

واکاوای الگوهای چندلایه نظارت بر مقررات‌گذاری؛ مطالعه تطبیقی ایالات متحده، فرانسه و ژاپن با حقوق ایران

مهدی بالوی^۱، محمد بهزادی^۲

چکیده

تحقق حاکمیت قانون مستلزم استقرار سازوکارهای کارآمد نظارت بر مقررات‌گذاری است؛ با این حال، تعدد نهادهای ناظر در ایران و تداخل صلاحیت‌های سیاسی و قضایی، به ویژه در نسبت میان اختیارات رئیس مجلس و دیوان عدالت اداری، چالش‌های جدی را برای جامعیت نظارت قضایی ایجاد کرده است. بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش این است که سازوکارهای نظارت بر مقررات‌گذاری در کشورهای منتخب (ایالات متحده، فرانسه و ژاپن) چه تمایزاتی با نظام ایران دارند و چه رهیافت‌هایی برای رفع خلأهای نظارتی ایران ارائه می‌دهند؟ این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی و تحلیل نصوص قانونی، به دنبال واکاوی سیستمی این سازوکارها است. یافته‌ها نشان می‌دهد که نظام ایالات متحده بر نظارت قضایی فراگیر، نظارت کنگره و نظارت پیشینی «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی» استوار است. فرانسه الگوی دوگانه‌ی پیشینی (مشورتی) و پسینی (قضایی) را از طریق «شورای دولتی» اجرا می‌کند و ژاپن نیز ترکیبی از نظارت پیشینی «دفتر قانون‌گذاری کابینه» و نظارت قضایی پسینی را به کار می‌گیرد. در مقام مقایسه، نظام ایران علیرغم بهره‌گیری از الگوی چندلایه، با خلأ نظارت پیشینی سازمان‌یافته مواجه است. همچنین، صلاحیت منحصربه‌فرد رئیس مجلس در نظارت بر مصوبات دولت، سازوکاری است که می‌تواند منجر به محدود شدن صلاحیت دیوان عدالت اداری به عنوان مرجع عالی قضایی شود. نتیجه آنکه انطباق الگوی فعلی ایران با استانداردهای جهانی حاکمیت قانون، نیازمند تقویت استقلال نظارت قضایی و بازنگری در مکانیسم‌های نظارت سیاسی است.

واژگان کلیدی: نظارت بر مقررات‌گذاری، نظارت قضایی، دیوان عدالت اداری، شورای دولتی فرانسه، نظارت پیشینی، حاکمیت قانون

۱. دکترای تخصصی، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران، (نویسنده مسئول)، mahdibalavi@ut.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد، حقوق عمومی، دانشکدگان فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران، behzadi.mohammad@ut.ac.ir

مقدمه

یکی از شاخصه‌های بنیادین حاکمیت خوب^۱، استقرار اصل حاکمیت قانون است. تحقق این اصل، مستلزم وجود و اثربخشی سازوکارهای نظارتی می‌باشد. در جامعه‌ای که مبتنی بر حاکمیت قانون اداره می‌شود، سلسله‌مراتب هنجارهای حقوقی به‌دقت رعایت می‌گردد؛ بر این اساس، هر هنجار حقوقی پایین‌تر باید در انطباق کامل با هنجارهای بالاتر خود تدوین و اجرا شود. در این میان، مقررات که بخش عمده‌ای از آن‌ها در قالب آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه‌های دولتی ظهور می‌یابند، از اهمیتی ویژه برخوردارند. این دسته از قواعد به دلیل ارتباط مستقیم و ملموس با زندگی روزمره، تأثیری گسترده بر حقوق و آزادی‌های شهروندان بر جای می‌گذارند. از این رو، انطباق کامل آن‌ها با قوانین عادی و قانون اساسی، امری حیاتی است. این ضرورت، استقرار یک نظام نظارتی دقیق و کارآمد بر فرآیند مقررات‌گذاری را ایجاب می‌کند تا اطمینان حاصل شود که هنجارهای اجرایی، هیچ‌گاه از حدود تعیین شده توسط قوانین بالادستی تخطی نمی‌کنند. کشورها برای نیل به این مقصود، سازوکارهای نظارتی متنوعی را توسعه داده‌اند که انتخاب و طراحی آن‌ها در هر نظام، ارتباط مستقیمی با ساختار حقوقی، چارچوب سیاسی و سایر اقتضات ملی آن کشور دارد. هدف اساسی «نظارت بر مقررات‌گذاری» حصول اطمینان از این است که مصوبات اجرایی، اولاً در چارچوب صلاحیت‌های قانونی نهاد واضع تدوین شوند و ثانیاً، فاقد هرگونه مغایرت با قوانین عادی و اصول قانون اساسی باشند. در راستای بررسی پیشینه و ضرورت انجام این پژوهش، مرور ادبیات حقوقی داخلی نشان می‌دهد که اگرچه آثار ارزشمندی در این حوزه تدوین شده، اما توزیع آن‌ها متوازن نیست. غالب مطالعات تطبیقی بر نظام حقوقی فرانسه و نهاد «شورای دولتی» متمرکز شده‌اند؛ چنان‌که پژوهش‌هایی نظیر «بررسی تطبیقی شیوه‌های صدور و اجرای آراء دیوان عدالت اداری و شورای دولتی فرانسه» (حمیدی و آل‌کجیاف، ۱۴۰۰) و «بررسی تطبیقی صلاحیت‌های این دو نهاد» (قلی‌زاده، ۱۳۸۹) به تفصیل به ابعاد نظارتی و اجرایی این الگو پرداخته‌اند. در خصوص ایالات متحده آمریکا، مطالعات موجود عمدتاً بر معیارهای خاص نظارتی تمرکز داشته‌اند؛ برای نمونه شجاعیان (۱۳۹۷) به تحول معیار «عقلایی بودن» به دکتترین «نظارت سختگیرانه» پرداخته و احسانی و پروین (۱۳۹۹) ساختار متمرکز نظارت در ایران را با الگوی غیرمتمرکز ایالات متحده مقایسه

1. Good Governance

کرده‌اند. با این حال، در خصوص نظام حقوقی ژاپن، با فقر ملموس منابع پژوهشی مستقل در زبان فارسی مواجهیم. نکته حائز اهمیت آن است که تمرکز غالب مطالعات پیش‌گفته، یا بر تحلیل تک‌بعدی یک نهاد خاص بوده و یا صرفاً یک معیار نظارتی را واکاوی کرده‌اند. لذا جای خالی یک پژوهش جامع که بتواند این نهادها را در قالب یک منظومه یا ساختار لایه‌بندی شده تحلیل و مقایسه کند، احساس می‌شود. در سطح بین‌المللی، دکترین حقوق عمومی آثار بنیادینی را در خصوص الگوهای نظارتی ارائه نموده است. در حوزه نظام‌های حقوق مدون، بل و لیشر^۱ (۲۰۲۲) در اثر خود^۲ پیرامون حقوق اداری معاصر فرانسه، به واکاوی نقش شورای دولتی در ایجاد تعادل میان کارایی اداری و صیانت از حقوق بنیادین پرداخته‌اند. هم‌راستا با این رویکرد در نظام‌های آسیایی، اوگاوا^۳ (۱۹۶۸) در مطالعه‌ای کلاسیک^۴، گذار ژاپن از مدل دولت اداری قاره‌ای به دولت قضایی متأثر از حقوق آنگلو ساکسون را پس از جنگ جهانی دوم تبیین کرده و مبانی قانون دادرسی اداری (ALL) را به‌عنوان ستون فقرات نظارت بر اقدامات دولت واکاوی نموده است. در حوزه نظام کامن‌لا، برمن^۵ (۲۰۱۱) با تمرکز بر ایالات متحده، به تحلیل نسبت میان حقوق عرفی و قوانین موضوعه پرداخته و بر تحول معیارهای نظارت قضایی تأکید ورزیده است. همچنین، گزارش‌های تخصصی سرویس تحقیقات کنگره^۶ توسط پژوهشگرانی نظیر باروز و گاروی^۷ (۲۰۱۱)، ابعاد شکلی و محتوایی نظارت بر فرآیند قاعده‌گذاری فدرال را با تمرکز بر رویه‌های سازمان‌های فدرال واکاوی کرده‌اند. با این حال، مطالعات جدیدتر مرزهای این حوزه را گسترش داده‌اند؛ گرین‌والد^۸ (۲۰۱۵) در مطالعه‌ای تطبیقی^۹ میان ژاپن و آمریکا، بر اهمیت اصلاحات ساختاری چون نظرخواهی عمومی و ارزیابی تأثیر مقررات

1. Bell, J., and F. Lichère

2. Contemporary French Administrative Law

3. Ogawa, Ichiro

4. Judicial Review of Administrative Actions in Japan

5. Beermann, Jack M

6. Congressional Oversight of Agency Rulemaking: The Role of OIRA

7. Burrows, Vanessa K., and Todd Garvey

8. Greenawalt, Andrei

9. The Regulatory Process in Japan in Comparison with the United States

تأکید کرده و در عین حال، خلأ یک نهاد هماهنگ‌کننده مرکزی نظیر (OIRA) را در نظام ژاپن به چالش کشیده است. از منظر آسیب‌شناسی، ماتسویی^۱ (۲۰۱۱) و دیوید لا^۲ (۲۰۰۹) با کالبدشکافی دیوان عالی ژاپن، پدیده محافظه‌کاری قضایی را ناشی از ساختارهای نهادی و رویه‌های گزینش قضات دانسته و معتقدند نظارت پیشینی دقیق در بدنه دولت توسط دفتر قانون‌گذاری کابینه، عملاً نیاز به مداخله قضایی پسینی را کاهش داده است. در نهایت، ییم‌یام و آرونوتی‌ویوات^۳ (۲۰۲۲) بر ضرورت تمایز دادرسی اداری از دعاوی مدنی جهت تحقق واقعی حاکمیت قانون در نظام‌های مدرن تأکید ورزیده‌اند. برآیند واکاوی سوابق پیش‌گفته مؤید آن است که علی‌رغم تبیین تفصیلی ابعاد نظارتی در نظام‌های حقوقی پیشرو، خلأ پژوهشی محسوسی در ارائه یک تحلیل نظام‌مند و تطبیقی که بتواند این الگوهای چندلایه را در پیوند با چالش‌های منحصربه‌فرد ساختاری در حقوق ایران (به‌ویژه معضل تداخل صلاحیت‌های سیاسی و قضایی و ابهامات حاکم بر هندسه قدرت نهاد‌های ناظر) بازخوانی کند، کماکان به قوت خود باقی است. این پژوهش با هدف پر کردن همین خلأ، به دنبال ارائه یک دیدگاه ترکیبی و چندلایه از سازوکارهای نظارتی در سه کشور ایالات متحده آمریکا، فرانسه و ژاپن و مقایسه آن با چارچوب نظارتی ایران است. در این پژوهش، فرآیندهای نظارت بر مقررات‌گذاری در سه کشور ایالات متحده آمریکا، فرانسه و ژاپن، در چارچوبی تطبیقی مورد بررسی قرار می‌گیرد. هدف اصلی این مطالعه، ارزیابی و مقایسه‌ی روشن میان سازوکار نظارت بر مقررات‌گذاری در کشورهای مورد مطالعه و چارچوب نظارتی در ایران می‌باشد. در خصوص منطق گزینش کشورهای مورد مطالعه، این پژوهش بر مبنای تنوع در الگوهای کلان حقوقی و ساختارهای نظارت بر مقررات‌گذاری، سه نظام متمایز را انتخاب نموده است تا جامعیت تحلیل تطبیقی تضمین شود. نخست، ایالات متحده آمریکا به‌عنوان نماینده نظام حقوقی کامن‌لا، الگوی نظارت قضایی غیرمتمرکز و مکانیسم‌های تخصصی درون‌قوه‌ای (نظیر دفتر اطلاعات و امور مقرراتی) را ارائه می‌دهد. دوم، فرانسه به‌عنوان مهد حقوق نوشته و الگوی نظام قضایی دوپایه، نقش منحصربه‌فرد شورای دولتی را در ترکیب نظارت پیشینی و پسینی به نمایش می‌گذارد. سوم، ژاپن به‌عنوان نظامی پیشرو در

1. Matsui, Shigenori

2. Law, David S

3. Yimyam, Wasin, and Yeam Arunotivivat

شرق آسیا که میان سنت‌های حقوق مدون و آموزه‌های کامن‌لا پیوند برقرار کرده، الگوی خاصی از نظارت پیشینی توسط دفتر قانون‌گذاری کابینه را توسعه داده است. این تنوع ساختاری، بستری مناسب برای واکاوی چالش‌های نظام حقوقی ایران و ارزیابی جایگاه آن در میان الگوهای جهانی فراهم می‌آورد. پژوهش حاضر از حیث روش، تحقیقی توصیفی-تحلیلی است که با گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای و اسنادی انجام شده است. ویژگی بارز این تحقیق، تأکید ویژه بر «نصوص قانونی» به عنوان منبع اصلی است؛ بدین معنا که تلاش شده تا تبیین مفاهیم و احکام نظارتی، به جای اکتفا به تفاسیر ثانویه، مستقیماً از متن قوانین و مقررات موضوعه هر کشور استخراج گردد تا دقت و اصالت تحلیل‌های تطبیقی تضمین شود. بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش حاضر این‌گونه قابل طرح است که سازوکارهای نظارت بر مقررات‌گذاری در کشورهای منتخب چگونه است و از مقایسه این سازوکارها با نظام ایران، چه رهیافت‌هایی قابل استنباط می‌باشد؟

گفتار اول: مبانی مفهومی و چارچوب نظری پژوهش

پیش از ورود به واکاوی الگوهای نظارتی در نظام‌های حقوقی منتخب، تبیین دقیق مفاهیم بنیادین و ترسیم نقشه نظری پژوهش ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. این گفتار با توضیح مفهومی واژگان کلیدی و استقرار سنجه‌های تحلیلی، در دو بخش به تشریح مبانی مفهومی و چارچوب تئوریک تحقیق می‌پردازد تا زمینه‌ی لازم برای تحلیل ساختاری الگوهای نظارتی فراهم گردد.

بند اول. تحلیل مفهومی و تحدید گستره اصطلاحات پژوهش

برای آنکه بحث بر پایه‌های نظری دقیق‌تری استوار گردد، در ادامه، مروری کوتاه بر مفاهیم بنیادین این پژوهش خواهیم داشت.

«نظارت» به مجموعه عملیاتی اطلاق می‌گردد که طی آن، «میزان تطابق عملکرد اشخاص با قوانین و مقررات» سنجیده می‌شود تا از این طریق، «اطمینان از مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب» حاصل آید.^۱ در تعریفی دیگر، نظارت به مثابه فرآیند «بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام شده یا در حین انجام» نگریسته شده است. هدف از این فرآیند، سنجش «انطباق» آن اعمال

۱. اخوان کاظمی، بهرام، نظارت در نظام اسلامی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱، ص ۳۱.

با تصمیمات اتخاذ شده و همچنین قانون و مقررات، «در جهت جلوگیری از انحراف افراد» تعریف شده است.^۱ در بیانی دیگر، «نظارت» در مفهوم حقوقی، عبارت است از فرآیند «بازرسی، سنجش و ارزیابی اقدامات مجریان»؛ و «ناظر» نیز به شخصی اطلاق می‌شود که به منظور تحقق همین اهداف تعیین می‌گردد.^۲ در یک جمع‌بندی تحلیلی از نظریات گوناگون، می‌توان هسته مشترک مفهوم «نظارت» را نوعی «آگاهی و اطلاع نظام‌مند از آنچه در حال وقوع است» دانست. بر این مبنا، نظارت ماهیتاً یک فرآیند «مقایسه ضمنی بین وضع موجود (آنچه هست) و وضع مطلوب (آنچه باید باشد)» تلقی می‌شود؛ فرآیندی که متضمن «انجام اموری در راستای رسیدن به هدف مطلوب» است.^۳

ورود به بحث «انواع نظارت» مستلزم مواجهه با یکی از پدیده‌ترین مباحث در ادبیات حقوق عمومی است. دکترین حقوقی، دسته‌بندی‌های بسیار متنوع و متکثری را بر اساس معیارهای مختلفی ارائه نموده است. به عنوان نمونه، دکتر محمد راسخ در اثر گراندقدر خود با عنوان «نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی»، هشت قسم اصلی را برای نظارت برمی‌شمرد که تحلیل تفصیلی هر یک، خود مجال مستقل می‌طلبد.^۴ با عنایت به تکرر نظریات، ورود به جزئیات تمامی دسته‌بندی‌های ارائه شده، ضرورتاً در راستای اهداف این پژوهش که مشخصاً بر «نظارت بر مقررات‌گذاری» تمرکز یافته، قرار نمی‌گیرد. با این حال، در این پژوهش، تحلیل بر دو ملاک بنیادین که بیشترین ارتباط را با اهداف پژوهش دارند، متمرکز خواهد شد. بر این اساس، نظارت را میتوان از حیث ماهیت و شکل به اقسام مختلفی تقسیم بندی نمود. می‌توان نظارت را از حیث «ماهیت» به چهار دسته اصلی نظارت قضایی، نظارت سیاسی، نظارت اداری و نظارت مالی تقسیم بندی نمود. نظارت قضایی، که توسط مراجع قضایی بر کارگزاران حکومت اعمال می‌شود، «صریح‌ترین و کامل‌ترین نوع نظارت» به شمار می‌آید، چرا که این شیوه، تمام مراحل نظارت را در بر می‌گیرد.^۵ با توجه به اهمیت محوری

۱. قاضی، سید ابوالفضل، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: انتشارات میزان، ۱۴۰۲، ص ۳۵۲.

۲. عمید زنجانی، عباسعلی، *نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹، ص ۱۵.

۳. ایزدهی، سیدسجاد، *مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی*، تهران: نشر عروج، ۱۳۹۱، ص ۶.

۴. راسخ، محمد، *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۰، صص ۴۴-۱۷.

۵. سلیمی، عبدالحکیم، «ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی»، *دوفصلنامه اندیشه‌های حقوق عمومی (معرفت حقوقی سابق)*، دوره ۱، شماره ۱، ۱۳۹۰، ص ۱۳.

نظارت قضایی، این مفهوم نیازمند بررسی دقیق‌تری است. در ادبیات حقوقی، الگوهای نظارت قضایی به شیوه‌های گوناگونی طبقه‌بندی شده‌اند. در یک رویکرد، آن را به «الگوی دادگاه عمومی» و «الگوی دادگاه اختصاصی» تفکیک می‌کنند. رویکردی دیگر، دو قسم «الگوی نظام قضایی تک پایه» و «الگوی نظام قضایی دوپایه» را مطرح می‌سازد. افزون بر این، در تقسیمی رایج، نظارت قضایی به دو «الگوی متمرکز» و «الگوی غیر متمرکز» تقسیم گردیده است.^۱

در خصوص مفهوم‌شناسی «مقرره» نیز مباحث نظری گسترده‌ای مطرح است که در این مجال، از ورود تفصیلی به آن پرهیز می‌شود. اما در یک جمع‌بندی دقیق، مقرره یک «هنجار حقوقی» است که واجد خصیصه «عمومیت و کلی بودن» بوده و همانند قانون از «الزام‌آوری» برخوردار است. وجه تمایز بنیادین این هنجار با قانون، نه در ماهیت حقوقی، بلکه در «مرجع واضع» آن است؛ بدین معنا که مقرره همواره توسط مقامات و نهادهایی «غیر از قوه مقننه»، در حدود صلاحیت‌های قانونی واگذار شده، وضع و ایجاد می‌گردد.

بند دوم. چارچوب نظری و مدل تحلیلی پژوهش

تحقق «حاکمیت قانون» در نظامات حقوقی معاصر، بیش از آنکه صرفاً در بستر فرآیندهای تقنینی پارلمان‌ها تبلور یابد، در گروهی انتظام‌بخشی به صلاحیت‌های گسترده‌ی نهادهای اجرایی در حوزه «مقررات‌گذاری» است. از آنجا که هنجارهای مادون قانون (اعم از آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و نظامات اداری) به سبب ماهیت عملیاتی و پیوند ناگسستنی با حقوق و آزادی‌های روزمره‌ی شهروندان، مجرای اصلی اعمال اقتدار عمومی و تجلی‌یافته‌ی حاکمیت در جامعه محسوب می‌شوند، استقرار یک نظام نظارتی کارآمد بر این مقررات، ضامن بنیادین صیانت از اصل قانون‌مندی و صیانت از حقوق بنیادین قلمداد می‌گردد. بر این اساس، چارچوب نظری این پژوهش بر اصل جامعیت صلاحیت قضایی به‌عنوان رکن حاکمیت قانون استوار است. بر این مبنا، استقرار واقعی حاکمیت قانون در گرو آن است که صلاحیت نهاد قضایی در بازنگری و ابطال مصوبات غیرقانونی، به‌صورت مطلق و فارغ از هرگونه محدودیت، مصلحت‌سنجی سیاسی یا تفویض به مراجع غیرقضایی تعریف شود؛ چراکه ایجاد هرگونه قلمرو مصون از نظارت یا ایجاد بن‌بست‌های صلاحیت‌شناختی، تضمینات حقوقی شهروندان را به

۱. ابریشمی راد، محمدامین، نظارت قضایی بر مقررات دولتی، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۸، ص ۴۳.

پوسته‌ای تشریفاتی تقلیل داده و منجر به پیدایش حوزه‌های خارج از شمول قانون می‌گردد. با این حال، کارآمدی این نظام نظارتی تنها به بازنگری‌های پسینی قضایی محدود نمی‌شود، بلکه نیازمند یک الگوی لایه‌بندی شده است که در آن، نظارت قضایی به عنوان فصل الخطاب مشروعیت، با سازوکارهای خودکنترلی نهادی در مرحله‌ی وضع مقرر پیوند می‌خورد. در این پارادایم لایه‌های نظارت پیشینی و اداری وظیفه‌ی ارتقای کیفیت فنی و انطباق اولیه با قانون را بر عهده دارند، اما این فرآیندها هرگز نباید جایگزین صلاحیت عام محاکم یا مانعی برای جامعیت نظارت قضایی گردند. در واقع، لایه‌بندی نظارتی زمانی در خدمت حاکمیت قانون خواهد بود که ساختارهای اداری، زمینه‌ی تخصصی را برای نظارت دقیق‌تر فراهم کنند و قوه قضائیه به عنوان تنها مرجع صیانت نهایی از مشروعیت، اقتدار خود را در ابطال هرگونه انحراف قانونی، بدون تأثیرپذیری از ملاحظات نهادهای سیاسی، حفظ نماید.

گفتار دوم: بررسی تطبیقی نظام نظارت بر مقررات‌گذاری در کشورهای منتخب

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره گردید، میان اصل حاکمیت قانون و استقرار نظام‌های کارآمد نظارت بر مقررات‌گذاری، پیوندی عمیق و اساسی برقرار است. با این حال، الگوی پیاده‌سازی این نظارت در نظام‌های حقوقی مختلف، یکسان نیست. شکل‌گیری و تکامل این سازوکارها، تابعی از متغیرهای بنیادین گوناگون در هر کشور است. عواملی نظیر نوع نظام حقوقی اعم از تعلق به سنت کامن‌لا یا حقوق مدون^۱ و ساختار نظام سیاسی (نظیر ریاستی یا پارلمانی بودن)، در کنار سایر متغیرها، نقش تعیین‌کننده‌ای در طراحی این الگوها ایفا می‌کنند. با توجه به همین تمایزات در بسترهای حقوقی و سیاسی، در ادامه به بررسی و تحلیل مدل‌های نظارتی مورد مطالعه در این پژوهش خواهیم پرداخت.

بند اول. ایالات متحده آمریکا

نظام حقوقی و سیاسی ایالات متحده آمریکا بر پایه‌ی ویژگی‌های ساختاری متمایزی استوار است. این کشور در خانواده‌ی حقوقی «کامن‌لا» ریشه داشته و از منظر ساختار سیاسی، الگوی بارز نظام «ریاستی» محسوب می‌شود.

1. Common Law

2. Civil Law

همزمان، شکل حکومت «فدرال» که متضمن تفکیک عمودی قدرت است، در کنار ساختار دوجلسی قوه مقننه (کنگره)، چارچوب تفکیک قدرت در این نظام را تکمیل می‌کند. در چنین بستری، سازوکارهای نظارت بر مقررات‌گذاری از پیچیدگی و اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که در ادامه به تحلیل آن پرداخته می‌شود.

برای درک بهتر نظام نظارتی ایالات متحده، ضروری است ابتدا نهادهای مقررگذار در این کشور معرفی شوند. پس از آن، سازوکارهای نظارت بر فرآیندهای مقررات‌گذاری آن‌ها مورد تحلیل قرار خواهد گرفت. در این بررسی، دو سند بنیادین، محوریت اساسی دارند. نخست، قانون اساسی ایالات متحده است که چارچوب تفکیک قوا و حدود صلاحیت‌ها را مشخص می‌کند. در کنار آن، قانون حاکم بر اعمال اداری سازمان‌های ایالات متحده، «قانون آیین اداری»^۱ مصوب ۱۹۴۶ قرار دارد. این قانون، آیین‌هایی را که سازمان‌های اداری باید در قاعده‌گذاری رعایت کنند، مقرر می‌دارد و همچنین شامل مقرراتی در مورد قلمرو نظارت قضایی بر اقدامات و تصمیمات آن‌ها نیز می‌باشد.^۲ مطابق بند پنجم از بخش ۵۵۱ «قانون آیین اداری»^۳ قاعده‌گذاری^۴ به معنای فرآیند آژانس دولتی برای تدوین، اصلاح، یا لغو یک قاعده است. این تعریف قانونی، خود بر دو مفهوم کلیدی «آژانس» و «قاعده» استوار است که برای درک دقیق فرآیند، باید به بررسی تعاریف ارائه‌شده از آن‌ها در همین قانون پرداخت. بند (۴) بخش ۵۵۱، تعریفی جامع از «قاعده» ارائه می‌دهد.^۵ مطابق این بند، قاعده به تمام یا بخشی از بیانیه‌ی یک آژانس دولتی اطلاق می‌شود که دارای قابلیت اجرای عام یا خاص بوده و ناظر به آینده است. چنین بیانیه‌ای با هدف اجرا، تفسیر، یا تجویز قانون یا خط مشی، و یا توصیف ساختار سازمانی، رویه‌ها و الزامات عملیاتی آن آژانس، تدوین می‌گردد. این تعریف، دایره شمول بسیار گسترده‌ای داشته و مواردی نظیر تصویب یا تعیین آتی نرخ‌ها، دستمزدها، ساختارهای شرکتی یا مالی و تجدید سازمان آن‌ها، قیمت‌ها، تسهیلات، تجهیزات، خدمات، ارزش‌گذاری‌ها،

1. Administrative Procedure Act – (APA)

2. Beermann, J. M., "Common Law and Statute Law in Administrative Law" Administrative Law Review 63 (2011): 2.

3. U.S. Code- Title 5- PART I- CHAPTER 5- SUBCHAPTER II- - 551 - (5)

4. Rule Making

5. U.S. Code- Title 5- PART I- CHAPTER 5- SUBCHAPTER II- - 551 - (4)

هزینه‌ها، رویه‌های حسابداری و سایر امور مرتبط با هر یک از موارد پیش‌گفته را نیز در بر می‌گیرد. در کنار «قاعده»، دومین مفهوم کلیدی در این فرآیند، «آژانس»^۱ است. بند (۱) بخش ۵۵۱ «قانون آیین اداری»، این مفهوم را با رویکردی جامع تعریف کرده و سپس دایره‌ی شمول آن را از طریق ذکر استثنائات، به دقت مشخص می‌سازد. مطابق این بند^۲، «آژانس» در معنای عام خود، به «هر مرجع صاحب اختیار دولت ایالات متحده» اطلاق می‌شود، صرف نظر از اینکه آیا آن مرجع، خود زیرمجموعه یا تحت نظارت آژانس دیگری قرار دارد یا خیر. با این حال، بخش اصلی این تعریف به استثنائات آن اختصاص دارد. قانون‌گذار به صراحت قوای دیگر حکومت، یعنی کنگره و دادگاه‌های ایالات متحده را از شمول تعریف «آژانس» خارج می‌کند. افزون بر این، (به جز در موارد مربوط به بخش ۵۵۲)، موارد خاص دیگری نظیر نهادهای متشکل از نمایندگان طرفین در دعاوی، کمیسیون‌های نظامی و برخی کارکردهای فنی و مالی خاص (مذکور در عناوین ۱۲، ۴۹ و ۵۰) نیز از این تعریف مستثنا گردیده‌اند.

با توجه به تعریف قانونی «آژانس اداری» که پیش‌تر بررسی گردید، و با عنایت به لزوم اتخاذ معادلی دقیق در زبان فارسی، در ادامه‌ی این پژوهش از اصطلاح «سازمان اداری» برای اشاره به این نهادها استفاده خواهد شد. سازمانهای اداری فدرال در فرایند قاعده‌گذاری^۳ مکلف به رعایت رویه ذکر شده در بخش ۵۵۳ قانون هستند. سازمانهای مذکور می‌توانند قواعد را با شیوه‌های مختلف از قبیل رسمی، ترکیبی و مستقیم و مذاکره‌ای تدوین کنند، اما شیوه قاعده‌گذاری اعلام و نظر (غیر رسمی) رایج‌تر است^۴. همانطور که بیان شد بخش ۵۵۳ قانون رویه‌های اداری ایالات متحده^۵، فرایندها و الزامات بنیادین حاکم بر «قاعده‌گذاری» سازمان‌های اداری فدرال را تدوین و مشخص می‌نماید. بر اساس این بخش، الزامات قاعده‌گذاری بر تمامی سازمان‌ها اعمال می‌شود، مگر در مواردی که موضوع مستقیماً به «کارکردهای نظامی یا امور خارجی» یا «امور مربوط به مدیریت داخلی سازمان،

1. Agency

2. U.S. Code- Title 5- PART I- CHAPTER 5- SUBCHAPTER II- - 551- (1)

3. Rule making

۴. شجاعیان، خدیجه، «تحولات معیار عقلایی بودن در نظارت قضایی ایالات متحده آمریکا»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۰، شماره ۶۱، ۱۳۹۷، ص ۲۳۹.

5. U.S. Code- Title 5- PART I- CHAPTER 5- SUBCHAPTER II- - 553

پرسنل، اموال عمومی، وام‌ها، کمک‌های بلاعوض، مزایا یا قراردادهای مرتبط باشد. هسته مرکزی این بخش، فرایند «اعلام و نظر» است. فرایند اعلام و نظر دارای سه مرحله اعلام مقررات پیشنهادی، دوره دریافت نظریات و وضع مقررات نهایی می‌باشد.^۱ سازمان‌های اداری موظفند «اطلاعیه عمومی مقررات‌گذاری پیشنهادی» را در روزنامه رسمی دولت منتشر کنند. این اطلاعیه باید حاوی «بیانیه‌ای از زمان، مکان و ماهیت» فرایند عمومی، «ارجاع به اختیار قانونی» که قاعده بر اساس آن پیشنهاد شده، و «عبارات یا محتوای مقرر پیشنهادی» یا شرحی از موضوعات باشد. با این حال، این الزام به اطلاع‌رسانی در مورد «مقررات تفسیری»، «بیانیه‌های عمومی خط‌مشی»، یا «مقررات مربوط به تشکیلات، رویه یا عملکرد سازمان» اعمال نمی‌شود. همچنین در صورتی که سازمان اداری با ذکر دلیل موجه تشخیص دهد که اطلاع‌رسانی «غیرعملی، غیرضروری، یا مغایر با منافع عمومی» است، از این الزام معاف می‌گردد. پس از مرحله اطلاع‌رسانی، سازمان باید به اشخاص ذی‌نفع فرصتی برای مشارکت از طریق ارائه نظرات و داده‌های مکتوب بدهد. قانون، سازمان‌های اداری را ملزم می‌کند که پس از «بررسی موضوعات مرتبط ارائه شده»، در مقرر نهایی که تصویب می‌کند، یک بیانیه عمومی و مختصر از مبنا و هدف آن را بگنجانند. در مورد زمان اجرا، انتشار یک قاعده ماهوی باید حداقل «۳۰ روز قبل از تاریخ لازم‌الاجرا شدن» آن صورت پذیرد. این دوره انتظار ۳۰ روزه در مواردی مانند قواعدی که محدودیتی را رفع می‌کنند، قواعد تفسیری، یا وجود «دلیل موجه» برای اجرای زود هنگام، اعمال نمی‌شود. در نهایت، این بخش تصریح می‌کند که هر سازمان اداری باید به اشخاص ذی‌نفع «حق دادخواست» برای صدور، اصلاح، یا لغو یک قاعده را اعطا کند. پس از تبیین قاعده‌سازی غیررسمی، اکنون فرایند «قاعده‌سازی رسمی» مورد بررسی قرار می‌گیرد.

«قاعده‌سازی رسمی» از فرآیندی متمایز تبعیت می‌کند. در این شیوه، سازمان اداری جلسه‌ی استماعی را برگزار می‌نماید که به دادرسی قضایی شباهت دارد. به افرادی که مستقیماً از قاعده‌ی مورد بحث متأثر می‌شوند، برای شرکت در این جلسه اطلاع‌رسانی می‌گردد. این افراد می‌توانند مدارک و شواهد خود را به صورت شفاهی یا مکتوب ارائه دهند. در نهایت، اتخاذ تصمیم نهایی در خصوص قاعده، بر عهده‌ی یک قاضی اداری یا هیئتی از قضات است.^۲

۱. هداوند، مهدی و دیگران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: خرسندی، ۱۳۹۱، ص ۲۱۸.

2. Burrows, V. K., and T. Garvey, "A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review", Congressional Research

نظام هنجارهای حقوقی در ایالات متحده، علاوه بر «قواعد» صادره از سازمان‌های اداری فدرال (که در چارچوب قانون آیین اداری بررسی شد) و قوانین مصوب کنگره، دربرگیرنده‌ی اسناد الزام‌آور دیگری همچون «دستورات اجرایی»^۱ رئیس‌جمهور نیز می‌باشد. با توجه به گستردگی این منابع، بررسی تفصیلی تمامی اشکال مقررات‌گذاری، خارج از اهداف این پژوهش است. همچنین باید تأکید نمود که مباحث پیشین، عمدتاً بر سطح «فدرال» متمرکز بوده است؛ این در حالی است که در نظام فدرال آمریکا، مقررات متعددی نیز توسط مقامات و نهادهای «ایالتی» وضع می‌گردد. با این وجود، ویژگی مشترک و بنیادین تمامی این فرآیندها، چه در سطح فدرال و چه ایالتی، آن است که همگی تحت شمول و حاکمیت نوعی از سازوکارهای نظارتی قرار دارند. اصلی‌ترین شیوه‌ی نظارت بر مقررات‌گذاری در ایالات متحده و سنگ بنای حفظ حاکمیت قانون در این نظام، نظارت قضایی است. این نظارت، اصولاً تمامی سطوح هنجارهای حقوقی را در بر می‌گیرد، هرچند استثنائاتی نیز بر آن وارد است که در ادامه بررسی خواهد شد. افزون بر نظارت قضایی، سازوکارهای نظارتی دیگری نظیر نظارت کنگره یا نظارت درون‌قوه‌ای توسط رئیس‌جمهور نیز بر دسته‌ای از مقررات اعمال می‌شوند. با این وجود، مبنای اصلی و تضمین‌نهایی انطباق با قانون، همچنان بر عهده‌ی نظام قضایی است.

۱. نظارت بر مقررات‌گذاری در ایالات متحده آمریکا

مکانیزم اصلی در نظام حقوقی آمریکا برای کنترل نهادهای اداری، نظارت قضایی است. دادگاه‌ها به طور مداوم تصمیمات نهادهای اداری را بررسی می‌کنند تا اطمینان یابند که این تصمیمات فراتر از اختیاراتی که کنگره به آنها داده است، نمی‌باشد.^۲ در خصوص حدود نظارت قضایی در ایالات متحده آمریکا باید به این نکته توجه نمود که بر قانون آئین اداری به جز دو استثنای مذکور در بخش (۷۰۱) قانون^۳ اخیر بر حق بازنگری قضایی تأکید شده است لذا در حال حاضر قضات دادگاه‌ها می‌توانند بر کلیه اقدامات و تصمیمات سازمانهای اداری نظارت نمایند.^۴

Service [CRS] Reports (2011): 3.

1. Executive Orders

۲. اسمیت، پیتر جی، قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری، ترجمه حمید قنبری، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۳، ص ۱۰۳.

3. U.S. Code- Title 5- PART I- CHAPTER 5- SUBCHAPTER II- - 701

۴. ابریشمی راد، محمدمبین، نظارت قضایی بر مقررات دولتی، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۸، ص ۴۷.

چارچوب نظارت قضایی در قوانین ایالات متحده، در بخش‌های متعددی مورد اشاره قرار گرفته است؛ با این حال، مباحث اصلی و محوری آن در بخش‌های ۷۰۱ تا ۷۰۶ قانون ذکر شده مدون گردیده‌اند. این فصول، طیف وسیعی از موضوعات کلیدی را در بر می‌گیرند؛ از جمله: تعاریف و بیان استثنائات، مباحث مربوط به محل رسیدگی و امور شکلی، تبیین محدوده‌ی نظارت، حق دادخواهی و سایر موارد مرتبط. بخش (۷۰۱) قانون آیین اداری، ضمن تأیید عام حق بازنگری قضایی، دو استثنای مشخص را بر این اصل وارد می‌سازد. این استثنائات شامل مواردی است که قوانین موضوعه صراحتاً بازنگری قضایی را ممنوع کرده باشند، و همچنین مواردی که انجام یک عمل به موجب قانون، به صلاحدید خود سازمان اداری واگذار شده باشد. لازم به ذکر است که در هر دو مورد رویه قضایی ایالات متحده تلاش بر تفسیر مضیق استثنائات مزبور داشته است.^۱ نظارت قضایی در نظام ایالات متحده، به نظارت بر انطباق قوانین عادی و تصمیمات قوه مجریه با قانون اساسی اطلاق می‌شود. در خصوص بازنگری قضایی اقدامات سازمان‌های اداری، این فرآیند در دو سطح مجزا عمل می‌کند. دادگاه‌ها ابتدا به نظارت بر انطباق با قانون عادی می‌پردازند؛ در این مرحله، دادگاه اطمینان حاصل می‌کند که سازمان اداری مغایر با سیاست‌های ملی تعیین شده از سوی کنگره عمل نکرده باشد و بررسی می‌کند که آیا تفسیر سازمان اداری از اختیارات قانونی خود صحیح بوده است یا خیر. علاوه بر این، دادگاه به نظارت بر انطباق با قانون اساسی نیز می‌پردازد. در این سطح، با فرض اینکه سازمان اداری دقیقاً مطابق با مقاصد کنگره عمل نموده، دادگاه بررسی می‌کند که آیا خود آن قانون مصوب کنگره، با اصول قانون اساسی انطباق دارد یا خیر. در عمل، اگر اقدام یک سازمان اداری، مسئله‌ای خطرناک از منظر قانون اساسی ایجاد کند، دادگاه‌ها ابتدا تلاش خواهند کرد تا مقررات قانونی مربوطه را به گونه‌ای تفسیر نمایند که به سازمان اداری اجازه داده نشود که انجام آن عمل سؤال برانگیز را مطابق با قانون اساسی بدانند. با این حال اگر ثابت شود کنگره مجوز انجام یک اقدام خلاف قانون اساسی را به یک سازمان اداری داده است در آن صورت دادگاه قانون مصوب کنگره را مغایر با قانون اساسی اعلام خواهد کرد.^۲ همچنین لازم به ذکر است دکترین بنیادین «شورون»^۳ به مدت چهار دهه، محور اصلی رویه‌ی نظارت

۱. ابریشمی راد، محمدامین، نظارت قضایی بر مقررات دولتی، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۸، ص ۴۷.

۲. هداوند، مهدی، نظارت قضایی در حقوق اداری ایالات متحده، نشریه حقوق اساسی، دوره ۵، شماره ۹، ۱۳۸۷، صص ۲۴۳-۲۴۲.

3. Chevron doctrine

قضایی در ایالات متحده محسوب می‌شود. بر این مبنا، محاکم قضایی در برخی موارد اجمال یا ابهام قوانین، مکلف به تبعیت از تفاسیر ارائه‌شده توسط سازمان‌های اداری بودند؛ چراکه این رویکرد بر پیش‌فرض تفوق تخصص فنی این نهادها بر دانش عام قضایی استوار بود. اما دیوان عالی ایالات متحده آمریکا^۱ در ژوئن ۲۰۲۴ با صدور حکم در پرونده «لوپر برایت^۲»، خط بطلانی بر این رویه‌ی دیرینه کشید. دیوان با صراحت اعلام کرد که بر مبنای «قانون آیین اداری^۳»، مسئولیت نهایی تفسیر قوانین تنها بر عهده‌ی محاکم است و تخصص بوروکراسی نباید مانعی برای اعمال قضاوت مستقل قضات باشد. این تحول به معنای پایان دوران تمکین قضایی از دستگاه‌های اجرایی و بازگشت اقتدار کامل به نهاد قضایی در لایه‌ی نظارت پسینی است.^۴

در جمع‌بندی این قسمت می‌توان گفت، پایه‌ی اصلی نظارت بر مقررات‌گذاری در ایالات متحده، نظارت قضایی است. این نظارت، گستره‌ای فراگیر داشته و شامل تمامی هنجارهای حقوقی در کلیه سطوح، اعم از فدرال و ایالتی، می‌گردد و در جریان آن، انطباق مقررات هم با قوانین عادی و هم با قانون اساسی، مورد سنجش قرار می‌گیرد. مطابق تقسیم‌بندی انواع نظارت قضایی که پیش‌تر به آن اشاره شد، ایالات متحده الگوی «دادگاه‌های عمومی» را پذیرفته است؛ این کشور از این حیث، در گروه کشورهای نظیر انگلستان، استرالیا و کانادا قرار می‌گیرد.

یکی دیگر از سازوکارهای نظارت بر مقررات‌گذاری در ایالات متحده آمریکا توسط کنگره اعمال می‌شود. کنگره ایالات متحده آمریکا معمولاً اختیارات گسترده‌ای در خصوص سیاست‌گذاری به نهادهای اداری می‌دهد با این حال، اعضای کنگره این موضوع را تحت نظر دارند که نهادهای اداری چگونه از این اختیارات استفاده می‌کنند.^۵ همان‌طور که بیان شد، کنگره نیز سازوکار نظارتی مستقیمی را بر فرآیند مقررات‌گذاری اعمال می‌کند. ابزار اصلی در این حیطه، «قانون

1. Supreme Court Of The United States

2. Loper Bright

3. Administrative Procedure Act – (APA)

4. Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 U.S. _ (2024), Slip Opinion, pp. 1, 35.

۵. اسمیت، پیتز جی، قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری، ترجمه حمید قنبری، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۳، ص ۹۳.

بازبینی کنگره^۱ می‌باشد. این قانون که در سال ۱۹۹۶ به عنوان بخشی از «قانون اجرای عدالت در مقررات‌گذاری برای کسب‌وکارهای کوچک»^۲ تصویب شد، ابزاری را در اختیار کنگره قرار می‌دهد تا بتواند اقدامات مقررات‌گذاری سازمان‌های اداری فدرال را مستقیماً لغو نماید. مطابق قانون بازبینی کنگره، سازمان‌های اداری موظف‌اند صدور «مقررات» را به کنگره گزارش دهند. این امر، رویه‌های ویژه‌ای را در قالب «قطعنامه مشترک عدم تایید»^۳ در اختیار کنگره قرار می‌دهد. در صورتی که این قطعنامه مشترک، توسط هر دو مجلس کنگره تصویب شود و به امضای رئیس‌جمهور برسد، یا کنگره وتوی ریاست‌جمهوری را با موفقیت لغو کند، مقرره‌ی مورد بحث نمی‌تواند اجرایی شود یا به اجرای خود ادامه دهد.^۴ مطابق بند اول از بخش ۸۰۱ این قانون^۵، قبل از آنکه یک مقررره بتواند لازم‌الاجرا شود، سازمان اداری فدرال (آژانس) صادرکننده آن، موظف است به هر مجلس کنگره و همچنین به مدیرکل حسابرسی^۶، گزارشی ارائه نماید. این گزارش الزاماً باید حاوی یک نسخه از مقررره، یک بیانیه عمومی مختصر درباره آن (شامل تصریح به عمده بودن یا نبودن آن^۷) و همچنین تاریخ پیشنهادی برای لازم‌الاجرا شدن آن مقررره باشد. پیامدهای تصویب قطعی «قطعنامه مشترک عدم تایید» در بند پنجم از بخش ۸۰۱، مشخص شده است.^۸

بر اساس این بند، در صورتی که کنگره چنین قطعنامه‌ای را تصویب نهایی کند، مقررره‌ی مورد نظر لازم‌الاجرا نخواهد شد (یا اجرای آن متوقف می‌گردد). مهم‌تر آنکه، مقررره‌ای که به این شکل رد شده است، «نمی‌تواند مجدداً به شکلی اساساً مشابه صادر شود». همچنین صدور مقررره‌ی جدیدی که اساساً مشابه آن باشد نیز ممنوع است، مگر آنکه این صدور مجدد یا مقررره‌ی جدید، به‌طور

1. Congressional Review Act – CRA

2. Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act

3. joint resolution of disapproval

4. Carey, M. P., and C. M. Davis, “The Congressional Review Act (CRA): A Brief Overview”, congress.gov (2024): 1.

5. U.S. Code– Title 5– PART I– CHAPTER 5– SUBCHAPTER II– –801– (1)

6. Comptroller General

7. Major Rule

8. U.S. Code– Title 5– PART I– CHAPTER 5– SUBCHAPTER II– –801– (5)

خاص توسط قانونی مجاز گردد که پس از تاریخ تصویب قطعنامه‌ی مشترک ردکننده، به تصویب رسیده باشد. همچنین لازم به ذکر است از «قانون بازبینی کنگره» تا کنون برای لغو مجموعاً ۲۰ مقرر استفاده شده است؛ از این تعداد، یک مورد در کنگره ۱۰۷ (۲۰۰۱-۲۰۰۲)، ۱۶ مورد در کنگره ۱۱۵ (۲۰۱۷-۲۰۱۸) و سه مورد در کنگره ۱۱۷ (۲۰۲۱-۲۰۲۲) به تصویب رسیده است.^۱

همچنین در بررسی فرایند نظارت بر مقررات‌گذاری در ایالات متحده آمریکا، سازوکار نظارتی رئیس جمهور دارای اهمیت می‌باشد. دستور اجرایی شماره ۱۲۸۶۶ با عنوان «برنامه‌ریزی و بازبینی مقرراتی»^۲، که در ۳۰ سپتامبر ۱۹۹۳ توسط رئیس جمهور وقت، بیل کلینتون، صادر شد، به عنوان بنیادی‌ترین سند در تعریف سازوکار نظارت ریاست جمهوری بر فرایند مقررات‌گذاری آژانس‌های فدرال شناخته می‌شود. این دستور، ضمن اذعان به ناکارآمدی‌های سیستم موجود در آن زمان، برنامه‌ای را برای اصلاح و کارآمدسازی فرایند، احیای یکپارچگی و مشروعیت بازبینی مقرراتی، و افزایش شفافیت عمومی بنیان نهاد.

بخش اول این دستور اجرایی به اصول حاکم بر مقررات‌گذاری می‌پردازد و یک «فلسفه مقررات‌گذاری» را ترسیم می‌کند که بر اساس آن، آژانس‌های فدرال تنها زمانی باید اقدام به وضع مقرر کنند که قانون، آن‌ها را ملزم کرده باشد یا یک «نیاز عمومی قانع‌کننده» وجود داشته باشد. محور اصلی این فلسفه، الزام آژانس‌ها به ارزیابی «تمام هزینه‌ها و منافع» گزینه‌های مقرراتی در دسترس است، که هم شامل سنج‌های کمی و هم معیارهای کیفی می‌شود. بر اساس این دستور، آژانس‌ها باید رویکردی را انتخاب کنند که «منافع خالص» را به حداکثر برساند. این سند در بخش اول، اصول دوازده‌گانه‌ای را جهت هدایت سازمان‌های اداری بر مقررات‌گذاری بهتر مطرح می‌کند. بند دوم این دستور اجرایی «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی»^۳ به عنوان نهاد تخصصی زیر مجموعه «دفتر مدیریت و بودجه»^۴ معرفی می‌کند که مسئولیت بازبینی مقررات را بر عهده دارد. بخش سوم نیز به دامنه اعمال این نظارت می‌پردازد

1. Carey, M. P., and C. M. Davis, "The Congressional Review Act (CRA): A Brief Overview", congress.gov (2024): 1.
2. Executive Order 12866, 30 of September 1993: Regulatory Planning and Review
3. Office of Information and Regulatory Affairs - (OIRA)
4. Office of Management and Budget - (OMB)

و بیان می‌کند بازبینی «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی» تنها برای مقرراتی الزامی است که «قابل توجه» تلقی شوند. سپس در ادامه چارچوب تعیین مقررات «قابل توجه» را بیان میکند. به طور نمونه یکی از ملاک های تعیین مقررات «قابل توجه» تأثیر سالانه ۱۰۰ میلیون دلار یا بیشتر بر اقتصاد بیان شده است. بر اساس بند های ۴ تا ۹ دستور اجرایی ۱۲۸۶۶، فرایند بازبینی «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی» یک سازوکار نظارتی پیشینی و متمرکز است که مراحل آن عمدتاً در بخش ۶ تشریح شده است. این فرایند زمانی آغاز می‌شود که یک سازمان اداری، فهرست اقدامات مقرراتی برنامه‌ریزی شده خود را به «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی» ارائه می‌دهد. این دفتر ابتدا مشخص می‌کند که کدام یک از این اقدامات، «قابل توجه» محسوب می‌شوند. برای هر اقدام «قابل توجه»، سازمان اداری موظف است متن کامل پیش‌نویس مقرر را به همراه ارزیابی دقیقی از «هزینه‌ها و منافع» آن به «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی» ارسال کند. پس از دریافت این اسناد، دفتر یک دوره بازبینی را آغاز می‌کند تا اطمینان حاصل کند که مقرر با اصول تحلیل هزینه-فایده و اولویت‌های رئیس جمهور سازگار است. در پایان این دوره، دفتر یا بازبینی را تأیید کرده و اجازه انتشار می‌دهد، یا با ارائه دلایل مکتوب، مقرر را برای «بررسی بیشتر» به سازمان اداری بازمی‌گرداند. که این عمل در حکم وتوی کاخ سفید است. در صورت بروز اختلاف نظر حل نشده میان «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی» و رئیس سازمان اداری، موضوع طبق بخش ۷ برای تصمیم‌گیری نهایی به رئیس جمهور ارجاع داده می‌شود. همچنین لازم به ذکر است در تاریخ ۶ آوریل ۲۰۲۳، رئیس جمهور ایالات متحده دستور اجرایی ۱۴۰۹۴ را با عنوان «مدرنیزه کردن بازبینی مقرراتی»^۲ صادر کرد. این دستور به منظور تکمیل و اصلاح اصول حاکم بر بازبینی مقرراتی، که پیشتر در دستور اجرایی ۱۲۸۶۶ ایجاد شده بود، صادر گردید. یکی از مهم‌ترین تغییرات اعمال شده توسط این دستور جدید، اصلاح بخش سوم دستور اجرایی ۱۲۸۶۶ بود. به موجب این اصلاح، تعریف «اقدام مقرراتی قابل توجه» تغییر یافت و آستانه تأثیر اقتصادی سالانه آن از ۱۰۰ میلیون دلار به ۲۰۰ میلیون دلار افزایش پیدا کرد.

واکاوی مبانی نظری حقوق اداری ایالات متحده نشان می‌دهد که نظارت متمرکز «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی»^۳ فراتر از یک بازبینی فنی، در واقع تجلی الگوی مدیریت ریاست جمهوری است. بر

1. Significant regulatory action
2. Modernizing Regulatory Review
3. Office of Information and Regulatory Affairs - (OIRA)

این مبنا، نظارت پیشینی با ایجاد یک «پیوند انتخاباتی»^۱ میان مردم و بدنه دولت، پاسخگویی دموکراتیک را تقویت کرده و تضمین می‌کند که سیاست‌گذاری‌های اداری با شفافیت بیشتری در مسیر اولویت‌های منتخب مردم قرار گیرند.^۲ با این حال، منتقدانی نظیر «بگلی»^۳ بر این باورند که این ساختار نظارتی که با هدف تقلیل هزینه‌ها بنا شده، عملاً به عنوان یک عامل بازدارنده در مسیر تصویب مقررات سودمند عمل می‌کند؛ چرا که تمرکز بیش از حد بر تحلیل‌های اقتصادی، می‌تواند منجر به تأخیر یا تضعیف استانداردهای حیاتی در حوزه‌های سلامت و محیط‌زیست گردد.^۴

بررسی نظام ایالات متحده نشان می‌دهد که فرآیندهای نظارت بر مقررات‌گذاری، نقشی حیاتی در تضمین اصل حاکمیت قانون ایفا می‌کنند. مهم‌ترین این فرآیندها شامل نظارت قضایی، نظارت کنگره و نظارت رئیس‌جمهور می‌باشد. نظارت قضایی، که گستره‌ای فراگیر داشته و توسط تمامی دادگاه‌ها در تمام سطوح اعمال می‌شود، سنگ بنای اصلی این نظام است. در کنار آن، نظارت کنگره قرار دارد که ابزار اصلی آن «قانون بازبینی کنگره» محسوب می‌شود؛ و نهایتاً، نظارت رئیس‌جمهور که مبتنی بر دستور اجرایی شماره ۱۲۸۶۶ با عنوان «برنامه‌ریزی و بازبینی مقرراتی» و از طریق «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی»^۵ اعمال می‌گردد. با وجود اهمیت این سازوکارهای نظارتی، سنگ بنای اصلی و تضمین نهایی انطباق با قانون در این نظام، همچنان «نظارت قضایی» است. ابزارهای دیگر، نظیر «قانون بازبینی کنگره»، اگرچه قدرتمند هستند، اما در عمل به صورت محدودتری مورد استفاده قرار گرفته‌اند؛ چنان‌که ابزار نظارتی کنگره در طول حیات خود تنها منجر به لغو مجموعاً ۲۰ مقرر شده است. در مقابل، نظارت قضایی به عنوان یک فرآیند جاری و بنیادین، گستره‌ی نفوذ بسیار فراگیرتری داشته و انطباق هنجارهای حقوقی را در تمامی سطوح فدرال و ایالتی به طور مستمر تضمین می‌کند.

در مقام ارزیابی الگوی ایالات متحده بر مبنای چارچوب نظری پژوهش، می‌توان دریافت که این نظام بر پایه اصل جامعیت نظارت قضایی استوار شده است. اگرچه سازوکارهای نظارت پیشینی در

1. Electoral Link

2. Kagan, E., Presidential Administration, Harvard Law Review, Vol. 114, 2001, pp. 2252,2332.

3. Nicholas Bagley

4. Bagley, N., and R. L. Revesz, Centralized Oversight of the Regulatory State, Columbia Law Review, 2006, p. 60.

5. Office of Information and Regulatory Affairs - (OIRA)

بدنه قوه مجریه (از طریق دفتر اطلاعات و امور مقرراتی^۱) با تمرکز بر کارایی مقررات اعمال می‌گردد، اما این فرآیندها هرگز به معنای محدود کردن صلاحیت محاکم تلقی نمی‌شوند. در واقع، در این الگو، نظارت قضایی فراتر از یک بررسی شکلی، به لایه‌های ماهوی تصمیم‌گیری نفوذ می‌کند تا از خودسرانه نبودن مقررات اطمینان یابد و بدین ترتیب جامعیت نظارت قضایی محفوظ می‌ماند.

بند دوم. فرانسه

نظام حقوقی فرانسه، به‌عنوان نمونه‌ی بارز خانواده‌ی حقوقی «حقوق مدون^۲» ویژگی‌های ساختاری متمایزی دارد. این کشور دارای ساختار سیاسی «نیمه ریاستی» با قوه‌ی مجریه‌ی «دو رکنی» (شامل رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر) و قوه‌ی مقننه‌ی «دومجلسی» است. در چنین چارچوبی، نهادهای کلیدی همچون «شورای قانون اساسی^۳» و «شورای دولتی^۴» هر یک با شرح وظایف معین خود، نقشی بنیادین در ساختار حقوقی-سیاسی این کشور ایفا می‌کنند. افزون بر این، باید توجه داشت که نظام حقوقی فرانسه امروزه به‌شدت تحت تاثیر حقوق اتحادیه اروپا^۵ و الزامات کنوانسیون اروپایی حقوق بشر^۶ می‌باشد. از دیگر ویژگی‌های متمایز این نظام، تفکیک کامل ساختاری میان دادگاه‌های عادی و دادگاه‌های اداری است که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

برای درک بهتر فرآیندهای نظارت بر مقررات‌گذاری در فرانسه، ضروری است که ابتدا نهادهای واضع مقرر و شیوه‌های مقررات‌گذاری در این کشور مورد بررسی قرار گیرند.

شاید بتوان گفت یکی از متمایزترین ویژگی‌های نظام حقوقی فرانسه، که تأثیری مستقیم بر موضوع این پژوهش دارد، تعیین دامنه صلاحیت قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری است. مطابق اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه، حدود صلاحیت پارلمان برای وضع «قانون» به‌صورت حصری به موضوعات معینی محدود شده است.

1. Office of Information and Regulatory Affairs - (OIRA)

2. Civil Law

3. Conseil Constitutionnel

4. Conseil d'État

5. European Union - (EU)

6. European Convention on Human Rights - (ECHR)

این حوزه‌ی اختصاصی، موارد بنیادینی همچون تضمین حقوق مدنی و آزادی‌های عمومی، احوال شخصیه، ملیت، نظام‌های مالیاتی، تعریف جنایات و جزاها و آیین دادرسی کیفری را در بر می‌گیرد. این اصل همچنین تعیین «اصول اساسی» در حوزه‌هایی نظیر دفاع ملی، آموزش، حقوق مالکیت و حقوق کار را نیز در صلاحیت پارلمان قرار می‌دهد. در مقابل اصل ۳۷ قانون اساسی فرانسه دامنه صلاحیت مقررات‌گذاری را به صورت عام تعریف می‌کند. مطابق این اصل، کلیه‌ی موضوعاتی که در دایره‌ی صلاحیت حصری پارلمان قرار ندارند، ذاتاً در صلاحیت مقررات‌گذاری محسوب می‌شوند. این تفکیک صلاحیتی، نظام حقوقی فرانسه را به طور بنیادین از بسیاری نظام‌های دیگر متمایز می‌سازد. برخلاف روال متداول که در آن صلاحیت قانون‌گذاری پارلمان، «عام» و صلاحیت مقررات‌گذاری دولت، «محدود و تبعی» تلقی می‌شود، در نظام فرانسه، صلاحیت پارلمان به صورت «حصری» تعریف شده و در مقابل، صلاحیت مقررات‌گذاری دارای دامنه‌ای «عام» است. ریشه‌ی این تفکیک صلاحیت، واکنشی تاریخی به ناکارآمدی و بی‌ثباتی شدید دولت‌ها در برابر پارلمان‌های قدرتمند جمهوری‌های سوم و چهارم فرانسه است. البته باید تأکید نمود که این تفکیک صلاحیتی، به معنای نفی «اصل سلسله مراتب هنجارهای حقوقی» نیست. هرچند دامنه صلاحیت پارلمان به صورت حصری تعریف شده است، اما در همان موضوعات مختص قانون، مقررات همچنان جایگاهی مادون داشته و نمی‌توانند با «قانون» مغایرت داشته باشند. در واقع می‌توان گفت مهم‌ترین کارکرد قانون اساسی ۱۹۵۸ «عقلانی‌سازی صلاحیت‌های نسبی» دولت و پارلمان در رابطه با قانون‌گذاری بود. به جای اعطای صلاحیت به پارلمان برای تصویب قانون در مورد همه چیز، این قانون اساسی به پارلمان «صلاحیت محدود» اعطا کرد و مابقی امور را به قوه مجریه واگذار کرد تا از طریق «فرمان» قانون‌گذاری کند.

یکی دیگر از صلاحیت‌های دولت در این حوزه در اصل ۳۸ قانون اساسی فرانسه پیش بینی شده است. مطابق این اصل دولت ممکن است به موجب قانون اجازه یابد که از طریق «اردونانس»^۲ در حوزه‌هایی که معمولاً تحت اصل ۳۴ در صلاحیت پارلمان قرار دارند، قانون‌گذاری کند. چنین قواعدی با تصمیم قوه مجریه لازم‌الاجرا می‌شوند، اما در نهایت باید توسط پارلمان تصویب شوند تا به قانون تبدیل گردند.^۳ این سازوکار، در عمل به دولت اجازه می‌دهد تا در موارد مطروحه در

1. Bell, J., and F. Lichère, Contemporary French Administrative Law, Cambridge University Press, 2022, p. 29.

2. ordonnance

3. Bell, J., and F. Lichère, Contemporary French Administrative Law, Cambridge University Press, 2022, p. 29.

اصل ۳۴، که جزء صلاحیت‌های اختصاصی پارلمان به شمار می‌رود، ورود کرده و قانون‌گذاری کند. در نتیجه می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که در حوزه‌ی مقررات‌گذاری، مهم‌ترین ابزار دولت برای اعمال صلاحیت خود، صدور «فرمان»^۱ می‌باشد که این فرمان‌ها، هم شامل فرمان‌های صادره از سوی هیئت وزیران و هم فرمان‌های نخست‌وزیر می‌گردد.

تفاوت مقیاس میان فعالیت تقنینی پارلمان و فعالیت مقرراتی دولت را می‌توان در آمار سال ۲۰۱۸ به‌وضوح مشاهده کرد. در این سال، در مقابل ۴۵ «قانون» مصوب پارلمان و ۲۸ «آردونانس»، مجموعاً ۱۲۶۷ «فرمان» صادر شده است.^۲ علاوه بر «فرمان» که ابزار اصلی مقررات‌گذاری دولت است، سایر اشکال مقررات‌گذاری نیز در نظام حقوقی فرانسه وجود دارند. از جمله‌ی این موارد می‌توان به «بخشنامه‌ها» اشاره کرد. بخشنامه‌ها اساساً تدابیری داخلی تلقی می‌شوند که وزرا به وسیله‌ی آن‌ها، مقامات مادون را در مورد چگونگی اجرای قانون راهنمایی می‌کنند. این اسناد معمولاً حاوی جزئیات اجرایی بوده و هدفشان تضمین این امر است که اختیارات اداری در سراسر کشور به شیوه‌ای یکنواخت اعمال گردد. افزون بر این، «دستورالعمل‌ها» و انواع دیگری از اسناد مقرراتی نیز در این نظام حقوقی به کار گرفته می‌شوند.

۱. نظارت بر مقررات‌گذاری در فرانسه

یکی از ویژگی‌های بنیادین نظام حقوقی فرانسه، تفکیک کامل «دادگاه‌های اداری» از دادگاه‌های عادی است. مسئولیت رسیدگی به دعاوی علیه دولت، بر عهده‌ی همین دادگاه‌های اداری قرار دارد. بر اساس دکترین فرانسه از تفکیک قوا، هیچ دادگاه عادی حق دخالت در امور اداره را ندارد.^۳ در سال ۱۹۸۰، شورای قانون اساسی، استقلال دادگاه‌های اداری را به عنوان «اصل اساسی شناخته‌شده توسط قوانین جمهوری» تأیید کرد. در سال ۱۹۸۷، شورا اعلام کرد که بازبینی قضایی تصمیمات اتخاذ شده توسط نهادهای اعمال‌کننده قدرت اجرایی، متعلق به دادگاه‌های اداری است؛ و بدین ترتیب جدایی دادگاه‌های اداری و عادی را به عنوان یک «اصل اساسی شناخته‌شده توسط قوانین جمهوری» تثبیت

1. Décret

2. Bell, J., and F. Lichère, *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge University Press, 2022, p. 30.

3. Brown, L. N., and J. Bell, *French Administrative Law, USA*: Oxford University Press, 1998, p. 222.

کرد^۱. این تفکیک ساختاری، ریشه در سابقه‌ی تاریخی و بی‌اعتمادی عمیق به نهاد قضایی (دادگاه‌های عادی) در فرانسه دارد؛ در سنت حقوقی این کشور، سپردن صلاحیت تعیین مشروعیت اقدامات قوه مجریه به قضاات دادگاه‌های عادی، همواره امری نامطلوب تلقی می‌شده است^۲.

فرآیند نظارت بر مقررات‌گذاری در فرانسه، سیستمی دوگانه است که هم شامل نظارت پیشینی پیش از تصویب، و هم نظارت پسینی پس از لازم‌الاجرا شدن مقررات می‌گردد. نقش محوری در هر دو محور، بر عهده‌ی «شورای دولتی» قرار دارد؛ نهادی که به واسطه‌ی کارکرد دوگانه‌ی منحصر به فرد خود، هم در جایگاه مشاور عالی دولت (در مرحله پیشینی) و هم در جایگاه عالی‌ترین دادگاه اداری (در مرحله پسینی) عمل می‌کند. نظارت پیشینی در فرانسه، اساساً از طریق نقش مشورتی شورای دولتی ایفا می‌شود. هدف از این سازوکار، تضمین کیفیت حقوقی و انطباق قانونی مقررات، پیش از تصویب و لازم‌الاجرا شدن آن‌ها است. بر اساس قانون، دولت، موظف است پیش‌نویس مهم‌ترین مقررات خود را برای بررسی و دریافت «نظر مشورتی» به شورای دولتی ارسال نماید. این نظارت مشورتی الزامی، شامل «آردونانس‌ها» می‌شود؛ یعنی مقرراتی که دولت با اجازه پارلمان در حوزه قانون‌گذاری وضع می‌کند. همچنین، «فرامین» نیز مشمول این نظارت هستند که شامل فرامین ریاست جمهوری و نخست‌وزیری، به‌ویژه آن‌ها که در حوزه مستقل اصل ۳۷ وضع می‌شوند، می‌گردند. شایان ذکر است که این نظارت پیشینی، مقررات سطح پایین‌تر، نظیر تصویب‌نامه‌های وزارتی، استانی یا شهرداری‌ها را در بر نمی‌گیرد.

آمار سال ۲۰۱۸، گستردگی این نقش مشورتی را به‌خوبی نشان می‌دهد. در این سال، شورای دولتی مجموعاً ۹۷۳ متن حقوقی را بررسی نمود که از این میان، ۲۷ مورد پیش‌نویس «آردونانس» و ۸۲۲ مورد پیش‌نویس «فرمان» بوده است. این شورا بر کارایی و سرعت عمل در این فرآیند نیز تأکید دارد؛ چنان‌که در همان سال ۲۰۱۸، موفق شد اکثر متون ارجاعی را ظرف مدت دو ماه بررسی و اعلام نظر نماید^۳.

1. Bell, J., and F. Lichère, Contemporary French Administrative Law, Cambridge University Press, 2022, p.9.

2. Aucoin, L. M., "Judicial Review In France: Access Of The Individual Under France And European Law...", Boston College international and comparative law review 15 (1992): 462.

۳. Bell, J., and F. Lichère, Contemporary French Administrative Law, Cambridge University Press . ۲۰۲۲, p. ۷۴.

نظارت پسینی ناظر به نقش قضایی شورای دولتی و دادگاه‌های اداری زیرمجموعه‌ی آن است. در این شیوه، هر شهروندی این حق را دارد که پس از انتشار یک مقرر، قانونی بودن آن را در مراجع قضایی اداری به چالش بکشد. صلاحیت رسیدگی در این نظام، بر اساس سطح و اهمیت مقرر تفکیک می‌شود. رسیدگی به مهم‌ترین مقررات، در صلاحیت انحصاری و مستقیم «شورای دولتی» است که در این موارد، در جایگاه دادگاه بدوی و نهایی عمل می‌کند. شکایات برای ابطال «فرامین» صادر شده توسط رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر، و همچنین «تصویب‌نامه‌های وزارتی» مستقیماً در شورای دولتی مطرح می‌گردند. افزون بر این، شورا در موارد خاصی، مانند دعوی مربوط به انتخابات محلی، به عنوان مرجع تجدیدنظر مستقیم برای آرای دادگاه‌های بدوی نیز عمل می‌نماید. در مقابل، شکایات علیه سایر مقررات سطح پایین‌تر، ابتدا در «دادگاه‌های اداری بدوی» مورد رسیدگی قرار می‌گیرند. این دسته شامل مقررات محلی (مانند تصویب‌نامه‌های استانداران یا شهرداران)، بخشنامه‌ها (به شرطی که ماهیت «امری» داشته و قواعد جدیدی وضع کنند)، و حتی دستورالعمل‌ها یا هشدارهای نهادهای تنظیم‌گر می‌شود. البته، ذکر این نکته ضروری است که حتی در این موارد نیز، شورای دولتی همچنان عالی‌ترین مرجع «فرجام‌خواهی» باقی مانده و نظارت نهایی را بر عهده دارد. بدین ترتیب، مجموعه‌ی این ساختار، یک نظام نظارت قضایی سه‌لایه (شامل بدوی، تجدیدنظر و فرجام) را تشکیل می‌دهد که شورای دولتی، عالی‌ترین مرجع آن محسوب می‌شود.

در مقام ارزیابی الگوی فرانسوی در پرتو چارچوب نظری پژوهش، می‌توان دریافت که این نظام مصداق بارزی از پیوستگی و همگرایی لایه‌های نظارتی است. تمایز بنیادین این الگو در نقش دوگانه‌ی شورای دولتی نهفته است که با تجمیع صلاحیت‌های مشورتی و قضایی، توازن‌ی پویا میان کارآمدی اداری و حاکمیت قانون برقرار نموده است. در این پارادایم، نظارت پیشینی نه به عنوان جایگزینی برای قضا، بلکه به مثابه‌ی یک تضمین فنی و حقوقی عمل می‌کند که کیفیت مقررات را در مرحله‌ی وضع ارتقا می‌بخشد، بی‌آنکه از جامعیت نظارت قضایی در مرحله‌ی پسینی بکاهد. نکته حائز اهمیت در الگوی فرانسه آن است که مشارکت نهاد نظارتی در فرآیند تدوین مقرر (در قالب رأی مشورتی)، مانع از استقلال و قاطعیت آن در مقام ابطال مصوبات غیرقانونی (در قالب دعوای ابطال) نمی‌گردد؛ امری که نشان‌دهنده استواری اصل فصل‌الخطاب بودن مشروعیت قضایی حتی در پیچیده‌ترین ساختارهای اداری محور است.

بند سوم. ژاپن

نظام حقوقی ژاپن در خانواده‌ی حقوق مدون^۱ طبقه‌بندی می‌شود. نظام حقوق اداری ژاپن در دوران میجی، به شدت تحت تأثیر الگوهای اروپای قاره‌ای بود که در آن نظارت بر اعمال دولت، خارج از صلاحیت محاکم عمومی و در اختیار دادگاه‌های اداری اختصاصی قرار داشت. با این حال، قانون اساسی جدید با الغای این سیستم، صلاحیت رسیدگی به تمامی دعاوی اداری را به محاکم عمومی واگذار کرد. این اصلاحات بنیادین در دادرسی اداری، در واقع بیانگر یک چرخش پارادایمیک از دولت اداری به دولت قضایی است.^۲ از منظر سیاسی نیز این کشور دارای یک «نظام پارلمانی» است. بر اساس قانون اساسی، «امپراتور» صرفاً «نماد کشور» و رئیس کشور در امور تشریفاتی محسوب می‌شود و قدرت اجرایی واقعی در اختیار «نخست‌وزیر» به عنوان رئیس دولت قرار دارد. قوه مقننه این کشور، «دایت ملی» نامیده می‌شود و از ساختاری «دومجلسی» (شامل مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران) برخوردار است. در نهایت، ژاپن دارای یک دولت «بسیط» بوده و فاقد ساختار فدرال است. با این حال، حکومت مرکزی قدرتمند، بر اساس اصل قانون اساسی «خودمختاری محلی»، اختیارات قابل توجهی را به «واحدهای محلی» (استان‌ها و شهرداری‌ها) تفویض نموده است.

برای درک بهتر فرآیندهای نظارت بر مقررات‌گذاری در ژاپن، ضروری است که ابتدا نهادهای واضع مقرر در این کشور مورد بررسی قرار گیرند. مطابق اصل ۷۳ قانون اساسی ژاپن، که به بیان وظایف هیئت وزیران می‌پردازد، این هیئت موظف است در جهت اجرای مفاد قانون اساسی و قوانین، «فرمان‌های کابینه»^۳ را وضع نماید. شاید بتوان این فرمان‌ها را مهم‌ترین قسم از مقررات در نظام حقوقی ژاپن محسوب نمود. نوع دیگر مقررات، «فرمان‌های وزارتی»^۴ هستند. مطابق ماده ۱۲ «قانون تشکیلات اداری ملی»^۵، هر وزیر اختیار دارد تا در راستای اجرای قوانین و فرمان‌های کابینه، «فرمان

1. Civil Law

2. Ogawa, I., Judicial Review of Administrative Actions in Japan, Washington Law Review, Vol. 43, No. 5, 1968, p. 1075-1076.

3. cabinet orders

4. Ministerial Order

5. National Government Organization Act

وزارتی» صادر نماید. علاوه بر فرمان‌های کابینه و فرمان‌های وزارتی، نهادهای دیگری نیز در دولت مرکزی ژاپن اقدام به وضع مقرر می‌نمایند؛ با این حال، بررسی تفصیلی تمامی این موارد، خارج از اهداف این پژوهش است. در کنار نهادهای مرکزی، باید به «واحدهای محلی» (مانند استان‌ها و شهرداری‌ها) نیز اشاره نمود. با توجه به جایگاه تفویض اختیار در نظام حقوقی ژاپن، این واحدهای محلی نیز از صلاحیت‌های مقررات‌گذاری مهمی برخوردار هستند.

۱. نظارت بر مقررات‌گذاری در ژاپن

سازوکار نظارت بر مقررات‌گذاری در ژاپن، شامل دو محور نظارت پیشینی و نظارت پسینی است. اعمال نظارت پیشینی بر مقررات دولت مرکزی، به‌ویژه «فرمان‌های کابینه»، بر عهده‌ی «دفتر قانون‌گذاری کابینه»^۱ قرار دارد. این دفتر که به موجب «قانون تأسیس دفتر قانون‌گذاری کابینه»^۲ ایجاد شده است، وظایف مهمی بر عهده دارد. مطابق ماده ۳ این قانون، یکی از وظایف اصلی دفتر، «بررسی و ابراز نظر» در مورد لوایح پیشنهادی، پیش‌نویس فرمان‌های کابینه و پیش‌نویس معاهدات، پیش از ارائه‌ی آن‌ها به جلسه‌ی هیئت وزیران (کابینه) است. بررسی مبانی قانونی «دفتر قانون‌گذاری کابینه» نشان می‌دهد که قدرت این نهاد، متکی بر ضمانت اجراهای قانونی صریح (مانند مجازات یا ابطال) نیست. در واقع، قدرت حقیقی دفتر قانون‌گذاری کابینه در یک رویه تثبیت شده اداری نهفته است.

سازوکار این ضمانت اجرا بدین‌گونه است که «دبیرخانه کابینه»، به عنوان مسئول تنظیم دستور جلسات هیئت دولت، از قرار دادن هرگونه پیش‌نویس که تأییدیه‌ی رسمی دفتر قانون‌گذاری کابینه را کسب نکرده باشد، در دستور کار رسمی کابینه خودداری می‌کند.

در مرحله‌ی نظارت پسینی، فرآیند کنترل از طریق سازوکار «نظارت قضایی» اعمال می‌گردد. نظام حقوقی ژاپن در این زمینه، متأثر از ایالات متحده، «مدل آمریکایی» را اتخاذ نموده و الگوی «نظارت عینی»^۳ را پذیرفته است. بدین معنا که در این سیستم، نظارت محدود به یک مرجع خاص نیست؛ بلکه هر دادگاه

1. Cabinet Legislation Bureau (CLB)

2. Act for Establishment of Cabinet Legislation Bureau

3. Concrete Review

در جریان رسیدگی به پرونده‌های عینی و ترافعی، صلاحیت دارد تا انطباق مقررهای مورد استناد را با قوانین عادی و قانون اساسی مورد سنجش قرار دهد. همچنین مطابق اصل ۸۱ قانون اساسی ژاپن، دیوان عالی به عنوان مرجع نهایی، مسئولیت تشخیص انطباق تمامی قوانین، فرامین و مقررات دولتی با قانون اساسی را بر عهده دارد. با این حال، واقعیت عملی نظارت قضایی در ژاپن با پدیده خویشتن‌داری قضایی گره خورده است؛ به گونه‌ای که برخی تحلیل‌گران بین‌المللی، دیوان عالی ژاپن را محافظه‌کارترین دادگاه قانون اساسی در جهان توصیف کرده‌اند. تحلیل‌های آماری نشان می‌دهد که این نهاد از زمان تأسیس در سال ۱۹۴۷ تا ۲۰۰۹، تنها در موارد بسیار معدودی (هشت مورد) اقدام به ابطال قوانین یا مصوبات به دلیل مغایرت با قانون اساسی نموده است. این انفعال قضایی، نشان‌دهنده تمایل نهادینه‌شده‌ی محاکم ژاپن به تایید مشروعیت اقدامات دولت و اجتناب از ورود به چالش‌های سیاسی با قوه مجریه است.^۱ پدیده خویشتن‌داری قضایی در نظام حقوقی ژاپن را نباید ناشی از انفعال یا ضعف ساختاری محاکم دانست؛ بلکه این وضعیت تا حد زیادی برآیند کارآمدی لایه‌ی نظارت پیشینی و نقش محوری «دفتر قانون‌گذاری کابینه»^۲ در صیانت از موازین قانونی است. در واقع، ممیزی‌های فنی و حقوقی مستمری که توسط کارشناسان «دفتر قانون‌گذاری کابینه» پیش از ارسال لوایح به پارلمان صورت می‌گیرد، این باور را در میان قضات دیوان عالی تقویت کرده است که مصوبات دولتی پیش از ابلاغ از فیلترهای قانونی دقیقی عبور کرده و احتمال مغایرت آن‌ها با موازین اساسی بسیار اندک است؛ امری که به صورت موازی، تمایل محاکم به مداخله و ابطال پسینی را کاهش داده است.^۳

نظارت قضایی برخلاف نظارت پیشینی که تنها محدود به مقررات دولت مرکزی و فرمان‌های کابینه بود، نظارتی جامع است که تمام مقررات صادرشده از سوی همه نهادها را در هر سطحی در بر می‌گیرد. همچنین جزئیات اجرایی این فرایند و دامنه صلاحیت‌های مربوط به آن در قوانین متعددی نظیر «قانون دادگاه‌ها»^۴ تبیین شده است.

1. Law, D. S., The Anatomy of a Conservative Court: Judicial Review in Japan, Texas Law Review, Vol. 87, 2009, p. 1545-1547.

2. Cabinet Legislation Bureau (CLB)

3. Matsui, S., Why is the Japanese Supreme Court so Conservative?, Washington University Law Review, Vol. 88, No. 6, 2011, p. 1412.

4. Courts Act

در مقام ارزیابی الگوی ژاپنی بر مبنای چارچوب نظری پژوهش، می‌توان دریافت که این نظام در لایه‌ی خودکنترلی نهادی به سطحی ممتاز از کارآمدی دست یافته است. ثقل نظارت در این الگو بر مرحله‌ی پیشینی و از طریق نقش محوری «دفتر قانون‌گذاری کابینه» استوار است که با اعمال فیلترهای حقوقی سخت‌گیرانه، انطباق فنی و قانونی مقررات را پیش از ابلاغ تضمین کرده و عملاً ضریب خطای قانونی را به حداقل می‌رساند. با این حال، واکاوی این الگو بر اساس معیار جامعیت نظارت قضایی، نشان‌دهنده‌ی پدیده‌ی خویشتن‌داری قضایی در رویه‌ی محاکم ژاپن است؛ به گونه‌ای که اثربخشی بالای نظارت اداری پیشینی، منجر به کاهش تمایل محاکم به مداخله و ابطال پسینی مقررات گشته است.

گفتار سوم: بررسی نظام نظارت بر مقررات گذاری در ایران

در نظام حقوقی ایران، نظارت بر مقررات‌گذاری از طریق یک سازوکار چندلایه اعمال می‌شود. تحقق عینی این الگوی نظارتی، مستلزم استقرار و فعالیت مجموعه‌ای از نهادهای موازی است که هر یک بر مبنای اصول قانون اساسی صلاحیت‌های مشخصی دارند.

نخستین و برجسته‌ترین رکن در این ساختار، دیوان عدالت اداری است. این نهاد که به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی تأسیس شده، وظیفه رسیدگی به تظلمات و ابطال مصوبات و آیین‌نامه‌های دولتی مغایر با قانون یا شرع را بر عهده دارد. حدود صلاحیت‌ها و آیین دادرسی این مرجع، در «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری» به تفصیل تبیین شده است. از آنجا که دیوان عدالت اداری بخشی از ساختار قوه قضاییه محسوب می‌شود و صلاحیت آن معطوف به مرحله بعد از وضع مقررات است، عملکرد آن مصداق بارز نظارت قضایی پسینی بر مقررات‌گذاری در نظام حقوقی ایران به شمار می‌آید. جلوه دیگری از نظارت بر مقررات‌گذاری، در قالب تکلیف نظارتی محاکم عمومی نمود می‌یابد. بر اساس اصل ۱۷۰ قانون اساسی، قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مغایر با قوانین و مقررات اسلامی بوده و یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه وضع شده‌اند، خودداری ورزند. این اصل، ضمن ایجاد نوعی نظارت قضایی غیرمتمرکز در مرحله اجرا، حق درخواست ابطال این‌گونه مقررات از دیوان عدالت اداری را نیز برای عموم شهروندان محفوظ داشته است. علاوه بر نظارت قضایی، لایه دیگری از صیانت از قانون در

قالب نظارت رئیس مجلس شورای اسلامی تعریف شده است. مبنای این نظارت، اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی است؛ بر اساس این اصول، اگرچه هیئت وزیران و وزرا حق دارند برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین، به وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه بپردازند، اما مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. بدین منظور، کلیه تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های وزرا، ضمن ابلاغ برای اجرا، باید به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی برسد تا در صورت تشخیص مغایرت با قوانین، برای تجدیدنظر به هیئت وزیران عودت داده شود. مکانیسم دقیق اعمال این صلاحیت، در قانون عادی تحت عنوان «قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی» تبیین شده است. جوهره این مکانیزم نظارتی که ماهیتی پسینی دارد، در ضمانت اجرای قوی آن نهفته است؛ بدین ترتیب که پس از ابلاغ مصوبه به رئیس مجلس، وی در صورت تشخیص مغایرت با قانون، نظر خود را به دولت اعلام می‌دارد. در این حالت، دولت تنها یک هفته فرصت اصلاح دارد و در غیر این صورت، مصوبه مورد ایراد، ملغی‌الآثر تلقی می‌گردد.

شایان ذکر است که در این راستا، نهادی تخصصی با عنوان «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت با قوانین» به عنوان بازوی مشورتی رئیس مجلس تشکیل شده است، اما صلاحیت نهایی اعلام مغایرت قطعی، در اختیار انحصاری شخص رئیس مجلس شورای اسلامی باقی مانده است. لایه دیگری از نظام نظارتی که ریشه در اصل ۱۷۴ قانون اساسی دارد، توسط سازمان بازرسی کل کشور اعمال می‌شود. برخلاف نهادهای پیش‌گفته، نظارت این سازمان ماهیتی غیرمستقیم دارد؛ بدین معنا که سازمان رأساً فاقد صلاحیت ابطال مقررات است، اما در جایگاه یک ناظر فعال‌کننده ایفای نقش می‌کند. بر اساس قانون تشکیل این سازمان (تبصره ۲ ماده ۲)، سازمان بازرسی موارد خلاف قانون را در آیین‌نامه‌ها شناسایی کرده و جهت ابطال به دیوان عدالت اداری ارجاع می‌دهد. قانون‌گذار نیز جهت تسریع در این فرآیند، دیوان را مکلف نموده است تا به این گزارش‌ها به صورت خارج از نوبت رسیدگی کند که نشانگر جایگاه ویژه این سازمان در تحریک مکانیزم‌های نظارت قضایی است.

گفتار چهارم: ارزیابی تفاوت‌های الگوهای نظارت بر مقررات‌گذاری در کشورهای منتخب و ایران

بررسی تجارب حقوقی در نظام‌های ایالات متحده آمریکا، فرانسه و ژاپن، مؤید این واقعیت است که تکرر نهاد‌های نظارتی و استقرار مکانیسم‌های چندلایه، به‌عنوان رکنی بنیادین در راستای تضمین حقوق شهروندی و تحکیم حاکمیت قانون، امری پذیرفته شده است. با این وجود، صرف انباشت لایه‌های نظارتی، متضمن کارآمدی سیستم نیست. چنانچه این تکرر ساختاری، بر مدار اصول دقیق حقوقی و هماهنگی نهادی استوار نگردد، می‌تواند به ناکارآمدی در نظام مقررات‌گذاری بدل شود. در چنین شرایطی، بروز ناهماهنگی‌ها و تداخل صلاحیت‌ها، نه‌تنها دستیابی به اهداف غایی را ناممکن می‌سازد، بلکه اصل حاکمیت قانون را که فلسفه وجودی این نظارت‌هاست، دستخوش تزلزل خواهد نمود.

لازم به ذکر است که این پژوهش در مقام ارزیابی کیفی یا ارزش‌گذاری مدل‌های نظارتی و تعیین الگوی برتر نیست. هدف، صرفاً آشکار ساختن تفاوت‌های ساختاری و مفهومی میان الگوهای منتخب و نظام حقوقی ایران است.

اگرچه نظام حقوقی ایران نیز همانند کشورهای مورد مطالعه، از الگوی نظارت چندلایه بهره می‌برد، اما واکاوی دقیق‌تر آشکار می‌سازد که تفاوت ماهوی عمیقی میان آن‌ها وجود دارد. یکی از این تمایزات در زمان اعمال نظارت نهفته است. در ایران، تمامی لایه‌های نظارتی، ماهیتی صرفاً پسینی دارند و عملاً نظارت پیشینی سازمان‌یافته‌ای در فرآیند وضع مقررات پیش‌بینی نشده است. این در حالی است که در کشورهای مورد مطالعه، حداقل در خصوص مقررات حائز اهمیت، نظارت پیشینی جایگاهی کلیدی دارد و به‌عنوان فیلتری برای جلوگیری از تصویب مقررات معیوب عمل می‌کند. برای نمونه در فرانسه، پیش‌نویس «فرامین» (شامل فرامین ریاست جمهوری و نخست‌وزیری) و همچنین «اودونانس‌ها»،^۱ پیش از تصویب نهایی جهت اخذ نظر مشورتی به شورای دولتی^۲ ارسال می‌شوند. وضعیت مشابهی در ژاپن نیز حاکم است؛ در این کشور، «دفتر قانون‌گذاری کابینه»^۳

1. ordonnance

2. Conseil d'État

3. Cabinet Legislation Bureau (CLB)

متولی اعمال نظارت پیشینی است و فرامین کابینه و فرامین وزارتی را پیش از تصویب، مورد بررسی دقیق قرار می‌دهد که جزئیات و ضمانت اجرای آن در بخش مربوط به ژاپن تبیین شد. در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا نیز، «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی»^۱ وظیفه دارد تا آن دسته از مقرراتی را که تحت عنوان «مقررات قابل توجه» طبقه‌بندی می‌شوند، پیش از انتشار نهایی ارزیابی نماید. فقدان نظارت پیشینی سازمان یافته در ایران، باعث گسست در الگوی لایه‌بندی شده‌ی نظارت گشته و تمامی بار صیانت از حاکمیت قانون را به مرحله‌ی پسینی منتقل کرده است؛ امری که برخلاف مدل‌های موفق خودکنترلی نهادی در فرانسه و ژاپن است.

لازم به ذکر است الگوهای موجود در ایالات متحده آمریکا و ژاپن نشان می‌دهند که یک مدل رایج نظارتی، مبتنی بر «نظارت پیشینی توسط بخشی از قوه مجریه» است. شایان توجه است، این الگو، در نظام حقوقی ایران نیز پیش از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ سابقه داشته است؛ جایی که بر اساس اصل ۱۲۶ قانون اساسی (پیش از بازنگری)، این وظیفه نظارتی بر عهده رئیس‌جمهور قرار داشت و با ساختار وقت قوای حکومتی نیز سازگار بود.

از سوی دیگر، نظام حقوقی ایران واجد ویژگی متمایزی است که نمونه مشابهی برای آن در الگوهای جهانی مورد مطالعه یافت نمی‌شود؛ این ویژگی، در صلاحیت نظارتی «رئیس مجلس شورای اسلامی» و سازوکار «هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت» تجلی یافته است. بررسی تطبیقی الگوی فرانسوی و آمریکایی نشان می‌دهد که این نظام‌های حقوقی چنین اختیاری برای رئیس مجلس قائل نیستند. آنچه میان این مدل‌ها مشترک است آن است که رؤسای مجلس مهمترین کارشان اداره بی طرفانه جلسات مجلس است. وی هم نماینده‌ای است مانند مابقی نمایندگان، منتهی از آنجایی که برای اداره امور پارلمان و ریاست اداره امور پارلمان لازم است که کسی تعیین شود، این مقام را به این فرد اختصاص میدهند اما اینکه همچون نظام حقوقی ایران نظر رئیس مجلس را جایگزین نظر یک قوه کند و تصمیمات وی جایگزین تصمیمات قوه اجرایی شود تقریباً نمونه بی نظیری است.^۲ شاخص

1. Office of Information and Regulatory Affairs - (OIRA)

۲. تقی‌زاده، احمد و احمد حبیب‌نژاد، بازخوانی جایگاه ریاست قوه مقننه در نظام حقوق اساسی ایران، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۴، ۱۴۰۱، شماره ۷۷، ص ۹۲.

دیگری که مؤید این تفاوت بنیادین است، عضویت حقوقی رئیس مجلس در شوراهای عالی فراقوه‌ای نظیر «شورای عالی فضای مجازی»، «شورای عالی انقلاب فرهنگی» و «شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا» است. این عضویت‌ها، به ایشان قدرت و اختیاری فراتر از یک نماینده عادی اعطا می‌کند؛ بدین معنا که در هندسه قدرت سیاسی ایران، «جایگاه ریاست مجلس» دارای موضوعیت و صلاحیت ذاتی است و کارکرد آن صرفاً به نمایندگی از کلیت پارلمان محدود نمی‌شود.^۱ به نظر می‌رسد استدلال قانون‌گذاران اساسی در سپردن این وظیفه به رئیس مجلس، آشنایی وی با قوانین عادی و جلوگیری از تعارض منافع بوده است. همچنین باید پذیرفت که جایگاه و مقام ریاست مجلس در ایران با رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی دیگر تفاوت ماهوی دارد. در دیگر کشورها، رئیس مجلس عموماً مقامی هم‌تراز سایر نمایندگان تلقی می‌شود که وظایف اصلی او معطوف به اداره جلسات است. اما در هندسه قدرت سیاسی ایران، «جایگاه ریاست مجلس» دارای صلاحیت‌های ذاتی فراقوه‌ای است که عضویت در شوراهای عالی فراقوه‌ای مؤید آن است.

وجه تمایز حائز اهمیت دیگر، در مرجعیت نظارت قضایی نهفته است. علیرغم تنوع ساختارهای سیاسی و حقوقی در کشورهای مورد مطالعه این پژوهش، نقطه اشتراک بنیادین هر سه نظام این است که سنگ بنای اصلی کنترل مقررات، «نظارت قضایی» است. در این کشورها، اگرچه در شیوه و مرجع دادرسی تفاوت‌هایی وجود دارد، اما نهاد نظارت قضایی همواره به عنوان ناظر جامع و فصل‌الخطاب نهایی شناخته می‌شود. این در حالی است که در نظام حقوقی ایران، قلمرو نظارت قضایی با چالش‌های خاصی روبروست. قانون‌گذار با هدف جلوگیری از تداخل صلاحیت‌ها و پیشگیری از تعارض آراء، صلاحیت دیوان عدالت اداری را محدود کرده است. این رویکرد در تبصره ۸ قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی تبلور یافته است؛ به موجب این تبصره، تشخیص رئیس مجلس مبنی بر مغایرت مصوبات با «متن و روح قوانین»، برای دولت لازم‌الاتباع است و مهم‌تر از آن، از دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به این موارد «سلب صلاحیت» می‌شود. اگرچه می‌توان برای نظارت رئیس مجلس مزایایی همچون سرعت بیشتر در بررسی مصوبات دولت را متصور شد، اما این وضعیت، مصداق تزلزل در جامعیت نظارت قضایی است که در چارچوب نظری پژوهش

۱. شجاعیان، حسنعلی، سید احمد حبیب‌نژاد و مهدی شعبان‌نیا منصور، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیئت وزیران؛ ویژگی‌ها، مسائل و آثار، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، دوره ۲۹، ۱۴۰۳، شماره ۱۰۷، ص ۹۵.

تبیین گردید؛ چراکه اراده‌ی یک مقام سیاسی بر تشخیص مرجع قضایی برتری یافته است. تجربه الگوهای جهانی نشان می‌دهد که تضمین «حاکمیت قانون»، در استقلال کامل و جامعیت نظارت قضایی نهفته است؛ لذا محدود کردن صلاحیت دیوان عدالت اداری به واسطه تشخیص یک مقام سیاسی (پارلمانی)، با استانداردهای پذیرفته‌شده جهانی در زمینه حاکمیت قانون همخوانی ندارد. وجه تمایز دیگر، به سطح «تخصص‌گرایی» و مکانیسم «نخبه‌گزینی» در ساختار نهادهای ناظر بازمی‌گردد. شورای دولتی فرانسه، نمونه بارزی از یک نهاد به شدت تخصصی و نخبه‌گرا محسوب می‌شود که اعتبار بالای خود را مدیون فرآیندهای گزینشی بسیار دقیق و سخت‌گیرانه است. فرهنگ سازمانی این نهاد بر جذب و پرورش نخبگان حقوقی و اداری کشور، به‌ویژه از طریق نهاد معتبر «مدرسه ملی مدیریت»^۱ استوار است؛ نهادی که از سال ۲۰۲۲ جای خود را به «مؤسسه ملی خدمات عمومی»^۲ داد. نظام حقوقی ایران در قانون دیوان عدالت اداری، تلاش‌هایی را برای تقویت تخصص‌گرایی آغاز کرده است؛ هرچند این فرآیند در قیاس با الگوی فرانسوی، در ابتدای راه قرار دارد. قانون دیوان، شرط عمومی برای تصدی منصب قضا در این نهاد را دارا بودن هفت سال سابقه قضایی تعیین کرده است. با این حال، قانون‌گذار در تبصره‌ای، این شرط سابقه را برای دارندگان مدرک دکترای حقوق، به‌ویژه با اولویت حقوق عمومی، حذف نموده و انتصاب آنان را منوط به گذراندن دوره‌های کارآموزی تخصصی کرده است. این رویکرد مبتنی بر تخصص، در دستورالعمل اجرایی صادره از سوی رئیس قوه قضائیه نیز مورد تأکید قرار گرفته است. آن دستورالعمل مقرر می‌دارد که در شرایط برابر، دارندگان مدرک دکترای حقوق عمومی و همچنین افرادی که سوابق علمی، پژوهشی و تجربی مرتبط دارند، از اولویت برخوردارند. بنابراین، اگرچه این اصلاحات قانونی و اجرایی، حرکتی مثبت و قابل تقدیر در جهت تخصصی شدن دیوان عدالت اداری تلقی می‌شود، اما در مقایسه با مکانیسم‌های نهادینه‌شده، سخت‌گیرانه و سابقه‌دار گزینش و پرورش نخبگان در نهادی مانند شورای دولتی فرانسه، همچنان ناکافی به نظر می‌رسند.

1. École Nationale d'Administration – ENA

2. Institut National du Service Public – INSP

نتیجه‌گیری

این پژوهش با هدف مطالعه تطبیقی نظام‌های نظارت بر مقررات‌گذاری، سازوکارهای موجود در سه کشور ایالات متحده آمریکا، فرانسه و ژاپن را مورد بررسی قرار داد. تحلیل نظام‌های مذکور، وجود سازوکارهای نظارتی چندلایه و حضور نهادهای ناظر متعدد را به عنوان یک ویژگی ساختاری مشترک نمایان ساخت؛ با این حال، تفاوت‌های بنیادینی در محوریت و سنگ بنای اصلی این نظارت‌ها مشاهده شد که یافته‌های کلیدی این تحقیق را تشکیل می‌دهند.

بررسی تطبیقی نظام‌های نظارتی بر فرآیند مقررات‌گذاری در کشورهای مورد مطالعه این پژوهش، سازوکارهای متمایز را در جهت تضمین حاکمیت قانون برجسته می‌سازد. در ایالات متحده، نظام نظارتی بر سه سازوکار نظارت قضایی، نظارت کنگره و نظارت «دفتر اطلاعات و امور مقرراتی» با صلاحیت‌های مختلف استوار است که در میان آن‌ها، نظارت قضایی به عنوان سنگ بنای اصلی شناخته می‌شود؛ این نظارت فراگیر بوده و توسط تمامی دادگاه‌ها اعمال می‌گردد و تضمین نهایی انطباق مستمر هنجارهای حقوقی در سطوح مختلف را بر عهده دارد. در حالی که ابزارهایی چون «قانون بازبینی کنگره» کاربرد عملی محدودتری داشته‌اند. در مقابل، نظام فرانسه بر اصل بنیادین تفکیک کامل دادگاه‌های اداری از دادگاه‌های عادی بنا نهاده شده که ریشه در بی‌اعتمادی تاریخی به صلاحیت قضایی دارد و این تفکیک به عنوان یک اصل اساسی تثبیت شده است. فرآیند نظارت در فرانسه یک سیستم دوگانه شامل نظارت پیشینی و پسینی است که شورای دولتی نقش محوری را ایفا می‌کند؛ این شورا هم در جایگاه مشاور عالی دولت در نظارت پیشینی (بر مقررات مهمی چون فرامین و اردونانس‌ها) و هم به عنوان عالی‌ترین دادگاه اداری در نظارت پسینی عمل می‌کند که رسیدگی به مهم‌ترین مقررات مستقیماً در صلاحیت بدوی آن است. نهایتاً، در ژاپن، اعمال نظارت پیشینی بر مقررات دولت مرکزی بر عهده «دفتر قانون‌گذاری کابینه» است که قدرت آن مبتنی بر رویه‌های اداری تثبیت‌شده و جلوگیری از طرح پیش‌نویس‌های تأیید نشده در هیئت دولت است؛ در حالی که نظارت پسینی با اتخاذ «مدل آمریکایی» (نظارت عینی)، نظارتی جامع است که توسط هر دادگاهی در جریان رسیدگی به پرونده‌ها اعمال می‌شود و دیوان عالی مرجع نهایی تشخیص انطباق تمامی مقررات با قوانین محسوب می‌گردد.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد برخلاف الگوی ژاپنی که بر اعتماد بر نظارت پیشینی استوار است و این امر موجب ایجاد پدیده خویشتن‌داری قضایی در بررسی و ابطال مقررات خلاف قانون شده است، تحولات اخیر در ایالات متحده (۲۰۲۴) و صدور حکم دیوان عالی ایالات متحده در پرونده «لوپر برایت»^۱ نشان‌دهنده بازگشت به ضرورت نظارت مستقل قضایی به صورت جامع می‌باشد.

در مقایسه نظام‌های نظارتی ایران با الگوهای مورد مطالعه این پژوهش، تفاوت‌های ساختاری عمده‌ای مشاهده می‌شود؛ در حالی که این الگوها بر اهمیت نظارت پیشینی سازمان‌یافته بر مقررات کلیدی تأکید دارند، که در نهادهایی چون شورای دولتی فرانسه یا دفتر قانون‌گذاری کابینه ژاپن متبلور است، لایه‌های نظارتی در ایران ماهیتی صرفاً پسینی دارند.

عبور از توصیف صرف نهادها و نیل به یک تحلیل تطبیقی کارکردی، مستلزم واکاوی نسبت میان الگوهای منتخب با چالش‌های ساختاری ایران است. در حالی که نظام‌های مورد مطالعه (آمریکا، فرانسه و ژاپن) علیرغم تفاوت‌های ساختاری، بر اصل تقسیم کار تخصصی میان لایه‌های پیشینی و پسینی توافق دارند، الگوی ایران با نوعی تراکم نظارت پسینی و تداخل صلاحیت‌های سیاسی-قضایی روبروست. در واقع، تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که شکاف اصلی میان وضع موجود ایران و الگوهای جهانی، در هویت ناظر و زمان نظارت نهفته است؛ به طوری که در الگوهای پیشرو، نظارت اداری (نظیر دفتر اطلاعات و امور مقرراتی^۲، شورای دولتی^۳ و دفتر قانون‌گذاری کابینه^۴) در خدمت ارتقای کیفیت و نظارت قضایی در خدمت تضمین مشروعیت است. اما در ایران، فقدان لایه پیشینی و حضور نظارت تعیین‌کننده‌ی رئیس مجلس بر مصوبات دولت، توازن میان لایه‌ها را به نفع یک نظارت سیاسی پسینی تغییر داده که عملاً می‌تواند جامعیت نظارت قضایی را با محدودیت مواجه سازد.

رهیافت‌های حاصل از این مطالعه تطبیقی نشان می‌دهد که رفع خلأهای نظارتی در ایران مستلزم بازتعریف نسبت میان تخصص فنی و مشروعیت قضایی است. این پژوهش نشان داد که در الگوهای

1. Loper Bright

2. Office of Information and Regulatory Affairs - (OIRA)

3. Conseil d'État

4. Cabinet Legislation Bureau (CLB)

پیشرو، کارآمدی نظارت نه در تعدد نهادها، بلکه در تخصصی سازی فاز پیشینی (مانند تجربه‌ی ژاپن و آمریکا) و التزام به جامعیت نظارت قضایی نهفته است.

هدف غایی این پژوهش، بررسی و تحلیل مدل‌های نظارت بر مقررات‌گذاری و تبیین تفاوت‌های نظام نظارتی کنونی ایران با الگوهای جهانی بود. اگرچه آسیب‌شناسی جامع و ارائه الگوی مطلوب برای اصلاح ساختار نظارتی در ایران خود مستلزم پژوهشی مستقل و جامع است، در این مطالعه تلاش شد تا ضمن ترسیم ساختار کلی نظارت بر مقررات‌گذاری در سه کشور منتخب (آمریکا، فرانسه و ژاپن)، مهم‌ترین تمایزات ساختاری نظام کنونی ایران در مقایسه با الگوهای جهانی به روشنی تبیین شود. تحلیل تطبیقی صورت‌گرفته مؤید آن است که اصل وجود یک نظام نظارتی چندلایه بر مقررات، در نظام‌های حقوقی جهانی، امری پذیرفته شده و ضروری است. با این وجود، این کثرت نهادی تنها در صورتی کارآمد خواهد بود که بر مبنای مجموعه‌ای از اصول حکمرانی تنظیم‌گری و با تعریف دقیق حدود صلاحیت‌ها طراحی شده باشد. تبیین تفاوت‌های ساختاری میان مدل نظارتی کنونی ایران و الگوهای جهانی، به روشنی این نکته را آشکار می‌سازد که انجام پژوهش‌های تکمیلی برای آسیب‌شناسی جامع نظام نظارتی موجود و طراحی یک الگوی مطلوب که در آن اصول اساسی یک سازوکار چندلایه به دقت مشخص و رعایت شود، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. تنها از این طریق می‌توان به هدف غایی نظارت، یعنی تحکیم حاکمیت قانون و صیانت از حقوق شهروندان، دست یافت.

فهرست منابع

۱. منابع فارسی

الف: کتب

۱. ابریشمی راد، محمدامین، نظارت قضایی بر مقررات دولتی، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۸.
۲. اخوان کاظمی، بهرام، نظارت در نظام اسلامی، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ۱۳۹۱.
۳. اسمیت، پیتر جی، قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری، ترجمه حمید قنبری، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۳.
۴. ایزدهی، سید سجاد، مبانی فقهی نظارت بر قدرت از دیدگاه امام خمینی، تهران: نشرعروج، ۱۳۹۱.
۵. راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران: انتشارات مجد، ۱۴۰۰.
۶. عمید زنجانی، عباسعلی، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۹.
۷. قاضی، سید ابوالفضل، بایسته‌های حقوق اساسی، تهران: انتشارات میزان، ۱۴۰۲.
۸. هداوند، مهدی و دیگران، آیین‌های تصمیم‌گیری در حقوق اداری (مطالعه تطبیقی)، تهران: انتشارات خرسندی، ۱۳۹۱.

ب: مقالات

۹. تقی‌زاده، احمد و احمد حبیب‌نژاد، بازخوانی جایگاه ریاست قوه مقننه در نظام حقوق اساسی ایران، پژوهش حقوق عمومی، ۱۴۰۱، دوره ۲۴، شماره ۷۷، صص ۸۱-۱۰۸.
۱۰. سلیمی، عبدالحکیم، ماهیت نظارت رهبری از منظر قانون اساسی، دوفصلنامه اندیشه‌های حقوق عمومی (معرفت حقوقی سابق)، ۱۳۹۰، دوره ۱، شماره ۱، صص ۳۴-۹.
۱۱. شجاعیان، حسنعلی، سید احمد حبیب‌نژاد و مهدی شعبان‌نیا منصور، نظارت رئیس مجلس بر مصوبات هیئت وزیران؛ ویژگی‌ها، مسائل و آثار، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضائی، ۱۴۰۳، دوره ۲۹، شماره ۱۰۷، صص ۱۱۴-۸۷.
۱۲. شجاعیان، خدیجه، تحولات معیار عقلایی بودن در نظارت قضایی ایالات متحده آمریکا، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۳۹۷، دوره ۲۰، شماره ۶۱، صص ۲۵۹-۲۳۵.
۱۳. هداوند، مهدی، نظارت قضایی در حقوق اداری ایالات متحده، نشریه حقوق اساسی، ۱۳۸۷، دوره ۵، شماره ۹، صص ۲۵۴-۲۲۵.

۱۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۱۵. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰)
۱۶. قانون دیوان عدالت اداری [قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری] (مصوب ۱۳۹۲)
۱۷. قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۶۸)
۱۸. آیین‌نامه اجرایی قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۱)
۱۹. دستورالعمل اجرایی موضوع تبصره ماده (۴) قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۴۰۳)

2. Latin Source

A: Book

20. Bell, J., and F. Lichère. *Contemporary French Administrative Law*. Cambridge University Press, 2022.
21. Brown, L. N., and J. Bell. *French Administrative Law*. USA: Oxford University Press, 1998.

B : Article

22. Aucoin, L. M. *Judicial Review In France: Access Of The Individual Under France And European Law In The Aftermath Of Frances Rejection Of Bicentennial Reform*, *Boston College International and Comparative Law Review* 15 (1992).
23. Bagley, N., and R. L. Revesz, *Centralized Oversight of the Regulatory State*, *Columbia Law Review*, (2006)
24. Beermann, J. M. *Common Law and Statute Law in Administrative Law*, *Administrative Law Review* 63 (2011).
25. Burrows, V. K., and T. Garvey. *A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review*, *Congressional Research Service [CRS] Reports* (2011)

26. Carey, M. P., and C. M. Davis. The Congressional Review Act (CRA): A Brief Overview, congress.gov (2024).
27. Kagan, E., Presidential Administration, Harvard Law Review, Vol. 114, (2001)
28. Law, D. S., The Anatomy of a Conservative Court: Judicial Review in Japan, Texas Law Review, Vol. 87, (2009)
29. Matsui, S., Why is the Japanese Supreme Court so Conservative?, Washington University Law Review, Vol. 88, No. 6, (2011)
30. Ogawa, I., Judicial Review of Administrative Actions in Japan, Washington Law Review, Vol. 43, No. 5,)1968(

C: Laws and regulations

31. Act for Establishment of Cabinet Legislation Bureau – (Japan)
32. Administrative Procedure Act - APA
33. Congressional Review Act - CRA
34. Constitution of 4 October 1958– (France)
35. Courts Act – (Japan)
36. Executive Order 12866, 30 of September 1993: Regulatory Planning and Review
37. Executive Order 14094, 06 of April 2023: Modernizing Regulatory Review
38. National Government Organization Act– (Japan)
39. Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act

References

A. Books

1. Abrishami Rad, Mohammad Amin. Judicial Supervision over Government Regulations [In Persian]. Tehran: Majd Publications, 2019.
2. Akhavan Kazemi, Bahram. Supervision in the Islamic System [In Persian]. Tehran: Islamic

- Culture and Thought Research Institute, 2012.
3. Amid Zanjani, Abbasali. Supervision of Government Actions and Administrative Justice [In Persian]. Tehran: University of Tehran Press, 2010.
 4. Bell, John, and François Lichère. Contemporary French Administrative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2022.
 5. Brown, L. Neville, and John Bell. French Administrative Law. Oxford: Oxford University Press, 1998.
 6. Ghazi, Seyed Abolfazl. Essentials of Constitutional Law [In Persian]. Tehran: Mizan Publications, 2023.
 7. Hadavand, Mehdi, et al. Decision-Making Procedures in Administrative Law (A Comparative Study) [In Persian]. Tehran: Khorsandi Publications, 2012.
 8. Izdehi, Seyed Sajjad. Jurisprudential Foundations of Power Supervision from the Viewpoint of Imam Khomeini [In Persian]. Tehran: Orouj Publishing, 2012.
 9. Rasekh, Mohammad. Supervision and Balance in the Constitutional Law System [In Persian]. Tehran: Majd Publications, 2021.
 10. Smith, Peter J. Legislation and Regulation. Translated by Hamid Ghanbari [In Persian]. Tehran: Majd Publications, 2024. (Original work published 2019).

B. Articles

11. Aucoin, Louis M. Judicial Review In France: Access Of The Individual Under France And European Law In The Aftermath Of France's Rejection Of Bicentennial Reform. *Boston College International and Comparative Law Review* 15, no. 2 (1992): 443-470.
12. Bagley, N., and R. L. Revesz, Centralized Oversight of the Regulatory State, *Columbia Law Review*, (2006)
13. Beermann, Jack M. Common Law and Statute Law in Administrative Law. *Administrative Law Review* 63, no. 1 (2011): 1-28.
14. Burrows, Vanessa K., and Todd Garvey. A Brief Overview of Rulemaking and Judicial Review. *Congressional Research Service [CRS] Reports* (2011).

15. Carey, Maeve P., and Christopher M. Davis. The Congressional Review Act (CRA): A Brief Overview. congress.gov (2024).
16. Hadavand, Mehdi. Judicial Review in Administrative Law of the United States. *Constitutional Law Journal [In Persian]* 5, no. 9 (2008): 225–254.
17. Kagan, E., Presidential Administration, *Harvard Law Review*, Vol. 114, (2001)
18. Law, D. S., The Anatomy of a Conservative Court: Judicial Review in Japan, *Texas Law Review*, Vol. 87, (2009)
19. Matsui, S., Why is the Japanese Supreme Court so Conservative?, *Washington University Law Review*, Vol. 88, No. 6, (2011)
20. Ogawa, I., Judicial Review of Administrative Actions in Japan, *Washington Law Review*, Vol. 43, No. 5,)1968(
21. Salimi, Abdolhakim. The Nature of Leadership Supervision from the Perspective of the Constitution. *Public Law Thoughts [In Persian]* 1, no. 1 (2011): 9–34.
22. Shojaeian, Hassanali, Seyed Ahmad Habibnezhad, and Mehdi Shaban Nia Mansour. Oversight of the Speaker of the Parliament on the Approvals of the Council of Ministers; Characteristics, Issues and Effects. *Perspectives on Judicial Law [In Persian]* 29, no. 107 (2024): 87–114.
23. Shojaeian, Khadijeh. Developments of the Reasonableness Standard in Judicial Review of the United States. *Public Law Research Quarterly [In Persian]* 20, no. 61 (2018): 235–259.
24. Taghizadeh, Ahmad, and Ahmad Habibnezhad. Rereading the Position of the Presidency of the Legislature in the Iranian Constitutional Law System. *Public Law Research [In Persian]* 24, no. 77 (2022): 89–115.

C. Acts and Regulations

1. Act for Establishment of Cabinet Legislation Bureau (Japan).
2. Administrative Procedure Act (APA) – USA.
3. Congressional Review Act (CRA) – USA.
4. Constitution of 4 October 1958 (France).
5. Constitution of the Islamic Republic of Iran [In Persian].

6. Courts Act (Japan).
7. Executive Instruction of the Note to Article 4 of the Law on the Court of Administrative Justice (2024) [In Persian].
8. Executive Order 12866, Regulatory Planning and Review (1993).
9. Executive Order 14094, Modernizing Regulatory Review (2023).
10. Executive Regulations of the Law on the Implementation of Articles 85 and 138 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran (2012) [In Persian].
11. Law on the Court of Administrative Justice (2013) [In Persian].
12. Law on the Formation of the General Inspection Organization (1981) [In Persian].
13. Law on the Implementation of Articles 85 and 138 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran regarding the Responsibilities of the Speaker of the Islamic Consultative Assembly (1989) [In Persian].
14. National Government Organization Act (Japan).
15. Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (USA).

Analyzing Multi-layered Regulatory Oversight Models: A Comparative Study of the United States, France, and Japan with Iranian Law

Mahdi Balavi¹

Mohammad Behzadi²

Abstract

Ensuring the rule of law necessitates the establishment of efficient regulatory oversight mechanisms; however, the multiplicity of oversight bodies in Iran and the overlap of political and judicial competencies –particularly regarding the authority of the Speaker of the Parliament in relation to the Court of Administrative Justice– have posed significant challenges to the comprehensiveness of judicial review. Accordingly, the central question of this research is: what are the structural and functional distinctions between the regulatory oversight mechanisms in the selected countries (the United States, France, and Japan) and the Iranian system, and what insights do they offer for addressing Iran’s regulatory gaps? Utilizing a descriptive–analytical method and legal document analysis, this study provides a systemic inquiry into these mechanisms. The findings indicate that the U.S. system relies on comprehensive judicial review, congressional oversight, and ex-ante review by the Office of Information and Regulatory Affairs. France implements a dual model of ex-ante (consultative) and ex-post oversight through the Council of State, while Japan employs a combination of ex-ante review by the Cabinet Legislation Bureau and ex-post judicial review. Comparatively, while the Iranian system utilizes a multi-layered model, it suffers from the absence of organized ex-ante oversight. Furthermore, the Speaker of the Parliament’s unique authority over government approvals serves as a mechanism that can lead to the curtailment of the Court of Administrative Justice’s jurisdiction as the supreme judicial authority. The research concludes that aligning Iran’s current model with global rule-of-law standards requires strengthening the independence of judicial review and re-evaluating political oversight mechanisms.

Keywords: Regulatory Oversight, Judicial Review, Court of Administrative Justice, French Council of State (Conseil d’État), Ex-ante Review, Rule of Law.

1. Department of Public Law, Faculty of Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran. mahdibalavi@ut.ac.ir

2. Department of Public Law, College of Farabi, University of Tehran, Qom, Iran, behzadi.mohammad@ut.ac.ir