

باسمه تعالی

گزارش پروژه

بسته ی پیشنهادی اصلاح عملکرد پارلمان ایران و نقش آن در سیاست  
گذاری و حکمرانی ملی

کارفرما: آقای یاسر جلالی منش

مجری:

مهدی زینالو

ثمانه اکوان

حنانه اکبری

## فهرست

۱. مروری بر ادبیات نظری پارلمان ..... ۴
- ۱,۱. فلسفه وجودی پارلمان ..... ۴
- ۱,۲. ضرورت تفکیک قوا ..... ۷
- ۱,۳. جایگاه مجلس در حکومت ..... ۱۲
- ۱,۴. رابطه مجلس با سایر اجزای حاکمیت ..... ۱۵
- ۱,۵. آیا مجلس در راس امور است؟ ..... ۱۸
- ۱,۶. اختیارات و مسئولیت (پاسخگویی) مجلس ..... ۱۹
- ۱,۷. نمایندگی سیاسی (مفهوم، ابعاد و...) ..... ۲۱
- ۱,۸. محدودیتهای دموکراسی نمایندگی ..... ۲۵
۲. بررسی تاریخی مجلس شورای ملی ..... ۳۰
- ۲,۱. مقدمه ..... ۳۰
- ۲,۲. سیر تاریخی مجلس شورای ملی ..... ۳۰
- ۲,۳. جایگاه مجلس در نظام حکمرانی ..... ۵۶
- ۲,۴. بررسی اجمالی روال انتخابات مجلس ..... ۶۲
- ۲,۵. فرآیندهای داخلی مجلس ..... ۷۲
- ۲,۶. نمونههایی از عملکردها و روالهای مجلس شورای ملی ..... ۷۵
- ۲,۷. هیئت مدون قانون مدنی ..... ۸۱
- ۲,۸. نکات قابل توجه در مورد مجلس شورای ملی ..... ۸۹
۳. بررسی سیر تطور مجلس شورای اسلامی بعد از انقلاب اسلامی ..... ۹۲
- ۳,۱. مرور ادوار مجلس ..... ۹۲
- ۳,۲. جایگاه قوه مقننه در بحث تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران ..... ۹۹
- ۳,۳. نظام انتخاباتی و مجلس ..... ۱۰۲

- ۳,۴. جایگاه مجلس بعد از تغییر قانون اساسی ..... ۱۰۷
- ۳,۵. نظارت در مجلس شورای اسلامی ایران ..... ۱۰۸
- ۳,۶. اتفاقات خاص ..... ۱۱۰
- ۳,۷. میزان مشارکت مردم در انتخابات مجلس ..... ۱۱۲
۴. قواعد رفتاری، ابزار کنترل نمایندگان ..... ۱۱۵
- ۴,۱. دلایل تدوین قوانین رفتاری در مجالس دنیا ..... ۱۱۷
- ۴,۲. تاریخچه قواعد رفتاری در مجالس دنیا ..... ۱۲۰
- ۴,۳. انواع دسته‌بندی‌های قواعد رفتاری مجالس ..... ۱۲۴
- 4.4. ضمانت اجرائی قواعد رفتاری ..... ۱۳۱
- ۴,۵. ملاحظات در تدوین و نوشتن قواعد رفتاری ..... ۱۳۸
- ۴,۶. محتویات قواعد رفتاری مجالس ..... ۱۴۶
۵. شفافیت مجلس ، تجربه ای جهانی ..... ۱۵۱
- ۵,۱. تعریف شفافیت پارلمانی ..... ۱۵۱
- ۵,۲. دسته بندی محتوایی ..... ۱۵۲
- ۵,۳. ابزار اعمال شفافیت ..... ۱۶۲
۶. دو مجلسی شدن، اصلاح کلان نظام حاکمیت ..... ۱۷۰
- ۶,۱. تعریف سیستم دو مجلسی ..... ۱۷۲
- ۶,۲. ریشه‌های دو مجلسی شدن ..... ۱۷۳
- ۶,۳. مزایا و معایب سیستم دو مجلسی ..... ۱۷۴
- ۶,۴. فراز و نشیب تصمیم‌گیری راجع به سیستم پارلمانی ..... ۱۷۶
- ۶,۵. فرآیند تبدیل سیستمهای قانونگذاری در کشورهای مختلف ..... ۱۷۸
۷. منابع و مواخذ ..... ۱۸۱

## ۱. مروری بر ادبیات نظری پارلمان

### ۱.۱. فلسفه وجودی پارلمان

پارلمانها قدیمی تر از برآمدن دموکراسیها هستند. تاریخ ظهور آنها به قرن دوازدهم و اروپای قرون وسطی باز می گردد. بسیاری از مقررات و رویه های امروزی مجالس قانونگذاری از تجارب تاریخی طولانی آنها سرچشمه می گیرد. در واقع قدیمی ترین و ماندنی ترین سنت پارلمانی متعلق به انگلیس و مقدمه آن فرمان مگناکارتاست. ویل دورانت، مگناکارتا را شیوه ای که پادشاهی بی چون و چرا را به یک پادشاهی محدود، قانونی و مشروطه دگرگون ساخت می دانست این فرمان، دموکراسی مردمی را در انگلیس به وجود نیاورد، بلکه حق نجبا را برای مقاومت در مقابل قدرت پادشاه به رسمیت شناخت. از این منظر کشمکش میان پادشاه مقتدر و اشراف ستیزه جو در قرون متمادی موجب استقرار حاکمیت قانون، و از آن طریق، محدود کردن اقتدار هر دو بود (دورفمن، ۱۳۸۳: ۲۹۲). قانونگذاری آرام آرام از دل شوراهای سلطنتی سر بر آوردند. در ابتدا شورای کبیر انگلیس متشکل از نجبا، اشراف، روحانیون و صاحب منصبان عالی مقام به دربار پادشاه وابستگی داشت. در سال ۱۲۶۵ میلادی، این شورا نام پارلمان به خود گرفت و دارای اختیارات سیاسی، اقتصادی و قضایی شد. این شورا در آغاز قانونگذار نبود، ولی گهگاه پادشاه در این باره نیز با آن مشورت می کرد (قاضی، ۱۳۸۰: ۲۰۸-۲۰۷) و درخواست مذاکرات پارلمانی می داد. بنابراین تنها زمانی که پادشاه بیش از پیش به حمایت پارلمان نیازمند شد، این نهاد اهمیتی واقعی پیدا کرد. نیاز نظام سلطنت به کسب درآمد باعث استفاده شاه از اهرم پارلمان گردید. در مباحثی که درباره شیوه جمع آوری درآمدها می شد، پارلمان شروع به دقت نظر و بررسی درباره نحوه خرج آنها کرد و کم کم اصرار ورزید که پادشاه باید نظر پارلمان را در مواردی که هر روز تعدادشان بیشتر می شد؛ بشنود و به آنها توجه کند. پارلمانها به تدریج دچار تغییراتی شدند تا آنجا که به گفته جان فیلد از اوایل قرن ۲۰ قدرت پارلمان دیگر به دربار خدمت نمی کند.

این تغییرات به گونه ای پیش رفت که امروزه پارلمان محصول فرآیند طولانی آزادی خواهی و قدرت یابی جامعه و مردم دانسته می شود. اگرچه این نهاد امروز نماد مردمی بودن و دموکراسی غیر مستقیم است، اما همانطور که اشاره شد، در گذشته، بیشتر یک نهاد مشورتی مرکب از اشراف، نجبا و شاهزادگان بود. به تدریج و با رشد اندیشه دموکراسی و قراردادی دانستن حکومت، نهاد پارلمان به عنوان نماینده و نماد حاکمیت مردم در برخی نظام ها به محور رژیم و در برخی دیگر به نهاد قانونگذاری و در مقابل مجریه قدرتمند، به نهادی موثر و مستقل تبدیل شد. مجالس قانونگذاری در غرب به عنوان نماینده جامعه از درون شوراهای سلطنتی سر بر آوردند. به تدریج قانونگذاری و نظارت بر قوه مجریه نیز در حیطه اختیارات و صلاحیت های آنها درآمد. افزون بر اینها اکنون مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری کشورها نیز مداخله می

کنند. دامنه این دخالت متفاوت و از تعیین کنندگی ماهوی تا اثرگذاری صوری در نوسان است. به عبارت دیگر در برخی از کشورها نقش مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری اندک، مشورتی و محدود و در بعضی دیگر زیاد، تعیین کننده و قاطع است. برای نمونه، نقش مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری در تعامل دو دسته عوامل ساختاری و کنشگران شکل می گیرد. امروزه توجه به ارتباط بین ساختار و عامل (کنشگر یا کارگزار) در مرکز مطالعات نظریه پردازان علوم اجتماعی قرار دارد (پارکر، ۱۳۸۳: ۴۵). ارائه یک تصویر ساده از علیت اجتماعی، سیاسی یا اقتصادی یک پدیده به طور ضمنی یا صریح به اندیشه هایی درباره ساختار و کارگزار باز می گردد. در این رویکرد کنشگران محصول نادانسته ساختارها نیستند، بلکه فاعلانی آگاه و با اراده هستند در این دیدگاه ساختار و کارگزار منطقاً مستلزم یکدیگرند. یعنی یک ساختار اجتماعی یا سیاسی تنها به واسطه قید و بندهایی که بر کارگزار می زند یا فرصت هایی که برای آن تدارک می بینند، تداوم می یابد. بنابراین تصور ساختار بدون دست کم تصویری اجمالی از کارگزار که ممکن است تحت تأثیر آن باشد (محدود شود یا توانا گردد) معنا ندارد (مارش و استوکر، ۱۳۸۶: ۴۰۳). اگر اهمیت ساختارها و استقلال نسبی کنشگران در محیطی استوار را بپذیریم که در آن عمل می کنند، بر این اساس ساختارهای قانونی، رسمی و حقیقی و روابط و تعامل های آنها در زندگی واقعی سیاسی از سویی و کنشگران اعم از مقامات رسمی و گروه های صاحب قدرت و نفوذ به نقش مجالس قانونگذاری در سیاستگذاری در کشورهای مختلف شکل می دهند.

از این دیدگاه، ساختارها و کنشگران در تعامل با یکدیگر نقش مجالس را در فرآیند سیاستگذاری کشورها تعیین می کنند. برآیند این تعامل موقعیت های متفاوتی برای مجالس قانونگذاری بر روی پیوستار نقش آنها در سیاستگذاری ترسیم می کند. در یک سوی این پیوستار مجالسی قرار دارند که نقش تعیین کننده ای در فرآیند سیاستگذاری دارند. در میانه مجالس مؤثر و در سوی دیگر مجالس کم اثر و خنثی قرار می گیرند.

**مجالسی که در سیاستگذاری ها تعیین کننده و از این حیث قدرتمندند، دارای اختیارات و صلاحیت های گسترده ای در دو حوزه قانونگذاری و نظارت هستند.** این مجالس در اعمال اختیارات خود نه تنها با موانع و محدودیت های اساسی رو به رو نیستند، بلکه توانسته اند اختیارات قانونی خود را بالفعل نیز نمایند. این مجالس از نظر سازمان درونی در وضعیت مطلوبی قرار دارند. سازمان یافته، مجهز و برخوردار از یک نظام حزبی قدرتمندند که کلید ساختار قدرتشان محسوب می شود. کمیسیون ها در آنها بیشتر دائمی و متناظر با ساختار قوه مجریه شکل گرفته است. منابع پژوهشی و تسهیلات کافی و مستقل از دولت نیز در اختیار دارند. قدرت در این کشورها دارای ساختی دو جانبه و دموکراتیک است و پارلمان به مثابه مهم ترین نهاد

انتخاباتی از موقعیت فرادستی در ساختار قدرت برخوردار است. ساختار بیرونی این مجالس نیز امکانات مناسبی را برای تعیین کنندگی نقش آنها فراهم می کند. ساختار اداری و اجرایی محاط بر این مجالس، غیر متمرکز و نظام تصمیم گیری باز است. نظام انتخاباتی اکثریتی و تثبیت شده و بیشتر حزب محور است. تحولات سیاسی و اقتصادی در این کشورها نهادینه، قاعده مند و در نتیجه تدریجی، کند و بطنی است. لاجرم ساختارهای قانونی و کارکردهای آنها را به شکل اساسی دچار تغییر نمی کند. کنشگران در این کشورها در چارچوب ساختارهای حزبی، اجرایی و سیاسی از توانایی و قابلیت‌هایی برای اثرگذاری در سیاستگذاری برخوردارند، اما این اثرگذاری بیشتر و در غالب موارد از طریق ساختارهایی است که تعیین کننده زمینه فعالیت آنهاست (سینائی، ۱۳۹۰: ۹۰).

دسته دوم مجالس نقش مؤثری در سیاستگذاری دارند، اما تعیین کننده نیستند. این مجالس در نظام های پارلمانی کشورهای اروپای غربی و کشورهای نوپای دموکراتیک وجود دارند. آنها اختیارات و صلاحیت های قابل توجهی دارند، اما وابستگی دو قوه مجریه و مقننه به یکدیگر عملاً از اعمال تام و تمام اختیارات و صلاحیت های آنها کاسته است. سازمان درونی این مجالس کارآمد، نظام حزبی در آنها قدرتمند و ارتباط بین مجلس و کابینه را شکل می دهد. کمیسیون ها ترکیبی از دائمی و موقتی هستند. منابع این مجالس قابل توجه و اتکا هستند. این کشورها دارای ساخت دو جانبه قدرت و مجلس آنها در چارچوب نظام تفکیک نسبی قوا قدرتمند است، هرچند که گاه، اسیر قدرت مجریه می شود. ساختار اداری و اجرایی در این کشورها غیر متمرکز و در مواردی مانند فرانسه به تمرکز گرایش دارد. نظام انتخاباتی آنها حزب محور، بیشتر تناسبی و در مواردی اکثریتی است، اما در هر حال نهادینه و تثبیت شده است. در این کشورها ساختارها زمینه فعالیت و عمل کنشگران را فراهم می آورند. هرچند خلاقیت و ابتکار کنشگران نیز بر ساختارهای موجود تأثیرگذار است. در مجموع در این گونه مجالس تعامل ساختارها و کنشگران به نحوی شکل گرفته اند که مجالس را به نهادی مؤثر بر فرآیند سیاستگذاری تبدیل می نماید (سینائی، ۱۳۹۰: ۹۱).

مجالس دسته سوم در فرآیند سیاستگذاری کم اثر و خنثی هستند. اختیارات این مجالس اندک و موانع و محدودیت های بسیاری در برابر دارند. سازمان درونی آنها ضعیف است. به تبعیت از نقش نمایشی و صوری مجلس کمیسیون های احتمالی در ساختار این مجالس نیز فاقد اختیار هستند. منابع این مجالس محدود یا وابسته به دولت هستند. ساختار اداری و اجرایی این کشورها متمرکز است و مجالس اندکی برای تأثیرگذاری نهادهایی جز گروه حاکم فراهم است. به دلایل متعددی نظام انتخاباتی و ساختار حزبی در این کشورها نهادینه و تثبیت نشده است و همین امر باعث می گردد تا مجالس در سازماندهی و عملکرد

خود و بالفعل کردن همان قدرت محدودی که دارند، با دشواری روبرو شوند. ساختارهای ضعیف در این کشورها اگر در تعامل با کنشگرانی قرار گیرند که از قابلیت چندانی برخوردار نیستند، تنگناها و محدودیت های موجود بر سر راه ایفای نقش مجالس را استمرار می بخشند. اما اگر کنشگران قدرتمند باشند، به دلیل ضعف ساختارها و نهادها از جمله پارلمان همان مجال اندک تأثیرگذاری مجلس بر سیاستگذاری نیز از میان می رود. در مجموع مجالس کم اثر و خنثی در فرآیند سیاستگذاری در کشورها اقتدارگرا و نیمه اقتدارگرا قرار دارند. در تعدادی از این کشورها مجلس برچیده شده و در شمار بیشتری، کاملاً دست آموز شده اند (سینائی، ۱۳۹۰: ۹۱).

## ۱,۲. ضرورت تفکیک قوا

از لحاظ مفهومی تفکیک قوا بر اصل تقسیم و جدایی کارکردهای دولتی و وظایف حکومتی در داخل یک دولت (یا کشور) و سپردن اجرای اختصاصی و انحصاری هر حوزه به قوه ای مستقل و صاحب صلاحیت اطلاق می شود. تفکیک و جدایی سه نهاد قانون گذاری، اجرایی و قضایی میان سه قطب متوازن و متعادل از سویی و کنترل و نظارت آنها بر همدیگر از سوی دیگر، از اصول بنیادین و غیرقابل تغییر نظامهای لیبرال دموکراتیک است. به طور کلی هدف از اجرای نظریه تفکیک قوا از طرفی توزیع و تقسیم وظایف و عملکردهای گسترده حکومتی به منظور اجرای بهینه آنها بوده و از طرف دیگر جلوگیری از تمرکز قدرت و زور به منظور جلوگیری از خودکامگی و استبداد است. اینک در قالب دو عنوان مستقل در ابتدا به بررسی تحولات مفهوم تفکیک قوا و نظریات مرتبط با آن پرداخته، سپس اشکال اجرایی و مدل‌های مختلف آن بررسی خواهد شد.

### ۱,۲,۱. تحولات مفهومی تفکیک قوا

مفهوم تفکیک قوا در گذر زمان تحولات بسیاری را تجربه کرده است. اگر امروزه اصل تفکیک قوا به تقسیم و توزیع قدرت سیاسی باز می گردد، اما در گذشته منظور از آن اعمال جدایی و حتی طبقه بندی در کلیت زندگی اجتماعی بوده است. بر این اساس در جوامع هند و اروپایی صحبت از سه حوزه قابل تفکیک؛ امور مذهبی و روحانی، امور سیاسی و اداری، امور اقتصادی و مالی بوده است. حوزه اول که در انحصار طبقه روحانیون بوده شامل کلیه امور دینی، فرهنگی، آموزش و غیره می شده است. حوزه دوم که در انحصار طبقه اشراف بوده در برگیرنده کلیه امور حکومتی، نظامی، قضایی، اداری و غیره بوده است. در حوزه سوم که امور تجاری، کشاورزی، صنعتگری و غیره را در برمی گرفته شاهد حضور طبقات مختلف یا عامه مردم قابل تشخیص بوده است. در اروپای قرون وسطی، تفکیک قوا به معنای تقسیم اختیارات و حوزه اقتدار بین پاپ

و پادشاه بوده است. این تفکیک در واقع به معنای جدایی ابعاد الهی و مذهبی از ابعاد سیاسی و اجتماعی در جوامع اروپایی است. پس لزوماً بحث تقسیم وظایف حکومتی بین چند قوه که دارای کارکردهای مستقلی باشد، مطرح نبوده است (اسکندری - دارابکالایی، ۱۳۷۷، ۱۹۷).

## ۱،۲،۲. نظریه تفکیک قوا و جایگاه مجلس

در سیر تکوین مفهوم تفکیک قوا، نظریه پردازانی مانند ژان بدن مخالف بخش نمودن و استقلال قوا هستند. از نظر وی حکومت تقسیم ناپذیر بوده و تقسیمات وظایف جلوه گوناگونی حاکمیت بوده که از قوه مقننه سرچشمه می گیرد. ژان بدن قوه مقننه را سرچشمه جلوه های حاکمیت به شمار آورده است. سرانجام در عصر روشنگری<sup>۱</sup> است که مفهوم تفکیک قوا به اوج کمال خود رسیده و اجرای تدریجی آن نزد دولتها آغاز می شود. اندیشمندانی همچون جان لاک و مونتسکیو نظریه تقسیم قدرت در درون دولتها را با هدف اداره بهتر امور حکومتی و کاهش تمرکز قدرت، ارائه می دهند. به طور مشخص جان لاک در کتاب "رساله ای درباره حکومت" برای اولین بار قائل به جدائی دو قوه مجریه و مقننه و استقلال هر یک از آن دو می باشد. او به عنوان پدر لیبرالیسم کلاسیک، متأثر از انقلابهای انگلستان، نظریه توازن و تعادل قوا را مورد استفاده قرار داده تا به توزیع قدرت و نه الزام تفکیک قوا میان شاه و مجلس بپردازد. بدین ترتیب، نظریه پرداز قرارداد اجتماعی و پیرو مکتب تجربه گرایی به دنبال بنیان لیبرال دموکراسی با ایجاد سلطنتی قراردادی یا مشروطه است. بر این اساس جان لاک ایجاد سه شکل از قدرت را در داخل دولتها توصیه می کند (طباطبائی، ۱۳۹۶: ۱۶-۱۷).

الف) قوه مقننه به عنوان قوه برتر قوانین را وضع می کند. این قوه در قانونگذاری باید قوانین طبیعت<sup>۲</sup> را برای مردم لحاظ کند.

ب) قوه مجریه که اجرای قوانین را بر عهده دارد، خود، پاسخگوی قوه مقننه به عنوان نخستین مظهر حاکمیت است.

---

<sup>۱</sup> The Age of Enlightenment

عصر روشنگری، جنبشی فکری و فلسفی در تاریخ تفکر غرب بود که از میانه های سده ۱۷ هفدهم آغاز شد و تا پایان سده ۱۸ هجدهم ادامه داشت. این جنبش انقلاب های عظیمی را در علم و فلسفه به وجود آورد که در نهایت باعث از میان رفتن کامل جهان بینی قرون وسطایی شد. اهداف اصلی متفکران روشنگری آزادی، پیشرفت، مدارا، و پایان دادن به سوء استفاده از کلیسا و دولت بود.

<sup>۲</sup> منظور از قوانین طبیعت، هماهنگی با قوانین طبیعی و الهی است. از این دیدگاه، تنها این قوانین هستند که جوابگوی نیاز انسان خواهند بود.



ج) قوه فدراتیو یا کنفدراتیو که عهده دار ارتباطات خارجی و بین المللی است. این قوه حق اعلان جنگ و صلح، انعقاد قراردادهای بین المللی و برقراری روابط دیپلماتیک را دارد.

لاک معتقد است در یک سلطنت مشروطه و یا در یک دولت معتدل دو قدرت قانونگذاری و اجرایی از هم جدا شده اند و در میان گروههای مختلفی قرار می گیرند. با ایجاد قدرت فدراتیو در کنار قدرت اجرایی و اتحاد آنها، وی به دنبال تمایز بین دو قوه مجریه است که یکی حکومت و دیگری سلطنت می کند. وی هر دوی آنها را کارگزار قوه مقننه به حساب آورده است که در درون آن به هم می پیوندند. بدین ترتیب وی با حذف برابری قوا، برتری را از آن قوه مقننه دانسته است (طباطبائی، ۱۳۹۶: ۱۸).

در نهایت، منتسکیو در اثر معروف خود با عنوان "روح القوانین" نظریات جان لاک درباره توزیع قدرت در دولت را کامل کرده است. وی با ایجاد قدرت سومی به نام قوه قضائیه و بازتعریف روابط میان سه قوه ای که عهده دار قدرت هستند، به عنوان بنیانگذار نظریه تفکیک قوای سه گانه شناخته می شود. دغدغه اصلی منتسکیو اشاعه آزادی سیاسی و عدم تمرکز قدرت سیاسی دولت در نزد یک نفر یا گروهی محدود است. جمله معروف "هرکس که قدرت دارد، مستعد سوء استفاده از آن است، چراغ راه منتسکیو برای محدودسازی قدرت از طریق تفکیک و توزیع آن می باشد. بدین ترتیب، او قائل به سه قدرت قانونگذاری، اجرایی و قضائی در دولتها بوده، که باید از یکدیگر جدا و در عین حال وابسته به هم باشند، بدون آنکه تأثیرگذاری یکی از آنها باعث برتری بر دوتای دیگر شود. در جمله معروف دیگری منتسکیو می گوید: "همه چیز از بین رفته است، اگر فردی یا گروهی محدود هر سه قدرت ساخت قانون، اجرای مقررات عمومی و قضاوت جنایات و اختلافات اشخاص را برعهده داشته باشد. در اینجا منتسکیو مخالفت شدید خود را با تمرکز قوا که منجر به ایجاد حکومت استبدادی می شود، ابراز می کند. حتی وی پا را فراتر گذاشته و بیان می کند: "فضیلت هم باید محدودیتهای خود را داشته باشد، چه برسد به قدرت". پس چه راه حلی می تواند به محدودسازی قدرت در جهت گسترش آزادی پردازد؟ منتسکیو در جمله ای کوچک این راه حل را بیان می کند: "باید که قدرت، قدرت را (متوقف کند) محدود کند. از اینجا است که منتسکیو با ارائه نظریه تعادل و توازن قدرت براساس توزیع و جدایی آن، نظریه تفکیک قوا را کامل می کند. بنابراین منتسکیو پیشنهاد می کند: (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۴۳-۴۴)

- قوای صاحب قدرت حاکمیت باید از هم تفکیک و متمایز گردند.
- نهادهایی ایجاد شود که وظایف هرکدام از قوا را تجسم بخشند.

- سه قوه به گونهای با هم در تعامل باشند که در عین رعایت مرزهای تفکیک، کار دولت و حکومت را نیز به سامان برند.

بدین ترتیب، منتسکیو با داخل ساختن قوه فدراتیو لاک در قوه مجریه و با ایجاد قوه جداگانه ای برای امر قضاوت، برای اولین بار به نظریه تفکیک قوا به شکل امروزی آن سامان می بخشد. البته اصطلاح تفکیک قوا ساخته و پرداخته نظریه پردازان بعدی است که نظریات اندیشمند فرانسوی را بسط و اشاعه داده اند. معیار اصلی منتسکیو برای توزیع قدرتهای سه گانه، قانون است. وظایف قوای سه گانه در وضع، اجرا و قضاوت نیز حول قانون بوده و براساس آن تعریف می شود. سرانجام آنکه، اگرچه منتسکیو ابداع کننده نظریه تفکیک قوای سه گانه است، ولی مدل یا شکل اجرایی آن در نظریات او چندان روشن نبوده و نمی دانیم که وی طرفدار تفکیک مطلق یا نسبی قوا بوده یا مدل اجرایی دیگری مد نظرش بوده است (طباطبایی، ۱۳۹۶: ۱۹).

ژان ژاک روسو متأثر از نظریات لاک و منتسکیو تفکیک قوای عمودی و سلسله مراتبی را مطرح می کند، در حالیکه لاک و منتسکیو معتقد به تفکیک قوای افقی بوده و قوای حکومت را در عرض یکدیگر بر محور قانون تعریف کرده اند. روسو بیشتر به مطالعه ماهیت و جوهر حاکمیت می پردازد. وی بهترین حاکمیت را از آن مردم دانسته و معتقد است از طریق مردم قدرت به ارگانهای حکومتی منتقل می شود. امر قانونگذاری باید با آراء مردم صورت پذیرد و حکومت عامل اجرای قوانین است. در نتیجه قوه مجریه عامل اجرای فرامین قوه مقننه محسوب می شود و حاکمیت از طریق قوه مقننه به قوه مجریه انتقال می یابد. از آنجایی که اجرای قانون از نظر سلسله مراتبی یک درجه پایتتر از وضع قانون است، پس قوه مقننه به مرور بر قوه مجریه تفوق می یابد. از این منظر چون قانونگذاری حق و وظیفه کلیت جامعه بوده و قوه مقننه تجلی آن است، بنابراین در مقامی بالاتر از قوه مجریه قرار می گیرد. در این حالت قوه مجریه کارگزار اجرایی قوه مقننه به حساب می آید. روسو قوه مجریه را ذاتا خطرناک می داند زیرا می تواند اختیارات گسترده ای را در دست گیرد. پس قدرت اجرایی باید بین دستگاههای مختلفی تقسیم و توزیع شود. بنابراین وی بیشتر قائل به تفکیک دو قوه مذکور به صورت عمودی و نه به شیوه افقی بوده است (جعفری ندوشن، ۱۳۸۳: ۴۵).

وی همچنین به استقلال قوه قضائیه پس از دو قوه دیگر نیز اهمیت داده و آن را از نظر مرتبه و شأن اجتماعی کاملاً مجزا می داند. او می گوید: "به هیچ وجه درست نیست آن که قانون وضع می کند آن را هم اجرا کند. همچنین "دو چیز با هم قابل جمع نیستند: امور حکومت و اجرای عدالت". دغدغه اصلی روسو که جلوگیری از استبداد بوده، باعث ارائه نظریه تفکیک قوای عمودی و سلسله مراتبی توسط وی شده است. در حالیکه وی غافل از این بود که قدرت تقنینی، خود نیز، در صورت در انحصار گرفتن حاکمیت زمینه ساز استبداد

خواهد شد. به هر حال، تاریخ، متسکیو را به عنوان ابداع کننده نظریه تفکیک قوای سه گانه می شناسد، هر چند که نظریه پردازان بعدی به شرح و تفصیل آن می پردازند. حتی امانوئل کانت که مانند روسو قائل به غیرقابل تجزیه بودن حاکمیت است، با تعابیر و تمثیلی مختص به خود تفکیک قوای افقی را پذیرا می شود. کانت آلمانی سه گانگی قوا را به تثلیث مسیحیت تشبیه کرده است. او معتقد بود همانگونه که الوهیت در اصل یگانه ولی در بینش مسیحی در قالب تثلیث، به پدر، پسر و روح القدس تعبیر شده است؛ حاکمیت نیز در ماهیت خود ثابت و غیرقابل تقسیم بوده، ولی می تواند به صورت قوایی سه گانه و هم عرض و با وظایف مختلف تجلی یابد (طباطبایی، ۱۳۹۶: ۲۱).

به هر حال نظریه تفکیک قوا نزد همه نظریه پردازان یکسان نبوده است. در حالیکه متسکیو تفکیک قوا را نوعی توزیع قدرت به منظور جلوگیری از تمرکز آن می دانست، برخی دیگر تفکیک قوا را مبتنی بر اصل جدایی و استقلال سه قوه تفسیر می کنند. آبه سیس فرانسوی در نگارش اولین قوانین اساسی فرانسه پس از انقلاب ۱۷۸۹، الکساندر همیلتون و همکاران انقلابی وی در وضع قانون اساسی فدرال ایالات متحده در ۱۷۸۷، با دور زدن متسکیو بر روی جدایی مطلق سه قوه تأکید داشتند. اینان اعتقاد به استقلال و جدایی کامل سه قوه، به منظور عدم تأثیرگذاری بر روی همدیگر داشته اند. نظریات آنان مبتنی بر دو اصل زیر بوده است: اول، تخصصی بودن قوا: به این معنی که هر یک از قوای سه گانه دارای کارکردی تخصصی و انحصاری است. دوم، استقلال قوا: به این معنی که هر یک از قوای سه گانه، در نحوه تشکیل و تکوین، در شکل عمل و اجراء، دارای استقلال هستند. بنابراین نقطه تماس و همکاری و درنهایت وابستگی متقابل سه قوه به حداقل ممکن کاهش یافته و در این شرایط هیچ یک از سه قوه امکان دخالت و قدرت تغییر نسبت به دیگری را نخواهد داشت. در واقع صرف وجود بخشهای جدا از هم در داخل حاکمیتی واحد کفایت نکرده، بلکه هر قوه ای باید دارای مبنایی مستقل از قدرت باشد. البته جدایی قوا آنگونه که بیان شد به هیچ وجه قابلیت اجرایی نداشته است. قوانین اساسی بعدی فرانسه و اصلاحیه های قانون اساسی فدرال ایالات متحده، اشکال معتدلتری از استقلال و جدایی قوا را بر اساس نوعی تعادل و توازن میان سه قوه، توصیه می کنند هنگامیکه اصل "نظارت و تعادل" به منظور اجرای عملی تفکیک قوا طرح می گردد، هدف از آن توزیع متعادل قدرت بر اساس تقسیم وظایف و عملکردها و نه الزام استقلال و جدایی کامل سه قوه است. بنابراین، منظور، جلوگیری از تمرکز قدرت از طریق توزیع آن میان سه قطب متوازی است که هر یک از آنها می تواند قدرت دو قوه دیگر را محدود کند و مراد آن است که قوایی که از شأن و مرتبه یکسانی برخوردارند، به طور طبیعی از تعاملات متقابلی بهره مند بوده، تا بتوانند امور دولت (کشور) را سامان بخشند. تعاملات قوا منجر به میزانی از تداخل و نظارت قوا بر همدیگر می شود. قوایی که هم عرض یکدیگر هستند، بر طبق قانون از سازوکارهایی

برخوردارند تا کنترل و نظارت خود را نسبت به یکدیگر اعمال کرده و در نهایت وضعیت متعادلی را ایجاد کنند. بر این اساس قوه مقننه قادر به سوال و یا استیضاح هر یک از وزیران یا حتی رئیس جمهور بوده و از سوی دیگر، دولت نیز این اختیار را دارد که در صورت لزوم پارلمان را منحل کند. همچنین قوه قضائیه قدرت کیفردهی متخلفین از هر دو قوه مجریه و مقننه را داشته، همانطور که دو قوه‌ی اخیر بر ساختار و عملکرد آن نظارت دارند (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۰: ۱۲۸).

### ۱.۳. جایگاه مجلس در حکومت

تحلیل ماهیت و اهمیت مجلس بستگی به جایگاه مجلس در میان قوای حکومتی و قانون اساسی دارد. مشروعیت اعمال دولت و نهادهای دولتی بسته به میزان پاسخگویی آن‌ها به مجلس شورای اسلامی است. از سوی دیگر، دولت مشروعیت مردمی خود را از طریق انتخابات ریاست جمهوری به طور مستقیم دریافت می‌کند. لذا دولت مشروعیت خود را از دو منشأ می‌گیرد: الف) به طور مستقیم از طریق انتخابات ریاست جمهوری، ب) به طور غیرمستقیم از طریق اخذ رأی اعتماد و پاسخگویی به مجلس شورای اسلامی به عنوان یک نهاد تقنینی منتخب مردم. منشأ مشروعیت نظام سیاسی و چگونگی توزیع قدرت سیاسی بین قوا موضوعاتی مرتبط هستند. نهادها و قوای حکومتی که مشروعیت خود را به طور موازی از مردم اخذ می‌کنند، روابط افقی سیاسی با یکدیگر دارند و حال آن‌که نهادها یا قوایی که مشروعیت خود را صرفاً از انتخاب و تعیین پارلمان می‌گیرند روابط عمودی سیاسی با هم دارند. بدین لحاظ آگاهی از منشأ مشروعیت قوا در تنظیم محدودیتها و ملاحظات حاکم بر روابط قوا تأثیرگذار است. نظامهای حکومتی به طور کلاسیک به سه مدل حکومت‌های ریاستی، حکومت‌های پارلمانی و حکومت‌های نیمه ریاستی یا نیمه پارلمانی دسته‌بندی می‌شوند. در هر یک از مدل‌ها و الگوهای فوق سعی شده از اصل کنترل و توازن متناسبی بین قوا پیروی شود تا یکی از قوا تبدیل به قوه قاهره و مطلقه نگردد. ملاک دسته‌بندی الگوهای حکومتی فوق چگونگی روابط و تعامل قوه مقننه و قوه مجریه است. به عبارت بهتر، هر اندازه که یک نظام سیاسی به اقتدار و مشروعیت پارلمان اهمیت بیشتری داده باشد و میزان پاسخگویی و نظارت دولت به پارلمان افزون‌تر باشد، نوع حکومت به شکل پارلمانی آن نزدیک‌تر است و هر چه میزان مسئولیت دولت به پارلمان کمتر باشد مدل حکومت به ریاستی نزدیک‌تر است. بنابراین مهم‌ترین شاخصه در تعیین مدل حکومت‌ها، میزان مسئولیت سیاسی دولت به قوه مقننه است.

از سوی دیگر، چنانچه پنج معیار: اختیارات و صلاحیتها، مصدر و ابتکار قانونگذاری، حق وتوی قوانین، وجود نهادهای موازی یا رقیب در قانونگذاری و حق امضاء و انتشار قوانین را در نظر بگیریم، مجالس

قانونگذاری به سه دسته قدرتمند، نسبتاً قدرتمند و ضعیف تقسیم می شوند. همانطور که در صفحات گذشته توضیح داده شد، مجالس قدرتمند علاوه بر قانونگذاری و نظارت بر قوه مجریه در سیاستگذاریها نیز نقش تعیین کننده دارند. مجالس نسبتاً قدرتمند، در حوزه قانونگذاری ابتکار قانونی اندک، اما قدرت نظارتی بالایی دارند؛ این امر موجب اثرگذاری آنها در فرایند سیاست گذاری ها می شود. این مجالس در نظام های پارلمانی و نیمه ریاستی دیده می شوند. مجالس ضعیف، توان قانون گذاری و نظارتی ندارند. آنها نهادی تشریفاتی هستند که در فرایند سیاستگذاری نیز نقشی ایفا نمی کنند. در این کشورها هیچگونه واگذاری قدرت کاملاً جافتاده ای به مجالس قانونگذاری، دادگاهها یا ساختارهای مشابهی جز قوه مجریه به چشم نمی خورد مجالس ضعیف در نظامهای محافظه کار سنتی و کمونیستی وجود دارند (آلموند و دیگران، ۱۳۸۱: ۱۹۶).

ساخت و سازمان درونی مجالس به سازمان حزبی، کمیسیونها و منابع در اختیار مجلس اشاره دارد. مجلس هر چه سازمان یافته تر و مجهزتر باشد، توانایی بیشتری برای مشارکت در روند سیاستگذاری خواهد داشت. به عبارت دیگر، سازمان و منابع مجلس، تعیین کننده توانایی درونی آن برای اقدام در بیرون است احزاب موجود در مجلس از لحاظ سازمان درونی، میزان تمرکزگرایی و انضباط با یکدیگر متفاوت هستند. میزان تمرکز و انضباط رأی احزاب می تواند در انسجام، هماهنگی و نقش مجالس در ساختار حکمرانی مؤثر باشد. وجود احزاب متعدد در مجلس که هیچ حزب واحدی در میان آنها اکثریت ندارد یا وجود احزاب و جناح های نه چندان سازمان یافته ای که انضباط حزبی چندانی نداشته باشند، باعث کاهش فرصت تصمیم گیری مجلس می شوند. همچنین هر چه تعداد کمیسیونهای دائمی و متناظر با ساختار اجرایی بیشتر باشد و تخصص و مهارت بالاتری داشته باشند، بر قدرت مجالس در سیاست گذاری افزوده خواهد شد منابع مجالس مانند کمیته های علمی یا اجرایی، کتابخانه و واحدهای تحقیقاتی یا عوامل دیگر که برای موشکافی دقیق تر سیاست ها ضروری هستند می توانند فعالیتهای آنان را تقویت کنند، زیرا این منابع بر آگاهی و استقلال مجلس می افزایند و در نتیجه آنها را قادر می سازند در سلختار حکمرانی مؤثرتر عمل کنند (سینائی و زمانی، ۱۳۹۱: ۳-۴).

توزیع قدرت و جایگاه مجلس در آن، عامل ساختاری دیگری است که بر نقش مجالس در نظام حکمرانی و سیاستگذاری اثر می گذارد. رژیمهای سیاسی بر مبنای چگونگی توزیع قدرت به سه دسته اقتدارگرا، نیمه اقتدارگرا و دموکراتیک تقسیم می شوند. منظور از دولت های اقتدارگرا همه دولتهایی هستند که ساخت قدرت شان یک جانبه است. در مقابل، منظور از دولت های دموکراتیک دولتهایی هستند

که ساخت قدرت دوجانبه دارند. در این دولتها منبع مشروعیت، قدرت سیاسی ناشی از جامعه است و نهادهایی برای مشارکت دستکم بخش هایی از جامعه و گروههای اجتماعی در سیاست وجود دارد. البته رژیمهایی هم هستند که از نظر صوری ساخت قدرت دوجانبه (نهادهای مشارکت عمومی مانند پارلمان و احزاب و ...) دارند، اما در واقع ساخت قدرت آنها یکجانبه است مجلس در نظام های دموکراتیک، محور یا دستکم یکی از محورهای قدرت است، حال آنکه در رژیمهای نیمه اقتدارگرا مجلس، موقعیت فرودستی در سلسله مراتب قدرت دارد. در رژیمهای اقتدارگرا به تبعیت از تمرکز قدرت، مجلس قدرتی در اختیار ندارد (بشیریه، ۲۹۸: ۱۳۸۱).

ساختارهای بیرون از مجلس اما مؤثر بر آن، شامل ساختار اداری و اجرایی کشور، ساختار حزبی و نظام انتخاباتی و تحولات بزرگ ساختاری سیاسی و اقتصادی هستند. ساختار متمرکز اداری و اجرایی مانعی بر سر راه عملکرد مطلوب مجلس در ساختار حکمرانی است؛ زیرا در تمرکز تصمیم گیری مجال و فرصت برای تأثیرگذاری مجلس در سیاست گذاری ها کاهش می یابد. اثرگذاری نظام انتخاباتی به نامزد محور یا حزب محور بودن آن مربوط می شود. نظام انتخاباتی حزب محور باعث ثبات و هماهنگی در برنامه های مجلس و تأثیرگذاری بیشتر آن در سیاستگذاری ها می شود. نظام انتخاباتی در رابطه ای تعاملی با نظام حزبی و از طریق اکثریتی یا تناسبی بودن به ایجاد نظام حزبی اکثریت سالار یا چندحزبی در مجلس می انجامد موضوعاتی که در انتخابات به عنوان برنامه حزب معرفی می شود، می تواند بر فضای کاری پارلمان حاکم شود و بر نقش مجلس در سیاستگذاری ها تأثیر بگذارد. تحولات بزرگ و تغییرات ساختاری نیز بر نقش مجلس اثرگذار هستند. آنها موجبات افزایش یا کاهش تأثیر مجلس در ساختار تصمیم گیری را فراهم می آورند. انقلاب، جنگ و رویدادهایی از این دست، آن تحولات یا تغییرات ساختاری هستند که تنگناها یا گشایش هایی فراروی مجلس قرار می دهند. همچون ساختارها، کنشگران نیز بر سیر رویدادها و تحولات اثر می گذارند. مسأله کنشگر یا کارگزار قدرت نفوذ یا تأثیر گذاشتن بر ساختارهایی است که تعیین کننده زمینه فعالیت کارگزار هستند و دامنه امکانات را مشخص می کنند کنشگران شامل رئیس مجلس، رئیس قوه مجریه، نمایندگان و گروه های نفوذ هستند. رؤسای جمهور بنا به نوع شخصیت، میزان توانمندی، برنامه ها و افکار و رئیس مجلس و نمایندگان نیز بر اساس همین ویژگیها بر نقش مجلس در سیاستگذاریها مؤثرند. گروههای نفوذ نیز در جستجوی تأمین منافع خود سعی دارند بر مجلس تأثیر بگذارند. هرچه این گروه ها بزرگ تر و منسجم تر و با حکومت هماهنگ تر باشند، نقش مجلس کاهش می یابد (مارش و اسنوکر، ۱۳۸۴: ۳۰۵).

ساختارها و کنشگران در تعامل با یکدیگر، نقش مجالس در فرایند سیاستگذاری کشورها را تعیین می کنند. برآیند این تعامل موقعیتهای متفاوتی را برای مجالس قانونگذاری بر روی یک پیوستار ترسیم می کند. در یک سوی این پیوستار مجالسی قرار دارند که نقش تعیین کننده ای در سیاستگذاری دارند. نمونه آنها کنگره آمریکا است. در میانه، مجالس مؤثر و در سوی دیگر مجالس کم اثر و خنثی قرار می گیرند. پارلمان انگلیس مثالی برای مجالس مؤثر است. مجالس کم اثر و خنثی را در کشورهایی مانند چین می توان سراغ گرفت. جایگاه مجالس قانون گذاری در سیاستگذاری در کشورهای مختلف را می توان در چارچوب این مدل با کاربست عوامل ساختاری و کنشگران بررسی و شناسایی کرد (سینائی و زمانی: ۱۳۹۱: ۵).

#### ۱.۴. رابطه مجلس با سایر اجزای حاکمیت

پیش تر گفتیم که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تفکیک قوا را پذیرفته است و بدین سان، هر یک از قوا توسط قوای دیگر محدود شده و تحت نظارت قرار می گیرند. حال آنکه در تفکیک مطلق، وزرا در برابر مجلس مسئول نیستند و مجلس نیز از حق انحصاری ابتکار عمل در تهیه قوانین برخوردار است (مدنی، ۱۳۹۲: ۱۸۸-۱۸۷). از این رو، با آنکه اصل ۵۷ قانون اساسی تصریح دارد که سه قوه مستقل از یکدیگر هستند، میان آنها پیوند و تداخل، بسیار است. برای نمونه، در خصوص نظارت قوه قضائیه بر مجریه می توان مواردی چند را برشمرد؛ رسیدگی به تخلف رییس جمهور، از وظایف دیوان عالی کشور است که ممکن است منجر به عزل وی شود. رسیدگی به دارایی رییس جمهور در ابتدا و انتهای دوره نیز از سوی قوه قضائیه انجام می شود. دیوان عدالت اداری به عنوان بخشی از قوه قضائیه، آیین نامه ها و تصویب نامه های خلاف قانون قوه مجریه را ابطال می کند. همچنین انتخاب وزیر دادگستری از جانب رییس جمهور باید از میان کسانی باشد که رییس قوه قضائیه آنها را پیشنهاد داده است. بدین ترتیب قوه قضائیه نقش گسترده ای در تحدید قوه مجریه دارد (مجیدی، ۱۳۸۹: ۱۶۴).

از سوی دیگر، رییس جمهور و معاونان او و وزیران، به اجتماع یا به صورت انفرادی می توانند در جلسات علنی مجلس شرکت داشته باشند و حتی مشاوران خود را نیز در این جلسات شرکت دهند. آنها هرگاه تقاضا کنند، دیدگاههایشان در مجلس استماع می شود، و می توانند تشکیل جلسه غیرعلنی مجلس را درخواست کنند. رییس جمهور، مصوبات مجلس را پس از تایید شورای نگهبان، امضا و برای اجرا ابلاغ می کند. قوه مجریه بخشی از مقررات کشور را به عنوان تصویب نامه و آیین نامه، تدوین، تنظیم و تصویب می کند و با اجازه مجلس می تواند اساسنامه سازمانهای دولتی را نیز تصویب کند. همه این موارد به نوعی، دخالت قوه مجریه در حوزه صلاحیت قوه مقننه به شمار می رود و بدون تردید، با استقلال مطلق قوا در تباین است (جلالیان، ۱۳۹۶: ۲۷۳).

قوه مقننه هم بر قوه مجریه نظارت و در امور آن دخالتی گسترده دارد: وزرا تنها هنگامی می توانند شروع به کار کنند که از مجلس رای اعتماد گرفته باشند. همچنین، نمایندگان مجلس حق دارند به اعضای کابینه تذکر دهند و آنها را به سوال و استیضاح فراخوانند. همه وزرا در مقابل مجلس مسئولند. نمایندگان مجلس این اختیار را دارند که به دلیل بی کفایتی سیاسی، رییس جمهور را عزل کنند که البته در این زمینه تصمیم گیری نهایی با مقام رهبری است. مجلس همچنین از طریق دیوان محاسبات بر نحوه هزینه بودجه عمومی توسط نهادهای قوه مجریه نظارت دارد.

در واقع تداخل کارکردی و روابط و کنترل‌های متقابل که از سوی قوای مجریه و مقننه نسبت به یکدیگر و همچنین از سوی قوه قضائیه نسبت به دو قوه دیگر اعمال می شود، فصل مشترک قوانین اساسی کشورهاست؛ چرا که به هیچ روی نمی توان وظایف و کارویژه های دولت و مجلس را از یکدیگر تفکیک و ارتباط و در هم تنیدگی کارکردی آنها را انکار کرد. این مساله تا بدان پایه اساسی است که مطالعات اخیر در حوزه های تفکیک قوا بیش از آنکه این نظریه را در چارچوب فلسفه حقوق بکار گیرند، سودای آن دارند که در چارچوب دیدگاههایی از قبیل نظریه سیستم ها به تاثیر نوع خاص روابط بین قوه ای در افزایش یا کاهش کارایی نظام سیاسی، اقتصادی و امثال آن پردازند (جلالیان، ۱۳۹۶: ۲۷۴). آنچه در ادامه می آید، به شکل مبسوط تر نوع رابطه قوا با یکدیگر را مشخص می کند.

#### **۱,۴,۱. نظارت سیاسی و اداری (مسئولیت انفرادی و جمعی وزرا)**

مطابق این نوع کارکرد مجلس، وزرا جهت احراز مقام سیاسی و اجرایی خود نیازمند اخذ رأی اعتماد از سوی مجلس شورای اسلامی هستند. هر یک از وزرا مسئول وظایف خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیأت وزیران می رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست. رئیس جمهور نیز در حدود اختیارات و وظایفی که برعهده دارد در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است. مکانیسم های مسئولیت سیاسی وزرا و رئیس جمهور در مقابل مجلس عبارتند از: تذکر، سؤال، استیضاح و صدور رأی عدم اعتماد به وزرا و هیأت وزیران و رأی عدم کفایت سیاسی در مورد رئیس جمهور که در نهایت به عزل آنان منجر می گردد.

#### **۱,۴,۲. نظارت مالی و بودجه ای**

با عنایت به اهمیت نقش بودجه و منابع مالی در قبض و بسط اختیارات و صلاحیت های دولت و نهادهای دولتی، مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، دولت پس از تهیه بودجه سالانه کشور، لایحه بودجه را برای رسیدگی



و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. در این راستا، اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی در ارتباط با دیوان محاسبات کشور معطوف به نظارت مجلس بر اجرای بودجه سالانه است. بر طبق ماده (۲۲۶) آیین نامه داخلی مجلس تخلف از قوانین و مقررات بودجه ای و مالی توسط دستگاه های اجرایی و کارکنان آن حسب مورد دارای ضمانت اجرای کیفری، مدنی، اداری و انضباطی است که از طرف مراجع قضایی و قانونی ذی ربط اعمال می‌شود و از لحاظ سیاسی نیز موجبات مسئولیت سیاسی مقامات عالی قوه مجریه را فراهم می‌نماید. دیوان محاسبات کشور نیز می‌تواند در تمامی امور کشور تحقیق و تفحص نماید و در تمامی موارد به طور مستقیم مکاتبه کند و لذا کلیه مقامات جمهوری اسلامی ایران و قوای سه گانه و سازمان ها و ادارات تابعه و کلیه اشخاص و سازمان هایی که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند، مکلف به پاسخگویی هستند.

### ۱,۴,۳. نظارت‌های عام

این نوع نظارت مجلس به این مفهوم است که اعمال، اقدامات، تصمیمات و مصوبات دولت در مواردی به طور صریح در قانون اساسی منوط به تصویب مجلس شده است مانند تصویب معاهدات و قراردادهای بین المللی، برقراری محدودیت های ضروری توسط دولت، تغییر خطوط مرزی، اخذ وام و استقراض خارجی، استخدام کارشناسان خارجی، صلح دعای مالی دولت و ارجاع آن ها به داوری.

### ۱,۴,۴. نظارت تأمینی و تشکیلاتی

این نوع نظارت، مربوط به شکل گیری و سازماندهی تشکیلاتی دولت است مانند شکل گیری هیأت وزیران از طریق رأی اعتماد مجلس و همچنین تعداد وزیران و وزارتخانه ها و حدود اختیارات هر یک از آنان و نیز اساسنامه سازمان ها، شرکت ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت باید به تصویب مجلس برسد. بدیهی است انحلال وزارتخانه ها، سازمان ها یا مؤسسات دولتی با مجلس شورای اسلامی است. در ارتباط با قوه قضاییه، تشکیل دادگاه های صالح و انحلال و تعیین حدود وظایف و صلاحیتهای قضات به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی خواهد بود.

### ۱,۴,۵. نظارت اطلاعی

این نوع نظارت خود می‌تواند مقدمه ای برای به کارگیری اهرم های تضمینی و پاسخگویی مؤثرتر باشد و در نتیجه منجر به استفاده از مکانیزم های تذکر، سؤال، استیضاح و رأی عدم اعتماد شود. مصادیق این نوع نظارت، اصول ۹۰ و ۷۶ قانون اساسی در رابطه با رسیدگی به شکایات علیه قوای سه گانه (کمیسیون اصل

۹۰) و حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی هستند. در ارتباط با اصل ۹۰ که نوعی تظلم خواهی علیه عملکرد قوای سه گانه و نهادهای وابسته تلقی می شود، مجلس رسیدگی کرده و پاسخ کافی درخواست نموده و نتایج را اعلام می کند و در مواردی که جنبه عمومی داشته باشد به اطلاع عموم می رساند. همچنین، دستگاه های دولتی، مسئولان و مأموران موظفند پاسخ کافی و مستند خود را ظرف یک ماه به کمیسیون اعلام دارند. تخلف از این قانون جرم بوده و بنا به درخواست کمیسیون اصل ۹۰، مراجع قضایی موظفند به این گونه جرائم به صورت فوق العاده و خارج از نوبت رسیدگی و به صدور حکم مبادرت ورزند. در رابطه با حق تحقیق و تفحص مجلس، مطابق ماده ( ۱۹۸ ) آیین نامه داخلی نهاد مورد نظارت و تفحص باید کلیه مدارک و اطلاعات مورد نیاز را در اختیار کمیسیون مربوطه قرار دهد و در صورت تخلف دستگاه یا مسئولان مربوطه، متخلف یا مجرم شناخته شده و با شکایت هیأت تحقیق و تفحص تحت پیگرد قضایی قرار خواهند گرفت (مرکز پژوهشهای مجلس، ۱۳۸۴: ۴-۹).

#### ۱.۵. آیا مجلس در راس امور است؟

با توجه به اصل حاکم بودن قانون و اصول قانون اساسی مجلس شورای اسلامی به عنوان یکی از ارکان حکومت در قانون اساسی، خود مشمول اصل حاکمیت قانون است و لازمه اصل حاکمیت قانون محدودیت هر یک از قوا در چارچوب های تعریف شده قانون اساسی و اصول مسلم حقوق عمومی است و این که هر یک از قوا به نوعی تحت نظارت متقابل قوا و نهادهای دیگر حکومت قرار دارد. علاوه بر این، مطابق اصل تفکیک و استقلال قوا، قانون اساسی قوا را مستقل از یکدیگر دانسته و برای هر یک از قوا محدوده تخصصی و صلاحیتی معینی را پیش بینی کرده است که موجب محدودیت هر یک از قوا در ورود به حیطه و قلمرو قوه دیگر می گردد.

در واقع، منظور از استقلال قوا این است که هیچ یک از قوا نتوانند مستقیم و رأساً در امور دیگری دخالت کنند. بدیهی است در مقایسه میزان اقتدار و حاکمیت در میان قوای سه گانه، قوه مقننه از قدرت و ابزار قانونگذاری و به تبع آن، نسبت به سایر قوا اقتدار بیشتری دارد؛ ضمن اینکه فاقد هرگونه مسئولیت سیاسی در برابر قوای مجریه و قضاییه است، اما این بدان معنا نیست که قوه ظاهراً برتر بتواند وارد حوزه اختیارات ذاتی و اختصاصی قوه دیگر شود. برخورداری از قدرت نظارت مقننه بر مجریه نمی تواند مجوزی قانونی برای دخالت یک قوه در امور قوه دیگر شود و مفهوم استقلال قوا با عنایت به تفاوت در جایگاه ها و صلاحیتها مورد توجه قانون اساسی است (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۲۶).

از دیدگاه قانون اساسی، پارلمان در جایگاه برترین یا مهمترین قوه قرار داده نشده و تفوق هیچ یک از قوا بر دیگری مورد نظر مقنن اساسی نبوده است، بلکه تفاوت کارکردها موجب شده تا صلاحیت های متنوع و مختلف برای هر یک از قوا در نظر گرفته شود. در فصل پنجم قانون اساسی به وضوح به قوای ناشی از حق حاکمیت مردم تصریح شده است و اعمال حق حاکمیت، صرفاً از طریق قوای سه گانه - بدون توجه به برتری یا ویژگی منحصر بفرد قوه دیگر- تأکید شده است. قدر متیقن این است که تعدی هر یک از قوا در حوزه صلاحیت قوه دیگر، به اصل "حق حاکمیت مردم و قوای ناشی از آن" خدشه وارد خواهد کرد. اعمال حق حاکمیت مردم از نظر مقنن اساسی به این مفهوم است که حاکمیت مردم کامل و دقیق از سوی مجموعه قوای حاکم اعمال شود. بنابراین هر اقدامی تحت عنوان دخالت قوا در امور یکدیگر، تحدید وظایف، تعرض به صلاحیت قوه دیگر یا ایجاد مانع برای اعمال حق حاکمیت کامل قوه دیگر، از مصادیق بارز نقض حق حاکمیت مردم محسوب می شود. حق حاکمیت مردم، قابل تجزیه و تفکیک و تفویض اختیار به قوای حاکم نیست. در جایی که قوه ای با بهره مندی از توسعه یا تفسیر قدرت سیاسی خویش نسبت به اعمال محدودیت بر صلاحیت های قوه دیگر اقدام کند یا وارد حوزه صلاحیت های دیگری شود و در عمل، قوه ای را در موضع ضعف قرار دهد، این اقدام، قابلیت استناد به اراده قوه مؤسس را ندارد و در این خصوص، تضمینی مؤثر برای اعمال حق حاکمیت مردم وجود نخواهد داشت (دبیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۲۷-۱۲۸).

#### ۱.۶. اختیارات و مسئولیت (پاسخگویی) مجلس

یک نظام سیاسی پویا و کارآمد که بتواند کارویژه های خود را به خوبی انجام دهد و در مقابل چالشهای فزاینده داخلی، منطقه ای و بین المللی واکنش مناسب نشان دهد، نظامی است که تمام اجزای آن به تناسب کامل باشد و از جمله ریزنظامهای آن که در کارایی اش بسیار مؤثر است، نظام پاسخگویی است. اهمیت پاسخگویی در هر نظامی به حدی مهم است که موجودیت نظام به آن بستگی دارد؛ زیرا مانع فساد درونی و پوسیدگی و ناکارآمدی حکومت می شود. در نظامهای سیاسی پیچیده امروزی، گرچه مباحث پاسخگویی و ابزارها و شیوه های آن بسیار تحول یافته اند اما پاسخگویی، مسئول ساختن افرادی یا نهادی مشخص است تا تضمین شود که وظایف، به موقع و طبق روشها و معیارهای مورد توافق انجام می گیرد.

مفهوم پاسخگویی، ریشه های خود را در مفاهیمی مانند نظریه کلاسیک مدیریت و تقسیم کتار و ویژگیهای شغلی می یابد. از این دیدگاه، کارمندان یک سازمان، نسبت به بخشی از کار که در کنترل مستقیم آنهاست، پاسخگو هستند. اینگونه فرض شده است که نتایج کار را می توان مستقیماً به اقدامات خاص افراد، گروهها

و سازمانها متصل کرد. به شکل کلی تر، در پاسخگویی، نوعی ارتباط پیرامون «قدرت» و «مسئولیت» وجود دارد (رفیع زاده بقرآباد و منوریان، ۱۳۸۸: ۶۵).

چنانچه بخواهیم پیرامون مسئولیت و پاسخ دهی مجلس شورای اسلامی این تعریف به کار برده شود، چند نکته محوری باید مدنظر قرار گیرد. نخست آنکه، ساختارها و کنشگران متعددی بر میزان پاسخگویی و حوزه اختیارات مجلس تاثیرگذارند. برای نمونه، مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون گذاری محدودیت هایی دارد. نهادهایی که در قانون اساسی و ساخت قدرت، موقعیت فرادستی دارند از توان و ظرفیت آن می کاهند و همزمان مضرروف قوانین مصوب آن را نیز تعیین می کنند؛ همچنانکه توانمندی قوه مجریه در ابتکار قوانین، موجب می شود که منبع اصلی قوانین، لوایح دولت باشد. اختیارات و صلاحیتهای نظارتی و قانونی مجلس شورای اسلامی آنچنان که در قانون اساسی آمده، آن را در زمره مجالس قدرتمند قرار می دهد؛ اما مصلحت سنجی ها در روابط با منابع و کانونهای قدرت، نبود یک سیستم نظارتی و ظرفیت لازم برای اعمال اختیارات، باعث می شود نقش و اهمیت مجلس تحت تاثیر عوامل مختلف دستخوش فرسایش شوند. علاوه بر این، سازمان داخلی مجلس از ضعف احزاب و نظام حزبی در ایران متأثر است. به دلیل ناتوانی احزاب در سازماندهی داخلی مجلس، فراکسیونهایی که دچار اختلافات داخلی مفرط و بیشتر معرف طیف گسترده ای از جناحهای سیاسی اند عهده دار سازماندهی نمایندگان هستند. در نتیجه پراکندگی یا نبود انسجام میان نمایندگان از دامنه اثرگذاری آنها کاسته می شود. از سوی دیگر، کمیسیونهای دائمی متناظر با ساختار اجرایی و موقتی تلفیق و تحقیق و تفحص از نقاط قوت مجلس و ابزاری برای تاثیرگذاری آن محسوب می شوند. مرکز پژوهشهای مجلس نیز در صورت بهره مندی از استقلال، ثبات و انباشت تجربه می تواند به افزایش دامنه اثرگذاری مجلس بیفزاید؛ هرچند تاکنون اشتهارش به وابستگی به جناحهای سیاسی، ناپایداریهای شغلی و بروز کاستیهایی در توان پژوهشی، موجبات کم توجهی نمایندگان مجلس را به آن فراهم آورده است (سینائی و زمانی، ۱۳۹۱: ۳۱).

گرچه برخی معتقدند مجلس به ویژه پس از بازنگری قانون اساسی در سلسله مراتب قدرت، موقعیت فرادستی ندارد، اما همچنان اهمیت خود را حفظ کرده است. بخشی از این اهمیت به موقعیت برتر نهادهای مردمسالار در جهان امروز و ضرورت تجهیز نظامهای سیاسی به نهادهای نمایندگی، بازمی گردد، بخشی دیگر نیز به آن دسته از اختیارات و صلاحیتهای مجلس مربوط می شود که با وجود همه محدودیت ها، آن را کماکان از میزان قابل توجهی از قدرت بهره مند می سازد؛ با وجود این، مجلس به عنوان مظهر حاکمیت ملت در برابر نهادهایی که نماینده حاکمیت و مشروعیت الهی هستند جایگاهی ثانویه دارد.

ساختارهای بیرون از مجلس مانند ساختار اداری و اجرایی متمرکز، نبود نظام حزبی منسجم و نبود نظام انتخاباتی که به قدرتمندی و نهادمندی احزاب کمک کند، موجب می شود که فرصتهای مجلس برای تأثیرگذاری در سیاستگذاریها تقلیل یابد. انتخابات نامزدمحور، عملاً به پراکندگی نمایندگان و نبود پشتیبانی فکری و برنامه ای از مجلس و همه اینها به تضعیف پاسخ گویی و پاسخ خواهی مجلس می انجامد. دگرگونیهای مهم سیاسی و اجتماعی نیز از آنجا که در بیشتر مواقع موجب ترویج اندیشه ضرورت تمرکز و هماهنگی بیشتر بوده اند از دامنه اثرگذاری مجلس کاسته اند. کنشگران نیز افزون بر ساختارها در زمینه ای که آنها فراهم می کنند بر این فرایند مؤثرند. روسای متنفذ و قدرتمند مجلس دستکم برای پیشبرد برنامه ها و خواسته های خویش به دنبال افزایش اثرگذاری مجلس هستند. در نقطه مقابل رؤسای که جویای تعادل و مصالحه با قوای دیگر هستند، ناگزیرند از بخشی از اختیارات خود چشم پوشند. شخصیت رئیس جمهور و نگرش او درباره مجلس نیز می تواند فرصت ها یا محدودیتهایی را برای حوزه وظایف و اختیار مجلس ایجاد کند. ویژگیهای فردی نمایندگان به ویژه، سن تحصیلات و مهارت آنها نیز بیانگر افزایش توان کارشناسی و تخصصی نمایندگان و در نتیجه افزایش میزان و دامنه اثرگذاری مجلس است. گروههای نفوذ نیز در طول سالهای گذشته هر چه سازمان یافته تر شده، اند تأثیر بیشتری بر مجلس و مصوبات آن داشته اند. بازاریان، نظامیان، کارگران، مدیران و... هر یک به نحوی بر مجلس تأثیر گذاشته اند. این موارد نشان دهنده آن است که برآیند حاصل از تعامل ساختارها و کنشگرانی که به آنها اشاره شد، محدودیتهایی در زمینه ایفای نقش و مسئولیت از یک سو و میزان پاسخگویی از سوی دیگر فراهم می کند. به همین دلیل اثرگذاری مجلس در فرایند نظارت، قانونگذاری و سیاستگذاری ایران در دوره های گذشته با شدت و ضعفهای متعدد روبرو بوده است (سینائی و زمانی، ۱۳۹۱: ۳۲).

#### ۱,۷. نمایندگی سیاسی (مفهوم، ابعاد و...)

از یمانی که نمایندگی، به معنای مصطلح در حقوق اساسی وارد ادبیات سیاسی جامعه ایران شد، میان اندیشمندان، مباحث بسیاری در مورد ماهیت این نهاد سیاسی صورت گرفت که کماکان نیز ادامه دارد. البته در میان اندیشمندان غربی نیز نظریات گوناگونی در خصوص ماهیت نمایندگی مطرح شده است که هر یک بر پایه فرضیه های ایدئولوژیک و سیاسی خاصی قرار دارند. خلاصه این نظریه ها را می توان در چند قالب بررسی کرد:

**الف) الگوی قیومیت<sup>۳</sup>:** این دیدگاه که قدیمی ترین نظریه در باب نمایندگی است، نماینده را قیم مردم می داند که با استفاده از فهم و درک خود از مسائل گوناگون به آنها خدمت می رساند. بنای این نظریه بر عدم تقسیم برابر بصیرت و دانش در جامعه استوار است و اجتماع را مملو از انسانهایی معرفی می کند که نمی دانند چه چیز برایشان سودمند و چه چیز زیانبخش است. ادموند بورک در این راستا استدلال می کند که نمایندگان به فکر کردن به جای رای دهندگان و بکارگیری قضاوت پخته و سنجیده خود، به آنان خدمت می کنند. بر این اساس مردم در ضمن انتخاب نماینده خویش، به این نکته اعتراف می کنند که عاجز از انجام این نوع امور هستند و در واقع، همه اختیارات خود را به کارشناسی می سپارند که بهترین اقدام خویش را با نظر شخصی خود انجام می دهد (آهنگران و دیگران، ۱۳۹۵: ۳۰۷).

**ب) الگوی وکالت<sup>۴</sup>:** نماینده در این نظریه شخصی است که برگزیده شده تا بر پایه راهنمایی های روشن یا دستورات معین مردم عمل کند. به سخن دیگر، از نماینده انتظار می رود که به صورت عامل انتقال دهنده نظرات دیگران عمل کند و در عین حال، اختیار زیاد یا هیچ اختیاری برای اعمال داوری یا ترجیحات خود نداشته باشد.

**ج) الگوی سرپرستی<sup>۵</sup>:** از آنجا که امروزه نمایندگان در واقع سربازان پیاده حزب خویشند و اساسا در گزینش آنها، پیشتر به حزب آنها نگریسته می شود تا توانایی های شخصی شان، با پیروزی حزب در انتخابات، این حزب است که سرپرستی عمومی را در دست می گیرد. این سرپرستی، نماینده را به اجرای سیاستها یا برنامه هایی که در جریان مبارزه انتخاباتی مشخص کرده است، مکلف می سازد و در این صورت بیشتر، احزاب سیاسی و نه سیاستمداران فردی کارگزاران اصلی نمایندگی هستند در این عرصه است که نماینده تنها می تواند وعده هایی که پیش از این داده را عملیاتی کند (هیوود، ۱۳۸۷: ۱۸۹)..

**د) الگوی همانندی<sup>۶</sup>:** این دیدگاه بیشتر بر این پایه استوار است که آیا نمایندگان معرف یا شبیه گروهی هستند که می گویند نماینده آنهایند یا خیر؟ با استفاده از این معیار، حکومت نمایندگی می تواند نمونه کوچکی از جامعه بزرگتر باشد و دربرگیرنده اعضای از همه گروهها و بخش های جامعه و از لحاظ شمار هم به طور کلی، با اندازه گروهها در جامعه متناسب باشد. به عبارت دیگر، نمایندگان خود نمود کاملی از تنوع و تفاوت های

---

<sup>۳</sup> Trustee Model

<sup>۴</sup> Delegate Model

<sup>۵</sup> Mandate Model

<sup>۶</sup> Resemblance Model

موجود در جامعه هستند که مدل کوچک شده از جامعه را بنا می کنند. این نظریه در تقسیم بندی پتکین با نام نمایندگی توصیفی معرفی می شود. بر این اساس نمایندگانی که مردم برمی گزینند علاوه بر آنکه این افراد منتخب، نماینده تمامی انتخاب کننده ها هستند، به صورت ویژه نماینده افرادی هستند که در اموری همچون نژاد، منطقه جغرافیایی، شغل و حرفه، جنسیت، روابط سیاسی و ... با یکدیگر مشترک اند.

با این وجود، هرچند در نظریه های یاد شده رگه هایی از واکاوی مفهومی نمایندگی لحاظ شده، اما نقدهایی نیز به آنها وارد است. برای نمونه، در نظریه اول و دوم، هر چند مفهوم نمایندگی با قیومیت و وکالت هم عرض دانسته شده، اما مشخص نیست که این قیومیت یا وکالت در چه قالب و شاکله حقوقی از مردم به نماینده اعطا شده است. در واقع، اقتضائات و ماهیت این افاضه و استفاضه، همچنان نامعلوم است. علاوه بر این، در تمامی این چهار نظریه، تمرکز اصلی بر انتاج آزادی عمل یا بسط ید به نماینده قرار دارد و کمتر به تحقق نوع رابطه حقوقی میان نماینده و مردم حوزه انتخابیه پرداخته شده است. در نظریه سوم نیز ماهیت نمایندگی بررسی نشده است، بلکه تنها مرجعی که نماینده با اختیار او بر مسند نمایندگی می نشیند، را معین می کند و در واقع ناظر بر ارتباط حزب با نماینده است، نه مردم با نماینده. نظریه چهارم نیز در راستای تاکید بر تناسب منتخبان مردم با خود مردم است، نه در جهت تحلیل ارتباط حقوقی میان آنها با یکدیگر. آنچه مدنظر این نظریه است، اینکه نماینده بایستی آنگونه شبیه مردم حوزه انتخابیه خود باشد و از حیث جنسیت، نژاد، دین و... با آنان همگرا و همانند باشد که بتواند معرف و نماد آن گروه به شمار آید و در راستای اهداف ایشان اقدام موثر انجام دهد. از این رو، در این نظریه رابطه حقوقی مردم و نمایندگان همچنان مجهول و نامفهوم باقی می ماند (آهنگران و دیگران، ۱۳۹۵: ۳۰۸-۳۰۹).

در میان علما و اندیشمندان اسلامی نیز در عرصه فقه و حقوق، با چند اساسی که همگی در بدو امر به گونه ای به مشروعیت نهاد نمایندگی بازمی گردد، روبرو بودند، سولاتی از این قبیل که نهاد نمایندگی چگونه نهادی است؟ آیا همانند عقود معین شرعی چون وکالت، نیابت و... یک عقد و قرارداد معین است یا ماهیتی دیگر دارد؟ رابطه میان منتخب مردم و خود مردم چگونه رابطه ای است؟ در پاسخ به این سولات نظریه های گوناگونی ارائه شده که می توان آنها را به چهار نظریه تقسیم کرد. برخی از عالمان فقه، نمایندگی مجلس را با قرارداد وکالت که در فقه اسلامی مورد توجه است، یکی دانسته اند و عده ای نیز نمایندگان را نایبان مردم در مجلس به شمار می آورند. دیدگاه نخست، نظریه وکالت و دیدگاه دوم، نظریه نیابت خوانده شده اند. علاوه بر این دو، دیدگاه برخی اندیشمندان اسلامی با مطرح کردن نظریه کارگزاری ولایت، علاوه بر اشاره به مشروعیت نمایندگی، چپستی آن را تحلیل نموده اند. با وجود این، گروهی از پژوهشگران، هیچ یک از

تحلیلهای پیش گفته را نپسندیده اند و نمایندگی را عقدی نو تاسیس در حوزه حقوق عمومی دانسته اند. آنچه حاصل می آید این است که همگی کاستی ها و ضعفهایی دارند که مانع فراگیری و جامعیت آنها می شود. با این وجود، برخی پژوهشگران، با تعمیم قراردادهای جمعی از حوزه حقوق خصوصی به حیطه حقوق عمومی بر محور نظریه تفویض حقوق نوع دیگری از چپستی و ماهیت نمایندگی را تشریح کرده اند. مراد از این نوع رویکرد آن است که اکثریت یا آحاد مردم، طی قرارداد جمعی که میان جمع آنها و شخص نماینده صورت می گیرد، در شکل و قالب انتخابات و رای گیری، برخی از تکالیف و حقوقی که برای خود ایشان ثابت و مسلم است، همچون مشورت دهی، حق نظارت و حتی حق قانونگذاری به معنای خاص آن که نوعی حاکمیت بر سرنوشت خویش است، را به نماینده ای با شرایط و ویژگیهای معین و از پیش تعیین شده، تفویض می کنند. در واقع، چنین تحلیلی از ماهیت نهاد نمایندگی، نتیجه تلفیق نظریه تفویض و قراردادهای جمعی که به حقوق عمومی نیز تسری یافته، می باشد. از این رو نمایندگی چنین تعریف می شود: نمایندگی افاضه و قبول تفویض حق و حقوقی ویژه، در قالب قراردادی جمعی است که میان همه یا اکثریت مردم یک محدوده خاص جغرافیایی و شخص نماینده در فرایند انتخابات منعقد می شود و نماینده شخصی است که مردم با حضور در انتخابات، با او قراردادی منعقد می سازند تا بر اساس آن، در قبال تسهیلاتی که به او تعلق می گیرد، حقوق و وظایف معین را انجام دهد. این حقوق که اصالتاً از آن مردم است، با انعقاد قرارداد جمعی، به نماینده تفویض می شود و از آن پس مردم خود از اعمال آنها ممنوع می شوند؛ چرا که آنها را به مدتی معین، به نماینده تفویض کرده و منتقل ساخته اند (آهنگران و دیگران، ۱۳۹۵: ۲۹۶-۲۹۷).

علاوه بر این تفاسیر، عده دیگری نیز برای تحلیل ماهیت نهاد نمایندگی معتقدند باید سه رکن ولی فقیه، نماینده و مردم در رابطه با هم تحلیل شوند. این دیدگاه چنین استدلال می کند که در جمهوری اسلامی ایران، اعمال ولایت و حاکمیت در زمینه سه کارکرد اساسی حکومت - قانونگذاری، قضاء و اجرا - بر عهده ولی فقیه است و ایشان هم می توانند این وظیفه خود را به افراد متخصص در این زمینه واگذار کنند. لذا در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ولی فقیه به مجلس شورای اسلامی بر اساس قانون اساسی اذن در اعمال ولایت در حدود وظایف این نهاد را داده است. از طرفی دیگر، ولی فقیه در جامعه اسلامی قانون اساسی را به عنوان شیوه نامه حکومتی پذیرفته اند و بر خلاف آن عمل نخواهند کرد و در این قانون، شیوه مشارکت مردم در حکومت تعیین شده است و نمایندگان مجلس که براساس همین قانون، مأذون از ولی فقیه در اعمال ولایت هستند، از طریق انتخابات و رأی مردم انتخاب می شوند. نمایندگان مجلس، وکیل مردم هستند، اما وکالت که در قانون اساسی نیز به آن تصریح شده است، نه به معنای وکالت در مفهوم حقوق خصوصی است و نه به معنای وکالت در مفهوم حقوق عمومی رایج در حقوق اساسی کشورها است، بلکه در اینجا نمایندگی



و وکالت فقط از جهت معنای لغوی وکالت که همان نیابت است، شباهت دارد؛ چرا که مردم موظفند در اجرای حکومت اسلامی به ولی فقیه کمک نمایند و نمایندگان مردم، این تکلیف را تحقق می بخشند. لذا به نظر می رسد این دیدگاه، ماهیت نمایندگی در جمهوری اسلامی ایران را وکالت قانونی مأذون از ولایت فقیه دانسته است (کعبی و حکیمی، ۱۳۹۳: ۲۲).

### ۱.۸. محدودیتهای دموکراسی نمایندگی

جای شک و تردید نیست که پارلمان در نظام سیاسی جایگاه ویژه و منحصر به فردی دارد. تا جاییکه نظام سیاسی مطلوب و کارآمد برآمده از یک پارلمان مؤثر و شایسته است. نمایندگان پاک دست و متعهد و متخصص این پارلمان را رقم می زند. از طرفی خصیصه مهم حاکمیت و قدرت اغواگری و لجام گسیختگی است و نیاز مبرم به مراقبت و مواظبت دارد. نمایندگان نیز از قدرت مؤثری در فضای سیاسی برخوردار هستند. و همواره در معرض خطر و انحراف قرار دارد. از اینرو اصل وجود «نظارت» ضروری به نظرمی رسد و نظارت اقتضا دارد که تمام اعمال، رفتار و عملکرد تمام مقامات و مراجع حکومتی از جمله نمایندگان پارلمان تحت مراقبت و میزان راستی آزمایی قرار گیرد. لذا نظارت حرفه ای بر رفتار نمایندگان اجتناب ناپذیر بوده و باید آن را به رسمیت شناخت.

نظارت کارآمد و مؤثر در نتیجه تبعیت از قوانین و مقررات و رعایت اصول ارزشی و کارآمدی نظام دموکراتیک حاصل می شود. از این رو با اجرای چنین اصولی است که می توان ارزیابی و قضاوتی درست در خصوص خصایص منصفانه و آزاد بودن رفتار پارلمان داشت. با توجه به جایگاه مهم و اساسی نمایندگان مجلس در تأثیر گذاری مستقیم بر سرنوشت جامعه تضمین مصالح عمومی کمترین چیزی است که از یک نهاد مهم مانند پارلمان انتظار می رود. چه اینکه مقامهای عمومی هر یک دارای صلاحیتهای خاصی هستند که توسط قانون اساسی یا با اذن قانون اساسی و توسط قوانین عادی به آنها اعطا شده است. همین صلاحیتهای وجود برخی تکالیف حرفه ای را برای مقامهای مذکور به دنبال دارد. انجام تکالیف حرفه ای توسط این مقامها موجب نگرش مثبت به آنها و جایگاهشان شده و در نهایت باعث جلب یا ترمیم اعتماد عمومی به آنها خواهد شد. به عبارت بهتر، انجام تکالیف حرفه ای تضمین کننده جایگاه مقامهای عمومی است. نمایندگان پارلمان نیز به دلیل اینکه در زمره مقامهای عمومی قرار دارند از چنین تکالیفی فارغ نبوده و به علت ارتباط مستقیم کارکردهای قانونگذاری و نظارتیشان با منافع عمومی، ممکن است هرآن دچار تعارض میان منافع عمومی با منافع شخصی یا گروهی خود یا دیگران شده و در این اثنا منافع خود یا دیگران را بر منافع عمومی ترجیح دهند و همین امر اعتماد عمومی به آنها را خدشه دار سازد. تزلزل در اعتماد عمومی مردم نسبت به نمایندگان دارای عواقب

وخیمی از قبیل نقب وحدت و انسجام پارلمان، نقض منزلت سمت نمایندگی و پارلمان، بی‌اعتنایی شهروندان به مصوبات پارلمان و درنهایت بی‌تفاوتی نسبت به وجود یا عدم وجود نهاد پارلمان علیرغم اهمیت آن خواهد بود.

ملاحظه می‌شود که رعایت تکالیف توسط نمایندگان می‌تواند دارای آثار مثبت فراوانی باشد. رعایت تکالیف مذکور نظارت خاص خویش را می‌طلبد که لاجرم باید همراه با توجه به شأن و منزلت سمت نمایندگی و پارلمان باشد. در بسیاری از کشورها از جمله استرالیا، انگلستان، ایالات متحده آمریکا، فرانسه، کره جنوبی و ... به اهمیت این نوع نظارت پی برده و از نیم قرن پیش قواعد رفتاری را برای تحمیل بر نمایندگان پارلمان در قالب گداهای رفتاری یا قوانین پیش‌بینی کرده‌اند.

### ۱,۸,۱. چه جایی نماینده باید محدود شود؟

برخی اندیشمندان و حقوق دانان جایگاه نمایندگی را بسیار رفیع و پراهمیت می‌دانند و نقش نمایندگان را در هدایت و کسب منافع جامعه و کشور را بی‌بدیل ارزیابی می‌کنند. نگاه به جایگاه نماینده وظایف خطیر که از طرف مردم به او واگذار شده ضرورت نظارت را بر رفتار، عملکرد و تصمیمات او دو چندان می‌کند. طرفداران نظارت مستمر بر رفتار و عملکرد نمایندگان نظارت را امری ضروری برای جلوگیری از انحرافات می‌پندارند. گرچه این گروه مصونیت نمایندگان را لازم و ضروری می‌دانند و طبق اصل ۸۶ نمی‌توان نماینده پارلمان را در رابطه با ایفای وظایف نمایندگی به عنوان مجرم تحت تعقیب قرار داد. زیرا نماینده که در مقام انجام وظایف نمایندگی خود تحت تعقیب قرار گیرد وظایف محوله به صورت کافی انجام نخواهد شد. البته این طیف از حقوق دانان معتقدند که با توجه به اصل ۸۶ در رابطه با اقدامات نمایندگان و اعمال و اقوال آنان که می‌تواند وصف مجرمانه داشته باشد، می‌توان به شرح زیر قائل به تفکیک شد. چه اینکه قانون اساسی مصونیت را به طور مطلق در هر جنبه‌ای برای نماینده پیش‌بینی نکرده این مصونیت در چارچوب خاص و زمینه مشخصی برای نماینده تعریف شده است. در موارد زیر برای نمایندگان مصونیتی در کار نیست:

- در رابطه با جرایم عمومی که ارتباطی با وظایف نمایندگی آنان ندارد، قطعاً مصونیت وجود ندارد.
- در رابطه با جرایم عمومی که به عنوان نماینده مجلس مرتکب شده‌اند ولی ارتباط مستقیم با وظایف آنان ندارد نیز باید قائل به عدم مصونیت پارلمانی شد بنابراین چنانچه نماینده‌ای جمعی را برای اعتصاب و شورش تحریک نماید و یا مقالات افتراءآمیز در یک رسانه منتشر کند از مصونیت برخوردار نیست.

- در رابطه با اعمال و نه اقوال نمایندگان در صحن مجلس که وصف مجرمانه دارد نیز مصونیت پارلمانی وجود ندارد. بنابراین ضرب و شتم و هر فعل دیگری چنانچه توسط نماینده ای در مجلس اتفاق بیفتد قابل تعقیب کیفری است. موارد دیگری از جمله نشر اکاذیب و تشویش اذهان عمومی موجب تعقیب و پیگرد قانون می گردد(مصباحی نسب، ۱۳۹۶: ۲۲۹-۲۳۰).

افزون بر موارد فوق، موافقان نظارت بر عملکرد نمایندگان معتقدند که اگر نظارت مستمر صورت نگیرد و نمایندگان به طور مطلق مصونیت نداشته باشد. این روش خلاف حکم مقدس تساوی افراد در برابر قانون خواهد بود. چه اینکه طبق اصول ۱۹ و ۲۰ قانون اساسی همه افراد جامعه در برابر قانون مساوی هستند و هیچ استثنای قابل پذیرش نیست. (طباطبایی، مؤتمنی: ۱۳۸۲: ۱۰۷). بنابراین نماینده ای که در حین نمایندگی از چارچوب قانون سر باز می زند و اعمال مجرمانه ای را انجام می دهد، طبق قانون باید با او برخورد شود. و گرنه اصول فوق از اعتبار ساقط خواهد شد. (کریمی، ۱۳۸۱: ۲۴۱) شورای نگهبان نیز در جلسه ۱۳۸۰/۱۰/۱۸ خود اقدام به تفسیر اصل ۸۶ قانون اساسی نموده است که براساس نظر شورای نگهبان این اصل نافی مسئولیت مرتکب جرم نمی باشد. زیرا مصونیت ریشه اسلامی ندارد و تمام مردم در برابر حق و قانون الهی یکسان و برابرند و هر فردی که در مظنه گناه یا جرم قرار می گیرد قابل تعقیب است.

#### ۱.۸.۲. آیا محدودیت نماینده با مصونیت او تناقض دارد؟

برخی دیگر از حقوق دانان به عنوان مخالفان نظارت بر رفتار نماینده، معتقدند که طبق اصول صریح قانون اساسی نمایندگان مجلس در انجام وظایف و اختیارات قانونی خود مصون از هرگونه تعقیب و پیگرد قانونی هستند. و نمی توان آنها را به خاطر اظهار نظرهای متفاوت با حاکمیت، محدودیت برای آنها ایجاد کرد، چه اینکه اعمال و رفتار نمایندگان در ایفای وظایف نمایندگی هیچ نظارتی را تحمل نمی کند. و علایق سیاسی و جناحی انگیزه های پنهانی برای بازداشتن نمایندگان مجلس در انجام وظایف شان است. این گروه معتقدند که طبق اصول ۸۴ و ۸۶ تمام نمایندگان از مصونیت برخوردارند و نمی توان آنها را تحت تعقیب قرار داد. این اصل مقرر می دارد که «نمایندگان مجلس در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهار نظر و رأی خود کاملاً آزادند و نمی توان آنها را به سبب نظراتی که در مجلس اظهار کرده اند یا آرایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده اند تعقیب یا توقیف کرد.»

طبق رویه معمول در دموکراسی های ریاستی یا پارلمانی، قانون اساسی کشورهای مختلف مصونیت نمایندگان را از هر نوع تعرض در اصول مختلف پیشی بینی کرده است و بنابراین، به نوعی نظارت بر نماینده را مغایر با اصول دموکراسی دانسته اند، از جمله قانون اساسی فرانسه دراصل ۲۶ مصونیت و آزادی نمایندگان را در حیطه کاری و نمایندگی شان به رسمیت شناخته و اصل مذکور مقرر می دارد که: هیچ عضوی از پارلمان را نمی توان به سبب نظرات و آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خود داده است، مورد تعقیب، بازجویی، توقیف، زندانی، و محاکمه قرار داد. از این اصل در حقوق فرانسه بدون هیچ گونه شک و شبهه ای عدم مسئولیت پارلمانی استنباط شده است. لازم به ذکر است که عدم مسئولیت پارلمانی نمایندگان دائمی است و پس از انقضاء دوره نمایندگی تا پایان عمر از چنین مصونیتی برخوردارند. و هیچ گاه نمی توان بابت اظهارنظرهایی که نموده و آرای که داده اند آنان را مورد تعقیب، توقیف و محاکمه قرار داد. از طرف دیگر این مصونیت تمام اعمال مربوط به وظایف نمایندگی را در برمی گیرد. سخنرانی های قبل از دستور، گزارش ها، آرا و حتی تحقیقات و بازرسی هایی که در مقام ایفای وظایف نمایندگی انجام داده اند تحت شمول این مصونیت قرار می گیرد. از این رو، نظارت ها می تواند مانع عملکرد و کارآمد نمایندگان شود، و نمی تواند به خاطر انگیزه های سیاسی و جناحی عملکرد شایسته را به نمایش بگذارد. دلیل دیگر بر مخالفت نظارت بر نمایندگان این است که پارلمان وظیفه اصلی و رسالت واقعی آن نظارت و کنترل قدرت مهار نشده حاکمیت است. فلسفه وجود ایجاد پارلمان، نظارت بر دستگاه های اجرایی و تعدیل قدرت حاکمه است. و ایجاد نهاد نظارتی دیگر بر مجلس خود ناقض دستگاه نظارتی مجلس و نمایندگان آن است (مصباحی نسب، ۱۳۹۶: ۲۳۱).

از سوی دیگر، پاسخ گویی مقامات و صاحبان مناصب سیاسی یکی از راههای پیشگیری یا مقابله با فساد سیاسی است. پاسخ گویی اساسا در دموکراسی های مبتنی بر نمایندگی معنادار است یعنی جایی که ارتباط میان حاکمان و شهروندان براساس رابطه اصیل - وکیل طراحی شده است. در چنین ارتباطی شرایط و ضوابط نحوه انجام کاری معین می شود و وکیل فقط مجاز است در این محدوده اقدام کند. در عقد وکالت رعایت غبطه و منافع اصیل مفروض است و تجاوز از حدود وکالت یا عدم رعایت امانت ضمان آور است این مفهوم محوری که توسط اندیشمندانی نظیر جان لاک در عرصه حقوق عمومی و روابط سیاسی حاکمان و شهروندان به کار گرفته شده در نهاد نمایندگی متبلور شده است. وقتی قدرت تصمیم گیری از اصیل یعنی شهروندان به وکیل یعنی صاحبان مناصب سیاسی منتقل می شود ناگزیر سازوکاری باید وجود داشته باشد که براساس آن وکیل بابت اقداماتی که انجام می دهد پاسخ گو باشد و در صورت ارتکاب تخلف، تنبیه یا از سمتش عزل

شود. بنابراین پاسخ گویی عبارت است از: تکلیف صاحبان مناصب دولتی و عمومی در دادن اطلاعات درباره تصمیمات و عملکردهای خود و توجیه آنها برای عموم در دادن اطلاعات در باره تصمیمات و عملکردهای خود و توجیه آنها برای عموم و دستگاه ها و نهادهای نظارتی. البته این اولین گام در فرایند پاسخ گویی است زیرا در مرحله بعد در صورتی که صاحبان مناصب یاد شده سوء عملکرد یا تخلفی داشته باشند، می توان آنها را به روش های مختلف مجازات و تنبیه کرد. پاسخ گویی به این معنا را می توان به اعتبار منبعی که باید درمقابل آن پاسخ گو بود به دو قسم تقسیم کرد: پاسخ گویی درون سازمانی و پاسخ گویی برون سازمانی. پاسخ درون سازمانی به این معناست که مقام ناظر و مقام پاسخ گو در یک نهاد یا سازمان واحد مستقرند. مانند انواع سازوکارهای نظارتی که درون هر یک از قوای حکومتی پیش بینی شده است یا پاسخ گویی یک کارمند در مقابل مقام مسئول بالاتر. پاسخ گویی برون سازمانی هنگامی محقق می شود که دستگاه یا مقام ناظر از لحاظ سازمانی خارج از تشکیلات سازمانی مقام عمل کننده یا نظارت شونده قرار دارد. مانند پاسخ گویی قوه مجریه در مقابل قوه مقننه یا پاسخ گویی نمایندگان در مقابل موکلان خود. علاوه براین، پاسخ گویی را می توان به اعتبار اینکه مرجع ناظر، شهروندان باشند یا سایر قوای حکومتی به پاسخ گویی عمودی و افقی تقسیم کرد. منظور از پاسخ گویی عمودی نظارت شهروندان بر مقاماتی است که در انتخابات از سوی شهروندان برای اداره امر عمومی برگزیده می شوند که ناشی از تحلیل رابطه اصیل و وکیل است که پیش تر به آن اشاره شد. در این نوع نظارت، اصیل با استفاده از روش های گوناگون بر عملکرد وکیل نظارت می کند که مهم ترین و محوری ترین آنها در موکراسی های مبتنی بر نمایندگی، انتخابات است. برگزاری انتخابات این فرصت را به موکلان می دهد که در فواصل زمانی معین با بررسی عملکرد کلی نمایندگان خود، آنها را ارزیابی کرده و در صورت رضایت دوباره آنها را در این سمت ابقا کنند یا برعکس، در صورتی نارضایتی ایشان را عزل نمایند. این نوع نظارت گرچه اصیل و بنیادین است، اما واجد مشکلاتی است مانند اینکه مقید و محدود به یک دوره زمانی خاص و معمولا طولانی است و بنابراین مستمر و فوری نیست همچنین بسیار کلی و فاقد دقت کافی است، زیرا هیئت انتخاب کنندگان به طور معمول نمی توانند در جزئیات وارد شده و مسائل تخصصی را مورد ارزیابی قرار دهند. از این رو نوع دیگری از پاسخ گویی معمولا در میان نهادها و قوای حکومتی به کار برده می شود و ریشه در نظریه تفکیک قوا دارد. به عبارت دیگر پاسخ گویی افقی، صلاحیت و توانایی نهاد های حکومتی برای نظارت بر نحوه عملکرد و رفتار دستگاهها و نهادها در دیگر شاخه های حکومتی است. (راسخ: ۱۳۸۸، ۹۱).

## ۲. بررسی تاریخی مجلس شورای ملی

### ۲,۱. مقدمه

بی تردید نخستین گام برای ایجاد تغییرات و اصلاحات در ساختارهای گوناگون سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، مطالعه سیر تاریخی ساختارها در ابعاد گوناگون است. فهم و درک صحیح از سیر تحولات و تغییرات ساختارها در طول تاریخ، دانش مناسب و کارآمدی را در جهت اصلاح و تغییر ساختاری در اختیار پژوهشگران و سیاستگذاران خواهد گذاشت. از این روی برای اصلاح ساختار عملکرد مجلس در نظام جمهوری اسلامی، لازم است ابتدا به بررسی سیر تاریخی پرداخته، تا تغییرات و تحولات را در طول تاریخ مشاهده گر باشیم. بی تردید بسیاری از مشکلات و مسائل در طول تاریخ وجود داشته و گاهی برای آن اقداماتی اندیشیده شده است از این روی مطالعه اقدامات صورت گرفته و همین طور شکل گیری مسائل جدید دارای اهمیت است، و اقدام به ایجاد تغییر و اصلاح، بدون مطالعه پیشینه تاریخی آن، ناکارآمد و ناقص خواهد بود. از این جهت در ادامه به اختصار سیر تاریخی مجلس شورای ملی را از نظر گذرانده و به بررسی جایگاه این ساختار در نظام حکمرانی، ارتباط آن با سایر نهادهای حکمرانی، روال انتخابات مجلس و فرآیندهای داخلی آن با تاکید بر نقش نظارت پرداخته خواهد شد.

### ۲,۲. سیر تاریخی مجلس شورای ملی

پیشینه شکل گیری مجلس در ایران به انقلاب مشروطیت باز می گردد. در سال ۱۲۸۵ هجری شمسی اولین دوره مجلس شورای ملی به فرمان مظفرالدین شاه قاجار، فعالیت خود را رسماً آغاز کرد. از انقلاب مشروطه تا پیروزی انقلاب اسلامی، در کل شاهد شکل گیری بیست و چهار دوره مجلس قانون گذاری هستیم که پنج دوره آن در زمان قاجاریه، هفت دوره در زمان رضاشاه پهلوی و دوازده دوره دیگر در زمان محمدرضا شاه پهلوی بوده است. مجلس شورای ملی مدت هفتاد و دو سال در تاریخ معاصر ایران حضور دارد. از نخستین مجلس در انقلاب مشروطیت، به تاریخ ۱۴ مهر ماه ۱۲۸۵ شمسی، تا پایان بیست و چهار دوره اجلاس در تاریخ ۱۸ بهمن ماه ۱۳۵۷ شمسی، در مجموع ۵۵۸۶ مصوبه قانونی به تصویب رسیده است.<sup>۷</sup>

<sup>۷</sup> آشنایی با تاریخ مجالس قانونگذاری در ایران (دور اول مجلس شورای ملی)، گروه مطالعات بنیادین حکومتی، شهریور ماه ۱۳۸۴، شماره مسلسل ۷۴۵۶.

انقلاب مشروطیت در تشکیل مجلس شورای ملی تجلی یافته و مهم‌ترین ثمره آن ایجاد پارلمان در ایران است. بدین ترتیب مجلس به عنوان نماینده و مدافع حقوق مردم در برابر استعمار و استبداد برپا شد.<sup>۸</sup>

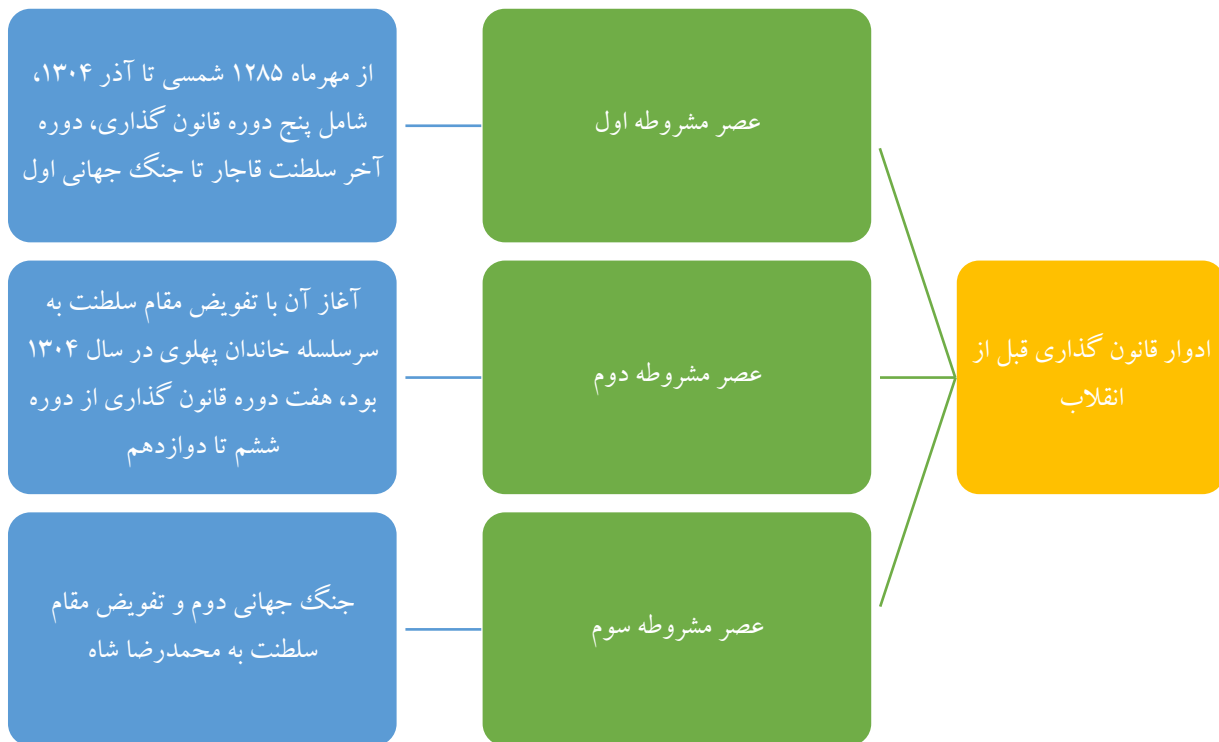
فرمان مشروطیت بنا به اراده ملت مبنی بر انتخابات کلیه نقاط ایران و به نام شورای ملی با صدور فرمان مجددی که مکمل فرمان مورخ ۱۴ جمادى الثانی ۱۳۲۴ هجری قمری بود در روز پنج‌شنبه ۱۸ جمادى الثانی به امضاء مظفرالدین شاه رسید، اعتصابات ملی و مبارزات عمومی با موفقیت و پیروزی ملت پایان یافت و باب جدیدی در تاریخ سیاسی و اجتماعی ایران به وجود آمد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۷۸).

در تاریخ ۲۶ مرداد ماه ۱۲۸۵ شمسی مطابق با ۲۷ جمادى الاخر سال ۱۳۲۴ هجری قمری اولین "مجلس شورای ملی" به طور موقت تشکیل شد. در واقع می‌توان از آن به عنوان اولین مجلس موسسان یاد کرد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۷۸). مجلس دوره بیست و چهارم که از آن به عنوان مجلس رستاخیز نیز یاد می‌کنند، در واقع آخرین دوره مجلس شورای ملی بود که در سومین سال فعالیت خود، با انقلاب اسلامی مواجه گشت و منحل گردید. بدین ترتیب بیست و چهار دوره مجلس شورای ملی به پایان رسید.<sup>۹</sup> در ادامه به بررسی سیر تاریخی بیست و چهار دوره مجلس شورای ملی می‌پردازیم.

---

<sup>۸</sup> آشنایی با تاریخ مجالس قانونگذاری در ایران (دور اول مجلس شورای ملی)، گروه مطالعات بنیادین حکومتی، شهریور ماه ۱۳۸۴، شماره مسلسل ۷۴۵۶، صفحه ۲

<sup>۹</sup> مقایسه جامعه‌شناختی آخرین مجلس عصر مشروطیت با اولین دوره قانونگذاری جمهوری اسلامی ایران، هادی قیصریان فرد، صباح خسروی زاده، پیام بهارستان، شماره ۱۶، تابستان ۱۳۹۱، صفحه ۵۶۲.



## ۲,۲,۱. مجلس اول شورای ملی

۱۷ مهر ۱۲۸۵ اولین جلسه از نخستین دوره مجلس شورای ملی تشکیل شد. در نخستین جلسه رسمی مجلس شورای ملی که فردای روز افتتاح در مدرسه نظام تشکیل شد، صنیع الدوله به ریاست مجلس برگزیده شد. این مجلس از ۱۶۵ نماینده تشکیل شده بود که ۶۰ نفر از آنها نمایندگان تهران بودند. در ابتدای کار، مجلس قانون اساسی کشور را که متأثر از قانون اساسی کشورهای غربی نوشته شده بود تدوین کرد و در ۸ دی ۱۲۸۵ ش به امضای مظفرالدین شاه رساند. چند روز پس از آن، شاه درگذشت و محمدعلی شاه به حکومت رسید و سوگند یاد کرد تا به مشروطه وفادار باشد اما در عمل با دعوت نکردن از نمایندگان مجلس برای حضور در مراسم تاج گذاری نشان داد که چندان میانه ای با مجلس ندارد و سرانجام پیش از آنکه عمر دو ساله مجلس شورای ملی به پایان برسد آن را به توپ بست. پس از این اقدام، تعدادی از نمایندگان کشته، برخی تبعید و آواره و گروهی نیز بازداشت شدند. اولین مجلس شورای ملی در حالی به کار خود پایان داد که نخستین تجربه قانون گذاری را در کشور بنا نهاد و برخی از نمایندگان آن فاقد دانش و تجربه سیاسی بودند، با این وجود به همت برخی از نمایندگان متمم قانون اساسی در سالروز تشکیل مجلس به امضای محمدعلی شاه رسید. همچنین تصویب نخستین قانون مطبوعات را نیز می توان از مهم ترین مصوبات مجلس اول اعلام کرد. مجلس اول تا دوم تیر ۱۲۸۷ که ساختمان آن به دست نظامیان روس به توپ بسته شد، ادامه داشت.



یکی از اقدامات سودبخش مجلس اول که با مخالفت شدید دربار و عمال دولتی روبه رو شد، مسئول شناختن هیات وزیران در برابر دو مجلس بود که قانون آن در تاریخ ذیحجه ۱۳۲۴ هجری قمری به تصویب مجلس رسید (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۳۵).

## ۲,۲,۲. مجلس دوم شورای ملی

رهبران و آزادی خواهان در شهرستانها آرام ننشستند و برای برقراری مجدد حکومت ملی و برانداختن سلطنت محمدعلی شاه قیام کردند در نتیجه مبارزات، تهران به تصرف مشروطه خواهان درآمد. برای برقراری و رفع بلا تکلیفی و حفظ امنیت، جلسه خاصی از نمایندگان مجلس اول و پیشوایان عامه مردم و مجتهدان و رجال آزادی خواه در مجلس شورای ملی منعقد شد و پس از مذاکره و مشاوره بسیار مساله برکناری محمدعلی شاه از تخت و تاج و انتخاب فرزند او احمد میرزا ولیعهد که شاهزاده خردسالی بود به جای پدر با نیابت سلطنت عضدالملک مطرح شد و به تصویب رسید. مجلس شورای ملی که مرکب از ۲۵ تن از مشروطه طلبان بود، به تعیین هیات دولت جدید و نظارت بر اعمال آنها پرداخت و مقدمات انتخابات مجلس دوم را فراهم کرد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۳۷-۱۳۸).

دومین دوره قانون گذاری در تاریخ ۲۴ فروردین ۱۲۸۸ شمسی افتتاح یافت. انتخابات این دوره به موجب نظامنامه انتخابات مورخ ۱۵ جمادی الثانی ۱۳۲۷ به طریق غیرمستقیم و دو درجه ای صورت گرفت و در برابر دوره اول مجلس که انتخابات در انحصار طبقاتی از اجتماع بود، در این دوره سیستم صنفی ملغی گردید (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۳۸).

قوانین مهم این دوره در جدول زیر آورده شده است:

ردیف	نام قانون	موضوع قانون
۱	قانون معارف	کلیه دستگاه های تعلیم و تربیت تحت نظارت وزارت فرهنگ درآمد و تعلیمات ابتدایی در سراسر کشور برای کودکان از هفت سالگی مجانی گردید.
۲	قانون جدید انتخابات مجلس	انتخابات به صورت مخفی و مستقیم و یک درجه برگزار می-گردد.
۳	قانون دیوان محاسبات عمومی	
۴	قانون ثبت اسناد	

ردیف	نام قانون	موضوع قانون
۵	قانون موقتی اصول تشکیلات عدلیه و محاضر شرعیه و حکام صلحیه	

برای نخستین بار در تاریخ مجلس شورای ملی تشکیلات حزبی و گروه‌های سیاسی که مولود حکومت دموکراسی بود در صحنه سیاست پدید آمد و به موجب قانون اساسی دولت حق استفاده از آزادی تشکیل انجمن‌ها را به ملت اعطا کرد و احزاب سیاسی فعالیت خود را در کشمکش‌های پارلمانی آغاز کردند (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۴۱).

کشمکش‌ها، منازعات و تعدی عمال خارجی مجلس دوم را به تعطیلی کشاند و نمایندگان مجلس تبعید و متواری شدند. اما پس از آن که احمدشاه به سن بلوغ رسید و زمامداری ناصرالملک، نائب السلطنه سپری شد، پیش از سقوط فرمان انتخابات دوره سوم قانون‌گذاری را صادر کرده بود، در نتیجه پس از رفتن ناصرالملک انتخابات دوره سوم مجلس مطابق قانون جدید انتخابات مورخ مهرماه ۱۲۹۰ شمسی آغاز گشت (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۴۲).

### ۲,۲,۳. مجلس سوم شورای ملی

پس از اولتیماتوم روس و تعطیلی مجلس دوم، دوره فترتی سرشار از یاس عمومی و ظلم و ستم بر انقلابیون و آزادی‌خواهان شروع شد. تا این بالاخره علاءالسلطنه رئیس‌الوزرای وقت، تصمیم گرفت انتخابات مجلس سوم را آغاز کند. طبق اصل ۳ قانون اساسی مشروطیت هیچ پادشاهی نمی‌توانست بر تخت پادشاهی جلوس کند مگر این که قبل از تاج گذاری در مجلس حاضر شده و سوگند یاد کند که به اصول مشروطیت پایبند باشد. در این زمان احمدشاه به سن قانونی رسیده بود، لذا افتتاح مجلس امری ضروری به نظر می‌رسید.<sup>۱۰</sup>

دوره سوم مجلس شورای ملی بیش از یک سال دوام نیافت، زیرا مواجه با جنگ جهانی اول شد و با این که نمایندگان مجلس بی‌طرفی ایران را در جنگ اعلام داشتند اما مداخلات و تجاوزات هر دو قوا در این بیش از اندازه بود (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۴۲).

<sup>۱۰</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

قوانین به تصویب رسیده در مجلس شورای ملی سوم:

ردیف	موضوع قانون
۱	قانون تشکیلات وزارت مالیه
۲	قانون مالیات مستغلات
۳	قانون سربازگیری
۴	قانون منع خروج طلا و نقره

مجلس سوم با لغو قانون ۲۳ جوزا در تاریخ ۲۶ اسفندماه ۱۲۹۳ شمسی، دست خارجیان را از گمرکات ایران کوتاه کرد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۴۴).

عمر کوتاه مجلس سوم، به خصوص وقوع جنگ جهانی و ورود نیروهای بیگانه به ایران سبب شد تا مسائل این مجلس کمتر مدنظر قرار گیرد، اما با وجود مدت کوتاه آن، دستاوردهایی به همراه داشت. مسائل سیاسی دوره سوم همان موضوعاتی بود که هم زمان با مشروطه در کشور و مجلس مطرح بود، مسائلی همچون: تحدید قدرت سلطنت، مشکلات مالی کشور، بروز اغتشاشات، دخالت‌های دول خارجی روس و انگلیس، احزاب سیاسی و مظاهر تمدن غربی، رقابت‌های درون گروهی در مجلس<sup>۱۱</sup>.

#### ۲،۲،۴. مجلس چهارم شورای ملی

چهارمین دوره قانون‌گذاری پس از پنج سال و هفت ماه و هشت روز فترت در اول تیرماه ۱۳۰۰ شمسی توسط احمدشاه قاجار گشایش یافت<sup>۱۲</sup>. انتخابات این دوره از مجلس بنا به مقتضیاتی در موعد قانونی خود و

<sup>۱۱</sup> منصوره اتحادیه (نظام مافی)، احزاب مجلس سوم، نشر تاریخ ایران، تهران ۱۳۷۱، صص ۱-۲.

<sup>۱۲</sup> در این مدت اثرات شوم جنگ، باعث تعطیلی مجلس، تضعیف حکومت مرکزی، دخالت‌های ناروای بیگانگان در خاک میهن، ایجاد ناامنی داخلی، اختلال در امر حکومت، قدرت‌گیری خوانین برای ابقای حکومت خان‌خانی و رقابت ایلات مختلف و همچنین برخاستن زمره‌های حکومت‌های خودمختاری در خراسان، آذربایجان، خوزستان و گیلان شد. هم‌زمان در روسیه، در پی انقلاب اکتبر ۱۹۱۷م، حکومت کمونیستی به جای سلطنت تزاری در عرصه‌ی سیاست جهانی ظهور کرد. نفوذ اندیشه‌های کمونیستی از این پس، در اوضاع داخلی ایران تأثیر گذاشت و ایران زیر بار قرض خسارات، ناشی از جنگ جهانی و اوضاع وخیم اقتصادی، رفت. انگلیس نیز با برخورداری از شرایط پیش آمده، قرارداد اوت ۱۹۱۹م (مرداد ۱۲۹۸ش / ذی‌القعدة ۱۳۲۷ق) را بر رئیس‌الوزراء وقت، میرزا حسن خان وثوق‌الدوله، تحمیل کرد. اگرچه کابینه‌ی وثوق‌الدوله بر اثر مخالفت همه‌جانبه‌ی مردم با این قرارداد سقوط کرد، اما در پی‌اش یکی از نمایندگان مجلس (دوره دوم)، به نام شیخ محمد خیابانی در آذربایجان، تلاش برای مقابله با سیاست‌های استعماری را آغاز کرد. اگرچه قیام خیابانی ناکام ماند (تابستان ۱۲۹۹ش) اما دوره‌ی جدیدی در فرجام تاریخ قاجاریه از همین زمان آغاز شد، به گونه‌ای که چند ماه بعد، در سوم اسفند ۱۲۹۹ش، برای تحقق قرارداد شکست خورده، کودتای سیاه روی داد و از آن پس زمره‌های تغییر سلطنت قاجاریه آغاز شد.

به طور منظم صورت نگرفت و با این که انتخابات تهران در زمان نخست وزیری وثوق الدوله خاتمه یافته بود، باز هم انتخابات در شهرستان‌ها به تاخیر افتاد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۴۴).

در دوره‌های اول تا سوم مجلس شورای ملی، اصل آزادی انتخابات به طور مطلق نقض نشده و نسبتاً به قدرت خود باقی بود؛ ولیکن از دوره چهارم به بعد انتخابات سیر قانونی و طبیعی خود را از دست داده و عوامل متعدد خارجی و داخلی در جریان آن تاثیر گذاشت<sup>۱۳</sup>.

پس از تشکیل مجلس، ایران شاهد شورش‌ها و قیام‌های گوناگون در مناطق آذربایجان، گیلان و خراسان بود. از سویی دیگر در داخل مجلس نمایندگان با تشکیل فراکسیون‌های مختلف و تشکیل دو گروه اقلیت و اکثریت وضع خاصی در صحنه پارلمانی به وجود آوردند و بر سر مساله وضع قوانین و اتخاذ آراء و روی کار آوردن دولت‌ها به صف آراییی پرداختند (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۴۴).

اختلاف نظر و کشمکش‌های داخلی بین نمایندگان اقلیت و اکثریت مجلس شورای ملی موجب تضعیف نیروی حاکم ملی گردید و به تدریج زمینه اعمال قدرت و نفوذ دولت‌ها را بیش از حدود اختیارات قانونی آن‌ها فراهم ساخت و سیستم حکومت مشروطه را در ایران تحت‌الشعاع قدرت ارشادی دولت درآورد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۴۷).

برخی از مهم‌ترین قوانین مصوب در این مجلس عبارتند از :

ردیف	موضوع قانون
۱	تصویب قانون فرستادن ۶۰ تن دانشجو به خارج کشور
۲	تصویب قانون ثبت اسناد و املاک
۳	عقد عهدنامه مودت بین دولت جدید بلشویکی روسیه
۴	الغای کتترات مستشاران انگلیس در وزارت دارایی

مجلس چهارم در تاریخ ۳۲ خرداد ماه ۱۳۰۲ شمسی مطابق ۷ ذی‌قعدة ۱۳۴۱ هجری قمری پایان یافت (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۴۸).

<sup>۱۳</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

مجلس چهارم چهره‌ای متفاوت از مجالس دیگر داشت، اولین ویژگی آن ظهور شخص قدرتمندی چون رضاخان، فقدان فعالیت احزاب قدرتمند و فعال مانند مجالس پیشین و به جای آن حضور دسته‌بندی‌های متغیر و کم دوام که به ناهماهنگی و تشنج بیشتر در مجلس منجر می‌شد<sup>۱۴</sup>.

### ۲،۲،۵. مجلس پنجم شورای ملی

دوره پنجم شاهد پایان یافتن سلسله قاجار، ایجاد حکومت جمهوری و تاسیس سلسله پهلوی بود. این دوره در تاریخ ۲۲ بهمن ماه ۱۳۰۲ شمسی افتتاح شد. فعالیت نمایندگان اقلیت و اکثریت این دوره تاثیر قابل ملاحظه‌ای در تغییر مسیر حکومت ایران و جریان‌های سیاسی و اجتماعی و اقتصادی آینده گذاشت. اکثریت مجلس را در این دوره نمایندگان ائتلافی فراکسیون تجدد (حدود ۴۰ تن) به رهبری سید محمد تدین و فراکسیون سوسیالیست‌ها (حدود ۱۴ تن) به رهبری سلیمان میرزا تشکیل می‌داد و در برابر این اکثریت فراکسیون اقلیت قرار داشت که به رهبری سید حسن مدرس اداره می‌شد. اختلافات و منازعات گروه‌های مختلف در مجلس انعکاس بیرونی داشت و در نتیجه نغمه مخالفت با خاندان قاجاریه شکل گرفت و نهادینه شد و در نهایت در جلسه ۹ آبان ماه ۱۳۰۴ شمسی، با خلع احمدشاه قاجار با اکثریت ۸۰ رای موافق در مقابل ۵ رای مخالف، سلطنت قاجاریه انقراض پیدا کرد و حکومت به طور موقتی به سردار سپه واگذار شد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۴۹-۱۵۰).

مجلس برای تعیین پادشاه و ولیعهد تاسیس مجلس موسسان را ضروری دانست. مجلس پنجم در تاریخ ۲۲ بهمن ماه ۱۳۰۴ خاتمه یافت. رضاه شاه پهلوی در تاریخ ۴ اردیبهشت ۱۳۰۵ به طور رسمی تاجگذاری کرد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۵۱).

به برخی از قوانین مهمی که در این مجلس مورد تصویب قرار گرفت در جدول زیر اشاره شده است:

ردیف	موضوع قانون
۱	قانون معافیت ماشین‌های صنعتی و فلاحتی از تادیه حقوق گمرکی تا ده سال
۲	قانون تجارت (۱۳۰۳)
۳	قانون خدمت نظام اجباری
۴	قانون سجل احوال
۵	قانون اعطای نود هزار تومن اعتبار جهت مخارج مجلس موسسان

<sup>۱۴</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

قانون اعطای صد هزار تومن اعتبار برای مخارج جشن جلوس و تاجگذاری	۶
قانون مالیات اربابی و دواب	۷
قانون اجاره انحصاری دولتی قند و چای و شکر	۸
قانون مجازات عمومی	۹

مجلس پنجم از نظر عملکرد نگرش متفاوتی نسبت به دولت و سلطنت داشت. هر چند عدم وجود نیروهای قدرتمند و نهادهای تثبیت شده زمینه تفکیک قوا را فراهم نکرد، با این حال رضا شاه هم حاضر نشد بدون وجود مجلس به پادشاهی خود ادامه دهد و ترجیح می‌داد پادشاهی مشروطه باقی بماند. از این دوره به بعد دولت تمام عرصه‌های سیاسی و اقتصادی را تحت اداره خود درآورد و مجلس نیز با تصویب قوانین مورد نظر رضا شاه به این امر مشروعیت بخشید.<sup>۱۵</sup>

دستاوردهای مجلس پنجم را می‌توان در برخی اصلاحات داخلی از جمله لغو القاب قاجاریه، تاسیس کمیسیون اقتصادی در مجلس، ایجاد فراکسیون‌ها، نظام تعلیمات عمومی، تأیید اعزام دانشجو و تصویب قانون خدمت نظام وظیفه دانست.

### ۲،۲،۶. مجلس ششم شورای ملی

این دوره در تاریخ ۱۹ تیرماه ۱۳۰۵ شمسی توسط رضاشاه پهلوی آغاز شد. از جمله اقداماتی که در زمینه تشکیلات اداری و عمرانی صورت گرفت، عبارت است از:

۱. آغاز ساخت راه آهن سراسری ایران؛

۲. اصلاح محاکمات و استخدام اعضای عدلیه و تغییر تشکیلات پیشین وزارت دادگستری و بنیان نهادن دادگستری جدید (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۵۲).

مهم‌ترین قوانینی که در این دوره تصویب شده است، عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	قانون اجازه تاسیس بانک ملی برای پیشرفت تجارت، کشاورزی و صنعت
۲	قانون اعزام محصل به خارج

<sup>۱۵</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

۳	قانون محرومیت کارمندان دولت از انتخاب شدن به نمایندگی مجلس
۴	عقد پیمان دوستی و امنیت متقابل بین ایران و دو همسایه غربی و شرقی (ترکیه و افغانستان)
۵	قانون محاکمه وزراء و هیات منصفه
۶	قانون انحصار دولتی تریاک

### ۲،۲،۷. مجلس هفتم شورای ملی

این دوره در تاریخ ۱۴ مهر ماه ۱۳۰۷ افتتاح شد. از جمله اقدامات مهم این دوره به دنبال گشایش بانک ملی ایران، اعطای اجازه نشر اسکناس به بانک مزبور و در نتیجه لغو اسکناس بانک شاهنشاهی شد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۵۴). احزاب در لیست انتخاباتی رضا شاه جای نداشتند و فعالیت احزاب در بیرون مجلس نیز تعطیل بود. وکلای منتخب رضا شاه تحت عنوان فراکسیون تجدد، عضو تنها فراکسیون حاضر در مجلس هفتم بودند که اکثریت قاطع مجلس غیر از دو نفر را در بر می گرفت. شاعر، فرخی یزدی نماینده یزد و محمود طلوعی نماینده حوزه لاهیجان و لنگرود تنها مخالفان دولت رضاشاه بودند که به عنوان اقلیت این مجلس شناخته می شدند.<sup>۱۶</sup>

مهم ترین قوانین مصوب این دوره عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	قانون منع خرید و فروش برده در خاک ایران و آزادی برده در موقع ورود به مملکت
۲	قانون اتحاد شکل لباس
۳	قانون اجاره تاسیس بانک فلاحتی

قوانینی همچون: قانون وحدت لباس، قانون اعزام محصل به خارجه، قانون مالیات مستقیم قانون بلدیة (شهرداری)، قانون انحصار دخانیات، قانون اجازه تاسیس بانک فلاحتی، قانون منع برده فروشی، قانون معافیت صادرات گندم و جو از عوارض، قانون اوزان (کیلوگرم)، قانون اعطای امتیاز تاسیس رادیو به

<sup>۱۶</sup> <http://rc.majlis.ir/fa/news/show/764540>

میرزا عبدالحسین خان دیبا، قانون الغای امتیاز نشر اسکناس و قانون بودجه از جمله ۲۳۵ مصوبه قانونی این دوره از مجلس بوده‌اند.<sup>۱۷</sup>

### ۲،۲،۸. مجلس هشتم شورای ملی

فرمان برگزاری هشتمین دوره قانونگذاری در ۱۳ خرداد ۱۳۰۹ صادر شد. مجلس هشتم در ۲۴ آذر ماه ۱۳۰۹ افتتاح شد و در ۲۵ دی ماه همان سال رسمیت یافت. اولین جلسه آن به ریاست سنی دکتر محمد خان شیخ تشکیل شد. در جلسه سوم این مجلس، اعتبارنامه بیشتر نمایندگان تصویب شد و مراسم تحلیف نمایندگان نیز در جلسه بعد به اجرا درآمد. در طول این دوره مهدی قلی هدایت مقام نخست وزیری را بر عهده گرفت و در این مدت ده بار کابینه خود را ترمیم کرد. از آنجا که از دوره هفتم به بعد، انتخابات با مداخله دولت صورت می‌گرفت و بیشتر نمایندگان مجلس شورای ملی دست نشانده دولت بودند، در این دوره نیز مجلس طبق نظر دولت عمل می‌کرد و هر آنچه دولت می‌خواست به تصویب می‌رساند. همچون مجلس هفتم، عدل الملک دادگر ریاست این مجلس را بر عهده داشت. در این دوره کمیسیون‌های طرق و شوارع، داخله، خارجه، نظام، اقتصاد ملی، قوانین مالیه، عدلیه، معارف و پست و تلگراف که همگی کمیسیون‌های متناظر با وزارتخانه‌های دولتی بودند و در کنار آنها دو کمیسیون محاسبات و بودجه که اعضای آنها از میان نمایندگان عضو دیگر کمیسیون‌ها انتخاب می‌شدند، فعالیت داشتند. از وقایع مهم این دوره قانون‌گذاری می‌توان به آتش سوزی در ساختمان مجلس، پیشنهاد لغو امتیازنامه داری، واگذاری تلگراف‌خانه هند و اروپا به ایران، گشایش تلگراف بی‌سیم با امواج کوتاه در ایران و تفکیک وزارت اقتصاد به اداره کل تجارت، اداره کل فلاح و اداره کل صناعت اشاره کرد. قوانین مهم مصوب در دوره هشتم مجلس شورای ملی عبارت است از: قانون مربوط به تصرف عدوانی و استرداد املاک (مصوب اردیبهشت ۱۳۰۹)، قانون واگذاری انحصار تجارت خارجی مملکت به دولت و متمم آن (مصوب ۶ و ۲۰ اسفند ۱۳۰۹)، قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران (مصوب ۱۹ اردیبهشت ۱۳۱۰)، قانون ممنوعیت مالکیت ارضی برای بیگانگان (مصوب ۱۹ اردیبهشت ۱۳۱۰) و قانون مقدمین علیه امنیت و استقلال مملکت (مصوب ۲۲ خرداد ۱۳۱۰) دوره هشتم مجلس شورای ملی در ۲۴ دی ماه ۱۳۱۱ خاتمه یافت.<sup>۱۸</sup>

<sup>۱۷</sup> <http://rc.majlis.ir/fa/news/show/764540>

<sup>۱۸</sup> <https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-726857>



## ۲,۲,۹. مجلس نهم شورای ملی

این دوره در ۲۴ اسفند ۱۳۱۱ افتتاح شد. از جمله اقدامات مهم این دوره تاسیس دانشگاه تهران در سال ۱۳۱۳ بود. در این دوره مجلس در دنباله لغو امتیازنامه داری و شکایت دولت انگلستان به شورای جامعه ملل مذاکراتی میان دولت ایران و انگلیس انجام شد و امتیازنامه جدید شرکت بر حسب تمایل دولت انگلیس برای تصویب به مجلس شورای ملی تسلیم شد و مجلس نیز در سال ۱۳۱۲ آن را به تصویب رساند (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۵۵).

قوانین مهمی که در این دوره مصوب شدند، عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	قانون فروش خالصه‌ها و قرضه‌های فلاحی و صنعتی
۲	قانون الغای مالیات ارضی و دواب
۳	تصویب قانون اوقاف

## ۲,۲,۱۰. مجلس دهم شورای ملی

دهمین دوره قانون‌گذاری در خرداد ماه ۱۳۱۴ شمسی افتتاح شد. آغاز مذاکرات عقد پیمان نامه سعدآباد میان چهار دولت (ایران، ترکیه، افغانستان و عراق) در این دوره مجلس صورت گرفت. کشف حجاب نیز در این دوره روی داد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۵۵). قوانین مهمی که در این دوره مصوب شدند، عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	اعطای حق انحصار و تفتیش و استخراج نفت در قسمتی از شرق و شمال شرق ایران به مدت شصت سال به شرکت نفت ایران و امریکا
۲	قانون کدخدایی که به موجب آن کدخدا در حوزه ماموریت خود نماینده مالک و مسئول اجرای قوانین و نظامنامه‌های دولت گردید.

### ۲,۲,۱۱. مجلس یازدهم شورای ملی

این دوره در شهریور ماه ۱۳۱۶ افتتاح شد. از جمله وقایع مهم این دوره، وقوع جنگ جهانی دوم و اعلام بی‌طرفی ایران در این جنگ بود (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۵۶). مهم‌ترین قوانینی که در این مجلس مصوب شدند، عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	قانون روابط مالک و زارع
۲	قانون آیین دادرسی مدنی
۳	قانون عمران
۴	قانون خدمت نظام وظیفه عمومی
۵	قانون تقسیمات کشوری
۶	قانون اجاره فروش خالصجات اطراف تهران

### ۲,۲,۱۲. مجلس دوازدهم شورای ملی

این دوره در آبان ماه ۱۳۱۸ افتتاح شد. در این دوره با وجود اعلام بی‌طرفی ایران در جنگ جهانی دوم، دولت انگلستان و اتحادیه جماهیر شوروی قوای خود را وارد خاک ایران کرده و نواحی شمال و شمال شرق و غرب و جنوب غربی را اشغال کردند. اعلام حکومت نظامی در ایران و اشغال خاک ایران، اعتراضات مختلفی را در داخل مجلس و بیرون مجلس برانگیخت تا این که در شهریور ماه ۱۳۲۰، هیات دولت جدید در مجلس حضور یافت و نخست وزیر وقت، استعفای رضاه شاه پهلوی را قرائت و سلطنت ولیعهد محمدرضا پهلوی را اعلام داشت (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۵۸).

### ۲,۲,۱۳. مجلس سیزدهم شورای ملی

در تاریخ ۸ شهریور ۱۳۲۰ پس از اشغال نواحی مختلف کشور توسط نیروهای متفقین، حکومت نظامی در کشور برپا شد. در جلسه فوق‌العاده سه شنبه ۲۵ شهریور ۱۳۲۰ مجلس شورای ملی، کابینه محمدعلی فروغی در مجلس حضور یافت و با قبول استعفای رضاشاه فرزند وی، محمدرضا را به سلطنت برگزید. این دوره در آبان ماه ۱۳۲۰ توسط محمدرضا شاه افتتاح شد. یکی از اقدامات این مجلس اعطای اختیارات به میلسپو مستشار امریکایی برای تنظیم امور مالی و درآمدی دولت بود (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۵۹).

قوانین مهمی که در این مجلس به تصویب رسیدند عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	تصویب قانون تعلیمات اجباری عمومی
۲	اجازه صدور تزیید اسکناس
۳	اصلاح قانون مطبوعات
۴	قانون دعاوی اشخاص نسبت به املاک واگذاری مصوب
۵	قانون بیمه کارگران ودولتی و غیردولتی

با توجه به اوضاع اقتصادی و سیاسی کشور، سهم قابل توجهی از مذاکرات مجلس به مسائلی چون املاک و دارایی‌های رضاشاه، پیمان‌های ایران و متفقین، کاهش انحصارات دولتی و تامین مایحتاج عمومی مردم اختصاص داشت.<sup>۱۹</sup>

#### ۲،۲،۱۴. مجلس چهاردهم شورای ملی

کابینه علی سهیلی انتخابات دوره چهاردهم مجلس را در تابستان سال ۱۳۲۲ برگزار کرد. سهیلی در یک جلسه مطبوعاتی در مورد انتخابات دوره چهاردهم در کابینه خود اظهار داشت که «من به این نتیجه رسیده‌ام که باید انتخابات کاملاً آزاد باشد تا ملت به حق مسلم و قانونی خود برسد و مردم از حق خود استفاده کنند...البته حکومت نظامی ملغی خواهد شد و از آزادی مجامع جلوگیری نمی‌شود».<sup>۲۰</sup> به دنبال این امر بود، که فرمان انتخابات در خرداد ماه ۱۳۲۲ صادر شد. انتخابات مجلس چهاردهم، طولانی‌ترین، رقابتی‌ترین و مهم‌ترین انتخابات دوران پهلوی بود.<sup>۲۱</sup>

در این دوره احزاب و دسته‌های سیاسی که پس از وقایع شهریور ماه ۱۳۲۰ شکل گرفته بودند به فعالیت سیاسی پرداختند. در این دوره مجلس، حزب توده توانست در انتخابات پارلمانی شرکت کرده و هشت تن از کاندیداهای خود را به مجلس شورای ملی روانه کند. یکی از نکات مهم حضور محمد مصدق و ضیاء الدین طباطبایی در این مجلس بود. چرا که بازتابی از دو جناح و دسته در مجلس بود. اقلیت به رهبری محمد

<sup>۱۹</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

<sup>۲۰</sup> جامی، گذشته، چراغ راه آینده است، چاپ دوم، انتشارات ققنوس، تهران ۱۳۶۳.

<sup>۲۱</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

مصدق و اکثریت به رهبری کسانی چون طباطبایی و طاهری و جلیلی بود. منازعات و تشنج‌های داخلی مجلس چهاردهم جزء جدایی ناپذیر آن بود (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۶۰-۱۶۱). از جمله قوانین مهم این دوره عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	لغو اختیارات دکتر میلسپو رئیس کل دارایی
۲	قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد در ارتباط با امتیاز نفت با خارجی‌ها
۳	طرح تحریم انتخابات دوره پانزدهم تا زمانی که کشور از نیروهای دولت‌های متفق تخلیه نشده است

از جمله وقایع مهم این دوره غائله آذربایجان و قیام سید جعفر پیشه‌وری، غائله کردستان و مذاکرات قوام-السلطنه با شوروی بود. در نهایت شوروی در خردادماه نیروهای خود را احضار کرد و در آذرماه هم، غائله آذربایجان با گسیل شدن نیروها به آذربایجان و فرار پیشه‌وری و غائله کردستان نیز با اعدام قاضی محمد و برادران آن پایان یافت و زمینه برای انتخابات دوره پانزدهم مجلس شورای ملی آماده گردید (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۶۳-۱۶۲).

### ۲،۲،۱۵. مجلس پانزدهم شورای ملی

انتخابات مجلس پانزدهم در شرایطی که ارتش‌های اشغال‌گر با ترتیباتی ایران را ترک کرده بودند، می‌بایست برگزار شود و مسائلی را درباره روابط ایران و شوروی مانند قضیه نفت و نیز مساله آذربایجان را که در مراحل حساس خود به سر می‌برد، حل و فصل نماید. انتخابات این دوره توسط احمد قوام، نخست وزیر برگزار شد.<sup>۲۲</sup>

این دوره در تیرماه ۱۳۲۶ افتتاح شد. مهم‌ترین طرح‌ها و لوایحی که در این دوره عنوان شد، عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	موافقت‌نامه قوام و سادچیکف روسی رد شد و برخلاف مصالح کشور اعلام شد.
۲	مطرح شدن طرح گس-گلشاییان و مخالفت با تصویب آن
۳	تصویب غیرقانونی بودن حزب توده

<sup>۲۲</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

ردیف	موضوع قانون
۴	قانون اجازه اجرای موقت برنامه هفت ساله
۵	قانون تاسیس دانشگاه‌های شهرستان‌ها

در این دوره متعاقب سوء قصد نافرجام به محمدرضا شاه در دانشگاه تهران و غیرقانونی شدن حزب توده، حکومت نظامی برقرار شد و مجلس موسسان تشکیل شد. از اهم اقدامات این مجلس، تجدید نظر در مواد ۴۸ قانون اساسی و تاسیس مجلس سنا بود (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۶۴-۱۶۵).

### ۲،۲،۱۶. مجلس شانزدهم شورای ملی

در انتخابات این دوره نیز، شاهد تسلط نیروهای دولتی بر انتخابات هستیم به گونه‌ای که مصدق به همراه گروهی از سیاسیون و مردم در اعتراض به آزاد نبودن انتخابات و مبارزه نامساوی میان گروه‌های شرکت کننده در دربار تحصن کردند و خواستار مذاکره با هژیر وزیر دربار شدند.<sup>۳۳</sup>

این دوره در بهمن ماه ۱۳۲۸ با نخستین دوره مجلس سنا توسط محمدرضا شاه افتتاح شد. انتخابات این دوره همانطور که عنوان شد با اعتراضات جبهه ملی به رهبری دکتر مصدق همراه بود که در نهایت با موفقیت اعضای جبهه ملی در کسب کرسی‌های نمایندگی تهران خاتمه یافت (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۶۵).

مهم‌ترین واقعه این مجلس ملی شدن صنعت نفت بود. کمیسیون مخصوص نفت قرارداد الحاقی "ساعد و گس" را به نفع دولت ایران ندانست و مخالفت خود را با آن اظهار داشت و پیشنهاد ملی شدن صنعت نفت در روز سوم اسفندماه ۱۳۲۹ به مجلس داده شد. کمیسیون مخصوص نفت تصمیم خود را تحت یک ماده واحده و دو تبصره در مورد ملی شدن صنعت نفت برای تصویب به مجلس تقدیم کرد و مجلس نیز در ۲۴ اسفند و مجلس سنا نیز در ۲۹ اسفند عین ماده واحده را به تصویب رسانیدند (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۶۶-۱۶۵).

### ۲،۲،۱۷. مجلس هفدهم شورای ملی

این دوره در اردیبهشت ماه ۱۳۳۱ افتتاح شد. انتخابات این دوره هم با تشنج همراه و نفت مساله اساسی در تبلیغات بود. از وقایع مهم این دوره طرح شکایت انگلستان در دیوان لاهه بود که در تیرماه ۱۳۳۱، دیوان بین‌المللی با اکثریت آرا صلاحیت نداشتن خود را نسبت به ادعای انگلستان اعلام داشت. نخستین جلسه

<sup>۳۳</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

رسمی مجلس در روز ۸ خرداد برگزار شد. ریاست مجلس هفدهم ابتدا در دست سیدحسین امامی بود که پس از مدت کوتاهی استعفا کرد و پس از او ابتدا سید ابوالقاسم کاشانی سپس عبدالله معظمی، ریاست مجلس را به دست گرفتند. ۸۱ نماینده به مجلس راه یافتند و انتخابات در بسیاری از حوزه‌ها برگزار نشد. مظفر بقایی نماینده نخست کرمان، از تهران نیز انتخاب شده بود. با انتصاب حسین فاطمی به وزارت خارجه، او از مجلس به هیات دولت رفت. آخرین جلسه رسمی مجلس هفدهم در روز ۱۸ تیر ۱۳۳۲ برگزار شد. پس از آن، ۵۲ تن از نمایندگان تا ۲۴ تیر استعفا دادند و مجلس از رسمیت افتاد. مصدق در ۵ مرداد فراندومی برگزار کرد که در آن دو گزینه انحلال مجلس یا انحلال دولت مطرح شده بود. این فراندوم در روزهای ۱۲ مرداد در تهران و ۱۹ مرداد در شهرستان‌ها برگزار شد. پس از کودتای ۲۸ مرداد، فضل‌الله زاهدی به فرمان شاه به نخست‌وزیری رسید و کابینه خود را در اول شهریور به شاه معرفی کرد. طی مجلس هفدهم حدود ۴۵ قانون به تصویب رسید. این مجلس ۲۸ آبان ۱۳۳۲ به فرمان شاه منحل شد.

یکی از لوایح پرچالشی که به تصویب رسید، تصویب اختیارات شش ماهه نخست‌وزیری بود که مواد لایحه به شرح زیر است:

ماده واحده- به شخص آقای دکتر مصدق، نخست‌وزیر اختیار داده می‌شود که از تاریخ تصویب این قانون تا مدت ۶ ماه لوایحی که در اجرای مواد نه‌گانه برنامه دولت ضروری است تهیه نموده و پس از آزمایش آن‌ها را متبھی در ظرف ۶ ماه که مدت این اختیارات است تقدیم مجلس نماید و تا موقعی که تکلیف آن‌ها در مجلسین تعیین نشده لازم‌الاجرا است:

- ۱- اصلاح قانون انتخابات مجلس شورای ملی و شهرداری‌ها.
- ۲- اصلاح امور مالی و تعدیل بودجه به وسیلهٔ تقلیل در مخارج و برقراری مالیات‌های مستقیم و در صورت لزوم مالیات‌های غیر مستقیم.
- ۳- اصلاح امور اقتصادی به وسیلهٔ افزایش تولید و ایجاد کار و اصلاح قوانین پولی و بانکی.
- ۴- بهره‌برداری از معادن نفت کشور با رعایت قانون نه‌ماده‌ای اجرای قانون ملی‌شدن صنعت نفت و تهیه و تدوین اساس‌نامهٔ شرکت ملی نفت.
- ۵- اصلاح سازمان‌های اداری و قوانین استخدام کشوری، قضایی و لشکری.
- ۶- ایجاد شورای محلی در دهات به منظور اصلاحات اجتماعی به وسیلهٔ وضع عوارض.

۷- اصلاح قوانین دادگستری.

۸- اصلاح قانون مطبوعات.

۹- اصلاح امور فرهنگی و بهداشتی و اجتماعی<sup>۲۴</sup>.

از اتفاقات مهمی که در این دوره اتفاق افتاد استعفای دکتر سید حسن امامی از ریاست و نمایندگی مجلس بود، که در جلسه<sup>۲۵</sup> ۱۶ مرداد ۱۳۳۱ استعفایش در صحن مجلس قرائت شد و برای تعیین رئیس جدید مجلس رأی‌گیری صورت گرفت. در این جلسه نمایندگان مخالف مصدق بر خلاف انتظار، کاشانی را که در جناح مصدق قرار داشت نامزد ریاست مجلس کردند و در رقابت بین کاشانی و معظمی، کاشانی با ۴۷ رأی به ریاست مجلس برگزیده شد.

کاشانی در اولین جلسه<sup>۲۶</sup> غیررسمی مجلس، که با حضور همه<sup>۲۷</sup> نمایندگان در منزل او تشکیل شد، با وجود حمایت از دکتر مصدق، ناخرسندی خود را از اختیارات او با کنایه این گونه ابراز کرد: «... دولت ولو اینکه اختیارات گرفته و امیدوارم کامیاب شود باید از کمک آقایان نمایندگان برخوردار باشد و شما باید او را کمک و مساعدت کنید، چون این دولت مال خود شماست و شما از این دولت و هر دو از ملت هستید...»<sup>۲۸</sup>.

ابراز این نوع بیانات از سوی کاشانی درست یک ماه پس از تصویب اختیارات شش ماهه<sup>۲۹</sup> مصدق و با وجود اینکه کاشانی حامی نخست‌وزیری دوباره<sup>۳۰</sup> او بود، نشان دهنده<sup>۳۱</sup> شکل‌گیری اتفاقات جدیدی بود، که به نظر می‌رسید کم‌کم به اختلافات بین کاشانی و مصدق دامن زد و سرانجام موجب جدایی مصدق و کاشانی شد<sup>۳۲</sup>.

مجلس دوره<sup>۳۳</sup> هفدهم شورای ملی با پشت سر گذاشتن تمام اتفاقات بعد از کودتای ۲۸ مرداد و با روی کار آمدن دولت زاهدی در حالی که چند بار در دولت مصدق تا پای انحلال پیش رفته بود و هم چنین در حالی که هنوز مدت قانونی آن به پایان نرسیده بود، کاملاً منحل شد و قرار بر تشکیل و برگزاری دوره<sup>۳۴</sup> هجدهم مجلس گذاشته شد. این دوره<sup>۳۵</sup> مجلس از همان ابتدای شکل‌گیری و نحوه<sup>۳۶</sup> انتخاب نمایندگان و اعتراض مصدق، رئیس دولت، به تقلب در انتخابات و ترکیب ناموزونی که در حمایت از دولت داشتند، امکان بروز چنین اتفاقاتی را ممکن می‌نمود. با تشکیل دوره<sup>۳۷</sup> هجدهم مجلس دیگر استقلال عملی که بین نمایندگان

<sup>۲۴</sup> جلال‌الدین، مدنی، تاریخ سیاسی معاصر ایران، (قم، اسلامی، ۱۳۷۸)، ج ۱، ص ۴۵۵.

<sup>۲۵</sup> کورش، زعیم، جبهه<sup>۳۸</sup> ملی ایران از پیدایش تا کودتای ۲۸ مرداد، تهران، نشر تاخ، مهر ۱۳۷۷.

<sup>۲۶</sup> <https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3382072>

مجالس پیشین تا حدودی وجود داشت دیگر دیده نمی‌شود. مجالس بعدی بیشتر فرمایشی و تحت نظر شاه و دربار بودند.<sup>۲۷</sup>

در جدول زیر به قوانین مهمی که در این دوره تصویب شدند، اشاره شده است:

ردیف	موضوع قانون
۱	تصویب قانون اعطای اختیارات تام از طرف مجلس شورای ملی به نخست وزیر وقت
۲	قطع روابط سیاسی ایران با دولت انگلستان
۳	رد پیشنهاد سران کشور انگلستان و امریکا درباره نفت ایران
۴	پایان قرارداد ۱۳۰۶ دولت ایران و شوروی درباره شیلات و ملی شدن تاسیسات آن
۵	قانون ملی شدن ارتباط تلفنی در سراسر کشور
۶	تمدید مدت اختیارات دکتر محمد مصدق نخست وزیر وقت
۷	قانون منع تهیه و خرید و فروش و مصرف نوشابه‌های الکلی و تریاک و مشتقات آن

#### ۲،۲،۱۸. مجلس هجدهم شورای ملی

این دوره در اسفندماه ۱۳۳۲ افتتاح شد. از وقایع مهم این دوره همانند سه دوره گذشته، مساله نفت بود. موافقتنامه نفت و واگذاری استخراج و حمل و فروش آن به کنسرسیوم بین‌المللی به تصویب مجلس شورای ملی رسید و الحاق ایران به پیمان دفاعی بغداد نیز از مسائل مهم این دوران است (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۶۸-۱۶۹). مجلس هجدهم در طی دو سال فعالیت خود قوانینی به تصویب رساند که از جمله مهم‌ترین آن‌ها قانون تشکیل ساواک بود که بعد از تشکیل این سازمان در اواخر سال ۱۳۳۵ نظام سیاسی بیش از پیش قدرتمند شد و نیروهای محافظه کار به رهبری محمدرضا شاه از قدرت فزاینده‌ای برخوردار شدند.<sup>۲۸</sup>

قوانین مهمی که در این دوره به تصویب رسید، عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	قانون تشکیل ساواک
۲	قانون برنامه عمرانی هفت ساله کشور

<sup>۲۷</sup> / <http://tarikhirani.ir/fa/news/65/bodyView/656>

<sup>۲۸</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.



قانون منع کشت خشخاش و استعمال تریاک	۳
طرح الغای کلیه لوایح مصوب دکتر مصدق ناشی از اختیارات	۴

### ۲،۲،۱۹. مجلس نوزدهم شورای ملی

انتخابات مجلس نوزدهم، زیر نظر مستقیم علم برگزار شد. با حضور علم به عنوان وزیر کشور نیازی به مداخله گسترده ارتش در انتخابات نبود، اما به دلیل نفوذ ملاکان و زمین‌داران بزرگ در کشور، کماکان کرسی‌های مجلس در اختیار آن‌ها بود. نوزدهمین دوره در خردادماه ۱۳۳۵ افتتاح شد. از جمله اقدامات این دوره، گشایش راه‌آهن تهران و مشهد و تبریز، ساخت سد دز، سرشماری عمومی کشور و تشکیل کنفرانس سران کشورهای اسلامی در تهران و عقد پیمان ستو بود (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۷۰).

قوانین مهمی که در این دوره به تصویب رسید، عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	قانون اصلاحات ارضی
۲	قانون منع شرکت کارمندان دولت، وکلای دو مجلس "شورا و سنا" در معاملات دولتی
۳	قانون از کجا آورده‌ای؟
۴	قانون مربوط به موافقت‌نامه نفت ایران و ایتالیا
۵	قانون اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات
۶	افزایش دوره اجلاس شورای ملی از دو به چهار سال و افزایش تعداد از ۱۳۶ به ۲۰۰ تن

### ۲،۲،۲۰. مجلس بیستم شورای ملی

رقابت‌های انتخاباتی در این دوره در بستری از تشنجات و نارضایتی‌ها رخ داد. سه گروه عمده در این انتخابات به رقابت پرداختند: حزب ملیون به رهبری دکتر منوچهر اقبال، حزب مردم به رهبری اسدالله اعلم و منفردان به رهبری چندتن همچون دکتر علی امینی، سید جعفر بهبهانی، ارسالان خلعتبری و فتح‌الله فرود. دولت به مداخله در امر انتخابات متهم شد و در ادامه محمدرضا شاه فرمان به استعفای جمعی نمایندگان منتخب داد و

شریف امامی مامور تشکیل کابینه جدید گردید و تجدید انتخابات موکول به انجام انتخابات انجمن شهر و مجلس سنا گردید. پس از انتخابات مجلس سنا، انتخابات مجلس شورا نیز برگزار و در اسفندماه مجلس افتتاح شد. اما عمر این مجلس کوتاه بود و با استعفای کابینه شریف امامی و انتخاب علی امینی، تجدید انتخابات مجلس موکول به اصلاح قانون انتخابات شد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۷۱-۱۷۲). بنابراین شاه در ۱۳۴۰/۲/۱۹ فرمان انحلال دو مجلس سنا و شورای ملی را صادر نمود و در واقع اولین تجربه شاه در برگزاری انتخابات دو حزبی شکست خورد.

### ۲،۲،۲۱. مجلس بیست و یکم شورای ملی

حکومت پهلوی از زمان نخست وزیری علی امینی فاقد مجلس قانونگذاری بود و دولت برای لویح مورد نیاز خود از طریق تصویب در هیات وزیران و تایید و امضاء شاه سود می‌برد. اما با نخست وزیری امیر اسد الله علم که تامین کننده خواسته کانون های قدرت در سلطنت پهلوی چه در داخل و چه در خارج بود، جریان امور به گونه ای دیگر رقم خورد. نخست وزیر جدید توانست با ایجاد جوی مناسب زمینه اجرای اصلاحات را فراهم کند و در موقع بروز مخالفتها با قاطعیت عکس العمل نشان بدهد. در نهایت اسد الله علم آخرین ماموریت محول شده از سوی شاه را نیز که همانا برگزاری انتخابات مجلسین (شورای ملی و سنا) بود به اجرا گذاشت. به موازات انجام انتخابات مجلس شورای ملی، آمریکایی ها در کنار اصلاحات اجتماعی و اقتصادی در ایران ساختار سیاسی حاکمیت پهلوی را نیز نیازمند تحول و نوسازی جدی تری می‌دانستند و خواهان به وجود آمدن گروه جدیدی از نخبگان سیاسی بودند تا بتوانند در تحقق آرمان های آنها گام بردارند. به همین مناسبت ترتیب پایه گذاری حزب تازه ای داده شد. این حزب که در آذر ماه ۱۳۴۲ رسمیت یافت، «حزب ایران نوین» نام گرفت و حسنعلی منصور نماینده چهارم تهران، دبیر کل آن شد. اکثریت نمایندگان مجلس، طبق دستور و بر اساس یک برنامه از پیش تدوین شده به عضویت این حزب درآمدند. به موجب همین برنامه، از این پس می بایست به ظاهر - حکومت حزبی بر سر کار باشد. در این زمان بر همگان روشن بود که وظیفه امیر اسد الله علم، پایان یافته و او به زودی از مسند نخست وزیری کنار خواهد رفت و جانشین احتمالی وی، حسنعلی منصور خواهد بود.

هر دو مجلس در ۱۴ مهر ماه افتتاح شدند، دولت علم به موجب سنت پارلمانی استعفا داد، اما از آنجایی که حسن علی منصور هنوز آمادگی لازم را نداشت، علم دوباره مامور تشکیل هیات دولت گردید. علم وزیران جدید را در ۳۰ مهر ماه به حضور شاه و سپس به مجلس شورای ملی و روز اول آبان ماه ۱۳۴۲ به مجلس

سنا معرفی کرد. مجلس پس از طرح برنامه دولت و مذاکرات لازم، روز یکشنبه ۵ آبان ماه ۱۳۴۲، برنامه دولت را با اکثریت ۱۸۱ رای از ۱۸۳ رای حاضر در جلسه تصویب کرد<sup>۲۹</sup>.

انتظار شاه از علم تشکیل یک پارلمان مطیع و فرمانبردار بود. علم قبلاً با تصویب هیات وزیران، قانون انتخابات را تغییر داده بود و با ایجاد هیات های ویژه، نمایندگان دلخواه حکومت را دست چین نموده بود و دخالت تام و تمامی را در جریان انتخابات داشت. شاه در راس هرم قدرت قرار گرفته بود و زیر دست او یک حزب جدید و یک مجلس جدید وجود داشت که برای نخستین بار در آن سهمی به نمایندگان زنان، روشنفکران و کارگران اختصاص داده شده بود<sup>۳۰</sup>.

مهم ترین مصوبات این دوره عبارتند از:

ردیف	موضوع قانون
۱	تصویب لوایح شش گانه اصلاحات ارضی
۲	ملی کردن جنگل ها
۳	سهیم شدن کارگران در سود کارخانجات
۴	فروش سهام کارخانجات دولتی
۵	اصلاح قانون انتخابات
۶	ایجاد سپاه دانش
۷	تشکیل سپاه بهداشت، سپاه ترویج و آبادانی
۸	لایحه شرکت بانوان در انتخابات

### ۲،۲،۲۲. مجلس بیست و دوم شورای ملی

این مجلس در تاریخ ۱۴ مهر ۱۳۴۶ تا ۹ شهریور ۱۳۵۰ ادامه داشت. انتخابات این دوره در تابستان ۱۳۴۶ و در زمان صدارت هویدا برگزار شد. این انتخابات نسبت به انتخابات دوره های گذشته، دارای تفاوت هایی بود که قابل توجه است. در این دوره، از انتخابات، تعداد وکلای مجلس از ۲۰۰ به ۲۱۹ نفر افزایش یافت و با

<sup>۲۹</sup> [http://www.aftabir.com/articles/view/applied\\_sciences/geograohy\\_history/](http://www.aftabir.com/articles/view/applied_sciences/geograohy_history/)

<sup>۳۰</sup> [http://www.aftabir.com/articles/view/applied\\_sciences/geograohy\\_history/](http://www.aftabir.com/articles/view/applied_sciences/geograohy_history/)

انتخابات مجلس سنا و موسسان به صورت هم‌زمان برگزار شد. سیاست محمدرضا شاه در تشکیل حزب اقلیت و اکثریت، از جمله عوامل هم و تاثیرگذار در انتخابات این دوره بود.<sup>۳۱</sup>

مهم‌ترین مصوبات این دوره عبارت بود از:

ردیف	موضوع قانون
۱	تشکیل وزارت اصلاحات ارضی
۲	تصویب لایحه اساسنامه بانک ملی ایران
۳	لایحه تشکیل وزارت تولیدات کشاورزی و مواد مصرفی
۴	لایحه تشکیل وزارت علوم و آموزش عالی
۵	لایحه تشکیل وزارت سازمان بازرسی شاهنشاهی
۶	لایحه قانونی تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی
۷	لایحه آب و نحوه ملی شدن آن
۸	قانون تشکیل شورای آموزش و پرورش منطقه‌ای
۹	قانون خدمات اجتماعی زنان

از جمله مصوبات مجلس بیست و دوم، مساله جدایی بحرین از ایران بود. این امر بعد از کش و قوس‌های متعدد در جوامع بین‌المللی و داخلی، بالاخره مجلسین ایران در سال ۱۳۴۹ قطعنامه شورای امنیت در مورد بحرین را پذیرا شدند و به انتزاع بحرین از ایران رای دادند.<sup>۳۲</sup>

### ۲،۲،۲۳. مجلس بیست و سوم شورای ملی

محمدرضا شاه برای مهیا کردن جشن‌های ۲۵۰۰ ساله، دستور برگزاری سریع‌تر از موعد مقرر انتخابات مجلس بیست و سوم و انحلال پیش از موعد مجلس بیست و دوم را صادر کرد. بر اساس این دستور، مقرر شد انتخابات در ۱۸ تیر ۱۳۵۰ برگزار شود. یکی از ویژگی‌های انتخابات این دوره، حزبی بودن آن بود. حزب دولتی مردم و ایران نوین با وجود قدرت نابرابر، اجرای انتخابات را بر عهده گرفتند و مقدمات ایجاد یک

<sup>۳۱</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

<sup>۳۲</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

مجلس حزبی ایجاد شد<sup>۳۳</sup>. دوره قانونگذاری بیست و سوم از شهریور ۱۳۵۰ تا ۲۹ اسفند ۱۳۵۳ به نخست وزیری [امیرعباس هویدا](#) بود.

### ۲,۲,۲۴. مجلس بیست و چهارم شورای ملی

انتخابات دوره بیست و چهارم، در دوره صدارت هویدا و وزارت کشور جمشید آموزگار برگزار شد. پس از پایان انتخابات و اعلام اسامی نامزدهای پیروز، مجلس در ۱۷ شهریور ۱۳۵۴ افتتاح شد. این دوره، با چهره‌ای نسبتاً متفاوت در شهریور شروع به کار کرد. محمدرضا شاه در آستانه انتخابات مجلس بیست و چهارم اقدام به تشکیل سیستم تک حزبی در کشور نمود. به گونه‌ای که در انتخابات این مجلس، فقط کسانی می‌توانستند داوطلب نمایندگی شوند که در حزب رستاخیز عضویت داشته باشند. در دوران فعالیت این مجلس، انقلاب وارد مرحله تازه‌ای شد. این مجلس شاهد سقوط پی در پی دولت‌های هویدا، آموزگار، شریف امامی، ازهارای و بختیار بود که به همه این دولت‌ها رای اعتماد داده شده بود<sup>۳۴</sup>.

مجلس بیست و چهارم که به مجلس «رستاخیز» معروف است، آخرین مجلس حکومت پهلوی بود که بیش از سه سال دوام نیاورد و با پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷، مجلس شورای ملی به خودی خود منحل گشت.

### ۲,۲,۲۵. جمع بندی

مجلس، میراث صدساله انقلاب مشروطه و مهم‌ترین شاخص مردم سالاری است که دوره‌های پر فراز و نشیبی در طی این سال‌ها طی کرده است. مجلس شورای ملی مدت هفتاد و دو سال در تاریخ معاصر ایران حضور دارد. از نخستین مجلس در انقلاب مشروطیت، به تاریخ ۱۴ مهرماه ۱۲۸۵ شمسی تا پایان بیست و چهار دوره اجلاس در تاریخ ۱۸ بهمن ماه ۱۳۵۷، در مجموع تعداد ۵۵۸۶ مصوبه قانونی در مجالس بیست و چهارگانه به تصویب رسیده است<sup>۳۵</sup>.

---

<sup>۳۳</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

<sup>۳۴</sup> پایان‌نامه 1390. کارشناسی ارشد استاد راهنما: [محسن بهشتی سرشت](#) | استاد مشاور: [علیرضا ملایی توانی](#) | پدیدآور: [الهه کارخیران خوزانی](#)

<sup>۳۵</sup> آشنایی با تاریخ مجالس قانون‌گذاری در ایران (دوره اول مجلس شورای ملی)، گروه مطالعات بنیادین حکومتی، شماره مسلسل ۷۴۵۶، شهریور ماه

در نهایت نیز دوره بیست و چهارم مجلس شورای ملی با اعلام فراخوان امام خمینی مبنی بر این که نمایندگان مجلس از حضور در جلسات مجلس خودداری کنند به کار خود پایان داد و نمایندگان مجلس دسته دسته استعفای خود را تقدیم کردند و مجلس در آستانه انحلال قرار گرفت، و در نهایت در روز ۲۲ بهمن ۱۳۵۷ پارلمان ایران منحل شد و با استعفای تمام نمایندگان، این دوره به پایان رسید<sup>۳۶</sup>.

دوره مجلس	تاریخ شروع	تاریخ پایان
مجلس اول	۱۷ مهر ۱۲۸۵	به گلوله بسته شدن در تاریخ ۲ تیر ۱۲۸۷
مجلس دوم	۲۴ فروردین ۱۲۸۸	۲۶ آذر ۱۲۹۰ به دلیل نزاع نیروهای خارجی پایان یافت
مجلس سوم	۱۴ آذر ۱۲۹۳	پس از دوره فترت سه ساله در تاریخ پس از یک سال با شروع جنگ جهانی اول پایان یافت
مجلس چهارم	شروع به کار کرد	بعد از ۵ سال فترت در سال ۱۳۰۰ در ۳۰ خرداد ۱۳۰۲ پایان یافت در حالی که مصادف با ظهور رضاخان در عرصه قدرت بود.
مجلس پنجم	۲۲ بهمن ۱۳۰۲	۲۲ بهمن ۱۳۰۴ (پایان یافتن سلسله قاجار)
مجلس ششم	۱۹ تیر ۱۳۰۵ (دوره رضاشاه پهلوی)	۲۲ مرداد ۱۳۰۷
مجلس هفتم	۱۴ مهر ۱۳۰۷	۱ آبان ۱۳۰۹
مجلس هشتم	۲۴ آذر ۱۳۰۹	۲۴ دی ۱۳۱۱
مجلس نهم	۲۴ اسفند ۱۳۱۱	۲۴ فروردین ۱۳۱۴
مجلس دهم	۱۵ خرداد ۱۳۱۴	۲۲ خرداد ۱۳۱۶
مجلس یازدهم	۲۰ شهریور ۱۳۱۶	۲۷ شهریور ۱۳۱۸
مجلس دوازدهم	۳ آبان ۱۳۱۸	۹ آبان ۱۳۲۰ (پایان سلطنت رضا شاه)

<sup>۳۶</sup> محمد مروار، مجلس شورای ملی (دوره‌های بیست و یکم تا بیست و چهارم)، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۶.

دوره مجلس	تاریخ شروع	تاریخ پایان
مجلس سیزدهم	۲۲ آبان ۱۳۲۰ ( شروع کار )	۱ آذر ۱۳۲۲ (محمدرضا پهلوی)
مجلس چهاردهم	۶ اسفند ۱۳۲۲ ( طولانی‌ترین، )	۲۱ اسفند ۱۳۲۴ ( آغاز دوره فترت تا خروج رقابتی‌ترین و مهم‌ترین انتخابات و نیروهای خارجی از ایران) (فعالیت احزاب مختلف)
مجلس پانزدهم	۲۵ تیر ۱۳۲۶	۶ مرداد ۱۳۲۸
مجلس شانزدهم	۲۰ بهمن ۱۳۲۸	۲۹ بهمن ۱۳۳۰
مجلس هفدهم	۷ اردیبهشت ۱۳۳۱ (انتخابات تحت الشعاع مساله نفت)	انحلال به فرمان شاه در ۲۸ آبان ۱۳۳۲
مجلس هجدهم	۲۷ اسفند ۱۳۳۲	۲۶ فروردین ۱۳۳۵
مجلس نوزدهم	۱۰ خرداد ۱۳۳۵	۱۹ خرداد ۱۳۳۹
مجلس بیستم	۲ اسفند ۱۳۳۹	۱۹ اردیبهشت ۱۳۴۰ ( انحلال مجلس سنا و شورا به فرمان شاه به منظور بازنگری در قانون انتخابات)
مجلس بیست و یکم	۱۴ مهر ۱۳۴۲	
مجلس بیست و دوم	۱۴ مهر ۱۳۴۶	۹ شهریور ۱۳۵۰
مجلس بیست و سوم	شهریور ۱۳۵۰ و	۲۹ اسفند ۱۳۵۳
مجلس بیست و چهارم	۱۷ شهریور ۱۳۵۴ و	انحلال مجلس در ۱۳۵۷ همزمان با پیروزی انقلاب

پس از بررسی سیر تاریخی دوره‌های بیست و چهارگانه مجلس شورای ملی به جایگاه مجلس در نظام حکمرانی طی این دوران می‌پردازیم.

### ۲,۳. جایگاه مجلس در نظام حکمرانی

آن چه در مطالعه تاریخی نهادهای و ساختارهای سیاسی و اجتماعی حائز اهمیت است، بررسی جایگاه ساخت و نهاد مورد مطالعه در کنار سایر نهادها و کارکرد آن در بستر حکمرانی است. چرا که عملکرد و کارکرد نهادها و ساختارها در نظام سیاسی هر جامعه در خلاء صورت نمی‌گیرد بلکه در بافت حکمرانی آن جامعه و در ارتباط با سایر نهادها و ساختارها معنا می‌یابد. از این رو در این بخش از گزارش به بررسی جایگاه مجلس در نظام حکمرانی و ارتباط مجلس با سایر نهادهای حاکمیت پرداخته می‌شود.

#### ۲,۳,۱. جایگاه مجلس در مشروطه

مجلس به دلیل ترکیب نمایندگان آن، که ریشه در مبانی حقوقی نظام مشروطه داشت و ملهم از قانون اساسی آن بود، در صدد بود تا از بروز دیکتاتوری به هر شکل ممکن جلوگیری کند و خود را در موضعی برتر قرار دهد. به این دلیل در قانون اساسی مشروطه هیچ سازوکاری به منظور انحلال مجلس توسط شاه در نظر گرفته نشده بود به طوری که سید حسن تقی زاده، از مجلس به عنوان "دیکتاتور روشنگر" نام می‌برد. در این دوره، مجلس دارای نقش محوری در تحولات است و سرانجام دلخراش مجالس نخستین عهد مشروطه، خود حاکی از اهمیت این نهاد است.

در اصل ۳۵ متمم قانون اساسی، اساس حکومت و سلطنت در ایران جنبه الهی خود را حفظ می‌کند و بر طبق سنت، سلطنت و دیعه‌ای الهی شناخته می‌شود. تسلط مذهب بر حاکمیت و قدرت دنیوی به موجب اصل ۲ و ۲۷ متمم قانون اساسی در قوه قانون‌گذاری که نظارت مجتهدان طراز اول را بر وضع قوانین و تطبیق آن با موازین شرعی تا زمان ظهور حضرت حجت عجل‌الله فرجه مقرر داشته تضمین گردیده است. از سویی دیگر متمم قانون اساسی بنا بر مقتضیات زمان در دو نوبت با تشکیل مجلس موسسان تغییراتی کرد. به طور مثال در تاریخ ۱۸ اردیبهشت ماه ۱۳۲۸ مجلس موسسان تشکیل یافت و به موجب آن حق انحلال مجلس شورای ملی و مجلس سنا را جداگانه یا هر دو را در آن واحد به علی‌حضرت پادشاه وقت تفویض کرد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۹۵).

مقام سلطنت در ایران قبل از مشروطیت تنها قدرت سیاسی محسوب می‌شد و قوای مختلف مملکتی، "قوه مجریه" و "قوه مقننه" و "قوه قضاییه" از یکدیگر منفک نبوده و این هر سه قوه در شخص سلطان وقت جمع بود (شجیعی، ۱۳۴۴: ۹۲).



در مجلس اول رهبران روحانی انقلاب در صف نمایندگان جای داشتند، قدرت آن‌ها در صحنه سیاست پارلمانی در مورد تدوین و تنظیم قانون اساسی و متمم آن نافذ و عملی گشت. اثر فعالیت بازاریان در مجلس اول بیش از همه ادوار قانون‌گذاری نمودار است، چرا که ایشان اکثریت مجلس را داشته‌اند. اشتراک منافع گروه‌های بازاری، موجبات پایداری وحدت آن‌ها در اتخاذ خط مشی سیاسی ثابت در تمام جریان‌های تاریخی بعد از مشروطیت فراهم ساخته است (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۲۱).

مجلس اول پیش از پایان یافتن دو سال دوره قانونی خود به علت مخالفت محمدعلی شاه با مشروطه خواهان و تحریکات دولت‌های خارجی از طریق عناصر ارتجاعی، توسط کنل لیاخوف رئیس قزاق‌های ایران و چند افسر روسی دیگر در دوم تیرماه ۱۲۸۷ شمسی به توپ بسته شد، بنابراین مجلس شورای ملی منحل گشت و حکومت نظامی در سراسر کشور اعلام شد (شجیعی، ۱۳۴۴: ۱۳۶).

هر تنش سیاسی و اقتصادی بر فعالیت‌های مجلس اثر مستقیم داشت و حاد بودن این بحران‌ها گاه مجلس را تا آستانه انحلال پیش می‌برد. تکامل نیافتگی بسترهای دموکراتیک از یک سو و حضور قوی اقشار اجتماعی ماقبل مدرن از سوی دیگر، مجلس را به میدان منازعات قدرت طلبانه و کشمکش‌های صنفی و سیاسی تبدیل نمود که پیامدهای آن افزایش بحران و ناپایداری سیاسی بود.

یکی از مسائل مشروطه‌خواهان، رابطه مجلس با شاه و دولت یا با دول خارجی و مخالفین مشروطه بود که به دلیل عدم تجربه کافی برای حل این چنین مسائلی، موجب بسته شدن مجلس و ایجاد دوره‌های فترت گشت. در پایان دوره ۱۹ ساله اول مشروطیت، شاهد تجدید دیکتاتوری و تغییر سلطنت از قاجار به پهلوی و محدود شدن دستاوردهای مختلف انقلاب مشروطه هستیم.

در این دوره علاوه بر مشکلات و نارسایی‌های نهادی و قانونی در کار مجلس؛ مانند اصل حدنصاب نمایندگان، دوره کوتاه مدت دو ساله مجلس، مشکل رسیدن نمایندگان از ولایات به تهران و بررسی طولانی مدت اعتبارنامه‌های نمایندگان که همگی بر عملکرد مجلس تاثیر مستقیم داشتند، مداخلات گسترده نیروهای خارجی و جناح‌های محافظه کار و مستبد داخلی نیز بر عملکرد مجلس تاثیرگذار بود. رابطه مجلس و دولت با وجود این که در قانون اساسی تصریح شده بود.

### ۲,۳,۲. جایگاه مجلس در دوره رضاشاه

در زمان سلطنت رضا شاه ۸ دوره انتخابات مجلس شورای ملی (دوره‌های ششم تا سیزدهم) برگزار شد که هفت دوره آن در زمان سلطنت وی افتتاح گردید و دوره سیزدهم در اوایل سلطنت محمدرضا شاه فعالیت خود را آغاز نمود.

رضا شاه به مرور زمان بر قوه مجریه تسلط یافت و از آنجا که انتخابات مجلس توسط قوه مجریه برگزار می‌شد، به آسانی توانست نخست از طریق وزارت دربار و سپس از طریق وزارت داخله در امور انتخابات مجلس شورای ملی دخالت کند.

عدم فترت در دوره رضاشاه و شرکت نمایندگان مجلس در هیئت دولت و نقش موثر آن‌ها در روند اصلاحات، بیانگر اثرگذاری مجالس در دوره رضاشاه است.

از سویی دیگر در برخی مجالس، مانند مجلس ششم و هفتم شورای ملی، که در سال‌های نخست پهلوی اول تشکیل شد، قوانینی مفید برای جامعه به تصویب رسید، و سیر تکاملی قوانین که از مجلس اول آغاز شده بود، به این مجالس منتهی گشت. این قوانین که خواسته اصلاح طلبان از سال‌ها پیش بود، به واسطه قدرت شخص شاه زمینه اجرایی به خود گرفت و با تصویب لوایحی، چون اصلاح عدلیه نوین و الغای کاپیتولاسیون، امور جزایی و قضایی مملکت سروسامان گرفت<sup>۳۷</sup>.

در نیمه دوم سلطنت رضا شاه، اعمال قدرت وی در تصویب لوایح اکثرا برای آرام نگاه داشتن جامعه بود، و به عبارتی دیگر سلیقه شخص شاه در آن دخیل بود، و حتی با اضافه نمودن مواد و تبصره‌هایی به قوانین مصوب نیمه اول سلطنت، از آن قوانین به نفع خود نیز استفاده کرد. در انتهای مجلس هفتم، قوانین سیاسی مجلس به سبب اعمال قدرت پهلوی اول، رنگ و بوی استبداد به خود گرفت و تا آخر مجلس دوازدهم شورای ملی، نه حزبی در مجلس فعالیت می‌کرد، نه فراکسیونی<sup>۳۸</sup>.

### ۲,۳,۳. جایگاه مجلس شورای ملی در ساختار سیاسی حکومت پهلوی دوم

پس از شهریور ۱۳۲۰ هجری شمسی و جلوس محمدرضا شاه، قدرت سیاسی زمین‌داران افزایش بیشتری یافت و آنها توانستند تا پایان دهه ۱۳۳۰ نقش فعالی در عرصه قانون‌گذاری و امور اجرایی کشور بر عهده

<sup>۳۷</sup> ایرج تنهاتن نصری، مریم مرتضایی، نگاهی به مصوبات سیاسی مجلس شورای ملی در طی سلطنت پهلوی اول،

<sup>۳۸</sup> همان.

گیرند و تا زمان اصلاحات ارضی از مهم‌ترین گروه‌های متحد سیاسی و اقتصادی و اجتماعی حکومت به شمار می‌رفتند.<sup>۳۹</sup>

دولت پهلوی دوم در دهه اول حکمرانی خود، با حفظ ساختار سنتی سابق، مانع از دگرگونی و نقش‌پذیری بیشتر گروه‌های اجتماعی جدید و نهادهای مدرن و شکل‌گیری یا توسعه احزاب شده بود.<sup>۴۰</sup>

### ۲،۳،۴. مجلس و رابطه با دیگر ارکان حاکمیت

قانون متمم قانون اساسی رسماً در ۱۵ مهرماه ۱۲۸۶ در نخستین سالگرد مجلس به تصویب رسید. این سند براساس قوانین اساسی فرانسه و بلژیک تدوین شد. تقی زاده که در تدوین متمم قانون اساسی شرکت داشت، این متمم را مأخوذ از قوانین یکی از کشورهای بالکان دانسته است. اما در واقع بیشتر مواد آن را از قانون اساسی بلژیک گرفته بودند که خود ملهم از قانون اساسی فرانسه به شمار می‌رفت. در واقع همان قوانین سال ۱۸۳۰ فرانسه و ۱۸۳۱ بلژیک منبع اصلی قانون اساسی ایران شدند. تذکر این نکته ضروری است که قوانین اساسی فرانسه و بلژیک به تدریج در مراحل مختلف، در اجرا و عمل، تغییر کرده و با اوضاع منطبق شده بودند.

اصل تفکیک قوای مقننه، مجریه و قضائیه و ایجاد موازنه میان آنها، که اساساً تفکری غربی است، در قانون اساسی ایران چندان مورد توجه قرار نگرفت و در متمم آن عمداً به تعیین حدود مسئولیت و اختیارات این قوا اعتنا نشد. در عمل این سه قوه در کار یکدیگر مداخله می‌کردند و درجه آن دخالت بسته به پریشانی دستگاه حکومت بود، که از جهات بسیار با دوره پیش از مشروطه تفاوت چندان نداشت. یکی از نخستین مشکلاتی که در زمینه تفکیک قوا در متمم قانون اساسی به چشم می‌خورد شکاف عمیق بین قوای مقننه و مجریه است که البته مسبوق به پیشینه تاریخی است: اختیارات گسترده قوه مقننه و گستره محدود قدرت قوه مجریه در قانون و پایداری احساس دیرینه بدگمانی و بیگانگی بین دولت و ملت، دولت را هنوز چون نیروی بیگانه‌ای در اذهان مردم جلوه می‌داد و در نتیجه مجلس چون نیروی خنثی‌کننده در مقابل دولت دیده می‌شد.

برای مثال در اصل بیست و ششم به بعد که تحت عنوان «قوای مملکت» آورده بودند، سعی بر آن بود که از قدرت مطلقه بکاهند و با برقراری تفکیک قوا، قدرت سیاسی حکومت را بین قوای سه‌گانه تقسیم کنند، که

<sup>۳۹</sup> جایگاه مجلس شورای ملی

<sup>۴۰</sup> اشرف، احمد و علی بنوعزیزی، «طبقات اجتماعی در دوره پهلوی»، ترجمه عماد افروغ، مجله راهبرد، شماره دوم، سال دوم، ۱۳۷۱: ۱۰۸-۱۰۵.

البته تفوق قوه مقننه در آن مشهود بود، چون این قوه علاوه بر اختیارات قانونگذاری که در قانون اساسی قبلی دارا بود، به واسطه قدرت نظارتی که برخوردار شده بود، حق انتصاب، بازرسی و انفصال نخست وزیر، وزیران و کابینه، قضاوت درباره تخلفات وزرا و تصویب سالانه‌ی همه هزینه‌های اجرایی بودجه کشور را نیز به دست آورده بود. به عبارت دیگر، در قلمرو حقوق اساسی اولاً مجلس ملی حقوق ذاتی خود را اجرا کرد. ثانیاً با اصلاح و تصویب قانون اساسی و نوشتن متمم آن، تا حد معینی اختیارات قوه موسس را در تنظیم اصول مشروطیت نه در تاسیس مشروطیت و نه در ساختن شکل کلی دولت بالفعل به عهده داشت. در واقع این بدبینی نسبت به مجریان در بیشتر قسمت‌های قانون اساسی که در باب ارتباط قوای مقننه و مجریه است، به چشم می‌خورد. مولفین قانون اساسی در این ارتباط راه افراط پیمودند و مجلس را به طور کامل از دولت جدا کردند و تضاد ملت و دولت در نظام استبدادی به صورت تضاد مجلس و دولت در نظام مشروطه نمود پیدا کرد<sup>۴۱</sup>.

البته همین تفکیک مطلق بین قوای مقننه و مجریه نیز در متمم قانون اساسی با ابهام فراوان ترسیم شده است. این ابهام ناشی از جایگاه برتر پادشاه در قانون اساسی بود. در واقع، مشروطه خواهان در پی محدود کردن اختیارات مطلق پادشاه، به عنوان گام نخست تحقق «حکومت قانون» بودند ولی در عین حال بر آن نبودند تا با تنزل این جایگاه به یک منصب تشریفاتی واکنش پادشاه جدید، محمدعلی شاه، که از عناد وی با مشروطه نیز بی‌اطلاع نبودند را برانگیزند. به نظر مولفین متمم قانون اساسی، تداوم سلطنت برای تنظیم قانون اساسی لازم می‌آمد و از این روی در مواد ۱۷، ۱۵ و ۴۷ تصویب قوانین از سوی شاه و در مواد ۲۸ و ۲۹ اقتدارش بر وزرا تصریح می‌شود، اما هیچ تعریف روشمندی از نقش پادشاه ارائه نمی‌شود. افزون بر آن به رغم وجود اصل تفکیک قوا در اصل بیست و هفتم متمم قانون اساسی و تقسیم قوای حاکم به سه شعبه و اعطای قدرت فراوان به مجلس شورای ملی، جایگاه برتر شاه بر فراز هر سه قوه این اصل را بی‌محتوا ساخته است. این امر در عمل به اندازه‌ای جایگاه قوه مقننه را تضعیف کرد که مجلس شورای ملی صرفاً قانونگذار شناخته می‌شد که در اجرای مصوبات آن هم تضمینی نبود و بعد نظارتی نمایندگان مردم که از مولفه‌های اصلی نظام پارلمانی و اصول مقدم دموکراسی است، در قانون اساسی مزبور مورد توجه و صراحت قرار نگرفته بود. به همین علت وزیران دولت فقط خود را در برابر پادشاه مسئول می‌دانستند و نه در برابر مجلس... حق شاه در تمایل به رئیس‌الوزرا و رای اعتماد بعدی مجلس به کابینه وی دلیل اصلی برای این موضوع بود. به دیگر سخن می‌توان اذعان داشت که به رغم تاکید قانون اساسی بر حاکمیت مردم، این سند بنیادین

<sup>۴۱</sup> دکتر محمدرضا ویژه، روزنامه شرق، شماره ۸۳۳ به تاریخ 23/5/85، صفحه ۲۲ (مشروطه)

ابزارهای کافی برای اعمال این حاکمیت را پیش بینی نکرده بود و حق اعمال حاکمیت کاملاً از شاه به ملت منتقل نشده بود.<sup>۴۲</sup>

از سوی دیگر مولفین قانون اساسی به جای آنکه در پی تحقق «حکومت قانون» در تمامی ابعاد خویش باشند، بیشتر به جنبه‌هایی از پارلمانتاریسم تمایل داشتند و بر آن بودند تا مجلسی قدرتمند را تثبیت نمایند. نمونه این تلاش را می‌توان در مداخله و نظارت کامل مجلس شورای ملی بر بودجه و درآمدها و مخارج دولت مشاهده کرد که سنا را نیز به دلیل سوء ظن از این مقوله دور می‌دارد. این اختیار مهم نشان از هوشمندی مشروطه خواهان دارد که شریان حیاتی قوه مجریه را در اختیار نمایندگان مردم قرار دادند تا آنان در این رابطه و اقدام‌های بعدی خویش در صرف بودجه خودسرانه عمل نکنند و البته از تجربه‌های سایر جنبش‌های قانون اساسی نیز در این مقوله بهره‌گرفتند.<sup>۴۳</sup>

### ۲,۳,۵. ارتباط مجلس و سلطنت

در قانون ایران، نهاد پارلمان در قبال سلطان به لحاظ قانونی از قدرت برخوردار بود چرا که موضوع انحلال مجلسین مسکوت مانده بود. بعدها در سال ۱۳۲۸، اصل ۴۸ مورد بازنگری قرار گرفت و حق انحلال مجلس به محمدرضا شاه داده شد. دیگر این که در قانون ایران قید شده که "هیچ پادشاهی بر تخت سلطنت نمی‌تواند جلوس کند، مگر این که قبل از تاجگذاری در مجلس شورای ملی حاضر شود" و قسم یاد کند. از سویی دیگر در قانون بر اساس اصل چهل و پنجم، نصف اعضای مجلس سنا منصوب از طرف سلطان و نصف دیگر منتخب مردم دیده شده‌اند. و بنابر اصل ۴۶ و اصل ۳۴ متمم قانون اساسی، مجلس نمایندگان که منتخب مردم هستند از مجلس سنا بالاتر است و به مجلس شورای ملی اختیار داده شده که ملاحظات مجلس سنا را درباره مصوبات ارجاعی، رد یا قبول نماید.

از طرفی دیگر، در قانون ایران، توشیح و صحه‌گذاری قوانین مصوب در اختیارات پادشاه است و سه منشأ قانونی همایون شاهنشاهی، مجلس شورای ملی و مجلس سنا وجود داشت.<sup>۴۴</sup>

<sup>۴۲</sup> دکتر محمدرضا ویژه، روزنامه شرق، شماره ۸۳۳ به تاریخ 23/5/85، صفحه ۲۲ (مشروطه)

<sup>۴۳</sup> دکتر محمدرضا ویژه، روزنامه شرق، شماره ۸۳۳ به تاریخ 23/5/85، صفحه ۲۲ (مشروطه)

<sup>۴۴</sup> حسن حسرتی، اختیارات مجلس در قوانین اساسی مشروطه ایران و عثمانی، پژوهش‌های تاریخی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دوره جدید، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۸، صص ۳۳-۴۰.

در قانون ایران سعی شده است که قدرت قوه مجریه تحدید شود و پاسخگویی آن را نه در قبال پادشاه، بلکه در برابر قوه مقننه، نهادینه شود. با همین هدف در قوانین مذکور به مجلس اختیار کامل داده شده تا نسبت به اجرای قوانین از سوی دولت، نظارت کامل صورت بگیرد.<sup>۴۵</sup>

#### ۲،۴. بررسی اجمالی روال انتخابات مجلس

یکی از مهم‌ترین فرآیندهایی که در ساختار مجلس شورای ملی و کارکرد آن اثرگذار است، بی‌شک رویه انتخاب نمایندگان است. انتخابات چینی نمایندگان را مشخص کرده و فراتر از آن بر بسیاری از فرآیندهای داخلی و خروجی‌های آن اثرگذار خواهد بود.

در ۱۷ شهریور ۱۲۸۵ هجری شمسی مظفرالدین‌شاه، نظامنامه انتخاباتی را توشیح کرد. این نظامنامه پایه گذار نخستین نهاد مدرن در حوزه حقوق عمومی ایران بود. «نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای» پس از استبداد صغیر و قبل از تشکیل مجلس دوم تنظیم شد. کمیته‌ای شانزده نفری معین گردید و همین کمیته قانون انتخابات را که به «نظامنامه دو درجه‌ای» معروف بود قبل از برکناری محمدعلی شاه از سلطنت، تدوین کرد. این قانون نیز به علت اشکالات و ایرادات بعد از دو سال ملغی شد و در مجلس دوم، سومین قانون انتخابات به نام «قانون انتخابات عمومی یک درجه‌ای» به تصویب رسید. سومین قانون انتخابات مصوب نمایندگان دومین دوره مجلس شورای ملی بود. انتخابات دوره‌های بعدی تا پیروزی انقلاب بر طبق این قانون و تغییرات و اصلاحاتی که در آن به وجود آمد، انجام می‌شد. از سال ۱۲۸۵ هجری شمسی، یعنی تصویب اولین نظامنامه انتخاباتی در ایران تا سال ۱۳۵۷ ه.ش، به طور کلی، سه قانون جامع انتخابات تصویب شد و سومین قانون، نوزده بار اصلاح شد.<sup>۴۶</sup>

در این فاصله زمانی از ۱۲۸۵ تا ۱۳۵۷ به طور کلی سه قانون انتخابات به تصویب رسید:

۱. قانون انتخابات اول، مصوب ۱۲۸۵؛

۲. قانون انتخابات دوم، مصوب ۱۲۸۸؛

<sup>۴۵</sup> حسن حضرتی، اختیارات مجلس در قوانین اساسی مشروطه ایران و عثمانی، پژوهش‌های تاریخی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، دوره جدید، شماره ۳، پاییز ۱۳۸۸، صص ۳۳-۴۰.

<sup>۴۶</sup> بنیادهای سیاسی و اجتماعی نظام‌های انتخاباتی مجلس شورای ملی در ایران عصر مشروطه، ابراهیم عباسی، مجله مطالعات حقوقی دانشگاه شیراز، دوره هشتم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۵، صص ۸۳-۱۱۶.

۳. قانون انتخابات سوم، مصوب ۱۲۹۰ (Alem, 2011:6).

### ۲,۴,۱. قانون انتخابات اول: نظامنامه طبقاتی

تنظیم نظامنامه انتخابات نظر به اختلاف منافع طبقات مختلف و کارشکنی درباریان و شاهزادگان امر مشکل و دشواری را پیش آورده بود. در نتیجه پس از آن که نظامنامه انتخابات از طرف هیئت تنظیم آن، تهیه و تنظیم گشت و در جلسات عمومی که مرکب از رجال و اعیان و روحانیان و تجار و روسای اصناف بود، قرائت گردید مورد موافقت همگان قرار نگرفت (شجیعی، ۱۳۴۴: ۷۹).

تعویق توشیح قانون انتخابات مورد اعتراض و شورش طبقات مختلف قرار گرفت. مخالفان مشروطیت و شاهزادگان و درباریان استبداد پرست در مقابل هیجان عمومی ملت و از بیم شورش‌ها و هياهو بیشتر حاصل از آن تسلیم شدند و نظامنامه انتخابات در تاریخ ۱۹ رجب ۱۳۲۴ هجری قمری مطابق با ۱۷ شهریور ۱۲۸۵ شمسی به امضای مظفرالدین شاه رسید (شجیعی، ۱۳۴۴: ۷۹).

ساختار سیاسی جامعه ایران، در مقطع زمانی تدوین نظامنامه انتخابات ۱۲۸۵ هجری شمسی، از زیرساخت‌های دربار-دولت، طبقات و انجمن‌های سیاسی و اجتماعی متشکل بود. منظور از دربار نهاد سلطنت است که در راس آن شاه قرار داشت و منظور از دولت صدراعظم، وزرا و معاونان و روسای سازمان‌های وابسته است. هر چند همواره این دو نهاد درهم ادغام شده و ترکیب بوده اند اما بعد از انقلاب مشروطیت مراحل جدایی و استقلال این دو نهاد آغاز شد. سه قانون اولیه یعنی نظامنامه‌های انتخابات مجلس شورای ملی، اساسی و متمم آن، به امضای شاه و صدر اعظم رسید و این نشان دهنده مراحل نخستین تفکیک دو دستگاه سلطنت و حکومت بود. در واقع شاه رئیس کشور و صدراعظم رئیس حکومت بود<sup>۴۷</sup>.

همواره نهاد اول در کار نهاد دوم دخالت کرده اما به لحاظ تئوریک و طبق قانون اساسی و متمم آن، این دو نهاد بایستی از هم جدا باشند. درباره نقش مظفرالدین شاه بر نظامنامه انتخابات نیز باید در شکل‌گیری طبقاتی بودن نظامنامه صحبت کرد. یکی از ویژگی‌های این نظامنامه که نمایانگر جامعه ایرانی بوده است، طبقاتی بودن نظامنامه است<sup>۴۸</sup>.

<sup>۴۷</sup> سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، مجید سائلی کرده ده /مرکز اسناد انقلاب اسلامی/چاپ اول ۱۳۷۸

<sup>۴۸</sup> سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، مجید سائلی کرده ده /مرکز اسناد انقلاب اسلامی/چاپ اول

نقش طبقات در ساختار سیاسی ایران یکسان نبود، در واقع در هرم توزیع قدرت، برخی از طبقات جایگاه بالاتری داشته در نتیجه دارای نفوذ بیشتری بودند مانند شاهزادگان قاجاریه، اشراف و اعیان، خوانین، ایلخانان، روسای قبال، روحانیان مجتهد. طبقات دیگر در درجات بعدی قدرت قرار داشتند مثل اصناف و کسبه و بعد کشاورزان و کارگران و عشایر و خرده مالکان و بقیه موارد. شاهزادگان قاجار در تدوین نظامنامه نقشی نداشتند و مجلس را در شان خود نمی دانستند. روحانیان و طلاب بیشترین نقش را در تدوین نظامنامه داشتند. زیرا از قدرت سیاسی و اجتماعی و نفوذ برخوردار بودند<sup>۴۹</sup>.

یکی از ویژگی‌های نظامنامه انتخابات صنفی و طبقاتی بودن آن است چرا که صنف و طبقه خاصی اجازه شرکت در انتخابات را داشت. در واقع دستخط شریف گلخانه در صدور فرمان مشروطیت خود بار طبقاتی داشت. چه بسا غیر طبقاتی نوشتن آن فرمان می توانست مسیر دیگری را در انتخابات آغاز کند. محرومیت حق زنان از انتخاب کردن و انتخاب شدن نمونه‌ای از این نظام طبقاتی است. در نظامنامه انتخابات حق انتخاب کردن و انتخاب شدن اقلیت‌های دینی مسکوت مانده است. اما عملاً غیر از زردتشتیان دیگر اقلیت‌های دینی در انتخابات دارای نماینده نبودند. پیامدهای این نظامنامه انتخاباتی تعداد کم رای دهندگان و طبقاتی شدن اولین مجلس شورای ملی است<sup>۵۰</sup>.

قانون انتخابات در دو فصل و سی و سه ماده تنظیم شد و به توشیح شاه رسید. به موجب نظامنامه فوق، انتخابات در سراسر کشور طبقاتی تعیین شد و مطابق ماده اول از فصل اول نظامنامه طبقات شاهزادگان و قاجاریه، علما و طلاب، اعیان و اشراف، تجار، مالکان، فلاحان و اصناف برای حضور در مجلس توفیق یافتند. در ماده هشتم از نظامنامه برای طبقات فوق محدودیتی از لحاظ تعیین نماینده برای مجلس پذیرفته نشده بود و انتخاب کنندگان آزاد بودند از هر طبقه اجتماعی که مورد اعتماد آن‌ها باشد نماینده خود را انتخاب کنند و الزامی در این که از طبقه و صنف خودشان باشد در بین نبوده است (شجیعی، ۱۳۴۴: ۸۰).

---

<sup>۴۹</sup> سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، مجید سائلی کرده ده /مرکز اسناد انقلاب اسلامی/چاپ اول ۱۳۷۸

<sup>۵۰</sup> سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، مجید سائلی کرده ده /مرکز اسناد انقلاب اسلامی/چاپ اول



نکته شایان توجه در مورد نظامنامه انتخابات این است که در مورد ماده دوم از شرایط انتخاب کنندگان مساله مالکیت و اعتبار مادی افراد از هر طبقه و صنف می باشد. در بند چهارم از ماده فوق، مالک و فلاحی می تواند در انتخابات شرکت کند و نماینده خود را انتخاب کند که صاحب ملکی باشد و حداقل ملک وی هزار تومان قیمت داشته باشد، بنابر این اصل کشاورزان و روستاییانی که صاحب زمین و ملک شخصی نبودند و یا اگر بودند زمین و ملک آن ها از قیمت مقرر کمتر بود از حق انتخاب کردن محروم گردیدند (شجیعی، ۱۳۴۴: ۸۰-۸۱).

برخی از مواد مختلف نظامنامه انتخابات عبارتند از:

شماره مواد	متن مواد
ماده اول	طبقاتی بودن انتخاب کنندگان
ماده دوم	صلاحیت انتخاب کنندگان: سن بالاتر از <u>۲۵ سال</u> ، ایرانی <u>بودن</u> ، معروفیت محلی، و مواردی دیگر در ارتباط با ملک و اصناف
ماده سوم	ویژگی های محرومین از رای دادن مانند طبقه نسوان و موارد دیگر
ماده چهارم	ویژگی های رای دهندگان مانند ایرانی بودن، حداقل بیست سال، معروفیت محلی، حداقل شش ماه قبل از انتخابات ساکن محل انتخابات باشد، پنجاه تومان عایدی سالیانه و مواردی دیگر.
ماده پنجم	محرومین از انتخاب شدن مانند طبقه نسوان، افراد کمتر از سی سال و مواردی دیگر
ماده ششم	تناسب عده انتخاب شدگان به جمعیت سکنه بلاد، سهمیه بندی ایالتی و سهمیه بندی در تهران
ماده هشتم	تعداد انتخاب شدگان
ماده نهم	انجمن نظارت بر انتخابات در هر محل (معارفه توسط طبقات ششگانه) دو انجمن محلی و ایالتی
ماده دهم	شکایات به انتخابات مانع اجرای انتخابات نخواهد شد و انجمن های ماده نهم به آن رسیدگی می کنند.
ماده بیست و یک	مدت ماموریت نمایندگان
ماده بیست و سوم	نمایندگان ملت مصونیت پارلمانی داشته و در صورت ارتکاب عملی خلاف قانون، با اجازه مجلس و سلب مصونیت از آن ها محاکم دادگستری حق تعقیب و رسیدگی به جرم را خواهند داشت (این امر مانع از تسلط هیئت حاکمه بر هیئت قانون گذاری می شود).

برابر ماده یک این نظامنامه، رأی دهندگان به شش گروه تقسیم می شدند: شاهزادگان و قاجار، علما و طلاب، اعیان، بازرگانان، مالکان، کشاورزان و پیشه وران، که هر طبقه نمایندگانی برمی گزینند. برپایه ماده ششم نظامنامه، «در بلاد ایران متناسب با جمعیت سکنه آن بلاد، از هر ایالتی دوازده نفر و از هر ولایت شش نفر» انتخاب می شدند. در این میان تهران مستثنی بود که شمار انتخاب شوندهگان آن شصت تن بود و به این ترتیب تعیین می شدند:

افزون براین، برپایه مواد ۱ و ۲، ملاکین و فلاحین می بایست صاحب ملکی باشند که هزار تومان ارزش داشته باشد و اصناف نیز از اهل صنف بوده و کار معین صنفی داشته و دارای دکانی باشند که کرایه آن دکان برابر با میانگین کرایه های محلی باشد. اقلیتهای دینی نیز در شمار نیامده بودند و قانون در مورد آنها خاموش بود. گذشته از برخی علمای بانفوذ داخلی، علمای مشروطه خواه نجف نیز با نمایندگی اقلیتهای دینی موافق نبودند. در این میان تنها رزتشتیان حق انتخاب یک نماینده پیدا کردند. دیگر اقلیت های دینی، حقوق خود را در این مورد به آیت الله سید محمد طباطبایی و سید عبد الله بهبهانی تفویض کردند.<sup>۵۱</sup>

برپایه ماده نهم، برای نظارت بر انتخابات، در هر محل یا حوزه انتخاب انجمنی از معاریف طبقات ششگانه انتخاب کنندگان همان محل مرکب از شش تن وزیر نظارت حاکم یا نایب الحکومه محل تشکیل می شد و گذشته از شهرهای جزء در ایالت نیز انجمن ایالتی تشکیل می شد. به شکایات مربوط به انتخابات در انجمن محلی یا ایالتی رسیدگی می شد و چنانچه نتیجه ای به دست نمی آمد موضوع به مجلس شورای ملی ارجاع می شد و حکم مجلس نافذ بود.<sup>۵۲</sup>

برابر ماده دوازدهم نظامنامه انتخابات، در صورت استعفا یا درگذشت یکی از اعضای مجلس شورا چنانچه بیش از شش ماه به انتخابات تازه مانده بود، اعضای مجلس به جای او، یک نفر از اهل ایالت او را انتخاب می کردند. برپایه این ماده، انتخابات میان دوره ای وجود نداشت و در صورت چنین رویدادی، انتخابات مستقیم منتفی می شد. تنها نکته بانرزش، در ماده هشتم نظامنامه بود که می گفت: «انتخاب کنندگان مجبور نیستند که حتما از صنف و طبقه خودشان انتخاب کنند.» این صنوف می توانستند کسی را بیرون از صنف خود انتخاب

<sup>۵۱</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

<sup>۵۲</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

و روانه مجلس شورا کنند. این امر سبب شد که توزیع طبقاتی نمایندگان برپایه نظامنامه انتخابات نباشد و تفاوت‌هایی در آن پدید آید.<sup>۵۳</sup>

در انتخابات برگزار شده مجلس شورای ملی، از برگه‌های کاندیدا محور استفاده شده است. در واقع رای دهندگان موظف بودند در زمان انتخابات به جای رای‌دهی به احزاب سیاسی در برگه‌های رای خود نام کاندیداها را بنویسند. رکن بعدی در نظام انتخاباتی روال مشخص کردن پیروز انتخابات است. روش‌های انتخاباتی مورد استفاده سه شکل عمده دارند. این سه شکل عبارت‌اند از: روش اکثریتی، روش تناسبی و روش مختلط. در همه انتخابات برگزار شده در سال‌های بین مشروطه تا انقلاب اسلامی روش انتخاباتی مورد استفاده از نوع اکثریتی بوده است. در این مدل، احزاب یا کاندیداها برای پیروزی در انتخابات باید اکثریت (مطلق یا نسبی) آرا را کسب کنند. به عبارت دیگر، پیروز انتخابات کاندیدایی است که اکثریت (نسبی یا مطلق) آرای رای دهندگان حوزه انتخابیه خود را کسب کرده باشد.<sup>۵۴</sup>

در قانون انتخابات نخست، مصوب سال ۱۲۸۵، روش انتخاباتی تعیین شده، اکثریتی بود. البته در این قانون انتخاب نمایندگان از طریق اکثریت مطلق با نسبی بسیار مبهم بیان شده بود. در ماده ۲۶ این قانون در مورد روش انتخاباتی مورد استفاده برای گزینش نمایندگان مجلس شورای ملی چنین آمده بود: «انتخاب (نمایندگان مجلس) باید با اکثریت آرای تامه یا نسبی باشد و در صورت تساوی آرا باید به قید قرعه فردی انتخاب شود». با این حال، به نظر می‌رسد در تهران که در آن انتخابات یک مرحله‌ای و مستقیم بود از روش اکثریت نسبی استفاده می‌شده و در سایر ایلات که در آن‌ها انتخابات دو مرحله‌ای و غیرمستقیم بوده است در مرحله نخست از روش اکثریت نسبی و در مرحله دوم از روش اکثریت تام و مطلق استفاده می‌شده است.<sup>۵۵</sup>

## ۲.۴.۲. قانون دوم انتخابات: نظامنامه انتخابات دو درجه‌ای

پس از به توپ بسته شدن مجلس و تغییر فضای سیاسی و اجتماعی در نتیجه نظامنامه اولیه دیگر پاسخگو نبود، در نتیجه نظامنامه جدید شکل گرفت که نقش نهاد سلطنت، کمیسیون ویژه تدوین، انجمن‌ها و دو دولت انگلیس و روسیه در آن قابل ملاحظه است. سه مورد اول و نهاد حکومت ساختار سیاسی زمان تدوین را

<sup>۵۳</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

<sup>۵۴</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوزر رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

<sup>۵۵</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوزر رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

شکل داده اند و دو زیر ساخت دربار-دولت و انجمن‌های سیاسی به شدت به منازعه و کشمکش پرداختند و نقش فعال در تدوین نظامنامه داشتند. انجمن‌ها نقش غیر مستقیم داشتند اما اعمال نفوذ بر روی تدوین نظامنامه داشتند مثل انجمن تبریز که با نظرات آنان بر روی نظامنامه در کمیسیون ویژه تدوین موافقت شد.

در قانون انتخابات دوم در مواد ۱۷ و ۱۸ به طور صحیح به کاربرد روش انتخاباتی اکثریتی اشاره شده است. ماده ۱۷ این قانون چنین بیان می‌داشت: «انتخابات در درجه اول به اکثریت نسبی و انتخابات درجه ثانی به اکثریت تام خواهد بود». ماده ۱۸ نیز به قرار زیر بود: «در انتخابات درجه اول اشخاصی که نسبت به عده همه انتخاب کنندگان حوزه انتخابیه اکثریت تام حاصل کنند، مستغنی از انتخاب درجه ثانی بوده و به سمت عضویت مجلس شورای ملی قبول می‌شوند». بنابراین در مرحله نخست از روش اکثریت نسبی استفاده می‌شد و کسانی که در این مرحله اکثریت نسبی آرا را کسب می‌کردند (به اندازه سه برابر تعداد نمایندگان هر حوزه) به مرحله دوم راه می‌یافتند. البته چنانچه کاندیدایی در همین مرحله از انتخابات ۵۰ درصد به علاوه یک آرای رای دهندگان حوزه انتخابیه را از آن خود می‌کرد به طور مستقیم به مجلس راه پیدا می‌کرد. در مرحله دوم نیز از روش اکثریتی تام استفاده می‌شد. در این مرحله هر کاندیدایی که اکثریت مطلق آرا را کسب می‌کرد به پارلمان راه می‌یافت و چنانچه هیچ کاندیدایی اکثریت مطلق آرا را کسب نمی‌کرد انتخابات به دور سوم کشیده می‌شد و در این مرحله کاندیداهایی که اکثریت نسبی آرا را به دست می‌آوردند به مجلس راه می‌یافتند.<sup>۵۶</sup>

نظامنامه انتخابات صنفی در انتخابات دوره دوم قانونگذاری کنار گذاشته شد و به سبب رویدادهای سیاسی، نظامنامه انتخابات دو درجه ای جایگزین آن شد. برای این منظور کمیسیون ویژه تدوین نظامنامه از شانزده تن با گرایش‌های گوناگون سیاسی و فکری تشکیل شد. در کنار این کمیسیون افراد و انجمن‌های گوناگون دیگری نیز به تهیه و تدوین نظامنامه انتخابات پرداختند، و آنها نیز می‌کوشیدند نظرات خود را از راه همفکران خویش در کمیسیون پیگیری کنند. دولت‌های روسیه و انگلستان نیز در زمینه گشایش مجلس و تدوین نظامنامه نقش داشتند. سرانجام، برعکس قانون پیشین که مواد آن محدود و کوتاه بود، نظام نامه انتخابات دو درجه ای در ۹ فصل، ۶۳ ماده و ۴ تبصره تنظیم و تصویب شد. این قانون با قانون انتخابات صنفی تفاوت‌های شکلی و ماهوی بسیار داشت<sup>۵۷</sup>.

---

<sup>۵۶</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذرفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و

مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

<sup>۵۷</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

در ماده یکم، شمار نمایندگان از ۱۵۶ تن که با افزایش جمعیت تا ۲۰۰۰ تن نیز قابل افزایش بود به ۱۲۰ تن کاهش یافت. علاوه بر آن باکنار گذاشته شدن نظام صنفی، محدودیتهای صنوف مشخص بر حق مشارکت جمعی از میان رفت. شرایط مالی نیز که از محدودیتهای گزینش بود به گونه چشمگیر کاهش یافت و «کسانی که دارای حد اقل دو بیست و پنجاه تومان علاقه ملکی یا ده تومان مالیات بده» بودند «یا پنجاه تومان عایدی سالانه داشته و یا تحصیل کرده بودند می توانستند در انتخابات شرکت کنند».<sup>۵۸</sup>

سن رأی دهندگان از بیست و پنج سال به بیست سال پایین آمد و مسیحیان، زرتشتیان و یهودیان نیز بر پایه بند یکم از ماده هفتم در شمار انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان قرار گرفتند. در بند یکم از ماده هشتم، شاهزادگان درجه یک، خواهران و برادران و عموهای پادشاه از حق انتخاب شدن محروم شدند و بر پایه بند سوم از همین ماده، افراد، اگر بومی یا متوطن آن محل نبودند، دست کم می بایست شش ماه پیش از انتخابات در حوزه انتخابیه با توابع آن اقامت داشته باشند. عشایر نیز بر پایه ماده بیست و چهارم نظامنامه حق انتخاب کردن و انتخاب شدن پیدا کردند. پنج ایل بزرگ شاهسون آذربایجان، بختیاری، قشقایی، خمسه فارس و ترکمان هر کدام یک نماینده به مجلس شورای ملی می فرستادند.<sup>۵۹</sup>

هرچند این مواد، نشانگر رویکردی دموکراتیک تر از نظامنامه انتخاباتی صنفی بود، اما ماده پانزدهم این قانون که مهمترین دگرگونی ماهوی آن را نشان می داد، محدودیت جدی بر انتخاب شهروندان پدید می آورد و گزینش مستقیم را به انتخاباتی دو درجه ای تبدیل می کرد. چنان که در تبصره نخست یا (به زبان این نظامنامه) «توضیح اول»، آمده بود، مراد از گزینش دو درجه ای آن بود که نخست در محله های یک شهر، یا در شهرهای یک حوزه انتخابیه، شمار معینی را برمی گزینند که «منتخب» نامیده می شوند و سپس این انتخاب شدگان در مرکز حوزه انتخابیه گرد هم می آیند و از میان خود عده مطلوبه را ثانیاً انتخاب می کنند و این انتخاب شدگان درجه ثانی نماینده خوانده می شوند». بر پایه ماده ۱۷، انتخابات درجه اول با اکثریت نسبی و انتخاب درجه دوم با اکثریت تام بود.<sup>۶۰</sup>

بر پایه فصل چهارم، برای نظارت بر انتخابات، هیأتی مرکب از سه تن از اعضای انجمن ایالتی یا ولایتی و چهارتن از محترمین محل به ریاست حاکم و به تصویب ایشان، از غیر اعضای انجمن، از سوی انجمن ایالتی یا ولایتی برگزیده می شد. در محل هایی که انجمن ایالتی یا ولایتی بر طبق قانون تشکیل نشده بود، انجمن

<sup>۵۸</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

<sup>۵۹</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

<sup>۶۰</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

نظارت از شخص حاکم و کارگزار، یک تن از علمای معروف محل، یک تن از شاهزادگان، دو تن از اعیان و دو تن از معتبرترین تجار تشکیل می شد. این انجمن یک هفته پس از برگزاری انتخابات و اعلام نتیجه به کار خود پایان می داد و منحل می شد.<sup>۶۱</sup>

مجلس دوم که با این قانون تشکیل شد و در ۲۴ آبان ۱۲۸۸ ش. گشایش یافت، به سرنوشتی مانند مجلس اول دچار شد و با ردّ التیماتوم روسیه تزاری، زیر فشار آن کشور، از سوی دولت صمصام السلطنه بختیاری منحل و دوره فترتی برای دو سال و یازده ماه آغاز شد.<sup>۶۲</sup>

### ۲،۴،۳. قانون سوم انتخابات: قانون انتخابات یک درجه‌ای و عمومی

سومین قانون انتخابات در فضایی تقریباً آرام و به دور از جنجال تدوین شد. یکی از ویژگی‌های این دوران از بین رفتن قدرت شاه و نفوذ درباریان بود. کم رنگ بودن نقش درباریان و سلطنت و دولت‌های خارجی در تدوین این نظامنامه از نکات دیگر است. از ویژگی‌های مهم این دوران گسترش و پیدایش احزاب سیاسی است. احزاب مانند انجمن‌ها پایگاه مردمی نداشتند، انتخابات نیز بر مبنای روند حزبی صورت نمی‌پذیرفت اما آنچه در این جا حائز اهمیت است، اثرگذاری احزاب و به ویژه "حزب دموکرات" بر روند تدوین نظامنامه است. بزرگ‌ترین بازیگر در تدوین نظامنامه سوم انتخابات مجلس شورای ملی بود.

مجلس دوره دوم به نسبت دارای نظم بیشتر، در نطق‌های نمایندگان بود. در مجلس سوم دموکرات‌ها نقش عمده در تدوین این نظامنامه داشتند در نتیجه ایدئولوژی و اصلاحات مورد نظر خود را بدون در نظر گرفتن شرایط سیاسی و اجتماعی وارد تدوین نظامنامه کردند که بعدها این موارد موجب اختلافات و نارضایاتی‌هایی شد. شکل‌گیری بخش بزرگی از نظامنامه سوم انتخابات تحت تاثیر عقاید و ایدئولوژی حزب دموکرات بود. چرا که این نظامنامه شبیه مرامنامه حزب دموکرات نیز هست. دموکرات‌ها اغلب با علما در مجلس درگیری داشتند.<sup>۶۳</sup>

پیامدهایی که تاثیرگذاری این گروه‌ها بر روی نظامنامه سوم انتخابات داشتند به شرح زیر است، این قانون بیش از قوانین دیگر دموکراتیک‌تر بود. برای مثال می‌توان از لغو هرگونه شرط ملی و ماخذ تمول، قائل نشدن

---

<sup>۶۱</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

<sup>۶۲</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

<sup>۶۳</sup> سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، مجید سائلی کرده ده / مرکز اسناد انقلاب اسلامی / چاپ اول ۱۳۷۸

به شرط سواد برای انتخاب کنندگان و از بین بردن لزوم اقامت در حوزه انتخابیه برای نامزدها، که باعث اشکالاتی در امر انتخابات دوره‌های بعدی مجلس شد نام برد. باور مذهبی و عقیدتی این نظامنامه کمتر از قوانین سابق است و جنبه عرفی آن بیشتر است. البته این قانون نیز نتوانست که نفوذ قوه مجریه را کاهش دهد. در نتیجه تا دوره بیست و چهارم هم شاهد نفوذ دولت در انتخابات و انحراف در انتخابات بودیم. یکی از نمونه‌های آن، دخالت نیروهای نظامی به نفع رضاخان سردار سپه در انتخابات پنجمین دوره مجلس بود. سعی شده بود که این قانون تا حدی بی‌طرفی را رعایت کند.<sup>۶۴</sup>

سومین قانون انتخابات برعکس قوانین نخست (نظامنامه صنفی) و دوم (نظامنامه انتخابات دو درجه ای)، مصوب نمایندگان دومین دوره مجلس شورای ملی بود. این قانون در شرایطی تصویب شد که با پایان گرفتن استبداد صغیر، نهاد سلطنت و حکومت در تهیه و تدوین آن نقشی نداشتند و نمایندگان در فضایی به نسبت آرام به تهیه، تنظیم و تصویب آن پرداختند.<sup>۶۵</sup>

برپایه ماده سیزدهم، انتخابات به صورت یک درجه ای و مستقیم بود و بنابراین با این ماده، نظامنامه انتخابات دو درجه ای کنار گذاشته می شد. معیار داشتن علاقه ملکی و میزان معینی از درآمد یا مالکیت که بسیاری از شهروندان را از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن محروم می ساخت در شرایط سلبی یا ایجابی در متن این قانون به چشم نمی خورد؛ انتخاب کنندگان ناچار بودند نماینده خود را از ساکنان محل خود برگزینند؛ شرط داشتن بصیرت در امور مملکتی که در قانون پیشین آمده بود، در این قانون جایی نداشت.<sup>۶۶</sup>

نکته تازه در این قانون، پیش بینی مرگ یا پذیرفته نشدن نمایندگی از سوی فرد برگزیده بود. در این صورت پیش از گرفتن اعتبارنامه از دیگر منتخبان کسی که اکثریت نسبی را به دست آورده بود به نمایندگی تعیین می شد؛ اما، پس از دریافت اعتبارنامه، برابر قانون پیشین و برپایه ماده ۵۲ اقدام می شد.<sup>۶۷</sup>

---

<sup>۶۴</sup> سیر تحول قوانین انتخاباتی مجلس در ایران، مجید سائلی کرده ده / مرکز اسناد انقلاب اسلامی / چاپ اول

<sup>۶۵</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

<sup>۶۶</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

<sup>۶۷</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

در اردیبهشت ۱۳۳۶ ش. با تغییر اصل پنجم قانون اساسی مشروطیت، دوره نمایندگی مجلس شورای ملی از دو سال به چهار سال افزایش یافت. آخرین دگرگونی که جنبه ماهوی داشت، قانون شرکت بانوان در انتخابات بود که با تصویب ماده واحدی در اردیبهشت ۱۳۴۳، زنان حق رأی و شرکت در انتخابات پیدا کردند.<sup>۶۸</sup>

در سومین قانون انتخابات، یعنی قانون انتخابات مصوب ۱۳۹۰، انتخابات تک مرحله‌ای شد. در این قانون بر اساس اصل ۱۵ مقرر شده بود که: «انتخاب نمایندگان به اکثریت نسبی است». البته ماده ۱۶ این قانون بیان می‌داشت که: «در صورت تساوی آرا بین دو یا چند کاندیدا در یک حوزه انتخابیه هر عده که محل حاجت باشد به حکم قرعه معین می‌شود» (سائلی کرده ده، ۱۳۷۸: ۲۱۰-۲۱۵، کواکبیان، ۱۳۸۳: ۱۷-۲۵).

سومین رکن نظام انتخاباتی یعنی وسعت حوزه‌های انتخابیه عبارت است از تعداد نمایندگان هر حوزه انتخابیه و در واقع تعداد کرسی‌های اختصاص یافته در هر حوزه انتخابیه است. در نخستین قانون انتخابات تعداد نمایندگان حوزه انتخابیه تهران ۶۰ نفر تعیین شده بود، در حالی که در همین زمان وسعت برخی حوزه‌های انتخابیه، نظیر حوزه انتخابیه بلوچستان، یک بود، یعنی فقط یک نماینده به آن‌ها اختصاص یافته بود. بنابراین در هر سه قانون انتخابات مصوب قبل از انقلاب اسلامی ما شاهد تنوع در وسعت حوزه‌های انتخابیه (یعنی تنوع در تعداد کرسی‌ها و تعداد نمایندگان اختصاص یافته به هر یک از حوزه‌های انتخابیه) هستیم.<sup>۶۹</sup>

## ۲.۵. فرآیندهای داخلی مجلس

پس از بررسی قوانین و نظام‌نامه‌های انتخابات، مطالعه فرآیندهای داخلی مجلس شورای ملی، می‌تواند گامی موثر در شناخت ساختار و عملکرد و در نهایت در اصلاح آن‌ها محسوب شود. از این رو در ادامه با توجه به آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی به عنوان مهم‌ترین منبع در این زمینه، به بررسی فرآیندهای داخلی مجلس پرداخته می‌شود.

در فصل اول آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۲۵ اردیبهشت ماه ۱۳۲۸، به روند گزینش ریاست و هیئت رئیسه موقت و رسیدگی به اعتبارنامه‌های نمایندگان پرداخته شده است. مطابق با آیین‌نامه انتخاب رئیس و منبر و منشی با رأی مخفی و با ورقه است و رسیدگی اعتبارنامه‌ها از وظایف نمایندگان است. ایجاد شعبه برای رسیدگی به اعتبارنامه‌ها به قید قرعه صورت گرفته و گزارش اعتبار باید در کمتر از ده روز صورت

<sup>۶۸</sup> قوانین و نظام انتخابات در دوران مشروطه، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، مرداد و شهریور و مهر و آبان ۱۳۸۵ - شماره ۲۲۷، اطاعت، جواد.

<sup>۶۹</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوزر رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و

مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶



بگیرد. اگر نماینده‌ای به رد اعتبارنامه اعتراض داشته باشد، رسیدگی به اعتبارنامه در مجلس صورت گرفته و اخذ رای علنی و با ورقه است.

فصل دوم آیین‌نامه به انتخاب هیئت رئیسه دائمی اشاره دارد. انتخاب رئیس مجلس با اکثریت تام و انتخاب هیئت رئیسه با اکثریت نسبی صورت می‌گیرد. اگر در انتخاب رئیس اکثریت تام در دوره اول نشد در دوره دوم با اکثریت نسبی حاصل می‌شود.

فصل سوم این آیین‌نامه به شعب کمیسیون‌ها، گزارش‌ها و اسناد و مکتوبات اشاره دارد. پس از انتخاب ریاست مجلس، رئیس مجلس به حکم قرعه نمایندگان را میان شعبه‌های مختلف تقسیم می‌کند. این شعب هر سه ماه یکبار تجدید می‌شوند. تمام کمیسیون‌های باید هر دو ماه صورتی از خلاصه فعالیت‌ها را در مجلس علنی تقدیم نمایند و این گزارش باید در روزنامه رسمی منتشر شود. گزارش‌های طرح و لایحه‌ای که به کمیسیون ارجاع داده می‌شود باید ظرف دو ماه از تاریخ ارجاع ارائه شود. هیچ یک از نمایندگان نیز نمی‌توانند در زمان واحد در بیش از دو کمیسیون مشغول به کار باشند.

فصل چهارم و پنجم آیین‌نامه در ارتباط با لوایح قانونی است که از طرف دولت یا مجلس پیشنهاد می‌شود. بر طبق این فصل لوایح قانونی که از طرف دولت پیشنهاد می‌شود باید توسط یکی از وزراء یا معاونین وزراء به مجلس علنی تقدیم شود. در صورتی که مجلس یا وزیر یا معاون او قرائت آن را لازم دانند این لایحه پس از قرائت تسلیم رییس می‌شود.

هر طرحی را که نماینده پیشنهاد می‌کند باید به طرز قانون ماده به ماده نوشته شده و دارای مقدمه که متضمن دلایل آن است، باشد. طرح مذکور پس از آن که پانزده نفر مذاکره آن را تصویب کرده باشند کتباً به رییس داده شده و رییس می‌تواند آن را به کمیسیون مبتکرات ارجاع بنماید.

در فصل هفتم در باب لوایح قانونی و اصلاحات مرتبط با آن بحث شده است. بر طبق این فصل به استثنای موارد فوری هیچ لایحه قانونی را نمی‌توان قطعاً رأی داد و قبول کرده مگر این که دو مرتبه و اقلأً به فاصله پنج روز درباره آن شور شده باشد. وقتی که مباحثات لایحه به طور کلی ختم شد باید مواد آن لایحه یک یک مباحثه شود. رییس در این خصوص از مجلس رای می‌خواهد اگر در باب مباحثات ماده به ماده رأی داده نشد رییس رد لایحه را اعلام می‌کند و اگر مباحثات ماده به ماده قبول شد شروع به مباحثات شده در باب هر یک از مواد و اصطلاحات راجعه مذاکرات به عمل می‌آید پس از آن در خصوص شور ثانوی مجلس رأی می‌دهد.

در فصل نهم در باب مسائل فوری بیان شده است که در موقعی که لایحه یا طرح قانونی پیشنهاد می‌شود  
وزراء

صاحب طرح یا یکی از نمایندگان می‌تواند از مجلس تقاضا نماید که فوری بودن آن را تصدیق نماید. اگر  
مجلس فوریت آن مطلب را تصدیق نماید مطلب مزبور را یا به شعبات یا به یکی از کمیسیون‌های مربوط به  
آن که از سابق تشکیل شده ارجاع می‌دهند و نیز مجلس می‌تواند خود فوراً به آن لایحه یا طرح قانونی  
رسیدگی کند و این در صورتی است که مخصوصاً در این باب رأی داده شود. هر اصلاح یا ماده الحاقیه که  
در ضمن مباحثات اظهار می‌شود

باید دلایل آن به طور اختصار بیان شود در صورتی که وزیر یا مخبر کمیسیون تقاضا نماید باید آن اصلاح یا  
ماده الحاقیه به کمیسیون رجوع شود. در صورتی که مجلس فوریت لایحه یا طرحی را تصدیق ننماید مباحثه  
و رأی دادن در آن به طور معمول صورت می‌گیرد. طرح یا لایحه قانونی که فوریت آن را مجلس تصدیق  
کرده باشد در صورت تقاضای یکی از نمایندگان و پس از آن که گزارش کمیسیونی که مأمور رسیدگی آن  
است تسلیم شده باشد، مجلس می‌تواند فوریت آن را سلب نماید.

فصل دهم در ارتباط با نحوه رای دادن، یازدهم در ارتباط با ترتیب مذاکرات و فصل دوازدهم در ارتباط با  
ترتیب جلسات است.

فصل سیزدهم به بحث غیبت و مرخصی نمایندگان پرداخته است. بر مبنای این فصل هیچ یک از نمایندگان  
بدون اجازه مجلس نمی‌تواند غیبت نماید ولی در صورت فوریت رییس می‌تواند اجازه دهد. نمایندگان از  
وقت مقرر برای انعقاد مجلس بدون اجازه تأخیر نمایند یا در موقع دادن رأی در مطالبی که جزو دستور آن  
جلسات است بدون عذر موجه غیبت نمایند به هر نیم ساعت تأخیر و به هر سه غیبت در یک جلسه در موقع  
دادن رأی ثمن مقرری یک روزه آنها کسر خواهد شود به علاوه مدت غیبت آنها در صورت مجلس و در  
روزنامه رسمی اعلان می‌شود.

فصل چهاردهم و شانزدهم به انتظام داخلی مجلس و نحوه عملکرد و رفتار نمایندگان و اختیارات رئیس در  
مجلس می‌پردازد و فصل پانزدهم در ارتباط با دوائر و محاسبات است. یکی از روندهای مهم در وظایف  
مجلس، بحث مرتبط با نظارت است که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد.

## ۲،۵،۱. بررسی فرآیند نظارت در مجلس شورای ملی<sup>۷۰</sup>

یکی از وظایف مهم در مجلس بحث نظارت است. مساله‌ای که کماکان چالش‌هایی را در پی دارد. فصل ششم آیین‌نامه داخلی شورای ملی در باب استیضاح و سوالات از وزرا و به عبارتی در ارتباط با نظارت مجلس بر دولت است. طبق ماده چهل و چهارم آیین‌نامه هر نماینده که از وزیری می‌خواهد استیضاحی نماید باید تقاضای خود را کتباً به رییس داده و موضوع استیضاح را در ضمن معین نماید. رییس آن را در مجلس قرائت می‌کند و مجلس باید آن تقاضا را قبول نموده پس از آن که از اظهارات وزیر یا وزراء در باب تعیین روزی که استیضاح باید به عمل آید مستحضر شد بدون مباحثه در اصل موضوع قرار روز استیضاح را می‌دهد. استیضاحاتی که در باب امور سیاسی داخلی مملکت است نباید بیش از یک ماه به تعویق بماند.

استیضاح نماینده از نماینده ممنوع است. بعد از آن که وزیر یا هیأت وزراء در مجلس حاضر و توضیحات داده شده پس از ختم مذاکرات هر یک از نمایندگان حق دارد نسبت به وزراء از مجلس رأی مثبت یا منفی یا ممتنع خواستار شود. در ماده دیگری عنوان شده است که استیضاحی که تقاضا شده است و بعد صاحب آن مسترد ساخته نمایندگان دیگر می‌توانند آن را اختیار نموده عنوان نمایند.

در ارتباط با سوالات از دولت و وزرا در ماده پنجاه و چهارم آیین‌نامه عنوان شده است که نمایندگان می‌توانند در بدو یا ختم مجلس از وزراء سئوالات نمایند و موضوع سوال باید از قبل به اطلاع وزیر رسیده باشد. فقط نماینده‌ای که سؤال نموده حق دارد به طور اختصار مجدداً به وزیر جواب بگوید.

با توجه به آنچه عنوان شد، بحث نظارت مجلس از دولت مطرح بوده است اما در خصوص بحث نظارت بر پادشاهی در آیین‌نامه داخلی مجلس بندی وجود ندارد.

## ۲،۶. نمونه‌هایی از عملکردها و روال‌های مجلس شورای ملی

در این بخش به طور موردی به نمونه‌هایی از عملکردها و روال‌های مجلس شورای ملی برای استفاده کارآمدتر برای اصلاح عملکرد داخلی مجلس اشاره خواهد شد.

---

<sup>۷۰</sup> نظام‌نامه داخلی مجلس شورای ملی

## ۲,۶,۱. کمیسیون‌های تخصصی

یکی از ارکان مجلس اول، کمیسیون‌های تخصصی بود. منظور از کمیسیون در مجالس قانون‌گذاری، تشکیلاتی اداری است که نمایندگان بر اساس تخصص‌ها و حوزه فعالیت خود، در آن‌ها جای می‌گرفتند و به بررسی مسائل مربوطه به ویژه در حوزه قانون‌گذاری می‌پرداختند. در دوره‌های نخستین شش شعبه وجود داشت که بعدها به هشت شعبه افزایش یافت.<sup>۷۱</sup>

در مجلس اول کمیسیون‌ها از اهمیت زیادی نزد نمایندگان برخوردار بودند به گونه‌ای که جلسات کمیسیون‌ها در صبح و جلسات علنی در بعدازظهر برگزار می‌شدند اما به دلایل متعددی از جمله اشتغال نمایندگان، شرکت در جلسات انجمن‌ها و موارد دیگر این ساعت تغییر پیدا کرد.

مدیریت احتشام‌السلطنه، دومین رئیس مجلس در دوره اول در نظم و قوام تشکیل جلسات کمیسیون‌ها موثر بود. وی در این باره می‌نویسد:

با تشکیل چندین کمیسیون، کار تنقیح و تنظیم و تصحیح قوانین را به کمیسیون‌ها سپرده و پس از شور و بررسی کامل در جلسه رسمی به رای می‌گذاشتم. تمام موفقیت‌هایی که در آن چند ماه علی‌رغم آشفتگی و آشوب داخل و خارج نصیب مجلس شد و متمم قانون اساسی و چند فقره قوانین مهم و تصمیمات قانونی - که می‌توان گفت آثار وجودی مجلس اول محدود به همان‌هاست - در کمیسیون‌ها سروسامان گرفت. والا ممکن نبود از چنان مجلسی حتی یک ماده قانون بگذرد. با توضیحات بالا همه امید من به وجود این کمیسیون‌ها بود و در تشکیل به موقع و انجام وظیفه آن‌ها خیلی مراقبت و سختگیری داشتم.<sup>۷۲</sup>

کمیسیون‌های مجلس به دو صورت تشکیل می‌شدند: اول کمیسیون‌های دائمی یا ثابت که معمولاً به تعداد وزارت‌خانه‌ها بودند، مانند کمیسیون عدلیه، کمیسیون داخله و کمیسیون عرایض؛ دوم، کمیسیون‌های موقت که برای امور معین تشکیل می‌شدند و کمیسیون مخصوص یا فوق‌العاده نامیده می‌شدند<sup>۷۳</sup>، مانند کمیسیون پلیس در مجلس اول.

<sup>۷۱</sup> کتابخانه، موزه و مرکز اسناد مجلس شورای اسلامی، اسناد کمیسیون‌ها، م ۳، ک ۲۴، ج ۷، پ ۴.

<sup>۷۲</sup> محمود احتشام‌السلطنه، خاطرات احتشام‌السلطنه، به کوشش سید محمدمهدی موسوی (تهران: زوار، ۱۳۶۷)، ص ۶۳۵.

<sup>۷۳</sup> حبیب دادفر، پارلمان (تهران: اطلاعات، ۱۳۴۳)، ص ۲۵۹.

به گواه بیشتر محققان و مورخان، یکی از موفقیت‌های مجلس اول، تشکیل کمیسیون مالیه بود. عمده‌ترین علت موفقیت نسبی این کمیسیون با توجه به جایگاه طبقاتی نمایندگان آن دوره، تخصص و تجربه اقتصادی اعضا بود. اکثر نمایندگان از اصناف، تجار، ملاکان و دیوانیان و در نتیجه، آشنا به امور مالی بودند.<sup>۷۴</sup>

در مجموع با توجه به شرایط زمانی و اوضاع سیاسی و اقتصادی کشور در زمان مجلس اول، چند مساله در عملکرد کمیسیون‌ها موثر بود:

۱. کم بودن نیروی کارشناس و مجرب؛

۲. بی تجربگی نمایندگان دوره اول در مواجهه با کارگروه‌های تخصصی؛

۳. اشراف و آگاهی اندک نمایندگان از مسائل مطروحه.

بدین روی، کمیسیون‌ها که برای نقد و بررسی جزئیات مسائل مختلف، به منظور ممانعت از اتلاف وقت مجلس و جلوگیری از تاخیر در تصویب قوانین موضوعه تشکیل شدند، به دلیل وجود مشکلات مذکور، در مواردی، نه در رفع مسائل بلکه در بررسی آن‌ها نیز ناکام بودند. عملکرد آن‌ها تا حدی موجب بروز مشکلات داخلی برای مجلس نوپای شورای ملی شد. هرچند باید توجه داشت که عملکرد آنان به رغم کاستی‌هایش به عنوان نخستین تجربه پارلمانی ایرانیان تا حدودی موفق بوده است.<sup>۷۵</sup>

## ۲،۶،۲. احزاب و مجلس شورای ملی در زمان مشروطه

احزاب سیاسی در ایران پس از استقرار مشروطیت و پس از مجلس دوم در عرصه سیاست ظهور پیدا کردند. چون قوانین مشروطه از نظام‌های غربی برداشته شده بود، احزاب نیز از این روی در مجلس شکل گرفتند. از بدو تاسیس احزاب در ایران، تفاوت میان احزاب راست و چپ وجود داشت. حزب دموکرات خارج از مجلس شکل گرفت و وکلا از مرکز حزب دستور می‌گرفتند. نظامنامه حزب بسیار مرتب و محکم نوشته شد. همه اعضا حق عضویت می‌پرداختند و از مرکز دستور می‌گرفتند. چند حزب سوسیالیست هم خارج از مجلس شکل گرفت که البته نماینده‌ای در مجلس نداشتند. حزب اجتماعیون اعتدالیون در داخل مجلس شکل گرفت به همواره افرادی مقتدر و با نفوذ در خارج از مجلس شکل گرفت. اما این حزب نظامنامه‌ای نداشت.<sup>۷۶</sup>

<sup>۷۴</sup> زهرا شجعی، «منشا اجتماعی وکلای مجلس در بیست دوره تقنینیه»، مجله سخن، شماره ۳، سال ۱۴، شهریور ۱۳۴۲، ص ۲۵۴ و ۲۵۵.

<sup>۷۵</sup> علی طبری، سهراب یزدی، کمیسیون‌های تخصصی در نخستین مجلس شورای ملی، تاریخ ایران: شماره ۶۸/۵، تابستان و پاییز ۱۳۹۰.

<sup>۷۶</sup> منصوره اتحادیه، مرامنامه‌ها و نظامنامه‌های احزاب سیاسی ایران در دومین مجلس شورای ملی، نشر تاریخ ایران، سال ۱۳۶۱، چاپ اول.

دو حزب کوچک در ایران "حزب اتفاق و ترقی" و "حزب ترقی خواهان" بود که با اجتماع اعتدالیون ائتلاف کردند و جلوی دموکرات‌ها ایستادند. اولی جنبه‌های سوسیالیستی داشت و دومی بر اساس نظر به مسائل جنوب شکل گرفته بودند.<sup>۷۷</sup>

اکثر مرامنامه‌ها و نظامنامه‌های احزاب در ایران ترجمه‌ای هستند. انتخابات مجلس اول شورای ملی بر پایه رقابت حزبی نبود چون حزبی وجود نداشت. بیشتر انجمن‌ها و به نوعی گروه‌های نفوذ وجود داشتند.

اجتماعیون عامیون اولین حزب ایران محسوب می‌شدند که ایدئولوژی و مرامنامه حزب بر اساس حزب همت که شعبه مسلمانان حزب سوسیال دموکرات روسیه بود تدوین شده بود. این حزب ارتباط خود را با باکو قطع نکرد و مخفی بود. مرامنامه و نظامنامه این حزب در سال ۱۳۲۳ در باکو و در سال ۱۳۲۵ در مشهد به چاپ رسید. این حزب در میان برخی از نمایندگان مجلس و بعضی از انجمن‌ها دارای نفوذ بود تا جایی که رابطه شاه را با مجلس بهم زد و شاه مجلس را به توپ بست.

انتخابات دوم مجلس شورای ملی نیز بر پایه رقابت حزبی نبود و تنها بیست نفر از وکلا مجدداً انتخاب شدند. در این دوره فعالیت احزاب علنی شد و دولت نیز احزاب را تایید کرد. نخستین حزبی که تشکیل شد "حزب دموکرات" بود. این حزب ادامه حزب اجتماع عامیون بود. ولی ظاهراً رابطه خود را با باکو قطع کرده بود. در مجلس نمایندگانی داشت که تحت رهبری تقی زاده و سپس سلیمان میرزا بود. این حزب دارای سازمانی پیشرفته‌تر و مترقی‌تر بود در نتیجه تا مدتی نفوذ زیادی در مجلس داشت. وکلای مجلس برای مقابله با نفوذ حزب دموکرات، حزب اجتماع اعتدالیون را تشکیل دادند که دارای مسلک نامه بود. اولین حزبی که در ایران تشکیل شد ماهیت سوسیالیستی داشت و بقیه احزاب نیز گرایشات سوسیالیستی داشتند.<sup>۷۸</sup>

### ۲,۶,۳. مجلس اول و اصلاحات مالی

بحران نظام مالی ایران در آستانه انقلاب مشروطه و ضرورت ساماندهی مجدد به آن، نمایندگان نخستین مجلس شورای ملی را بر آن داشت تا این امر را در صدر برنامه‌های خود قرار دهند. تشکیل کمیسیون مالیه طرح جدیدی بود که نمایندگان به این منظور ایجاد کردند. این کمیسیون طرحی تدوین کرد که یکی از مواد

<sup>۷۷</sup> منصوره اتحادیه، مرامنامه‌ها و نظامنامه‌های احزاب سیاسی ایران در دومین مجلس شورای ملی، نشر تاریخ ایران، سال ۱۳۶۱، چاپ اول

<sup>۷۸</sup> منصوره اتحادیه، مرامنامه‌ها و نظامنامه‌های احزاب سیاسی ایران در دومین مجلس شورای ملی، نشر تاریخ ایران، سال ۱۳۶۱، چاپ اول

آن کاستن از مداخله<sup>۷۹</sup>، حقوق و مستمری‌ها بود. عملکرد کمیسیون مالیه واکنش عناصر ذی‌نفع در ساختار قدرت شامل شاه، دستگاه سلطنتی و شاهزادگان را در پی داشت.<sup>۸۰</sup>

فعالیت کمیسیون مالیه که یکی از جدی‌ترین کمیسیون‌های مجلس بود، با ریاست وثوق‌الدوله آغاز شد و سروسامان دادن به حقوق و مستمری‌ها در حیطه وظایف آن قرار گرفت. مجلس می‌بایست به جدال وضعیتی همت می‌گماشت که به تعبیر تقی‌زاده "ترتیبات اجتماعی چندصدساله" بود؛ ترتیباتی که ساختار ریشه‌دار قدرت به آن خو گرفته بود.<sup>۸۱</sup>

افزون بر موانع ساختاری که پیش روی این کمیسیون بود، مشکلات فنی نیز کم نبود. از جمله این که صورت جمع و خرج کلی که سال به سال نوشته شده باشد در اختیار نبود. علاوه بر آن مانع تراشی مخالفان و نیز بی‌تجربگی نمایندگان و پراکنده شده مباحث در برخی جلسات کار را بر کمیسیون سخت کرده بود. اما روی هم رفته کمیسیون کار خود را با پشتوانه مجلس پیش می‌برد و افزون بر آن حمایت‌های خارج از مجلس همچون انجمن‌های هوادار مشروطه را هم با خود داشت.<sup>۸۲</sup>

کمیسیون مالیه در نهایت لایحه‌ای تنظیم کرد که در آن ترتیب و قاعده پرداخت حقوق و مستمری‌ها مشخص شده بود.<sup>۸۳</sup> مجلس که گرانیگاه نظام سیاسی جدید بود با این اقدام در برابر شاکله کهن قدرت و وابستگان آن قرار گرفت. شاه، دستگاه سلطنتی و شاهزادگان با بروز مخالفت خود در قالب عریضه نویسی به مجلس، تحصن در صحن آن و راه انداختن تجمع و اعتراض علیه این نهاد نوپا تلاش کردند تا عرصه را بر مشروطه خواهان تنگ کنند و دست کم در این نمونه موردی شاکله نظام سنتی پرداخت‌ها را نگه دارند. با این وجود

---

<sup>۷۹</sup> کاستن از هزینه‌های دولت

<sup>۸۰</sup> مواجهه مجلس شورای ملی و ساختار کهن قدرت: تحلیلی از واکنش دربار و شاهزادگان به اصلاحات مالی مجلس اول، توران طولابی، فصلنامه علمی-پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهرا (س)، سال بیست و هفتم، دوره جدید، شماره ۳۵، پیاپی ۱۲۵، پاییز ۱۳۹۶، ۱۷۶-۱۵۳.

<sup>۸۱</sup> مواجهه مجلس شورای ملی و ساختار کهن قدرت: تحلیلی از واکنش دربار و شاهزادگان به اصلاحات مالی مجلس اول، توران طولابی، فصلنامه علمی-پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهرا (س)، سال بیست و هفتم، دوره جدید، شماره ۳۵، پیاپی ۱۲۵، پاییز ۱۳۹۶، ۱۷۶-۱۵۳.

<sup>۸۲</sup> مواجهه مجلس شورای ملی و ساختار کهن قدرت: تحلیلی از واکنش دربار و شاهزادگان به اصلاحات مالی مجلس اول، توران طولابی، فصلنامه علمی-پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهرا (س)، سال بیست و هفتم، دوره جدید، شماره ۳۵، پیاپی ۱۲۵، پاییز ۱۳۹۶، ۱۷۶-۱۵۳.

<sup>۸۳</sup> مواجهه مجلس شورای ملی و ساختار کهن قدرت: تحلیلی از واکنش دربار و شاهزادگان به اصلاحات مالی مجلس اول، توران طولابی، فصلنامه علمی-پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهرا (س)، سال بیست و هفتم، دوره جدید، شماره ۳۵، پیاپی ۱۲۵، پاییز ۱۳۹۶، ۱۷۶-۱۵۳.

مجلس توانست اصلاحاتی را در این زمینه انجام دهد. اما این تجربه نشان داد که نظام مشروطه و مجلس با یک هسته مقاوم و سرسخت در مرکز ساختار قدرت مواجه است.<sup>۸۴</sup>

### ۲،۶،۴. مجلس دوم و حزب دموکرات

حزب دموکرات نخستین حزب در ایران است که در انتخابات مجلس دوم پا به عرصه ظهور می‌گذارد و با تأثیرپذیری از سیستم‌های حزبی اروپا در ایران شکل می‌گیرد. حزب دموکرات با ۲۸ عضو در مجلس دوم و با داشتن مرامنامه مشخص در مقابل حزب اعتدالیون، در کشاکش‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نقش موثری ایفا کرد. در این دوره؛ نائب‌السلطنه ناصرالملک، قتل بهبهانی، اولتیماتوم روسیه مبنی بر اخراج شوستر و انحلال مجلس دوم، فعالیت‌های حزب دموکرات را تحت‌الشعاع قرار می‌دهند، ولی رئیس‌الوزارایی مستوفی‌الممالک و کابینه او فعالیت‌های این حزب را تقویت می‌نمایند.<sup>۸۵</sup>

در این دوره روسیه تزاری ضمن دادن اولتیماتوم به مجلس شورای ملی و دولت درباره اخراج شوستر، نیروهای خود را در آذربایجان و ایالات شمال و خراسان به مانورهای جنگی واداشت. از سویی دیگر اختیار تصمیم در مورد استخدام مستشاران خارجی را خواستار شدند، که مجلس زیر بار این اولتیماتوم نرفت. که در این باره بین دو حزب دموکرات و اعتدالیون وحدت رای وجود داشت. در نتیجه صدراعظم صمصام‌السلطنه و نائب‌السلطنه ناصرالملک به اتفاق سران بختیاری نمایندگان را تهدید نمودند و با شرایط روس‌ها موافقت کردند.<sup>۸۶</sup>

پس از فتح تهران، در ایران دو حزب به وجود آمد. هر دو حزب در انتخابات مجلس دوم فعالیت کردند که پس از افتتاح مجلس حزب انقلابی خود را به نام دموکرات عامیون و حزب دوم را به اسم اجتماعیون اعتدالیون به مجلس معرفی نمودند.<sup>۸۷</sup>

---

<sup>۸۴</sup> مواجهه مجلس شورای ملی و ساختار کهن قدرت: تحلیلی از واکنش دربار و شاهزادگان به اصلاحات مالی مجلس اول، توران طولابی، فصلنامه علمی-پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهرا (س)، سال بیست و هفتم، دوره جدید، شماره ۳۵، پیاپی ۱۲۵، پاییز ۱۳۹۶، ۱۷۶-۱۵۳.

<sup>۸۵</sup> بررسی فعالیت‌ها و پایگاه اجتماعی حزب دموکرات در مجلس دوم شورای ملی، علی پرورش رامکی و محمود سلجوقی، تاریخنامه خوارزمی، سال پنجم، شماره پانزدهم، بهار ۱۳۹۶، صص ۳-۱۸.

<sup>۸۶</sup> بررسی فعالیت‌ها و پایگاه اجتماعی حزب دموکرات در مجلس دوم شورای ملی، علی پرورش رامکی و محمود سلجوقی، تاریخنامه خوارزمی، سال پنجم، شماره پانزدهم، بهار ۱۳۹۶، صص ۳-۱۸.

<sup>۸۷</sup> بررسی فعالیت‌ها و پایگاه اجتماعی حزب دموکرات در مجلس دوم شورای ملی، علی پرورش رامکی و محمود سلجوقی، تاریخنامه خوارزمی، سال پنجم، شماره پانزدهم، بهار ۱۳۹۶، صص ۳-۱۸.



با وجود این که حزب دموکرات در مجلس دوم در موضع اقلیت بودند، ولی توانستند سپهدار را در رجب ۱۳۲۸ وادار به استعفا نمایند، که پس از آن با روی کار آمدن مستوفی‌الممالک، در کابینه خود بیشتر وزیرانش را از بین دموکرات‌ها و هواداری‌های آنان برمی‌گزیدند.<sup>۸۸</sup>

حزب دموکرات اگرچه در مجلس دوم در اقلیت بودند، ولی از دو امتیاز برخوردار بودند. اول این که اغلب اعضای این حزب قلم توانایی داشتند، که مقالاتی تاثیرگذار در حمایت از اندیشه‌های خود می‌نوشتند. دیگر آن که از روزنامه‌های متعدد بهره می‌گرفتند.<sup>۸۹</sup>

## ۲،۷. هیئت مدون قانون مدنی

یکی از قوانینی که به زعم بسیاری از متخصصان، اهل فن و حقوقدانان از صلابت محکمی برخوردار بوده و پس از هشتاد سال همچنان قابل اسناد است، قانون مدنی است. قانونی که در مجلس ششم شورای ملی تصویب شد. با نگاهی به تاریخچه شکل‌گیری و هیئت تدوین‌گر این قانون می‌توان به برخی دلایل قوت این قانون پی برد.

اندیشه تدوین ضوابط و احکام حقوقی جامعه ایران جزء اهداف مشروطه خواهان بود و در واقع حتی قبل از انقلاب مشروطه نیز اقداماتی در این زمینه صورت گرفته و برای «عدلیه» سر و سامانی پیش بینی شده بود ولی این تلاشها کافی نبوده و بعد از آشوب و به هم ریختگی های سیاسی و امنیتی برانگیخته شده از ماورای بحار که منتهی به تغییر حکومت از قاجار به پهلوی شد، یکی از اقداماتی که در دستور کار حکومت جدید قرار گرفت تدوین قوانین ضروری و مهمتر از همه قانون مدنی بود. ضرورت تدوین قانون مدنی از آنجا بود که دولت وقت قصد الغای «قضاوت کنسولی» (کاپیتولاسیون) را داشت و مقدمه ضروری آن وجود قانون مدنی مدون و مشخص و پیشرفته و موافق با نیازها و قابل ارائه به جوامع پیشرفته بود و تدوین قانون مدنی یک اقدام اجتناب ناپذیر و حساس برای این امر خطیر به حساب می آمد.<sup>۹۰</sup>

جمع هیات هشت نفره تدوین قانون مدنی، مشتمل بر ۷ عالم دین و یک نفر تحصیل کرده حقوق جدید بوده است: سید محمد فاطمی قمی، سید نصرالله تقوی، شیخ محمدعلی کاشانی، میرزا محمد ایروانی، شیخ‌علی بابا

<sup>۸۸</sup> بررسی فعالیت‌ها و پایگاه اجتماعی حزب دموکرات در مجلس دوم شورای ملی، علی پرورش رامکی و محمود سلجوقی، تاریخنامه خوارزمی، سال پنجم، شماره پانزدهم، بهار ۱۳۹۶، صص ۳-۱۸.

<sup>۸۹</sup> بررسی فعالیت‌ها و پایگاه اجتماعی حزب دموکرات در مجلس دوم شورای ملی، علی پرورش رامکی و محمود سلجوقی، تاریخنامه خوارزمی، سال پنجم، شماره پانزدهم، بهار ۱۳۹۶، صص ۳-۱۸.

<sup>۹۰</sup> <https://ius.center/fa/articles/>

فیروزکوهی (عالم)، محسن صدر (صدرالاشراف)، سید کاظم عصار و مصطفی عدل (منصور السلطنه). این گروه با استفاده از مواد و مصالح موجود در سنت فکری ایران اسلامی، مبادرت به تهیه و تدوین قانون مدنی ورزیدند. البته لازم به ذکر است که در کنار این منابع بومی از منابع خارجی مثل «شرح استاد رستم سلیم باز» بر قانون «مجله الاحکام العدلیه» که قانون مدنی عثمانی بود و قانون مدنی فرانسه و قانون مدنی مصر نظر داشتند و این امر را مرحوم سید محمد فاطمی در شرح زندگانی خود مورد تصریح قرار داده است و نوشته است که در تهیه قانون مدنی ایران: «... به ترتیب قانون مدنی فرانسه و قوانین مدنی مصر و عثمانی مواد قانون مدنی را تهیه کردم...» این هیات طی یک دوره زمانی محدود مبادرت به تهیه و تدوین قانون مدنی نمودند و در تاریخ ۱۸ اردیبهشت ۱۳۰۷ این سند به تصویب مجلس رسید.<sup>۹۱</sup>

## ۲،۷،۱. نحوه شکل گیری قانون مدنی

اندیشه تدوین ضوابط و احکام حقوقی جامعه ایران جزء اهداف مشروطه خواهان بود و در واقع حتی قبل از انقلاب مشروطه نیز اقداماتی در این زمینه صورت گرفته و برای «عدلیه» سر و سامانی پیش بینی شده بود ولی این تلاشها کافی نبوده و بعد از آشوب و به هم ریختگی های سیاسی و امنیتی برانگیخته شده از ماورای بحار که منتهی به تغییر حکومت از قاجار به پهلوی شد، یکی از اقداماتی که در دستور کار حکومت جدید قرار گرفت تدوین قوانین ضروری و مهمتر از همه قانون مدنی بود. ضرورت تدوین قانون مدنی از آنجا بود که دولت وقت قصد الغای «قضاوت کنسولی» (کاپیتولاسیون) را داشت و مقدمه ضروری آن وجود قانون مدنی مدون و مشخص و پیشرفته و موافق با نیازها و قابل ارائه به جوامع پیشرفته بود و تدوین قانون مدنی یک اقدام اجتناب ناپذیر و حساس برای این امر خطیر به حساب می آمد.

در اواخر سال ۱۳۰۵ شمسی «علی اکبر داور» در ترمیم کابینه «میرزا حسن مستوفی» وزیر عدلیه شد و در همان روز عدلیه تهران را منحل کرد. علی اکبر داور فرزند «کربلایی علی خان خازن خلوت» خزانه دار اندرون دربار قاجار بود. علی اکبر داور فارغ التحصیل دارالفنون بود و استعداد سرشاری داشت، به طوری که در سن بیست و پنج سالگی از سوی «میرزا حسین خان مشیرالدوله» وزیر عدلیه وقت، مدعی العموم یا دادستان تهران شد ولی پس از یک سال خود را نیازمند به ادامه تحصیل دید و به سویس رفت و مدت یازده سال دوره های حقوق و علوم سیاسی و اقتصادی را همراه با مطالعات در فلسفه و منطق و تاریخ و روابط سیاسی گذراند

<sup>۹۱</sup> یادداشت رضا یعقوبی، حقوقدان و وکیل دادگستری

و رساله دکتری خود را تحت عنوان «سقط جنین از نظر پزشکی قانونی» تهیه و برای دفاع تقدیم هیأت رسیدگی کرد. در همین ایام کودتای ۱۲۹۹ سید ضیاءالدین طباطبایی و رضاخان اتفاق افتاد و داور منتظر جلسه دفاع رساله خود نشد و به ایران بازگشت و با رضاخان پیمان همکاری بست و ابتدا رییس کل معارف و سپس نماینده مجلس شد. روزنامه «آزاد» را منتشر کرد و حزب رادیکال را تاسیس و در انقراض قاجار و عزل «احمد شاه» در سال ۱۳۰۴ در مجلس شورای ملی نقش تعیین کننده ای ایفا نمود. طرح تاسیس مجلس موسسان و حتی تعیین اعضای آن نیز به ابتکار داور بود و سرانجام همان طور که گفته شد به وزارت عدلیه منصوب شد و اصلاحات مورد نظر خود را شروع کرد. (عاقلی، ۱۳۶۹، ص ۲۳)

در تاریخ ۲۷ بهمن ماه ۱۳۰۵ یعنی چند روز پس از انتصاب به وزارت عدلیه، داور از مجلس به موجب ماده واحده ای اختیارات ویژه برای دگرگون کردن وضع عدلیه ایران گرفت و بر مبنای اختیاراتی که گرفته بود با دقت و پشتکار زیاد و صرف وقت مداوم و مذاکره و مصاحبه شخصی، افراد با شخصیت و واجد صلاحیت قضاوت را از سراسر ایران جمع آوری و با هر پیشنهاد معقول و امتیازی که می خواستند در مراتب مختلف قضایی منصوب کرد. وی از «دکتر مصدق» نیز دعوت کرد تا ریاست دیوان کشور را با حقوق ماهیانه «هزار تومان» که از بالاترین حد نصاب حقوق ریاست دیوان کشور دو بیست و پنجاه تومان بالاتر بود، بپذیرد ولی دکتر مصدق که در آن زمان نماینده مجلس ششم بود این پیشنهاد را نپذیرفت و نمایندگی را ترجیح داد ولی با داور در ارتباط بود و به او مشورت می داد.

در اردیبهشت سال ۱۳۰۶ شمسی «عدلیه» جدید طی مراسمی در تهران به طور «ناقص» شروع به کار کرد و در همان روز رضاشاه برای الغای کاپیتولاسیون فرمانی خطاب به «مستوفی الممالک» صادر کرد تا مقدمات آن را ظرف یک سال فراهم کند و چند روز بعد داور وزیر عدلیه، تصمیم ایران را برای لغو کاپیتولاسیون به دولتهای آلمان، ایتالیا، بلژیک، هلند، سوئیس و اسپانیا اعلام کرد و خاطر نشان ساخت که این امر یکسال بعد یعنی در تاریخ نوزدهم اردیبهشت سال ۱۳۰۷ محقق خواهد شد. لذا تا آن تاریخ می بایست قانون مدنی ایران نوشته می شد.

سر انجام بعد از بنیان گذاری عدلیه جدید در تاریخ سه شنبه دهم دیماه ۱۳۰۶ هیأت تدوین قانون مدنی منصوب شد و شروع به کار کرد.

## ۲,۲,۲. نگاهی به شخصیت برخی از اعضای هیأت تدوین قانون مدنی

۱- سید محمد فاطمی قمی، وی در سال ۱۲۵۲ شمسی در قم به دنیا آمد. پدر او به نام «حاج میرزا حسن» نیز از علما بود. او تحصیلات خود را در قم شروع و در زمینه های مختلف از قبیل فقه، اصول، فلسفه، ادبیات فارسی، ادبیات عربی، منطق و ریاضیات به اجتهاد رسید و از مدرسین سرشناس شد. در سال ۱۲۸۸ شمسی توسط مرحوم «حسن پیر نیا» وزیر عدلیه وقت برای خدمت دعوت شد و در طول قریب چهار سال خدمت قضایی خود ریاست شعب، یک، دو و چهار دیوان کشور را به عهده داشت و در عین حال عضو شورای ثبت و کمیسیون ترفیع قضایی بود. وی در کنار مشاغل قضایی در مدرسه علوم سیاسی و مدرسه عالی حقوق نیز تدریس می کرد و از سال ۱۳۱۰ تا ۱۳۲۰ در «دانشکده معقول و منقول» [۱] نیز تدریس کرد. مرحوم فاطمی عضو موثر و شاید موثرترین عضو تدوین قانون مدنی بود و مواد جلد اول قانون مدنی به انشای او تدوین شد. وی مجتهدی جلیل القدر و منضبط و دانا و عالم و نافذ الکلمه بود و در طول بیست سال اول خدمت خود حتی یک روز مرخصی نگرفت. کم حرف و اهل عمل بود. شیوه نگارش او معروف بود و این امر در تحریر مواد جلد اول قانون مدنی به خوبی مشهود است. وی در تدوین «فرهنگ عربی به فارسی کاتوزیان» با «شیخ محمد علی تهرانی کاتوزیان» همکاری داشت. از جمله آثار او ترجمه کتاب «اسلام و اندیشه ها» نوشته «هانری دوکاستری» بود. که توسط «زغلول پاشا» به عربی ترجمه شده بود. مرحوم فاطمی فرزندی نداشت لذا همه ثروت خود را وقف ساختن بیمارستانی در شهر قم کرد. این بیمارستان بعداً در تعریض خیابان خراب شد و به جای آن بیمارستان کودکان فاطمی ساخته شد. به علت نقش موثری که در تدوین قانون مدنی ایفا کرده بود به پیشنهاد «داور» عصای مرصعی از سوی رضاشاه به او هدیه شد. مرگ او در سال ۱۳۲۴ اتفاق افتاد.

۲- حاج سید نصرالله تقوی (سادات اخوی) نیز چهره ای نامدار و سالها رئیس دیوان کشور و یا دادستان کل کشور بود. وی فرزند سید رضا اخوی لواسانی بود و در سال ۱۲۴۱ شمسی در تهران بدنیا آمد و در پانزده سالگی در بسیاری از علوم متبحر بود. وی برای ادامه تحصیل به لبنان و از آنجا به «سامره» و «نجف» مهاجرت کرد و در فقه و اصول و ادبیات و عرفان و غیر اینها به اجتهاد رسید. از جمله اساتید او شخصیت‌های معروفی چون حاج میرزا حسن آشتیانی، میرزا ابوالحسن جلوه و رئیس‌المحدثین و حاج میرزا حسن نوری بودند. وی پس از عتبات برای تحصیل حقوق به اروپا رفت و پس به ایران بازگشت و از همان وقت در دیوان تمیز مشغول انجام وظیفه شد. وی از اولین اساتید مدرسه عالی حقوق بود. در دوره های نخستین به نمایندگی مجلس شورای ملی انتخاب شد ولی به همان شغل قضایی در دیوان تمیز بازگشت، وی همچنین کتابخانه

ملی را با کمک ملک المتکلمین و میرزا محمد علی خان نصره السلطان در خیابان ناصری (ناصر خسرو فعلی) تاسیس کرد و کتابخانه خود را به آن هدیه نمود. وی همچنین عضو ثابت فرهنگستان ایران و عضو انجمن تشکیل دانشگاه بود. او در سال ۱۳۲۲ رئیس دانشکده معقول و منقول شد و در سال ۱۳۲۶ در تهران درگذشت. حاج سید نصرالله تقوی گذشته از قانون مدنی در تدوین بسیاری از قوانین دیگر از جمله قانون آیین دادرسی مدنی سال ۱۳۱۸ و قانون تشکیلات دادگستری نقش داشت. از تالیفهای اوست: یک - هنجار در معانی و بیان فارسی، دو - تصحیح دیوان ناصر خسرو، سه - تصحیح زادالمسافرین ناصر خسرو، چهار - تصحیح اوصاف الاشراف خواجه نصیر، پنج - محاسن برقی (کتاب معتبر اخبار شیعه)، شش - اشباه و نظایر، هفت - تصحیح دیوان حاج میرزا کلانتر تهرانی، هشت - ترجمه و تصحیح رساله شناخت شیخ شهاب الدین سهروردی، نه - تصحیح رساله الوجود میر سید شریف جرجانی، ده - ترجمه و تصحیح رساله جاودان نامه افضل الدین کاشانی، یازده - ترجمه و تصحیح تازیانه سلوک (نامه امام محمد غزالی به عین القضاة همدانی). تنها نقطه تاریک زندگی حاج سید نصرالله تقوی عضویت در هیأت مدیره یا شورای انقلاب مشروطه دوم بود که دادگاه انقلابی مشروطه را تعیین و این دادگاه حکم اعدام شیخ فضل الله نوری را صادر کرد.

۳- شیخ محمد رضا ایروانی، پدر او در سال ۱۲۹۵ قمری از تبریز به «ایروان» که در آن روزگار بخشی از ایران بود مهاجرت کرد. او در سال ۱۲۵۵ یا ۱۲۵۷ شمسی در ایروان به دنیا آمد. تحصیلات مقدماتی را نزد پدر انجام داد و در ۱۲ سالگی به تبریز و سپس به عتبات عالیات رفت و حدود ۲۴ سال نیز در عتبات به تحصیل اشتغال داشت و به درجه اجتهاد رسید و در آن حوزه به شهرت و اعتبار رسید. وی در سال ۱۲۹۸ شمسی به ایران بازگشت و در سال ۱۲۹۹ رییس کل اوقاف شد و در سال ۱۳۰۰ به همراه شیخ محمد حسن یزدی به قضاوت در محاکم شرع پرداخت. وی در اردیبهشت سال ۱۳۰۶ به دادگستری نوین پیوست و رسماً حاکم شرع شد و همزمان به عنوان مستشار دیوان عالی نیز انجام وظیفه می کرد و پس از آن رییس شعبه سوم دیوان تمیز شد و تا سال ۱۳۱۹ که سال وفات او در سن ۶۴ سالگی بود در همین منصب انجام وظیفه می کرد. وی مرجع دینی بود و در مدرسه مروی نیز تدریس می کرد.

۴- شیخ علی بابا فیروزکوهی معروف به عالم، وی در سال ۱۲۵۰ یا ۱۲۵۱ شمسی در فیروزکوه به دنیا آمد. خانواده او از علمای دین بودند. وی تحصیلات مقدماتی خود را نزد پدر آغاز کرد و آن را در حوزه های علمیه تهران و اصفهان تحصیلات خود را ادامه داد. در اصفهان استاد بزرگ او مرحوم سید محمد باقر درچه ای بود. «شیخ علی بابا» با مرحوم آیت الله بروجردی همدرس بود و با آنکه مرحوم بروجردی خود حافظه قوی داشت مع ذلک در بسیاری موارد از حافظه شیخ علی بابا کمک می گرفت. وی پس از اخذ اجتهاد از

اساتید حوزه اصفهان از جمله مرحوم درچه ای به نجف رفت و به تحصیل پرداخت و از علما و مراجع عتبات اجازات متعدد دریافت کرد و سپس به ایران بازگشت و در مدرسه های سپهسالار و مروی به تدریس پرداخت. وی ابتدا به دادگستری رفت و سپس استعفاء کرد و در مدرسه عالی حقوق و معقول و منقول به تدریس پرداخت. وی در کمیسیون تدوین قانون مدنی عضویت داشت. «فیروزکوهی» مردی مهذب و دانشمند بود و حافظه ای بسیار قوی داشت و بر فقه و اصول و قواعد فقه تسلط بسیار داشت و کتابی نیز در اصول و قواعد فقه نوشته که به چاپ رسیده است. وی تالیفات دیگری هم داشت و سرانجام در سال ۱۳۲۷ شمسی در تهران درگذشت و در کربلا به خاک سپرده شد.

۵- سید کاظم عصار تهرانی، وی داماد «شیخ علی بابا فیروزکوهی» و استاد مسلم فلسفه، فقه و ادبیات عرب بود. زبان فرانسه را در دارالفنون نزد بهترین اساتید فرا گرفت و با ریاضیات و فیزیک آشنا شد. مدتی را نیز در دانشگاه «سوربن» فرانسه گذراند و با فلسفه جدید آشنایی پیدا کرد. وی یکی از روحانیون برجسته و استاد حوزه و دانشگاه بود و بسیاری از اساتید نام آور فعلی مثل: دکتر سید محمد رضا جلالی نائینی، دکتر مهدی محقق، بدیع الزمان فروزانفر، دکتر سید حسین نصر شاگرد او بودند. از جمله اساتید او در نجف اشرف، مرحومان شریعت اصفهانی، میرزا محمد تقی شیرازی، آقا ضیاء عراقی و سید محمد کاظم یزدی بودند و از ایشان اجازه اجتهاد مطلق داشت. وی تالیفاتی مثل «وحدت وجود»، «رساله بداء»، «اجابه الدعای مسأله البداء»، «علم الحدیث»، «تفسیر قرآن کریم»، «شزراتی در جبر و اختیار» از خود بر جای گذاشت. تولد او در سال ۱۲۶۴ شمسی در تهران بود و وفات او در دی ماه سال ۱۳۵۳ شمسی اتفاق افتاد.

۶- سید محسن صدر (صدرالاشراف) نیز از تدوین کنندگان قانون مدنی بود. وی فرزند میرزا حسین و در سال ۱۲۴۷ شمسی (۱۲۸۹ قمری) به دنیا آمد. خانواده او همه اهل علم بودند و خود او نیز مجتهد بود. از ابتدا یعنی از سال ۱۲۸۴ شمسی به عدلیه پیوست و در سال ۱۲۸۸ شمسی رییس محکمه استیناف خراسان شد و در سال ۱۲۸۹ شمسی مستشار دیوان عالی تمیز شد و در سال ۱۲۹۹ رییس شعبه دیوان تمیز شد و در تشکیلات جدید دادگستری نیز در ریاست شعبه دیوان کشور ابقاء گردید. او در سال ۱۳۰۷ شمسی رییس دادگاه انتظامی قضات شد و در سال ۱۳۰۹ مجدداً به ریاست شعبه دیوان کشور منصوب گشت. وی دوبار یکی در سال ۱۳۱۲ و دیگری در سال ۱۳۱۵ وزیر دادگستری شد و سرانجام در سال ۱۳۲۲ از دادگستری بازنشسته شد و سناتور و رییس مجلس سنا گشت و در همین سمت در سال ۱۳۴۱ شمسی درگذشت.

وی از پیشکسوتان عدلیه نوین و از افراد موثر هیأت تدوین قانون مدنی و متانت و شخصیت او معروف بود. وی از دوستان مرحوم آیت الله بروجردی مرجع معروف تقلید بود و از مرحوم بروجردی نقل شده [۳] که

فرموده: «شخصیت جزء ذات الاشراف است.» معمولاً مرحوم بروجردی پیغام هایی را که می خواست برای شاه بفرستد توسط صدر الاشراف می فرستاد.

۷- سید مصطفی عدل (متولد سال ۱۲۵۸ در انگج تبریز) تنها عضو غیر روحانی هیأت تدوین قانون مدنی بود ولی او نیز ریشه و پایگاه روحانی داشت. وی فرزند «میرزا ابراهیم رکن العداله» و نوه دختری «میرزا احمد مجتهد» بود. اغلب افراد خانواده او مشاغل مهم قضایی داشتند. پدرش رییس دیوانخانه عدلیه خراسان شد. دایی او «محسن خان مشیر الدوله» وزیر عدلیه ناصرالدین شاه بود. جد او «حاج سید حسین شاه» و جد مادری او «حاج میرزا مجتهد» و دایی دیگر او «میرزا جواد» از علمای بزرگ آذربایجان و هر دو از مخالفان قرارداد رژی بودند. وی که از تبار بزرگان بود تحصیلات ابتدایی را در تبریز شروع کرد و برای ادامه تحصیلات متوسطه به قاهره رفت و زبانهای عرب، فرانسه، ایتالیایی و روسی را به خوبی فراگرفت و سپس به پاریس رفت و از دانشکده حقوق این شهر فارغ التحصیل حقوق شد. در سال ۱۲۸۲ شمسی به وزارت خارجه و در سال ۱۲۸۶ به «عدلیه» رفت و مدت بیست سال مشاغل حساس داشت. در سال ۱۳۰۲ مستشار دیوان تمیز و سپس رییس دایره تنقیح قوانین شد و در همین مسئولیت با هیأت تدوین قانون مدنی همکاری کرد و ترجمه قانون مدنی فرانسه برای اعضاء کمیسیون توسط او صورت می گرفت و در تدوین قانون جزای عمومی و قانون تجارت نیز نقش مهمی داشت. او در سال ۱۳۱۴ مجدداً به وزارت خارجه رفت و وزیر مختار ایران در ژنو و سپس نماینده رسمی ایران در جامعه ملل شد. در سال ۱۳۱۶ کفیل وزارت خارجه و در سال ۱۳۱۷ وزیر مختار ایران در رم و در سال ۱۳۲۰ رییس دانشکده حقوق دانشگاه تهران و سپس در کابینه فروغی وزیر فرهنگ و در کابینه های بعدی وزیر دادگستری و وزیر مشاور بود. او همچنین رییس هیأت نمایندگی ایران در کنفرانس های سانفرانسیسکو و نیویورک بود و منشور ملل متحد را به نمایندگی از طرف ایران امضاء کرد. چون پدر وی «رکن العداله» و عمویش «عدل الملک» بود، نام خانوادگی «عدل» را برای خود برگزید و چون در هرکاری موفق و منصور بود به «منصور السلطنه» ملقب شد. از تالیفات او کتاب «حقوق اساسی» در سیصد و پنجاه صفحه در سال ۱۲۸۵ شمسی و کتاب «حقوق مدنی» منتشر شده در سالهای ۱۳۰۸ و ۱۳۰۹ شمسی، همچنین کتاب «حقوق تجارت بین الملل» و ترجمه جزای عمومی و قانون تجارت ایران به زبان فرانسه را می توان نام برد. وی در اواخر عمر می خواست تا کتاب «خسرو و شیرین» نظامی را به زبان فرانسه ترجمه کند و مدت هشت سال روی آن کار کرد ولی اجل به او مهلت نداد و در تیر ماه سال ۱۳۲۹ شمسی به بیماری سرطان درگذشت و در آرامگاه خانوادگی عدل در جوار حضرت عبدالعظیم مدفون شد.

از هشتمین عضو کمیسیون سال ۱۳۰۶ قانون مدنی یعنی مرحوم «شیخ محمد علی کاشانی» اطلاع جامع و صحیحی در دست نیست.

اهتمام اصلی در آن مرحله از تدوین قانون مدنی متوجه مباحث مربوط به اسباب تملک و تقسیم اموال و کلیات قراردادها و مسئولیت های قراردادی و خارج از قرارداد بود و همین مباحث برای الغای «کاپیتولاسیون» ضروری بود زیرا بخشهای دیگر که بیشتر مربوط به احوال شخصیه می شد بر طبق قواعد حقوق بین الملل خصوصی تابع «قوانین شخصی» بود. بنابراین جلد اول قانون مدنی که شامل ۹۵۵ ماده بود به موجب ماده واحده ای در تاریخ هجدهم اردیبهشت سال ۱۳۰۷ یعنی یک روز قبل از تاریخی که کاپیتولاسیون رسماً الغاء می شد به تصویب رسید.

### ۲،۷،۳. جمع بندی

قانون مدنی ایران جزو نادر قوانین مدنی کشورهای اسلامی است که مستقیماً بر مبانی حقوق اسلامی استوار شده و تنها قانون مدنی است که در آن قواعد فقه امامیه رعایت گردیده است و تدوین کنندگان آن از چنان صلاحیتی برخوردار بودند که به خوبی موفق شدند از مبانی مستحکم فقه امامیه در قالب نوین و منطبق با اسلوب پیشرفته تدوین قوانین بهره گیرند و از حقوق پیشرفته فرانسه و دیگر کشورهای اروپایی نیز استفاده کنند و در این تلفیق به شکل قابل تحسینی موفق باشند.

از سال ۱۳۰۷ شمسی تا کنون نزدیک ۸۰ سال می گذرد و قانون مدنی ایران تا کنون به عنوان یک سند ملی و افتخار آمیز فرهنگ اسلامی ایران و قابل ارائه در محافل حقوقی معرفی شده است. دیوان کشور ایران نیز - مخصوصاً تا پایان دهه بیست و تا حدی تا دهه چهل - که بازماندگان قاضیان دانشمند در تشکیلات آن اکثریت ملموسی داشتند توانست با تفسیرهای مناسب خود رویه قضایی قابل اعتمادی ارائه کند. بنابراین حفظ و حراست از حرمت و تمامیت این سند با ارزش ملی و اسلامی از تجاوز مدعیان اصلاح گری وظیفه همه حقوقدانان متعهد و آگاه و فرهیخته است.

در نتیجه می توان این گونه برداشت کرد که تدوین قانون مدنی کارآمد در مجلس شورای ملی حاصل ترکیب عواملی چون متخصصان، استفاده از تجارب خارجی کارآمد و سنت فکری و دینی جامعه است.<sup>۹۲</sup>

---

<sup>۹۲</sup> بالجملة حدود کمتر از دو بیست ماده را از کد ناپلئون اقتباس کرده که مواد اساسی و مهم است. از طرح سراسری کد ناپلئون هم استفاده کرده است. تعریف عقد و اجرای تعهدات ناشی از عقود را که خیلی مهم است از کد ناپلئون گرفته است و نیز بحث اشخاص را، و غیره و غیره. وی در اقتباس از کد ناپلئون هر جا که آن را



## ۲،۸. نکات قابل توجه در مورد مجلس شورای ملی

۱. انتخابات طبقاتی از ویژگی بارز نظامنامه مجلس شورای ملی بوده است.
۲. نکته مهم در استمرار مجلس شورای ملی همراهی تجار و اصناف و روحانیون بوده است.
۳. انتشار روزنامه مجلس
۴. در بحران نظام مالی ایران در آستانه انقلاب مشروطه نمایندگان مجلس ورود کرده و کمیسیون مالیه را تشکیل دادند.
۵. یکی از ساختارهایی که از ارکان مجلس اول شورای ملی بود کمیسیونهای تخصصی است که این کمیسیون ها ساختار قانون گذاری را شکل دادند.
۶. تفکیک نمایندگان در کمیسیون های تخصصی غالباً بر مبنای دانش و تخصص نبوده است.
۷. مدیریت احتشام السلطنه (مدیریت قوی داشت در نتیجه نظم مجلس و برگزاری کمیسیون های تخصصی سروسامان گرفته بود.
۸. تغییر ساعت کمیسیون های تخصصی از صبح به عصر به دلیل اشتغال نمایندگان.
۹. کمیسیون ها حد فاصل و حلقه اتصال مجلس و وزارت خانه بوده است اما در ابتدا هنوز وظایف خود را نمی شناختند.
۱۰. یکی از علل عملکرد نامناسب کمیسیون ها فقدان نظامنامه مدون در این ارتباط بود در آغاز کار.

---

مخالف مبانی فقه دید، دخل و تصرف کرد مانند مدلول ماده ۳۰۶ ق.م. قرار داد مستمری را که در کد ناپلئون، عقدی مستقل است برد به باب عقد صلح که از عجائب کارهای فاطمی است.

اقتباس دویست ماده از کد ناپلئون، آن مواد را از زیر چتر فقه، خارج نمی کند زیرا فاطمی مردی فقیه و اهل نظر بود، او نظریه معروف ((حاجت عمومی)) را در فقه می شناخت، پس آن دویست ماده اقتباسی را مصداق حاجت عمومی می شمرد و صبغه فقهی به آن زد. مطالب ذیل، دلیل است بر اینکه متن قانون مدنی ایران، فقه فارسی است:

**الف** - تدوین باب خیارات (ماده ۳۹۶ تا ۴۵۷).

**ب** - تدوین بحث بیع شرط (ماده ۴۵۸ تا ۴۶۳).

**ج** - تدوین مباحث عمری، رقبی، سکنی و وقف (ماده ۴۰ تا ۹۱).

**د** - تصرف در ماده ۳۰۶ ق.م.

**ه** - بردن قرارداد مستمری به باب صلح (مواد ۷۶۸-۷۶۹ ق.م ایران) که از مواد ۱۹۶۴ تا ۱۹۶۸ کد ناپلئون گرفته است. نمونه های دیگر (...).

۱۱. کمیسیون های فوق العاده نیز تشکیل می شد.
۱۲. مجاز بودن عضویت افراد در چند کمیسیون.
۱۳. عمده ترین دلیل موفقیت کمیسیون مالیه در مجلس تخصص بوده است.
۱۴. برای کمیسیون ها اعضای اصلی و غیر اصلی انتخاب شدند و حضور اعضای اصلی اجباری بود.
۱۵. در ابتدا تغییر در اعضای کمیسیون ها بسیار اتفاق می افتاد.
۱۶. طی هشت دوره قانون گذاری عصر پهلوی اول، حدود نمایندگان از دیوانیان بودند و مالکان بیش از ۵۰٪ نمایندگان را تشکیل می دادند. در مقابل درصد نمایندگان از طبقات و اقشار پایین جامعه بین یک تا دو درصد بود.
۱۷. از مجلس سیزدهم تا مجلس بیست و چهارم نمایندگان آن ها بین ۵۵ تا ۶۰ یک شغل و ۴۰ درصد دارای چند شغل بودند که این امر از موانع تشخیص دقیق ساختار طبقاتی و قشر بندی اجتماعی است.
۱۸. در ادوار بعد از اصلاحات ارضی و بر اساس تغییر قانون انتخابات مصوب ۶ بهمن ۱۳۴۱ و قانون اصلاحات ارضی، در سیمای ادوار مجلس تا قانون گذاری تاثیر گذاشت و زنان از حق رای برخوردار شدند.
۱۹. در چهار دوره آخر مجلس قانون گذاری عصر مشروطیت، نمایندگان عمدتاً از خانواده هایی بودند که بیش از یک تا شانزده تن از اعضای آن خانواده ها سابقه نمایندگی داشتند و از تعداد نمایندگان صاحب زمین و مالک کاسته شدن و در عوض کارمندان افزایش پیدا کرده اند.
۲۰. در واقع ساختار قشر بندی اجتماعی جامعه بازتاب خود را در ترکیب نمایندگان نشان می داد.
۲۱. نامزدهای انتخاباتی در انتخابات مجلس بیست و چهارم زیر نظر ساواک بودند.
۲۲. شرکت در انتخابات بیست و چهارم برای حقوق بگیران دولتی تقریباً اجباری بود.
۲۳. انجمن های صدر مشروطه اگرچه در تحولات و حوادث مجلس اول نقش به سزایی داشتند، اما مساله اساسی که منجر به سقوط مجلس شد، به درگیری میان شاه و مجلس بر سر ساختار آینده حکومت و حدود و ثغور ارکان آن باز می گشت.
۲۴. انجمن ها را اگر مقدمه ای بر تشکیل احزاب بدانیم باز هم فعالیت آن ها تابعی از ارتباط ارکان مختلف حاکمیت اعم از مجلس، دولت و پادشاه بود.

۲۵. تشکیل مجلس عالی و شورای عالی برای تدوین نظامنامه کار بسیار بزرگی بود. در واقع تاپیش از تشکیل مجلس عالی، برگزاری نشست‌هایی که در آن شخصیت‌های دولتی و غیردولتی در کنار یکدیگر به تصمیم‌گیری و تبادل نظر درباره مسائل مهم کشور بپردازند در تاریخ ایران سابقه نداشت. این شورا نخستین مجمع دموکراتیک ایران است با سلايق گوناگون.

۲۶. در دوره‌های نخست مجلس شورای ملی این اعتبارنامه‌ها از حیث شکل و محتوا از قاعده و قانون خاصی پیروی نمی‌کردند. با مرور زمان و نزدیک شدن به دوره‌های پایانی مجلس شورای ملی، نظم و پیوستگی خاصی در آن‌ها دیده می‌شود. اما به طور کلی در همه اعتبارنامه‌ها هیئت نظارت بر انتخابات به همراه مرجعی دولتی به معرفی نماینده مربوط به حوزه خود پرداخته‌اند و انتخابات را موافق با قوانین و مقررات انتخابات اعلام نمودند.

### ۳. بررسی سیر تطور مجلس شورای اسلامی بعد از انقلاب اسلامی

۳،۱. مرور ادوار مجلس

۳،۱،۱. مجلس اول

نخستین دوره مجلس در تاریخ ۷ خرداد ۱۳۵۹ خورشیدی آغاز به کار کرد و در تاریخ ۶ خرداد ۱۳۶۳ خورشیدی نیز پایان یافت. اولین دوره مجلس به دلیل پیروزی انقلاب اسلامی با حوادث و فراز و نشیب‌های بسیاری همراه بود به طوری که برگزاری سه دوره انتخابات ریاست جمهوری به دلیل برکناری ابوالحسن بنی‌صدر، ترور شهید محمدعلی رجایی و سومین انتخابات ریاست جمهوری در سال ۱۳۶۰، تشکیل شورای عالی انقلاب فرهنگی، تعطیلی دانشگاه‌ها، قطع کامل روابط ایران با آمریکا، وقوع جنگ ۸ ساله تحمیلی و... از جمله مسائل مطرح در دوره مجلس اول بود. اولین دوره مجلس با ۲۸ کمیسیون دائمی و ۸ کمیسیون ویژه و خاص به وظایف محوله رسیدگی می‌کرد<sup>۹۳</sup>.

جدول اسامی و مشخصات نمایندگان تهران در مجلس اول شورای اسلامی :

اسامی و مشخصات نمایندگان تهران در مجلس اول						
نام خانوادگی	نام	آراء مأخوذه:	درصد	سن	تحصیلات حوزوی	تحصیلات رسمی
حجازی	فخرالدین	۱۵۶۸۷۵۹	۷۳،۵	۵۰	سطح	لیسانس ادبیات
ابراهیم حبیبی	حسن	۱۵۵۲۴۷۸	۷۲،۷	۴۳	سطح	دکترا حقوق قضایی و جامعه‌شناسی
بازرگان	مهدی	۱۴۴۷۳۱۶	۶۷،۸	۷۲	-----	فوق لیسانس مهندسی ماشین
معین‌فر	علی‌اکبر	۱۴۳۹۳۶۰	۶۷،۴	۵۱	-----	فوق لیسانس مهندسی زلزله
حسینی خامنه‌ای	سیدعلی	۱۴۰۵۹۷۶	۶۵،۱	۴۰	اجتهاد	دیپلم -----
باهنر	محمدجواد	۱۳۸۵۱۹۷	۶۴،۸۰	۴۷	اجتهاد	دکترا الهیات
حجتی کرمانی	محمدجواد	۱۳۹۰۴۵۴	۶۲،۸	۴۶	خارج فقه و اصول	-----
آیت	سیدحسن	۱۳۶۴۸۹۹	۶۳،۹	۴۱	خارج فقه و اصول	فوق لیسانس علوم اجتماعی
غفاری	هادی	۱۳۳۸۴۰۵	۶۲،۷	۲۹	سطح	لیسانس فقه و مبانی حقوق اسلامی
گلزاده غفوری	علی	۱۳۳۶۴۳۵	۶۲،۶	۵۶	اجتهاد	دکترا حقوق

موسوی خوئینی‌ها	سیدمحمد	۱۲۴۸۳۹۱	۵۸	۳۸	خارج فقه و اصول	-----	-----
رجائی	محمدعلی	۱۲۰۹۰۱۲	۵۶,۶	۴۶	فوق لیسانس	ریاضی و آمار	
ناطق نوری	علی اکبر	۱۲۰۱۹۳۳	۵۶,۳	۳۶	خارج فقه و اصول	لیسانس	فلسفه اسلامی
هاشمی رفسنجانی	اکبر	۱۱۵۱۵۱۴	۵۴	۴۵	اجتهاد	-----	-----
یزدی	ابراهیم	۱۱۲۸۳۰۴	۵۲,۹	۴۸	-----	دکتر	داروسازی
علائی طالقانی	اعظم	۱۱۰۸۶۵۳	۵۱,۹	۳۶	خارج فقه و اصول	لیسانس	ادبیات
چمران	مصطفی	۱۱۰۰۸۴۲	۵۱,۵	۴۷	-----	دکتر	مهندسی فیزیک
سحابی	عزت‌الله	۱۰۷۰۹۲۹	۵۰,۲	۴۹	-----	فوق لیسانس	مهندسی الکترومکانیک
مجتهد شبستری	محسن	۱۱۵۹۶۶۲	۷۱	۴۲	خارج فقه و اصول	-----	-----
دستغیب	گوهر الشریعه	۹۶۰۲۴۹	۵۸,۸	۴۴	-----	فوق لیسانس	فرهنگ عربی
ولایتی	علی اکبر	۸۵۸۳۰۵	۵۲,۵	۳۴	-----	دکتر	فوق تخصص اطفال
سامی	کاظم	۸۱۹۱۸۶	۵۰,۱	۴۵	-----	دکتر	روانشناسی
سحابی	یدالله	۸۱۷۸۶۹	۵۰,۱	۷۴	-----	دکتر	زمین‌شناسی
حسینی لواسانی	محمدباقر	۷۹۲۱۴۹	۴۸,۴	۳۶	خارج فقه و اصول	دکتر	پزشکی
هادی نجف‌آبادی	محمدعلی	۷۷۴۶۷۸	۴۷,۴	۳۱	سطح	فوق لیسانس	روابط بین‌الملل
عسکر اولادی	حبیب‌الله	۷۶۴۳۳۸	۴۶,۷	۴۷	سطح	دیپلم	-----
معادیخواه	عبدالمجید	۷۶۴۳۳۸	۴۶,۷	۳۷	خارج فقه و اصول	-----	-----
موسوی بجنوردی	محمدکاظم	۷۳۰۷۷۵	۴۴,۷	۳۷	-----	دیپلم	-----
صبغیان	هاشم	۶۹۲۶۳۳	۴۲,۴	۴۲	-----	فوق لیسانس	راه و ساختمان
شاه‌آبادی	مهدی	۶۸۴۷۲۲	۴۱,۹	۴۹	اجتهاد	دیپلم	-----
صدیقی (رجائی)	عاتقه	۱۸۴۲۷۴۶	۸۷,۱	۳۸	-----	ششم ابتدایی	-----
زواره‌ای	سیدرضا	۱۷۱۵۲۱۰	۸۱	۴۳	-----	لیسانس	حقوق
کمالی	حسین	۱۶۵۶۴۱۹	۷۸,۳	۲۸	-----	دیپلم	-----
شیبانی	عباس	۱۵۸۰۹۸۵	۸۵	۵۰	-----	دکتر	پزشکی
دعایی	سید محمود	۱۴۱۳۹۲۸	۷۶	۵۸	خارج فقه و اصول	دیپلم	-----
بهریزی	مریم	۱۴۰۳۱۱۱	۷۵,۴۵	۴۰	سطح	ششم ابتدایی	-----
امانی	سعید	۱۳۷۹۶۵۵	۷۴,۲	۳۶	-----	ششم ابتدایی	-----
مولایی	احمد	۱۵۷۱۹۴۱	۶۰,۹	۵۳	خارج فقه و اصول	-----	-----
پوراستاد	علی اکبر	۱۳۹۴۷۷۴	۵۴	۶۶	سطح	سیکل	-----

رهبری	محمد هاشم	۱۳۷۶۰۲۸	۵۳,۵	۳۴	-----	فوق لیسانس	مهندسی معماری
سید خاموشی	تقی	۱۳۶۶۹۸۰	۵۲,۹	۴۵	سطح	متوسطه	-----

توضیح جدول:

- ۱- نمایندگان منتخب در دوره اول و دوم و انتخابات میان دوره‌ای مجلس اول در تهران با تفاوت رنگ مشخص شده است.
- ۲- سن نمایندگان در سال ورود به مجلس محاسبه شده است.

### ۳,۱,۲. مجلس دوم

انتخابات دومین دوره مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۲۶ فروردین ۱۳۶۳ برگزار شد و در ۸ خرداد ۱۳۶۳ دومین دور مجلس آغاز به کار کرد. مجلس دوم شورای اسلامی در تاریخ ۶ خرداد ۱۳۶۷ به کار خود پایان داد. تصویب کلیات قانون مطبوعات، آغاز به کار شورای عالی انقلاب فرهنگی از جمله مهمترین مصوبات این دوره می‌باشد. این مجلس با ۲۸ کمیسیون دائمی و ۳ کمیسیون خاص و ویژه ۳۱۸ مصوبه به تصویب رساند.<sup>۹۴</sup>

در زمان مجلس دوم، کشور در حالت جنگ و در وضعیت شدید تحریم سیاسی، نظامی و اقتصادی به سر می‌برد. بحران‌های سیاسی و اقتصادی ناشی از جنگ و هزینه‌های آن برای کشوری که به تازگی انقلاب کرده بود، بسیار سنگین بود.<sup>۹۵</sup>

در دومین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۷-۱۳۶۳) جناح چپ جمهوری اسلامی در اقلیت بود؛ اما در مواردی توانست بر فرایند قانون‌گذاری و تحولات سیاسی تاثیر بگذارد. از مصادیق آن تصویب قانون کار بود. این قانون که در کمیسیون قضایی مجلس به ریاست محمد یزدی مطرح و به دلخواه آن‌ها شکل گرفته بود با مخالفت نمایندگان چپ روبه‌رو و با تغییراتی تصویب شد. قضیه ۹۹ نفر و مک فارلین دو نمونه دیگر از تاثیر نمایندگان چپ بر تحولات سیاسی است.<sup>۹۶</sup>

<sup>۹۴</sup> <http://majlestv.ir/>

<sup>۹۵</sup> چالش‌های انتخابات دومین دوره مجلس شورای اسلامی و مواضع امام خمینی، حمید بصیرت منش و مینا آونج، فصلنامه ژرف‌پروژه، شماره ۸ و ۹، تابستان و پاییز ۱۳۹۵، ۷۴-۴۹.

<sup>۹۶</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاست‌گذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سینائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱، ۳۵-۱

### ۳،۱،۳. مجلس سوم

سومین دوره قانونگذاری پس از پیروزی انقلاب اسلامی ۷ خرداد ۱۳۶۷ افتتاح و ۶ خرداد سال ۱۳۷۱ خاتمه یافت. پذیرش قطعنامه ۵۹۸، موافقت بنیانگذار کبیر انقلاب اسلامی با استعفای منتظری از قائم مقامی رهبری، درخواست مجلس برای بازنگری در قانون اساسی، ارتحال حضرت امام خمینی (ره)، انتخاب حضرت آیت الله خامنه‌ای به عنوان رهبر انقلاب اسلامی، برگزاری پنجمین دوره انتخابات ریاست جمهوری از مهمترین حوادث این دوره می‌باشد. تعداد قوانین مصوب سومین دوره مجلس شورای اسلامی ۲۵۱ مصوبه بود که با ۲۵ کمیسیون دائمی و ۳ کمیسیون خاص و ویژه به امورات مختلف رسیدگی می‌کرد<sup>۹۷</sup>.

### ۳،۱،۴. مجلس چهارم

انتخابات چهارمین دوره مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۲۱ فروردین ۱۳۷۱ انجام شد و مجلس چهارم از ۷ خرداد همان سال کار خود را آغاز و در تاریخ ۶ خرداد ۱۳۷۵ به کار خود خاتمه داد. مجلس چهارم نیز با ۲۳ کمیسیون دائمی به کار خود ادامه داد<sup>۹۸</sup>.

الیاس حضرتی، می‌گوید: «در دوره چهارم آبستراکسیون اقلیت در مورد بودجه ارسالی دولت چنان راهگشا و تاثیرگذار بود که به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران یکی از مهم‌ترین اقدامات مجلس چهارم بود. تاثیر فراکسیون اقلیت در مواردی مانند کتابخانه ملی و حمایت از آقای خاتمی مشهود است»<sup>۹۹</sup>.

### ۳،۱،۵. مجلس پنجم

انتخابات مجلس پنجم شورای اسلامی برخلاف مجالس قبلی در اسفند ۱۳۷۴ برگزار و باز برخلاف مجالس پیشین با کمی تاخیر در ۱۲ خرداد ۱۳۷۵ آغاز به کار کرد. این مجلس در تاریخ ۶ خرداد سال ۱۳۷۹ پایان یافت. این مجلس نیز برای ۲۴ کمیسیون دائمی و ۲ کمیسیون خاص بود<sup>۱۰۰</sup>.

<http://majlestv.ir/><sup>۹۷</sup>

<http://majlestv.ir/><sup>۹۸</sup>

<sup>۹۹</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سینائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره

جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱؛ ۱-۳۵

<http://majlestv.ir/><sup>۱۰۰</sup>

در پنجمین دوره مجلس، جناح راست به دو شعبه تقسیم شد. راست مدرن به همراه جناح چپ اقلیت مجلس را به خود اختصاص دادند که به گفته حسین مرعشی، نماینده مجلس پنجم، برای حفظ اتحاد کامل، نام آن را فراکسیون حزب الله گذاشتند<sup>۱۱</sup>.

این ائتلاف در مجلس ششم بر جناح راست سنتی فائق آمد. در واقع راست مدرن در کنار چپ سنتی و مدرن، جناح اصلاح طلبان را شکل داد و بدین ترتیب شکاف چپ و راست به شکاف محافظه کاران و اصلاح طلبان بدل شد (بارسقیان، ۱۳۸۶: ۶۷)<sup>۱۲</sup>.

### ۳،۱،۶. مجلس ششم

انتخابات ششمین دوره مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۲۹ بهمن ۱۳۷۸ برگزار شد و نخستین جلسه رسمی این مجلس در تاریخ ۷ خرداد ۱۳۷۹ آغاز شده و در ۶ خرداد ۱۳۸۳ پایان یافت. افزایش تعداد نمایندگان از ۲۷۰ نفر به ۲۹۰ نفر براساس اصل ۶۴ قانون اساسی از مهمترین اقدامات این دوره می‌باشد. مجلس ششم نیز با ۱۴ کمیسیون دائمی به کار خود پایان داد<sup>۱۳</sup>. کاهش تعداد کمیسیون‌ها در مجلس ششم به دلیل آن بود که در اواسط کار مجلس پنجم تدوین و تصویب آیین‌نامه داخلی جدید برای مجلس شورای اسلامی در دستور کار کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی قرار گرفت. سیاست و راهبرد تدوین آیین‌نامه داخلی جدید به سمت و سوی فشرده‌سازی حوزه‌های تخصصی کمیسیون‌ها، کاهش تعداد آنها و ادغام کمیسیون‌های غیرضروری در کمیسیون‌های مرتبط بود.

### ۳،۱،۷. مجلس هفتم

هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۷ خرداد ۱۳۸۳ آغاز به کار کرده و در ۶ خرداد ۱۳۸۷ پایان یافت. در این دوره محل مجلس شورای اسلامی براساس یکی از مصوبه‌های مجلس ششم از محل مجلس سابق (معروف به مجلس سنا) در آبان ماه سال ۱۳۸۳ به بهارستان انتقال یافت. همچنین در این دوره رای

---

<sup>۱۱</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سینائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱؛ ۱-۳۵

<sup>۱۲</sup> بارسقیان، سرگه (۱۳۸۶)، آزمون اصلاحات، مجلس ششم دوره قدرت چپ، در شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

<sup>۱۳</sup> <http://majlestv.ir/>



گیری از حالت "قیام و قعود" به صورت الکترونیکی تغییر پیدا کرد. مجلس هفتم نیز با ۱۴ کمیسیون دائمی فعالیت می‌کرد<sup>۱۰۴</sup>.

### ۳,۱,۸. مجلس هشتم

انتخابات هشتمین دوره مجلس شورای اسلامی، در تاریخ ۲۴ اسفند ۱۳۸۶ برگزار و نخستین جلسه مجلس در ۷ خرداد ۱۳۸۷ تشکیل شد. روند تایید صلاحیت‌ها در این دوره به مانند دوره قبل با اعتراض گروهی از اصلاح‌طلبان همراه و برخس از گروه‌های این طیف سیاسی از جمله حزب مشارکت وارد عرصه انتخابات نشدند، اما بعضی دیگر از گروه‌های همسو با آن‌ها از جمله، سازمان مجاهدین، مجمع روحانیون مبارز و کارگزاران به همراه احزاب تازه‌ای همچون اعتماد ملی و حزب مردم سالاری در رقابت این دور از انتخابات شرکت کردند. بدین ترتیب رقابت اصلی در انتخابات مجلس هشتم، بین جبهه متحد اصولگرایان، ائتلاف فراگیر اصولگرایان و ائتلاف مردمی اصلاح‌طلبان بود (نظری، ۱۳۹۵: ۲۴۸).

اختلاف‌هایی که در مجلس هفتم میان اصولگرایان مایه انشعاب‌هایی شده بود در مجلس هشتم نیز ادامه یافت، به طوری که دو طیف از نمایندگان حامی دولت، فراکسیون‌های "انقلاب اسلامی" و "مهرورزی" را بنا نهادند. علاوه بر این محمدرضا باهنر در این دوره فراکسیونی تحت عنوان "پیشرفت و عدالت" را بنا نمود (دنیای اقتصاد، ۱۳۸۷/۰۸/۲۸). چهره‌های اصلاح طلب نیز همچون محمدرضا تابش، مسعود پزشکیان، مصطفی کواکبیان، جمشید انصاری و محمدرضا خباز نیز فراکسیون اقلیت مجلس هشتم را تشکیل دادند (خبر آنلاین، ۱۵ خرداد ۱۳۹۱).

### ۳,۱,۹. مجلس نهم

انتخابات نهم مجلس شورای اسلامی در دو مرحله انجام شد: مرحله اول در تاریخ ۱۲ اسفند ۱۳۹۰ و مرحله دوم در تاریخ ۱۵ اردیبهشت ۱۳۹۱ برگزار شد<sup>۱۰۵</sup>.

انتخابات دوره نهم مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۲ اسفند ۱۳۹۰ و تحت تاثیر اتفاقات و حوادث انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۳۸۸ برگزار گردید. در این انتخابات اکثر اصلاح‌طلبان دخیل در جریانات سال ۱۳۸۸ توسط هیئت‌های اجرایی انتخابات رد صلاحیت شدند. از سوی دیگر حوادث سال ۱۳۸۸ در جبهه

<sup>۱۰۴</sup> <http://majlestv.ir/>

<sup>۱۰۵</sup> <http://majlestv.ir/>

اصولگرایان نیز منجر به انشعاب‌های تازه‌ای گردید به طوری که گروهی از شاگردان آیت‌الله مصباح یزدی، برخی از اعضای قرارگاره عمار و برخی از وزرا و مقامات دولت نهم و دهم با شعار " عقلانیت، معنویت و عدالت حول محور ولایت"، " جبهه پایداری" را بنا نهادند و از جبهه متحد اصولگرایان، به علت قرار گرفتن برخی از چهره‌ها نظیر علی لاریجانی در لیست آن‌ها فاصله گرفتند.<sup>۱۰۶</sup>

### ۳،۱،۱۰. مجلس دهم

انتخابات مجلس دوره دهم در تاریخ ۷ اسفند ۱۳۹۴، همزمان با انتخابات خبرگان رهبری- در شرایطی برگزار گردید که توافق هسته‌ای ایران با کشورهای ۵+۱ معروف به "برجام" کاملاً بر فضای رقابت‌های انتخاباتی سایه افکنده بود؛ در این دوره ۱۲۱۲۳ نفر برای رقابت بر سر ۲۹۰ کرسی مجلس نام نویسی کردند که در طول ده دوره انتخابات مجلس بی سابقه بود. شورای نگهبان از این تعداد صلاحیت ۴۲ درصد داوطلبان را تایید کرد و مابقی یا رد صلاحیت شدند و یا صلاحیتشان احراز نشد (تابناک، ۲۶/۱۰/۹۴). در این دوره از انتخابات رقابت اصلی میان سه طیف مخالفین و منتقدین دولت، اصلاح طلبان و حامیان دولت و مستقلین جریان داشت.<sup>۱۰۷</sup>

### ۳،۱،۱۱. جایگاه مجلس در حکمرانی

جایگاه هر نهادی وابسته به ساختار داخلی نهاد و دیگر ساختارهای پیرامون آن نهاد است. از این رو برای شناخت جایگاه مجلس در نظام حکمرانی لازم است، ساختار مجلس و دیگر ساختارهای پیرامون آن را مورد بررسی قرار داد.

ساختارهای مجلس، شامل اختیارات و صلاحیت‌های قانونی مجلس، سازمان درونی مجلس (سازمان حزبی)<sup>۱۰۸</sup>، کمیسیون‌ها و منابع، جایگاه مجلس در توزیع قدرت و ساختارهای بیرون از مجلس (ساختار اداری و اجرایی، ساختار حزبی و انتخاباتی و تحولات بزرگ سیاسی و اقتصادی) هستند.<sup>۱۰۹</sup>

---

<sup>۱۰۶</sup> یحیی فوزی، علی زارعی، تحلیل باف سیاسی، اجتماعی و تخصصی نمایندگان مجلس شورای اسلامی؛ ادوار ششم تا دهم، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هشتم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۶، ۸۳-۱۰۸.

<sup>۱۰۷</sup> یحیی فوزی، علی زارعی، تحلیل باف سیاسی، اجتماعی و تخصصی نمایندگان مجلس شورای اسلامی؛ ادوار ششم تا دهم، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هشتم، شماره چهارم، زمستان ۱۳۹۶، ۸۳-۱۰۸.

<sup>۱۰۸</sup> مراد از سازمان حزبی درون مجلس، ساخت و ترکیب حزبی نمایندگان منتخب است.

<sup>۱۰۹</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سینائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱؛ ۳۵-۱

مجلس، وظایف و اختیارات خود را در چارچوب مجموعه‌ای از ساختارها اعمال می‌کند. این ساختارها اگر به درستی شکل گرفته باشند با وجود اعمال محدودیت، امکان بالفعل ساختن توانایی‌ها و ظرفیت‌های مجلس را فراهم می‌کنند؛ در غیر این صورت آن‌ها موانع آشکار یا پنهانی در برابر اعمال اختیارات مجلس هستند. صلاحیت‌های قانونی که در قانون اساسی و آیین نامه داخلی مجلس آمده، سازمان مجلس، ساخت قدرت و جایگاه مجلس در آن، و ساختارهای بیرون از مجلس، مهم‌ترین این عوامل هستند.<sup>۱۱۰</sup>

همچون ساختارها، کنشگران نیز بر سیر رویدادها و تحولات اثر می‌گذارند. مساله کنشگر یا کارگزار قدرت نفوذ یا تاثیر گذاشتن بر ساختارهایی است که تعیین کننده زمینه فعالیت کارگزار هستند و دامنه امکانات را مشخص می‌کنند (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۳۰۵).

### ۳،۲. جایگاه قوه مقننه در بحث تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی اصل تفکیک نسبی قوا را پذیرفته است. از این روی، هریک از قوا توسط قوای دیگر محدود شده و تحت نظارت قرار می‌گیرند، حال آن‌که در تفکیک مطلق، وزرا در برابر مجلس مسئول نیستند و مجلس یا قوه مقننه نیز از حق انحصاری ابتکار عمل در تهیه قوانین برخوردار است (مدنی، ۱۳۹۲: ۱۸۸-۱۸۷).

از نظر قوه مؤسس، پارلمان در جایگاه برترین یا مهمترین قوه قرار داده نشده و تفوق هیچ یک از قوا بر دیگری مورد نظر مقنن اساسی نبوده است، بلکه تفاوت کارکردها موجب شده تا صلاحیت‌های متنوع و مختلف برای هریک از قوا در نظر گرفته شود. در فصل پنجم قانون اساسی به وضوح به قوای ناشی از حق حاکمیت مردم تصریح شده است و اعمال حق حاکمیت، صرفاً از طریق قوای سه گانه - بدون توجه به برتری یا ویژگی منحصر بفرد قوه دیگر - تأکید شده است. قدر متیقن این است که تعدی هریک از قوا در حوزه صلاحیت قوه دیگر، به اصل "حق حاکمیت مردم و قوای ناشی از آن" خدشه وارد خواهد کرد. اعمال حق حاکمیت مردم از نظر مقنن اساسی به این مفهوم است که حاکمیت مردم کامل و دقیق از سوی مجموعه قوای حاکم اعمال شود. بنابراین هر اقدامی تحت عنوان دخالت قوا در امور یکدیگر، تحدید وظایف، تعرض به صلاحیت قوه دیگر یا ایجاد مانع برای اعمال حق حاکمیت کامل قوه دیگر، از مصادیق بارز نقض حق حاکمیت مردم محسوب می‌شود. حق حاکمیت مردم، قابل تجزیه و تفکیک و تفویض اختیار به قوای حاکم

<sup>۱۱۰</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سنائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱: ۱-۳۵

نیست. در جایی که قوه ای با بهره مندی از توسعه یا تفسیر قدرت سیاسی خویش نسبت به اعمال محدودیت بر صلاحیت های قوه دیگر اقدام کند یا وارد حوزه صلاحیت های دیگری شود و درعمل، قوه ای را در موضع ضعف قرار دهد، این اقدام، قابلیت استناد به اراده قوه مؤسس را ندارد و در این خصوص، تضمینی مؤثر برای اعمال حق حاکمیت مردم وجود نخواهد داشتند(بیرنیا، ۱۳۹۳: ۱۲۷-۱۲۸).

### ۳،۲،۱. ارتباط مجلس با دیگر ارکان حاکمیت

طبق اصل ۵۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضاییه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت بر طبق اصول آیین این قانون اعمال می گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند.

#### ارتباط با نهاد رهبری

بر اساس قانون اساسی، رهبری می تواند هر موقع تشخیص داد به طور مستقیم در قوه مقننه دخالت کند، در واقع با تذکر می تواند بررسی طرح را تغییر داده یا متوقف کند.

در مرداد ماه ۱۳۷۹ همگامی که نمایندگان مجلس ششم قصد بررسی طرح تغییر قانون مطبوعات را داشتند، رهبری طی حکمی به ریاست مجلس شورای اسلامی تغییر قانون مطبوعات را در آن برهه به مصلحت نظام و کشور ندانستند و طرح مذکور در تاریخ ۱۳۷۹ / ۵ / ۱۵ از دستور کار مجلس خارج شد.

از دیگر اختیارات رهبری در زمینه قوه مقننه فرمان همه پرسی است. یعنی مراجعه به آرای عمومی پس از طی مراحل قانونی در نهایت با فرمان رهبری امکان پذیر است.

در قانون اساسی به جای کاربرد مفهوم تفکیک قوا از استقلال قوا یاد شده است.

#### ارتباط با قوه مجریه

۱. قوه مجریه، مجری قوانین مصوب قوه مقننه است. اصل ۱۳۴ قانون اساسی

۲. قوه مقننه به طرق زیر بر قوه مجریه اعمال نظارت می کند: الف- تذکر(ماده ۱۴۵ آیین نامه داخلی مجلس)، سوال (اصل ۸۸ قانون اساسی) و استیضاح (اصل ۸۹ قانون اساسی)، ب- نظارت مالی از طریق تصویب بودجه و دیوان محاسبات کشور (اصل ۵۲، ۵۳ و ۵۴ قانون اساسی)،

۳. رای اعتماد به وزیران از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می گیرد (اصل ۱۳۳ قانون اساسی)

۴. رئیس جمهور در قبال اقدامات خود و هیات وزیران و هریک از وزرا در برابر مجلس مسئولیت دارد،(اصل ۱۳۴ و ۱۳۷ قانون اساسی)

۵. رسیدگی مجلس شورای اسلامی به شکایات مردم از قوه مجریه (اصل ۹۰ قانون اساسی)

۶. نظارت بر انتخابات ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان به عنوان رکنی از قوه مقننه (اصل ۱۱۸ قانون اساسی)

۷. تحقیق و تفحص در امور اجرایی توسط مجلس شورای اسلامی (اصل ۷۶ قانون اساسی)

۸. تبیین حدود اختیارات وزرا (اصل ۱۳۳ قانون اساسی)

### **ارتباط و نفوذ قوه مجریه در قوه مقننه**

۱. حق حضور رئیس جمهور، معاونان او، وزیران و مشاوران آنان در مجلس و لزوم استماع مطالب ایشان (در صورت تقاضا)-اصل ۷۰ قانون اساسی

۲. پیشنهاد توقف انتخابات در زمان جنگ توسط رئیس جمهور (اصل ۶۸ قانون اساسی)

۳. امضای مصوبات مجلس شورای اسلامی پس از تایید شورای نگهبان از جانب رئیس جمهور (اصل ۱۲۳ قانون اساسی)

۴. تصویب آیین‌نامه‌های قوانین و تصویب نامه‌ها. این وظیفه با توجه به اهمیتی که دارد در واقع دخالت در امر قانون گذاری محسوب می شود.

### **ارتباط قوه مقننه و قوه قضاییه**

۱. قاضی موظف به اجرای قوانین مصوب قوه مقننه است (اصل ۱۶۶ و ۱۶۷ قانون اساسی)

۲. رسیدگی قوه مقننه به شکایات مردم از قوه قضاییه (اصل ۹۰ قانون اساسی)

۳. تصویب بودجه قوه قضاییه در قوه مقننه (اصل ۵۲ قانون اساسی)

۴. تحقیق و تفحص در امور قوه قضاییه توسط مجلس (اصل ۷۶ قانون اساسی)

۵. رسیدگی به جرایم عادی نمایندگان در محاکم دادگستری صورت می پذیرد که به دلیل عدم مصونیت جزایی آنها می تواند بر کارکرد مجلس موثر باشد (اصل ۸۶ قانون اساسی)

۶. تهیه پیش نویس لوایح قضایی به لحاظ پیچیدگی و تخصصی بودن در قوه قضاییه صورت می‌پذیرد و در عمل مجلس چندان مخالفتی با آن نمی‌کند که این امر خود نشان دهنده میزان نفوذ و تاثیر قوه قضاییه در قوه مقننه است

۷. تفسیر قوانین در محاکم دادگستری. هرچند بر اساس اصل ۷۳ قانون اساسی شرح و تفسیر قوانین عادی در صلاحیت مجلس شورای اسلامی است. ولی در عین حال دادرسان نیز هنگام رسیدگی و صدور رای قضایی دارای حق تفسیر قانون هستند.

### **تنظیم روابط میان قوای سه گانه**

در قانون اساسی جمهورس اسلامی مصوب ۱۳۵۸، تنظیم روابط میان قوا از اختیارات رئیس جمهور بود، ولی این امر به لحاظ حقوقی قابل هضم نبود، زیرا صرف نظر از مشکلاتی که داشت، قوه مجریه خود هم عرض قوای دیگر است و تفوقی بر آن‌ها ندارد، از این رو در بازنگری سال ۱۳۶۸، ضمن توجه به حل اختلاف قوای سه گانه، تنظیم و حل اختلاف آن‌ها به رهبری واگذار شد.

### **۳,۳. نظام انتخاباتی و مجلس**

یکی از عوامل مهم در فرآیند قانونی انتخاب نمایندگان پارلمان، که تشکیل دهنده نظام انتخاباتی است، اندازه حوزه انتخابیه است. مقصود از اندازه حوزه انتخابیه آن است که از هر حوزه انتخابیه یک یا چند نفر به پارلمان راه پیدا می‌کند. به طور کلی حوزه‌های انتخابیه به دو اندازه تفکیک پذیرند: حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی (تک‌نماینده) و حوزه‌های انتخابیه چندکرسی (بیش از یک نماینده). (گزارش رابطه مجلس هفتم و نظام انتخاباتی) در حوزه‌های انتخابیه تک‌کرسی معمولاً شناخت و رابطه بین نامزدهای انتخابات و رای دهندگان مستقیم‌تر و بی‌واسطه‌تر از حوزه‌های انتخابیه بیش از یک نماینده است. (گزارش رابطه مجلس هفتم و نظام انتخاباتی) نمایندگان مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم و با رای مخفی انتخاب می‌شوند (اصل ۶۲) بنا به قانون مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۹ «ملاک انتخاب نماینده در مرحله اول اکثریت مطلق و در مرحله دوم اکثریت نسبی بود. در اصلاحیه‌ها و قوانین بعدی انتخابات ضمن حفظ دو مرحله‌ای بودن انتخابات اکثریت مطلق به اکثریت

نسبی حداقل یک سوم تغییر کرد. بر اساس اصلاحات قانون انتخابات در سال ۱۳۷۸ نمایندگان در مرحله اول با اکثریت حداقل یک چهارم کل آراء انتخاب می‌شوند.<sup>۱۱۱</sup>

### ۳،۳،۱. نظام انتخاباتی در ایران بعد از انقلاب اسلامی

نظام‌های انتخاباتی از جمله مهم‌ترین نهادهای سیاسی هر کشوری محسوب می‌شوند. نظام‌های انتخاباتی آرای به صندوق ریخته شده را به کرسی‌های سیاسی تبدیل می‌کند. در واقع نظام‌های انتخاباتی مشخص می‌کنند پیروز انتخابات کیست و چه کسی باید کرسی‌ها و یا به عبارتی قدرت سیاسی را در اختیار بگیرد.<sup>۱۱۲</sup> از این رو نظام‌های انتخاباتی بر ساختار قدرت سیاسی اثر خواهد گذاشت، در نتیجه مطالعه نظام و روال انتخاباتی مجلس می‌تواند منجر به شناخت موثری از ساختار آن شود.

نظام‌های انتخاباتی را می‌توان مجموعه‌ای از قوانین و مقررات دانست که براساس آن‌ها آرای که در یک انتخابات عمومی به صندوق انداخته شده است به کرسی‌هایی تبدیل می‌شوند که احزاب و کاندیداها آن‌ها را اشغال می‌کنند (رینولدز و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۵؛ نوزری، ۱۶۲: ۱۳۸۱).

در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی سه قانون انتخابات به تصویب رسید. در نخستین قانون انتخابات که در سال ۱۳۵۸ توسط شورای انقلاب به تصویب رسید، برگه‌های آرا، ساختاری کاندیدا محور داشتند. بدان معنا که بر اساس قانون، رای دهندگان موظف بودند در برگه‌های آرا صرفاً نام یک یا چند کاندیدا را بنویسند.<sup>۱۱۳</sup>

همچنین براساس این قانون، وسعت حوزه‌های انتخابیه در سطح کشور متفاوت بود. به عبارت دیگر، از برخی حوزه‌های انتخابیه فقط یک نماینده به مجلس شورای اسلامی راه می‌یافت و بنابراین وسعت این حوزه‌ها یک بود. در حالی که از سایر حوزه‌های انتخابیه بیش از یک نماینده به مجلس راه می‌یافتند و از این رو وسعت

---

<sup>۱۱۱</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سینائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱: ۳۵-۱

<sup>۱۱۲</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذر رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

<sup>۱۱۳</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذر رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

این دسته از حوزه‌های انتخابیه بیش از یک بود. در عین حال، در بین حوزه‌های انتخابیه نوع دوم نیز به لحاظ وسعت، تنوع و تفاوت وجود داشت. بنابراین در مجموع، وسعت حوزه‌های انتخابیه یکسان نبوده است<sup>۱۱۴</sup>.

در نخستین قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در سال‌های پس از انقلاب روش انتخاباتی مورد استفاده برای گزینش نمایندگان مدل اکثریتی است. بر اساس ماده ۴ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب شورای انقلاب «انتخابات مجلس مستقیم و عمومی است و انتخابات نمایندگان با رای مخفی و اکثریت مطلق خواهد بود». همچنین مطابق ماده ۷ این قانون، «انتخاب نمایندگان در مرحله اول با اکثریت مطلق آرا و در مرحله دوم با اکثریت نسبی خواهد بود» (کواکبیان، ۱۳۸۳: ۳۸). این امر بدین معنا بود که کاندیداهایی که در دور اول نصف به علاوه یک کل آرای حوزه انتخابیه خود را به دست می‌آورند مستقیماً به مجلس راه می‌یافتند، اما چنانچه در دور اول کاندیدایی اکثریت مطلق آرا را کسب نمی‌کرد یا تعداد کاندیداهایی که اکثریت مطلق آرا را کسب کرده بودند کمتر از تعداد مورد نیاز بود، مرحله دوم برگزار می‌شد و در این مرحله کاندیداهایی که بیش از سایر کاندیداها رای کسب می‌کردند به مجلس راه می‌یافتند. بنابراین در هر دو مرحله فرمول انتخاباتی، اکثریتی بود، یعنی کاندیداهایی به مجلس را می‌یافتند که اکثریت آرا را از آن خود می‌کردند<sup>۱۱۵</sup>.

به طور کلی، با توجه به ویژگی‌های فوق می‌توان گفت که نظام انتخاباتی مطرح شده در نخستین قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی نظام انتخاباتی دو مرحله‌ای است که یکی از انواع نظام‌های اکثریتی محسوب می‌شود. انتخاب نمایندگان نخستین دوره مجلس شورای اسلامی براساس این نوع نظام انتخاباتی صورت گرفت<sup>۱۱۶</sup>.

دومین قانون انتخابات در سال ۱۳۶۲ توسط مجلس شورای اسلامی دوره دوم تصویب شد. در دومین قانون انتخابات نیز همانند قانون انتخابات قبلی، ساختار برگه‌های رای دهی کاندیدامحور بود. به عبارت دیگر،

---

<sup>۱۱۴</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذرفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

<sup>۱۱۵</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذرفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

<sup>۱۱۶</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذرفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶



براساس این قانون نیز رای دهندگان موظف به نوشتن نام یک یا چند کاندیدا در برگه‌های رای‌دهی بودند. در این قانون نیز، وسعت حوزه‌های انتخابیه در سطح کشور متنوع بود<sup>۱۱۷</sup>.

در قانون انتخابات مصوب ۱۳۶۲، فرمول انتخاباتی مورد استفاده برای گزینش نمایندگان مجلس شورای اسلامی، مدل اکثریتی بود. براساس ماده ۸ قانون انتخابات مصوب ۱۳۶۲، «انتخاب نماینده در مرحله اول منوط به کسب اکثریت مطلق آرا و در مرحله دوم با اکثریت نسبی به هر میزان است». در تاریخ ۹ اسفند ۱۳۶۲ این ماده به این صورت اصلاح شد «انتخاب نماینده در مرحله اول منوط به کسب اکثریت حداقل یک سوم کل آرا و در مرحله دوم با کسب اکثریت نسبی به هر میزان است». همان گونه که مفاد ماده ۸ نشان می‌دهد، روش انتخاباتی مورد استفاده اکثریتی است. یعنی در مرحله اول کاندیداهایی که اکثریت آرا را کسب می‌کردند به مجلس راه می‌یافتند و در مرحله دوم هم کاندیداهایی که اکثریت نسبی آرا را به دست آوردند به سمت نماینده حوزه انتخابیه خود برگزیده می‌شدند<sup>۱۱۸</sup>.

به طور کلی نظام انتخاباتی برآمده از دومین قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب سال ۱۳۶۲، یک نظام انتخاباتی دومرحله‌ای بود. نظام انتخاباتی دو مرحله‌ای یکی از انواع نظام‌های انتخاباتی اکثریتی محسوب می‌شود. انتخابات مجلس دوم، سوم، چهارم و پنجم براساس این نظام انتخاباتی برگزار شد و اصلاحاتی نیز در هریک از این مجالس بر روی نظام انتخاباتی صورت گرفت، با این وجود کلیت ساختار نظام انتخاباتی تغییری نکرد<sup>۱۱۹</sup>.

سومین قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۸ به تصویب مجلس پنجم رسید. نظام انتخاباتی برآمده از این قانون شبیه نظام‌های انتخاباتی سابق بود. در قانون انتخابات سوم نیز برگه‌های رای‌دهی ساختاری کاندیدامحور داشتند. بدین معنا که رای دهندگان موظف بودند صرفاً به کاندیداها رای بدهند نه به احزاب سیاسی (کواکبان، ۱۳۸۳: ۷۲).

---

<sup>۱۱۷</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذر رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

<sup>۱۱۸</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذر رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

<sup>۱۱۹</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذر رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

همچنین براساس قانون انتخابات سوم، حوزه‌های انتخابیه در سطح کشور وسعت تنوع و تفاوت داشتند. به این معنا که تعداد کرسی‌های اختصاص یافته به هریک از حوزه‌های انتخابیه یکسان نبود و در حالی که به برخی از حوزه‌های انتخابیه صرفاً یک کرسی اختصاص داده شده بود، وسعت سایر حوزه‌ها بیش از یک بود. بدین معنا که تعداد کرسی‌ها و نمایندگان اختصاص یافته به این حوزه‌ها بیشتر از یک بود<sup>۱۲۰</sup>. در این نظام انتخاباتی هم نحوه گزینش افراد، مدل اکثریتی بود. بر اساس ماده ۸ قانون انتخابات مصوب آذر ۱۳۷۸ «انتخابات نماینده در مرحله اول منوط به کسب اکثریت حداقل یک سوم آرا و در مرحله دوم و همچنین انتخابات میان دوره‌ای با اکثریت نسبی به هر میزان است». البته براساس تغییری که در تاریخ ۱۳ دی ۱۳۷۸ در این ماده ایجاد شد، کسب حداقل یک سوم آرا در مرحله اول به کسب حداقل یک چهارم آرا تبدیل شد<sup>۱۲۱</sup>.

نظام انتخاباتی تمام دوره‌های مجلس شورای اسلامی از ساختاری واحد تبعیت کرده است. به عبارتی، نظام انتخاباتی برآمده از سه قانون انتخابات مصوب، نظام انتخاباتی دو مرحله‌ای بوده است. در همه دوره‌های انتخاباتی، ساختار برگه‌های رای‌دهی، کاندیدا محور بوده است. از سویی دیگر در همه قوانین انتخابات مصوب پس از پیروزی انقلاب، شاهد تنوع در وسعت حوزه‌های انتخابیه در سطح کشور هستیم. فرمول گزینش نمایندگان مدل اکثریتی بوده است. تنها جزئی از نظام انتخاباتی که در سه قانون انتخابات مذکور دچار تغییر و تحول شد، حد نصاب انتخاباتی بوده است. در قانون انتخابات مصوب ۱۳۵۸ این حدنصاب برای مرحله اول انتخابات نصف به علاوه یک آرا بود، یعنی فقط آن دسته از کاندیداها در همان مرحله اول مستقیماً به مجلس راه می‌یافتند که حداقل نصف به علاوه یک کل آرای حوزه انتخابیه خود را به دست می‌آورند. در دومین قانون انتخابات پس از انقلاب، مصوب ۱۳۶۲، این حدنصاب تغییر کرد و به یک سوم کل آرا تقلیل یافت. به عبارت دیگر، براساس قانون انتخابات دوم، صرفاً کاندیداهایی در همان مرحله نخست مستقیماً به مجلس راه می‌یافتند که یک سوم آرای ماخوذه در حوزه انتخابیه خود را کسب می‌کردند. در سومین قانون انتخابات، حدنصاب تعیین شده باز هم کاهش یافت و به یک چهارم کل آرا رسید. بر این اساس، کاندیداهایی

---

<sup>۱۲۰</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذ رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و

مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

<sup>۱۲۱</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابوذ رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و

مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۶۱-۶۶

که در مرحله اول یک چهارم آرای به صندوق ریخته شده در حوزه انتخابیه خود را از آن خود می‌کردند، مستقیماً به مجلس راه می‌یافتند.<sup>۱۲۲</sup>

### ۳,۴. جایگاه مجلس بعد از تغییر قانون اساسی

نهاد مجلس با پیروزی انقلاب و تاسیس نظام جمهوری اسلامی، با حذف مجلس سنا، یک مجلسی شد: مجلس شورای ملی که از ۳۱/۴/۱۳۵۹ و با تصویب قانون "تعیین نام مجلس" در مکتوبات و عمل و از سال ۱۳۶۸ با بازنگری قانون اساسی رسماً به مجلس شورای اسلامی تغییر نام یافت. قوه مقننه در ایران یکی از قوای حاکم و مستقل است که به موجب اصل ۵۸: اعمال "از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود" مجلس تماماً انتخابی با طول دوره نمایندگی چهار سال است.<sup>۱۲۳</sup>

بعد از انقلاب اسلامی ایران در اصل ۸۸ قانون اساسی سال ۱۳۵۸ (قبل از بازنگری) مقرر شده بود:

در هر مورد که نماینده ای از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف او سوال کند آن وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سوال پاسخ بدهد و این جواب نباید بیش از ده روز به تاخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.

پس از بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸، اصل ۸۸ این گونه تغییر یافت:

در هر مورد که حداقل یک چهارم نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف آنان سوال کنند، رئیس جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سوال پاسخ دهد و این جواب نباید درباره رئیس جمهور بیش از یک ماه در مورد وزیر بیش از ده روز به تاخیر افتد مگر با عذر موجه به تشخیص مجلس شورای اسلامی.

تفاوت اساسی میان اصل ۸۸ قبل و بعد از بازنگری را می‌توان شمول حق سوال نمایندگان در مورد رئیس جمهور دانست.

---

<sup>۱۲۲</sup> نظام انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی، محمدباقر خرمشاد، ابذر رفیعی قهساره، جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال چهارم، شماره سوم، پاییز ۱۳۹۲، صص ۴۱-۶۶

<sup>۱۲۳</sup> اهمیت و جایگاه قانون گذاری در پارلمان (مطالعه موردی کشورهای ایران و انگلستان)، علی دلفانی، مجتبی زارع اشکذری، غلامرضا احمدی پنجکی، فصلنامه تخصصی علوم سیاسی، سال سیزدهم، شماره چهل و یکم، زمستان ۱۳۹۶، صص ۱۲۹-۱۴۹.

### ۳,۵. نظارت در مجلس شورای اسلامی ایران

محققان و پژوهشگران امر نظارت در مجلس را به دسته‌های زیر تقسیم‌بندی می‌کنند: ۱. نظارت سیاستی و پارلمانی، ۲. نظارت مالی و بودجه‌ای، ۳. نظارت استصوابی، ۴. نظارت تامینی و تشکیلاتی، ۵. نظارت اطلاعاتی.

#### ۳,۵,۱. نظارت سیاستی و پارلمانی

مطابق این نوع نظارت وزرا جهت احراز مقام سیاسی و اجرایی خود نیازمند اخذ رای اعتماد از سوی مجلس شورای اسلامی هستند<sup>۱۲۴</sup>. هر یک از وزرا مسئول وظایف خویش در برابر رئیس جمهور و مجلس است و در اموری که به تصویب هیات وزیران می‌رسد، مسئول اعمال دیگران نیز هست. رئیس جمهور نیز در حدود اختیارات و وظایفی که برعهده دارد. در برابر ملت و رهبر و مجلس شورای اسلامی مسئول است. مکانیزم‌های مسئولیت سیاسی وزرا و رئیس جمهور در مقابل مجلس عبارتند از: تذکر، سوال، استیضاح و صدور رای عدم اعتماد به وزرا و هیات وزیران و رای عدم کفایت سیاسی در مورد رئیس جمهور که در نهایت به عزل آنان منجر می‌گردد<sup>۱۲۵</sup>.

#### ۳,۵,۲. نظارت مالی و بودجه‌ای

مطابق اصل ۵۲ قانون اساسی، دولت پس از تهیه بودجه سالانه کشور، لایحه بودجه را برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌کند. در این راستا، اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی در ارتباط با دیوان محاسبات کشور معطوف به نظارت مجلس بر اجرای بودجه سالانه است<sup>۱۲۶</sup>.

#### ۳,۵,۳. نظارت استصوابی

نظارت استصوابی مجلس به این مفهوم است که اعمال، اقدامات، تصمیمات و مصوبات دولت در مواردی به طور صریح در قانون اساسی منوط به تصویب مجلس شده است مانند تصویب معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، برقراری محدودیت‌های ضروری توسط دولت، تغییر خطوط مرزی، اخذ وام و استقراض خارجی، استخدام کارشناسان خارجی، صلح دعاوی مالی دولت و ارجاع آن‌ها به داور<sup>۱۲۷</sup>.

---

<sup>۱۲۴</sup> اصل ۱۳۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

<sup>۱۲۵</sup> جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس.

<sup>۱۲۶</sup> جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس.

<sup>۱۲۷</sup> جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس.

### ۳,۵,۴. نظارت تامینی و تشکیلاتی

این نوع نظارت، مربوط به شکل‌گیری و سازماندهی تشکیلاتی دولت است مانند شکل‌گیری هیات وزیران از طریق رای اعتماد مجلس و همچنین تعداد وزیران و وزارتخانه‌ها و حدود اختیارات هر یک از آنان و نیز اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و موسسات دولتی یا وابسته به دولت باید به تصویب مجلس برسد. بدیهی است انحلال وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها یا موسسات دولتی با مجلس شورای اسلامی است. در ارتباط با قوه قضاییه، تشکیل دادگاه‌های صالح و انحلال و تعیین حدود وظایف و صلاحیت‌های قضات به موجب قانون مصوب مجلس شورای اسلامی خواهد بود<sup>۱۲۸</sup>.

### ۳,۵,۵. نظارت اطلاعاتی

این نوع نظارت خود می‌تواند مقدمه‌ای برای به کارگیری اهرم‌های تضمینی و پاسخگویی موثرتر باشد و در نتیجه منجر به استفاده از مکانیسم‌های تذکر، سوال، استیضاح و رای عدم اعتماد گردد. مصادیق این نوع نظارت، اصول ۹۰ و ۷۶ قانون اساسی در رابطه با رسیدگی به شکایات علیه قوای سه‌گانه (کمیسیون اصل نود) و حق تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی می‌باشند. در ارتباط با اصل ۹۰ که نوعی تظلم خواهی سیاسی علیه عملکرد قوای سه‌گانه و نهادهای وابسته تلقی می‌شود، مجلس رسیدگی کرده و پاسخ کافی درخواست نموده و نتایج را اعلام می‌کند و در مواردی که جنبه عمومی داشته باشد به اطلاع عموم می‌رساند. در رابطه با تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولت و مصوبات کمیسیون‌های مذکور در اصل ۱۳۸، مصوبات فوق باید به اطلاع رئیس مجلس برسد تا در صورتی که ن‌ها را برخلاف قوانین بیاید با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیات وزیران بقرستد. از دیگر سازوکارهای نظارت اطلاعاتی مجلس، حضور نمایندگان ناظر در مجامع شوراهای دولتی و عمومی بدون حق رای است<sup>۱۲۹</sup>.

با توجه به آنچه عنوان شد، ماهیت و سرشت نظارتی مجلس از نوع سیاسی است که در مقابل نظارت‌های اجرایی / اداری و قضایی قرار دارد. نظارت اجرایی-اداری ماهیتی سلسله‌مراتبی و مدیریتی دارد که با ضمانت اجراهای اداری، انضباطی و مهم‌تر از همه جایگزینی یا اصلاح تصمیم اداری مقام تصمیم‌گیرنده با تصمیم مقام مافوق و در نهایت با اعلام تخلف اداری مقام یا کارمند متخلف همراه است. نظارت سیاسی ماهیتی

---

<sup>۱۲۸</sup> جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس.

<sup>۱۲۹</sup> جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس.

پسینی دارد نه پیشینی؛ به عبارت دیگر، نظارت سیاسی مجلس ماهیتاً ناظر به آینده و اصلاح امور در آینده است.<sup>۱۳۰</sup>

### ۳,۶. اتفاقات خاص

- در دومین دوره مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۷-۱۳۶۳) جناح چپ جمهوری اسلامی در اقلیت بود؛ اما در مواردی توانست بر فرایند قانون‌گذاری و تحولات سیاسی تاثیر بگذارد. از مصادیق آن تصویب قانون کار بود. این قانون که در کمیسیون قضایی مجلس به ریاست محمد یزدی مطرح و به دلخواه آن‌ها شکل گرفته بود با مخالفت نمایندگان چپ روبه‌رو و با تغییراتی تصویب شد. قضیه ۹۹ نفر و مک فارلین دو نمونه دیگر از تاثیر نمایندگان چپ بر تحولات سیاسی است.<sup>۱۳۱</sup>
- ایاس حضرتی، می‌گوید: «در دوره چهارم آبستراکسیون اقلیت در مورد بودجه ارسالی دولت چنان راهگشا و تاثیرگذار بود که به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران یکی از مهم‌ترین اقدامات مجلس چهارم بود. تاثیر فراکسیون اقلیت در مواردی مانند کتابخانه ملی و حمایت از آقای خاتمی مشهود است»<sup>۱۳۲</sup>.
- در پنجمین دوره مجلس، جناح راست به دو شعبه تقسیم شد. راست مدرن به همراه جناح چپ اقلیت مجلس را به خود اختصاص دادند که به گفته حسین مرعشی، نماینده مجلس پنجم، برای حفظ اتحاد کامل، نام آن را فراکسیون حزب الله گذاشتند.<sup>۱۳۳</sup> این ائتلاف در مجلس ششم بر جناح راست سنتی فائق آمد. در واقع راست مدرن در کنار چپ سنتی و مدرن، جناح اصلاح‌طلبان را شکل داد و بدین ترتیب شکاف چپ و راست به شکاف محافظه‌کاران و اصلاح‌طلبان بدل شد (بارسقیان، ۱۳۸۶: ۶۷).<sup>۱۳۴</sup>
- در هفتمین دوره مجلس، اکثریت نمایندگان، محافظه‌کارانی بودند که اینک اصول‌گرا خوانده می‌شدند. اکثریت در انتخابات ۱۳۸۴ ریاست جمهوری دچار انشعاب شد و فراکسیون‌های وفاق، حزب-الله و اصول‌گرایان مستقل از درون آن بیرون آمدند. عماد افروغ، عضو فراکسیون اصول‌گرایان مستقل،

<sup>۱۳۰</sup> جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس.

<sup>۱۳۱</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سینائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱؛ ۱-۳۵

<sup>۱۳۲</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سینائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱؛ ۱-۳۵

<sup>۱۳۳</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سینائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱؛ ۱-۳۵

<sup>۱۳۴</sup> بارسقیان، سرگه (۱۳۸۶)، آزمون اصلاحات، مجلس ششم دوره قدرت چپ، در شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

می‌گوید: هیئت رئیسه فراکسیون اصول‌گرایان رابطی بود که به هنگام درخواست‌های دولت نهم، جلسه شورای مرکزی را شکل می‌داد و آنچه از قبل منعقد شده بود را بیرون می‌کشیدند و بدین ترتیب مجلس، قالبی نمایشی می‌گرفت و منویات قوه مجریه را دنبال کرد (افروغ، ۱۳۸۶: ۷۳).

- جنگ تحمیلی یکی از این تحولات بود که تمام ساختارها و کنشگران عرصه سیاست ایران را تحت تاثیر قرار داد. آغاز جنگ و گسترش آن از سویی محدودیت‌هایی را برای ایفای نقش مستقل مجلس در مواجهه
- با قوه مجریه ایجاد کرد و از سوی دیگر آن‌جا که با مصوبات و قوانین خود در خدمت جنگ قرار می‌گرفت گشایش‌ها و توانمندی‌هایی برای آن به ارمغان آورد.<sup>۱۳۵</sup>
- پیشنهاد نظارتی: در این الگو، نهادی مستقل و خارج از پارلمان ایجاد می‌شود، این نهاد صلاحیت بررسی گزارش‌های دریافتی و هم‌چنین، صلاحیت رسیدگی به شکایات مربوط به نقض قواعد رفتار پارلمانی دارد.

### ۳,۶,۱. سیر تغییرات کمیسیون‌ها

---

<sup>۱۳۵</sup> مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۸۷-۱۳۵۹)، وحید سینائی و سمیه زمانی، دو فصلنامه علمی-پژوهشی "پژوهش نظری" دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱: ۱-۳۵

### ۳,۷. میزان مشارکت مردم در انتخابات مجلس

دوره مجلس	سیر تطور (ادغام، ترکیب، حذف، ایجاد)
مجلس اول	اعمال یک تغییر در عنوان کمیسیون اصول هفتاد و ششم و هشتاد و هشتم قانون اساسی و ایجاد کمیسیونی با عنوان کمیسیون رسیدگی به سوالات
مجلس دوم	تفکیک " کمیسیون آموزش، فرهنگ و تحقیقات " به دو کمیسیون " آموزش و پرورش " و " فرهنگ و آموزش عالی " - تفکیک " کمیسیون کار و امور اجتماعی، امور اداری و استخدامی " به دو کمیسیون " کار و امور اجتماعی " و " کمیسیون امور اداری و استخدامی "
مجلس سوم	ادغام دو کمیسیون " نهادهای انقلابی " و کمیسیون " سازمان های وابسته به نخست وزیری " در کمیسیون " نهادهای انقلابی "
مجلس چهارم	تشکیل کمیسیون تلفیق برای بررسی برنامه های پنج ساله توسعه - ادغام کمیسیون اصل نود با کمیسیون رسیدگی به سوالات و تشکیل کمیسیون اصول هشتاد و هشتم و نودم قانون اساسی - تغییر نام کمیسیون

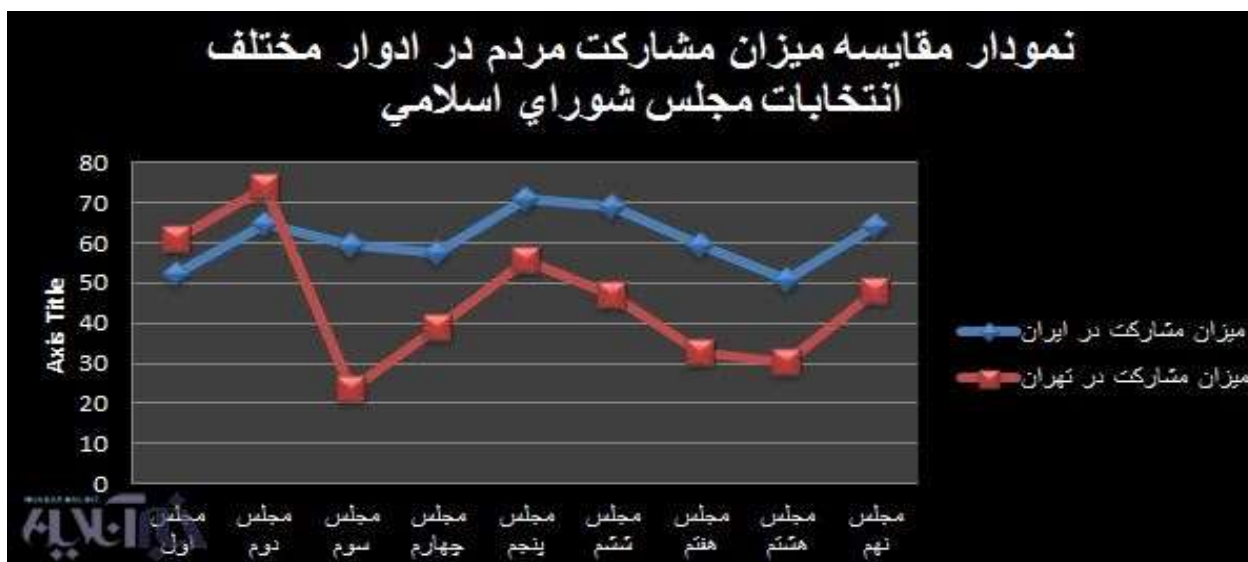
میزان مشارکت در هر دوره از انتخابات مجلس اگرچه بی تاثیر از قانون انتخابات به سبب تعیین سن رای دهندگان نیست، اما لزوما هم تابعی از آن به شمار نمی رود. سن رای دهندگان بر اساس مصوبه شورای انقلاب و نخستین قانون انتخابات مجلس در سال ۶۲ که تا انتخابات مجلس پنجم حاکم بر شرایط انتخابات بود، ۱۶ سال در نظر گرفته شده بود. اما با اصلاحیه سال ۷۸ سن رای دهندگان به ۱۵ سال تغییر پیدا کرد و انتخابات مجالس مجلس ششم و هفتم با این شرایط برگزار شد. اما بر اساس اصلاحیه ای که سال ۸۵ در مجلس هفتم بر قانون انتخابات صورت گرفت، سن رای دهندگان متناسب با اصلاحات قوانین انتخابات ریاست جمهوری و شوراها به یکباره به ۱۸ سال افزایش یافت تا به گفته نمایندگان «تعقل» در انتخاب بیشتر شود. به همین دلیل بود که شمار کسانی که حق رای داشتند در انتخابات مجلس هشتم، کمتر از انتخابات مجلس هفتم شد و میزان مشارکت نیز کاهش یافت.

به طور میانگین، میزان مشارکت مردم در انتخابات مجلس حدود ۵۵ درصد است که در مجالس پنجم و ششم با رشد چشمگیری مواجه شده و به ترتیب به ۷۱ و ۶۸ درصد رسیده است. از این منظر انتخابات مجلس پنجم با این میزان مشارکت یک نمونه استثنایی به شمار می رود.



البته با نگاهی به میزان مشارکت تهرانی ها در انتخابات مجلس و مقایسه آن با میزان مشارکت در کل کشور، متوجه عدم تطابق رشد آنها می شویم. چه آنکه تهرانی ها رکورد مشارکت را در انتخابات مجلس دوم با ۷۴,۵ درصد زده اند و پس از آن تنها در مجالس اول و پنجم، مشارکت بیش از ۵۰ درصدی را ثبت کرده اند .

از آن زمان که ایران جمعیت ۳۷ میلیونی داشت، تا کنون که بیش از ۸۰ میلیون نفر را در خود جای داده است؛ ۲۸۵ نفر نمایندگان ساکنین پایتخت در خانه ملت بوده‌اند. نسبت کاندیداهای تهران به تعداد کل نامزدهای انتخابات در هر دوره از رقابت های پارلمانی، در مجلس اول حدود یک چهارم بود که تا مجلس چهارم کاهش یافته و به یک دهم کل نامزدهای کشور رسید. اما این روند بار دیگر شیئی صعودی یافت و در انتخابات مجلس نهم با نامزدی ۸۵۰ نفر در تهران در مقایسه با ۳۴۴۴ نفری که از کل کشور نامزد انتخابات مجلس بودند، این نسبت به یک چهارم رسید<sup>۱۳۶</sup>.



<sup>۱۳۶</sup> <https://www.khabaronline.ir/news/489944/>

## نمودار مقایسه تعداد نامزدهای انتخابات مجلس شورای اسلامی در ادوار مختلف



#### ۴. قواعد رفتاری، ابزار کنترل نمایندگان

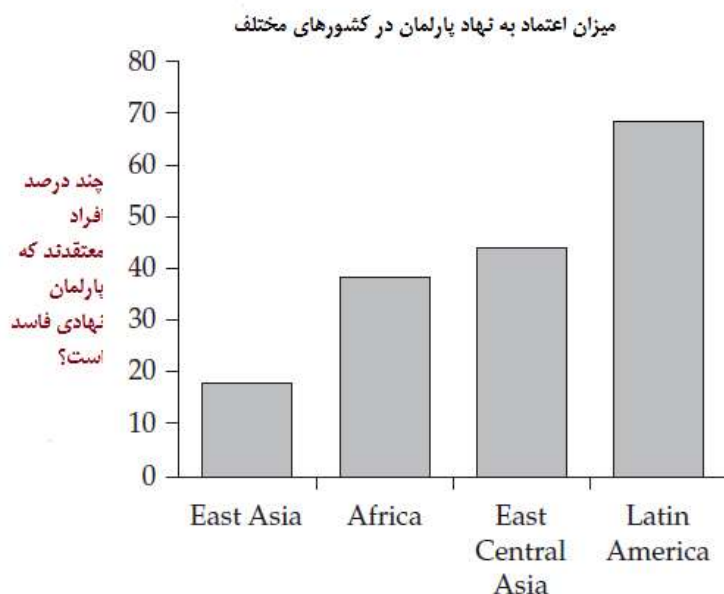
مقررات رفتار پارلمانی و استانداردهای اخلاقی عنصری ضروری برای اطمینان پیدا کردن و حفاظت کردن از اعتماد عمومی به اثر بخشی سیستم‌های دموکراتیک، شفافیت و عدالت است. در عین حال این مقررات، فرهنگ خدمت‌رسانی را به گونه‌ای ارتقا می‌بخشد که منافع عمومی بر سود شخصی و خصوصی ترجیح داده شده و در اولویت قرار گیرد. در مجالس کشورهای مختلف، سیستم‌های مختلفی برای کنترل رفتار و اخلاق نمایندگان مجلس وجود دارد و پارلمان‌های مختلف با روندهای قابل مشاهده و قابل اندازه‌گیری و سنجش، این نوع رفتار را «کدگذاری»<sup>۱۳۷</sup> کرده و «کدهای رفتاری»<sup>۱۳۸</sup> را تدوین می‌کنند که از استانداردهای قابل قبول رفتار پارلمانی و اخلاقی پیروی می‌کند. در اصل، بسیاری از رسوایی‌های بزرگ سیاسی و اختلافات مکرر در دموکراسی‌های پارلمانی نشان می‌دهد که بسیاری از مقررات اخلاقی نیازمند تغییر به شیوه‌ای هستند که نوع اخلاق و رفتار سیاسی به صورتی فراگیر، شفاف و قانونی شود. این اقدام در بسیاری از کشورهای دنیا اتفاق افتاده و به عنصری کلیدی در بازگرداندن اعتماد به سیستم‌های حکومتی دموکراتیک تبدیل شده است (1).

در سالهای اخیر با وجود اینکه بسیاری از مجالس دنیا، قواعد رفتاری و اخلاقی خود را برای نظارت بر نمایندگان داشته‌اند اما اعتماد به نمایندگان و منتخبان مردم در بسیاری از پارلمان‌های دنیا دستخوش تغییرات منفی شده است. برای مثال اعتماد به پارلمان‌های ملی در کشورهای اروپایی از ۵۷ درصد در سال ۲۰۰۷ به ۳۱ درصد در سال ۲۰۱۲ رسیده است. این پدیده باعث شده است که سیاست‌گذاران بین‌المللی و همچنین مجالس در بسیاری از کشورها به دنبال تغییر این قوانین به گونه‌ای باشند که بتواند شفافیت بیشتری را با خود به همراه داشته باشد.

---

<sup>۱۳۷</sup> Codification

<sup>۱۳۸</sup> Code of Conducts



Sources: WBI diagnostics and survey data, various countries, 1998–2006.

بر اساس نظرسنجی که از مردم اروپا در مورد پارلمان‌های کشورهای مختلف اروپایی صورت گرفت، سؤالات و نگرانی‌های مردم در مورد قواعد رفتاری نمایندگان در مجالس، مختلف اما در چند محور مهم خلاصه می‌شد: (۲)

- نگرانی در خصوص فعالیت‌های اقتصادی نمایندگان و تضاد منافع آنها
- میزان حضور و مشارکت نمایندگان در جلسات و بحث‌های پارلمانی و جلسات کمیسیون‌های تخصصی مجلس
- استفاده نمایندگان از اطلاعات محرمانه و اطلاعاتی که حاوی منافع برای آنها است
- سوء استفاده نمایندگان از مجوزهایی که نمایندگی مجلس و حضور در پارلمان به آنها می‌دهد.

در بسیاری از کشورهای دنیا قواعد رفتاری نمایندگان و یا سایر سیاستمداران معمولاً در قانون اساسی و یا قانون تشکیل پارلمان این کشورها نوشته و تأیید شده است. برخی از کشورها نیز قوانین رفتاری متفاوت و عدیده‌ای دارند. برخی از این قوانین عبارتند از: قانون اعلام میزان داری‌های مسئولان، قانون اعلام تضاد منافع برای مسئولان، و یا قانون قواعد رفتاری در سازمان‌های سیاسی. وجود این قوانین که برخی از آنها به خوبی پیاده و اجرایی شده و برخی دیگر نیز در بسیاری از موارد اجرایی نمی‌شوند، باعث شده است که نیاز به یک قانون منسجم در بین تمام مجالس دنیا به شدت احساس شود. تا سال ۲۰۱۲، تنها ۱۳ پارلمان از میان

پارلمان‌های ۵۷ کشور عضو سازمان امنیت و همکاری اروپا دارای قوانین مربوط به قواعد رفتاری نمایندگان در پارلمان‌هایشان بودند (3). با این حال این سازمان تلاش دارد تا با تدوین قواعد رفتاری و تلاش برای تغییر قوانین پارلمانی، گامی بزرگ برای ایجاد تغییرات محسوس در قوانین مرتبط با فعالیت‌های نمایندگان در کشورهای عضو این سازمان بردارد و به همین دلیل در جلسات مشترک کشورهای عضو این سازمان، مجموعه‌ای از قوانین رفتاری برای نظارت بهتر بر کار نمایندگان تدوین شده است که در بخش‌های بعدی به بخشی از آنها اشاره می‌شود.

#### ۴.۱. دلایل تدوین قوانین رفتاری در مجالس دنیا

سؤال اصلی در این خصوص اما این است که چه دلیلی برای تدوین این نوع از قوانین در سراسر دنیا وجود دارد؟ در کتابها و گزارش‌های مختلف، دلایل متفاوتی در خصوص ارائه این کدهای رفتاری و قوانین آمده است. در حقیقت با به وجود آوردن رژیم‌های اخلاقی پارلمان‌ها (۱) استاندارد برای رفتارهای پارلمانی ایجاد کرده، (۲) مشخص می‌کنند که کدام نوع از رفتار قابل پذیرش و قابل قبول و کدام نوع از رفتار غیر قابل قبول است، (۳) فضایی را به وجود می‌آورند که غیر قانونی رفتار کردن و رفتارهای سوء به شدت تحت نظر قرار گرفته و این نوع رفتارها از جانب سیاستمداران و نمایندگان غیر قابل قبول خوانده شده و در برابر آنها موضع‌گیری می‌شود و (۴) فضایی را به وجود می‌آورد که می‌توان اطمینان داشت نمایندگان کمتر در مسایل فساد درگیر شده و یا خود کمتر آغشته به این مسایل و آسیب‌ها می‌شوند. در زیر به بخشی از دیگر دلایل ضرورت تدوین کدهای رفتاری برای نمایندگان مجلس اشاره شده است: (۳؛ ۱؛ ۴)

#### ۴.۱.۱. مبارزه با فساد

استانداردهای قوی و مقررات الزام‌آور، می‌تواند باعث جلوگیری از فعالیت‌های منتهی به سوء استفاده از جایگاه و مقام و دیگر اشکال فساد شود. تدوین درست قوانینی که نشان دهد نمایندگان پارلمان چگونه باید رفتار کنند و چگونگی نظارت بر رفتار آنها و همچنین مجازات در نظر گرفته شده برای پیشگیری از اقدامات بعدی از ملزومات بسیار با اهمیت کار نمایندگی است. در تمام مجالس دنیا این اصل پذیرفته شده است که کار نمایندگی پیچیده بوده و معضلات اخلاقی زیادی را با خود به همراه دارد. استانداردهای واضح و سیستماتیک باعث ایجاد شفافیت بیشتری در کار نمایندگان و کارمندان آنها در دفاترشان می‌شود و باعث می‌شود که آنها نیز بدانند که انتظارات عموم مردم از آنها در کار حرفه‌ای‌شان چیست. نمایندگان البته در این راه دیگر با اقدامات عمدی منفی نیز رو به رو نخواهند شد و اگر قواعد رفتاری به درستی تنظیم شوند، اقداماتی که با نیت خیرخواهانه انجام شده اما با نتیجه منفی و یا فساد رو به رو می‌شوند نیز کمتر خواهند شد. این

قوانین البته نباید به گونه‌ای باشند که با کار و وظایف نمایندگی تداخل داشته باشند و به عنوان نمونه نباید باعث شود آنها در کار و فعالیت نمایندگی خود با انواع و اقسام بروکراسی‌های پیچیده رو به رو شوند.

## ۴،۱،۲. افزایش میزان اعتماد و پاسخگویی

استانداردهای شفاف رفتار پارلمانی به وظیفه پاسخگویی نمایندگان به عموم مردم و همچنین شفاف شدن رفتار نمایندگان در مقام نمایندگی‌شان کمک کرده و حسی از اعتماد و اطمینان را از سوی مردم برای آنها به ارمغان می‌آورد. در سیستم‌های مبتنی بر دموکراسی، هر شهروندی حق دارد بالاترین میزان تاثیرگذاری بر پروسه‌های قانونی و نظارت بر آنها را داشته باشد. این استانداردها همچنین شاخصه‌ای اصلی به رسانه‌ها و مردم می‌دهد که چگونه باید رفتار نمایندگان را قضاوت کنند. بدین ترتیب چارچوب‌های قضاوتی دیگر که غیر رسمی بوده و یا در بسیاری موارد غیر واقعی هستند از بین می‌رود. اگر مردم باور داشته باشند که مقررات اخلاقی برای نمایندگان عادلانه و شفاف بوده و مؤثر هستند، آنگاه بیشتر از پیش به پارلمان و نمایندگان اعتماد خواهند داشت. البته در عین حال این نکته منفی نیز در خصوص شفافیت کاری و برخورد با نمایندگان وجود دارد که در صورتی که تخلفات به رسانه‌ها و میان مردم کشیده شود و در خفا به آنها رسیدگی نشود، در صورتی که تعداد تخلفات از حدی فراتر باشد، میزان اعتماد مردم به کل ساختار پارلمان و نمایندگان به شدت کاهش می‌یابد (5). مسئله مهم دیگری که در اینجا باید به آن اشاره شود، مسئله رابطه دموکراسی با مبارزه با فساد در دستگاه‌های دولتی است. فرض اصلی در این خصوص این است که زمانی که فساد در دستگاه‌های دولتی یک کشور ظاهر می‌شود، دو مشکل اساسی در سیستم سیاسی این کشور به وجود می‌آید. اولین مشکل این است که شهروندانی که ابزارهای اقتصادی بیشتری در اختیار دارند، تمایل بیشتری پیدا می‌کنند که با استفاده از این ابزارها، فساد بیشتری را در بین مسئولین ایجاد کنند تا بتوانند تاثیرگذاری بیشتری بر آنها و بر قوانینی که آنها تنظیم و تایید می‌کنند داشته باشند. این مسئله در اصل از بین بردن روح دموکراسی در یک کشور است که تاکید دارد شهروندان باید قدرت برابر در پروسه‌های سیاسی داشته باشند. در عین حال فساد باعث ایجاد مشکل دومی هم می‌شود و آن احتمال پایین انتخاب شدن افرادی است که واقعا شرایط و شایستگی ورود به کار سیاسی و یا نمایندگی مردم را دارند. این مسئله بدین ترتیب رخ می‌دهد که نامزدهایی که به وسیله فساد مالی، دسترسی بیشتری به منابع مالی دارند و یا لابی‌های گسترده‌تری با منابع قدرت و ثروت ایجاد می‌کنند، شانس بیشتری برای ورود به مراکز انتخابی را داشته و بدین ترتیب خواست مردم دیگر اثری در این انتخاب‌ها نداشته و این مسئله منجر به تهدید اصل دموکراسی در یک کشور می‌شود. در عین حال می‌توان به این مسئله نیز اشاره کرد که هر نوع سوء رفتار در نهادهای مرتبط با دموکراسی در یک کشور

می تواند اعماد مردم به دموکراسی را در کل از بین برده و تهدیدی مستقیم برای دموکراسی به حساب می آید(6) . درباره راهکارها برای نظارت بیشتر بر رفتار نمایندگان و همچنین وضع قوانین در بخشهای بعدی توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد.

### ۴,۱,۳. سیاستمداری حرفه‌ای

از منظر تاریخی نمایندگان مجلس از پیشینه شغلی متفاوتی قبل از دوران نمایندگی برخوردار بوده‌اند و همین تنوع به میزان کارآیی آنها در پرداختن به وظایف قانونگذاری، نظارت و نمایندگی مردم کمک می‌کند. با این حال نمایندگان زمانی که وارد مجلس می‌شوند، باید به قوانین واحدی در خصوص نوع رفتار در سمت خود پایبند باشند. درست مانند پزشکان و وکلا که استانداردهای دقیق و مشخصی از نظر اخلاقی دارند، نمایندگان مجلس نیز نیاز است که دارای کدهای اخلاقی و استانداردها و قوانین اخلاقی دقیق و تعریف شده‌ای باشند. وجود این استانداردها در عین حال به نمایندگان در پارلمان‌های مختلف کمک می‌کند که احساس وحدت کرده و فارغ از پیش زمینه‌های سیاسی و گروهی‌شان، با یکدیگر به عنوان همکار، همکاری داشته باشند. اگر رفتار نمایندگان درست باشد و استانداردهای مشخصی داشته باشد، باعث می‌شود که پرستیژ کار نمایندگی نیز بالا رفته و افراد با سطح سواد و اعتبار بالا، بیشتر جذب فعالیت‌های سیاسی شوند.

### ۴,۱,۴. رسیدن به استانداردهای جهانی

معرفی کدها و استانداردهای رفتاری برای مسئولان دولتی، باعث ارتقا یکپارچگی، صداق و مسئولیت آنها شده و در عین حال نشان دهنده تعهد کشور در احترام به استانداردهای مشترک بین‌المللی است. رعایت این هنجارها همچنین می‌تواند شرایط برای پیوستن یک کشور به موسسه‌های بین‌المللی و یا دسترسی به کمک‌های بین‌المللی را فراهم سازد.

## ۴,۲. تاریخچه قواعد رفتاری در مجالس دنیا

قبل از اینکه به بحث تاریخچه قواعد رفتاری در مجالس دنیا برسیم، باید در ابتدا تعریفی از «قاعده رفتاری» و قاعده اخلاقی داشته باشیم. بر اساس تعریفی که ویلا بروس از قاعده رفتاری و قاعده اخلاقی ارائه داده است، کدهای اخلاقی «محصولات موسسه های حرفه ای هستند. آنها به عنوان عامل تضمین کیفیت به جامعه عمل می کنند و مجموعه ای از استانداردهای مناسب را برای افراد حرفه ای ارائه می دهند. کدهای اخلاقی کسانی که در خدمات دولتی مشغول هستند را با چالشی رو به رو می سازد تا ارزشهای رفتار حرفه ای را به رسمیت بشناسند. این کدهای اخلاقی همچنین اقدامات مناسب در جهت خدمت رسانی موثر و مفید به جامعه را توصیف می کند (7 p. 23)». کدهای رفتاری در این خصوص کاملاً متفاوت هستند. این نوع کدها «دقیق تر و عملی تر هستند چرا که نمایش دهنده دستورات اجرایی و یا قوانین تعریف شده ای هستند که اجرایی کردن شان اجباری و عمل نکردن به آنها با مجازات همراه خواهد بود. این نوع قواعد، فهرستی از رفتارهای مورد نیاز برای اجرایی شدن در شرایط خاص هستند و رفتار اشخاصی که در سمت های معینی مشغول به کار هستند را تنظیم می کنند. کدهای رفتاری شامل برخی ممنوعیت های رفتاری هستند که باعث می شود رفتارهای غیر قانونی کمتر رخ دهنده. این قواعد تعریف شده اند تا از عموم مردم و کارمندان دولتی و حتی صاحب منصبان سیاسی در مقابل جرایم محافظت کنند (۷ ص. ۲۴).

## ۴,۲,۱. تاریخچه قواعد رفتاری توصیه شده توسط سازمان های بین المللی

هیچ نظارت جهانی ای در مورد آیین نامه ها و دستورالعمل های پارلمانی وجود ندارد و البته هیچ حقی نیز برای جامعه بین الملل و سازمان های بین المللی برای تدوین آیین نامه مشترک برای مجالس دنیا تا به حال در قوانین بین المللی لحاظ نشده است. با این حال در دهه ۹۰ میلادی و متعاقب آن بعد از سال ۲۰۰۰، دنیا شاهد یک سری اقدامات در جهت تثبیت اصولی خاص به عنوان نمونه خوب بین المللی در حکومت های دموکراتیک بود. با وجود اینکه بیشتر این اقدامات به صورت توصیه نامه است، هم «کنوانسیون حقوق بین الملل شورای اروپا در برابر فساد<sup>۱۳۹</sup>» و هم «کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد<sup>۱۴۰</sup>»، کنوانسیون های مهمی بودند که اهداف الزام آوری را برای مجالس امضا کننده در نظر گرفته و تدوین کردند.

<sup>۱۳۹</sup> Council of Europe Criminal Law Convention against Corruption

<sup>۱۴۰</sup> against Corruption (UNCAC) UN Convention



«کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد» به صورت خاص تحت ردیفی با نام «مقام‌های رسمی» - که شامل افرادی می‌شود که در کار قانونگذاری هستند- خواستار ایجاد کدهای استاندارد رفتاری برای مبارزه با فساد و ترویج یکپارچگی، صداقت، مسئولیت و حرفه‌ای بودن شده است. به طور کلی هنجارهای بین‌المللی در نهایت راهنماهای مهمی برای همه کشورهایی هستند که می‌خواهند با دموکراتیزه شدن و مبارزه با فساد پیشرفت کنند. در جدول زیر به نمونه‌ای از تاریخچه به وجود آمدن هنجارهای بین‌المللی رفتار قانونگذاران اشاره شده است:

سال	سازمان
۱۹۹۶	مجمع عمومی سازمان ملل متحد یک «مدل بین‌المللی کدهای رفتاری مسئولان دولتی» را به عنوان ابزاری برای هدایت اقدامات علیه فساد تصویب کرد. <sup>(8)</sup>
۱۹۹۷	شورای اروپا <sup>۱۴۱</sup> «اصول راهنمایی برای مبارزه با فساد» <sup>۱۴۲</sup> را تصویب کرد که در بند ۱۵ آن تصریح شده است اقدامات لازم جهت «تشویق به پذیرش کدهای رفتاری توسط نمایندگان منتخب» انجام شود. <sup>(9)</sup> در این سال در عین حال کنوانسیون مبارزه با رشوه‌گیری توسط «سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه» <sup>۱۴۳</sup> تدوین شد. امضاکنندگان این کنوانسیون موظف می‌شدند قوانینی ملی را به تصویب برسانند که پرداخت رشوه به مقامات رسمی خارجی شامل نمایندگان پارلمان در معاملات بین‌المللی تجاری را مجازات کنند. <sup>(10)</sup>
۱۹۹۹	«کنوانسیون قانون جزای شورای اروپا علیه فساد» <sup>۱۴۴</sup> دولت‌ها را ملزم می‌کند که رشوه خواری فعال و غیر فعال در مجامع عمومی داخلی را ممنوع کنند. <sup>(11)</sup> شورای اروپا همچنین «گروه دولت‌ها علیه فساد» <sup>۱۴۵</sup> را برای نظارت بر رعایت استانداردهای ضد فساد و راهنمایی‌های اصولی بعدی راه اندازی کرد. توصیه شماره ۶۰ «کنگره مقامات محلی و منطقه‌ای» <sup>۱۴۶</sup> درباره درستی (صداقت) سیاسی نمایندگان محلی و منطقه‌ای شامل کدهای رفتاری‌ای بود که در ضمیمه به آنها پرداخته شده بود. این ضمیمه راهنمایی لازم برای چگونگی انجام وظایف روزانه بر اساس اصول اخلاقی و همچنین اقدامات پیشگیرانه برای کاهش خطر فساد را به مجالس مختلف ارائه می‌داد. <sup>(12)</sup>
۲۰۰۰	قطعنامه شماره ۱۲۱۴ مجمع پارلمانی شورای اروپا تصدیق می‌کند که توافق بین‌المللی در مورد ضرورت مکانیسم‌های افشای منافع نمایندگان یکی از اقدامات حداقلی برای تنظیم رفتارهای پارلمانی است.

Council of Europe (CoE)<sup>۱۴۱</sup>

Guiding Principles for the Fight against Corruption<sup>۱۴۲</sup>

The Organization for Economic Co-operation and Development<sup>۱۴۳</sup>

CoE Criminal Law Convention against Corruption<sup>۱۴۴</sup>

Group of States Against Corruption (GRECO)<sup>۱۴۵</sup>

Congress of Local and Regional Authorities<sup>۱۴۶</sup>

۲۰۰۵	«کنوانسیون سازمان ملل متحد در برابر فساد» <sup>۱۴۷</sup> تعهدات قانونی ای را برای امضاکنندگان ایجاد می‌کند «تا در داخل سازمان‌ها و سیستم‌های قانونی‌شان کدها یا استانداردهای رفتاری را برای اجرای صحیح، شایسته و لایق احترام عملکرد عمومی‌شان به اجرا گذارند.»
۲۰۰۶	بیانیه بروکسل «مجمع پارلمانی سازمان امنیت و همکاری‌های اروپایی» <sup>۱۴۸</sup> توصیه‌هایی را برای تنظیم استانداردهای حرفه‌ای نمایندگان پارلمانی صادر کرد.
۲۰۱۰	قطعنامه ۳۱۶ شورای اروپایی در کنگره مقامات محلی و منطقه‌ای بر روی خطرات فساد تمرکز کرده و بر اهمیت ترویج «ارزش‌های اخلاقی مبتنی بر فرهنگ» تاکید می‌کند.
۲۰۱۲	دوره چهارم ارزیابی «گروه دولت‌ها علیه فساد» با تمرکز بر فساد و پیشگیری از آن در رابطه با نمایندگان مجلس، قضات و دادستان‌ها انجام شد.

#### ۴,۲,۲. تاریخچه تصویب قوانین مرتبط با کدهای رفتاری در مجالس مختلف

<sup>۱۴۷</sup>The UN Convention against Corruption (UNCAC)

<sup>۱۴۸</sup>OSCE Parliamentary Assembly

مجلس نمایندگان و سنای آمریکا

بوندستاگ آلمان

مجلس اعیان بریتانیا

مجلس مالت

مجلس عوام بریتانیا

مجلس نمایندگان لهستان

هر دو مجلس ایرلند

مجلس عوام کانادا

مجلس نمایندگان گرجستان

نام: کدهاء، تضاد منافع

نام: کدهاء، تضاد منافع

مجلس سنای کانادا

مجلس لتونی

مجلس لیتوانی

مجلس فرانسه

نام: کد و وظفه

۱۹۶۸ - هردو مجلس آمریکا

۱۹۸۶ - مجلس بوندستاگ آلمان

۱۹۹۵ - مجلس اعیان انگلستان

۱۹۹۵ - مجلس مالت

۱۹۹۶ - مجلس عوام بریتانیا

۱۹۹۸ - مجلس نمایندگان (سیم) لهستان

۲۰۰۲ - هر دو مجلس ایرلند

۲۰۰۴ - مجلس عوام کانادا

۲۰۰۴ - گرجستان

۲۰۰۵ - سنای کانادا

۲۰۰۶ - لتونی

۲۰۰۶ - لیتوانی

۲۰۱۱ - فرانسه

### ۴,۳. انواع دسته‌بندی‌های قواعد رفتاری مجالس

این یک اصل پذیرفته شده در علم حکمرانی است که نمی‌توان یک راه حل را برای بهبود استانداردهای تمام پارلمان‌های دنیا به کار برد. موثرترین استراتژی‌ها در این خصوص، راهکارهایی هستند که شرایط خاص نهادی و سیاسی را در نظر می‌گیرند. کسانی که به دنبال اصلاح روش‌های موجود و اصلاح استانداردهای رفتاری در پارلمان‌ها هستند، می‌توانند با شناسایی خطرات و یا مشکلات اساسی سیستم سیاسی خود و همچنین توجه به استانداردهای بین‌المللی متن قانون اساسی و یا سایر قانونهای مورد نیازشان را اصلاح کنند. با این حال برخی از سازمان‌های بین‌المللی هستند که قواعد رفتاری استاندارد را برای تبدیل شدن به قانون برای نمایندگان مجلس به کشورهای عضو این سازمان پیشنهاد می‌کنند. این راهکارها در طول دوران هر مجلس به کار گرفته شده و مزایا و معایب آن مورد بررسی قرار گرفته و اصلاحات مد نظر دوباره در دستور کار آنها قرار می‌گیرد. در زیر به مجموعه دسته‌بندی‌های موجود در قوانین مرتبط با اخلاق پارلمانی پرداخته شده است. این دسته‌بندی از مجموعه قوانینی که مجالس کشورهای مختلف به کار گرفته‌اند احصا شده و توسط برخی سازمان‌های بین‌المللی که بر روی قواعد رفتاری نمایندگان مجلس مطالعه می‌کنند مانند سازمان همکاری‌های امنیتی اتحادیه اروپا توصیه شده‌اند: (3; 4; 13; 14)

### ۴,۳,۱. قواعد (کدهای) رفتاری<sup>۱۴۹</sup>

قواعد یا کدهای رفتاری، دستورالعمل‌ها و راهنماهای لازم برای اعضای پارلمان را به گونه‌ای تعیین می‌کند که آنها در شغل نمایندگی و حضور در مجلس به صورت «حرفه‌ای» رفتار کنند. این کدها و قواعد می‌تواند در قوانین اساسی کشورها و یا دیگر متون حقوقی قرار داشته باشد. برخی از این قوانین نیز در قانون‌هایی با جزییات فراوان تدوین می‌شوند که معمولاً پروسه کاری پارلمان را شرح داده و در بندهای مختلف قواعد مختلف رفتاری نمایندگان را مطرح می‌کنند. برخی دیگر از قوانین اما به صورت خلاصه ارزشهای مشترک نمایندگی را شرح می‌دهند. در آلمان، قوانین از نوع اول آن وجود دارند و در انگلستان قانون از نوع دوم آن وجود دارد که به صورت بیانیه ارزشهای مشترک منتشر می‌شود. با این حال در بسیاری از کشورهای دنیا قواعد رفتاری برای نحوه رفتار نمایندگان وجود ندارد. بهترین نوع قواعد رفتاری که می‌توان برای نمایندگان در نظر گرفت، تدوین قانون جامع کدهای رفتاری برای هر پارلمان به صورت جداگانه است. چرا که هر کشور از نظر ارزش‌های اخلاقی و رفتاری با کشور دیگر متفاوت است اما در عین حال در این خصوص

می‌توان از کشورهایی که در این زمینه قانون مجزا داشته و آن را اجرایی ساخته‌اند، الگو برداری کرد و ارزشهای مشترک در تمام کشورها را تحت قوانین رفتاری نمایندگان در تمام مجالس دنیا به صورت قانون تدوین و تصویب کرد.

## ۴,۳,۲. ثبت منافع و اعلام دارایی‌ها<sup>۱۰</sup>

یکی از تهدیدهای اصلی برای حرفه و رفتار اخلاقی نمایندگان، «تضاد منافع» است. تضاد منافع زمانی به وجود می‌آید که «یک مسئول دولتی و یا سیاسی منافع شخصی ای را در نظر گرفته و می‌توان تاثیر این دغدغه در مورد منافع شخصی را در رفتار فرد در محیط کاری اش و نوع رفتار در انجام وظیفه را مشاهده کرد (۱۵)» موسسه کریستین میشلسن<sup>۱۱</sup> در نروژ که موسسه ای تحقیقاتی در خصوص توسعه جهانی و مبارزه با فقر، فساد و توسعه اقتصادی و اجتماعی تحقیقات مختلفی را انجام داده است، در سال ۲۰۰۸ در گزارشی در خصوص تضاد منافع در بخش های دولتی و چگونگی تدوین قوانین برای مبارزه با فساد ۵ محور اصلی را به عنوان محورهای اصلی در تعریف تضاد منافع بر شمرده است (16):

۱- تضاد منافع موقعیتی است که یک مقام رسمی منفعی شخصی و یا منفعی غیر از منافع عموم مردم را دارد که این منافع ممکن است به صورت عمدی و یا غیر عمدی بر روی اجرای وظایف رسمی او اثرگذار باشد.

۲- تضاد منافع پدیده هایی طبیعی هستند و آسیب نیستند. به همین دلیل آنها را می‌توان تبعات طبیعی و غیر قابل اجتنابی دانست که زمانی که فرد بیش از یک مسئولیت را در جامعه بر عهده می‌گیرد، در تصمیم گیریهای او تاثیر می‌گذارند.

۳- چالش برای تنظیم تضاد منافع در فضای سیاسی و اجتماعی به این منظور انجام می‌گیرد که تضاد منافع منجر به فساد نشود و تمام تضاد منافع در شرایط مختلف لزوماً منفی نبوده و منجر به فساد نمی‌شود.

۴- تنها راه برای مقابله با مسئله تضاد منافع در واقع ایجاد ممنوعیت و جلوگیری از ایجاد شدن برخی انواع خاص تضاد منافع است مسئله ای که در این خصوص اهمیت بیشتری دارد این

---

Registers of interests and asset declarations<sup>۱۰</sup>

Chr. Michelsen Institute<sup>۱۱</sup>

است که مکانیسم هایی طراحی شود که بتواند چالش ها و تضاد منافع را در زمانی که به وجود می آیند شناسایی کرده و راه حلی برای آنها ارائه دهد.

۵- مقررات نه تنها باید توسط مقامات دولتی به صورت اجباری اجرایی شود، بلکه به آنها کمک کند که از رفتارها و رویکردهای نامناسب خودداری کرده و به طور کلی به توسعه فرهنگ خدمات عمومی یاری رسانند.

اکثر پارلمان های دنیا، قواعدی را در خصوص منافع نمایندگان دارند که شخص باید زمانی که منصب مورد نظر را در اختیار دارد به آنها پایبند باشد. برخی از منافع خاص نمایندگان و همچنین درآمدهای آنها می تواند با مجوزی در دوران نمایندگی شان هم ادامه داشته باشد اما برای جلوگیری از فسادهای احتمالی و یا حتی تهمت های احتمالی در حین و یا بعد از انجام کار نمایندگی، نمایندگان باید فهرستی از میزان دریافتی ها و دارایی های خود را منتشر سازند. این اطلاعات در برخی موارد تنها توسط هیئتی در پارلمان بررسی شده و یا در برخی موارد برای آگاهی افکار عمومی به صورت عمومی منتشر می شود. با این حال برای حفظ امنیت و همچنین حریم خصوصی نمایندگان، معمولاً این اطلاعات تنها در اختیار مجلس قرار گرفته و با حساسیت به محتوای آنها رسیدگی می شود (13; 17).

در گزارش موسسه بین المللی شفافیت به برخی از اقداماتی که می توان در این راستا انجام داد اشاره شده است (۱۷) در برخی دیگر از منابع نیز راهکارهایی برای اجرایی کردن این قواعد پیشنهاد شده است که مجموعه ای از آنها در زیر دیده می شود (18; 19):

۱. ممنوعیات: فعالیت ها و یا مناصبی که می تواند کارآیی مناسب افراد را تحت تاثیر قرار دهد و یا اجرای وظایف آنها در قبال جامعه را با کندی و یا مشکل مواجه سازد باید به طور قطع ممنوع اعلام شده و از آن جلوگیری به عمل آید. بخشی از این فعالیت ها عبارتند از:

۱,۱. منصب داشتن در بخش دیگری از دولت و یا ساختار حکومتی

۱,۲. فعال بودن در بخش خصوصی (از جمله مشاور بودن)

۱,۳. سهم داشتن در هر تجارت و یا شرکتی که با دولت همکاری می کند

۱,۴. قبول کردن بعضی از شغل های خاص در مدت زمان معینی بعد از اینکه از سمت دولتی و یا عمومی خود استعفا داده اند

۲. افشای منافع: برخی از مقامات دولتی و یا فعال در پارلمان و مناصب مرتبط با حکومت، باید متعهد به افشای منافعشان در گذشته و حال باشند. افشای منافع زمانی به صورت صحیح و درست انجام می‌گیرد که تمام منافع اقتصادی و سیاسی افراد مورد بررسی قرار گرفته و فرد به صورت خود اظهاری آنها را بیان کند. البته در این خصوص نباید مفهوم افشای مسایل اقتصادی و درآمدهای مالی را با افشای منافع اشتباه گرفت. در بحث افشای درآمدهای اقتصادی و یا منابع مالی، فرد باید درآمدهای اقتصادی خود را بیان کند اما در بحث افشای منافع، فرد باید هر نوع اقدام و منفعتی که تاکنون داشته و شغل دولتی و یا حکومتی او می‌توانسته منفعی را برای او در این خصوص ایجاد کرده و یا منافعش را در خطر اندازد مشخص کرده و توضیح دهد (۲۰). در حال حاضر کم از ۳۰ درصد از کشورهای دنیا هستند که مسئولان رسمی خود را وادار به ارائه گزارش فعالیت های اقتصادی شخصی مانند عضویت در هیات مدیره ها، مشاور سازمان های اقتصادی بودن و یا مرتبط بودن با شرکت هایی که قرار دادهای دولتی انجام میدهند، می‌کنند (21). در همین حال قواعد و مقررات مربوط به اعلام تضاد منافع در بین نمایندگان مجالس مختلف از اهمیت بیشتری نسبت به مسئولان دولتی برخوردار است چرا که این افراد بسیار بیشتر از سایر مسئولان دولتی در معرض توجه نکردن به خواسته های رای دهندگان و در نظر گرفتن منافع فردی خود در پارلمان هستند. در عین حال مسئله مهم در ثبت منافع مسئولان دولتی و نمایندگان پارلمان، مطرح کردن منافع همسر و فرزندان شخص است. این کار بدین دلیل صورت می‌گیرد تا اگر فرزندان و یا همسر شخص و مسئول مورد نظر نیز در شرکتی فعالیت می‌کردند که از طریق قراردادهای دولتی با بودجه عمومی سرو کار داشت، این مسئله کاملاً روشن و دقیق مشخص شده باشد.

۳. حل و فصل مسئله تضاد منافع: پروسه های شفاف در حل و فصل مسئله تضاد منافع و اقدامات انضباطی برای فعالیت های غیر صادقانه باید کاملاً در قوانین و مقررات لحاظ شود. پروسه مناسب برای کاهش تضاد منافع می‌تواند شامل موارد زیر باشد (۱۹):

۳,۱. محکومیت: استعفا و یا عدم حضور اجباری یا داوطلبانه در جلسات مهم دولتی و عدم شرکت در رای گیریها در جلساتی که فرد می‌داند موضوع بحث با منافع شخصی او در تضاد است.

۳,۲. واگذاری و یا رها کردن برخی منافع خاص توسط مقام های رسمی کشور

۳,۳. محدود کردن دسترسی رسمی برخی از مقامات به اطلاعات حساس

۳,۴. انتقال مقام رسمی به موقعیت مثبتي ديگر که باعث ایجاد تضاد منافع نشود

۳,۵. استعفای مقام رسمی از مسئولیتی که در بخش خصوصی دارد

### ۴,۳,۳. قواعد مرتبط با هزینه‌های مالی و نیازمندی‌های نمایندگی<sup>۱۵۲</sup>

نمایندگان مجلس به منابعی نیاز دارند که وظایف خود را به صورت مؤثر انجام دهند و از این رو برای دریافت کمک هزینه‌های مربوط به مسافرت و یا سایر هزینه‌های لازم برای دفاتر خود به کمک‌های دولتی نیاز دارند. با این حال نمایندگان باید مسئولیت خود در نحوه و چگونگی هزینه کردن‌ها را نیز بر عهده بگیرند. منابع پارلمانی معمولاً به این گونه است که باید برای کارهای عمومی هزینه شود و نباید بر اساس شرایط در جهت نفع احزاب و گروه‌های سیاسی و یا منافع شخصی نماینده هزینه شود. میزان هزینه کردن نمایندگان از بودجه‌های پارلمانی باید به گونه‌ای حسابرسی شده و مجوزها باید به نحوی تنظیم شوند که از میزان اعتماد عمومی مردم به نهاد قانونگذاری و مجلس کاسته نشود.

### ۴,۳,۴. قواعد رفتار در درون پارلمان<sup>۱۵۳</sup>

در درون پارلمان نیز نوع رفتار نمایندگان با یکدیگر و یا با مراجعہ کنندگان پارلمانی مهم است. نوع رفتار با همکاران، مسائل مربوط به نژاد و جنسیت و نوع برخورد با مخاطبان و موکلین از اهمیت بسزایی برخوردار است. در عین حال استانداردهای حضور به موقع و یا مرخصی‌های مورد نیاز کار نمایندگی نیز در هر مجلسی با مجلس دیگر متفاوت است. گاهی اوقات رفتار نمایندگان بعد از دوران نمایندگی نیز مورد بررسی قرار می‌گیرد و اینکه نماینده‌ای تلاش کرده است بعد از دوران نمایندگی در پست و یا سمتی مشغول به فعالیت شود، رصد می‌شود. همچنین نحوه رفتار کارمندان و کارشناسانی که در دفتر نمایندگان مشغول فعالیت هستند نیز از این حیث که بعد از دوران کاری خود در دفتر نماینده چه رفتاری از خود نشان داده و چگونه ممکن است با شرکت‌های خصوصی در این باره لابی کرده باشند مورد بررسی قرار می‌گیرد.

---

Rules about allowances and expenses<sup>۱۵۲</sup>

Conduct in Chambers<sup>۱۵۳</sup>



### ۴,۳,۵. قواعد درباره رفتار با لابی‌ها و لابی‌گران<sup>۱۵۴</sup>

رفتارها در داخل پارلمان نیز باید با قواعد و قوانین خاص خود همراه باشد. در برخی از پارلمان‌های دنیا قواعد خاصی برای نحوه برخورد با لابی‌گران سیاسی و اقتصادی وجود دارد و در برخی موارد گرفتن منابع مالی مستقیم از این افراد برای اثر بخشی به یک سیاست ممنوع است.

در جدول زیر به خلاصه‌ای از انواع دسته بندی قواعد رفتاری و دلایل به کارگیری آن‌ها در پارلمان‌های مختلف اشاره شده است:

---

<sup>۱۵۴</sup> with lobbyists Rules about relations

نوع قانون رفتاری	توضیح	اهداف	مسائلی که باید مورد توجه قرار گیرد
کدهای رفتاری	لیست اصول و یا قوانین راهنمای نمایندگان برای نوع رفتار به عنوان «نماینده»	باعث ایجاد شفافیت برای نمایندگان در خصوص نوع انتظارات از آنها می‌شود و مسئولیت پذیری و پاسخگویی آنها را بیشتر می‌کند.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• میزان انطباق آنها با قوانین موجود</li> <li>• قاعده هستند و یا قانون؟</li> <li>• کدهای رفتاری به عنوان راهنمای اصلی کار نمایندگی در نظر گرفته می‌شوند؟</li> </ul>
ثبت منافع	لیستی متمرکز از منافع خصوصی نماینده که می‌تواند باعث ایجاد تغییراتی در رأی نمایندگان شده و یا رأی آنها را تحت تأثیر قرار دهد.	اطمینان حاصل می‌شود که منافع شخصی و یا گروهی تأثیری بر رأی و یا قضاوت نماینده ندارد	<ul style="list-style-type: none"> <li>• چه چیزهایی باید ثبت شود؟</li> <li>• چه کسانی به اطلاعات دسترسی خواهند داشت؟</li> <li>• نگرانی‌ها درباره زندگی خصوصی نمایندگان چگونه رفع می‌شود؟</li> </ul>
اعلام دارایی‌ها	فهرستی از میزان دارایی‌ها و اموال و درآمدهای نماینده	باعث جلوگیری از فساد شده و مانع از کسب درآمد و مال نامشروع و غیر قانونی در دوران نمایندگی فرد می‌شود.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• اعلام دارایی‌ها چگونه باید ثبت شوند؟ (به صورت الکترونیکی، بر روی کاغذ و اسناد مالی مشخص یا غیره)</li> <li>• آیا اعلام میزان اموال باید به صورت عمومی منتشر شود؟</li> <li>• آیا اعضای خانواده نماینده هم باید میزان دارایی‌ها و درآمدهای خود را اعلام کنند؟</li> </ul>
هزینه‌های مالی و نیازمندی‌های نمایندگی	قوانین درباره اینکه چه هزینه‌هایی برای نماینده از بودجه عمومی پارلمان مجاز است و تا چه حدی باید از اموال عمومی برای نماینده هزینه شود.	اطمینان حاصل می‌شود که منابع مالی عمومی هدر داده نشده و یا برای مصارف شخصی و گروهی مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• آیا میزان مجوزها باید برای هر نوع نماینده‌ای در پارلمان متغیر باشد یا همه باید از یک نوع درآمد و امکانات بهره مند شوند؟</li> <li>• باید هزینه‌های نماینده همه در یکجا تمرکز یابد و مورد بررسی قرار گیرد؟</li> </ul>
قواعد رفتار در درون پارلمان	قوانین در مورد نوع رفتار در میانه بحث‌های پارلمانی، احترام برای همکاران، کلماتی که نباید مورد استفاده قرار گیرند و نوع پوشش نمایندگان در پارلمان	این قواعد برای این تدوین می‌شوند تا اطمینان حاصل شود پارلمان به صورت حرفه‌ای فعالیت می‌کند و می‌تواند وظایفش را به خوبی انجام دهد و در عین حال اتمسفر احترام و آرامش در پارلمان برای نمایندگان برقرار است.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• آیا اصولاً رفتار نمایندگان باید تنظیم شود؟</li> <li>• آیا رفتارهای غیر رسمی در زمان بحث‌های پارلمانی باید ممنوع شود؟</li> <li>• آیا برابری جنسیتی و قومیتی در مجلس تقویت و تأیید می‌شود؟</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• چه نوع اطلاعاتی باید در ثبت لابی گران پارلمانی مورد نظر قرار گیرد؟</li> <li>• چه توازنی میان لابی گری خوب و یا لابی گری نا مناسب سیاسی وجود دارد؟</li> </ul>	<p>اطمینان حاصل کردن از اینکه نمایندگان از سمت خود سوء استفاده نمی کنند از لابی گران پول و منابع مالی دریافت نمی کنند و به ازای آن خدمات در خصوص نوع سیاست هایشان ارائه نمی دهند.</p>	<p>قوانین و محدودیت هایی که باید در خصوص نوع رفتار نمایندگان با لابی گران و یا گروه های ذی نفع داشته باشند.</p>	<p>قواعد درباره رفتار با لابی ها و لابی گران</p>
---	---	---	--

جدول ۱: انواع قواعد رفتاری (۳)

#### ۴.۴. ضمانت اجرائی قواعد رفتاری

عوامل مختلفی در اثربخشی کدهای قانونی رفتاری نمایندگان دخیل هستند که می توان از جمله آنها به وجود ضمانت های اجرایی قانون<sup>۱۵۵</sup>، نهادسازی<sup>۱۵۶</sup>، نگرش های فرهنگی<sup>۱۵۷</sup> و آموزش<sup>۱۵۸</sup> اشاره کرد (۱). در مطلب زیر که توسط بانک جهانی در راستای توسعه سیاست های پارلمانی جهانی به مجالس کل دنیا توصیه شده است، به برخی از این راهکارها برای ضمانت اجرایی داشتن این سیاست ها اشاره شده است.

##### ۴.۴.۱. راه های اجرایی کردن قانون و ضمانت های اجرای صحیح آن

در خصوص میزان شدت اعمال قانون در خصوص نقض رفتار درست پارلمانی، اختلافات زیادی در بین مجالس گوناگون دنیا وجود دارد. در مجلس جزایر فیجی نقض این قوانین می تواند منجر به از دست دادن سمت نمایندگی و مسئولیت فرد شود. در پارلمان گرانادا، نقض کدهای رفتاری با هشدار، توبیخ، تعلیق، دستور به اخراج و لغو مجوز فرد برای نمایندگی مردم همراه خواهد بود. در هندوستان، تخلفات با توبیخ و سرزنش و تذکر همراه می شود. در صورتی که این راهکارها با پاسخ مناسب همراه نشود، حکم حبس، تعلیق، اخراج و رد صلاحیت در انتظار نماینده متخلف خواهد بود. در ژاپن، در وهله اول به فرد متخلف دستور و تذکر داده می شود که مطابق با کدهای رفتاری و استاندارد آنها رفتار کند، در غیر این صورت فرد باید تا زمان معینی که مجلس برای او تعیین می کند، از حضور و کار نمایندگی مردم دور بماند. در نهایت اگر نتواند خود

<sup>۱۵۵</sup> Sanctions

<sup>۱۵۶</sup> Institutionalization

<sup>۱۵۷</sup> Cultural attitude

<sup>۱۵۸</sup> Training

را با کدهای رفتاری هماهنگ سازد، باید از کمیسیون‌های تخصصی درون مجلس استعفا دهد. در انگلستان، نقض قوانین رفتاری نمایندگان باعث معرفی فرد به کمیته انضباطی نمایندگان، توبیخ و تذکر، تعلیق از مجلس عوام و یا اخراج می‌شود. در ایالات متحده، این رفتارها باعث می‌شود از نماینده سلب اعتماد شده، به او تذکر داده شده و توبیخ شود، جریمه مالی شود و یا اینکه ارشدیت خود در کمیسیون‌های تخصصی مجلس را از دست بدهد و یا اینکه در نهایت اخراج شود. در جدول زیر به برخی از ضمانت‌های اجرایی قانون و مجازات‌ها در خصوص نقض قوانین و کدهای رفتاری پارلمان در کشورهای مختلف اشاره شده است:

کشور	مجازات عدم اجرای قوانین رفتاری	نهادی که مسئول اجرای قانون است
جزایر فیجی	از دست دادن مجوز و اعتبار نمایندگی	نامشخص
گرانادا	هشدار، توبیخ، دستور به کناره گیری از مسئولیت، تعلیق، از دست دادن اعتبار و صلاحیت	مجلس نمایندگان
هندوستان	توبیخ و تذکر، حبس، تعلیق، اخراج	دادگاه عالی، مجلس نمایندگان
ژاپن	از دست دادن اعتبار و صلاحیت نمایندگی، دستور و تذکر به تبعیت از کدهای رفتاری نمایندگان، دستور به عدم حضور و نمایندگی مردم برای مدت زمانی معین، دستور به استعفا از کمیته‌های تخصصی و یا ریاست کمیته‌های تخصصی	شورای مشورتی اخلاق سیاسی
فیلیپین	حبس، عدم صلاحیت برای به دست گرفتن سمت‌های رسمی	نامشخص
انگلستان	حکم به فرستادن نماینده خاطی به کمیته انضباطی، تذکر و توبیخ، تعلیق از مجلس نمایندگان، اخراج	مجلس نمایندگان
ایالات متحده	سلب اعتماد، توبیخ، جریمه مالی، از دست دادن ارشدیت در کمیته‌های تخصصی، اخراج	مجلس نمایندگان

جدول 2: مجازات عدم اجرای قوانین رفتاری در کشورهای مختلف (20)

نکته مهم در این زمینه اما به این مسئله بر می‌گردد که آیا این قوانین می‌تواند بازدارنده باشد؟ به صورت کلی این تفکر در بین افکار عمومی وجود دارد که هر قدر شدت ضمانت‌های اجرایی قانون و مجازات‌ها بیشتر باشد، کدها و قوانین رفتاری نمایندگان نیز بیشتر رعایت شده و موفق‌تر هستند. با این حال این مسئله تا حد زیادی پیچیده است و نمی‌توان نسخه واحدی برای همه تخطی‌ها از قانون پیدا کرد. یکی از مشکلات در این زمینه این است که نمی‌توان تعریف دقیق و واضحی از موفقیت در این خصوص داشت. آیا موفقیت در این زمینه به این معنا است که نمایندگان در رفتارهای خود بیشتر از پیش اخلاق را رعایت می‌کنند؟ یا اینکه موفقیت این قوانین به این معنا باید باشد که مردم کمتر از قبل درباره اخلاق نمایندگان و یا سایر مسئولان اجرایی و دولتی نگاه منفی دارند و معتقدند اعمال مجازات‌های سنگین آنها را نسبت به قبل اخلاقی‌تر کرده است؟ نتایج تحقیقات و بررسی‌ها در این زمینه نشان داده است که کدهای رفتاری و شدت عکس العمل نسبت به نقض آنها به ندرت توانسته اثری بر روی رفتار نمایندگان داشته باشد. البته افکار عمومی در این خصوص بر عکس فکر می‌کند اما یافته‌های علمی نشان داده که اثرگذاری چندانی نداشته‌اند. سؤال جالب در

این خصوص این است که آیا شدت عمل در پاسخ دادن به تخلفات توانسته نگاه مردم نسبت به اخلاق مداری نمایندگان را تغییر دهد؟ نظر سنجی‌ای که در سال ۱۹۹۳ توسط «ویلا بروس»<sup>۱۵۹</sup> انجام شد نشان می‌دهد که پاسخ به این سؤال منفی است! بر این اساس، وجود داشتن کدها و قواعد رفتاری در مناطقی از ایالات متحده که مجالس محلی‌شان این قواعد را تدوین کرده بودند، باعث شده بود که نمایندگان و یا سایر مسئولان دولتی تاکید بیشتری بر روی رعایت اخلاق و موازین قانونی داشته باشند اما در شهرها و مجالسی که چنین کدهایی وجود نداشت، چنین تاکید و رفتاری نیز وجود نداشت. با این حال این تحقیق نشان داد که مردم چندان توجهی به مجازات‌های بعد از رعایت نکردن قوانین رفتاری ندارند و برایشان تنها این مسئله مهم است که آیا این قواعد رفتاری اصولاً وجود دارند یا نه. در مجالس و شهرهایی که این قواعد تصویب شده و اجرایی می‌شد، نظر مردم نسبت به قانونگذاران بهتر از سایر شهرها و مجالس محلی‌ای بود که اصولاً چنین کدهای رفتاری‌ای نداشتند. (22)

#### ۴,۴,۲. نهادسازی

یکی دیگر از تفاوت‌هایی که می‌توان در هر کدام از مجالس دنیا مشاهده کرد این است که در هر مجلسی، چه نهاد یا موسسه‌ای مسئول رسیدگی به تخلفات نمایندگان از قواعد و کدهای رفتاری است و مجازات‌های تعیین شده را اعمال می‌سازد. انواع این برخوردها را «اندرو براین»<sup>۱۶۰</sup> در تحقیق خود برای پارلمان استرالیا به سه دسته تقسیم کرده است: (14)

- یک رویکرد شامل تثبیت کدهای رفتاری در قالب نوعی چارچوب قانونی است. برای مثال این قوانین می‌تواند توسط یک سازمان یا بدنه قانونی خارج از نهاد قانونگذاری و مستقل از آن اجرایی شود. چنین بدنه و یا سازمانی، کدهای رفتاری نمایندگان را بررسی کرده و در نهایت گزارش خود را به مجلس و یا کمیته‌ای در درون کمیته‌های تخصصی ارائه می‌دهد. این مدل در مجالس محلی ایالت‌های آلبرتا و انتاریو در کانادا مورد استفاده قرار گرفته است. با این حال اعمال قانون در این نوع نظارت که در مجالس کانادایی دیده می‌شود نیز بر عهده «کمیته مستقل مبارزه با فساد» است و این کمیته مستقل از بدنه مجلس و یا کمیسیون‌های تخصصی آن فعالیت می‌کند.

---

Willa Bruce<sup>۱۵۹</sup>

Andrew Brien<sup>۱۶۰</sup>

- دومین رویکرد، ایجاد کمیته‌ای در درون بدنه قانونگذاری برای بررسی و نظارت بر اعمال و رفتار نمایندگان است. این بدنه نظارتی ممکن است در قالب کمیته‌ای تخصصی در درون پارلمان شکل بگیرد (همانند آنچه در ژاپن ایجاد شده است) و یا کمیسیونی مستقل در درون نهاد قانونگذاری باشد که توسط دستور العمل های دائمی مجلس و یا قطعنامه‌های مجلس (آیین نامه داخلی مجلس) شکل می‌گیرد. این نهاد در نهایت گزارش خود را به یکی از کمیته‌های تخصصی مجلس داده و یا در نهایت گزارش خود را مستقیم به مجلس ارائه می‌دهد. این رویکرد توسط مجلس نمایندگان بریتانیا در پیش گرفته شده و برای مجلس فدرال آمریکا نیز پیشنهاد شده است.

- سومین رویکرد، اقدامی است که توسط کنگره ایالات متحده انجام شده است. در این رویکرد، نظم و انضباط و دیسپلین نمایندگان، مسئله‌ای درونی در کنگره است و توسط مجموعه‌ای از قواعد و دستور العمل ها اجرایی می‌شود. هر مجلسی «کد رفتاری مقامات، اعضای مجلس و کارمندان» را دارد. هر مجلسی کمیته اخلاقی خود را دارد که به صورت مستقل نسبت به مجلس دیگر عمل می‌کند. هر کمیته نیز احکام تفسیری و مشاوره‌ای خود را در اختیار اعضا و مقامات مجلس قرار می‌دهد و در عین حال می‌تواند رفتار نا مناسب را پیگیری کرده و اعمال قانون در خصوص آن را نیز انجام دهد.

البته غیر از سه نهاد گفته شده، معمولاً دو نهاد دیگر نیز می‌توانند چنین اقداماتی را تدوین و اجرای آن را بر عهده بگیرند. اولین نهاد، دادگاه عالی کشور است که می‌تواند چنین قوانینی را تصویب و اجرایی سازد که این شیوه در گرانا‌دا مورد استفاده قرار می‌گیرد. دومین نهاد مسئول که می‌تواند به جای نهادهای اجرایی در مجلس عمل کند، رییس مجلس است که می‌تواند مجازات‌ها را بر نمایندگان متخلف اعمال کند که این شیوه نیز در هندوستان اجرایی می‌شود.

این پنج بدنه، (کمیسیون مستقل، کمیته پارلمانی، نهاد مجلس، رییس مجلس و دادگاه عالی) نه تنها مسئول تدوین قوانین در خصوص قواعد رفتاری نمایندگان و یا سایر مسئولان دولتی هستند، بلکه وظیفه اجرای قانون و اجرای مجازات‌ها را نیز بر عهده دارند. در این خصوص می‌توان کمیته‌های پارلمانی در بلاروس، اتیوپی و مصر را مثال زد که وظیفه اجرای مجازات‌ها را بر عهده دارند. در پارلمان‌هایی نظیر پارلمان آرژانتین، بولیوی، کامرون، چاد، مجارستان، ایتالیا، پاراگوئه، اسلواکی، ترکیه و اکوادور، خود پارلمان و کلیت نمایندگان وظیفه اجرای قانون را بر عهده دارند و تصمیمات در صحن مجلس گرفته می‌شود. رییس مجلس هائیتی و

رییس مجلس اسپانیا در عین حال می‌تواند مجازات‌ها را به اجرا گذارند و در اتریش، بوتسوانا، بلغارستان، شیلی، بوتان، جامائیکا و تایلند، دادگاه عالی، دادگاه قانون اساسی و یا دادگاه فدرال می‌توانند نمایندگان متخلف را مجازات کنند.

### ۴,۴,۳. نگرش‌های فرهنگی

بسیاری از تحلیلگران بر این عقیده‌اند که نگرش‌های فرهنگی و فرهنگ سیاسی موجود در جوامع مختلف می‌تواند به بحث نظارت بر کار نمایندگان و یا تنظیم کدهای رفتاری آن‌ها مؤثر باشد. در ادبیات سیاسی نیز بسیاری از پدیده‌های سیاسی بر اساس فرهنگ سیاسی جوامع مختلف تحلیل می‌شوند. این فرهنگ سیاسی متأثر از ارزشها و نگرش‌های گروه‌های مختلف سیاسی است. ادبیات در مورد اخلاق پارلمانی نیز از این قاعده مستثنی نیست و در این خصوص نیز تاکید زیادی روی فرهنگ سیاسی موجود در جامعه مورد نظر می‌شود.

سؤال اصلی در این خصوص این است که اثر اصلی فرهنگ سیاسی بر روی اخلاق پارلمانی چیست؟ این سؤال دو معنی دارد. از یک سو این سؤال این مسئله را مطرح می‌کند که آیا فرهنگ سیاسی غالب در یک جامعه می‌تواند بر روی اصلاحات و هنجارهای اصلی رفتار پارلمانی اثرگذار باشد؟ و از سوی دیگر این سؤال را مطرح می‌کند که تا چه حد این فرهنگ سیاسی می‌تواند بر روی اصلاحات سیاسی در خصوص رفتار پارلمانی اثرگذار باشد؟

مطالعات انجام شده توسط مارشال گودمن<sup>۱۶۱</sup>، تیموتی هولپ<sup>۱۶۲</sup>، و کارن لودویگ<sup>۱۶۳</sup> نشان می‌دهد که رابطه مستقیمی بین فرهنگ سیاسی و اینکه آیا اصلاحات در خصوص رفتار پارلمانی و قواعد مرتبط با آن انجام شده است یا نه، وجود ندارد. بر این اساس، اصلاحات اخلاقی و رفتاری در داخل پارلمان‌ها که منجر به ایجاد رژیم اخلاقی در این نهادها شود، بیشتر پاسخی به فشارهای بیرونی از طرف رسانه‌ها و افکار عمومی است و ربطی به فرهنگ سیاسی ندارد. در همین راستا این محققان به این نتیجه رسیده‌اند که اصلاحات اخلاقی در درون نهادها در پاسخ به تحقیقات و بررسی‌های رسانه‌ها، رسوایی‌های صورت گرفته و افت سطح اعتماد به نهادهای قانونگذاری در بین افکار عمومی صورت گرفته است. (23)

---

Marshal Goodman<sup>۱۶۱</sup>

Timothy Holp<sup>۱۶۲</sup>

Karen Ludwig<sup>۱۶۳</sup>



با این حال محققان به این نتیجه رسیده‌اند که فرهنگ سیاسی چندان هم در این موضوع بی تأثیر نیست. برای مثال وجود داشتن یک فرهنگ سیاسی و مجموعه‌ای از ارزشهای سیاسی واحد و استاندارد شرط اصلی برای موفقیت در اصلاحات اخلاقی در نهادها است. در تحقیق دیگری که توسط کریس اسکلچر و استفانی اسنپ صورت گرفته است، مشخص شده که موفقیت رژیم اخلاقی نیازمند وجود داشتن فرهنگ سیاسی همگن است که ریشه در ارزشها و نگرشهای هماهنگ داشته باشد. بر این اساس، کدها یا قاعده‌های رفتاری در سه زمینه و شرط فرهنگی اساسی، موفق عمل می‌کنند: الف) اینکه افرادی که کدهای رفتاری برای آنها تدوین می‌شود دارای ارزشها و نگرش‌های مشترک باشند، ب) اینکه افراد نگرش یکسانی به این مسئله داشته باشند که قواعد رفتاری تدوین شده قرار است چه مشکلی را از بین ببرند و پ) اینکه این افراد در روش از بین بردن این مشکلات با هم، هم نظر باشند. (24)

تحقیقات مختلف در این زمینه با نتایج کاملاً متفاوت و جالبی همراه شده است. یکی از تحقیقات صورت گرفته بر روی نمایندگان مجلس در بریتانیا نشان می‌دهد که اصولاً فرهنگ سیاسی ربطی به قواعد رفتاری ندارد و نمی‌تواند باعث شود نمایندگان قواعد رفتاری یکسانی را برای رعایت کردن لازم و ضروری بدانند. بر اساس این تحقیق، «استانداردهای اخلاقی مختلفی در بین اعضای مجلس عوام وجود دارد. نگاه مرسوم که می‌گوید استانداردها و دستورالعمل‌های مشترک باعث طرز رفتار یکسان نمایندگان می‌شود و یا دیدگاه آنها را در مورد ارزشها و غیر ارزشها یکسان می‌کند، عملاً غلط است. در بسیاری از مسائل تعریف «رفتار قابل قبول» در بین نمایندگان به شدت متفاوت است و بسیاری از نمایندگان اقداماتی را انجام می‌دهند که از نظر باقی آنها قابل قبول نیست.» این تحقیق البته یک گام فراتر نیز می‌رود. در بررسی میزان اغماض نمایندگان در خصوص موضوعات مرتبط با تضاد منافع، و خدمات حوزه انتخابیه، چهار نوع اخلاق متمایز شناسایی شده است. یکی از مهمترین و جالب توجه ترین موضوعی که در این تحقیق به آن پرداخته شده این است که همه نمایندگان فساد و بزهکاری و رفتاری که جرم آشکار در آن باشد را محکوم می‌کنند. «آنها همچنین رفتاری مانند گرفتن رشوه، استفاده نادرست از منابع مالی عمومی و دولتی و سایر موارد نقض قانونی صریح را محکوم می‌کنند.» اما «در مشکلاتی که در بخش‌های خاکستری طبقه بندی جرائم و تخلفات قرار می‌گیرد، مانند خدمات به حوزه انتخابیه و تضاد منافع، اجماع اخلاقی از بین می‌رود. دقیقاً در همین زمینه‌ها است که نمایندگان مجلس در رفتارهای شخصی خود با شک و دودلی همراه شده و دچار معضل می‌شوند.» (25)

## ۴,۴,۴. آموزش

آموزش قانونگذاری-یعنی آموزش به کسانی که قرار است در پارلمان به امر قانونگذاری بپردازند- یکی از راه‌های همخوان کردن نگرش‌ها و ارزشهای مدنی و ترویج کردن آنها است. آموزش پارلمانی نقش مهمی در اصلاحات رفتاری و همچنین اجرای موفق رژیم‌های اخلاقی دارد. این موفقیت از راه‌های زیر به دست می‌آید:

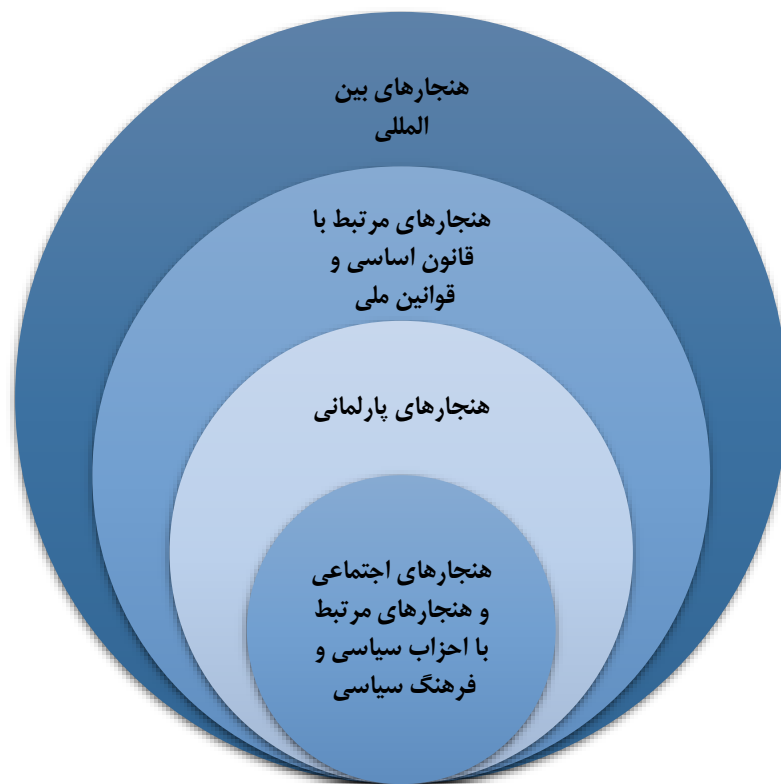
- با روشن ساختن اینکه سوء رفتار چیست و چگونه تعریف می‌شود.
- با ارائه یافته‌های مطالعات و تحقیقات در مورد ریشه‌های سوء رفتار
- با نشان دادن اینکه سوء رفتار، مشروعیت نظام‌های دموکراتیک را زیر سؤال برده و آن را تضعیف می‌سازد و در واقع تهدیدی برای بقای نظام سیاسی (به خصوص در دموکراسی‌های تازه تأسیس) است.
- با بالابردن آگاهی نسبت به اهمیت از بین بردن سوء رفتار
- با شناسایی راه‌هایی که می‌توان سوء رفتارها را از بین برد.

## ۴,۵. ملاحظات در تدوین و نوشتن قواعد رفتاری

### ۴,۵,۱. توجه به قوانین و هنجارهای موجود در هر کشور

قبل از آغاز کردن هر نوع اصلاحات در استانداردهای اخلاقی پارلمان، توجه به قوانین موجود در این حوزه و همچنین زمینه شکل گرفته برای اصلاحات، بسیار مهم است. برای دنبال کردن رویکردی هنجاری، باید ۴ لایه مهم از هنجارها و قوانین قبلی در خصوص اخلاق پارلمانی را مد نظر قرار داد. این لایه‌ها در شکل ۱ نمایش داده شده است. در بخش جامعه بین‌الملل، کشورهای مختلف ممکن است تعهداتی برای خود در نظر گرفته باشند و با اینکه مایل باشند خود را به هنجارهای بین‌المللی متعهد سازند. در سطح ملی، قوانین و هنجارهای مرتبط با قانون اساسی و قوانین عادی که برای تعیین استانداردها اخلاقی از قبل مد نظر قرار گرفته و تصویب شده‌اند، اهمیت حیاتی دارند. علاوه بر این در سطح هنجارهای پارلمانی، ممکن است هنجارهای رسمی در درون هر پارلمان وجود داشته باشد. به طور مثال قوانین داخلی مجلس و یا قوانین مرتبط با رویه‌های داخلی مجلس از جمله این هنجارها هستند که به صورت رسمی و یا غیر رسمی در درون ساختار پارلمان وجود دارند. در نهایت، این سه لایه همگی بر روی لایه دیگری از هنجارهای خاص اجتماعی و

فرهنگ حقوقی مشترک در درون جوامع مختلف مستقر می‌شوند. در این لایه از قوانین و هنجارها، می‌توان نقش احزاب سیاسی و یا نهادهایی که نامزدهای سیاسی را بر اساس اخلاق و رفتارشان فیلتر کرده و آنها را در معرض رأی مردم قرار می‌دهند را مشاهده کرد.



شکل ۱: انواع هنجارهایی که در تدوین قوانین اخلاقی پارلمانی باید مد نظر قرار گیرد (۳).

## ۴,۵,۲. نهاد مسئول تدوین قواعد رفتاری

مسئله بعدی که در تدوین کدهای رفتاری باید مد نظر قرار گیرد، پاسخ به این سؤال است که چه نهادی باید مسئولیت تدوین کدهای رفتاری را بر عهده بگیرد؟ با توجه به اینکه تدوین قواعد و قوانین رفتاری و اخلاقی برای نمایندگان پارلمان، اعتماد و ارتباط بین مردم و نهادهای حاکمیتی را بهبود و توسعه می‌بخشد، طریقه تدوین و اجرایی کردن آن نیز مهم است. نتایج تحقیقات صورت گرفته بدین ترتیب است که اگر این قوانین و قواعد توسط نمایندگان پارلمان و با رضایت آنها انجام گیرد، معمولاً به صورت بهتر و موثرتری نیز اجرایی می‌شود اما اگر قرار باشد نهادی خارج از مجموعه پارلمان وارد کار تدوین قواعد رفتاری نمایندگان شود،

امکان اینکه این قوانین توسط نمایندگان مجلس و با میل آنها اجرایی شود، کمتر می‌شود. علت این رفتار این است که در زمانی که نمایندگان شخصاً این قواعد را تدوین می‌کنند، بعد از تصویب آن به گونه‌ای رفتار می‌کنند که خود را ملزم به رعایت قانون و همچنین ملزم به رعایت قواعد اخلاقی نشان دهند اما اگر از بیرون از پارلمان قوانینی به آنها اجبار شود، معمولاً با بهانه‌های سیاسی و یا اجرایی از اجرای آن سر باز می‌زنند.

بهترین روش در این میان برای مشروعیت بخشی به روند تدوین قوانین رفتاری، مشورت گرفتن وسیع از گروه‌های مرتبط با پارلمان، توجه به نگرانی‌ها و پیشنهادات آن‌ها و طراحی سیستمی است که بتواند به این درخواست‌ها و نگرانی‌ها پاسخ دهد. همین گروه باید بعداً در مورد سیستمی که پیشنهاد داده است نظرات خود را ارائه داده و توضیح دهند که این تصمیمات چگونه و به چه دلایلی گرفته شده است. مشورت گرفتن از افکار عمومی از طریق وب سایت‌ها و برگزاری جلسات استماع عمومی می‌تواند در تدوین قوانین و ملزم کردن نمایندگان پارلمان به رعایت آنها مفید باشد. برای مثال در سال ۲۰۱۱، پارلمان انگلستان برای بررسی و اصلاح کدهای رفتاری نمایندگان از پیشنهادات و نظرات افکار عمومی به خوبی استفاده کردند. (26) گاهی اوقات احزاب سیاسی رهبری اصلاحات را در پیش می‌گیرند و قوانین سختگیرانه تری را برای اعضای خود در نظر می‌گیرند تا بتوانند از این طریق برتری خود نسبت به حزب مقابل را اثبات کنند. این احزاب زمانی که قدرت را در دست گرفتند نیز در پارلمان قوانین خود را پیاده می‌سازند. با این حال قوانینی که در پارلمان با اجماع نمایندگان تمام احزاب پیگیری و تصویب شود، شانس بیشتری برای اجرایی شدن دارد. این مسئله اهمیت درگیر کردن مقامات پارلمانی از جمله نمایندگان باسابقه و مسئولان اصلی پارلمان در مسئله تدوین قوانین رفتاری را نشان می‌دهد.

گرچه بهتر است که گروهی از بدنه پارلمان مسئولیت تدوین و هماهنگی اجرای کدهای رفتاری را بر عهده بگیرد، در درون پارلمان می‌توان گروه‌های مختلفی را مسئول تدوین این قوانین و هنجارها کرد که در زیر به نمونه‌هایی از آنها اشاره شده است:

- **گروه ویژه منصوب شده توسط کمیته‌ای در مجلس: کدهای رفتاری جدید پارلمان**

اروپایی توسط کارگروهی در ماه مارس سال ۲۰۱۱ شکل گرفت که در کنفرانس رهبران جناح‌های سیاسی در پارلمان اروپا تشکیل شده بود.

- **کمیته تخصصی در درون پارلمان:** در مجلس عوام بریتانیا، «کمیته استانداردها و امتیازات»<sup>۱۶۴</sup>، رهبری تدوین و نگارش پروسه تجدید نظر در قواعد رفتاری را بر عهده دارد.

- **کارگروه و یا زیر کمیته بدنه مدیریتی پارلمان:** در فرانسه، «دفتر مجلس ملی»<sup>۱۶۵</sup> این وظیفه را بر عهده دارد و در آلمان نیز کمیته‌ای در زیر مجموعه کمیسیون شورای سالمندان بوندستاگ، قوانین مربوط به رفتار نمایندگان در پارلمان این کشور (بوندستاگ) را بر عهده دارد.

### ۴,۵,۳. چگونگی تدوین قواعد رفتاری از منظر حقوقی

در خصوص چگونگی اجرایی ساختن قواعد رفتاری معمولاً چند سؤال مطرح است که باید به آنها پاسخ داده شود:

- آیا کدهای رفتاری باید به صورت قانونی و به صورت رسمی در پارلمان تصویب شوند و یا اینکه جنبه مشورتی داشته باشند؟
- آیا کدهای رفتاری باید شامل بیانیه‌ای بسط یافته از ارزشها و اصول باشند؟
- آیا نمایندگان باید در ابتدای ورود به پارلمان، در مقابل افکار عمومی ملزم به رعایت این قوانین شوند؟ به طور مثال باید سوگند بخورند که به این قواعد پایبند می‌مانند و یا اینکه باید سندی را در این خصوص امضا کنند؟
- آیا دستور العملی در این خصوص تهیه شده و نکات ویژه برای راهنمایی کردن اعضای پارلمان دارد؟ آیا این دستور العمل شامل نظرات مشورتی و مثال‌هایی از گذشته خواهد بود؟ چه کسی باید این نظرات را تدوین کند؟

---

Committee on Standards and Privileges<sup>۱۶۴</sup>

Bureau of the National Assembly<sup>۱۶۵</sup>

#### ۴,۵,۴. ویژگی‌های کدهای رفتاری مناسب

منابع زیادی هستند که در مورد کدهای رفتاری مناسب نمایندگان راهنمایی‌های لازم را در اختیار پارلمان‌ها قرار می‌دهند. سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی<sup>۱۶۶</sup> (OECD) و انجمن جهانی حکمرانی عمومی<sup>۱۶۷</sup> توصیه را در خصوص تدوین کدهای رفتاری مناسب و خوب ارائه کرده‌اند (27):

- **شفافیت داشته باشد:** کدهای رفتاری باید برای تمام اعضای پارلمان و کارمندان شفافیت لازم را داشته باشد.
- **ساده باشند:** این کدها باید در حد توان ساده باشند اما نباید این نکته را نیز فراموش کرد که یکپارچگی موضوع نیز بر پیچیدگی آن می‌افزاید.
- **دقیق باشند:** قوانین و کدهای رفتاری باید شامل مثالها و نمونه‌های دقیق بوده و کلی نباشند.
- **ساختارمند باشند:** قواعد رفتاری باید به صورت منطقی حول محور ارزشها تمرکز پیدا کرده باشند.
- **جامع باشند:** کدهای رفتاری باید به صورت جامعی مفاهیم را تعریف کرده باشند.
- **با سایر اسناد ارتباط داشته باشند:** این اسناد باید شامل ارجاعاتی به سایر اسناد و راهنماهای و دستورالعمل‌های رفتاری باشند.
- **باید مرتبط با موضوع باشند:** کدهای رفتاری باید واضح بوده و با اصل موضوع که تدوین قواعدی برای اخلاقی‌تر کردن نمایندگان مجلس است، ارتباط داشته باشند.

#### ۴,۵,۵. محدوده منافع نمایندگان

---

<sup>۱۶۶</sup> and Development (OECD) The Organization for Economic Cooperation

<sup>۱۶۷</sup> Global Forum on Public Governance

در تدوین کدهای رفتاری باید محدوده منافع نمایندگان و نقشی که در جامعه ایفا می کنند مشخص شود. این منافع در شکل زیر نشان داده شده است و هر کدام می تواند مبنایی در قانونگذاری برای کدهای رفتاری داشته باشد.



برای سنجیدن میزان منافع نمایندگان در ارتباط با هر یک از محیط‌هایی که با آن در ارتباط هستند، سؤالات زیر باید پرسیده شود:

- کدام نوع از منافع و یا نقش‌های نمایندگان باید در حین انجام وظیفه نمایندگی به کلی ممنوع شود؟ (آیا مانند برخی از کشورها نظیر انگلستان، نماینده می تواند هم عضو مجلس باشد و هم عضو هیئت دولت؟)
- به چه نوع از منافع باید مجوز داده شود؟ به کدام نوع از منافع باید به صورت جزئی در بحث‌های بعدی اشاره شود و یا در مشروعیت آنها تجدید نظر صورت گیرد؟

- چه کسانی می‌توانند به این اطلاعات دسترسی داشته باشند؟ آیا نگرانی نمایندگان در مورد حق داشتن حریم شخصی احترام گذاشته می‌شود؟

- آیا باید برای عدم ارائه اطلاعات و یا ارائه اطلاعات نادرست مجازاتی وجود داشته باشد؟

- آیا باید مکانیسمی برای تأیید گزارش‌ها وجود داشته باشد؟

در چارت شماره ۱ به صورت خلاصه به تمام ملاحظاتی که باید در تدوین قواعد و کدهای رفتاری در پارلمان توجه داشت اشاره شده است:



با چه چیزهایی باید هماهنگی داشته باشد؟

با قوانین موجود مانند:

- قواعد رفتاری برای نمایندگان و کارمندان پارلمان
  - آیین‌نامه داخلی مجلس و پروسه تدوین و تصویب قانون
  - قطعنامه‌های پارلمانی
  - دستور العمل و راهنماها برای نمایندگان
- دیگر قوانین مرتبط شامل:
- قوانین انتخاباتی
  - قوانین احزاب سیاسی و قوانین مالی احزاب
  - قوانین ضدفساد
  - قوانین مربوط به شان و جایگاه نمایندگی

ویژگی‌های قواعد رفتاری چیست؟

چه چیزهایی را تنظیم می‌کند؟

- منافع و دارایی‌ها
- هزینه‌ها و مجوزها
- رفتار در داخل و بیرون از مجلس

رویکرد اتخاذ شده چه بوده؟

قواعد (کد) های رفتاری می‌تواند:

- سندی الحاقی باشد
- سندی جامع باشد
- در اسناد قانونی جاسازی شده باشد

محتوایش چیست؟

- بر پایه قانون است
- بر پایه اصول است
- بر پایه مکانیسم‌های اجرایی است

کد رفتاری چیست؟

تعریف

فهرست نوشته شده‌ای از اصول و یا قوانین که باید راهنمای عمل نمایندگان مجلس باشد.

اهداف

باعث ایجاد شفافیت برای نمایندگان و افکار عمومی درباره انتظارات از نمایندگان مجلس شده و همچنین مسئولیت پذیری و اعتبار آنها را تسهیل می‌کند

## ۴,۶. محتویات قواعد رفتاری مجالس

۴,۶,۱. انگلستان

### کدهای رفتاری مجلس

در سال ۱۹۹۵ اولین گزارش کمیته «استانداردها در زندگی عمومی»<sup>۱۶۸</sup> که به کمیته نولان معروف شده بود منتشر شده و در آن توصیه شد که مجلس عوام کد رفتاری جدید را برای اعضای خود تدوین کرده، ثبت منافع نمایندگان به صورت بهتری انجام شده، مشاور پارلمانی مستقلی برای کمیته استانداردها در نظر گرفته شود و کمیته استانداردها نیز از قدرت بیشتری برخوردار شود (28). در ۲۴ ژوئیه سال ۱۹۹۶ میلادی کدهای رفتاری نمایندگان به همراه راهنمای قوانین مرتبط با اعضا توسط مجلس عوام به کار گرفته شده و اجرایی شد (29). این راهنما و کد رفتاری شامل ۷ اصل از نحوه رفتار در زندگی عمومی بود که توسط کمیته نولان به نمایندگان ارائه شده بود. این هفت اصل عبارت بودند از: عزت نفس، درستی، بی طرفی، باز بودن، صداقت و رهبری.

کمیسیونر پارلمانی برای استانداردها<sup>۱۶۹</sup> برای سال ۲۰۰۴-۲۰۰۵ گزارشی سالانه را منتشر کرد که در آن کدهای رفتاری مرور شده و تغییراتی در آن ایجاد شده بود. پیشنهاد اصلی در این زمینه به قرار زیر است:

کدهای رفتاری باید اهمیت بالاتر، شفافیت و قدرت بیشتری نسبت به چیزی که پیش از این در کمیته استانداردهای زندگی عمومی مطرح شده اند، داشته باشند (30).

کمیته استانداردها و امتیازات در نهایت به مجلس عوام توصیه کرد که همه توصیه های مندرج در این گزارش را پذیرفته و اجرایی سازد. مجلس عوام، اکثر این توصیه ها را در نسخه اخیر کدهای رفتاری به همراه راعتمای قوانین مربوط به رفتار نمایندگان در ۹ فوریه سال ۲۰۰۹ تصویب کرد (31).

هفتمین گزارش کمیته استانداردها در زندگی عمومی (یا کمیته نیل) در نوامبر سال ۲۰۰۰ توصیه کرد که مجلس اعیان (لردها) نیز کدهای رفتاری خود را تصویب کند. مجلس لردها در ۳۱ مارس سال ۲۰۰۲ میلادی این کدها را اجرایی ساخت (32).

ثبت منافع

---

Committee on Standards in Public Life<sup>۱۶۸</sup>

The Parliamentary Commissioner for Standards<sup>۱۶۹</sup>

در قطعنامه ای که توسط مجلس عوام در تاریخ ۲۲ می ۱۹۷۴ به تصویب رسید و تحت قانون کدهای رفتاری نمایندگان مجلس، نمایندگان باید منافع شخصی خود را در «دفتر ثبت منافع نمایندگان»<sup>۱۷۰</sup> ثبت می کردند. وظیفه جمع آوری مجدد اطلاعات مربوط به این منافع، بر عهده کمیسیونر استانداردها بود که کارکرد اصلی آن در آیین نامه مستقل مجلس نمایندگان و مجلس لردها وجود دارد. اولین گزارش سالانه در این خصوص در باره سال ۲۰۰۲-۲۰۰۳ بود که منتشر شد و کمیسیونر استانداردها چارچوب اصلی تاریخچه و نقش این کمیسیونر را منتشر ساخت.

### قانون استانداردهای پارلمانی ۲۰۰۹

آخرین قانون در زمینه استانداردهای رفتاری در پارلمان، به قانون کلی استانداردهای پارلمانی سال ۲۰۰۹ باز می گردد که برای پاسخ به یک پرونده افشا شده از استفاده نمایندگان مجلس از هزینه ها و مجوزهای دولتی برای مصارف شخصی بد که باعث شد دولت لایحه استانداردهای پارلمانی را در سال ۲۰۰۹ به مجلس ارائه کند. این لایحه مقرر می کرد که «نهاد استانداردهای پارلمانی مستقل»<sup>۱۷۱</sup> و کمیسیونر تحقیقات پارلمانی برای بررسی رفتار و عملکرد نمایندگان تشکیل شود. قانون استانداردهای پارلمانی ۲۰۰۹ در ۲۱ ژوئیه سال ۲۰۰۹ تصویب شد اما در این قانون بیان شده است که «هیچ کدام از موارد این قانون شامل حال مجلس لردها نمی شود.»

بخش هشتم از این قانون نیز بیان می کند که «نهاد استانداردهای پارلمانی مستقل یا IPSA» باید کدهای رفتاری مرتبط با منافع مالی اعضای مجلس عوام را تهیه کند. IPSA در عین حال مسئولیت ثبت و انتشار منافع نمایندگان را نیز بر عهده دارد. کمیسیونر برای تحقیقات پارلمانی نیز تمام مسایل مربوط به عدم ثبت منافع مالی را پیگیری می کند.

---

<sup>۱۷۰</sup> Register of Members' Interests

<sup>۱۷۱</sup> Independent Parliamentary Standards Authority (IPSA)

### قواعد رفتاری نمایندگان

نمایندگان مجلس عوام کانادا مشمول قانون «کدهای تعارض منافع برای اعضای مجلس عوام»<sup>۱۷۲</sup> هستند که به اختصار به این قانون «کد نمایندگان»<sup>۱۷۳</sup> می گویند(33). قانون کد نمایندگان توسط «کمیسیونر اخلاق و تضاد منافع»<sup>۱۷۴</sup> که تحت مدیریت «کمیته رویه ها و امور اداری مجلس نمایندگان»<sup>۱۷۵</sup> قرار دارد، اداره می شود (34). این کد های رفتاری از سال ۲۰۰۴ در حال اجرایی شدن است و در ژوئن سال ۲۰۰۷ نیز یک بار دستخوش تغییر و تحول شده است. این کدها در واقع پیوستی به دستورات مستقل مجلس عوام یا همان آیین نامه داخلی مجلس عوام است.

### تضاد منافع و کمیسیونر اخلاق

قانون حسابرسی فدرال<sup>۱۷۶</sup> مصوب سال ۲۰۰۶، تاسیس «دفتر کمیسیونر تضاد منافع و اصول اخلاقی»<sup>۱۷۷</sup> را که پیش از این با نام «کمیسیونر اخلاق» شناسایی می شد، در قانون تصویب کرد. در بخش دوم این قانون، متن قانون تضاد منافع سال ۲۰۰۶ وجود دارد(35). «کمیسیونر تضاد منافع و اصول اخلاقی» افسری در مجلس است که مجوز کار آن توسط «قانون مجلس کانادا»<sup>۱۷۸</sup> به تصویب و اتفاق نظر رسیده است(36). نقش این کمیسیونر شامل اجرای کدهای اخلاقی نمایندگان و قانون تضاد منافع سال ۲۰۰۶ برای صاحبان مناصب دولتی و اعضای پارلمان و توصیه های محرمانه ای را نیز برای صاحبان مناصب دولتی و اعضای پارلمان تهیه می کند که بیان می دارد این افراد چگونه باید این قوانین را در حیطه کاری خود به اجرا بگذارند. کمیسیونر همچنین وظیفه دارد توصیه های محرمانه ای را نیز به نخست وزیر در مورد تضاد منافع و مسایل اخلاقی داشته باشد و ممکن است در مورد نقش یکی از این کدها نیز درخواست بررسی و تحقق بدهد. وظیفه این کمیسیونر ایجاب می کند که حتی اگر یکی از صاحب مناصب دولتی و یا نمایندگان مجلس از کار خود نیز برکنار شده باشد، در مورد فعالیت های قبلی او در زمان مسئولیت همچنان تحقیق به عمل آورد.

<sup>۱۷۲</sup> Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons

<sup>۱۷۳</sup> MP Code

<sup>۱۷۴</sup> Conflict of Interest and Ethics Commissioner

<sup>۱۷۵</sup> Standing Committee on Procedure and House Affairs

<sup>۱۷۶</sup> The Federal Accountability Act 2006

<sup>۱۷۷</sup> Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner

<sup>۱۷۸</sup> the Parliament of Canada Act

وب سایت این کمیسیونر تشریح کرده است که منظور از صاحب منصبان دولتی، وزرا، نمایندگان مجلس و مشاوران تمام وقت و نیمه وقت وزرا و کارمندانشان و همچنین اعضای شوراها و مجالس مختلف و در عین حال منصوبان دولتی هستند (که شامل معاونان وزرا، روسای سازمان ها و آژانسهای دولتی، موسسه های سلطنتی، اعضای هیئت های فدرال و دادگستری می شود).

کمیسیونر اصول اخلاقی، باید هر ساله سه گزارش به پارلمان و دولت درباره نحوه اجرای قوانین مرتبط با کدهای رفتاری نمایندگان و منصوبان دولتی و همچنین هزینه های سفرهای نمایندگان مجلس عوام منتشر سازد.

### افسر اصول اخلاقی سنا<sup>۱۷۹</sup>

دفتر افسر اصول اخلاقی مجلس سنا در سال ۲۰۰۴ به وسیله اصلاحیه ای که در قانون پارلمان کانادا صورت گرفت، تشکیل شد (37). اولین افسر اصول اخلاقی سنا در فوریه سال ۲۰۰۵ منصوب شده و از آوریل همان سال نیز به صورت رسمی کار خود را آغاز کرد. مجلس سنا کد تضاد منافع را در ۱۸ می ۲۰۰۵ تایید کرد (38). افسر اصول اخلاقی سنا در واقع ماموری در داخل این مجلس بوده و کار او مستقل از دولت است. بر اساس قانون پارلمان کانادا، افسر اصول اخلاقی وظایف خود را تحت نظارت کلی کمیته ای انجام می دهد که مجلس سنا برای این کار مشخص کرده است. نقش افسر اصول اخلاقی شامل ارائه توصیه ها، و پیشنهاداتی به سناتورها است که بتوانند بر اساس آن استانداردهای تعهدات تعیین شده در قانون تضاد منافع را تهیه کنند. این فرد همچنین وظیفه دارد صورت های افشای منابع مالی سالانه را نیز از نمایندگان دریافت کرده و درباره آنها تحقیقات انجام دهد.

### ۴،۶،۳. ایالات متحده آمریکا

#### دستور العمل نمایندگان

بر اساس قانون اساسی آمریکا، (ماده ۱، بند ۵) مجلس سنا و مجلس نمایندگان مسئول ایجاد قوانینی برای اداره اعضای خود و نیر قضاوت در مورد نمایندگانی هستند که این قوانین را نقض کرده اند (39). کمیته انتخابی سنا در مورد اصول اخلاقی<sup>۱۸۰</sup>، گزارشی از کدهای رفتاری و قوانین مربوطه را به انتشار می رساند (قوانین سنا ۳۴-۴۳) (40) و در عین حال کتابچه راهنمای اخلاق سنا (41) را نیز منتشر می کند (42).

<sup>۱۷۹</sup> Senate ethics officer

<sup>۱۸۰</sup> Senate Select Committee on Ethics

کمیته «استانداردها و رفتارهای رسمی در مجلس نمایندگان»<sup>۱۸۱</sup> نیز مسئولیت رسیدگی به قوانین و مقررات مربوط به رفتار اعضا در حین انجام وظیفه شان را بر عهده دارد (43). این کمیته مقررات اخلاقی مجلس و کتابچه های راهنمای مربوطه (44) را منتشر می سازد. کد رفتار رسمی (قانون XX111) نیز در قوانین مجلس نمایندگان گنجانده شده است.

### دفتر اصول اخلاقی کنگره

در ۱۱ مارس سال ۲۰۰۸، مجلس نمایندگان رای به تاسیس دفتری مستقل به نام دفتر اصول اخلاقی کنگره داد (45). هیئتی که برای اداره این دفتر انتخاب شد، شامل سه نماینده مجلس بود که توسط رییس مجلس انتخاب می شد و ۳ نماینده دیگر نیز توسط رهبر اقلیت انتخاب می شدند. نمایندگان کنگره، کارکنان فدرال و لابی گران واجد شرایط برای منصوب شدن در این سمت نیستند. این دفتر اختیار دارد تا «هر گونه تخلف و نقض قانون توسط نمایندگان، کارمندان و یا افسران مجلس نمایندگان از هر گونه قانون، مقررات و آیین نامه ها و یا سایر استانداردهای رفتاری را مورد بررسی و تحقیق قرار دهد». این دفتر با این حال قدرت تحقیق در مورد سناتورها را ندارد.

### قانون اصول اخلاقی در دولت ۱۹۷۸

در عین حال قانون «اصول اخلاقی در دولت» که مصوب سال ۱۹۷۸ میلادی است، از نمایندگان مجلس، افسران و کارمندان خاص و یا کارکنان مرتبط با کنگره آمریکا می خواهد تا به صورت سالانه اعلامیه افشای منابع مالی خود را به کنگره ارائه دهند. این اعلامیه ها شامل اطلاعات افراد در حوزه های: درآمد از محل هایی غیر از شغل دولتی و یا نمایندگی مجالس، هدایا، املاک، اموال و بدهی ها است.

---

Committee on Standards of Official Conduct<sup>۱۸۱</sup>

## ۵. شفافیت مجلس، تجربه ای جهانی

### ۵.۱. تعریف شفافیت پارلمانی

مجالس اولین و مهمترین موسسه‌های سیاسی هستند که برای دخیل کردن نظرات و چشم اندازهای سیاسی مردم هر جامعه در اقدامات و فعالیت‌های دولتی تأسیس شده‌اند. برای رسیدن به این هدف و مشارکت دادن هر چه بیشتر جامعه مدنی در تصمیم‌گیریهای سیاسی، پارلمان باید به صورت مستقیم با مردم جامعه در تماس باشد. بخشی از این ارتباط گیری با مردم، به مشورت گیری‌های عمومی، وارد شدن در مسائل اجتماعی و شکل گیری دیالوگ بین مردم، نمایندگان و سیاستمداران از طریق پارلمان است.

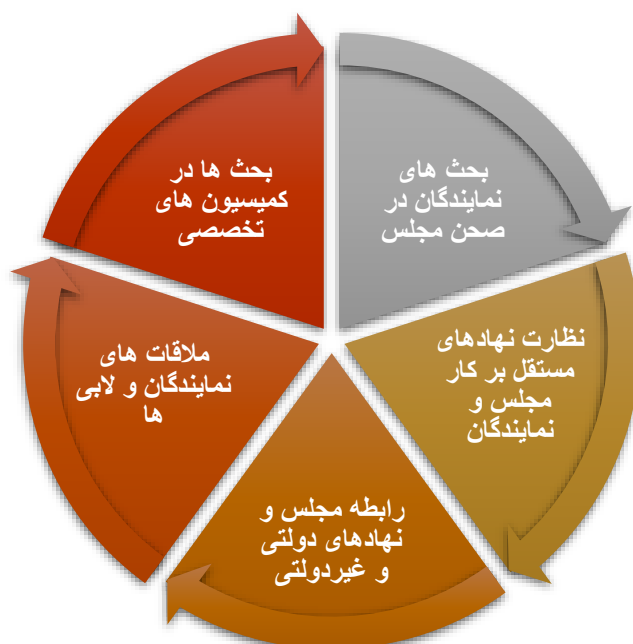
از آنجا که در قرن حاضر، یکی از مسائل مهم حکمرانی خوب دسترسی مردم به اطلاعات مورد نیازشان در مورد فعالیت‌های سیاسی و اجتماعی ارگانهای دولتی و عمومی است، پارلمان‌ها نیز در اقدامات، فعالیت‌ها و پروژه‌های کاری‌شان باید بیش از پیش شفاف باشند. بر اساس استانداردهایی که توسط برخی مؤسسات بین‌المجالسی مانند سازمان توسعه پارلمانی مشخص شده است، پارلمان‌هایی از شفافیت بالاتر برخوردار هستند که شهروندان دسترسی بیشتری به اطلاعات داشته، بتوانند از داده‌ها و رکوردهای پارلمانی که مرتبط با فعالیت نمایندگانشان در پارلمان است استفاده کرده و رسانه‌ها نیز دسترسی وسیع‌تری به ارتباطات نمایندگان و فعالیت‌هایشان در پارلمان داشته باشند. به دلیل اینکه بسیاری از بحث‌های پارلمانی تخصصی است، بسیاری از مردم در خصوص این نوع اطلاعات و ضرورت مطرح شدنشان، موضعی منفعلانه دارند اما این مسئله نباید به سدی در برابر رسانه‌ها و کسانی تبدیل شود که علاقه دارند مسائل مرتبط با فعالیت نمایندگان را دنبال کنند(1).

برای یک مجلس برای اینکه شفاف و «باز» باشد، باید نشان داده شود که عملکرد آن به صورت فیزیکی و به صورت آزادانه در اختیار عموم قرار دارد. این مسئله در زمانی که نمایندگان نیز نگرانی‌های خاص امنیتی خود را دارند چندان هم آسان نیست. با این حال بسیاری از پارلمان‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که می‌توان بین خواسته‌های مردمی و پاسخگو کردن مسئولان و نمایندگان و نگرانی‌های امنیتی تعادلی ایجاد کرد. در هر صورت مجالس در هر سیستم و ساختار سیاسی به مردم تعلق دارند و نه نمایندگان آنها. در تعدادی از کشورها یکی از حقوق اساسی مردم که در قانون اساسی نیز به آن اشاره شده، دسترسی فیزیکی مردم به نمایندگان و پارلمان و نظارت کردن بر آنها است. در عمل با این حال برای بسیاری از مردم در سراسر جهان تقریباً غیر ممکن است که وارد ساختمان پارلمان کشورشان شده و یا دسترسی فیزیکی به نمایندگانشان داشته باشند. بنابراین برای اینکه پروژه‌های پارلمانی برای مردم شفاف بوده و افکار عمومی به اطلاعات مورد نیازشان در

خصوص عملکرد و فعالیت‌های نمایندگان دسترسی داشته باشند، ابزار اصلی انتشار تمام حرکات و فعالیت‌های نمایندگان و مجلس به عنوان حامی اصلی حقوق مردم است. در این میان راه‌ها و ابزارهای متنوعی برای محقق ساختن دسترسی مردم به این حق اساسی خود است. ارتباط خوب پارلمان و نمایندگان با رسانه‌ها، تعامل نمایندگان با رسانه‌های صوتی و تصویری برای انتشار مواضع و نوع رأی‌دانشان، آزادی دسترسی به اطلاعات، آزادی بیان و آیین‌نامه‌های رسانه‌ای همه منجر به آگاهی بخشی بیشتر به شهروندان می‌شود(2).

## ۵,۲. دسته بندی محتوایی

پلتفرم‌ها و اشکال مختلفی برای شفاف سازی عملکرد پارلمان وجود دارد و برخی از پارلمانها در سراسر جهان نیز این آیین‌نامه‌ها را اجرایی کرده و به رکورد خوبی در این زمینه دست یافته‌اند. این اشکال نظارتی را می‌توان به چندین دسته طبقه بندی کرد:



### ۵,۲,۱. اعمال شفافیت در بحث‌های نمایندگان در صحن علنی مجلس و رأی آنها

شفافیت یکی از مؤلفه‌های مؤثر بر اصل پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نمایندگان و کارگزاران بخش عمومی و یکی از عوامل مهم در تعیین سرنوشت نمایندگان پارلمان توسط احزاب و گروه‌های سیاسی و رأی‌دهندگان است. این اصل بدین ترتیب عمل می‌کند که با شفافیت آراء نمایندگان و تصمیم‌گیری‌هایشان، مشخص می‌شود که هر نماینده تا چه حد به موضوعات مطرح در پارلمان احاطه داشته، آن‌ها را با جدیت پیگیری می‌کند و در زمان رأی‌دادن، آیا منافع مردمی که به او رأی داده‌اند را در نظر می‌گیرد و یا اینکه به منافع حزبی و گروهی خود احترام می‌گذارد.



در تحقیقی که در سال ۲۰۱۶ در دانشگاه سنت گالن سوییس صورت گرفت، از تغییر در نحوه رأی گیری از نمایندگان پارلمان سوییس استفاده کرده و نحوه رفتار و رأی دادن نمایندگان را بر اساس این تغییر مورد بررسی قرار دادند. تا سال ۲۰۱۳ امر رأی گیری در صحن مجلس ایالتی (مجلس علیای سوییس) بدین صورت انجام می شد که نمایندگان هر کدام برای رأی مثبت به یک مسئله دست خود را بالا می گرفتند و بر اساس ارزیابی چشمی، اعلام می شد که کدام طرح رأی آورده و کدام طرح نیآورده است. اما از سال ۲۰۱۴ به این سو، دستگاه های ثبت رأی الکترونیک به میز کار نمایندگان اضافه شده و آراء آنها نیز که تاکنون نمی توانست به مطبوعات و رسانه ها راه پیدا کند، در سایت مجلس برای دست یابی مردم و رسانه ها قرار گرفت. بدین ترتیب مشخص بود که هر کدام از نمایندگان در مورد موضوعات مختلف و طرح ها و لوایح گوناگون چه رای داده اند. پژوهشگران اما رفتار نمایندگان مجلس ایالتی<sup>۱۸۲</sup> سوییس را از سال ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۵ مورد بررسی قرار دادند و مجلس ملی<sup>۱۸۳</sup> این کشور (مجلس سفلی) را که سیستم رأی گیری در آن از سال ۱۹۹۴ به صورت الکترونیکی بوده است، به عنوان گروه کنترل در نظر گرفتند. در این تحقیق مشخص شد که مجلس نمایندگان ایالتی که سیستم رأی گیری شان تغییر کرده و شفاف شده بود، بیشتر متمایل به این بودند که آراء خود را بر اساس نظرات احزابشان تنظیم کنند. این مسئله باعث شده بود که رأی به لوایح مختلف بر اساس دیدگاه احزاب جلو برود و تعدادی از نمایندگان این مجلس به دلیل پیروی از خواسته های حزب متبوعشان، رأی مردم را از دست دادند. این مسئله باعث شد که رأی دهندگان سوییسی به شدت از نمایندگانشان در مجلس ایالتی دور شوند (3). این تحقیق البته نتایج دیگری نیز در بر داشت. بر این اساس، مشاهده شد که رسانه ها معمولاً در تجزیه و تحلیل داده های مربوط به رأی دادن نمایندگان کند بوده اند اما احزاب ابزار قدرتمندتری داشته و به سرعت بعد از هر رأی گیری مشغول بررسی رأی نمایندگان می شده اند. این مسئله در کنار حمایت های مالی و رسانه ای احزاب مختلف از نامزدهای نمایندگی مجلس ایالتی نشان داد که نمایندگان این مجلس رغبت بیشتری به رأی دادن به خواسته ها و برنامه های حزب متبوعشان دارند. نتیجه در نهایت این بود که اگر داده های شفاف به سرعت مورد تجزیه و تحلیل رسانه ها قرار نگرفته و در اختیار مردم قرار نگیرد، این شفاف سازی عملاً نمی تواند تاثیری بر مسئولیت پذیری نمایندگان در خصوص رأی هایشان داشته باشد.

---

State Council<sup>۱۸۲</sup>

National Council<sup>۱۸۳</sup>

گرچه رسانه‌ها معمولاً بیشتر صحن علنی مجلس را گزارش داده و به صورت مستقیم به سمع مردم می‌رسانند اما یکی از وظیفه ذاتی آنها که می‌تواند در پارلمان‌های کشورهای مختلف به خوبی دنبال شود، گزارش کردن و یا انتشار مستقیم گفت و گوها در کمیسیون‌های تخصصی است. پارلمان‌ها معمولاً به رسانه‌ها به شدت وابسته هستند اما به موازات این مسئله به همین نسبت به سیاستمداران و نمایندگان مجلس دچار بی اعتمادی قضاوت می‌کنند. رسانه‌ها نیز به همین نسبت به سیاستمداران و نمایندگان مجلس دچار بی اعتمادی هستند. معمولاً روزنامه‌ها از میزان موانعی که بر سر راه آنها وجود دارند دلسرد شده و سعی دارند به هر میزان ممکن که بتوانند به اطلاعاتی که برای تصویب یک طرح و یا اظهار نظر در مورد مسئله‌ای در بین نمایندگان رد و بدل می‌شود آگاهی یابند. به همین ترتیب نمایندگان مجلس نیز معتقدند که رسانه‌ها بیشتر با خطوطی که از سوی روسای خود و گروه‌های ذی نفع دریافت می‌کنند، سعی دارند از بحث‌های ناپخته و یا حتی سطحی (به طور مثال هزینه سفرهای خارجی نمایندگان و یا ضرورت انجام این سفرها) خبر سازی کرده و جنجال به پا کنند. برخی از نمایندگان پارلمانی نیز معتقدند که رسانه‌ها بیشتر از اینکه بر روی محتوای کار پارلمانی نظارت و دقت داشته باشند، بر روی پروسه انجام این کار دقت دارند و به همین دلیل به طور مثال در پارلمان ایرلند، رسانه‌ها بیشتر تمرکز خود را در صحن مجلس بر روی صندلی‌های خالی و نمایندگان غایب می‌گذارند. این در حالیست که این نمایندگان ممکن است برای رسیدگی به مسائل حوزه‌های انتخابیه‌شان در سفر باشند و یا کاری داشته باشند که به حضور در صحن مجلس اولویت دارد. بر همین مبنا اعتماد مردم به هر دو ارگان تا حدی دچار خدشه شده است. اما بحث‌های تخصصی در کمیسیونهای مربوطه نیز از اهمیت خاصی برخوردار است. بیشتر کاری که نمایندگان مجلس در پارلمان انجام می‌دهند، بحث و تبادل نظر در کمیسیون‌ها و کمیته‌های تخصصی برای بررسی لوایح است. نمایندگان پارلمان ترجیح می‌دهند بحث‌ها به صورت انتخابی و گزینش شده در اختیار رسانه‌ها قرار گیرد اما رسانه‌ها هر چه که بیشتر جلو می‌زنند خواهان کسب اطلاعات بیشتری هستند. مسئله نقش احزاب در تصمیم‌گیریهای پارلمانی در اینجا به شدت قوی می‌شود. بدین ترتیب که به نظر می‌رسد با شفاف شدن نوع بحث نمایندگان در کمیسیون‌های تخصصی و تلاششان برای تصویب شدن یا رد شدن یک طرح در نهایت موجب پیوستگی بیشتر نمایندگان با احزاب متبوعشان شده و در راستای رسیدن به اهداف حزبی گام بردازند. فرآیند برگزاری انتخابات و نقش پر رنگ احزاب در تهیه منابع مالی مورد نیاز نامزدهای انتخاباتی این مسئله را بیش از پیش برای نمایندگان

دارای اهمیت ساخته است که در هر صورت باید اقدامیدر راستای افزایش میل حزب بای حمایت از آنها در دور بعدی انتخابات انجام دهند.

در اختیار رسانه قرار دادن تمام متون مکالمه و مذاکرات نمایندگان مجلس در کمیسیونهای تخصصی بحثهای زیادی تاکنون به همراه داشته و هنوز هم در بسیاری از مجالس دنیا این بحثها با توجه به منافع ملی، امنیت نمایندگان و تلاش برای عدم تاثیرگذاری بر رأیشان در پروسه تصویب لوایح، با محافظه کاری بیشتری دنبال می شود. در میان مثالهای جدیدتر در خصوص شفافیت عملکرد نمایندگان در مجلس اما می توان به پارلمان هلند اشاره کرد که برخی جلسات دیدار و گفت و گوی نمایندگان و مسئولان در کمیسیونهای تخصصی را در اختیار افکار عمومی می گذارد. بدین ترتیب مردم می توانند مستقیماً ببینند که جلسات چگونه سازماندهی شده و هر کدام از نمایندگان و مسئولان دولتی در خصوص مسائل مهم در جلسات استماع چه نظراتی دارند. در قبرس نیز رسانهها به جز چند مورد استثنا، می توانند در جلسات کمیسیونهای تخصصی شرکت کنند. در آفریقای جنوبی نیز جلسات کمیسیونهای تخصصی برای عموم مردم پخش شده و محدودیتی برای رسانهها نیز برای شرکت در این جلسات وجود ندارد. مجلس نمایندگان استرالیا اما راه دیگری را در پیش گرفته و از یک مشاور رسانه‌ای برای چگونگی رسانه‌ای کردن جلسات کمیسیونهای تخصصی خود استفاده می کند و استراتژی‌های رسانه‌ای این مجلس توسط برخی از روزنامه نگاران و خبرنگاران و رسانه‌ها تهیه می شود. بدین ترتیب اکثریت جلسات این مجلس به سمع و نظر مردم می رسد.

بحث مورد توجه دیگری که در این خصوص وجود داشته و در گزارش سازمان «کمیسیون پوتنام» - که سازمانی در خصوص نظارت بر کار نمایندگان در انگلستان است - منتشر شده، این است که در دنیای شلوغ و پر از سر و صدای رسانه‌ای، به نظر می رسد که تنها این مسئله کافی نیست که نمایندگان رسانه‌ها در جلسات مجلس حضور داشته باشند بلکه اصل مهم دیگری که در این خصوص خودنمایی می کند، این است که چگونه مجلس و نمایندگان آن می توانند موضوعاتی را که برای رسانه‌ها و مردم از اهمیت بیشتری برخوردار هستند، تشخیص داده و راه برای ارائه اطلاعات مهم به مردم را باز کنند (۴).

در عین حال مطالعات دیگر در خصوص شفاف شدن رأی در کمیسیونهای تخصصی پارلمانها نشان می دهد که هر قدر آراء نمایندگان به صورت خصوصی بوده و شفافیت نداشته باشد، به همان میزان امکان کمتری وجود دارد که طرح‌هایی که برای اصلاح امور به مجلس می روند، رأی بیاورند. بدین ترتیب به نظر می رسد نمایندگان زمانی که قرار نیست آراءشان اعلام عمومی شود، محافظه کارتر برخورد کرده و زمانی که آراءشان در معرض قضاوت مردم قرار می یگرد، سعی می کنند اصلاحات بیشتری را اعمال کنند (۵). لیوای همچنین

در این تحقیق به این نتیجه رسیده است که هر قدر نمایندگان بیشتر در مورد آینده شغلی خود و فعالیت‌هایشان در بخش خصوصی نگران باشند، امکان اینکه طرفدار رأی دادن به صورت مخفیانه باشند، بیشتر است. در عین حال افرادی که شهرت خود را به خاطر کارهای تخصصی‌شان در مسائل مختلف به دست آورده‌اند، بیشتر متمایل هستند که آراءشان شفاف باشد و در اختیار مردم قرار گیرد چرا که می‌دانند با این کار دانش بالای خود در زمینه‌های مطرح در کمیسیون تخصصی را به رخ رقیبان و مردم می‌کشند و احتمال اینکه در دوره‌های بعدی رأی بیشتری بیاورند، وجود دارد. یکی دیگر از نتایج این تحقیق با این حال این است که در هنگامی که نمایندگان به صورت مخفیانه رأی می‌دهند، احتمال اینکه بر اساس همان تعصبات و بینش‌های قدیمی‌شان رأی دهند به شدت بالا می‌رود. این نشان می‌دهد که زمانی که شفافیت بالا رود، احتمال اینکه نمایندگان اصلاحات خود را بر اساس وقایع روز انجام دهند و یا اینکه تصمیمات رادیکال‌تر بگیرند، بالا می‌رود.

مسئله دیگر در بحث شفافیت تصمیمات کمیسیونی این است که گاهی اوقات کمیسیون‌ها تنها نتایج رأی گیری‌ها را در اختیار افراد می‌گذارند. این مسئله باعث می‌شود که کسانی که کار نمایندگان را بررسی می‌کنند، نتوانند درک درستی از اقدامات کمیسیون و نمایندگانشان داشته باشند. برای مثال کمیسیونی ویژه را در نظر بگیرید که بحث‌ها در آن غیر علنی بوده و بعد نمایندگان به صورت علنی رأی خود را اعلام می‌کنند. این مسئله باعث می‌شود که در درک انگیزه نمایندگان برای رأی دادن و یا رد یک لایحه شبهات زیادی به وجود بیاید. به همین ترتیب هر قدر بحث‌ها هم شفاف‌تر باشند، رأی‌ها نیز قابل پیش بینی‌تر و البته قابل بررسی‌تر خواهند بود (۵).

### ۵.۲.۳. اعمال شفافیت در ملاقات نمایندگان با گروه‌های ذی نفع، لابی‌های و گروه‌های ذی نفوذ

شهروندان در بسیاری از نقاط جهان با این سؤال بسیار مهم رو به رو هستند که آیا مجالس و نمایندگانشان بر اساس منافع آنها عمل می‌کنند و یا بر اساس منافع لابی‌ها و گروه‌های ذی نفع. در برخی از پارلمان‌های دنیا که ارتباط بسیار شدید لابی‌گرها با نمایندگان پارلمان مشخص است، این نگرانی‌ها نیز روز به روز بیشتر و بیشتر می‌شود. به همین ترتیب می‌توان مشاهده کرد که در بسیاری از کشورهای اروپایی و منطقه آمریکای شمالی، به نوعی بحران عدم اعتماد بین مردم و نمایندگانشان در پارلمان‌ها شکل گرفته و مردم معتقد به این هستند که باید آیین نامه‌ای شفاف در خصوص نوع رفتار و رابطه بین نمایندگان پارلمان و لابی‌گرها و گروه‌های ذی نفوذ و ذی نفع شکل بگیرد (۶).

### ۳,۱,۱. آمریکا و کانادا

کنگره آمریکا و پارلمان کانادا از جمله پارلمان‌هایی هستند که برای مدت نیم قرن در حال رایزنی و مبارزه برای اصلاح سیستم لابی کردن هستند. با این حال از میان تمام کمبودها در مدل آیین نامه‌های لابی‌گری در آمریکای شمالی، شفافیت جزو یکی از کمبودها نیست و می‌توان دریافت که لابی‌گران معمولاً چگونه به اهداف خود در کنگره می‌رسند و تا چه حد در میان نمایندگان و روسای مجلس نفوذ دارند. اما اتحادیه اروپا همچنان در این خصوص از آمریکا عقب است. البته این در دهه ۱۹۸۰ و ابتدای ۱۹۹۰ بود که کانادا و ایالات متحده از اشتباهات قبلی خود درس گرفته و دست به تدوین رژیم‌های جدید شفافیت در کار لابی‌گران زدند. با وجود اینکه اشکال جامع و توسعه یافته‌ای از لابی‌گری در ایالات متحده و کانادا در طول تاریخ شکل گرفت اما تصور اینکه لابی‌گری در ابتدا از این دو کشور آغاز شده، اشتباه است.

### ۳,۱,۲. اتحادیه اروپا

پیش از اینکه مسئله لابی‌گری در ایالات متحده و کانادا باب شود، در برخی از کشورهای اروپایی این اقدامات زودتر از سایر پارلمان‌های دیگر در نقاط مختلف دنیا شکل گرفته بود. آلمان برای نخستین بار در سال ۱۹۵۱ اولین ثبت نام لابی‌گران را انجام داد. در گرجستان، ثبت نام لابی‌گران در اواسط دهه ۹۰ میلادی آغاز شد و در همین دهه نیز لابی‌گران وارد پارلمان اروپا شدند. حرکت به سمت توسعه ثبت لابی‌گران در سالهای اخیر شدت و افزایش بیشتری داشته است. ثبت نام لابی‌گران و دریافت اطلاعات آنها در مجالس مختلف اروپایی در سالهای گوناگونی شکل گرفت. ثبت نام و شناسایی لابی‌گران در کشورهای مختلف اتحادیه اروپا در سالهای مختلفی شکل گرفته است: لیتوانی (۲۰۰۱)، لهستان (۲۰۰۵)، مجارستان (۲۰۰۶) که البته در سال ۲۰۱۱ لغو شد، شورای اروپایی (۲۰۰۸)، مقدونیه (۲۰۰۸)، فرانسه (۲۰۱۰)، اسلوانی (۲۰۱۰) و اتریش (۲۰۱۱). در کرواسی، ایرلند، و انگلستان نیز تلاش‌ها برای به کار گرفتن رژیم تنظیم لابی‌گری همچنان ادامه دارد (۶ ص. ۷۷).

نکته جالب در اینجا این است که بسیاری از کشورهای اروپای شرقی که حکومت‌هایی نو ظهورتر دارند، به مراتب بهتر توانسته‌اند آیین نامه‌های لابی‌گری را تدوین و اجرایی سازند تا کشورهای اروپای غربی. در تحقیقی که کریگ هولمن و ویلیام نورنبرگ در خصوص میزان شفافیت در آیین نامه‌های لابی‌گری انجام داده‌اند، مشخص شده است که تفاوت نتایج در بین اروپای غربی و اروپای شرقی ریشه در نگاه این دو منطقه به مسئله لابی‌گری دارد. در کشورهای اروپای شرقی باور این است که لابی‌گران برای منافع خود به پارلمان می‌روند و ممکن است منافع مردم در این میان نادیده گرفته شود. در حالیکه در اروپای غربی نگاه به لابی

گران این است که شرکت‌ها و مؤسسات اقتصادی باید دسترسی ویژه‌ای به نمایندگان پارلمان داشته باشند تا اقتصادهای نوپا بتوانند در این کشورها جان گرفته و قوانین دست و پای آنها را برای فعالیت‌های اقتصادی نبندد. این تلاش برای دسترسی داشتن بخش اقتصادی به پارلمان باعث شده است که بحران بی اعتمادی بسیاری از پارلمان‌های اروپایی را با خود درگیر سازد. یکی از مهم‌ترین مثالها در این زمینه شامل خود پارلمان اروپایی و شورای اروپایی است که به شدت تحت تأثیر لابی‌ها قرار دارد. مسئله جالب در این میان این است که بر اساس نظرسنجی‌های صورت گرفته، گروه‌های لابی گر خود، به شفاف شدن آیین ناه‌های حضور و فعالیتشان در پارلمان‌ها علاقه مند هستند. آنها می‌دانند که از نظر افکار عمومی دیدگاه بدی نسبت به آنها وجود دارد و به همین دلیل علاقه دارند با ایجاد شدن شفافیت بیشتر در سیستم پارلمان‌ها، آنها نیز از شهرت خوبی در میان افکار عمومی برخوردار شده و اقدامات و فعالیت‌های خود را با طیب خاطر بیشتری پیش ببرند (7).

### ۳.۲. موضوعاتی که باید در ثبت نام لابی گران لحاظ شود

زمانی که بحث به ثبت نام و رده بندی سازمان‌ها و افراد لابی گر می‌رسد، اطلاعات اولیه‌ای وجود دارد که هر فرد باید در مجلس مورد نظر آن را ثبت کند. در قوانین ایالات متحده و کانادا فرد لابی گر باید اطلاعات خاصی را در پارلمان ثبت کند که شامل موارد زیر است (۶):

- I. خودشان را معرفی کنند، آدرسشان را بنویسند، سازمان یا کشتی ای که برای او کار می‌کنند را مشخص سازند،
- II. فهرستی از سمت‌های دولتی که فرد پیش از این داشته را باید بنویسد
- III. موضوع و حیطه‌ای که فرد قرار است به خاطر آن به نمایندگان مجلس دسترسی داشته باشد باید مشخص شود. در مرحله بعد باید مشخص سازند که به صورت خاص به دنبال لابی کردن برای اثر گذاری بر کدام لوایح مجلس هستند.
- IV. در برخی از مجالس، فرد لابی گر باید وسایل ارتباطی که برای ارتباط گرفتن با نمایندگان در اختیار دارد را نیز مشخص سازد و بیان کند که از چه طریق برنامه‌ها و اهداف خود را با نمایندگان در میان می‌گذارد.
- V. در برخی از ایالات آمریکا و کانادا، لابی گر باید اقرار نماید که پرداخت شدن دستمزدش به این مسئله بستگی ندارد که حتماً لابی کردن وی در پارلمان باید به نتیجه مورد نظر شرکتی که مشتری

اوست باشد. اگر پرداخت دستمزد لابی گر به رسیدن به نتیجه نهایی منوط باشد، فرض بر این است که فرد لابی گر دیگر از هیچ تلاشی برای اثرگذاری بر رأی نمایندگان فروگذار نمی‌کند و این مسئله ممکن است خطرات مالی و جانی برای نمایندگان در پی داشته باشد.

### ۳,۳. ارائه گزارش‌های منظم به مسئولان پارلمان

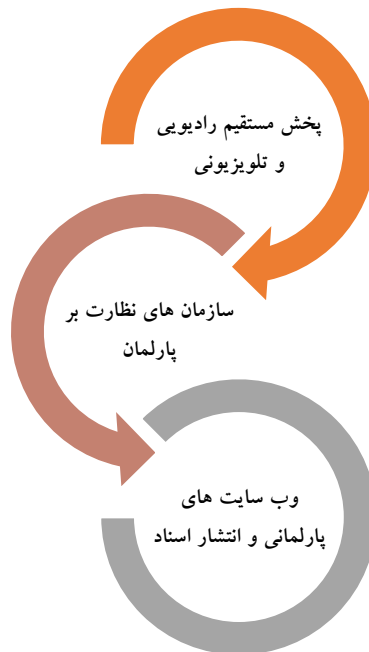
در برخی از کشورها، لابی گران بیاد گزارش‌های منظمی به مسئولان پارلمان ارائه دهند که در خصوص چه موضوعاتی، با کدام نمایندگان و مسئولان دولتی و از طریق چه راه‌های ارتباطی، لابی کرده‌اند. به نظر می‌رسد با وجود اینکه در بسیاری از کشورها چنین گزارشی از لابی گرها خواسته نمی‌شود اما باز هم این گزارش می‌تواند در فهمیدن ذات و طبیعت مسئله لابی کردن، اهداف لابی گران و تاثیراتی که بر رأی نمایندگان داشته‌اند، اطلاعات بیشتری به دست آورد. در جدول صفحه بعد به صورت مفصل به گزارشی که لابی گران باید به مسئولان پارلمانی و یا مسئولان دولتی در آمریکا و کانادا بدهند اشاره شده است (۶).

کانادا	ایالات متحده	عناصر سیستم لابی گری در آمریکای شمالی
<p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>نه</p>	<p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p>	<p>مشخص کردن نوع فعالیت که تعهد ثبت نام کننده را در موارد زیر نشان می دهد:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ارتباطات شفاهی و کتبی (به غیر از مواردی که شخص برای خودش و یا به صورت داوطلبانه و برای فعالیت های عمومی و خیریه اقدام به فعالیت می کند).</li> <li>▪ فعالیت هایی که هم در مجلس و هم در دولت انجام شده است</li> <li>▪ ارتباطاتی که به تصمیم سازی های دولتی و یا اجرای آنها بستگی دارد</li> <li>▪ در چه سطحی از سلسله مراتب دولتی انجام شده است</li> </ul>
<p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>نه</p>	<p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p>	<p>اشخاصی که باید ثبت نام کنند به دو طبقه تقسیم می شوند: افراد یا طرفهایی که از طرف خودشان لابی می کنند و یا از طرف دیگران و اشخاص ثالث لابی می کنند</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ مدت زمانی که برای لابی کردن صرف شده است</li> <li>▪ میزان درآمدی که لابی کردن به دست آمده است</li> </ul>
<p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>نه</p> <p>بلی</p>	<p>بلی</p> <p>نه</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p> <p>بلی</p>	<p>فرم های ثبت نام نیازمند افشای اطلاعات اصلی درباره ثبت نام کننده است (برای مثال نام، آدرس و نام مشتری) و موضوعاتی که قرار است درباره آن لابی شود</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ تکنیک های لابی گری که قرار است مورد استفاده قرار گیرد</li> <li>▪ موقعیت های دولتی که لابی گر قبلاً داشته است</li> <li>▪ نام اعضای لابی کننده ائتلاف</li> <li>▪ مشارکت ها و کمک های مالی ای که با لابی گران از سوی اشخاص ثالث داده می شود</li> <li>▪ نام کارمندان و کارکنان لابی کننده</li> </ul>
<p>بلی</p> <p>بلی</p>	<p>بلی</p> <p>بلی</p>	<p>گزارش های دوره ای برای لابی گری و یا سایر فعالیت های مشابه مورد نیاز است</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ موضوع کلی و خاص فعالیت لابی گری</li> </ul>



بلی	بلی	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ نام لابی گران فعال</li> <li>▪ مقدار پولی که برای فعالیت لابی گری پرداخته می شود</li> <li>▪ نام مقامات خاصی که برای این فعالیت لابی گری و یا موضوعات مرتبط با آنها صحبت شده است</li> <li>▪ محتوای خاص ارتباطی که با مقامات و یا اشخاص ملاقات شده در میان گذاشته شده است</li> <li>▪ هدایای سیاسی و یا سایر پرداخت هایی که به مقامات برای اثر گذاری بر موضوعات داده شده است</li> </ul>
بلی	بلی	<p>اداره یا مرجع قانونی که باید افشای اطلاعات به آن گزارش شود</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ مقامی رسمی وابسته به بخش قانونگذاری دولت</li> <li>▪ کسی که اسناد دستوری و راهنمایی های مورد نیاز برای دستور افشای اطلاعات را تهیه می کند</li> <li>▪ به همراه قدرت بررسی و انجام تحقیقات در خصوص نقض احتمالی آیین نامه</li> <li>▪ به همراه قدرت برای تحریم و مجازات شخص نقض کننده قوانین</li> <li>▪ وابسته به دیگر مقامات دولتی برای پیگرد قانونی متخلف</li> <li>▪ به همراه تحریم ها و مجازات های احتمالی شامل جریمه و زندانی کردن</li> </ul>
بلی	بلی	<p>پایگاه های اطلاعاتی قابل دسترس و قابل جستجو در اینترنت از اطلاعات ثبت شده و گزارش های دوره ای منتشر شده</p>
بلی	بلی	<p>قانون قواعد رفتاری و اخلاقی لابی کنندگان</p>

جدول ۳: ویژگی های اساسی در آیین ناه های لابی گری در ایالت متحده و کانادا



۵,۳,۱. پخش مستقیم رادیویی و تلویزیونی و اینترنتی جلسات پارلمان

یکی از ابزارهای اعمال شفافیت که تاکنون در مورد بسیاری از مجالس دنیا اعمال شده است، مسئله پخش مستقیم جلسات مجلس در رسانه‌ها، به خصوص رادیو و تلویزیون است. رسانه‌ای که معمولاً کار انتشار گفت و گوهای درون مجلس را انجام می‌دهد، در اکثر کشورها به گونه‌ای انتخاب می‌شود که اطمینان حاصل شود تمام مردم در هر جایی که باشند به این رسانه دست پیدا می‌کنند. در کشورهای کمتر توسعه یافته، این رسانه رادیو است و در کشورهای توسعه یافته شبکه‌های تلویزیونی و ماهواره‌ای و فضای مجازی این کار را انجام می‌دهد. به دلیل اینکه سازمان‌های زیادی هستند که به صورت مستقیم تلاش دارند از گفت و گوها و مذاکرات مجلس آگاهی یابند، رابطه خوب پارلمان و رسانه‌ها به شدت اهمیت می‌یابد. معمولاً مسائل به این ترتیب است که رسانه‌ها وسایل و امکانات بسیار مناسبی را در ساختمان مجلس در اختیار می‌گیرند تا بتوانند حلقه وصل مردم و سازمان‌های مختلف با نمایندگان و پارلمان باشند. این مسئله نه تنها از منظر افکار عمومی اهمیتی دارد بلکه از منظر سیاسی و روابط بین الملل نیز دارای اهمیت است. در کشورهایی که تا پیش از این انتخابات مشروع نداشته و گروهی خاص به مجلس هدایت می‌شدند، وسایل ارتباطی معمولاً در مجلس حضور نداشته

و یا به طور گزینش شده به طرح مسائل پارلمان می‌پردازند اما در کشورهایی که دارای دموکراسی بوده و یا بعد از تغییرات سیاسی می‌خواهند تفاوت خود را با حکومت‌های خودکامه نشان دهند، بیشترین تلاش خود را می‌کنند که رابطه‌ای مستقیم بین مردم و پارلمان ایجاد کرده و به هر چه شفاف‌تر شدن جلسات و صحبت‌های پارلمانی کمک می‌کنند (8).

	TV	Newspaper	Radio	Others
Middle East	78	8	7	7
East Europe	76	11	9	4
Asia	73	15	8	4
Latin America	71	12	14	3
West Europe	63	22	10	5
North America	59	21	9	11
Africa	30	7	58	5

Source: Pew Global Attitudes Project, December 2002, reported in Marta Lagos, "World Opinion: the World's Information Channels", *International Journal of Public Opinion Research*, vol.15, no.2, 2003, 201-211.

جدول ۴: دسترسی مردم به انواع رسانه در کشورهای مختلف

مثال‌هایی از اجرایی شدن پخش زنده تلویزیونی در دنیا

### ۱.۱. انگلستان

پارلمان انگلیس به‌عنوان یکی از قدیمی‌ترین مجالس دنیا امکان پخش زنده تلویزیونی نشست‌های پارلمان را با عنوان «مجلس مستقیم»<sup>۱</sup> به شکلی گسترده فراهم کرده و جلسات مجالس عوام و لردها و همچنین نشست‌های کمیسیون‌های تخصصی از طریق دو شبکه به‌صورت زنده و ضبط‌شده پخش می‌شود. این شبکه‌ها بر اساس قانون آزادی اطلاعات که در سال ۲۰۰۰ به تصویب مجلس این کشور رسیده، تأسیس شده‌اند.

در وب سایت این شبکه‌های تلویزیونی جدول پخش جلسات مختلف نوشته شده و اگر مجلس جلسه‌ای داشته باشد، مردم می‌توانند به دسترسی به برنامه‌های معرفی شده، در موعد مقرر گفت و گوهای نمایندگان را ببینند... شبکه تلویزیونی دیگری که در انگلیس جلسات پارلمان این کشور را به‌صورت زنده پوشش می‌دهد

<sup>۱</sup> Parliamentlive

شبکه بی‌بی‌سی است که این کار را در قالب شبکه «بی‌بی‌سی مجلس»<sup>۱</sup> انجام می‌دهد. این شبکه علاوه بر پوشش زنده جلسات پارلمان انگلیس، نشست‌های پارلمان‌های اسکاتلند، ایرلند شمالی و ولز را نیز پوشش زنده می‌دهد. این کانال قبل از آنکه در سال ۱۹۹۸ به وسیله بی‌بی‌سی خریداری شود، به‌عنوان یک شبکه خصوصی و تحت عنوان «شبکه پارلمان»<sup>۲</sup> فعالیت می‌کرد (9).

## ۱.۲. آمریکا

در آمریکا جلسات کنگره یعنی هم جلسات سنا و هم جلسات مجلس نمایندگان به روش‌های گوناگونی به صورت مستقیم در فضای مجازی و شبکه‌های تلویزیونی پخش می‌شوند. پایگاه‌های اینترنتی مجلس سنا<sup>۳</sup> و مجلس نمایندگان<sup>۴</sup> مابوقع جلسات مجلس نمایندگان آمریکا را به‌صورت زنده پخش می‌کند. در این سایت می‌توان ویدئوهای ضبط شده مربوط به جلسات پیشین این مجلس، همچنین متن مذاکرات جلسات مختلف و صوت مربوط به جلسات را بازیابی کرد. البته به دلیل اینکه ایالات متحده قوانین سر سخنانه‌ای در خصوص لغو انحصار دارد، باید گفت که این تنها وب‌سایت‌های اصلی کنگره نیستند که جلسات را به صورت مستقیم پخش می‌کنند و مردم از طریق برخی شبکه‌های تلویزیونی کابلی و یا شبکه‌های اینترنتی مثل LiveStream هر زمان که بخواهند می‌توانند جلسات کنگره را به صورت مستقیم تماشا کنند.

کنگره آمریکا در عین حال امکان پخش مستقیم جلسات علنی کمیته‌های مختلف کنگره را فراهم کرده که آنها را نیز می‌توان از طریق سایت اصلی کنگره<sup>۵</sup> مشاهده کرد.<sup>۶</sup> معمولاً هر کدام از کمیته‌های تخصصی نیز وب‌سایت‌های خاص خود را داشته و ویدئوهای مربوط به جلسات را در آنجا نیز بارگذاری می‌کنند. در عین حال کاربران وب‌سایت‌ها و شبکه‌های اجتماعی مانند یوتیوب، فیس‌بوک و اینستاگرام نیز می‌توانند جلسات کنگره و یا آرشیو این جلسات را در این فضا مشاهده کنند. فارغ از فضای مجازی، شبکه تلویزیونی سی‌اسپن (C-Span) مأموریت پخش زنده تلویزیونی جلسات کنگره، نشست‌های مختلف استماع در کمیته‌های تخصصی کنگره و دیگر اتفاقاتی که در نهاد قانونگذاری آمریکا می‌گذرد را برعهده دارد.

---

<sup>۱</sup> BBCParliament

<sup>۲</sup> The Parliamentary Channel

<sup>۳</sup> <https://www.senate.gov/floor/>

<sup>۴</sup> [houselive.gov/](http://houselive.gov/)

<sup>۵</sup> [congress.gov/committees/video](http://congress.gov/committees/video)

<sup>۶</sup> <https://www.congress.gov/committees/video>

### ۱,۳. هندوستان

در هندوستان نیز مانند آمریکا شبکه تلویزیونی خاصی فقط برای نمایش دادن جلسات مجلس وجود دارد. نام این شبکه تلویزیونی که «لوک سبها»<sup>۱</sup> نام دارد، از نام مجلس این کشور گرفته شده که به زبان هندی به معنای «مجلس مردم» است. البته این مجلس، مجلس عوام یا نمایندگان است و نهاد دیگر پارلمان هند «راجیا سبها» (شورای ایالات) نامیده می‌شود اما تنها جلسات مجلس اول از تلویزیون پخش می‌شود. این تلویزیون پارلمانی اهمیت زیادی برای مردم هندوستان دارد چرا که نماینده‌ای از یکی از بزرگترین پارلمان در دنیا است. تلویزیون لوک سبها علاوه بر پخش زنده نشست‌های پارلمان هند، مسئولیت تهیه برنامه‌های مختلف در موضوعات گوناگون مرتبط با دغدغه‌های سیاسی جامعه به شدت متکثر هندوستان را بر عهده دارد.

### ۱,۴. فرانسه، پخش از کانال‌های دولتی

در فرانسه شبکه تلویزیونی LCP یک کانال دولتی است که وظیفه پخش اخبار، گفت‌وگوها، مباحث مرتبط با طرح‌ها و بالاخره پخش زنده نشست‌های مجلس ملی فرانسه را بر عهده دارد. علاوه بر شبکه LCP، شبکه تلویزیونی «مجمع ملی»<sup>۲</sup> نیز وظیفه پوشش زنده نشست‌های مجلس ملی این کشور را بر عهده دارد. دو شبکه تلویزیونی Public Senat و Senat هم وظیفه پخش زنده نشست‌های پارلمان فرانسه به‌ویژه مجلس سنا را بر عهده دارند.

### ۵,۳,۲. سازمان‌های نظارت بر پارلمان

سازمان‌های نظارت پارلمانی<sup>۳</sup> یا سازمان‌های جامعه مدنی<sup>۴</sup> سازمان‌هایی غیر دولتی و غیر وابسته به بخش اقتصادی هر کشور، متشکل از کارشناسان و فعالین اجتماعی هستند که وظیفه نظارت بر کار مجلس و نمایندگان را برای افکار عمومی بر عهده می‌گیرند. این سازمان‌ها معمولاً به فاصله‌های زمانی مختلف گزارش‌هایی را نیز در خصوص میزان کارآیی و شفافیت کار نمایندگان ارائه می‌دهند. هم‌اکنون بیشتر از ۱۹۰ سازمان مختلف در ۸۰ کشور مسئول بررسی رفتار و عملکرد پارلمانها بوده و گزارش‌های خود را در اختیار

<sup>۱</sup> Lok Sabha

<sup>۲</sup> Assemblée nationale

<sup>۳</sup> Parliamentary Monitoring Organisations (PMOs)

<sup>۴</sup> Civil Society Organisations (CSOs)

افکار عمومی قرار می‌دهند. اینکه نمایندگان پارلمان مجبور باشند و یا به صورت داوطلبانه سعی کنند خود را بیشتر در معرض قضاوت مردم قرار دهند به روندی جهانی در خصوص عملکرد پارلمان‌ها تبدیل شده است. اصلاحات انجام شده در آیین‌نامه‌ها و قوانین مرتبط با مجلس نشان می‌دهد که نمایندگان در پارلمان‌های مختلف سعی دارند، ضمن اعمال شفافیت در عملکرد خود در مجلس تا جایی که می‌توانند نسبت به رابطه‌هایشان با بخش اقتصادی جامعه و همچنین دیگر سیاستمداران شفاف باشند و در عین حال از سنجش میزان عملکردشان توسط سازمان‌های نظارت پارلمانی حمایت می‌کنند (10).

### ۵.۳.۳. وب سایت‌های پارلمانی و انتشار اسناد

پارلمان‌ها معمولاً در بسیاری از کشورهای جهان برای شفافیت کار خود و فراهم کردن زمینه و ابزارهای لازم جهت کار کارشناسی و تحقیقات و پژوهش در حوزه پارلمان، اقدام به تأسیس وب سایت و بارگذاری اسناد و مدارک و متن مذاکرات و گفت و گوهای پارلمانی می‌کنند. با فراگیر شدن اینترنت در تمام دنیا و آشنایی هر چه بیشتر مردم و محققان با حوزه نرم افزار و ICT هم اینک دسترسی به اسناد مرتبط با لوایح و طرح‌ها، مذاکرات درون صحن مجلس، مذاکرات و متن گفت و گوهای نمایندگان در داخل کمیسیون‌های تخصصی و اسناد آرشیوی از متن قوانین و مقررات تصویب شده توسط مجلس آسان‌تر شده است. در برخی از مجالس دنیا قبل از اینکه طرحی به صورت رسمی وارد کار مجلس و نمایندگان شود، با نام «کاغذ سفید»<sup>۱</sup> یا «لایحه سفید» در وب سایت پارلمان قرار گرفته و بعد از گرفتن نظرات مخالفان و موافقان و سنجیدن میزان همراهی افکار عمومی با این لایحه، در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد (۱۱؛ ۱۲؛ ۱۳).

تقریباً می‌توان گفت که در حال حاضر تمام پارلمان‌های دنیا وب سیتی را برای بیان فعالیت‌هایشان در اختیار دارند تا مردم بتوانند شانه به شانه نمایندگانشان مراحل تصویب قانون را مشاهده کرده و در مورد آنها آگاهی پیدا کنند. این سایتها در اغلب موارد بخش‌هایی را هم برای ارتباط گیری مردم با نمایندگانشان در نظر می‌گیرند. مردم همچنین از طریق این سایت‌ها می‌توانند از پیشینه قوانین و تاریخ قانونگذاری کشورشان با اطلاع شوند. برای مثال پارلمان اکوادور بخشی را برای وب سایتش طراحی کرده است که منبعی الکترونیکی برای تمام قوانین تصویب شده بعد از سال ۱۹۷۹ است. این قوانین به صورت جزئی با رأی‌های منظور شده

نمایندگان برای هر لایحه طراحی شده است. به دلیل اهمیت فوق العاده طراحی سایت پارلمان‌های مختلف، اتحادیه بین‌المجالس در سال ۲۰۰۰ جدولی از مهمترین عناصری که باید رد وب سایت‌ها و بایگانی‌های اطلاعاتی مجلس‌ها باشد را منتشر کرد. بر این اساس توصیه‌هایی نیز به مسئولان کشورهای مختلف مطرح شده که در جدول زیر به آنها پرداخته شده است (14):

صفحه اطلاعات عمومی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• خلاصه‌ای از ترکیب و عملکرد پارلمان ملی و بدنه تشکیل دهنده آن</li> <li>• متن کامل آیین نامه‌ها، پروسه تصویب قانون و سایر اسناد مشابه که طرز کار پارلمان را نشان می‌دهد.</li> <li>• متن قانون اساسی کشور</li> <li>• فهرستی از مجامع پارلمانی بین‌المللی و منطقه‌ای که پارلمان مورد نظر عضو آنها است</li> </ul>
سیستم انتخاباتی
<ul style="list-style-type: none"> <li>• توضیحی در مورد روند انتخابات (سیستم رأی‌گیری، حوزه‌های انتخابیه، چه کسانی می‌توانند در انتخابات شرکت کنند؟، چه کسانی می‌توانند به عنوان نماینده انتخاب شوند؟</li> <li>• نتایج آخرین انتخابات برگزار شده و حزبی که هر نماینده به آن تعلق دارد</li> </ul>
پروسه قانونگذاری
<ul style="list-style-type: none"> <li>• توضیح خلاصه فرآیند تدوین و تصویب قوانین که می‌تواند به صورت اینتراکتیو و یا شماتیک و گرافیکی باشد.</li> <li>• دستور و موضوعات جلسات و نشست‌هایی که قرار است در طول سال برگزار شود.</li> <li>• پایگاه داده قابل جستجو از مقررات تدوین و تصویب شده توسط مجلس کنونی</li> <li>• وضعیت اقدامات فعلی مجلس با شماره لوایح، موضوع، عنوان، تاریخ، کد اسناد و نمایندگانی که در تدوین آن دخیل هستند.</li> </ul>
هیئت ریسه مجلس
<ul style="list-style-type: none"> <li>• بیوگرافی از رییس و یا سخنگوی مجلس</li> <li>• شرح مختصری از وظایف و اختیارات رییس مجلس و بیوگرافی مختصری از روسای پیشین</li> <li>• نام معاون و یا معاونان رییس مجلس و اعضای هیئت ریسه</li> </ul>

<b>اعضای پارلمان</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• فهرست به روزی از تمام نمایندگان مجلس بر اساس حروف الفبا، حوزه انتخابیه و حزبی که از آن به مجلس راه یافته‌اند و همچنین عضویتشان در کمیسیون‌های تخصصی مجلس به همراه لینک به صفحات شخصی و وب سایت‌های شخصی نماینده (در صورت وجود داشتن)</li> <li>• اطلاعات تماس با هر کدام از اعضای مجلس شامل آدرس ایمیل و شماره تلفن دفترش</li> </ul>
<b>بدنه غیر رسمی پارلمان</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• فهرست کاملی از بدنه غیر رسمی پارلمان با لینک به صفحاتشان در فضای مجازی</li> <li>• شرح وظایف هر بدنه</li> <li>• عضویت و اسم مسئول هر یک از اجزای اداری متصل به مجلس</li> <li>• اطلاعات در مورد اقداماتی که هم اکنون انجام می‌دهند و اطلاعات در مورد جلسات در پیش روی آنها</li> <li>• اطلاعات تماس مربوط به هر بدنه (اداره)</li> </ul>
<b>ابزارهای جستجو در وب سایت</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ابزار جستجوی سریع: این موتور جستجوی داخل سایتی استاندارد، بر اساس فهرست بندی اتوماتیک اسناد است و به کاربر اجازه دسترسی به اسناد و همچنین جستجوی یک کلمه و یا ترکیبی از کلمات را می‌دهد.</li> <li>• اسناد جدید منتشر شده در وب سایت: این بخش، یک بخش اطلاع رسانی است که نشان می‌دهد به تازگی چه اسنادی به سایت اضافه شده‌اند.</li> <li>• نقشه سایت: تجسم متنی و یا گرافیکی از ساختار کلی سایت حاوی لینک به هر کدام از اسناد</li> </ul>
<b>ابزارهای بازخورد</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ابزار بازخوردی به کاربران اجازه می‌دهد نظرات و سؤالات خود را یکراست به گرداننده سایت ارسال کنند.</li> <li>• پست الکترونیکی از پیش تنظیم شده برای ارسال پیام به سازمان‌های مجلس و روسای هر بخش که به صورت مستقیم توسط وب سایت به آنها ارسال شود.</li> </ul>
<b>لینک‌های بیرونی</b>



- کاربران اینترنت باید قادر باشند به راحتی راهشان را از وب سایت‌های مجالس ملی به بخش‌ها و سازمان‌ها و ارکان دولتی و مؤسسات دیگر پیدا کنند. این لینک‌ها می‌تواند شامل لینک دیگر پارلمان‌های دنیا و یا ساختارهای درون پارلمانی و یا حتی پارلمان‌های محلی نیز باشد.

با این حال شفافیت معنایی به مراتب بیشتر از دسترسی به اطلاعات دارد و اگر نمایندگان بخواهند حرفه‌ای‌تر از قبل رفتار کرده و مسئولیت پذیر بوده و نظر مثبت افکار عمومی را به خود جلب کنند، باید غیر از مسئله شفافیت در مجلس به بحث شفافیت در عملکرد و مسائل اقتصادی و سیاسی خود نیز پردازند. این بخش از شفافیت در بحث اخلاق پارلمانی مورد بحث قرار گرفته است.

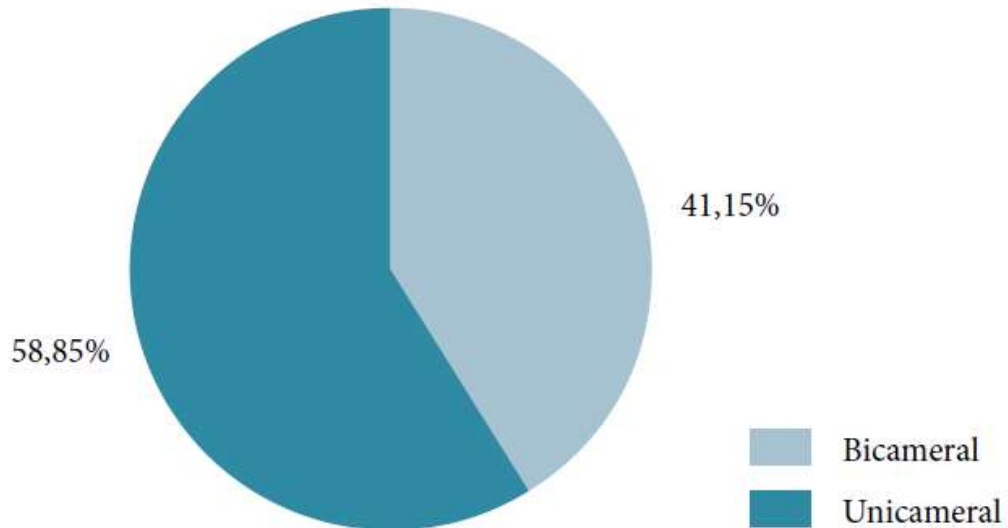
## ۶. دو مجلسی شدن، اصلاح کلان نظام حاکمیت

کشورها در سراسر جهان، حداقل یک بار و یا حتی چندین بار در طول حیاتشان با این پرسش دست به گریبان بوده‌اند که چگونه ساختارها و سازمان‌های سیاسی خود را تدوین سازند تا جامعه‌ای باز، غنی و منطبق بر قانون داشته باشند و دولت‌هایشان بر اساس همین قانون به خوبی بر جامعه حکومت کنند. نتیجه این بحث‌ها معمولاً رد ساختار سیاسی کشورهایی که قانون اساسی خود را تدوین و یا اصلاح می‌کنند، دیده می‌شود. گرچه در مورد ساختار دولت و یا ساختار قضایی معمولاً انتخاباتهای چندانی بر سر راه مردم نیست، در خصوص سازمان قانونگذاری، معمولاً انتخاباتهای خوبی پیش روی مردم قرار دارد. آن‌ها می‌توانند انتخاب کنند که نمایندگانشان چگونه انتخاب شده و چگونه دست به تدوین و تهیه قانون‌های مورد نیازشان بزنند. اینکه هر کشوری چه نوع مجلس باید داشته باشد و آیا مجلس قانونگذاری آن باید شامل دو مجلس باشد یا یک مجلس، بسته به اقتضائات فرهنگی، سیاسی و تاریخی آن کشور دارد و اینکه مشخص شود کدامیک از این دو نوع قانونگذاری می‌تواند در رسیدن کشور مورد نظر به اهدافش بیشتر یاری برساند.

بر اساس داده‌های به دست آمده در سال ۲۰۱۵ میلادی، در حدود نیمی از پارلمان‌های موجود در سراسر دنیا به صورت دو مجلسی اداره می‌شوند. (1)

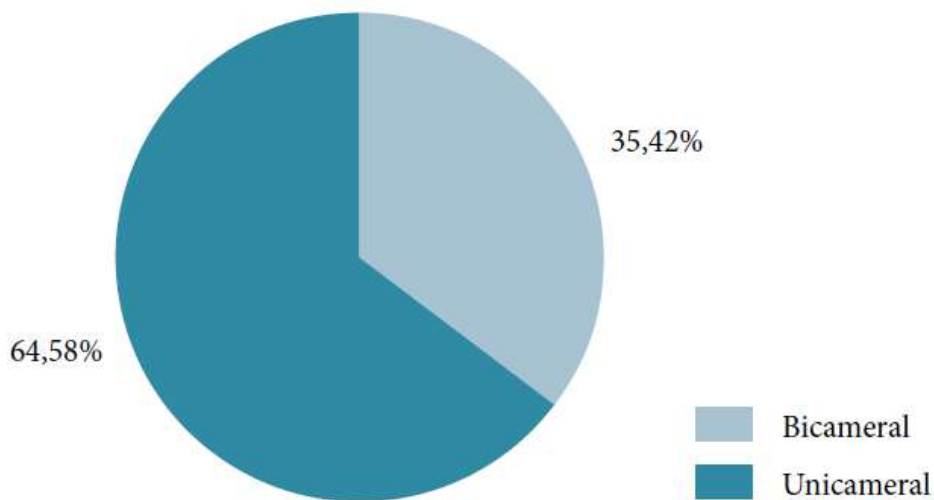
میزان جمعیت یک کشور تأثیر زیادی بر روی یک پارلمان و یا دو پارلمان شدن کشورها ندارد چنانچه در چین، با وجود جمعیت ۱,۳ میلیارد نفری، تنها یک پارلمان وجود دارد. و کشور «سنت لوسیا» تنها با ۱۷۰ هزار نفر جمعیت دارای سیستم دو پارلمانی است.

اینکه کشوری دارای سیستم دو مجلسی و یا تک مجلسی باشد، به تاریخ، فضای سیاسی و مقتضیات آن جامعه بستگی دارد و اینکه اصولاً مردم، کدام سیستم حکومت‌رانی را برای کشور خود انتخاب کرده باشند. در سیستم‌های پارلمانی مبتنی بر وست مینیستر یا سیستم سیاسی انگلستان، معمولاً قوه مقننه به دو مجلس عوام و اعیان تقسیم می‌شود و نحوه انتخاب اعضای این دو مجلس نیز با یکدیگر متفاوت است. در سایر الگوهای پارلمانی، تنها یک مجلس در کشور وجود دارد و هم‌اینک ۱۱۴ کشور در سراسر دنیا به صورت تک مجلسی اداره می‌شوند. در تحقیقی که در ماه آوریل سال ۲۰۱۴ میلادی توسط اتحادیه بین‌المجالس در بین تمام مجالس موجود در کشورهای دنیا صورت گرفت، مشخص شد که ۷۹ کشور دارای سیستم دو مجلسی بوده و ۱۱۳ کشور نیز از سیستم تک مجلسی استفاده می‌کرده‌اند. بدین ترتیب در کل جهان در حدود ۳۰ تا ۴۰ درصد از پارلمانها به صورت دو مجلسی بوده‌اند.



شکل ۲: درصد سیستم‌های تک مجلسه و دو مجلسه در سراسر جهان (۲)

در کشورهایی که در منطقه اروپایی هستند نیز میزان تنوع در تک مجلسی و دو مجلسی و بدن تقریباً یکسان است. ۱۷ کشور اروپایی در این خصوص از سیستم دو مجلسی استفاده کرده و ۳۱ کشور دیگر نیز با یک مجلس اداره می‌شوند.



شکل ۳: میزان توزیع سیستم‌های تک مجلسی و دو مجلسی در کشورهای اروپایی

البته نکته‌ای نیز در مورد این آمار وجود دارد. بدین صورت که این آمار بنا بر گزارش‌هایی است که این کشورها به صورت خودگزارشی، بیان کرده‌اند. این در حالیست که برخی از کشورها که عنوان کرده‌اند سیستم

دو مجلسی دارند، در واقع تک مجلسی حساب می‌شوند چرا که مجالس سنای آنها تنها خاصیت مشورتی داشته و نمی‌تواند قانونی را به تصویب برساند (برای مثال کشورهای یمن، اتیوپی، عمان و اسلوانی در زمره این کشورها هستند). در مقابل نیز برخی از کشورها عنوان کرده‌اند که تک مجلسی هستند اما معمولاً دو بدنه مختلف برای تصمیم‌گیری وجود داشته است در پروسه تصویب قانون تاثیرگذارند. با این حال در قانون اساسی آنها عنوان شده است که این کشورها به صورت تک مجلسی اداره می‌شوند. (در این خصوص می‌توان از کشورهای بوستوانا، ایران و اندونزی) مثال آورد.

### ۶.۱. تعریف سیستم دو مجلسی

سیستم سیاسی دو مجلسی در تعریف، به سیستم سازمانی به بازوهای قانونگذاری گفته می‌شود که دارای دو مجلس بوده و هر کدام از مجالس در حیطه وظایف و اختیارات خود به قوانین طرح شده موضوعه خود رسیدگی می‌کنند. (۳) (4) ریشه‌های سیستم سیاسی مبتنی بر دو پارلمان از سه مکان مختلف در طول تاریخ گرفته شده است:

- ۱- پارلمان انگلستان که به دو مجلس عیان و لردها تقسیم می‌شود.
- ۲- قانون اساسی ونیز در دوران قرون وسطی که بر اساس دو مجلس سنا و مجلس عوام اداره می‌شد و این سیستم کم کم به فلورانس و دیگر شهرهای ایتالیا نیز راه پیدا کرد.
- ۳- گروه سوم از مجالس تاریخی در دوران قرون وسطی هستند که شامل گروه‌های تعریف شده از طبقه‌ای خاص بودند که دور هم جمع شده و برای مردم عادی تصمیم‌گیری می‌کردند. (5)

قوه قانونگذار مبتنی بر دو مجلس به سیستمی گفته می‌شود که دو مجلس به کار قانونگذاری می‌پردازند که هر کدام از آنها با نامی خاص شناخته می‌شود: مجلس سفلی و مجلس علیا. مجلس سفلی که از تعداد بیشتری از نمایندگان تشکیل شده و معمولاً اختیارات بیشتری در قانونگذاری دارد، با نام مجلس نمایندگان، مجلس عوام، و یا مجلس فدرال شناخته می‌شوند. این نوع مجالس معمولاً بر اساس تعداد مردمی که هر نماینده آنها را در مجلس نمایندگی می‌کند، شناخته می‌شود و نمایندگان در واقع نماینده تعداد بیشتری از مردم در مجلس هستند. مجلس دوم و یا علیا، مجلس کوچکتر است که نمایندگان آن معمولاً مدت طولانی‌تری به عنوان نماینده در آن حضور داشته و معمولاً با وجود اینکه دوره طولانی‌تری در مجلس حضور دارند، قدرت کمتری نسبت به نمایندگان مجلس عوام دارند. مجلس علیا که به آن مجلس سنا، مجلس لردها، شورای فدرال نیز

گفته می‌شود، معمولاً رویه‌های متفاوتی برای انتخاب اعضایش دارد. این اعضا بر اساس وراثت، منصوب شدن و یا انتخابات‌های مستقیم یا عمدتاً غیر مستقیم انتخاب می‌شوند. برخی از مجالس علیا، نشاندهنده تقسیم بندی‌های جغرافیایی استانی یا ایالتی هستند که می‌توان در این خصوص به مجلس سنای آمریکا و یا مجلس علیای آلمان اشاره کرد. برخی از نمایندگان مجالس علیا که توسط انتخابات‌های مستقیم و یا غیر مستقیم انتخاب می‌شوند، بر خلاف کسانی که به واسطه وراثت یا انتصاب به این سمت می‌رسند، در برابر مردم پاسخگوتر بوده و نحوه انتخاب آنها نیز دموکراتیک‌تر است.

## ۶.۲. ریشه‌های دو مجلسی شدن

ریشه اصلی سیستم‌های سیاسی مبتنی بر دو پارلمان را می‌توان در اولین نمونه‌های پارلمان در انگلستان مشاهده کرد که از ابتدا شامل دو مجلس لردها و اعیان بود. در قرون وسطی، دو گروه از مردم حق داشتن نماینده در سیستم سیاسی را داشتند که البته فاصله طبقاتی بین هر دوی آنها، باید رعایت می‌شد. در فرانسه این گروه‌های طبقاتی به سه بخش تقسیم می‌شد:

۱. اولین گروه طبقه اشراف و مقامات مهم حکومتی بودند.

۲. دومین گروه به روحانیون تعلق داشت

۳. و سومین گروه نمایندگان از تمام اقشار مردم بودند.

در سوئد گروه‌های بیشتری نیز حضور داشتند و طبقه دهقانان و تجار نیز از این سه گروه دیگر متمایز می‌شدند. این سیستم تا سالیان سال بعد نیز همچنان ادامه پیدا کرد و ضرورت وجود داشتن مجالسی که افراد حاضر در آن از تخصص ویژه‌ای برخوردار باشند، باعث شد سیستم «وست مینیستر» یا همان سیستم دو مجلسی پارلمان انگلیس در بسیاری از کشورها رواج یافته و ادامه داشته باشد (۵). امروزه کشور انگلستان و در رتبه بعد، ایالات متحده مهمترین کشورهایی هستند که از سیستم دو مجلسی استفاده می‌کنند. الگوی سیستم دو مجلسی گرچه در این کشورها بر اساس فلسفه خاصی شکل نگرفته و شکل‌گیری شان بیشتر بر اساس شانس بوده است تا طراحی خاص سیستم سیاسی برای حکمرانی، اما باز هم در طول سالیان سال اجرایی شده و به الگوی بسیاری از کشورها برای تبدیل سیستم پارلمانی شان به سیستم دو مجلسی تبدیل شده است. البته می‌توان نشانه‌هایی از فلسفه ارسطویی را نیز در این سیستم مشاهده کرد. او معتقد بود یک قانون اساسی عاقلانه و هوشمندانه باید عناصر پادشاهی، حکومت اشرافی و دموکراسی را برای جلوگیری از فساد و نادیده گرفتن

منافع عمومی درهم آمیزد. مونتسکیو نیز بر این باور بود که آزادی های سیاسی برای شهروندان در انگلستان به بهترین نحو ممکن تضمین شده است چرا که قدرت سیاسی در بین پادشاه که قدرت اجرایی را دارد و دو مجلس که نمایندگان مناطق مختلف انگلستان هستند تقسیم شده است. بدین ترتیب اطمینان حاصل می شود که صدای اقلیت که از اکثریت به واسطه تولد، ثروت و شایستگی تفاوت دارد، گم نخواهد شد؛ این همان مسئله ای است که در ساختار سیاسی تک مجلسی بدان اشاره ای نشده است. گرچه پارلمان انگلستان به این دلیل دو مجلسی شد که نماینده طبقات اجتماعی مختلف باشد، در آمریکا ساختار قانونگذاری برای این به دو بخش مجلس نمایندگان و مجلس سنا تقسیم شد که هر کدام از ایالت های این کشور فارغ از تعداد جمعیت و یا مساحتشان، بتوانند صدای خود را به سیاستمداران برسانند. بدین ترتیب مجلس سنا شکل گرفت که بدون توجه به تعداد جمعیت و یا مساحت هر ایالت، دو نماینده را به این مجلس معرفی می کردند. مجلس نمایندگان نیز با رای مردمی انتخاب شده و هر ایالت بنا به جمعیتی که در خود جا داده بود، بر تعداد نمایندگان در مجلس نمایندگان اضافه می شد. بدین ترتیب کنگره آمریکا به اولین ساختار قانونگذاری تبدیل شد که هدف اولیه اش از تاسیس دو مجلس، جدا کردن مجالس از حیث طبقه اجتماعی نمایندگان نبود (۲).

### ۶.۳. مزایا و معایب سیستم دو مجلسی

مزایای سیستم دو مجلسی عبارت است از:

- ظرفیت بالای این نوع سیستم قانونگذاری برای نمایندگی طیف گسترده تری از مردم (شامل مردم کشور، مردم یک منطقه خاص، قومیت ها و یا طبقات مختلف)
- تسهیل رویکرد مشورتی در امر قانونگذاری
- مانع تصویب قوانین ناقص و یا بی پروا در یک مجلس می شود.
- باعث تقویت نظارت بر قوه اجرایی می شود.

البته در خصوص سیستم های قانونگذاری مبتنی بر دو مجلس، مسئله دیگری نیز در میان است. قدرت مجالس در کشورهای مبتنی بر سیستم دو پارلمانی متفاوت است. به طور مثال در برخی از کشورها مانند انگلستان، نمونه «ضعیفی» از سیستم دو مجلسی به کار گرفته می شود که در آن تنها یک مجلس از قدرت برتر نسبت به مجلس دیگر برخوردار است. قدرت برتری هر مجلس بر مجلس دیگری در کشورهای مختلف متفاوت است.

در ایالات متحده این مسئله بر عکس است و هر دو مجلس قدرت برابر با یکدیگر داشته و قوانین مطروحه باید به تأیید و تصویب هر دو مجلس برسد که در این خصوص گفته می‌شود در ایالات متحده، نوع «قوی» دو مجلسی پیاده می‌شود. (۶؛ ۷)

برخی از محققین نیز در همین خصوص اعتقاد دارند که زمانی که سیستم پارلمانی مبتنی بر دو مجلسی باشد، امکان اینکه نظر عده ای خاص و کوچک در یکی از مجالس بتواند به سرعت تصویب شده و برای طیف وسیعی از مردم اجرایی شود وجود ندارد و این به معنای این است که هیچ گروهی نمی‌تواند سرنوشت مردم را با امیال و خواسته های خود آنها در شرایطی که در اقلیت قرار دارد، تغییر دهد (9؛ 8).

سیستم تک مجلسی با این حال خاصیت‌ها و مزایای خاص خودش را دارد. بر این اساس این سیستم معمولاً در کشورهای کوچک که معمولاً جمعیت‌های کمتر از ده میلیون نفر دارند پیاده می‌شود که معمولاً سیستم فدرالی نیز در آنها وجود ندارد و قدرت به صورت متمرکز در دست دولت مرکزی است. مزایای سیستم تک مجلسی بدین شرح است:

- پتانسیل بالا برای تصویب قوانین در اسرع وقت چرا که تنها یک سازمان باید به تدوین قوانین بپردازد و نیاز تأیید و یا رد این قانون توسط ارگان بعدی نیست.
- پاسخگویی بیشتر نمایندگان چرا که نمایندگان دیگر نمی‌توانند مجلس دوم را مقصر اصلی تأیید نشدن و یا شکست در تصویب قوانین بدانند.
- نمایندگان کمتری انتخاب می‌شوند و هزینه نظارت بر آنها و همچنین هزینه فعالیت‌هایشان نسبت به سیستم‌های دو مجلسی کمتر است.

با این حال گفته می‌شود که زمانی که سیستم قانونگذاری مبتنی بر دو پارلمان باشد، ایجاد تغییرات بسیار به کندی پیش رفته و اگر تغییری نیز به وجود بیاید، معمولاً تا مدتهای زیادی همچنان به صورت ثابت باقی می‌ماند. البته هر قدر که دو مجلسی بودن در هر کشوری با شدت بیشتری رو به رو شده و وظایف کاملاً تقسیم بندی شده باشد، میزان ایجاد تغییرات نیز با کندی بیشتری رو به رو می‌شود. در همین حال بر اساس تحقیقی که سبلیس و مانی در سال ۱۹۹۷ انجام دادند، مشخص شد که این کندی در ایجاد تغییرات و پروسه های قانونگذاری در تمام سیستم های مبتنی بر دو مجلس وجود دارد. بر این اساس، وجود مجلسی غیر از مجلس اولیه، در پروسه قانونگذاری و نتایج آن تاثیر داشته و حتی اگر مجلس دوم قدرت کامل و حق وتوی مصوبات را هم نداشته باشد و احزاب سیاسی که در هر دو مجلس حضور دارند، با هم هم راستا باشند، باز هم نتایج

تحت تاثیر منفی قرار گرفته و عملکرد و پروسه ها با کندی مواجه می شوند. البته طبیعی است که تاخیر و یا تهدید به تاخیر در تصویب مصوبات مجلس اول، مهمترین ابزار برای مجلس دوم در جهت اعمال قدرت باشد. این مسئله مجلس دوم را از نظر قدرت در مرحله بالاتری از مجلس اول قرار می دهد. در همین حال این تنها مجلس اول نیست که از این پروسه ضرر می بیند بلکه دولت نیز در همین راستا برای رسیدن به قوانین مورد نیازش با تاخیر زیاد مواجه شده و در عین حال باید قدرت چانه زنی خود با مجلس دوم را نیز بالا ببرد تا بتواند به اجرای برنامه هایش بپردازد (7).

#### ۶،۴. فراز و نشیب تصمیم گیری راجع به سیستم پارلمانی

نگاهی به تاریخ شکل گیری سیستمهای سیاسی در کشورهای مختلف نشان می دهد که هر کدام از سیستمهای مبتنی بر تک مجلسی یا دو مجلسی در برهه‌ای از زمان مورد علاقه بخشی از سیاستمداران بوده‌اند.

در تحقیق صورت گرفته توسط لوییس ماسیکوت که در سال ۲۰۰۱ منتشر شد، بیان شد که در این سال بر اساس گزارش اتحادیه بین المجالس در میان ۱۷۸ کشوری که عضو این اتحادیه هستند، تعداد ساختاری قانونگذاری که به صورت دو مجلسی اداره می‌شوند بسیار بیشتر از تک مجلسی‌ها بوده و در حدود ۶۴ درصد از کشورهای کل دنیا را تشکیل می‌دهند (۱۰). در همین حال مجالس «علیا» معمولاً فراتر از مجلس اول و به عنوان مجلس نمایندگان با سابقه تر و مهم‌تر عمل کرده و شان و مقامی بالاتر از مجلس اول برای خود قائل است. بر همین اساس است که بسیاری از محققان به این نتیجه رسیده‌اند که بسیاری از کشورها با وجود اینکه خود اعلام می‌کنند که تک مجلسی هستند، اما در واقع مجلس دیگری نیز وجود دارد که کار مجلس اول را نظارت کرده و یا مقامی بالاتر از مجلس اول دارد. در تحقیقاتی که در کشورهای دموکراتیک در دهه ۱۹۸۰ انجام شد، مشخص شد که دو مجلسی بودن در ۴ مورد از این کشورها قوی بوده و مجالس وظایف خود را به صورت جداگانه انجام می‌دهند، در ۸ مورد، دو مجلسی بودن ضعیف بود و در دو مورد نیز دو مجلسی به صورتی ناچیز دنبال می‌شده و در واقع مجلس دوم عملاً کارآیی ای نداشته است (۶). این روند منجر به این شده است که نتوان تصور درستی داشت که چرا دنیا به سمت دو مجلسی شدن پیش می‌رود یا آیا این روند همچنان ادامه خواهد داشت؟ به همین جهت بیشتر از اینکه روند جهانی این سیستم مورد بررسی قرار گیرد، ساختارها و ویژگیهای هر کشوری که تصمیم می‌گیرد ساختار سیاسی خود را تغییر دهد، مورد بررسی و تحقیق قرار می‌گیرد. بدین ترتیب دیده می‌شود که در آغاز قرن بیستم، سیستمهای مبتنی بر تک مجلسی نادر بوده‌اند. تنها ۱۲ مجلس از ۵۰ کشوری که پارلمان داشته‌اند، سیستم تک مجلسی داشته‌اند. این



مجالس بیشتر در منطقه بالکان، آمریکای مرکزی و برخی از کشورهای کوچک اروپایی (از جمله لوکزامبورگ لیختن اشتاین و موناکو) دیده می‌شدند. تا سال ۱۹۵۰، این رقم بالا رفت و به ۳۵ درصد رسید (در حدود ۲۹ کشور از ۸۰ کشور دارای پارلمان). در نهایت در سال ۱۹۸۰، ۶۷٫۵ درصد از کشورهای دارای پارلمان، از سیستم تک مجلسی استفاده می‌کرده‌اند. ماسیکوت از ۳۳ کشور نام می‌برد که تا پیش از قرن بیستم، سیستم دو مجلسی داشتند و بعد از آغاز این قرن با تغییرات سیاسی به وجود آمده در آنها سیستم پارلمانی شان به سمت تک مجلسی شدن رفت. کشورهایی که در طول قرن بیستم از دو مجلسی بودن به سمت تک مجلسی شدن رفتند، عبارتند از یونان، نیوزیلند، دانمارک، سوئد، پرتغال، ترکیه، اسلند و پرو. در سال ۲۰۰۹ نروژ نیز همین مسیر را رفت. ایالت‌های مختلف در سیستم‌های سیاسی فدرال نیز همین رویه را از خود نشان داده‌اند و در مجلس درون ایالتی خود به سمت سیستم تک مجلسی رفته‌اند.

در طرف مقابل اما کشورهای تازه تاسیس و یا تغییر یافته از منظر ساختار سیاسی نیز هستند که به سمت دو مجلسی شدن پیش رفته‌اند. بر اساس تحقیق ماسکوت، در بین سالهای ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۹ در حدود ۱۷ ساختار سیاسی به سمت دو مجلسی شدن رفت (البته در مقابل ۱۹ ساختار سیاسی دو مجلسی نیز به سمت تک مجلسی شدن رفتند). اما بعد از این، در دهه ۱۹۸۰ و بعد از آن این رویه برعکس شد در شرایطی که در دهه ۱۹۸۰ میلادی، ۶۷٫۵ درصد از کشورهای دارای پارلمان سیستم تک مجلسی داشتند، در سال ۲۰۰۰، این میزان به ۶۴ درصد سقوط کرد و در حال حاضر نیز به ۵۹ درصد رسیده است.

کشورهایی که به سمت سیستم دو مجلسی پیش رفته‌اند، بیشتر کشورهایی بودند که در مرحله ساخت دولت و یا تغییرات اساسی در ساختارشان بوده‌اند. این کشورها یا در حال نوشتن قانون اساسی بوده‌اند و یا بعد از تجربه دوره‌ای از حکومت‌های تمامیت خواه و یا دیکتاتوری در حال تغییر بوده‌اند (برای مثال می‌توان به کشورهای مانند اسپانیا، آفریقای جنوبی، برخی از کشورهای اروپای شرقی، کشورهای آفریقایی و کشورهای آسیایی اشاره کرد).

تحقیق دیگری که در سال ۱۹۹۹ و ۲۰۱۲ در این خصوص بر روی ۳۶ کشور از کشورهایی که دارای تاریخ طولانی از دموکراسی بوده‌اند نشان داده است که:

۱- کشورهای کوچک‌تر بیشتر به سمت تک مجلسی شدن پیش می‌روند؛ این مسئله در خصوص کشورهای بزرگتر متفاوت است.

۲- دولت های فدرالی همه دو مجلس دارند ؛ در میان دولت های غیر فدرالی این مسئله باز متفاوت است. (۱۱)

در جدول زیر به تنوع سیستم های سیاسی که تک مجلسی و یا دو مجلسی بوده اند پرداخته شده است. در این جدول مشخص شده است که دولت های فدرال بیشتر دارای سیستم دو مجلسی بوده اند و یا دولت های متمرکز اصلی. (۱۲)

توزیع چگونگی نهادهای قانونگذاری بر اساس نوع دولت ها			
سیستم دولتی			نوع قانونگذار
فدرال	متمرکز	جمع	
۱	۵۴	۵۵	تک مجلسی
۱۶	۱۲	۲۸	دو مجلسی
۱۷	۶۶	۸۳	مجموع

#### ۶.۵. فرآیند تبدیل سیستمهای قانونگذاری در کشورهای مختلف

نگاهی به تجربه سایر کشورها در زمینه تبدیل سیستم قانونگذاری شان به دو مجلسی و یا گذار از دو مجلسی و تبدیل شدن به تک مجلسی می تواند نشان دهد که چه مولفه هایی می توانند در ضرورت بخشیدن به تغییر در نظام سیاسی اثرگذار باشند. تغییر دادن تعداد مجالس یک کشور به صورت قطع و یقین باید از پروسه تغییر قانون اساسی کشور به وجود آید. با وجود اینکه پیچیدگیها برای ایجاد تغییرات سیاسی در هر کشوری مختص به همان کشور است، اما به صورت کلی مشاهده می شود که معمولا ایجاد تغییر در ساختارهای سیاسی یک کشور با مقاومت های زیادی رو به رو شده و معمولا سیاستمداران در برابر به اشتراک گذاشتن اختیارات و یا قدرت شان به شدت محافظه کار هستند. با این حال ایجاد تغییرات در سیستم سیاسی یک کشور نیز که بنا به ضروریات و مقتضیات آن کشور صورت می گیرد، ممکن است با نتایج دلخواه و قابل پیش بینی همراه نباشد. در هر صورت تعداد نمونه های تغییر در سیستم پارلمانی و سیاسی کشورها کم نیست و در زیر به تعدادی از این تغییرات اشاره می شود:

برای مثال می توان ایجاد تغییر در سیستم پارلمانی ایسلند را مشاهده کرد. این کشور در سال ۱۹۹۱، سیستم پارلمانی خود را از دو مجلسی به تک مجلسی تغییر داد. دانمارک نیز که تا قبل از سال ۱۹۵۳ بر اساس سیستم تک مجلسی عمل می کرد، در این سال تصمیم به تغییر این ساختار گرفت و بعد از ایجاد تغییرات اساسی در قانون اساسی این کشور به سیستم پارلمانی دو مجلسی پیوست (13). در سال ۱۹۵۰ نیز کشور

نیوزیلند پس از ۹۶ سال ساختار پارلمانی دو مجلسی، به سیستم تک مجلسی روی آورد. البته هر کدام از این کشورها دلایل خاص خود را در این تغییرات داشته و اهداف خود را دنبال می کردند که با اهداف دیگر کشورها ممکن است به شدت متفاوت باشد. برای مثال نیوزیلند در سال ۱۹۵۰ به این نتیجه رسید که مجلس دوم که در واقع منصوبان ملکه انگلستان هستند، نمی توانند در زمینه مسایل مربوط به این کشور کارآیی و فعالیتی داشته باشند و به همین دلیل ربطی به ساختار سیاسی این کشور ندارند و این مجلس باید منحل شود (۱۴).

در همین حال کشور پرو، نمونه ای بارز از کشوری است که برای تغییر در سیستم پارلمانی خود با موانع زیادی رو به رو بود. در رفراندوم سال ۱۹۹۳، پرو ساختاری سیاسی را انتخاب کرد که بر اساس آن مجلس سنا در آن منحل می شد. با این حال این قانون اساسی جدید با آرا پائینی برای آورد و در حالیکه ۵۲ درصد مردم به سیستم تک پارلمانی رای داده بودند، تعداد مخالفان با این تصمیم نیز بسیار بالا بود. دو دلیل برای این تفاوت فاحشدر نظر و رای مردم وجود داشت. اول اینکه مردم این کشور برای مدت زمانی طولانی به سیستم دو مجلسی عادت کرده بودند و دوم اینکه بسیاری از مردم از این مسئله هراس داشتند که تلاشهای رییس جمهور این کشور، در راستای متمرکز کردن قدرت در یک مجلس و سپس کنترل آن باشد. رای دهندگان روستایی و کسانی که بیرون از شهرهای بزرگ قرار داشتند، از این مسئله هراس داشتند که با تجمع شدن قدرت در یک مجلس، منافع آنها به خطر بیفتد چرا که به صورت تاریخی این همیشه مجلس سنا بود که بهتر به منافع آنها خدمت می کرد. با این حال پس از جدل و بحث های جدی در این زمینه، در نهایت قانون اساسی جدید به کار گرفته شده و اجرایی شد (۱۵).

در سوئد تغییر سیستم پارلمانی به سمت تک مجلسی شدن، بیشتر پاسخی به بحران ناکارآمدی در نهادهای حکومتی بود. در سال ۱۸۶۷ سوئد از سیستم قانونگذاری مبتنی بر ۴ مجلس، به سمت دو مجلسی شدن پیش رفت و مدلی را برای دو مجلسی شدن در پیش گرفت که بیشتر مبتنی بر مجالس نروژ و آمریکا استوار بود. البته این دو مجلس اختلافاتی در ماهیت داشتند و مهمترین آن این بود که دو مجلس هر کدام به گروه های مختلفی از مردم خدمت می کردند. همچنین نوع انتخاب شدن نمایندگان در دو مجلس و مدت زمانی که می توانستند به کار خود پردازند متفاوت بود. با این حال هر دو مجلس قدرت قانونگذاری برابر داشتند و به این ترتیب بعد از مدت زمان کمی، این دو مجلس تبدیل به دو ساختار ایدئولوژیک متفاوت بدین صورت شدند که مجلس علیا به وسیله اکثریت محافظه کار اداره می شد و مجلس سفلی توسط اقلیت لیبرال. بدین ترتیب اختلافات ایدئولوژیک بین نمایندگان در نهایت آنها را به بن بست سیاسی کشاند. با وجود اینکه تلاش

ها برای تغییر ساختار قانونگذاری سوئد از سال ۱۹۴۵ آغاز شد، اما در نهایت ۲۰ سال طول کشید تا این کشور برای برون رفت از بحران های سیاسی به وجود آمده، به سمت سیستم تک مجلسی برود. در نهایت در سال ۱۹۶۷ بعد از بیش از یک قرن، دو مجلسی بودن، کشور سوئد نیز الگوی تک مجلسی را برای خود برگزید (16).

**مراکش** نیز راهی غیر معمول را برای تک مجلسی شدن برگزید. شهروندان مراکشی در سال ۱۹۹۶ رای به تشکیل «مجلس مشاوران»<sup>۱</sup> دادند که قرار بود در کنار «مجلس نمایندگان»<sup>۲</sup> این کشور به بهره وری بیشتر سیستم پارلمانی این کشور کمک کند. ترکیب این مجلس کاملاً بر عکس مجلس نمایندگان بود که ۳۲۵ عضو آن به صورت مستقیم از حوزه های انتخابیه ای انتخاب می شدند که هر کدام فقط یک نماینده در مجلس داشتند. ترکیب این مجلس با دو نوع رای غیر مستقیم مشخص می شد: رای های الکتورال کالج که به صورت محلی و منطقه ای ۱۶۲ عضو از ۲۷۰ عضو این مجلس را مشخص می کرد و نمایندگان صنعت، کشاورزی و اتحادیه های تجاری که توسط اتحادیه های خود انتخاب شده و ۱۰۸ صندلی دیگر را از آن خود می کردند. هر دو مجلس قدرت یکسانی برای مطرح کردن قانون و یا اصلاح قوانین مختلف داشتند. با این حال بر اساس قانون اساسی، مجلس نمایندگان اهمیت بیشتری داشت چرا که می توانست به اعضای کابینه رای دهد. نتیجه این نوع سیستم پارلمانی مشارکت بیشتر مردم در امور سیاسی و بهبود نقش نمایندگان در سیستم سیاسی این کشور بود (17).

---

<sup>۱</sup> House of Councilors

<sup>۲</sup> House of Representatives,

## ۷. منابع و مواخذ

- آلموند، گابریل و دیگران (۱۳۸۱)، چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی
- آهنگران، محمدرسول، محمدجعفر صادق پور، علیرضا میربد (۱۳۹۳)، تحلیل ماهیت نمایندگی مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و سوم، شماره ۸۷.
- اسکندری، محمدحسین و دارابکلایی، اسماعیل (۱۳۷۷)، درآمدی بر حقوق اساسی، تهران: سمت.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۱)، جامعه شناسی سیاسی، تهران، نی.
- پارکر، جان (۱۳۸۳)، ساختاربندی، ترجمه امیر عباس سعیدی، تهران: نشر آگاه.
- پروین، خیر الله و اصلانی، فیروز (۱۳۹۰)، اصول و مبانی حقوق اساسی، تهران: نشر دانشگاه تهران.
- دبیریان، علیرضا (۱۳۹۳)، صلاحیت مجلس شورای اسلامی در تأسیس شوراهای عالی اجرایی «استقلال قوا یا تحدید صلاحی تهای قوه مجریه»، مجله حقوقی دادگستری، سال هفتاد و هشتم، شماره هشتاد و هشتم.
- دورفمن، جرالد (۱۳۸۳)، انگلستان، ترجمه حسن فشارکی در: سیمون مارتین لیپست، دایره المعارف دموکراسی، تهران: کتابخانه تخصصی وزارت خارجه.
- راسخ، محمد (۱۳۸۹)، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی، تهران، دراک
- جعفری ندوشن، علی اکبر (۱۳۸۳)، تفکیک قوا در حقوق ایران، آمریکا، فرانسه، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- جلالیان، عسگر (۱۳۹۶)، کارآمدی مجلس شورای اسلامی و راهکارهای ارتقای آن در حقوق داخلی، فصلنامه راهبرد، سال بیست و ششم، شماره ۸۲.
- رفیع زاده بقرآباد، علاء الدین، عباس منوریان (۱۳۸۸)، بررسی عوامل موثر بر پاسخگویی به ذی نفعان (مطالعه موردی، مجله تدبیر، شماره ۲۱۰.
- سیف زاده، حسین (۱۳۸۷)، نقش قوه مقننه در سیاست خارجی: تنوع رویکردها، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران: دوره ۳۸، ش ۲،
- سینائی، وحید، سمیه زمانی (۱۳۹۰)، نقش مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری؛ به سوی یک الگوی نظری، فصلنامه راهبرد، سال بیستم، شماره ۵۸.

- سینائی، وجید، سمیه زمانی (۱۳۹۱)، مجلس شورای اسلامی و سیاستگذاری در ایران (۱۳۵۹-۱۳۸۷)، دوفصلنامه پژوهش سیاست نظری، دوره جدید، شماره یازدهم.
- طباطبایی، محمد (۱۳۹۶)، نظریه تفکیک قوا و سازماندهی قدرت سیاسی نزد دولت، فصلنامه دولت پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، سال سوم، شماره ۲.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۰)، حقوق اساسی، تهران: نشر میزان.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۲)، مصونیت پارلمانی نمایندگان، نشریه حقوق اساسی، سال اول شماره اول، پاییز.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۰)، بایسته های حقوق اساسی، تهران: نشر دادگستر.
- قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل (۱۳۷۰)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران: موسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- کریمی (۱۳۸۱)، نظارت بر رفتار نمایندگان، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۵۸، زمستان.
- کعبی، عباس، سجاد حکیمی (۱۳۹۳)، ماهیت نمایندگی مجلس در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نشریه حکومت اسلامی، دوره ۱۹، شماره ۲.
- مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۴)، جایگاه نظارتی مجلس و اصول حاکم بر آن، دفتر مطالعات حقوقی، کد موضوعی ۴۱۰، شماره مسلسل ۷۵۳۳، آبانماه ۸۴.
- مارش، دیوید، استوکر، جری (۱۳۸۴)، روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیر محمد حاجی یوسفی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- مجیدی، محمدرضا (۱۳۸۹)، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قم، دفتر نشر معارف.
- مدنی، جلال الدین (۱۳۹۲)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، جلد ۱، تهران، سروش.
- مصباح نسب، سید روح الله، ابراهیم موسی زاده (۱۳۹۶)، چرایی نظارت مستمر بر نمایندگان مجلس شورای اسلامی، فصلنامه علمی - حقوقی قانون یار، دوره سوم، پاییز.
- منصورنژاد، محمد (۱۳۸۶)، تفکیک قوا؛ ولایت مطلقه فقیه و استقلال قوا، مجله حکومت اسلامی، قم: سال چهارم، ش ۱،
- هریسی نژاد، کمال الدین (۱۳۹۰)، حقوق اساسی تطبیقی، تبریز: نشر آیدین، چ ۲،
- هیوود، اندرو (۱۳۹۳)، سیاست، ترجمه عبدالرحمان عالم، چاپ چهارم، تهران، نشر نی.

1. **Stapenhurst, Rick, Johnston, Niall and Pellizo, Riccardo.** *The Role of Parliament in Curbing Corruption.* Washington DC : The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2006.
2. **European Commission.** *Public Opinion in the European Union - First Results.* s.l. : European Commission, 2012. p. 13.
3. **ODIHR.** *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians.* Warsaw : The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), 2012.
4. **Power, Greg.** *Global Parliamentary Report .* s.l. : Inter-Parliamentary Union , United Nations Development Programme, 2012.
5. **Demmke, Christoph, et al.** *Regulating conflicts of interest for Holders of Public Office in the European Union a comparative study of the rules and standards of professional ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU institutions.* Masstricht : European Union of Public Administration , 2008.
6. *Ethics and Local Councilors: Modernising Standards of Conduct.* **Skelcher, Chris and Snape, Stephanie.** 1, s.l. : Parliamentary Affairs, 2001, Vol. 54, pp. 72-78.
7. *Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government.* **Bruce, Willa.** Lexington : Public Integrity Annual, 1996, Vol. 17, pp. 23-30.
8. **United Nations.** *UN General Assembly, "Resolution 51/59".* [Online] December 12, 1996. [Cited: October 9, 2018.] <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>.
9. **Council of Europe. Council of Europe, Committee of Ministers.** *Resolution 97 (4) On the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption.* [Online] November 6, 1997. [Cited: October 09, 2018.] <https://rm.coe.int/16806cc17c>.

10. OECD. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and Related Documents*. [Online] 2011. [Cited: October 09, 2018.] [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf).
11. Europe, Council of. Council of Europe. *Criminal Law Convention against Corruption*. [Online] 1999. [Cited: October 09, 2018.] <<http://conventions.coe.int/>>.
12. Council of Europe. Council of Europe. *Recommendation 60 on political integrity of local and regional elected representatives*. [Online] 1999. [Cited: October 09, 2018.] <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847931&Site=COE>>.
13. Power, Greg. *Handbook on parliamentary ethics and conducts, A guide for parliamentarians*. s.l. : The Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC), The Westminster Foundation for Democracy (WFD).
14. Brien, A. *A Code of Conduct for Parliamentarians?* s.l. : Department of the Parliamentary Library, Parliament of Australia, 1999.
15. Council of Europe. *Recommendation no. R 10 of the Council of Europe committee of ministers to member states on codes of conduct for public officials*. s.l. : Council of Europe, 2000.
16. Reed, Quentin. *Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them*. s.l. : CMI:Chr. Michelsen Institute, 2008.
17. Jenkins, Matthew. *Conflict of interest topic guide*. s.l. : Transparency International, 2015.
18. Peters, Anne and Handschin, Lukas. *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*. Cambridge : Cambridge University Press, 2012.
19. OECD. *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*. Paris : OECD Publishing, , 2004.



20. *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. OECD. Paris : OECD Publishing, 2005, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264014008-en>.
21. Barnes, Daniel W., et al. *Public office, private interests : accountability through income and asset disclosure*. Washington, DC : World Bank Public Sector and Governance Group, 2012.
22. *Codes of Ethics and Codes of Conduct: Perceived Contribution to the Practice of Ethics in Local Government*. Bruce, Willa. s.l. : Public Integrity Annual, 1996.
23. *Understanding State Legislative Ethics Reform: The Importance of Political and Institutional Culture*. Goodman, Marshall R., Holp, Timothy J. and Ludwig, Karen M. s.l. : Public Integrity Annual, CSG & ASPA, 1996, pp. 51–57.
24. *Ethics and Local Councilors: Modernising Standards of Conduct*. Skelcher, Chris and Snape, Stephanie. s.l. : Parliamentary Affairs, 2001, pp. 72–78.
25. *Ethical Attitudes of British MPs*. Mancuso, Maureen. 2, s.l. : Parliamentary Affairs, 1993, Vol. 46.
26. UK Parliament. Code of Conduct and Rules of the House. *UK Parliament*. [Online] August 16, 2018. [Cited: October 05, 2018.] <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/consultation-on-code-of-conduct-for/mps/>.
27. OECD Conference Centre . Global Forum on Public Governance . *Organisation for Economic Co-operation and Development*. [Online] May 5, 2009 . [Cited: October 05, 2018.] [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/%20PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/%20PGC/GF(2009)1&doclanguage=en).
28. UK government. National archives.gov. *UK government*. [Online] [Cited: January 10, 2019.]

<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20131205105942/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm28/2850/285001.htm>.

29. UK Parliament. UK Parliament. *Committee of Standards*. [Online] [Cited: January 10, 2019.] <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199697/cmselect/cmstand/688/conts.htm>.

30. Parliamentary Commissioner for Standards . Annual Report 2004-05. *UK Parliament*. [Online] July 21, 2005. [Cited: January 10, 2019.] <https://publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmstand/264/264.pdf>.

31. The House of Commons . The Code of Conduct together with The Guide to the Rules relating to the conduct of Members. *UK Parliament*. [Online] May 2010. [Cited: January 10, 2019.] <https://publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/735.pdf>.

32. House of Lords. Code of Conduct for Members of the House of Lords. *UK Parliament*. [Online] March 2002. [Cited: January 10, 2019.] <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/house-of-lords-commissioner-for-standards/code-of-conduct-for-the-house-of-lords/code-of-conduct-for-members-of-the-house-of-lords/>.

33. Conflict of Interest code for members of the House of Commons. *ourcommons.ca*. [Online] [Cited: January 22, 2019.] <http://www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/appa1-e.htm>.

34. Office of the conflict of interest and ethics commissioner. *Office of the conflict of interest and ethics commissioner*. [Online] September 1, 2018. [Cited: January 20, 2019.] <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/AboutUs/Pages/default.aspx>.

35. Conflict of Interest Act. *Office of the conflict of interest and ethics commissioner*. [Online] October 14, 2015. [Cited: January 20, 2019.] <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/EN/Pages/ConflictOfInterestAct.aspx>.

36. Parliament of Canada Act (R.S.C., 1985, c. P-1). *Justice Laws Website Symbol of the Government of Canada Search*. [Online] December 12, 2018. [Cited: January 20, 2019.] <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/p-1/index.html>.
37. Office of the Senate ethics officer. *Office of the Senate ethics officer*. [Online] [Cited: January 20, 2019.] <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/eng/Home-e.html>.
38. ethics and conflict of interests codes. *Office of the senate ethics officer*. [Online] [Cited: January 20, 2019.] <http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/eng/Code-e.html>.
39. US Constitution. Constitution of the United States . *US Senate*. [Online] [Cited: January 22, 2019.] [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm#a1\\_sec5](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1_sec5).
40. AN OVERVIEW OF THE SENATE CODE OF CONDUCT AND RELATED LAWS. *Senate.gov*. [Online] March 2007. [Cited: January 22, 2019.] <https://www.ethics.senate.gov/downloads/pdffiles/overview.pdf>.
41. SENATE ETHICS MANUAL. *Senate.gov*. [Online] 2003. [Cited: January 22, 2019.] <https://www.ethics.senate.gov/downloads/pdffiles/manual.pdf>.
42. United States Senate Select Committee on Ethics. *Senate Select Committee on Ethics*. [Online] [Cited: January 22, 2019.] <https://www.ethics.senate.gov/public/index.cfm/jurisdiction>.
43. Jurisdiction of the Committee on Ethics. *Committee on Ethics*. [Online] [Cited: January 22, 2019.] <https://ethics.house.gov/jurisdiction>.
44. House Ethics Manual. *ethics.house.gov*. [Online] 2008. [Cited: January 22, 2019.] [https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008\\_House\\_Ethics\\_Manual.pdf](https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf).
45. Establishing within the House of Representatives an Office of Congressional Ethics, and for other purposes. *Congress.gov*. [Online] November 3, 2008. [Cited: January 22, 2019.] <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-resolution/895>.

46. Transparency in Parliament. [Online] Portal for parliamentary development. [Cited: October 10, 2018.] <https://agora-parl.org/resources/aoe/transparency-in-parliament>.
47. Beetham, David. *Parliament and Democracy in the twenty-first century*. s.l. : Inter-Parliamentary Union, 2006.
48. *Transparency in Parliamentary Voting*. Benesch, Christine, Bü tler, Monika and Hofer, Katharina E. s.l. : Journal of Public Economics, 2018.
49. *Members Only? Parliament in the Public Eye*. s.l. : Hansard Society Commission, 2005.
50. *Decision making in committees: Transparency, Reputation and Voting Rules*. Levy, Gilat. s.l. : American Economic Review, Vol. 97, pp. 50-168.
51. *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*. Holmana, Craig and Luneburg, William. 1, s.l. : Interest Groups & Advocacy, 2012, Vol. 1, pp. 75-104.
52. Holman, Craig. Lobbying reform in the United States and the European Union: Progress on two continents. [book auth.] C. McGrath. *Interest Groups and Lobbying in the United States, and Comparative Perspectives*. Lewiston : Edwin Mellen Press., 2009.
53. Broadcasting Parliament. *Portal for Parliamentary Development*. [Online] [Cited: November 12, 2018.] <https://agora-parl.org/node/10309>.
54. Hendy, David. Broadcasting Parliament. *History of the BBC*. [Online] BBC. [Cited: December 05, 2018.] <https://www.bbc.co.uk/historyofthebbc/elections/parliament>.
55. Power, Greg. *Global Parliamentary Report*. New York : Inter-Parliamentary Union, 2012.
56. Doerr, Audrey D. The Role of White Papers in the Policy-making Process: the Experience of the Government of Canada. s.l. : Thesis (Ph.D) – Carleton University., 1973.

57. James, Anthony. Origin of White Papers. *Klariti.com*. [Online] June 17, 2017. [Cited: November 15, 2018.]
58. White paper. *EUR-Lex*. [Online] [Cited: November 13, 2018.] [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white\\_paper.html?locale=en](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html?locale=en).
59. Guidelines for the content and structure of parliamentary websites. *Inter-Parliamentary Union*. [Online] Inter-Parliamentary Union, 2000. [Cited: November 15, 2018.] <http://www.ipu.org/cntr-e/web.pdf>.
60. Inter- parliamentary union. *Parliaments at a glance*. s.l. : Inter- parliamentary union.
61. Drexhage, Betty. *Bicameral Legislatures; An International Comparison*. Amsterdam : Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2015.
62. American Heritage . bicameralism. *American Heritage® Dictionary of the English Language*. [Online] [Cited: September 14, 2018.] <https://www.thefreedictionary.com/bicameralism>.
63. Britannica, The Editors of Encyclopaedia. Bicameral system. *Encyclopædia Britannica*. [Online] January 22, 2016. [Cited: September 14, 2018.] <https://www.britannica.com/topic/bicameral-system>.
64. *The Development of Bicameral Parliamentary Systems*. Preece, Alun A. 3 , s.l. : Murdoch University Electronic Journal of Law, 2002, Vol. 9.
65. Lijphart, Arend. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. s.l. : Yale University Press, 1984. pp. 99–101.
66. Tsebelis, George and Money, Jeannette. *Bicameralism*. Cambridge : Cambridge University Press, 1997. p. 2.
67. *The Justification of Bicameralism*. Riker, William H. s.l. : International Political Science Review, 1992, Vol. 13, pp. 101–116.

68. *Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One?* Levmore, Saul. s.l. : International Review of Law and Economics, 1992, Vol. 12, pp. 145–162.
69. *Legislative Unicameralism: A Global Survey and a Few Case Studies.* Massicotte, Louis. s.l. : The Journal of Legislative Studies, 2001.
70. Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy - Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries.* s.l. : Yale, 2012.
71. Verma, Richard. *One Chamber or Two? Deciding Between a Unicameral And Bicameral Legislature.* s.l. : National Democratic Institute For International Affairs.
72. Arter, David. *One Ting Too Many: The Shift to Unicameralism in Denmark.* [book auth.] Lawrence Longley and David Olson. 1991 : Westview Press, ,@ in , eds., *Two into One: The Politics and Processes of National Legislative Cameral Change.*
73. Jackson, Keith. *AThe Abolition of the New Zealand Upper House of Parliament.* [book auth.] Longley and Olson. *Two into One.*
74. Culver, William W. Peru. *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures.* s.l. : World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures.
75. Sydow, Björn von. *A Sweden's Road to a Unicameral Parliament.* [book auth.] Longley and Olson. *Two into One.*
76. *AMorocco's New Bicameral Parliament: Democratic Obstacle or Catalyst?* Kettere, James. Oxfordshire : Third Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Wroxton College, August 1998.