه ی کارشناسی ارشد رشته ی حقوق عمومی، دانشگاه شیراز، دانشکده ی حقوق.

طاهری، ابوالقاسم (۱۳۸۵)، تاریخ اندیشه های سیاسی در غرب، تهران: قومس

علیکردی جواد (۱۳۹۶)، بررسی تاثیر اصل حاکمیت قانون بر عملکرد قوه ی مقننه در نظام جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران: اندیشه ی عصر.

عمیدزنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اساسی، چاپ سوم، تهران: مجد .

عمیدزنجانی؛ عباسعلی (۱۳۷۳)، فقه سیاسی، تهران: انتشارات امیرکبیر .

قاضی شریعت پناهی ابوالفضل (۱۳۹۱)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، جلد اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران

قره باغی، محسن و شاملو، حبیبالله (۱۳۸۶)، تنقیح قوانین و راهکار اجرایی آن، مجموعه مقالات یکصدمین سال قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی.

گرچی ازندریانی، علی اکبر و بهادری جهرمی، محمد (۱۳۸۸) تفکیک قلمرو قانون از قلمرو آیین نامه در نظام حقوقی ایران، نشریه حقوق، سال ششم، شماره ی ۰۲۱.

مرکزالمیری احمد (۱۳۹۰) تأملی بر مرزهای سیاستگذاری و قانونگذاری: مطالعه ی موردی: مفاد قانون برنامه ی پنجم

توسعه در حوزه ی فرهنگی، نشر مجلس و پژوهش، سال ۱۸، شماره ی ۷۶.

ملکافضلی مجتبی (۱۳۸۶)، تنقیح قوانین، مجموعه مقالات یکصدمین همایش قانونگذاری، تهران: مرکز پژوهشهای اسلامی

منصور جهانگیر (۱۳۹۰)، نظریات تفسیری و مشورتی شورای نگهبان درباره ی قانون اساسی، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

هاشمی محمد (۱۳۸۹)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران: میزان.



Comparative comparison of references and competence of legislative bodies of Iran and France

Asghar Hosseini

Master's student in Public Law, Islamic Azad University, Lamard branch

Abstract

Focusing on ways to improve the legislative system has been the subject of discussion and investigation by experts since the past until now, because legislation, like other procedures and processes of society, needs continuous improvement and improvement. The structure and jurisdiction of legislative bodies in Iranian and French laws are influenced by various factors, including the political system, history and culture of both countries. Despite the similarities between the two countries, there are also significant differences in this field. Referendum, normal laws and emergency laws are all three of the legislative methods in Iran and France. On this basis, analyzing the trends and procedures of each legislative system is one of the main priorities for improving each legislative system. On the other hand, in order to understand the harmful nature of any legislative system, one should have a framework of an ideal system in front of them, so the present research aims to study the nature, structure and competence of legislative institutions in Iran and France, to examine and adapt legislative institutions. , the process and the works of the legislator in these two countries have been discussed with the library method and in a descriptive-analytical way.

Key words: Iran, France, legislation, legislature, comparative comparison.