



گستره عمل تقنینی در نظام حقوقی ایران و انگلستان

*دکتر حمید ششگل *شیرین قاسمی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۸/۰۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۹/۱۷

چکیده

نظام جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک رژیم حقوقی، متفاوت با مدل‌های غربی و با تلفیقی از اصول حاکم بر نظام‌های حقوقی جهان از جمله اصل تفکیک قوا و مبانی اسلامی به عنوان یک مدل خاص از دموکراسی در دنیا شناخته شده است. این دموکراسی جوان یا به تعبیری مردم سالاری دینی، پس از تدوین قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ و بازنگری آن در سال ۱۳۶۸ و ایجاد سه قوه مقننه، مجریه و قضاییه است. در نتیجه باتوجه به پذیرش اصل تفکیک قوا در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأکید بر استقلال قوا به معنای عدم مداخله و تعرض قوا نسبت به یکدیگر، تنها تعامل و کنترل در جهت تعادل و توازن قوا، به جهت نسبی بودن نوع تفکیک قوا مجاز خواهد بود والا در مغایرت با اصل ۵۷ قانون اساسی قرار خواهد گرفت. یعنی قوه مقننه صلاحیت قانونگذاری و قوه مجریه صلاحیت مقررات گذاری دارند که امری غیرقابل انکار است. باتوجه به این امر، چالش‌هایی در زمینه تقنین بین قوه مجریه و قوه مقننه بوجود آمده است که در مقاله حاضر به بررسی و تحلیلی گستره عمل تقنینی در نظام حقوقی ایران و انگلستان پرداخته‌ایم.

واژگان کلیدی: قوه مقننه، پارلمان، قوه مجریه، قانون اساسی، صلاحیت، قوانین، مقررات

*استادیار گروه حقوق عمومی، واحد کرج، دانشگاه آزاد اسلامی، کرج، ایران
*کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمانشاه

مقدمه

وظیفه حقوق تنظیم روابط میان افراد و جامعه است و وظیفه حقوق عمومی به طور خاص، تنظیم روابط میان فرمانروایان و فرمانبرداران است. از آنجا که ادوار مختلف تاریخ ستمی را که حاکمان بر مردم روا داشته‌اند نشان می‌دهد، ذهن اندیشمندان و متفکران بر کنترل قدرت و سازماندهی حکومتی معطوف شده که در عین برخورداری از بالاترین بهره برای انسان و جامعه کمترین خطر را در پی داشته باشد. از میان روش‌های گوناگونی که جهت کنترل قدرت و سازماندهی حکومت معطوف شده که در عین برخورداری از بالاترین بهره برای انسان و جامعه، کمترین خطر را در پی داشته باشد. از میان روش‌های گوناگونی که جهت کنترل قدرت مورد پسند اندیشمندان قرار گرفت، مکانیسم تفکیک قواست که با تجزیه قدرت، از تجمع فسادآور آن جلوگیری می‌کند. تفکیک قوا شیوه‌ای است که بیشتر کشورها آن را اعمال نموده‌اند مقبولیت عام این نظریه تا جایی است که برخی آن را جزء لاینفک دموکراسی می‌دانند.

یکی از اخص‌های بارز موکراسی آن است که افراد در تعیین سرنوشت اجتماعی خویش سهیم و شریک باشند و هیچگونه تحمیل و فشار ناشی از قدرت غیر منبعث از مردم بر آنها وارد نباشند. از طرف دیگر زندگی اجتماعی برای همه افراد جامعه حقوق و تکالیفی را ایجاد می‌کند که اراده جمعی ملت حدود و وسعت آن را مشخص می‌نماید. برطبق اصل تفکیک قوا این وظیفه برعهده قوه مقننه که متشکل از منتخبان ملت می‌باشد قرار گرفته است. در نظام جمهوری اسلامی ایران قانونگذاری و اعمال قوه مقننه با مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود. با وجود این اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی صلاحیت وضع آیین نامه و تصویب نامه را به دولت اعطا نموده است. می‌توان گفت تمیز صلاحیت قوه مجریه و مقننه، بررسی روابط بین آنها، دستیابی به اصول و معیارهایی جهت تعیین حوزه مقررات گذاری از مسائل مهم و پیچیده حقوقی است که در سال‌های اخیر جایگاه

مهمی در مباحث حقوقی جمهوری اسلامی ایران پیدا کرده است. اما متأسفانه این مسئله و پرسش‌های مرتبط با آن، آنچنان که باید مورد توجه اندیشمندان حقوقی قرار نگرفته است و در نتیجه پیچیدگی‌های و ابهامات موجود گاهی به بروز برخی چالش‌ها میان دولت و مجلس و شورای اسلامی منجر شده است لذا در این پژوهش در صدد پاسخ به این سوال می‌باشیم که با بررسی‌های بعمل آمده در طول پژوهش و مطالعه تطبیقی مجلس با پارلمان انگلستان به بررسی محدودیت‌های تعیین شده در قوانین اساسی این دو کشور در حیطه تقنینی مجالس بپردازیم و دریابیم که محدودیت‌های کدام یک بیشتر است و آیا این محدودیت‌ها برای مجالس لازم و ضروری است یا بیش از اندازه سخت گیرانه است.

۱. مفهوم شناسی صلاحیت

صلاحیت دولت به اهلیت و شایستگی دولت برای حکومت بر اشخاص و اموال از طریق حقوق داخلی خود (کیفری و مدنی) دلالت دارد. در قالب این صلاحیت دولت می‌تواند به وضع و نسخ قانون و نیز صدور حکم و اجرای آن اقدام نماید.^۱ در مفهوم عام هر گاه اشخاص اعم از حقیقی یا حقوقی برای انجام امر یا اموری شرایط لازم و کافی مقرر در قانون را داشته باشند، می‌گویند آن اشخاص برای انجام آن امور صلاحیت دارند. بنابراین هر یک از مراجع قضایی، قضات، وکلاء، شهود، کارشناسان و سردفتران و ... بر مبنای شرایطی که در قانون تصریح شده است صلاحیت پیدا می‌کنند. مثلاً نسبت به دیگران مقدم می‌داند. «صلاحیت» ماده ۱۲۳۲ ق.م اقریای محجور را در صورت موارد استعمال واژه صلاحیت غالباً در آیین دادرسی اعم از مدنی و کیفری است اما این بدان معنا نیست که در امورات دیگر بکار بردن این واژه جایگاهی نداشته باشد چرا که در امور و در حقوق مدنی بیشتر از اصطلاح «لیاقت و شایستگی» اداری

۱. والاس، پروفیسور ربکا، حقوق بین الملل، ترجمه زمانی، دکتر سید قاسم و بهراملو، مهناز انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ اول، سال ۱۳۸۲، ص ۱۳۲

بجای واژه صلاحیت از «اهلیت» استفاده شده است.

صلاحیت تقنینی

در قانون اساسی هر کشوری از میان مراجع مختلف، مرجع یا مراجع ذیصلاح خاص و حائز شرایطی همانند قوه مقننه که در رأس سایر نهادهای قانونگذاری است در حدود صلاحیت مقرر جهت حفظ مصالح و استقلال سیاسی کشور در عرصه‌های مختلف در قلمرو حقوق داخلی و خارجی خویش برای اعمال اتباع خود و برخی از اتباع خارجی در خارج از کشور به تعریف، توصیف و تبیین رفتار مجرمانه افراد می‌پردازد و برای آن اعمال مجازات پیش‌بینی می‌کند که در اصل ۷۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اختیار وضع قانون در عموم مسایل در حدود مقرر در قانون اساسی برعهده مجلس شورای اسلامی گذاشته شده است «از اهم موارد استقلال سیاسی کشور اینکه دولت مستقلاً صلاحیت وضع قانون در کلیه عرصه‌های مختلف کشور را داشته باشد و اگر بطور کلی یا جزئی صلاحیت آن محدود گردد، در استقلال سیاسی آن خدشته وارد می‌شود.»^۱

۲. نظریه حاکمیت پارلمان و نسبت آن با حاکمیت قانون

حاکمیت پارلمان در کنار اصل حاکمیت قانون از جمله اصول بنیادین نظام حقوقی انگلستان محسوب می‌شود و دایسی نیز در کتاب مشهور خود این دو اصل را مورد بررسی قرار داده است. این حقوقدان انگلیسی، اصل حاکمیت پارلمان را اینگونه تعریف کرده است: «حاکمیت پارلمان به این معنا است که به موجب قانون اساسی انگلستان، پارلمان دارای حق تصویب یا ابطال هر قانونی است و مضافاً هیچ شخص و یا نهادی نمی‌تواند مصوبات پارلمان را نسخ یا ابطال کند»^۲

نویسنده سوییسی دولولم^۲ معتقد بود که پارلمان انگلستان قادر به انجام هر کاریست

۱. نوروزی فیروز، رحمت اله، آیین دادرسی کیفری، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۳۲.

2. De Lolme.

مگر تبدیل مرد به زن و بالعکس. حقوقدان انگلیسی جنینگز^۱ بعداً او را به خاطر این نظر با این بیان: مورد انتقاد قرار داد که «اگر پارلمان مقرر کند که همه مردان باید زن باشند، تا آنجا که به آن قانون مربوط است، آنها زن خواهند بود»^۲ صرف نظر از این بیانات افراطی، باید دید که واقعاً حدود حاکمیت پارلمان تا کجا است و اگر حاکمیت پارلمان تا این اندازه مطلق است، چگونه می‌توان این اصل مطلق را با اصل حاکمیت قانون قابل جمع دانست؟

البته ایده حاکمیت پارلمان حاصل تأملات صرفاً نظری نبوده بلکه نتیجه تجربیات عملی مردم انگلستان در طول تاریخ این کشور است. این اصل در جریان انقلاب شکوهمند ۱۶۸۸ م و پذیرش اعلامیه حقوق در سال ۱۶۸۹ م در حقوق انگلستان به تثبیت رسید و در نتیجه امتیازات ویژه پادشاه، محدود و منوط به اجازه پارلمان گردید. همچنین این نظر سنتی برخی از حقوقدانان انگلیسی مانند کوک که مصوبات پارلمان را محدود به رعایت الزامات حقوق طبیعی می‌دانستند، بعد از این واقعه به حاشیه رانده شد و نتیجتاً پارلمان به عنوان یک مدعی اقتدار منحصر به فرد در حقوق انگلستان در آمد.^۳

با این وجود، برخی از صاحب نظران انگلیسی، بر این باور هستند که حاکمیت پارلمان مطلق نیست و هر یک برای ادعای خود دلایل متعددی را مورد استناد قرار داده‌اند. در مقابل، برخی دیگر از اندیشمندان از اطلاق حاکمیت پارلمان دفاع می‌کنند.

1. Jennings.

2. Harnacher, Claus. Parliamentary Sovereignty in the European Communities: The Developing Doctrine. Durham Theses, Durham University, 1992, P.26. available at: <http://etheses.dur.ac.uk/6026>

3. Munro, Colin r. Studies in Constitutional Law. London: Butterworth, 1987, PP.79-81.

۳. حدود صلاحیت و کارکردهای سیاسی پارلمان

چنان که تام کینز خاطر نشان می‌کند، به لحاظ تاریخی، کارکرد مشروعیت بخشی و جلب رضایت حکومت شوندگان، در کنار کارکرد مشاوره و رایزنی، ریشه و اساس تولد پارلمان در قرن شانزدهم انگلستان به عنوان مادر پارلمان‌ها بود. اما پارلمان‌های امروزی نهادهای پیچیده‌ای هستند که در گذر زمان کارکردهای متعدد و از مهمترین وظایف قوه مقننه، سیاست‌گذاری است. سیاست‌گذاری یا خط مشی‌گذاری^۱ فرآیندی پیچیده است که طی آن نهادهای مختلف، به ویژه دستگاه اجرایی و پارلمان، به تهیه و تدوین خط مشی عمومی جامعه می‌پردازند. سیاست‌ها یا یک سلسله اصول و «خط مشی‌های عمومی»^۲ موازینی است که اجزای موجود در نظام کشور را با هم هماهنگ می‌سازد. این اصول ممکن است به صراحت در قوانین و مقررات انعکاس یافته باشند، یا به طور تلویحی مطرح شده و انعکاس قانونی نداشته باشند. خط مشی‌های تلویحی در جامعه رعایت می‌شوند، اما جنبه قانونی و رسمی ندارند. بدین ترتیب، اگرچه خط مشی‌های عمومی معمولاً به صورت قانون درآمده‌اند، اما همواره کلی‌تر و فراگیرتر از قوانین خاص هستند.^۳

یکی از متخصصان برجسته مطالعات فرآیند، سیاست‌گذاری را به این معنا به چهار مرحله تقسیم می‌کند: نخست، مرحله شکل‌گیری یک سیاست یا پیشنهاد تقنینی است که بر اساس نیازها، مسائل و ضرورت‌هایی مطرح می‌شود که اغلب دستگاه‌ها، مقامات و مدیران اجرایی یا نمایندگان پارلمان و احزاب سیاسی و گروه‌های هم‌سود، پرداختن به آنها از طریق وضع قانون را ضروری می‌دانند. دوم، مرحله صورت‌بندی آن پیشنهاد در قالب یک طرح یا لایحه است که برحسب مورد در قوه مقننه یا مجریه انجام می‌شود

۱. هاشمی، محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، صص ۱۷۲-۱۷۴

2. Tomkins, A. (2003), " What is Parliament for?" in Bamforth, N. and Leyland, P., (eds) Public Law in Multi-Layered Constitution, p:56

۳. الوانی، سیدمهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات سمت،

و بیشتر جنبه فنی - حقوقی دارد که این دو مرحله را می‌توان مرحله پیشا - قانونگذاری^۱ نامید؛ جایی که بیشتر در قلمرو قدرت قوه مجریه، احزاب و سایر نهادهای خارج از پارلمان قرار دارد. سوم، مرحله مذاکره، شور و چانه زنی درباره محتوا، جزییات گزینه‌ها و پیشنهادهای تقنینی در کمیسیونها و صحن علنی و در نهایت، تصویب آن است. این مرحله به این سبب که تمام مراحل آن در نهاد قانونگذار انجام می‌شود، مرحله قانونگذاری^۲ خوانده می‌شود. در این مرحله، فشار نیروهای سیاسی از مجرای احزاب و گروه‌های سیاسی به داخل پارلمان منتقل و سرنوشت یک پیشنهاد تقنینی را اعم از اینکه از دولت ناشی شده باشد یا پارلمان، تعیین می‌کند؛ و در نهایت مرحله چهارم، که به اجرا و نظارت بر نحوه اجرای خط مشی‌ها و قوانین اختصاص دارد، مرحله پسا قانونگذاری^۳ نامیده می‌شود. در فرآیند سیاست‌گذاری، این مرحله از آن جهت مهم است که اولاً قوه مقننه بر نحوه اجرای سیاست‌های مصوب خود نظارت و رفتار قوه مجریه را در اجرای آنها ارزیابی می‌کند و ثانیاً، قانونگذاران می‌توانند با ارزیابی آثار سیاست‌های مصوب، اقدام بعدی خود را طرح ریزی کنند. این اقدام می‌تواند تداوم و تأکید بر یک سیاست پیشین یا تصحیح، تکمیل و اصلاح آن و یا تغییر و بازنگری اساسی در آن باشد. انجام فرآیند یاد شده اغلب مهمترین کارکرد قوه مقننه تلقی می‌شود؛ تا جایی که قوت و ضعف پارلمانها را بیشتر براساس آن ارزیابی می‌کنند. در یک طرز تلقی سنتی از فرآیند سیاست‌گذاری (قرن نوزدهم)، قوه مقننه در مرکز ثقل این فرآیند قرار می‌گیرد که نیروهای مختلف سیاسی و از همه مهمتر، قوه مجریه با شیوه‌های مختلف در حاشیه سعی می‌کنند بر آن تأثیر گذارند.^۴

تصویری که به دلایل زیر چندان با جایگاه فعلی قوای مقننه منطبق نیست: نخست

1. Pre-legislative
2. Legislative
3. Post-legislative

۴. نورتون، فیلیپ، "پارلمان در یک نگاه" در گفتارهایی در قانون و قانونگذار، تالیف و ترجمه حسن و کیلین، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۰، ص ۱۱۴

۳۲.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و سوم، پاییز ۱۳۹۵

اینکه سیاست‌گذاری به مثابه یک فرآیند، عمدتاً محصول مشارکت دو قوه مجریه و مقننه است. درست است که قوای خود، یعنی قرن «عصر طلایی» مقننه در نوزدهم، مرکز ثقل تصمیمات عمده سیاسی بودند، اما وضعیت از اوایل قرن بیستم به این سو دستخوش تغییر و تحول شد. صنعتی شدن جوامع، پیچیده شدن روابط اجتماعی و تخصصی شدن امور (به ویژه در قاره اروپا)، ورشد فرآینده دیوان سالاری (بوروکراسی)، قوت روزافزون قوه مجریه را در پی داشت و همین امر موجب تضعیف قوای مقننه شد. در سیاست‌های عمومی به جای «چنین حالتی قوه مقننه به طور فرآینده‌ای در قوه مجریه طرح و صورتبندی شده و قوای مقننه از نهاد طراح و سازنده سیاست‌ها، به تعبیر اولسون، به نهاد تأثیرگذار بر آنها تبدیل شده‌اند.»^۱

دوم اینکه اعطای حق رأی همگانی و مشارکت توده عظیم شهروندان، رشد احزاب سیاسی و پدید آمدن گروه‌های نفوذ را در پی داشت. تشدید فعالیت احزاب سیاسی و تأثیر انکارناپذیر گروه‌های مختلف هم سود در قرن بیستم به همراه وضعیت جدید قوه مجریه، که در بالا بدان اشاره شد، پای رقبای جدی و جدیدی را به میدان تصمیم‌گیری سیاسی باز کرد که مایه اصلی نظریه را فراهم کرد، آفول قوای قانونگذاری این نظریه بر این پایه استوار است که کارکرد اصلی قوای مقننه، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری است و اکنون با به وجود آمدن رقبای قدرتمندی چون قوای مجریه و احزاب سیاسی و گروه‌های هم سود، از این قدرت کاسته شده و بنابراین دوره افول قوای قانونگذاری آغاز شده است.

۴. محدودیت‌های حاکم بر قانونگذاری در پارلمان

در مطالب گذشته دریافتیم که پارلمان کشور انگلیس از دو مجلس تشکیل شده است مجلس عوام و مجلس لردها، نمایندگان مجلس عوام براساس انتخابات سراسری

1. Norton, P. (1990a), "General introduction in Norton, P. (Ed) Legislatures, Oxford, oxford university press.p3

۲. نورتون، فیلیپ، پیشین، ص ۱۱۴

گستره عمل تقنینی در نظام حقوقی ایران و انگلستان..... ۳۳

همگانی، مستقیم و مخفی براساس نظام اکثریتی و روش تک‌گزینی برگزیده می‌شوند. مجلس لردها یادگار دوران اشرافیت است و وجودش در زمان کنونی فاقد مبنای حقوقی می‌باشد. لازم به ذکر است عنوان لردی امری موروثی یا مادام‌العمر است و این عنوان به آنها حق شرکت و عضویت در مجلس لردها را می‌دهد. علاوه بر لردهای موروثی، تعدادی لرد مادام‌العمر نیز توسط مقام سلطنت منصوب می‌شود که آنها نیز به عضویت مجلس یادشده درمی‌آیند.

در آغاز تحول حقوق بریتانیا از رژیم سلطنتی مطلق به سلطنتی محدود، بیشتر اختیارات متعلق به مجلس لردها بود، ولی با ادامه این تحول و پیشرفت دموکراسی و گسترش انتخابات و حقوق مردم در تعیین نمایندگان مجلس عوام، آرام آرام این مجلس به قدرت خود افزود، به طوری که با مجلس لردها دارای حقوق برابری شد، اما نظام دو مجلسی برابر طلب بریتانیا دیری به طول نینجامید و مجلس عوام که تصویر جامعه بریتانیا و نهاد ناب دموکراسی را منعکس می‌کرد، کم‌کم بر مجلس لردها برتری یافت و اساس و پایه واقعی پارلمان انگلیس به شمار آمد. مجلس لردها اختیارات واقعی خود را از دست داده و در زمینه قانونگذاری محدود به صدور نظرهای مشورتی شده است.^۱ ولی با این حال مجلس لردها هنوز از ارزش نمادین و معنوی بسیاری برخوردار است.

۵. تشکیلات و حدود صلاحیت مجلس لردها

هر دو مجلس پارلمان همزمان از طرف پادشاه، دعوت به تشکیل اجلاسیه سالانه می‌شوند و هر دو نیز همزمان تعطیلات رسمی خود را آغاز می‌نمایند. معمولاً حدود ۷۰ تا ۸۰ لرد در هر جلسه مجلس شرکت می‌کنند.

طبق سنت، حضور سه عضو برای رسمیت یافتن جلسه کافی است، ولی برای تصویب لوایح قانونی حضور حداقل ۳۰ نفر الزامی است.

۱. قاضی زاده

۳۴.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و سوم، پاییز ۱۳۹۵

مجلس لردها سه وظیفه و صلاحیت انحصاری دارد:

۱. در درجه اول این مجلس یک دادگاه اختصاصی برای محاکمه اشراف انگلیس است.

۲. مجلس لردها عالی‌ترین دادگاه رسیدگی تمیزی هم در زمینه‌های حقوقی و هم در زمینه‌های جزایی در انگلستان می‌باشد، در حال حاضر این وظیفه به وسیله ۹ نفر عضو این مجلس که به لردهای حقوقدان معروفند، انجام می‌شود.

۳. هرگاه مجلس عوام یک مقام عالی رتبه حکومت را متهم به ارتکاب خطایی بنماید، بعد از رسیدگی مقدماتی او را تسلیم مجلس لردها می‌کند تا مجلس اخیر به اتهام او رسیدگی کند.

در این باره باید اضافه کرد که به تدریج با تثبیت قاعده مسئولیت دسته جمعی وزراء، این وظیفه سوم مجلس مذکور دیگر کاربردی ندارد. زیرا وقتی وزیر شديدا مورد سوال پارلمان قرار گرفت، تمام کابینه باید سقوط کند.

علاوه بر سه نوع صلاحیت خاص مجلس لردها که ذکر شد، هر یک از دو مجلس عوام و لردها می‌توانند لوایح قانونی تصویب و برای رسیدگی و اخذ تصمیم به مجلس دیگر بفرستند.

اما برحسب سنت، بیشتر لوایح چنان که بعدا ذکر خواهیم کرد، به مجلس عوام تقدیم می‌شود و تنها بعضی لوایح خاص و همچنین لوایح قضایی ابتدا به مجلس لردها برده می‌شود.

علیرغم بعضی نظرها برای انحلال مجلس لردها، افکار عمومی در انگلستان تمایل به بقای آن دارند و می‌خواهند این مجلس به طوری تجدید ساختمان شود تا با اصول دموکراسی و با آیین دو مجلسی سازگاری داشته باشد. بنابراین افکار عمومی انگلیس خواهان اصلاح آن است، نه الغای آن.

مجلس عوام انگلیس

مجلس عوام یک مجلس مردمی است که فعلا متجاوز از ۹۵۰ عضو دارد. اعضای

گستره عمل تقنینی در نظام حقوقی ایران و انگلستان.....۳۵

این مجلس مستقیماً به وسیله ملت و برای مدت پنج سال انتخاب می‌شوند. برای رسمیت یافتن جلسات حضور ۴۰ نماینده کفایت می‌کند. عمر هر دوره چنان که گفتیم، پنج سال است، اما پادشاه می‌تواند آن را قبل از اتمام دوره پنج ساله منحل کند.

اقتدارات مجلس عوام به شرح زیر است:

الف) اقتدارات قانونگذاری به طور عام

در انگلستان به عکس ایالات متحده، قوه قضاییه حق تجدیدنظر قضایی در مصوبات پارلمان را ندارد و نمی‌تواند بعضی از این مصوبات را خلاف قانون اساسی اعلام کند.

ب) اقتدار مالی

امروزه مجلس عوام تنها سرپرست و صاحب اختیار دارایی ملی است. مجلس مذکور تنها مرجعی است که هزینه‌های کشور را در قالب بودجه عمومی بررسی و تصویب می‌نماید.

ج) نظارت بر قوه مجریه

سومین صلاحیت مهم مجلس عوام کنترل قوه مجریه و زیر نظر داشتن اعمال قوه مذکور است. اصولاً وقتی در انگلستان گفته می‌شود مسوولیت وزرا این مسوولیت در مقابل مجلس عوام است، این مسوولیت به دو شکل می‌باشد.

مسوولیت فردی

مسوولیت دسته جمعی

منظور از مسوولیت فردی این است که هر وزیر از لحاظ قوانین جزایی و سایر قوانین کشوری، خود شخصاً مسوول کلیه اعمال خویش در طول مدت وزارت است، اما در مقابل استیضاح پارلمان وزرا مسوولیت دسته جمعی دارند. یعنی هر وزیر در مقابل پارلمان، مسوول طرز مدیریت و سیاست‌گذاری وزرای دیگر همکار خود نیز می‌باشد.

۳۶.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و سوم، پاییز ۱۳۹۵

باشد. بر این اساس هرگاه پارلمان، یکی از وزرای کابینه را استیضاح کند، نخست وزیر و سایر اعضای کابینه باید متفقا استعفا بدهند.

د) طرح سوال از اعضای کابینه

یکی از اقتدارات بسیار سودمند مجلس عوام حق طرح سوال از وزرای کابینه می باشد. در بریتانیا سوال نماینده مجلس عوام از وزرا رایج است و یکی از راه‌های کنترل حکومت توسط پارلمان می باشد.

در ایالات متحده آمریکا چون وزیران در برابر کنگره مسوولیت ندارند، سوال و استیضاح موضوعیت ندارد و در عوض تحقیق و بررسی به وسیله کمیسیون‌های دائمی یا کمیسیون‌های فرعی خاص به نام کمیته تحقیق صورت می‌گیرد. در مجلس نمایندگان سه کمیسیون تحقیق عهده‌دار این وظیفه است، ولی در سنا هم کمیسیون‌ها اختیار بررسی دارند و از این طریق نوعی نظارت پارلمانی انجام می‌گیرد. کمیسیون‌های ویژه تحقیق اختیارات فوق العاده دارند و می‌توانند از همه کسانی که لازم است، اطلاعات کسب کنند و حتی آنها را برای تحقیق جلب کنند.

در شرایط فعلی اقتدارات مجلس عوام تا حد زیادی نسبت به گذشته، کاهش یافته است. منتقدین سیاسی انگلیسی علل کنترل نفوذ مجلس عوام را در امور کشوری، عواملی مانند ازدیاد قدرت کابینه و تسلطی که این نهاد بر کارهای پارلمانی یافته است، انعطاف ناپذیری مقررات انضباطی حزبی، محدودیت قوه ابداع و ابتکار نمایندگان مجلس، محدودیت آزادی نطق نمایندگان، فقر و یا فقدان دانش فنی و تخصصی نمایندگان در زمینه‌های متنوع قانونگذاری و غیره می‌دانند.

ولی با این حال، اصل حاکمیت پارلمان، برجسته‌ترین اصل در قانون اساسی غیرمدون انگلستان است، چنانکه در این کشور هیچ قدرتی وجود ندارد که مصوبات پارلمان را ملغی کند یا بتواند این مصوبات را کنار بگذارد. هیچ دادگاه قانونی نمی‌تواند در معتربودن قوانین مصوب پارلمان لحظه‌ای تردید کند.

پروفسور دیس معتقد است از اصل حاکمیت پارلمان این نتایج حاصل می‌شود:

گستره عمل تقنینی در نظام حقوقی ایران و انگلستان.....۳۷

۱) پارلمان می‌تواند هر نوع قانونی را که بخواهد وضع کند.
۲) پارلمان می‌تواند هر نوع قانون موجود را اصلاح یا لغو کند.
۳) در مشروطیت انگلستان فرقی بین قانون اساسی و قوانین عادی وجود ندارد.^۱
تحقق این اصول مستلزم آزادی عمل نمایندگان و به عبارت دیگر برخورداری آنها از مصونیت پارلمانی است.

در انگلستان اصل مصونیت نمایندگان با این صراحت در هیچ متن قانونی وجود ندارد، ولی عمل مصونیتی که از لوازم آزادی بیان است، رعایت می‌گردد. چنان که هیچگونه ادعایی علیه نماینده مجلس به خاطر آنچه در مجلس یا کمیته‌ها گفته یا کتبا اعلام داشته، مسموع نمی‌باشد و همچنین دعوی اهانت علیه او غیرقابل طرح است، در حالی که در قانون اساسی آلمان مقرر گردیده مصونیت نمایندگان شامل اهانت و توهین نیست، ولو اینکه هنگام انجام وظایف نمایندگی ارتکاب شود.

در انگلستان برای تعقیب نماینده و اجرای مجازات، اجازه رئیس مجلس کافی است و استدلال می‌شود که استقلال قوه قضاییه و قوه مجریه و بی‌طرفی رئیس مجلس این مصونیت را عملاً تامین می‌کند و خطر دیگری نماینده را تهدید نمی‌کند تا نیاز به تصریح مصونیت با استحکام بیشتری باشد.

با توجه به اینکه قدرت قانونگذاری مجلس لردها به حدی کاهش یافته است که در حکمرانی ملی تقریباً سهمی ندارد، در شرایط فعلی، پارلمان در حقیقت شامل مجلس عوام می‌شود و با کمی دقت، مجلس عوام نیز چیزی جز حزب دارنده اکثریت نیست و زمام حزب دارنده اکثریت هم در واقع کلاً در دست نخست‌وزیر و وزیر کابینه او می‌باشد پس حاکمیت پارلمان که حقوقاً خدشه بردار نیست، عملاً به حاکمیت نقطه فشرده‌ای از آن به نام کابینه منتهی شده است و باید به یاد آورد که این کابینه در عین حال در راس قوه مجریه قرار دارد.

۱. قاضی زاده

۶. محدودیت‌های حاکم بر قانونگذاری در ایران

به منظور دستیابی به قوانین مفید برای هدایت رفتارهای عمومی هر اجتماعی لازم است قانونگذار براساس اصولی خاص در فرآیند قانونگذاری اقدام نماید. در حقیقت، ماهیت، ویژگی‌ها، هدف و فلسفه قانون باید در یک رابطه سازگار و همگرا با اصول قانونگذاری قرار گیرند تا قواعد حقوقی براساس مبنایی قابل قبول و برگرفته از منابع معتبر وضع گردیده و کارکردهای مورد نظر را به منصفه ظهور برسانند.

صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی که از حیث قلمرو موضوعی مقید می‌باشد (برخی از حوزه‌ها به موجب قانون اساسی از صلاحیت مجلس خارج شده است همانند قانونگذاری برای مجلس خبرگان رهبری البته این محدودیت‌ها در ذیل عنوان عدم مغایرت با قانون اساسی هم قابل طبقه‌بندی است) مشروط به عدم مغایرت با احکام اسلام و قانون اساسی شده است، در این قسمت سخن از محدودیت‌های حاکم بر قانونگذاری است، قبل از پرداختن به این محدودیت‌ها باید گفت مقصود از «محدودیت» صرفاً محدودیت‌ها و الزامات قانونی نیست به بیان دیگر هدف، تنها بیان محدودیت‌هایی که در قانون اساسی نسبت به صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی بیان شده است نیست، علاوه بر اینگونه محدودیت‌ها و الزامات، محدودیت‌های دیگری که مربوط به طبیعت و ماهیت قانون و قانونگذاری می‌گردد هم مد نظر قرار گرفته است همچنین ذکر این نکته ضروری است که واژه «محدودیت» در این جستار در معنایی موسع به کار رفته است به تعبیر دیگر، الزامات، بایسته‌ها و موانع قانونی، اخلاقی و عقلانی پیش روی مجلس شورای اسلامی برای قانونگذاری همگی در ذیل عنوان محدودیت‌های حاکم بر قانونگذاری بحث شده است؛ بر همین اساس محدودیت‌های حاکم بر روند قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان به امور موضوعی و حکمی تقنین طبقه‌بندی نمود.

محدودیت‌های موضوعی قانونگذاری

منظور از محدودیت‌های موضوعی، قواعد و ضوابطی است که قلمرو صلاحیت تقنینی قانونگذار را در خصوص موضوعاتی که مجاز به جعل احکام اعتباری بر آنها می‌باشد را مشخص می‌نماید و خارج از قلمرو این ضوابط امور از صلاحیت تقنینی مجلس تخصصاً خارج می‌باشد.

الف- عدم تجاوز از حدود صلاحیت قانونی

بنابر قاعده تکوینی خلقت که انسان آزاد و مسلط بر سرنوشت خویش آفریده شده به همین جهت از جهت از جمله مشهور در فقه اصل اولیه عدم ولایت و سلطه انسان‌ها بر یکدیگر می‌باشد در حقوق عمومی و در عرصه سیاست نیز اجماعاً پذیرفته شده که اصل بر عدم صلاحیت ذاتی هر فرد یا نهاد در اعمال اقتدار و تحکم نسبت به دیگران است، بنابراین اساس در صورت تشکیل حکومت به منظور تأمین ضرورت‌ها یا تأمین هر هدف دیگری نهاد قانونگذار تنها در حیطه اموری که واجد صلاحیت شناخته شده است امکان اعتبار قواعد رفتاری باید انگار یا خلق مفاهیم اعتباری را دارد که این را اصل قانونیت یا صلاحیت می‌نامند.^۱ این ایده در خصوص قانونگذاری مجلس زمانی تحکیم می‌گردد که بدانیم عمل قانونگذاری نه یک استنتاج منطقی، بلکه ماهیتاً فعلی اعتباری و مصداقی از اعمال اراده است.^۲

البته این دیدگاه در دوران اوج یافتن اقتدار مجالس قانونگذاری در سایه قرار گرفت زیرا که مراتباً استدلال می‌گردید که نمایندگان مجلس نمایندگان ملت هستند و این خواست مردم است که معیار تعیین همه صلاحیت‌های سیاسی و حقوقی می‌باشند، نظری که تا پیش از تشکیل شورای قانون اساسی در فرانسه و تا به امروز در انگلستان اعمال گردیده است. با این حال در دوران جدید با گسترش یافتن نهضت دستورگرایی

1. Hart, H. L. A., op cit, p. 202.

2. Kelsen, H, The pure Theory of Law, Trans. Form the 2nd Revised and Enlarged German ed by M. Knight, Berkeley: UCP, 1970, pp. 517-522.

۴۰.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و سوم، پاییز ۱۳۹۵

و تحکیم نظریه‌های حقوق طبیعی در غرب از یک طرف و از سوی دیگر شکل‌گیری حکومت‌های محوری که اصل تشکیل حکومت و به تبع آن قانونگذاری را مقید به موازین و آرمان‌های آن مکتب می‌دانند باعث شد تا حاکمیت مطلق پارلمان تضعیف گردد.

در دوران معاصر عموماً صلاحیت تقنینی مجالس محدود به موازین مصرح در قانون اساسی دانسته شده است و توجیه این ادعا را نیز تعیین می‌کند و به منظور حفظ نظم و تنظیم روابط میان قوای حکومتی، هیچ یک از سازمان‌ها و قوا نباید به قانون مؤسس خود تجاوز کند.^۱

بنابراین لازم است به دقت در اصول قانون اساسی جستجو نمود و مرزهای صلاحیتی مجلس قانونگذاری را احصا نموده و نمایندگان را مکلف به تبعیت از این موازین نماییم چه اینکه بتوان گفت این اصل فصل ممیز میان حاکمیت قانون و حاکمیت قانونگذار می‌باشد.

به موجب اصل ۵۸ قانون اساسی اعمال قوه مقننه در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار داده شده است و همه پرسشی که در اصل ۵۹ مورد اشاره قرار گرفته است در واقع استثنایی است بر صلاحیت مجلس نسبت به تقنین که در موارد بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی پدیدار می‌گردد. بر این اساس اصل صلاحیت تقنینی اثباتاً به مجلس شورای اسلامی اعطا گردیده است در همین راستا اصل ۷۱ قانون اساسی، ضمن تأکید مجدد بر صلاحیت تقنینی مجلس وسعت قلمرو اعمال این صلاحیت قانونگذاری مجلس و اطلاق و عموم قلمرو این صلاحیت به ترتیب از اصول ۵۸ و ۷۱ قانون اساسی قابل استنتاج است.

اما آنچه معمولاً در احصای مرزهای صلاحیتی مجالس قانونگذاری از قانون اساسی مورد غفلت واقع می‌شود آن است که این مرزها را صرفاً در میان آن اصولی جستجو می‌نمایند که با به کارگیری عباراتی چون «مجلس نمی‌تواند» یا «مجلس نباید» تصریح

۱. کاتوزیان، ناصر، گامی به سوی عدالت، پیشین، ص ۲۹۴.

گستره عمل تقنینی در نظام حقوقی ایران و انگلستان..... ۴۱

بر عدم صلاحیت مجلس قانونگذاری می‌نماید حال آنکه بسیاری دیگر از اصول قانونگذاری ممکن است حکم به صلاحیت سایر نهادهای حکومتی در انجام وظایفی داشته باشد و بنابر قاعده عقلی باید بپذیریم در این موارد نیز صلاحیت تقنینی مجلس نتیجتاً محدود گردیده است. مثلاً اگرچه مجلس صالح به تقنین می‌باشد، ولی یک نهاد دیگری هم تعیین شده که یک کارهای مشابه با این را انجام بدهد که آن را تخصیص می‌زند، مثل شورای عالی امنیت ملی که بر حسب وظایف و اختیارات خود مصوباتی در حوزه امنیت ملی وضع می‌کند.^۱

بنابر مراتب فوق احراز مرزها و حدود سلبی صلبی تقنینی مجلس به تناسب صلاحیت‌های سایر نهادها سیاسی حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. به منظور بازشناسی این حدود سلبی به ناچار باید تمامی اصول قانون اساسی و نصوص معتبر در تعیین صلاحیت‌های نهادی عمومی و حاکمیتی مورد ارزیابی قرار گیرد که در ذیل این محدودیت‌ها (به عنوان نمونه) احصا گردیده است:

بنابر نظریه تفسیری شماره ۲۱۹۳۴ مورخ ۱۳۸۶/۴/۱۹ شورای نگهبان از اصول چهارم، نود و یک تا نود و نه، تصویب ضوابط و مقررات مالی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی شورای نگهبانی که انجام وظایف آن نه به تشخیص شورا متوقف بر آنهاست، بر عهده خود این شورا می‌باشد. اصول مختلف قانون اساسی نیز موید این امر می‌باشند.

ب) قانونگذاری محدود به امور عمومی

امور اجتماعی بشر را می‌توان به دو حیطه امور عمومی و امور خصوصی طبقه‌بندی نمود و در خصوص تعریف و تفصیل این طبقه‌بندی گفته شده است امور خصوصی اموری است که صرفاً در حیطه مربوط به اراده و منافع یک شخص مستقل از دیگران

۱. البته این استدلال نیز قابل طرح است که مصوبات شورای عالی امنیت ملی از نوع مصوبات اجرایی است و نه تقنینی چرا که اعضای آن نیز مقامات اجرایی‌اند و از این رو نمی‌توان آن را با مصوبات مجلس که از نوع قانون و قانونگذاری می‌باشند، مقایسه نمود.

تعلق می‌گیرد و امور عمومی اموری است که همه یا بسیاری از افراد جامعه از حیث هویت جمعی ایشان در ارتباط با این امور، منافع و مصالحی دارند و موضوع اعمال اراده مشترک جامعه قرار می‌گیرند و بر این اساس قانون از حیث اجتماعی^۱ آن نباید به امور خصوصی افراد که حیطه آزادی‌های فردی ایشان می‌باشد ورودی داشته باشد.^۲ برای مثال یورگن هابر مارس به طور مشخص قانونگذار را از دخالت در حوزه خصوصی منع می‌کند.^۳ بنابراین مرجع قانونگذاری در تمامی زمینه‌هایی که به مصالح عامه مربوط می‌شود حق قانونگذاری دارد.^۴ از دیدی دیگر، قانون در برگرفته‌ی مجموع قواعد و ضوابط حاکم بر نظام اجتماعی است یعنی حاکم بر روابط افراد با یکدیگر، افراد با دولت و دستگاه‌های حکومتی با یکدیگر.^۵

گرچه این دیدگاه غالب و مشهور قلمداد گردیده اما مسئله اصلی در میان قائلین به این اندیشه که منجر به اختلاف نظرهای عمده‌ای شده است یافتن مصداق و مرز میان امور عمومی و امور شخصی می‌باشد به خصوص که در طول تاریخ و به فراخور مقتضیات اجتماعی و سیاسی و اراده حاکمان مصداق امر عمومی متفاوت گردیده است تا جایی که برخی ارائه معیار عینی در تفکیک امور عمومی و خصوصی شده‌اند شاید به همین دلیل بوده است که هانا آرنه، یکی از خطرات حکومت را ناپدید شدن مرز میان

۱. البته همانطور که گفته شد گزاره مذکور از حیث اجتماعی قلمداد نمودن قوانین بیان گردیده است بنابراین بدیهی خواهد بود که در ادبیات دینی که قانون امری فراتر از تعریف پیش گفته و به معنای گزاره باید انگار اعتبار شده برای هدایت انسان به سعادت توسط خداوند تعریف شده است قطعاً امور فردی و شخص مسلمانان نیز موضوع قوانین الهی واقع شده است همچنین است حیطه موضوع قوانین اخلاقی.

۲. بشیریه، حسین پیشین، ص ۲۷۹.

۳. هولاب، رابرت؛ یورگن هابرماس، ترجمه حسین بشیریه، چاپ دوم، تهران، نشر نی، ۱۳۷۸، ص ۲۹۰

۴. ملکم خان، روزنامه قانون، تهران، کویر، ۱۳۶۹، شماره‌های ۶ و ۲۲

۵. آدمیت، فریدون، اندیشه ترقی و حکومت قانون، عصر سپهسالار، تهران، خوارزمی، ۱۳۵۱، ص ۱۷۰.

6. Austin, J, The Orovince of Jurisprudence Determined, op cit, pp. 253-259.
و بازارگاد، بهاء الدین، تاریخ فلسفه سیاسی، جلد ۳، تهران، زوار، ۱۳۵۸، ج ۳، ص ۹۳۶.

امر عمومی و خصوصی می‌داند.^۱

البته نباید از نظر دور داشت که با تأمل در مصادیق شناسایی شده به عنوان امر عمومی در اعصار و جوامع مختلف حقیقی بودن این تقسیم و تعیین مرز واقعی میان این دو شدیداً محل مناقشه و مخدوش می‌باشد به همین جهت شایسته آن است که بپذیریم تفکیک امور به عمومی و خصوصی، امری اعتباری و متکی به نگرش‌های حاکمیت می‌باشد و در این بین آنچه حائز اهمیت است احراز ضرورت و مصلحت جامعه در عمومی شناختن این امور می‌باشد.

تعریف مانع و جامعی که می‌توان از تقنین بیان کرد این است که تقنین مشابه حکم شرعی است که در خصوص امور عمومی، بایدها و نبایدها را مشخص می‌کند، متها حکم شرعی هم د حوزه امور عمومی است و هم در امور خصوصی.^۲

محدودیت‌های حکمی قانونگذاری

منظور از محدودیت‌های حکمی تقنین، مجموعه‌ای از قواعد و انگاره‌های تکلیفی است که مقنن در مقام اعتبار قوانین موظف به رعایت آنها بوده و شرط صحت امر قانونگذاری عمل به این موازین می‌باشد. در حقیقت این قواعد مخصص صلاحیت عام قانونگذاری مجلس می‌باشد. محدودیت‌های مذکور را می‌توان به دو دسته محدودیت‌های صوری و ماهوی حاکم بر تقنین تقسیم نمود.

اگرچه امر قانونگذاری امری ماهوی و قائم بر موازین ذاتی است ولی بنا بر اصول مقرر در قوانین اساسی و یا رویه‌هایی که در طی زمان به منظور انتظام و شفاف بودن فرایند قانونگذاری شکل گرفته است این اعتبار، مشروط به رعایت یکسری معیارهای شکلی و صوری نیز شده است بنابراین در هر نظام حقوقی با توجه به اقتضائات رویه‌ای یا اصول مندرج در قانون اساسی موازین مذکور متفاوت خواهند بود هر چند که ممکن است در بخش‌هایی با توجه به یکسان بودن ماهیت و کارکرد نظام تقنینی

۱. آرنت، پیشین، ص ۳۵۹.

۲. عمید زنجانی، عباسعلی، سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجزا، پیشین.

۴۴.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و سوم، پاییز ۱۳۹۵

یکسری معیارهای مشترک نیز در بین سیستم‌های حقوقی مختلف وجود داشته باشد. محدودیت‌های مذکور را می‌توان بسته به اینکه مربوط به سیاق عبارات قوانین مصوب باشد یا اینکه مربوط به کیفیات فرایند قانونگذاری باشد به دو بخش بایسته‌های ناشی از ماهیت و مفهوم قانون و بایسته‌های رویه‌ای قانونگذاری طبقه بندی نمود.

محدودیت‌های حاکم بر صلاحیت مقررات گذاری دولت

در بحث ماهیت صلاحیت قوه مجریه بیان شد که قوه مجریه دارای دو وظیفه اصلی تهیه و انجام اقدامات اداری و تصمیمات دولتی می‌باشد. با این همه، صلاحیت مقررات گذاری دولت مطلق نیست و با محدودیت‌هایی مواجه می‌باشد.

محدودیت‌های حاکم بر اقدامات اداری

اقدامات اداری تابع دستورات مقامات اداری، حدود صلاحیت و رعایت تشریفات مقرر می‌باشد. اما آنچه در حوزه برون سازمانی به عنوان ضابطه و حد مجاز قابل شناسایی است، صلاحیت و تشریفات قانونی می‌باشد که این تشریفات و صلاحیت یا ناشی از مقررات دولتی است یا ناشی از قانون است و عدم رعایت این دو حد مقرر، موجبات بطان آنها را فراهم می‌سازد. اما دستورات مقام مافوق یک امر درون سازمانی است که در ذیل اصل سلسله مراتب اداری و در چهارچوب قوانین و مقررات، اقدامات اداری مقامات باید تابع آن باشد.

محدودیت‌های حاکم بر تصمیمات اداری

تصمیمات اداری خود به دو دسته تصمیمات نوعی و موردی دسته بندی می‌شوند:

الف- تصمیمات نوعی

این تصمیمات خود در دو سطح مطرح هستند، ابتدا خط مشی‌ها و برنامه‌های دولت است که تابع شرع، قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و سند چشم انداز می‌باشند. اما دولت می‌تواند در صورت عدم تحقق این برنامه‌ها و خط مشی‌ها در چارچوب

قوانین فعلی، طی لوایح قانونی به این مهم دست یابد یعنی در راستای رسیدن به اهداف مورد نظر که همان خط مشی‌ها و برنامه‌ها هستند، با لوایح قانونی، پیشنهاد اصلاح قوانین موجود را بنماید. به علاوه بخشی از خط مشی‌های دولت ممکن است در قالب آیین‌نامه‌های دولتی جلوه‌گر گردد و بخشی از آن نیز سیاست‌های غیررسمی باشد که در هیچ یک از اسناد و متون قانونی بدان‌ها اشاره نشده است. در هر حال دولت در مقام تعیین خطی مشی‌ها موظف به رعایت سیاست‌های کلی نظام و قوانین کشور می‌باشد.

دوم قاعده‌گذاری است که خود به دو گونه تقسیم می‌گردد:

قاعده‌گذاری تفویضی (قانونگذاری تفویضی اصل ۸۵) این نوع قاعده‌گذاری موضوع اصل ۸۵ قانون اساسی می‌باشد. محدودیت‌های حاکم بر این نوع مقررات گذاری، طبق تصریح اصل ۸۵ عبارتند از: اصول و احکام مذهب کشور، قانون اساسی و قوانین عمومی.^۱ در خصوص مغایرت با قانون اساسی و شرع، بعد از تصویب

۱. ماده واحد نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در ارتباط با مسئولیت‌های رییس مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۶۸، تصویب نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل یکصد و سی و هشتم و نیز مصوبات موضوع اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی می‌رسد در صورتی که رییس مجلس آن را خلاف قانون تشخیص بدهد نظر خود را با ذکر دلیل به دول اعلام می‌نماید، چنانچه این قبیل مصوبات بعضاً یا کلاً خلاف قانون تشخیص داده شوند حسب مورد هیأت وزیران و یا کمیسیون مربوطه مکلف است ظرف یک هفته پس از اعلام نظر رییس مجلس نسبت به اصلاح مصوبه اقدام و سپس دستور فوری توقف اجرا را صادر نماید.

تبصره ۱- هیأت دولت و کمیسیون‌های موضوع اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی مکلفند علاوه بر ارسال متن مصوبات و مستندات آن به درخواست رییس مجلس، سوابق و اطلاعات و متن مذاکرات هیأت دولت و کمیسیون‌های مربوطه را در اسرع وقت در اختیار وی قرار دهند.

تبصره ۲- اگر بین رییس مجلس و هیأت دولت و یا کمیسیون‌های مربوطه از جهت استنباط از قوانین اختلاف نظر حاصل شود نظر رییس مجلس معتبر است.

در سال ۱۳۷۸ پنج تبصره به صورت ذیل به این قانون الحاق گردید:

تبصره ۳- مصوبات دولت و کمیسیون‌های مربوط در مورد اصل هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی باید ظرف یک هفته از تاریخ تصویب ضمن ابلاغ، برای اجرا به اطلاع رییس مجلس شورای اسلامی برسد.

اساسنامه‌ها، باید به شورای نگهبان فرستاده شود و دولت موظف به تأمین نظرات شورای نگهبان است. در مورد نظارت قانونی یعنی عدم مغایرت این مصوبات با قوانین عادی، رییس مجلس شورای اسلامی بر طبق اصل ۸۵ و قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ در ارتباط با مسئولیت‌های رییس مجلس شورای اسلامی بر آنها اعمال نظارت می‌نماید. در هر حال محدودیت‌های ناظر به منابع حقوقی شامل قانون اساسی، شرع و قوانین عادی بر این گونه مصوبات حاکم است و از نظر جنس آن نیز، این نوع قاعده

تبصره ۴- چنانچه تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد رییس مجلس شورای اسلامی قرار گیرد و پس از اعلام ایراد به هیأت وزیران، ظرف مدت مقرر در قانون، نسبت به اصلاح یا لغو آن اقدام نشود پس از پایان مدت مذکور حسب مورد تمام یا قسمتی از مصوبه مورد ایراد، ملغی الاثر خواهد بود.

تبصره ۵- رییس مجلس شورای اسلامی به منظور بررسی و اعلام نظر مقدماتی نسبت به تصویب نامه‌های هیأت وزیران و کمیسیون‌های مربوط می‌تواند از وجود کارشناسان خبره در رشته‌های مختلف حقوقی، مالی، اداری و غیره (بدون ایجاد ردیف سازمانی) به عنوان عضو هیأت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین استفاده کند. نظرات و آراء هیأت مزبور جنبه مشورتی دارد و اتخاذ تصمیم نهایی با رییس مجلس است.

تبصره ۶- رییس مجلس شورای اسلامی می‌تواند یک نفر از شاغلین در قوای سه گانه یا غیر آن و یا یک نفر از بازنشستگان را به سمت رییس هیأت و با عنوان مشاور رییس مجلس انتخاب کند. در صورتی که رییس هیأت کارمند دولت باشد براساس مقررات مربوط به مجلس شورای اسلامی مأمور یا منتقل می‌شود و چنانچه بازنشسته بوده یا کارمند دولت نباشد سمت او شغل دولتی محسوب نمی‌شود. تبصره ۷- رییس مجلس می‌تواند آیین‌نامه اجرایی این قانون را تصویب کند هزینه اجرایی مربوط از اعتبارات مصوب مجلس شورای اسلامی پرداخت می‌شود.

و در سال ۱۳۸۸ تبصره ذیل عنوان تبصره ۸ به این قانون الحاق گردید:

تبصره ۸- در مواردی که رییس مجلس شورای اسلامی مصوبات، آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های مقامات مذکور در اصول هشتاد و پنجم (۸۵) و یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی را مغایر با متن و روح قوانین تشخیص دهد نظر وی برای دولت معتبر و لازم‌الاتباع است و دیوان عدالت اداری نسبت به این گونه موارد صلاحیت رسیدگی ندارد. مطابق تصمیمات مذکور با موارد ذکر شده با رییس مجلس شورای اسلامی می‌باشد.

این قانون از تاریخ تصویب لازم‌الاجرا است و شامل موارد قبلی که نظر ریاست مجلس رعایت نگردیده نیز می‌شود. همچنین کلیه قوانین مغایر از جمله قانون استفساریه ماده (۲۵) قانون دیوان عدالت اداری ۱۳۸۰/۱۲/۱۴ نسخ می‌شود.

گذاری محدود به اساسنامه‌ها می‌شود.

از نظر محتوایی، این آیین‌نامه‌ها محدود به موضوعات اجرای قوانین، انجام وظایف اداری، تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان‌های اداری می‌باشند. به عبارتی تصویب این آیین‌نامه‌ها، در راستای مدیریت بهتر مسائل اجرایی و در چهارچوب صلاحیت‌های قوه مجریه صورت می‌گیرد و خارج از این موارد، معتبر نیستند و خارج از حدود اختیارات قوه مجریه خواهند بود، مگر در موارد ضرورت که قانونی وجود ندارد و قوه مجریه گریز و گزیری برای وضع قواعد عام و کلی در قالب آیین‌نامه نداشته باشد. از این رو صلاحیت‌های انحصاری مجلس شورای اسلامی نظیر وضع مجازات و مالیات همگی محدودیتی بر صلاحیت مقررات‌گذاری دولت محسوب می‌شوند.

۱. محدودیت‌های شکلی (منابع حقوقی)

چون این آیین‌نامه‌ها در چارچوب صلاحیت‌های قوه مجریه به تصویب می‌رسند، یعنی موضوع این آیین‌نامه‌ها، اعمال صلاحیت قوه مجریه است، لذا بر این آیین‌نامه‌ها، یک نظارت درونی و نظارت همزمان قانون‌ریس مجلس اعمال می‌شود و عمدتاً نظارت بر این آیین‌نامه‌ها، نظارت پسینی است بعلاوه دیوان عدالت اداری نیز بر این مقررات نظارت قضایی اعمال نموده و قضات دادگاه‌ها نیز به صورت موردی صلاحیت دارند تا در صورت مغایرت با قوانین و احکام اسلامی از اجرای آنها خودداری نمایند.^۱ با لحاظ محتوای این نظارت‌ها محدودیت‌های زیر قابل شناسایی است: رعایت قوانین (با ضمانت اجرای نظارت قانونی رییس مجلس و نظارت قضایی دیوان عدالت اداری) رعایت قانون اساسی و رعایت شرع (نظارت پسینی شورای نگهبان از طریق دیوان عدالت اداری)^۲ و رعایت صلاحیت و تشریفات قانونی مخصوصاً در مواردی که برای

۱. اصل ۱۷۰ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «قضات دادگاه مکلفند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

۲. ماده ۴۱ قانون دیوان عدالت اداری مقرر می‌دارد: «در صورتی که مصوبه به لحاظ مغایرت با موازین

۴۸.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و سوم، پاییز ۱۳۹۵

مردم حق و تکلیف ایجاد می‌کند (نظارت پسینی دیوان مبتنی بر خروج از صلاحیت و حدود اختیارات).^۱

۲. بخشنامه‌ها

بخشنامه‌ها نیز باید شرع، قانون اساسی و قانون عادی و مصوبات هیأت وزیران را رعایت نمایند. اما از نظر جنس و ماهیت، چون جنبه درون سازمانی دارند و در راستای اجرای قانون یا تأمین بهتر اجرای قانون هستند و یا برای دادن تعلیمات لازم به مقامات پایین‌تر برای نحوه اجرای قوانین صادر می‌شوند. بنابراین از این جهت وضعیت آیین نامه‌های اجرایی (اجباری و اختیاری) را دارند و نمی‌توانند موجد حق و تکلیف باشند.

ب- محدودیت‌های حاکم بر تصمیمات موردی

تصمیمات موردی مقامات اداری نظیر دستور ابطال یا صدور مجوز کسب و ... تابع محدودیت رعایت شرع، قانون اساسی، قوانین عادی، مصوبات هیأت وزیران، آیین‌نامه‌های وزارتی وزیر و دستورات قانونی مقام مافوق صلاحیت دار است (اصل سلسله مراتب اداری) که در مرحله عمل، نسبت به این گونه مصوبات از سوی دیوان عدالت اداری نظارت قضایی و از سوی مقامات عالی اداری نظارت سلسله مراتبی که نوعی نظارت درون سازمانی است، اعمال می‌گردد.

شرعی برای رسیدگی مطرح باشد، موضوع جهت اظهارنظر به شورای نگهبان ارسال می‌شود، نظر فقهای شورای نگهبان برای هیأت عمومی، لازم‌الاتباع است.»
۱. اصل ۱۷۰ قانون اساسی و ماده ۱۹ قانون دیوان عدالت اداری.

نتیجه گیری

در طول پژوهش دریافتیم صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی که از حیث قلمرو موضوعی مقید می‌باشد (برخی از حوزه‌ها به موجب قانون اساسی از صلاحیت مجلس خارج شده است همانند قانونگذاری برای مجلس خبرگان رهبری البته این محدودیت‌ها در ذیل عنوان عدم مغایرت با قانون اساسی هم قابل طبقه‌بندی است) مشروط به عدم مغایرت با احکام اسلام و قانون اساسی شده است، باید گفت مقصود از «محدودیت» صرفاً محدودیت‌ها و الزامات قانونی نیست به بیان دیگر هدف، تنها بیان محدودیت‌هایی که در قانون اساسی نسبت به صلاحیت قانونگذاری مجلس شورای اسلامی بیان شده است نیست، علاوه بر اینگونه محدودیت‌ها و الزامات، محدودیت‌های دیگری که مربوط به طبیعت و ماهیت قانون و قانونگذاری می‌گردد هم مدنظر قرار گرفته است همچنین ذکر این نکته ضروری است که واژه «محدودیت» در این جستار در معنایی موسع به کار رفته است به تعبیر دیگر، الزامات، بایسته‌ها و موانع قانونی، اخلاقی و عقلانی پیش روی مجلس شورای اسلامی برای قانونگذاری همگی در ذیل عنوان محدودیت‌های حاکم بر قانونگذاری بحث شده است؛ بر همین اساس محدودیت‌های حاکم بر روند قانونگذاری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران را می‌توان به امور موضوعی و حکمی تقنین طبقه‌بندی نمود که مسائل موضوعی خود به دو بخش حقیقی و اعتباری تقسیم می‌گردد و محدودیت‌های حکمی نیز که تماماً از سنخ امور اعتباری هستند به دو گروه محدودیت‌های روبه‌ای و ماهوی قابل تفکیک می‌باشند. اما در کشور انگلستان مجلس هیچگونه محدودیتی در باب تصویب قوانین ندارد و می‌توان قانون وضع کند و تنها محدودیت‌های آن را بر مبنای قوانین عرفی موجود در این کشور از قبیل مراعات حقوق بشر، میثاق‌های بین‌المللی، حقوق سازمان‌های بین‌المللی و منطقی همه محدودیت‌هایی هستند که در قوانین اساسی تمام کشورها من الجمله انگلیس در عرصه تقنین در نظر گرفته شده است.

۵۰.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و سوم، پاییز ۱۳۹۵

در کنار اصطلاح «تفکیک نسبی قوا» اصطلاحات «همکاری قوا» و «ارتباط بین قوا» نیز در کتب حقوق اساسی بچشم می‌خورد. زیرا منظور آن است که ارگان‌های مربوط به قوای سه‌گانه، باید با تمهیدات حقوقی و سیاسی بهم پیوند داده شوند و در عین تمایز، کلیت حاکمیت ملی را نمودار سازند. در این شیوه، در پی آن نبوده‌اند تا «دستگاه‌ها» و «وظایف» از یکدیگر بطور کلی منفصل باشند و بهر کدام حصه‌ای حاکمیت ملی را ببخشند تا بی‌توجه به سایر ارگان‌ها و وظایف، به انجام پردازند.

در نظام تفکیک نسبی قوا، اراده عموم یکباره ولی به درجات ظاهر می‌شود و از دستگاه منتخب نخستین، به دستگاه یا اشخاص دیگر انتقال می‌یابد و در نهادها مستقر می‌گردد. برای انجام اینگونه تفکیک، سه شرط اساسی زیر لازم است:

۱- برقراری تمایز میان وظائف موجود در دولت- کشور و واگذاری هر دسته از این وظایف که دارای ماهیتی همگون هستند، به دستگاهی متمایز.

۲- دستگاه‌های متمایز، بخلاف آنچه که در مورد تفکیک مطلق گفته شد، شخصی نیستند. یعنی دوایر عملکرد آنان در محل‌هایی یکدیگر را قطع می‌کنند و قلمروهای مشترکی را وجود می‌آورند.

۳- اندام‌های هر یک از قوا، دارای وسائل و ابزارهای تأثیر بر یکدیگرند. در رژیم پارلمانی تکیه اصطلاح بر واژه پارلمان است و این امر تصادفی نمی‌تواند باشد؛ زیرا در این رژیم، حاکمیت، از طریق انتخابات عمومی به نمایندگان مجلس یا مجالس مقننه سپرده می‌شود و از آن طریق، در سایر تأسیسات جریان می‌یابد. در ایران انتخاب نمایندگان پارلمان تنها از طریق انتخابات مردمی است در حالی در انگلستان مجلس لردها به صورت مورثی ولی عوام از طریق رای‌گیری انتخاب می‌شدند.

اساس رژیم پارلمانی، انگلستان و ایران قرار زیر است:

الف: قوه مجریه، دو رکنی است. یعنی در رأس آن، یک مملکت (پادشاه یا رئیس جمهور) قرار دارد که قاعدتاً غیر مسئول است و یک رئیس (نخست وزیر یا رئیس

الوزراء) که همراه با کابینه وزراء، کلیه مسئولیت‌های سیاسی را بر عهده دارد. در ایران مقننه یک رکنی است و در راس آن رئیس جمهور قرار دارد اما رهبری در ایران به کل قوای حاکم نظارت دارد و سیاست‌های کلی نظام نیز در دستان رهبری است.

ب: مجلس یا مجلسین از سوی مردم انتخاب می‌شوند و حق دارند کلیه اقدامات و عملیات حکومت را زیر نظر بگیرند و از راه سؤال و استیضاح و ایجاد کمیسیون‌های تحقیقاتی یا نهادهای نظارت، چون دیوان محاسبات، قوه مجریه را کنترل کند.

ج- پارلمان حق دارد یا صدور رأی عدم اعتماد، حکومت را واژگون نماید و هیأت وزرای جدیدی را، موافق با تمایل اکثریت نمایندگان، بر مسند قدرت بنشانند.

د- در مقابل، حکومت نیز وسائل گونه گونی برای تأثیر بر قوه مقننه، در اختیار

دارد. لوایح قانونی را تنظیم می‌کند و به پارلمان پیشنهاد می‌نماید. وزیرا می‌توانند در مجالس شرکت کنند و از لوایح و نظریات و سیاست‌های خود دفاع نمایند. وزراء می‌توانند. اساس تعادل در رژیم پارلمانی، بر دو وسیله متقارن استوار است: یکی مسئولیت سیاسی وزراء در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه با رای عدم اعتماد نمایندگان و دیگری حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه. چرا که رئیس حکومت (دولت) بوسیله پادشاه یا رئیس جمهور تعیین می‌گردد و پس از توافق یا تمایل اکثریت نمایندگان پارلمان به این سمت منصوب می‌شود. نخست وزیر، وزراء خود را انتخاب کرده به پارلمان معرفی می‌نماید و ضمناً اصول برنامه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود را برای نمایندگان تشریح می‌کند. اگر اکثریت نمایندگان به کابینه وزراء رای اعتماد دادند حکومت مستقر شده و به فعالیت می‌پردازند. لکن، پارلمان حق دارد، در صورتی که شی سیاسی دولت را موافق میل خود نیافت، با صدور رای عدم اعتماد آن را واژگون کند الزام به پاسخگویی وزراء، نسبت به سوالها و استیضاح‌های نمایندگان مجالس را مسئولیت سیاسی می‌نامند. در رژیم‌های پارلمانی، در برابر حربه سقوط کابینه که در اختیار مجلس است، اصل انحلال مجلسین، بعنوان حربه متقابل مجریه عنوان شده است اگر میان مجریه و مقننه اختلاف حاصل شد و نخست وزیر و وزیرا احساس

کردند که مورد پشتیبانی افکار عمومی هستند، می‌توانند از رئیس مملکت انحلال پارلمان را بخواهند و سرنوشت کابینه را به انتخابات جدید و رای مردم ارجاع دهند. اگر اکثریت رای دهندگان واقعاً از هیأت دولت پشتیبانی کنند، قاعدتاً به نمایندگانی رای خواهند داد که پشتیبانی این هیأت باشند و وزراء در این بازی، قوی‌تر از پیش بکار ادامه خواهند داد. ولی اگر در انتخابات مجدد، اکثریت با مخالفان دولت بود، کابینه ساقط گردیده و اشخاص دیگر مأمور تشکیل کابینه خواهند گردید.

ایجاد موسسات عمومی و دولتی با تصویب مجلس امکان‌پذیر است و اصولاً این صلاحیت قابل تفویض نیست، اما هر یک از این موسسات دارای اساسنامه‌ای هستند که براساس آن انجام وظیفه می‌نمایند. این اساسنامه‌ها نوعاً دارای جنبه فنی و تخصصی بوده و مشتمل بر مطالبی نیستند که در مجلس بتوان آن را مورد بحث و مذاکره سیاسی قرار داد. وانگهی، مطالب این اساسنامه‌ها اصولاً مشابه و بی‌نیاز از بحث می‌باشد. علاوه بر آن، ضرورت تسریع در کار تأسیس برخی از موسسات اقتضا می‌کند که رسمیت دادن به آنها با رعایت بیشتری صورت می‌گیرد. بنابراین، به منظور استمرار حاکمیت قانون، اصل ایجاد و تأسیس را می‌توان همچنان بر عهده مجلس دانست. اما، تصویب اساسنامه سازمان قانونی مورد نظر را در صورتی که مجلس مقتضی بداند می‌توان به مقام مسوؤل دیگری واگذار نمود. این امر در بازنگری قانون اساسی ۱۳۶۸ مد نظر قرار گرفت و بدین شرح به اصل هشتماد و پنجم اضافه گردید:

«همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، موسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های ذیربط واگذار کند یا اجازه تصویب آنها را به دولت بدهد، در این صورت مصوبات دولت نباید با اصول و احکام مذهب رسمی کشور و یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد، تشخیص این امر به ترتیب مذکور در اصل نود و ششم با شورای نگهبان است. علاوه بر این، مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد و به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت آنها با قوانین مزبور باید ضمن

گستره عمل تقنینی در نظام حقوقی ایران و انگلستان.....۵۳

ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورتی اسلامی برسد»

پیشنهادات

در بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا من الجمله انگلستان، پارلمانها تلاش کرده‌اند فرایند تقنینی را بهبود ببخشند. این تلاشها معطوف به راهکارهایی است که منتج به افزایش کیفیت قانون و موثرتر کردن رویه‌های تقنینی می‌شود.

ترکیب مجلس در نظام‌های دو مجلسی، تقسیم صلاحیتها میان دو مجلس، ممکن است بر کیفیت و مشروعیت قانون تاثیر گذارد، در ایران نیز که دارای نظام یک مجلسی است بهتر است که به محدودیت‌های قانون گذاری در مجلس با دید اغماض نگریست و بتوان در حوزه محدود شده به بهترین شیوه عمل کرد و بنحوی قانون موجود را انعطاف داد نه آن را زیر پا گذاشت.

۵۴.....تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، سال نهم، شماره سی و سوم، پاییز ۱۳۹۵

فهرست منابع و مآخذ

منابع فارسی

۱. آدمیت، فریدون، اندیشه ترقی و حکومت قانون، عصر سپهسالار، تهران، خوارزمی، ۱۳۵۱، ص ۱۷۰.
۲. بازارگاد، بهاء الدین، تاریخ فلسفه سیاسی، جلد ۳، تهران، زوار، ۱۳۵۸، ج ۳، ص ۹۳۶.
۳. عمید زنجانی، عباسعلی، سخنرانی علمی در خصوص تفکیک حوزه تقنین از اجزاء پیشین .
۴. ملک‌خان، روزنامه قانون، تهران، کویر، ۱۳۶۹، شماره های ۶ و ۲۲
۵. نورتون، فیلیپ، "پارلمان در یک نگاه"، در گفتارهایی در قانون و قانونگذار، تالیف و ترجمه حسن و کیلیلن، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. ۱۳۹۰، ص ۱۱۴
۶. نوروزی فیروز، رحمت اله، آیین دادرسی کیفری، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۷، ص ۳۲.
۷. والاس، پروفیسور ربکا، حقوق بی‌الملل، ترجمه زمانی، دکتر سید قاسم و بهراملو، مهناز انتشارات موسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، چاپ اول، سال ۱۳۸۲، ص ۱۳۲
۸. الوانی، سیدمهدی، تصمیم‌گیری و تعیین خط مشی دولتی، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات سمت، ۱۳۸۵، ص ۲۱
۹. هولاب، رابرت؛ یورگن هابرماس، ترجمه حسین بشیریه، چاپ دوم، تهران، نشر نی، ۱۳۷۸، ص ۲۹۰

منابع انگلیسی

10. Austin, J, The Province of Jurisprudence Determined, op cit, pp. 253-259.

11. Harnacher, Claus. Parliamentary Sovereignty in the European Communities: The Developing Doctrine. Durham Theses, Durham University, 1992, P.26. available at:

<http://etheses.dur.ac.uk/6026>

12. Kelsen, H, The pure Theory of Law, Trans. Form the 2nd Revised and Enlarged German ed by M. Knight, Berkeley: UCP, 1970, pp. 517-522.

13. Munro, Colin r. Studies in Constitutional Law. London: Butterworth, 1987, PP.79-81.