

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری

نویسنده:
دکتر محمد حسین زارعی

دفتر مطالعات حقوقی

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

زارعی، محمد حسین
مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری/
نویسنده محمد حسین زارعی؛
ویراستاران مسیح بهنیا، احمد مرکز مالیری. --
تهران: مجلس شورای
اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۴.
دو، ع.خ، ۸۲۳ ص.؛ جدول، نمودار. -- (مرکز
پژوهش‌های مجلس شورای
اسلامی؛ ۱۳۸۴/۲۸: اصلاح نظام قانونگذاری؛ ۲)
ISBN: 964-8427-13-5؛ ۱۰۰۰۰۰ ریال
فهرست نویسی براساس اطلاعات فیپا،
کتابنامه: ص. [۸۱۷]-۸۲۳.
۱. حقوق تطبیقی. ۲. قانونگذاری --
انگلستان. ۳. قانونگذاری -- فرانسه.
۴. قانونگذاری -- آلمان. ۵. قانونگذاری --
ایالات متحده. ۶. قانونگذاری -- آفریقای
جنوبی. ۷. قانونگذاری -- مصر. الف. بهنیا،
مسیح، ویراستار. ب. مرکز مالیری، احمد،
ویراستار. ج. مجلس شورای اسلامی، مرکز
پژوهش‌ها. دفتر مطالعات حقوقی. د. عنوان. ه.
فهرست.
K۱۰۳/ج۴
۱۳۸۴

عنوان: مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری
نویسنده: دکتر محمد حسین زارعی
ویراستاران: مسیح بهنیا، احمد مرکز مالیری
طراح جلد: علیرضا عاشورزاده
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
نوبت چاپ: چاپ اول زمستان ۱۳۸۴
تعداد: ۱۰۰۰ نسخه
لیتوگرافی، چاپ و صحافی: نگاران شهر
قیمت: ۱۰۰۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلف است.
کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
محفوظ است.

دیباچه

مجلس قانونگذاری ماحصل زحمات و تلاش‌های بی‌سابقه مردم و روحانیون و پیروزی نهضت مشروطیت در ایران است. یکصد سال سابقه قانونگذاری در ایران در میان کشورهای منطقه که هنوز بر سر حق رأی زنان دعوا دارند نقطه عطفی بود که بدون تردید غیرقابل انکار است. صد سال انتخابات مجلس و قانونگذاری در کشوری که مهد تمدن، علم و اندیشه بوده است توجه ویژه‌ای را می‌طلبد. هم‌اینک زمان ارزیابی این یکصد سال و استفاده از تجربیات آن در کارامدی بیشتر نظام قانونگذاری است.

تجربه جدید انتخابات، مردم‌سالاری و قانونگذاری پس از پیروزی انقلاب اسلامی در ایران وارد مرحله جدیدی شد که بدون تردید تأثیرات گسترده‌ای در جهان و منطقه برجای‌گذاشته است. اینک در آستانه یک قرن فعالیت مجلس قانونگذاری در ایران زمان آن فرارسیده که به کارامدی بیشتر و سازوکارهای جدید بیندیشیم این کار را مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی آغاز کرده است و کمیته‌ای علمی برای بررسی سازوکارهای اصلاح نظام قانونگذاری در ایران با اهداف زیر تشکیل شده است:

الف: ارج نهادن به سابقه طولانی و تلاش‌های ارزشمند انجام شده،

ب: علل ناکارامدی قوانین در رفع معضلات کشور،
ج: علل قانون‌گریزی مردم و عدم اعتماد آن‌ها به قانون که شاید ریشه در تاریخ استبداد در کشور ما داشته است،

د: بررسی تجربیات یک قرن قانونگذاری و لزوم

بازنگری در آن،
ه: توجه جدی به حقوق مجلس در حوزه
قانونگذاری و نظارت.

در این باره مطالعاتی در محورهای سه‌گانه تعریف
شده است که عبارتند از: «بررسی مبانی نظری
قانونگذاری در ایران»، «مطالعات تطبیقی مجالس
قانونگذاری» و «بررسی چالش‌های جدی در حوزه‌های
سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جامعه ایران در مواجهه
با قانونگذاری». اینک مطالعات انجام شده در
مرحله‌ای قرار دارد که قابلیت انتشار یافته است.
البته قطعاً آغاز هرکاری با چالش‌هایی روبه‌رو
خواهد بود، دغدغه این مطالعات فقط کمک به نظام
قانونگذاری در ایفای وظایف قانونگذاری و نظارت
است و به هیچ‌وجه داعیه آن را ندارد که به
سازوکارهایی منجر می‌شود که قطعاً بهتر از وضع
موجود است، بلکه هدف، مطالعات نظری و تطبیقی در
حوزه بسیار مهمی از عرصه‌های حکومتی است. این
مطالعه فقط با هدف سرآغازی برای مطالعات جدید
در حوزه نظام قانونگذاری در کشور و با هدف
بررسی چالش‌ها و موانع کارآمدی این نظام انجام
گرفته است تا انشاء... به سازوکارهای جدیدی
بیانجامد.

امید آن داریم که ارائه ماحصل این مطالعات با
نقد و بحث‌های جدیدی در حوزه قانونگذاری کشور
دنبال شود تا انشاء... با تعامل بیشتر
صاحب‌نظران و متفکران به راهکار مناسبی برای
کارآمدی بیشتر قوانین در کشور بیانجامد. از این‌رو
مرکز پژوهش‌ها سپاسگذار زحمات متفکرانی خواهد بود
که با علم و تجربه خود به غنای این مطالعات
بپیفزایند.

جای آن دارد که از زحمات ارزنده مدیران این
مطالعه جناب آقای دکتر محمد راسخ و جناب آقای دکتر

محمد حسین زارعی و همکاران و پژوهشگرانی که در این راه بدانان یاری رسانیده اند تقدیر و تشکر نمایم. محتویات این مطالعات اگرچه ماحصل زحمات طولانی مجموعه این پژوهشگران و محققان بوده است، ولی قطعاً دور از عیب و خطا و نقصان نیست. امیدوارم راهی که آغاز و با یکصدمین سال قانونگذاری در ایران همراه شده است به مبارکی به بحثها و نقدهایی در محافل علمی، دانشگاه ها و مؤسسات علمی و پژوهشی بیانجامد، امید است که نتایج آن آغازی برای ایجاد تحول و تأثیرگذاری بیشتر باشد.

معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

فهرست مطالب

پیشگفتار	۱
فصل مقدماتي	
۱. مقدمه	۷
۲. هدف پژوهش تطبيقي	۸
۳. سؤال پژوهش	۸
۴. ضوابط و موضوعات تحت بررسي بعد تطبيقي	
پژوهش	۹
الف. گزينش كشورهاي مورد مقايسه	۹
ب. كشورهاي مورد مقايسه	۱۰
ج. موضوعات و محورهاي مورد مقايسه	۱۱
۵. روش تحقيق و پژوهش	۱۴
۶. اهداف و فوايد مطالعات حقوق تطبيقي	۱۴
۷. كاركردهاي حقوق تطبيقي	۱۶
۸. ضوابط و اصول مطالعه تطبيقي	۱۷
۹. ترمينولوژي يا واژه‌شناسي تحقيق	۱۹
فصل اول: نظام قانونگذاري انگلستان	
مقدمه	۲۳
۱. اصول حاكميت سياسي	۲۴
۱-۱. قانون اساسي بریتانیای کبیر	۲۵
۱-۱-۱. اعتبار قانون اساسي	۲۵
۱-۱-۲. منابع قانون اساسي	۲۶
۱-۱-۲-۱. اصول كلي حقوق	۲۶
۱-۱-۲-۲. ارزش‌هاي اخلاقي و سياسي كلي	۲۶
۱-۱-۲-۳. قوانين	۲۶
قانون مصوب پارلمان	۲۷
كامن لا	۲۷
قوانين و رسوم پارلمان	۲۷
۱-۲-۴. كنوانسيون‌ها	۲۷
۱-۲-۵. ساير موارد	۲۷
۱-۲. اصول بنيادين	۲۸
۱-۲-۱. دموكراسي	۲۸
۱-۲-۲. حاكميت پارلمان	۲۸

۲. شیوه شکل‌گیری و انتخاباتی مجلس قانونگذاری	۲۹
۲-۱. مجلس عوام	۲۹
۲-۱-۱. انتخابات مجلس عوام	۲۹
انواع انتخابات	۳۰
۲-۱-۲. شرایط کاندیداها	۳۱
۲-۱-۳. شرایط رأی‌دهندگان	۳۲
استثنائات سکونت در حوزه رأی‌گیری	۳۳
کسانی که صلاحیت رأی دادن ندارند	۳۳
۲-۱-۴. سیستم انتخاباتی کمیسیون مرزی	۳۴
نحوه فعالیت کمیسیون مرزی	۳۴
۲-۱-۵. مرجع و نحوه رسیدگی به دعاوی انتخاباتی	۳۵
۲-۲. مجلس اعیان	۳۶
۲-۲-۱. سابقه تاریخی شکل‌گیری مجلس اعیان	۳۶
۲-۲-۲. ترکیب مجلس اعیان	۳۷
لردهای روحانی	۳۷
لردهای موروثی	۳۷
لردهای مادام‌العمر	۳۸
لردهای قضایی	۳۹
۳. وظایف و اختیارات قانونگذار ملی	۳۹
۳-۱. صلاحیت‌های پارلمان انگلستان	۳۹
۳-۲. وظایف و اختیارات مجلس عوام	۴۰
۳-۳. وظایف و اختیارات مجلس اعیان	۴۱
۴. مدل تفکیک قوا و تأثیر قوا بر یکدیگر	۴۲
۴-۱. وضعیت فعلی تفکیک قوا	۴۲
۴-۲. نقش تفکیک قوا در قانونگذاری	۴۳
۴-۳. مجلس اعیان و مسأله تفکیک قوا	۴۳
۴-۴. وضعیت قوه قضائیه در آموزه تفکیک قوا	۴۴
۴-۵. صلاحیت قضایی پارلمان	۴۵
۴-۶. صدر اعظم و مسأله تفکیک قوا	۴۵
۴-۷. دادستان کل و تفکیک قوا	۴۶
۵. ارگان‌های ناظر بر پارلمان ملی	۴۷
۵-۱. پارلمان و اتحادیه اروپا	۴۷
۵-۲. تغییرات اجتماعی	۴۸
۵-۳. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر	۴۹
۵-۴. اخلاص پارلمان	۴۹

۴۹	.....	اخلال پارلمان توسط نخست وزیر
۵۰	.....	اخلال پارلمان توسط ملکه
۵۰-۵	.....	سایر موارد
۵۱	.....	۶. ساختار و تشکیلات داخلی پارلمان
۵۱-۱	.....	۶-۱. مأموران، کارمندان و دستیاران پارلمان
۵۱-۱-۱	.....	۶-۱-۱. سخنگوی مجلس عوام
۵۱-۱-۱-۱	.....	۶-۱-۱-۱. نحوه انتخاب سخنگو
۵۱-۱-۱-۲	.....	۶-۱-۱-۲. نقش و وظایف سخنگو
۵۳	.....	اعمالی که سخنگو بر طبق رویه (یا سنت)
۵۵	.....	پارلمانی انجام می دهد
۵۵	.....	وظایف قانونی سخنگو
۵۶	.....	نقش سخنگو در ایجاد رویه
۵۶	.....	اصول اخلاق حرفه ای سخنگو
۵۶-۱-۲	.....	۶-۱-۲. صدر اعظم
۵۷	.....	۶-۱-۳. دفتردار پارلمان ها و مأمور هماهنگی و
۵۸	.....	رئیس کمیسیون ها
۵۹	.....	۶-۱-۴. رهبر مجلس
۶۰	.....	۶-۱-۵. دفتردارهای مجلس عوام
۶۰	.....	۶-۱-۶. کمیسر پارلمانی برای استنادها
۶۲	.....	۶-۱-۷. مأمور انتظامات مجلس
۶۳	.....	۶-۱-۸. کتابخانه مجلس عوام
۶۳	.....	۶-۱-۹. سایر کادر ثابت اداری و اجرایی مجلس
۶۳	.....	عوام
۶۳	.....	۶-۲. مدیریت پارلمان
۶۴	.....	۶-۲-۱. مدیریت مجلس عوام
۶۴	.....	۶-۲-۱-۱. کمیسیون مجلس عوام
۶۵	.....	۶-۲-۱-۲. مأمور جریان خسارات و حسابرس کل
۶۵	.....	۶-۲-۲. مدیریت مجلس اعیان
۶۶	.....	۶-۲-۳. ملکه
۶۶	.....	۶-۳. کمیسیون های پارلمان
۶۶	.....	۶-۳-۱. کمیسیون های مجلس عوام
۶۶	.....	۶-۳-۱-۱. کمیسیون متشکل از کل مجلس عوام
۶۶	.....	[کمیسیون کل مجلس]
۶۷	.....	۶-۳-۱-۲. کمیسیون های دائمی
۶۹	.....	کمیسیون های دائمی لوایح عمومی
۷۰	.....	کمیسیون های دائمی اروپایی
۷۱	.....	کمیسیون های عالی مربوط به مسائل منطقه ای
۷۲	.....	کمیسیون دائمی مربوط به مسائل منطقه ای

۶-۳-۱-۳	کمیته‌های منتخب (تحقیق) و کمیته‌های
۷۲	مشترک
۶-۳-۱-۳-۱	کمیته‌های داخلی (کمیسیون‌های
۷۴	داخلی)
۷۴	کمیسیون رسانه‌ها
۷۵	کمیسیون ارتباطات
۷۵	کمیسیون مدرنیزه کردن مجلس عوام
۷۵	کمیسیون مصونیت‌ها و امتیازات پارلمانی
۷۶	کمیسیون رویه
۷۶	کمیسیون نظامنامه
۶-۳-۱-۳-۲	کمیسیون‌های نظارت و بررسی
۷۶	کمیسیون مقررات‌زدایی و اصلاح قوانین
۷۷	کمیسیون تحقیقات اروپایی
۷۷	کمیسیون مشترک اسناد قانونی
۷۸	کمیسیون مشترک تسهیل مالیات
۶-۳-۱-۳-۳	کمیسیون لوایح تلفیقی [دوگانه]
۶-۳-۱-۳-۴	کمیسیون‌های غیروزارتی دیگر
۷۹	کمیسیون حساب‌های عمومی
۷۹	کمیسیون اداره عمومی
۷۹	کمیسیون بازرسی محیط زیست
۸۰	کمیسیون مشترک حقوق بشر
۸۰	کمیسیون گزینش یا تخصیص نیروی انسانی
۸۰	کمیته‌های تحقیق
۶-۳-۱-۳-۵	کمیسیون‌های دیگر
۸۲	کمیسیون‌های امور جاری
۸۲	کمیسیون‌های برنامه‌ریزی
۸۳	کمیسیون ارائه دلایل
۸۳	کمیسیون لوایح خصوصی
۸۳	کمیسیون مذهبی
۸۴	کمیسیون‌های غیررسمی
۶-۳-۲	کمیسیون‌های مجلس اعیان
۷	فرایند شکل‌گیری و تصویب طرح‌ها و لوایح
۸۵	براساس آیین‌نامه داخلی مجالس قانونگذاری
۷-۱	قوانین مصوب پارلمان بریتانیا
۷-۱-۱	لوایح عمومی
۷-۱-۱-۱	لوایح دولتی
۷-۱-۱-۲	لوایح اعضای خصوصی
۸۹	بررسی لوایح به قید قرعه

لوایح قاعده ده دقیقه ای	۹۱
لوایح پیشنهادی عادی	۹۱
لوایح اعضای خصوصی که ابتدا در مجلس اعیان طرح شده اند	۹۱
۷-۱-۳. فرایند تبدیل لایحه به قانون (لوایح عمومی)	۹۲
ارائه لایحه و شور اول	۹۲
شور دوم	۹۳
فرایند بررسی لوایح در کمیسیون ها	۹۴
گزارش کمیسیون ها به مجلس و شور سوم	۹۷
ارجاع به مجلس اعیان	۹۸
توشیح ملکه و اعمال قانون	۱۰۰
فرایند تبدیل لوایح خصوصی به قانون	۱۰۱
۷-۲. قانونگذاری اروپایی	۱۰۳
۷-۲-۱. نهادهای اتحادیه اروپا	۱۰۳
۷-۲-۲. نقش پارلمان بریتانیایی کبیر در قانونگذاری اتحادیه اروپا	۱۰۵
۸. شیوه های تشخیص مسائل مبتلابه و مورد نیاز قانونگذاری	۱۰۶
۸-۱. مشاوره و نظرخواهی	۱۰۷
۸-۱-۱. مشاوره غیررسمی	۱۰۷
۸-۱-۲. مشاوره رسمی	۱۰۹
۸-۲. ارتباط نمایندگان با حوزه های انتخاباتی	۱۱۰
دیدار با شهروندان حوزه انتخابیه لندن	۱۱۱
۸-۳. طرق مشارکت شهروندان در وضع قوانین	۱۱۲
نظرخواهی (مشاوره)	۱۱۳
استماعات عمومی	۱۱۳
یکارگیری رسانه ها	۱۱۴
تحقیقات و پرسشنامه ها	۱۱۴
۹. نقش احزاب و فراکسیون های حزبی و گروهی در فرایند قانونگذاری	۱۱۴
۹-۱. تأثیرات حزبی بر نمایندگان پارلمان	۱۱۴
حزب کارگر	۱۱۵
حزب محافظه کار	۱۱۵
حزب لیبرال دموکرات	۱۱۵
۹-۲. عوامل برون حزبی مؤثر بر نمایندگان پارلمان	۱۱۶

طرق انتخاب نماینده برای لایې کردن	۱۱۶
خواه فعالیت لایې‌کنندگان پس از انتخاب نماینده	
مجلس مورد نظر	۱۱۷
مشکلات ناشی از لایې کردن	۱۱۸
۱۰. فرآیند بازنگری و اصلاح قوانین	۱۱۹
۱۰-۱. وظایف و کارکردهای کمیسیون‌های حقوقی	۱۲۰
۱۰-۱-۱. قانون ۱۹۶۵	۱۲۰
۱۰-۱-۲. خواه کار کمیسیون	۱۲۱
۱۰-۱-۳. کمیسیون حقوقی و نظرخواهی	۱۲۲
۱۰-۱-۴. کمیسیون حقوقی و تدوین قانون	۱۲۳
۱۱. نظام اطلاع‌رسانی و آموزشی پارلمان	۱۲۴
۱۱-۱. واحد آموزش پارلمانی	۱۲۴
۱۱-۱-۱. اینترنت	۱۲۴
۱۱-۱-۲. انتشارات	۱۲۴
۱۱-۱-۳. جداول دیواری	۱۲۵
۱۱-۱-۴. منابع سمعی و بصری	۱۲۵
نوارهای ویدئویی	۱۲۵
نوار «پارلمان به طور واضح»	۱۲۵
نوار «تصویر واضح پارلمان»	۱۲۵
نوار ویدئویی «درون پارلمان بریتانیا»	۱۲۵
لوح فشرده (CD)	۱۲۶
۱۱-۲. کتابخانه مجلس عوام	۱۲۶
۱۱-۲-۱. خدمات اطلاعاتی	۱۲۶
۱۱-۲-۲. خدمات تحقیقی	۱۲۶
۱۱-۲-۳. خدمات وب سایت پارلمانی	۱۲۷
۱۱-۲-۴. امانت دادن کتاب‌ها و نوارهای ویدئویی	۱۲۷
۱۱-۲-۵. خدمات برای عموم و مدارس	۱۲۷
۱۱-۲-۶. ارائه اسناد، پردازش و بایگانی	۱۲۷
۱۱-۳. دفتر اطلاع‌رسانی	۱۲۷
۱۲. شیوه‌های تفویض اختیار قانونگذاری	۱۲۸
۱۲-۱. علل توجیهی قانونگذاری تفویضی	۱۲۸
۱۲-۲. نظرخواهی در مورد قوانین مصوب ناشی از تفویض اختیار قانونگذاری	۱۲۹
۱۲-۳. اسناد قانونی و انواع دیگر قانونگذاری ثانویه (تفویضی)	۱۲۹
۱۲-۴. اسناد قانونی منفی و مثبت	۱۳۰

۱۲-۴-۱.	اسناد قانوني منفي	۱۳۰
۱۲-۴-۲.	اسناد قانوني مثبت	۱۳۱
۱۲-۴-۳.	کميته مشترک مربوط به اسناد قانوني	۱۳۲
۱۲-۵.	کميته‌های تخصصی	۱۳۲
۱۳.	مصونیت پارلماني نمایندگان	۱۳۳
۱۳-۱.	مصونیت‌های اصلي	۱۳۴
۱۳-۱-۱.	رویه صلاحیت انحصاري	۱۳۴
۱۳-۱-۲.	آزادي بيان	۱۳۵
۱۳۵	آزادي بيان در مباحثات يا رویه‌ها	۱۳۵
۱۳۵	مفهوم آزادی بیان «درون پارلمان»	۱۳۵
۱۳۶	مورد سؤال یا اعتراض قرار گرفتن در دادگاه	۱۳۶
۱۳۷	مفهوم آزادی بیان «خارج از پارلمان»	۱۳۷
۱۳۷-۱-۳.	مصونیت نسبي	۱۳۷
۱۳۸	دادگاه‌ها و مسأله مصونیت پارلماني	۱۳۸
۱۴.	ابزارهای نظارتي و كنترلي پارلمان	۱۳۸
۱۴-۱.	سؤالات پارلماني	۱۳۸
۱۴-۱-۱.	هدف از سؤالات پارلماني	۱۳۸
۱۴-۱-۲.	سؤالات مجلس عوام	۱۳۹
۱۴۰	سؤالات شفاهي	۱۴۰
۱۴۲	سؤالات کتبي	۱۴۲
۱۴-۱-۳.	سؤالات در مجلس اعيان	۱۴۳
۱۴-۲.	نامه‌های نمایندگان پارلمان	۱۴۳
۱۴-۳.	نظارت پارلمانی از طریق مأموران پارلمانی	۱۴۳
۱۴۴		۱۴۴
۱۴۴-۳-۱.	جبران کننده خسارات و حسابرس کل	۱۴۴
۱۴۴-۳-۲.	بازرس اداری پارلمان	۱۴۴
۱۴۶	ضمائم	۱۴۶

فصل دوم: نظام قانونگذاری فرانسه

۱.	نهادهای قانونگذاری: نحوه شکل‌گیری و اختیارات	۱۵۵
۱-۱.	پارلمان	۱۵۵
۱۵۵	حوزه عمل پارلمان	۱۵۵
۱۵۵	حوزه عمل پارلمان در کل	۱۵۵
۱-۱-۱.	صلاحیت تقنیني پارلمان	۱۵۵
۱-۱-۲.	صلاحیت نظارتي پارلمان	۱۵۹
۱۶۰	تفاوت نقش دو مجلس	۱۶۰

۱-۲	دولت	۱۶۱
۱-۳	شوراهای عالی	۱۶۴
۱-۴	اتحادیه اروپا	۱۶۵
۱-۵	اختیارات رئیس جمهور	۱۶۵
۱-۵-۱	رفراندوم	۱۶۵
۱-۵-۲	اخلال شورای ملی	۱۶۶
۱-۵-۳	اصل (۱۰) قانون اساسی	۱۶۶
۱-۶	نحوه شکل‌گیری نهادهای مقننه	۱۶۶
۲	تفکیک قوا در فرانسه	۱۶۸
۲-۱	اصل تفکیک قوا در فرانسه	۱۶۸
۲-۲	مدل تفکیک قوا در فرانسه: تفکیک قوای نسبی	۱۷۱
۲-۲-۱	تأثیر و تأثر قوا بر یکدیگر	۱۷۱
۱۷۱	نظارت پارلمان بر دولت	
۱۷۲	اخلال پارلمان توسط رئیس جمهور	
۲-۲-۲	دخالت قوا در اموری خارج از مرزبندی	
۱۷۳	کلاسیک بین قوا	
۳	نظارت بر قانونگذاری در نظام حقوق اساسی فرانسه	۱۷۳
۳-۱	ضرورت نظارت بر قوانین	۱۷۳
۳-۱-۱	قانون اساسی	۱۷۵
۳-۱-۲	معاهدات	۱۷۵
۳-۱-۳	قوانین ارگانیک	۱۷۵
۳-۱-۴	آیین‌نامه‌های داخلی مجالس	۱۷۶
۳-۱-۵	قوانین عادی	۱۷۶
۳-۱-۶	مقررات	۱۷۶
۳-۲	نهادهای نظارت بر قوانین و شیوه نظارت آن‌ها	
۳-۲-۱	شورای قانون اساسی	۱۷۷
۳-۲-۱-۱	ویژگی‌های نظارت بر قوانین در شورای قانون اساسی	۱۷۷
۳-۲-۱-۲	ترکیب شورای قانون اساسی	۱۷۸
۳-۲-۱-۳	سازمان داخلی شورای قانون اساسی	۱۸۱
۳-۲-۱-۴	ترتیب جلسات شورا	۱۸۲
۳-۲-۱-۴	وظایف و اختیارات شورای قانون اساسی (کارکردهای شورا)	۱۸۲
۳-۲-۱-۴-۱	کارکردهای توافقی شورا	۱۸۲

• کارکردهای ترافیکی شورا در ارتباط با نظارت بر قوانین	۱۸۲
۱. کارکردهای ترافیکی احتمالی شورا در نظارت بر قوانین	۱۸۲
۱-۱. نظارت بر قوانین عادی	۱۸۲
۱-۱-۱. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ مطابقت با قانون اساسی	۱۸۲
۱-۱-۲. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ مطابقت با قوانین ارگانیکی	۱۸۸
۱-۱-۳. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ مطابقت با آیین‌نامه‌های داخلی مجلس	۱۸۹
۱-۱-۴. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ مطابقت با معاهدات	۱۸۹
۱-۱-۵. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ عدم دخالت در حوزه مقررات	۱۸۹
۱-۲. نظارت بر معاهدات	۱۹۱
۲. کارکردهای ترافیکی شورا در نظارت بر قوانین	۱۹۲
۲-۱. نظارت بر قوانین ارگانیکی	۱۹۲
۲-۲. نظارت بر آیین‌نامه‌های داخلی مجلس	۱۹۳
• کارکردهای ترافیکی شورا در نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی	۱۹۳
• کارکردهای غیرترافیکی شورای قانون اساسی	۱۹۵
۱. ارائه نظرات مشورتی	۱۹۵
۲. تصویب گواهی	۱۹۶
۳-۲-۲. قوه قضاییه	۱۹۶
۴. ساختار داخلی مجلس فرانسه	۱۹۷
۴-۱. سازمان داخلی مجلس ملی (ارکان و مقامات)	۱۹۷
۴-۱-۱. هیأت رئیسه	۱۹۷
۴-۱-۱-۱. ترکیب و نحوه انتخاب اعضای هیأت رئیسه	۱۹۷
۴-۱-۱-۲. نقش هیأت رئیسه	۱۹۹
۴-۱-۱-۳. دلگاسیون‌های هیأت رئیسه	۲۰۱
۴-۱-۱-۴. هیأت رئیسه سنی	۲۰۲
۴-۱-۲. رئیس مجلس ملی	۲۰۲
۴-۱-۲-۱. نقش نهادی (ارگانیکی) رئیس مجلس ملی	۲۰۲
۴-۱-۲-۱-۱. امتیازات ناشی از قانون اساسی	۲۰۳

۲۰۳	صلاحیت مشورتی اجباری
	نقش رئیس مجلس در ارتباط با شورای قانون
۲۰۴	اساسی
۲۰۵	سایر اختیارات ناشی از قانون اساسی
۲-۱-۲-۴	نقش نهادی رئیس مجلس ملی از نظر
۲۰۵	سایر قوانین و مقررات
	اختیار انتصاب
۲۰۶	حق ارجاع
۲-۱-۲-۴	نقش رئیس مجلس در درون مجلس ملی
	وظایف مربوط به دوره نمایندگی و موقعیت
۲۰۶	نمایندگان
۲۰۷	وظایف مربوط به سازماندهی فعالیت‌های مجلس
۲۰۷	وظایف مربوط به ریاست جلسات عمومی
۲۰۷	سایر وظایف
۳-۱-۴	کنفرانس رؤسا
۳-۱-۴-۱	ترکیب
۳-۱-۴-۲	کارکردها
۴-۱-۴	کارپردازها
۴-۱-۵	گروه‌ها
۲۱۳	شرایط تشکیل گروه‌ها
۲۱۴	سازماندهی گروه‌ها
۲۱۵	نقش گروه‌ها
۲۱۵	امتیازات رؤسای گروه‌ها
۶-۱-۴	کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها (نمایندگی‌ها)
۲۱۶	کمیسیون‌های دائمی
۲۱۷	کمیسیون ویژه
۲۱۸	دلگاسیون‌ها (نمایندگی‌ها)
۲-۴	سازمان داخلی مجلس سنا (ارکان و مقامات)
۲-۱-۴	هیأت رئیسه سنا
۲-۲-۴	کنفرانس رؤسا
۲-۲-۴	گروه‌ها
۲-۲-۴	کمیسیون‌ها
۵	فرآیند قانونگذاری در پارلمان فرانسه
۱-۵-۱	از ابتکار پیشنهاد تا آغاز مذاکرات
۱-۱-۵	انواع ابتکار پیشنهاد
۱-۱-۵-۱	حق ابتکار پیشنهاد اصلی قوانین:
۲۲۴	طرح‌ها و لوایح قانونی
۲۲۴	اجرای اشتراکی حق ابتکار پیشنهاد

۲۲۵	شیوه‌های اجرای ابتکار پیشنهاد
۲۲۷	موازنه بین طرح‌ها و لوایح
۲۲۸-۱-۲-هـ	حق ابتکار پیشنهاد فرعی: حق اصلاح
۲۲۸	دارندگان حق اصلاح
۲۲۹	موضوع حق اصلاح
۲۳۱	حق اصلاح مکرر
۲۳۱-۱-۳-هـ	محدودیت‌های وارد بر حوزه عمومی
۲۳۲	ابتکار پیشنهاد پارلمانی
۲۳۲	رسیدگی به شرط بار مالی
۲۳۲	عدم قابلیت دریافت در ارتباط با حوزه قانون
۲۳۴	
۲۳۵-۱-۲-هـ	مراحل پیش‌نیاز مذاکره در جلسه عمومی
۲۳۵-۱-۲-۱-هـ	تسلیم متون و ارسال آن‌ها به
۲۳۵	کمیسیون
۲۳۵	تسلیم طرح‌ها و لوایح
۲۳۵	ارسال به کمیسیون
۲۳۷-۱-۲-۲-هـ	بررسی در کمیسیون
۲۳۸	متونی که اساس مذاکره در جلسه علنی می‌گردند
۲۳۹	شرایط پیش‌نیاز آغاز بحث در جلسه عمومی
۲۳۹-۱-۲-۳-هـ	ثبت در دستور جلسه
۲۳۹	دستور جلسه اولوی
۲۳۹	دستور جلسات ماهانه حتمی ابتکار پیشنهاد
۲۴۱	پارلمانی
۲۴۲	دستور جلسه تکمیلی
۲۴۲-۵-هـ	از اعلان دستور جلسه تا تصویب در قرائت
۲۴۳	نخست
۲۴۳-۵-۲-۱-هـ	مرحله بررسی کلی
۲۴۴-۱-۲-۱-هـ	مواردی که عمومیت دارند
۲۴۴	شرکت دولت در مذاکره
۲۴۶	شرکت هیئت کمیسیون‌ها در مذاکره
۲۴۶	شرکت نماینده شورای اقتصادی و اجتماعی در
۲۴۷	مذاکره
۲۴۸	شرکت نمایندگان در مذاکره
۲۵۰-۱-۲-۲-هـ	تذکرات آیین‌نامه‌ای
۲۵۰-۱-۲-۱-۲-هـ	موضوع تذکرات آیین‌نامه‌ای
۲۵۰	تذکر به عدم قابلیت دریافت
۲۵۰	تذکر راجع به مسائل پیش‌نیاز
۲۵۱	تذکر ارسال مجدد به کمیسیون

۲-۱-۲-۲	شیوه تسلیم و بحث درباره تذکرات	۲۵۱
۲-۱-۲-۳	آیین‌نامه‌ای نتیجه تصویب تذکرات آیین‌نامه‌ای	۲۵۲
۲-۱-۳	حالت خاص: رد یا سکوت در مورد یک طرح در کمیسیون	۲۵۲
۲-۲	مرحله بررسی جزء به جزء (ماده به ماده) مرحله بررسی	۲۵۳
۲-۲-۱	شرایط تسلیم اصلاحیه‌ها	۲۵۳
۲-۲-۱-۲	تسلیم تشریفاتی	۲۵۳
۲-۲-۱-۲	مهلت تسلیم	۲۵۴
۲-۲-۲	بحث درباره مواد	۲۵۵
۲-۲-۲	روال عادی مباحثات	۲۵۵
۲-۲-۲	رژرو	۲۵۹
۲-۲-۲	موارد خاصی که اصلاحیه‌ها بررسی نمی‌شوند	۲۶۰
۲-۲-۳	خاتمه مذاکرات	۲۶۱
۲-۲-۳	بررسی دوباره متن (تحلیل ماده ۱۰۱ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی)	۲۶۱
۲-۲-۳	توجیه رأی و رأی نسبت به کل متن	۲۶۲
۲-۲-۳	رویه‌های خاص تصویب	۲۶۳
۲-۲-۳	رویه رسیدگی تسهیل شده (مواد ۱۰۳ تا ۱۰۷ آیین‌نامه)	۲۶۴
۲-۲-۳	رأی واحد یا رأی بلوکه	۲۶۴
۲-۲-۳	مکانیسم گروگذاری اعتبار و مسئولیت دولت بر رأی‌گیری یک متن	۲۶۶
۲-۲-۳	از حرکت گهواره‌ای تا توشیح	۲۶۸
۲-۲-۳	حرکت گهواره‌ای بین دو مجلس (اصل ۴۵ قانون اساسی)	۲۶۸
۲-۲-۳	توافق اتوماتیک بین دو مجلس یا حرکت گهواره‌ای کلاسیک	۲۶۹
۲-۲-۳	مراسله متون بین دو مجلس	۲۶۹
۲-۲-۳	حوزه حرکت گهواره‌ای	۲۷۱
۲-۲-۳	اطلاعات آماری	۲۷۲
۲-۲-۳	توافق بین دو مجلس با توسل به رویه سازش: ...	۲۷۳
۲-۲-۳	شرایط توسل بدین شیوه	۲۷۴
۲-۲-۳	بررسی گزارش کمیسیون مشترک برابر	۲۷۶
۲-۲-۳	نتیجه شیوه سازش	۲۷۶

۳-۱-۳-۵. شکست رویه سازش: اعلام نظر نهایی	۲۷۷
توسط مجلس ملی	۲۷۷
شرایط اعلام نظر نهایی توسط مجلس ملی	۲۷۷
قرائت جدید	۲۷۷
قرائت قطعی	۲۷۸
۳-۲-۵. از تصویب متن قطعی تا توشیح	۲۷۹
۳-۲-۱-۵. تسلیم متن برای توشیح	۲۷۹
۳-۲-۲-۵. بررسی مجدد به تقاضای رئیس جمهور	۲۸۱
اهداف و آثار این تقاضا	۲۸۱
فرایند بررسی مجدد و ویژگی‌های آن	۲۸۲
۳-۲-۳-۵. نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی	۲۸۲
۶. شیوه تشخیص مسائل مبتلابه و مورد نیاز	
قانونگذاری در فرانسه	۲۸۲
۶-۱. شیوه مراجعه به دلگاسیون‌ها	۲۸۳
۶-۱-۱. معرفی چند دلگاسیون	۲۸۳
۶-۱-۱-۱. دفتر پارلمانی ارزیابی گزینه‌های علمی و تکنولوژیک	۲۸۴
ساختار دفتر یک دلگاسیون مستقل	۲۸۵
حق ارجاع مختص پارلمان	۲۸۵
شورای علمی	۲۸۵
برنامه‌های مطالعاتی	۲۸۵
۶-۱-۱-۲. دلگاسیون حقوق زن و برابری فرصت‌ها	۲۸۶
بین مردان و زنان	۲۸۶
۶-۱-۱-۳. دلگاسیون ساماندهی و توسعه پایدار	۲۸۷
اراضی	۲۸۷
۶-۱-۱-۴. دفتر پارلمانی ارزیابی قوانین	۲۸۸
۶-۱-۱-۵. دلگاسیون پارلمانی مسائل جمعیتی	۲۸۸
۶-۱-۲. ویژگی‌های عملکرد دلگاسیون	۲۸۸
۶-۲. نظرسنجی‌ها	۲۸۹
۶-۳. رسانه‌های جمعی	۲۸۹
۶-۴. مشاهدات شخصی قانونگذاران	۲۹۰
۶-۵. اظهارات متخصصان و افراد ذی‌نفع	۲۹۰
۶-۶. ارتباط با عامه مردم	۲۹۱
۶-۷. نقش نهادهای مدنی و گروه‌های ذی‌نفع	۲۹۱
۷. نقش احزاب و فراکسیون‌ها در مجالس قانونگذاری	۲۹۲

۷-۱	نقش‌ها و کارکردهای الزام‌آور گروه‌ها	۲۹۲
۷-۱-۱	تشخیص اولویت ارائه طرح‌ها	۲۹۲
۷-۱-۲	تقسیم وقت سخنرانی‌ها	۲۹۲
۷-۱-۳	دخالت در انتخاب اعضای هیأت رئیسه	۲۹۳
۷-۱-۴	جلسه، ...	۲۹۳
۷-۱-۵	دخالت در تصمیمات کنفرانس رؤسا	۲۹۳
۷-۲	حق سخنرانی به منظور توجیه رأی	۲۹۳
۷-۲	نقش‌ها و کارکردهای غیرالزام‌آور گروه‌ها	۲۹۳
۷-۲	جلب نظر اعضای گروه در دادن رأی واحد	۲۹۳
۸	اصلاح و بازنگری در قوانین موضوعه پارلمان	۲۹۴
۸-۱	انگیزه‌های ایجاد دفتر پارلمانی ارزیابی	۲۹۴
۸-۲	قوانین و وظایف این دفتر	۲۹۴
۸-۳	سازمان دفتر	۲۹۶
۸-۳	شرایط اشتغال در دفتر	۲۹۶
۸-۴	شیوه تحقیق در دفتر	۲۹۶
۸-۵	جریان یک پروژه تحقیقاتی	۲۹۶
۸-۵-۱	انتصاب خبر و گزارش قابلیت انجام	۲۹۶
۸-۵-۲	انجام تحقیقات	۲۹۷
۸-۵-۳	گزارش ارزیابی	۲۹۷
۸-۶	نمونه‌ای از گزارش‌های دفتر	۲۹۷
۲۹۷	اقامه دعوی توسط انجمن‌ها	۲۹۷
۹	تفویض اختیار قانونگذاری در فرانسه	۲۹۸
۹-۱	درخواست دولت	۲۹۹
۹-۲	تفویض اختیار توسط مجلس	۳۰۰
۹-۳	کسب نظر از شورای دولتی	۳۰۱
۹-۴	تصمیم‌گیری در شورای وزیران و انتشار	۳۰۱
۹-۵	از انتشار تا تسلیم لایحه تنفیذ یا انقضای مهلت تسلیم لایحه تنفیذ	۳۰۲
۹-۶	تنفیذ مجلس	۳۰۲
۹-۷	از تنفیذ تا پایان مهلت تفویض	۳۰۳
۹-۸	پس از انقضای مهلت تفویض قوانین	۳۰۳
۱۰	مصونیت پارلمانی	۳۰۴
۱۰-۱	عدم مسئولیت	۳۰۶
۱۰-۱-۱	اعمال تحت حمایت عدم مسئولیت	۳۰۷
۱۰-۱-۲	نوع حمایت‌ها در عدم مسئولیت	۳۰۸
۱۰-۱-۳	حدود عدم مسئولیت	۳۰۸

۳۰۹	.....	۱۰-۲. تعرض ناپذيري
۳۰۹	.....	۱۰-۲-۱. حدود و استثنائات تعرض ناپذيري
۳۰۹	.....	تعرض ناپذيري حدود به امور جزايی است
۳۰۹	.....	تعرض ناپذيري در ارتباط با امور جنايي و
۳۰۹	.....	جنحه اي است
۳۱۰	.....	تعرض ناپذيري ناظر بر اعمال سالب يا حدود
۳۱۰	.....	کننده آزادي است
۳۱۱	.....	تعرض ناپذيري شامل جرائم مشهود نمي شود
۳۱۱	.....	تعرض ناپذيري شامل محکوميت هاي قطعي نمي شود
۳۱۱	.....	۱۰-۲-۲. قلمرو تعرض ناپذيري
۳۱۱	.....	۱۰-۲-۳. اجازه بازداشت و اعمال اقدامات
۳۱۲	.....	حدودکننده يا سالب آزادي
۳۱۲	.....	۱۰-۳. شيوه تعليق
۳۱۳	.....	۱۱. وظائف نظارتي پارلمان
۳۱۵	.....	۱۱-۱. كنترول خفيف
۳۱۵	.....	۱۱-۱-۱. سؤال
۳۱۶	.....	سوالات كتي
۳۱۶	.....	سؤال شفاهي بدون مذاكره و سؤال شفاهي با
۳۱۶	.....	مذاكره
۳۱۷	.....	سؤال از دولت
۳۱۸	.....	۱۱-۲. كميسيون هاي تحقيق
۳۱۸	.....	۱۱-۱-۳. مأموريت براي كسب اطلاعات (هيأت
۳۲۱	.....	مأموره)
۳۲۱	.....	۱۱-۱-۴. استماع سخنان اعضاي دولت در
۳۲۲	.....	كميسيون ها
۳۲۲	.....	۱۱-۱-۵. شكايات مردم
۳۲۳	.....	۱۱-۱-۶. اظهارات دولت در صحن مجلس
۳۲۳	.....	۱۱-۱-۷. تصويب بيانيه سياست هاي كلي دولت توسط
۳۲۳	.....	سنا
۳۲۴	.....	۱۱-۲. كنترول شديد
۳۲۵	.....	۱۱-۲-۱. طرح مسئوليت دولت
۳۲۶	.....	۱۱-۲-۲. پيشنهاده سانسور (سقوط) دولت
۳۲۶	.....	۱۱-۲-۳. طرح و گروگذاري مسئوليت دولت در
۳۲۷	.....	ارتباط با تصويب يك قانون
۳۲۹	.....	ضمائم

فصل سوم: نظام قانونگذاري آلمان

۱. اصول قانون بنیادین جمهوری فدرال آلمان	۳۳۳
۲. ارگان‌های اساسی در آلمان فدرال	۳۳۴
۳. احزاب سیاسی	۳۳۴
۴. مقدمه‌ای بر نظام انتخاباتی	۳۳۸
قانون انتخابات مصوب ۱۹۵۶ و اصلاحیه‌های ۱۹۹۶	۳۴۰
۴-۱. کمیته تحدید حوزه انتخاباتی	۳۴۰
۴-۱-۱. هیأت‌های انتخاباتی	۳۴۱
حق رأی	۳۴۱
۴-۱-۲. سلب صلاحیت	۳۴۲
۴-۱-۳. شرایط داوطلبی مجلس فدرال و اشخاصی که نمی‌توانند داوطلب شوند	۳۴۲
۴-۱-۴. بررسی نتیجه انتخابات در حوزه انتخابیه	۳۴۴
۴-۱-۵. شرایط سلب عضویت در مجلس فدرال	۳۴۵
۵. قانونگذاری فدراسیون	۳۴۶
۵-۱. قدرت قانونگذاری انحصاری	۳۴۷
۵-۲. قانونگذاری مشترک	۳۴۸
۵-۳. صلاحیت قانونگذاری فدراسیون برای تصویب چارچوب قانونگذاری	۳۴۹
۶. ارگان‌های ناظر بر قانونگذار (دادگاه قانون اساسی)	۳۵۰
۷. شورای فدرال (بائسرات)	۳۵۵
۷-۱. ترکیب اعضاء	۳۵۵
۷-۲. سیستم انتصاب	۳۵۶
۷-۳. صلاحیت قانونگذاری	۳۵۷
۷-۳-۱. ابتکار قانونگذاری	۳۵۷
۷-۳-۲. فرایند قانونگذاری	۳۵۷
تسلیم و ارسال پیش‌نویس طرح یا لایحه	۳۵۷
رویه سازش	۳۵۷
تداوم رویه	۳۵۸
حالت فوق‌العاده یا ضرورت قانونگذاری	۳۵۸
۷-۴. تصویب قوانین خاص توسط بائیسرات	۳۵۸
۷-۵. شرایط عضویت در پارلمان فدرال	۳۶۰
۷-۶. رئیس بائیسرات	۳۶۰
۸. باندستاگ (مجلس فدرال)	۳۶۲
۸-۱. اصول حاکم بر قانونگذاری	۳۶۴

۳۶۵	۸-۱-۱ . اصل سرپرستی مستقل (استقلال فردی)
۳۶۵	۸-۱-۲ . اصل تشکیل جلسات علنی
۳۶۵	۸-۱-۳ . اصل برابری رسمی
۳۶۵	۸-۱-۴ . اصل رأی اکثریت
۳۶۶	۸-۱-۵ . اصل حمایت از اقلیتها
۳۶۶	۸-۱-۶ . اصل علنی بودن جلسات مجلس
۳۶۶	۸-۲ . نماینده یا عضو مجلس فدرال
۳۶۷	۸-۳ . سازمان باندستاک (مجلس فدرال)
۳۶۷	۸-۳-۱ . فراکسیونهای مجلس فدرال
۳۶۸	۸-۳-۲ . کمیسیونهای مجلس فدرال
۳۷۰	کمیسیونهای تحقیق
۳۷۰	کمیسیون فدرال برای امور اتحادیه اروپایی
۳۷۰	کمیسیون امور خارجی و دفاعی
۳۷۱	کمیسیون دادخواستها
۳۷۲	۸-۳-۳ . رئیس کمیسیون
۳۷۳	۸-۳-۴ . کمیسیون بودجه
۳۷۵	۸-۳-۵ . کمیسیون صحت انتخابات
۳۷۶	مسائل رویه‌ای
۳۷۸	۸-۳-۶ . رئیس و نایب رئیس مجلس فدرال
۳۸۰	۸-۳-۷ . شورای رؤسا
۳۸۰	۸-۳-۸ . منشیان
۳۸۲	۹ . فرآیند قانونگذاری
۳۸۲	۹-۱ . معرفی یک طرح یا لایحه
۳۸۳	۹-۲ . فرایند اصلی رسیدگی
۳۸۴	۹-۳ . پیش‌نویس قوانین
۳۸۶	۹-۴ . گروه‌های ذی‌نفع
۳۸۷	۹-۵ . نقش و دخالت باندسرات در قانونگذاری
۳۸۷	۹-۶ . تهیه و آماده کردن پیش‌نویس‌هایی به وسیله
۳۸۸	گروه‌های پارلمانی
۳۹۰	۹-۷ . شور اول
۳۹۱	۹-۸ . بررسی کمیسیون‌ها
۳۹۴	۹-۹ . استماع‌ات عمومی
۳۹۵	۹-۱۰ . پیشنهاد کمیسیون برای تصمیم و گزارش
۳۹۶	۹-۱۱ . شورهای دوم و سوم
۳۹۷	۹-۱۲ . تصویب قانون در باندسرات
۳۹۸	۹-۱۳ . کمیسیون میانجی و رویه آن
۴۰۱	۹-۱۴ . امضای رئیس جمهور و انتشار قوانین
۴۰۱	۹-۱۵ . ملاحظات‌هایی

۱۰. بررسی تفویض قانونگذاری در قانون بنیادین	۴۰۳
۱۱. مصونیت پارلمانی	۴۰۶
۱۱-۱. مصونیت ماموی (عدم مسئولیت)	۴۰۶
۱۱-۲. مصونیت شکلی (تعرض ناپذیری)	۴۰۶
۱۲. وظایف نظارتی مجلس فدرال و شورای ایالات	۴۱۰
۱۲-۱. انتخاب رئیس جمهور فدرال	۴۱۰
۱۲-۲. انتخاب صدراعظم فدرال	۴۱۰
۱۲-۳. سوگند	۴۱۰
۱۲-۴. اعلام اتهام در دادگاه قانون اساسی فدرال	۴۱۱
۱۲-۵. رأی عدم اعتماد	۴۱۱
۱۲-۶. رأی اعتماد	۴۱۱
۱۲-۷. استیضاح	۴۱۲
۱۲-۸. سؤالات	۴۱۳
۱۲-۹. حضور اعضا دولت در مجلس فدرال و کمیسیون‌ها	۴۱۵
ضمیمه	۴۱۶

فصل چهارم: نظام قانونگذاری ایالات متحده آمریکا

۱. اصول حاکمیت سیاسی در ایالات متحده آمریکا	۴۱۹
اصل اول- «جمهوری دموکراتیک»	۴۱۹
اصل دوم- «تفکیک مطلق قوا»	۴۱۹
اصل سوم- «ترکیب دموکراسی و قدرت فردی»	۴۱۹
اصل چهارم- «تقسیم قدرت عمومی بین دو نهاد رسمی»	۴۲۰
۲. شیوه انتخاب تشکیل‌کننده ایالات متحده	۴۲۰
۲-۱. مجلس نمایندگان	۴۲۰
۲-۱-۱. مجلس نمایندگان و تعداد اعضای آن	۴۲۰
۲-۱-۲. نحوه برگزاری انتخابات مجلس نمایندگان	۴۲۱
الف. شرایط رأی دهندگان	۴۲۱
ب. شرایط کاندیداها	۴۲۳
۲-۲. مجلس سنا	۴۲۴
۲-۲-۱. چگونگی انتخاب سناتورها در ایالات ...	۴۲۵

۳. وظایف، صلاحیت‌ها و اختیارات کنگره و انواع	۴۲۶
۳-۱. وظایف و اختیارات کنگره	۴۲۷
۳-۱-۱. وظایف و اختیارات مشترک مجلسین	۴۲۷
قانونگذاری	۴۲۷
تجدیدنظر در قانون اساسی	۴۲۸
نظارت بر قوه مجریه	۴۲۹
۳-۱-۲. وظایف و اختیارات خاص مجلس سنا	۴۲۹
نظارت بر انتصاب مقامات عالی	۴۳۰
تصویب قراردادهای بین‌المللی	۴۳۰
۳-۲. محدودیت‌های کنگره در اعمال وظایف و	۴۳۰
اختیارات	۴۳۱
۳-۲-۱. حق وتوی قوانین توسط رئیس‌جمهور	۴۳۱
وتوی قانونی	۴۳۱
وتوی تأخیری	۴۳۱
۳-۲-۲. دیوان عالی ایالات متحده	۴۳۲
اختیارات قضایی	۴۳۳
نظارت بر قوانین	۴۳۴
۴. بررسی وضعیت تفکیک قوا در ایالات متحده	۴۳۵
ترکیب دموکراسی و قدرت فردی	۴۳۵
تقسیم قدرت عمومی بین دو نهاد رسمی	۴۳۵
تفکیک قوا	۴۳۵
۵. امکان نفوذ و اقتدار متقابل قوا بر	۴۳۵
یکدیگر	۴۳۵
۵-۱. نفوذ و اقتدار رئیس‌جمهور بر کنگره	۴۳۶
۵-۱-۱. حق وتوی قوانین	۴۳۶
۵-۱-۲. تهیه لوایح قانونی و تقدیم آن به کنگره	۴۳۶
۵-۱-۳. اعمال نفوذ غیرمستقیم سیاسی	۴۳۷
۵-۲. نفوذ و اقتدار کنگره بر رئیس‌جمهور	۴۳۷
۵-۲-۱. از طریق قانونگذاری و تصویب قوانین	۴۳۷
مالیاتی	۴۳۷
۵-۲-۲. از طریق تصویب یا عدم تصویب بودجه	۴۳۷
پیشنهادی رئیس‌جمهور	۴۳۷
۵-۲-۳. از طریق عدم تأیید انتصابات رئیس‌جمهور	۴۳۷
۵-۲-۴. از طریق محاکمه و عزل رئیس‌جمهور	۴۳۸

۶	نهاد ناظر بر کنگره	۴۳۸
۷	ساختار داخلی کنگره ایالات متحده آمریکا	۴۴۰
۷-۱	ساختار داخلی مجلس نمایندگان	۴۴۰
۷-۱-۱	اعضا	۴۴۰
۷-۱-۱-۱	رئیس مجلس نمایندگان	۴۴۰
۷-۱-۱-۲	دبیر مجلس	۴۴۳
۷-۱-۱-۳	مأمور حفظ نظم مجلس (انتظامات مجلس)	۴۴۵
۷-۱-۱-۴	رئیس امور اداری	۴۴۶
۷-۱-۱-۵	مسئول امور دینی مجلس (روحانی مجلس)	۴۴۷
۷-۱-۱-۶	اداره بازرسی عمومی	۴۴۷
۷-۱-۱-۷	اداره تاریخ و آمار مجلس	۴۴۸
۷-۱-۱-۸	اداره مشورت عمومی	۴۴۹
۷-۱-۱-۹	نمایندگان	۴۴۹
۷-۱-۲	نمایندگان و کمیسیون‌های دائمی	۴۵۰
۷-۱-۲-۱	گزارشگران اداری	۴۵۰
۷-۱-۲-۱	کمیسیون‌های داخلی مجلس نمایندگان	۴۵۱
۷-۱-۲-۱	ساختار و سازماندهی کمیسیون‌ها	۴۵۲
۴۵۲	کمیسیون کشاورزی	۴۵۲
۴۵۳	کمیسیون تخصیص	۴۵۳
۴۵۳	کمیسیون خدمات تسلیحاتی	۴۵۳
۴۵۴	کمیسیون بودجه	۴۵۴
۴۵۴	کمیسیون آموزش و اشتغال نیروی انسانی	۴۵۴
۴۵۴	کمیسیون انرژی و تجارت	۴۵۴
۴۵۵	کمیسیون خدمات مالی	۴۵۵
۴۵۵	کمیسیون اصلاحات حکومتی	۴۵۵
۴۵۶	کمیسیون اداری مجلس	۴۵۶
۴۵۶	کمیسیون ارتباطات بین‌الملل	۴۵۶
۴۵۷	کمیسیون قضایی	۴۵۷
۴۵۸	کمیسیون علوم	۴۵۸
۴۵۸	کمیسیون منابع طبیعی	۴۵۸
۴۵۹	کمیسیون مشاغل کوچک و متوسط	۴۵۹
۴۵۹	کمیسیون استانداردهای رفتار اداری	۴۵۹
۴۵۹	کمیسیون حمل و نقل و مسائل ساختاری مجلس	۴۵۹
۴۶۰	کمیسیون نظامیان و افسران بازنشسته	۴۶۰
۴۶۱	کمیسیون تشکیلات و روش‌ها	۴۶۱
۴۶۱	کمیسیون قوانین	۴۶۱

۷-۱-۳. فرایند شکل‌گیری طرح‌ها و لوایح در مجلس	۴۶۲
نمایندگان ۷-۱-۳-۱. چگونگی شکل‌گیری طرح‌ها (اشکال مختلف طرح)	۴۶۲
طرح ۷-۱-۳-۲. معبرقی ابتدایی و ارجاع به	۴۶۲
کمیسیون‌های مربوطه ۷-۱-۳-۳. نحوه بررسی کمیسیون‌ها	۴۶۲
استماع عمومی و جلسات هماهنگی و تصمیم‌گیری ۷-۱-۳-۴. چگونگی بررسی طرح در صحن علنی مجلس	۴۶۲
نمایندگان ۷-۱-۳-۵. تجزیه و تحلیل و رفع اختلافات موجود	۴۶۲
۷-۱-۳-۶. رأی‌گیری نهایی ۷-۲. ساختار داخلی مجلس سنا	۴۶۸
۷-۲-۱. اعضا ۷-۲-۲. کمیسیون‌های داخلی سنا	۴۷۱
رئیس مجلس سنا ۷-۲-۳-۱. وظایف و صلاحیت‌های کمیسیون‌ها	۴۷۱
دبیر مجلس سنا ۷-۲-۳-۲. کمیسیون کشاورزی، تغذیه و جنگلداری	۴۷۱
دستیار یا معاون دبیر سنا ۷-۲-۳-۳. کمیسیون تخصیص	۴۷۱
مأمور حفظ نظم سنا (مأمور انتظامات سنا) ۷-۲-۳-۴. کمیسیون خدمات تسلیحاتی	۴۷۱
منشی خلاصه مذاکرات ۷-۲-۳-۵. کمیسیون بانکداری، مسکن و امور شهری	۴۷۱
منشی خلاصه مصوبات ۷-۲-۳-۶. کمیسیون بودجه	۴۷۱
نمایندگان سنا ۷-۲-۳-۷. کمیسیون تجارت، علوم و حمل و نقل	۴۷۱
گزارشگران مباحثات ۷-۲-۳-۸. کمیسیون انرژی و منابع طبیعی	۴۷۱
دبیر حزب اکثریت ۷-۲-۳-۹. کمیسیون	۴۷۱
دبیر حزب اقلیت ۷-۲-۳-۱۰. کمیسیون	۴۷۱
۷-۲-۳-۱۱. کمیسیون‌های داخلی سنا	۴۷۱
۷-۲-۳-۱۲. وظایف و صلاحیت‌های کمیسیون‌ها	۴۷۱
کمیسیون کشاورزی، تغذیه و جنگلداری	۴۷۱
کمیسیون تخصیص	۴۷۱
کمیسیون خدمات تسلیحاتی	۴۷۱
کمیسیون بانکداری، مسکن و امور شهری	۴۷۱
کمیسیون بودجه	۴۷۱
کمیسیون تجارت، علوم و حمل و نقل	۴۷۱
کمیسیون انرژی و منابع طبیعی	۴۷۱

۴۸۳	.....	کمیسیون محیط زیست و امور عمومی
۴۸۳	.....	کمیسیون امور مالی
۴۸۴	.....	کمیسیون روابط خارجی
۴۸۵	.....	کمیسیون خدمات و امور دولتی
۴۸۶	.....	کمیسیون قضایی
۴۸۷	..	کمیسیون بهداشت، آموزش، کار و بازنشستگی
۴۸۸	.....	کمیسیون قوانین و موضوعات اداری
۴۸۹	.....	کمیسیون مشاغل تجاری کوچک
۴۸۹	..	کمیسیون امور نظامیان و افسران بازنشسته
۴۹۰	.....	۷-۲-۲-۲. مقررات داخلی کمیسیون‌ها
۴۹۴	.....	۷-۲-۳. فرآیند رسیدگی سنا
۴۹۵	.....	۷-۲-۳-۱. اشکال گوناگون طرح در سنا
۴۹۵	.....	طرح‌ها
۴۹۷	.....	طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی
۴۹۸	.....	طرح یا پیشنهاد توافقی مجلسین
۴۹۹	.....	طرح یا پیشنهاد ساده داخلی
۵۰۱	.....	۷-۲-۳-۲. نحوه ارائه لوایح و طرح‌ها در سنا
۵۰۱	.....	• آغاز و شروع عمل قانونگذاری (چگونه یک طرح، مطرح می‌شود؟)
۵۰۴	.....	• چگونگی شکل‌گیری جلسات روزانه سنا
۵۰۴	...	روزهای تقویم کاری و روزهای تقویم عمومی
۵۰۵	.....	چگونگی شروع جلسات و رسمیت آن
۵۰۶	.....	حد نصاب در سنا
۵۰۷	.....	رأی‌گیری در سنا
۵۰۷	.....	۷-۲-۳-۳. معرفی طرح‌ها و ارجاع به کمیسیون‌های تخصصی
۵۰۸	.....	استماع عمومی و جلسات هماهنگی و تصمیم‌گیری
۵۱۲	.....	ارائه گزارش کمیسیون‌ها به سنا
۵۱۳	.....	۷-۲-۳-۴. رسیدگی در صحن مجلس سنا
۵۱۶	.....	۷-۲-۳-۵. مرحله اصلاحات
۵۱۸	.....	۷-۲-۳-۶. تصویب نهایی
۵۱۹	.....	۷-۲-۳-۷. تحریر لایحه یا طرح تصویب شده و ارجاع آن به مجلس نمایندگان
۵۱۹	.....	۷-۲-۴. بررسی کمیسیون‌های مجلس نمایندگان
۵۲۰	.....	۷-۲-۵. بررسی مجلس نمایندگان و اصلاحات احتمالی
۵۲۳	...	۷-۲-۶. امضای رؤسای مجالس سنا و نمایندگان
۵۲۴	...	۷-۲-۷. توشیح رئیس جمهوری (تأیید یا وتو)

۸ . شیوه‌های تشخیص مسائل مبتلابه برای قانونگذاری	۵۲۸
۸-۱ . از طریق نمایندگان کنگره	۵۲۹
۸-۲ . از طریق رئیس جمهور، کابینه و آژانس‌های مستقل	۵۳۱
۸-۳ . از طریق مردم، شهروندان و وسایل ارتباط جمعی	۵۳۲
۸-۳-۱ . نقش مردم از طریق ارتباط با نمایندگان در کمیسیون‌ها	۵۳۲
۸-۳-۲ . نقش مردم از طریق وسایل ارتباط جمعی	۵۳۳
۹ . نقش و مشارکت نهادهای مدنی در فرآیند شکل‌گیری قوانین	۵۳۴
۹-۱ . لابی‌گری	۵۳۷
۹-۲ . انواع لابی‌گری در ایالات متحده	۵۳۸
۹-۲-۱ . لابی‌های تجاری	۵۳۸
۹-۲-۲ . لابی اتحادیه‌ها و اصناف کارگری	۵۳۹
۹-۲-۳ . انجمن‌ها و گروه‌های حرفه‌ای	۵۳۹
۹-۲-۴ . لابی‌گری مصرف‌کنندگان و شهروندان	۵۴۰
۹-۲-۵ . گروه‌های ذی‌نفع	۵۴۱
۹-۲-۶ . گروه‌های ذی‌نفع ویژه	۵۴۱
۱۰ . نحوه آموزش نمایندگان	۵۴۲
۱۰-۱ . سیستم آموزش در ایالات متحده	۵۴۳
۱۰-۲ . آموزش نمایندگان در ایالات متحده	۵۴۳
۱۱ . نهادهای مشارکت‌کننده در قانونگذاری	۵۴۴
۱۱-۱ . کنگره فدرال	۵۴۴
۱۱-۲ . مجالس قانونگذاری ایالتی	۵۴۸
۱۱-۳ . اختیارات فوق‌العاده ریاست جمهوری	۵۵۱
۱۱-۳-۱ . رئیس جمهور و کابینه	۵۵۱
۱۱-۳-۲ . کمیسیون‌ها و آژانس‌های فدرال	۵۵۲
۱۲ . مزایا و مصونیت‌های پارلمانی در ایالات متحده	۵۵۶
۱۲-۱ . مفهوم مصونیت پارلمانی	۵۵۶
۱۲-۲ . صور گوناگون مصونیت پارلمانی	۵۵۶
عدم مسئولیت	۵۵۶
تعرض نابذری	۵۵۷
۱۲-۳ . مصونیت پارلمانی در ایالات متحده	۵۵۸

۱۲-۲-۱. مصونیت نمایندگان کنگره در قانون	۵۵۸
۱۲-۲-۲. مصونیت پارلمانی در آیین‌نامه‌های داخلی	۵۵۹
مجلس سنا و نمایندگان	۵۶۰
مصونیت در گفتار، رفتار و سخنرانی	۵۶۰
مصونیت از انفصال و اخراج	۵۶۱
مصونیت از توقیف	۵۶۳
مصونیت اشخاص برای حضور در صحن سنا	۵۶۳
برخورداری از امکانات و تأسیسات اداری سنا و	۵۶۳
برخورداری از معافیت‌های پستی	۵۶۳
۱۳. شیوه‌های کنترل و نظارت قوه مقننه بر	۵۶۴
اجرای قوانین	۵۶۵
۱۳-۱. نظارت احتیاطی پیشینی و پسینی	۵۶۵
۱۳-۲. نظارت کنگره بر مصرف بودجه	۵۶۶
۱۳-۲-۱. لایحه عملکرد بودجه	۵۶۶
۱۳-۲-۲. نظارت کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی بر	۵۶۶
مصرف بودجه	۵۶۷
۱۳-۳. آیین تعقیب و محاکمه مقامات اجرایی	۵۶۹
ضمیمه	۵۶۹

فصل پنجم: نظام قانونگذاری آفریقایی جنوبی	۵۷۳
مقدمه	۵۷۴
۱. قانون اساسی	۵۷۴
۲. ارزش‌ها، آرمان‌ها و اصول حاکمیت سیاسی	۵۷۴
۳. ارکان حکومتی؛ مدل تفکیک قوا و تأثیر و	۵۷۵
تأثیر قوا بر یکدیگر	۵۷۶
۳-۱. هیأت‌های اجرایی	۵۷۶
۳-۲. رئیس‌جمهور	۵۷۶
۳-۲-۱. انتخاب و عزل رئیس‌جمهور	۵۷۶
انتخاب رئیس‌جمهور	۵۷۷
عزل رئیس‌جمهور	۵۷۷
۳-۲-۲. وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور	۵۷۸
۳-۲-۳. کابینه	۵۷۸
۳-۳. قوه قضائیه	۵۷۹
۳-۳-۱. دادگاه‌های موجود	۵۷۹
۳-۳-۲. دادگاه قانون اساسی	۵۷۹
وظایف و نحوه ورود به دعاوی و ارائه تفاسیر	۵۷۹

اعضا و نحوه انتخاب آنها	۵۸۰
۳-۴. کمیسیون امور قضایی	۵۸۱
۳-۵. پارلمان	۵۸۲
۳-۵-۱. شیوه شکل‌گیری و انتخابات مجلس	۵۸۲
قانونگذاری	۵۸۲
۳-۵-۲. افراد واجد شرایط برای رأی دادن	۵۸۳
۳-۵-۳. افراد واجد شرایط برای نمایندگی	۵۸۳
۳-۵-۴. کمیسیون مستقل انتخاباتی	۵۸۴
وظایف کمیسیون مستقل انتخاباتی	۵۸۴
اعضای کمیسیون مستقل انتخاباتی	۵۸۵
ثبت‌نام احزاب	۵۸۵
۳-۵-۵. دادگاه انتخاباتی	۵۸۶
۳-۶. شورای ملی ایالات	۵۸۸
۳-۶-۱. ترکیب و نحوه انتخاب اعضا	۵۸۸
۳-۶-۲. وظایف و عملکرد شورای ملی ایالات	۵۸۹
۳-۶-۲-۱. نقش شورا در اصلاح قانون اساسی	۵۸۹
۳-۶-۲-۲. نقش شورا در تصویب قوانین عادی	۵۹۰
نقش شورا در فرایند تصویب لوایح یا طرح‌های	
ایالتی	۵۹۰
نقش شورا در کمیسیون حل اختلاف	۵۹۰
نقش شورا در فرایند تصویب لوایح یا طرح‌های	
غریب‌الیتی (ملی)	۵۹۱
۴. ساختار قوای قانونگذاری در سطوح ملی،	
ایالتی و منطقه‌ای	۵۹۲
۴-۱. مجلس ملی	۵۹۲
۴-۱-۱. صلاحیت‌های قانونگذاری مجلس ملی	۵۹۲
۴-۱-۲. نحوه انحلال مجلس ملی	۵۹۵
۵. مجالس قانونگذاری ایالات	۵۹۵
۵-۱. کارکردها و وظایف قانونگذاری مجالس ایالتی	۵۹۶
۵-۲. محدوده صلاحیت قانونگذاری مجالس ایالتی	۵۹۶
۶. دولت‌های منطقه‌ای (محلی) و شوراهای شهر	۵۹۷
۷. قواعد حل اختلاف میان سطوح قانونگذاری ملی	
و ایالتی	۶۰۰
۸. نهادهای نظارتی بر قانونگذار ملی و	
شیوه‌های نظارت	۶۰۱

۹. ساختار و ارکان درونی قانونگذار ملی	۶۰۲
۹-۱. ساختار داخلی شورای ملی ایالات	۶۰۳
۹-۱-۱. هیأت رئیسه	۶۰۳
۹-۱-۲. کمیسیون‌ها	۶۰۳
۹-۱-۲-۱. وظایف رؤسای کمیسیون‌ها	۶۰۴
۹-۱-۲-۲. تشکیل جلسات کمیسیون‌ها	۶۰۵
۹-۱-۲-۳. گزارش‌های کمیسیون‌ها	۶۰۵
۹-۱-۲-۴. وظایف و اختیارات عمومی کمیسیون‌ها	۶۰۶
۹-۱-۲-۵. جلسات و ترتیبات عمومی کمیسیون‌ها	۶۰۷
۹-۱-۲-۶. کمیته‌های فرعی	۶۰۸
۹-۱-۳. بررسی کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های	
فرعی در شورای ملی ایالات	۶۰۹
۹-۱-۳-۱. کمیسیون قوانین	۶۰۹
۹-۱-۳-۲. کمیته‌های فرعی کمیسیون قوانین	۶۱۰
کمیته فرعی بودجه شورا و پشتیبانی از اعضا	۶۱۰
کمیته فرعی بازرگانی قوانین و امتیازات	
پارلمانی	۶۱۱
کمیته فرعی ترتیبات داخلی	۶۱۱
کمیته فرعی روابط بین‌الملل	۶۱۲
کمیته فرعی قانونگذاری‌های تفویضی	۶۱۳
۹-۱-۳-۳. کمیسیون برنامه‌ریزی	۶۱۳
۹-۱-۳-۴. کمیسیون پیشنهادات اعضا	۶۱۴
۹-۱-۳-۵. کمیسیون‌های ویژه	۶۱۴
۹-۱-۳-۶. کمیسیون رؤسای کمیسیون‌ها	۶۱۵
۹-۱-۳-۷. کمیسیون‌های موقت	۶۱۵
۹-۲. ساختار مجلس ملی	۶۱۶
۹-۲-۱. هیأت رئیسه	۶۱۶
۹-۲-۲. وظایف و اختیارات رئیس مجلس	۶۱۷
۹-۲-۳. کمیسیون‌های مجلس ملی	۶۱۷
۹-۲-۴. وظایف کمیسیون‌ها	۶۱۸
۹-۳. تعداد کمیسیون‌ها	۶۱۹
۹-۴. بررسی انواع کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های	
فرعی در مجلس ملی	۶۱۹
۹-۴-۱. کمیسیون قوانین	۶۲۰
۹-۴-۱-۱. کمیته‌های فرعی ذیل کمیسیون قوانین	۶۲۱
کمیته فرعی بودجه مجلس	۶۲۱
کمیته فرعی پشتیبانی اعضا	۶۲۲

کمیته فرعی بازرگاری در آیین‌نامه و مقررات	
داخلی مجلس	۶۲۲
کمیته فرعی امور داخلی	۶۲۲
کمیته فرعی در امور بین‌الملل	۶۲۳
کمیته فرعی (نظارت بر) تفویض قانونگذاری	۶۲۳
کمیته فرعی اختیارات و امتیازات پارلمانی	۶۲۴
۹-۴-۲. کمیسیون برنامه	۶۲۴
۹-۴-۳. کمیسیون انتظامات	۶۲۵
۹-۴-۴. کمیسیون رؤسای کمیسیون‌ها	۶۲۵
۹-۴-۵. کمیته‌های وزارتخانه‌ای و سازمان‌های دولتی	۶۲۵
وظایف و اختیارات	۶۲۶
کمیته‌های وزارتخانه‌ای و سازمانی موجود	۶۲۷
۹-۴-۶. کمیسیون طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان	۶۲۷
۹-۴-۷. کمیسیون‌های موقت	۶۲۸
۹-۵. کمیسیون مشترک تطبیق و طبقه‌بندی طرح‌ها و لوایح (JTM)	۶۲۸
۱۰. فرآیند شکل‌گیری و تصویب طرح‌ها و لوایح	۶۳۱
۱۰-۱. حد نصاب لازم برای تصویب طرح‌ها و لوایح و اصلاحیه‌های قانون اساسی	۶۳۱
اصلاح قانون اساسی	۶۳۱
تصویب طرح‌ها و لوایح مربوط به قوانین عادی	۶۳۲
۱۰-۲. فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس	۶۳۵
۱۰-۲-۱. معرفی طرح از سوی اعضای مجلس	۶۳۵
۱۰-۲-۲. طرح‌های ارائه شده توسط کمیسیون‌های مجلس	۶۳۷
۱۰-۲-۳. لوایحی که از سوی دولت ارائه می‌شود	۶۳۷
۱۰-۲-۴. مرحله نهایی تصویب طرح‌ها و لوایح (شورهای اول و دوم)	۶۳۸
شور اول	۶۳۹
شور دوم	۶۴۰
۱۰-۳. نکاتی درباره فرایند قانونگذاری در مجلس ملی	۶۴۰
۱۱. نحوه تشخیص مسائل مبتلابه قانونگذاری	۶۴۱
۱۲. نقش فراکسیون‌های حزبی در مجلس ملی	۶۴۳
۱۳. نقش نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری	۶۴۴
۱۳-۱. نهادهای مصرح در قانون اساسی	۶۴۵

۱۳-۲. سازمان‌های غیردولتی (NGO) همکار مجلس	۶۴۵
۱۴. نظام اطلاع‌رسانی و آموزش نمایندگان	۶۴۶
۱۴-۱. مرکز تحقیقات پارلمان	۶۴۷
۱۴-۲. کتابخانه پارلمان	۶۴۸
۱۵. تفویض اختیارات قانونگذاری	۶۴۹
۱۶. بازنگری در قوانین	۶۵۰
۱۶-۱. بازنگری در قوانین عادی	۶۵۰
۱۶-۲. بازنگری در قانون اساسی	۶۵۱
۱۶-۳. بازنگری در قوانین ارگانیک	۶۵۲
۱۷. مصونیت‌ها و مسئولیت‌های اعضای پارلمان	۶۵۲
۱۸. ابزارهای نظارت و کنترل مجالس قانونگذاری	۶۵۳
۱۸-۱. سازوکار نظارت مجلس	۶۵۴
۱۸-۱-۱. رأی عدم اعتماد (اصل ۱۰۲ قانون اساسی)	۶۵۴
۱۸-۱-۲. سؤال و استیضاح	۶۵۶
استیضاح	۶۵۶
سؤال	۶۵۶
۱۸-۲. کمیسیون‌های مستقل نظارتی	۶۵۶
کمیسیون حقوق بشر	۶۵۷
حسابرس عمومی	۶۵۷
۱۸-۳. نظارت بر سرویس‌های امنیتی	۶۵۷
فصل ششم: نظام قانونگذاری جمهوری عربی مصر	
مقدمه	۶۶۳
۱. شیوه شکل‌گیری و انتخابات مجلس قانونگذاری	۶۶۵
۱-۱. مجلس خلق	۶۶۵
۱-۲. شورای مشورتی	۶۷۰
شرایط کاندیداها	۶۷۰
روش انتخابات	۶۷۱
۲. وظایف و اختیارات قانونگذاران ملی	۶۷۲
۲-۱. مجلس خلق	۶۷۲
صلاحیت تقنینی	۶۷۳
صلاحیت مالی	۶۷۳
۲-۲. شورای مشورتی	۶۷۵

۳. مدل تفکیک قوا و تأثیر و تأثر قوا بر یکدیگر	۶۷۶
۴. نهادهای ناظر بر قانونگذار ملی و شیوه‌های نظارت بر نهاد قانونگذاری	۶۷۶
۴-۱. رئیس‌جمهور	۶۷۷
۴-۲. دادگاه عالی قانون اساسی	۶۷۷
۵. ساختار و تشکیلات قانونگذار ملی	۶۷۸
۶. کارکردها و وظایف کمیسیون‌های مجلس و چگونگی تعامل آن‌ها با یکدیگر	۶۷۸
۶-۱. رئیس مجلس	۶۷۸
۶-۲. هیأت رئیسه مجلس	۶۷۹
۶-۳. کمیسیون عمومی	۶۸۰
۶-۴. کمیسیون ارزشیابی	۶۸۲
۶-۵. کمیسیون‌های مختلف	۶۸۵
۶-۵-۱. تشکیل کمیسیون‌های مختلف	۶۸۵
۶-۵-۲. موضوعات در صلاحیت کمیسیون‌های مختلف	۶۸۶
کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری	۶۸۶
کمیسیون برنامه و بودجه	۶۸۷
کمیسیون مسائل اقتصادی	۶۸۸
کمیسیون روابط خارجی	۶۸۸
کمیسیون مسائل کشورهای عربی	۶۸۹
کمیسیون دفاع و امنیت ملی	۶۸۹
کمیسیون پیشنهادات و شکایات	۶۸۹
کمیسیون نیروی کار	۶۹۰
کمیسیون صنعت و انرژی	۶۹۰
کمیسیون کشاورزی و آبیاری	۶۹۱
کمیسیون آموزش و تحقیقات علمی	۶۹۱
کمیسیون مسائل دینی، اجتماعی و اوقاف	۶۹۲
کمیسیون فرهنگی، توریسم و ارتباطات	۶۹۲
کمیسیون بهداشت و محیط زیست	۶۹۲
کمیسیون حمل و نقل	۶۹۳
کمیسیون عمران، مسکن و اماکن عمومی	۶۹۴
کمیسیون واحدهای محلی و سازمان‌های ملی	۶۹۴
کمیسیون جوانان	۶۹۴
۶-۵-۳. شیوه کار کمیسیون‌های مختلف	۶۹۵
۶-۵-۴. جلسات کمیسیون‌ها	۶۹۷
۶-۶. کمیسیون‌های خاص و مشترک	۶۹۸

۶-۷. شعبه پارلمانی	۶۹۹
۷. فرایند شکل‌گیری و تصویب طرح‌ها و لوایح	۷۰۱
۸. شیوه‌های تشخیص مسائل مبتلابه و مورد نیاز قانونگذاری	۷۰۹
۹. نقش مشارکت نهادهای مدنی در فرایند شکل‌گیری قوانین	۷۱۰
۱۰. مرجع تفسیر قوانین	۷۱۱
۱۱. فرایند بازنگری و اصلاح قوانین	۷۱۱
۱۲. شیوه‌های تفویض اختیارات قانونگذاری	۷۱۳
۱۳. مصونیت پارلمانی نمایندگان	۷۱۴
۱۴. ابزارهای نظارتی و کنترلی	۷۱۵

فصل هفتم: جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۷-۱. اصول حاکمیت سیاسی	۷۲۳
۷-۲. مرجع مسئول اجرای انتخابات مجالس نمایندگی و صلاحیت‌های نامزدها	۷۲۸
۷-۳. مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه رسیدگی	۷۳۴
۷-۴. محدودیت‌های موضوعی و ساختاری مجالس قانونگذاری	۷۳۸
۷-۵. مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجالس قانونگذاری و شیوه رسیدگی آن‌ها	۷۴۳
۷-۶. مراجع و نهادهای موازی قانونگذاری	۷۵۰
۷-۷. مرجع تفسیر قوانین	۷۵۳
۷-۸. اختیارات، وظایف و نقش رؤسای مجالس قانونگذاری	۷۵۵
۷-۹. تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه تصمیم‌گیری آن‌ها	۷۵۹
۷-۱۰. روش تعیین دستور جلسات مجلس و فوریت‌های طرح‌ها و لوایح	۷۷۰
۷-۱۱. نقش و ارتباط احزاب سیاسی با توزیع کرسی‌های پارلمانی و ترکیب اعضا و کمیسیون‌های داخلی مجالس	۷۷۷
۷-۱۲. شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری	۷۸۲

۷-۱۳. چگونگی رعایت حقوق احزاب و گرایش‌های	
اقلیت در	۷۸۷
۷-۱۴. دخالت نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری	
.	۷۹۰
۷-۱۵. شیوة جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح	
و بازنگری قوانین	۷۹۵
۷-۱۶. تفویض اختیار قانونگذاری؛ مکانیسم‌ها و	
نهادهای	۸۰۰
۷-۱۷. مصونیت پارلمانی؛ شرایط و محدودیت‌ها	۸۰۴
۷-۱۸. مکانیسم‌های نظارتی و پاسخگویی به	
نمایندگان مجلس	۸۰۹
منابع و مأخذ	۸۱۷

پیشگفتار

مجلس قانونگذاری بنا به اصل کلاسیک تفکیک قوا، وظایف و کارکردهای مهم تقنینی و سیاستگذاری را بر عهده دارند و لذا چنین ترتیبی در قوانین اساسی کشورها به اشکال گوناگون مورد توجه و شناسایی قرار گرفته اند. لکن قرن بیستم و تحولات مهم آن و از جمله وقوع جنگهای اول و دوم جهانی و عواقب و مسائل پیچیده اقتصادی، اجتماعی و سیاسی ناشی از جنگها و ناپسمانیها و آثار به جا مانده از آنها و نیز در هم تنیدگی روابط اجتماعی، شهری، صنعتی، اقتصادی و بین المللی، زمان و حجم زیادی از کوششهای پارلمانها را به خود مصروف داشته است.

لازمه حل و فصل و مدیریت چنین مسائلی سرعت، فوریت، تواناییهای علمی و تخصصی فراوان مدیران عالی و سیاستمداران است و از همه مهمتر وجود جمعی از نمایندگان مردم در هیأت پارلمانی است تا خواستها، نیازها و مقتضیات اجتماعی را با درایت و تواناییهای خود در قالب مصوبات قانونی در آورده و نظام اجتماعی را با تغییرات به وجود آمده منطبق سازد. لکن فرایندهای کند سیاسی و پارلمانی و ساختارها و تشکیلات نامناسب داخلی مجلس قانونگذاری، قادر به پاسخگویی نسبت به چنان خواستها و نیازهای اجتماعی و مردمی نیستند. در همین راستا، یکی از راهکارها، واگذاری اختیارات پارلمانی و

قانونگذاری به بنگاه‌های تخصصی، ویژه و مستقل یا مؤسسات و نهادهای اجرایی است. نهادهای فوق بیش از پارلمان‌ها دارای دانش، توانمندی و امکانات کارشناسی، فنی و تجربی هستند.

صرفنظر از چالش‌هایی که تفویض اختیار قانونگذاری ممکن است از منظر حقوق اساسی ایجاد نماید، اساساً تفویض اختیار مستلزم نظارت مستمر و دقیق پارلمانی است. به همین جهت، مجالس قانونگذاری که وظیفه اصلی آنها وضع قانون و سیاستگذاری در امور و شئون مختلف اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است، به‌نظر می‌رسد عهده‌دار وظیفه اصلی‌تر نظارت بر قوه مجریه، مؤسسات عمومی غیردولتی، نهادهای قضایی و حکومتی نیز گردیده‌اند، به‌خوبی که وظیفه نظارتی مجلس قانونگذاری در رعایت قانونمندی سایر قوا و نهادهای وابسته به آنها اگر مهم‌تر از وظیفه قانونگذاری و سیاستگذاری آنها نباشد، قطعاً از آن کم‌اهمیت‌تر نخواهد بود. اما تحقق کارکردهای متنوع قانونگذاری و نظارتی آن با پیش‌شرطها و مفروضاتی توأم است.

بدین‌خاطر از یکسو باید شرایط محیطی مناسب و سازگار با وظیفه قانونگذاری پارلمان‌ها محقق باشد. لازمه تحقق اصل حاکمیت قانون، وجود شفافیت و یگانگی و وحدت در نظام قانونگذاری است. پارلمان‌ها باید تنها مرجع وضع قانون در نظام سیاسی شناخته شوند و از ایجاد چندگانگی در مراجع قانونگذاری جلوگیری شود. ضمن آن‌که اعمال هرگونه کارکرد شبه قانونگذاری نیز باید تحت نظارت کامل و مؤثر پارلمان‌ها قرار داشته باشد؛ چرا که لازمه فرایند دموکراتیک پاسخگویی کلیه مقامات و نهادها به نمایندگان منتخب مردم هستند. وجود نهادهای موازی قانونگذاری که بعضاً اعتبار مصوبات آنها برابر یا حتی بالاتر از اعتبار مصوبات مجالس قانونگذاری است با منطق اصل تفکیک قوا و اصل

حاکمیت قانون ناسازگار است. چنین وضعیتی موجب ناکارآمدی و نلزال شأن و منزلت مجلس قانونگذاری و بی‌اعتباری و ناکارآمدی اجتماعی، سیاسی و حقوقی آن‌ها می‌گردد.

از سویی دیگر، وتوی مصوبات مجلس قانونگذاری به‌صورت پیوسته، مستمر و خودکار به‌وسیله مراجع نظارتی، پارلمان‌ها را از مقام مرجعیت سیاستگذاری و قانونگذاری به سطح یک نهاد ساده مجری خطمی‌ها و سیاست‌های نهادهای عالی نظارتی دیگر فرومی‌کاهد و جایگاه و موقعیت اجتماعی، مردمی، سیاسی و حقوقی آن را متزلزل می‌سازد. کارآمدی، توانمندی و اقتدار حقوقی و سیاسی مجلس قانونگذاری به عوامل و متغیرهای بیرونی و متغیرهای درونی وابسته است و این عوامل هر دو به‌طور سازگار و توانمند می‌توانند منشأ تأثیر باشند. پارلمان مقتدر و کارآمد که باید در رأس کلیه امور باشد نیازمند حمایت‌ها و تضمینات حقوقی و سیاسی پیرامونی و کارآمدی ساختاری، تشکیلاتی و فرایندی درونی است. تجهیز پارلمان‌ها به مناسبترین ساختارها، تشکیلات و با کمیسیون‌های متعدد تخصصی و فرایندهای پیچیده پارلمانی، بدون وجود تضمینات حقوقی و سیاسی اقتدار و منزلت آن موجب ارتقای کارآمدی و اثربخشی مجلس قانونگذاری نخواهد شد؛ لذا عنایت به توزیع متناسب، معنادار و واقعی اقتدار سیاسی و صلاحیت‌ها بین نهادهای کلان حکومتی از تقنینی، اجرایی و قضایی توأم با تضمین‌های حقوقی مناسب به‌منظور حفظ اقتدار، شأن و منزلت پارلمان‌ها در قوانین اساسی در ارتقای کارآمدی و توانمندی آن‌ها در اجرای وظایف و کارکردهای سیاسی و نظارتی‌شان ضروری و اساسی است.

پژوهش حاضر در صدد ارائه الگوهای پارلمانی مختلف در قالب نظام‌های حقوقی و سیاسی متفاوت به‌منظور بهره‌مندی از نتایج تجارب و پیشرفت‌های

آنان در حوزه های تقنینی است. مطابق بند «ب» اصل دوم قانون اساسی، «جمهوری اسلامی نظامی است بر پایه ایمان به:

کرامت و ارزش والای انسان و آزادی توأم با منزلت او در برابر خدا که از راه:

استفاده از علوم و فنون و تجارب پیشرفته بشری و تلاش در پیشبرد آن ها تأمین می گردد».

تجارب پیشرفته بشری صرفاً مختص به حوزه های تکنولوژیکی، اقتصادی و صنعتی نبوده بلکه شامل

مدیریت کلان اجتماعی، سیاسی و حقوقی و از جمله پیشرفت های قابل توجه در حوزه های سیاسی و

تقنینی و پارلمانی نیز می باشد و به این لحاظ استفاده از مطالعات تطبیقی در این زمینه از

بایدها به شمار می رود. مطالعات تطبیقی درس ها و تعالیم فراوانی فرا روی ما فراهم می آورند که

از جمله این درس ها و آموزه ها نیز یکی هماهنگی و سازگاری در پذیرش اصل تفکیک قوا، وظایف

تقنینی و نظارتی پارلمان ها و کارآمدی و توانمندی ساختاری، سازمانی و درونی مجالس

قانونگذاری است. به این ترتیب، اگرچه تأکید و تکیه این پژوهش بر مطالعه مقایسه ای

ساختارها، تشکیلات و فرایندهای تدوین قوانین و ابزارهای نظارتی مجالس قانونگذاری است، لکن

پیش فرض ها و پیش زمینه های آن که تضمین کننده کارآمدی پارلمان ها هستند نیز تا حدودی مورد

توجه قرار گرفته اند و به این منظور محورهای اصول حاکمیت نظام های سیاسی، شیوه انتخاب

نمایندگان پارلمان، نظارت بر فرایند انتخابات مجالس قانونگذاری و مراجع حل و فصل اختلافات

انتخاباتی نیز مورد توجه و مقایسه قرار گرفته اند.

تدوین مجموعه تطبیقی پیش رو محصول تلاش های فکری بیش از یک سال پژوهش و کارشناسی است.

لذا امید داریم اثر فوق مورد توجه و بهره برداری نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی و

سایر علاقه‌مندان و پژوهشگران قرار گرفتن و ابزاری مقایسه‌ای در جهت ارتقای کارایی، توانمندی، قانونمندی و کارآمدی وظایف قانونگذاری و نظارتی مجلس محترم باشد.

در این راستا بر اینجانب فرض است تا از زحمات و تلاش‌های کارشناسان در گردآوری اطلاعات و مطالب این پژوهش: سرکار خانم آنایا موثق و آقایان: مسیح بهنیا، شاهین اسماعیل‌پور فداکار، علیرضا صدري، هوشیار ویسی، حسن وکیلان، و حاتم صادقی زیازی که هم در گردآوری قسمتی از مطالب و هم در جهت آماده‌سازی و تنقیح مطالب نقش داشته‌اند، ویراستاران این مجموعه آقایان مسیح بهنیا و احمد مرکز مالیری، کارمندان دفتر مطالعات حقوقی به‌ویژه آقای مسعود کوچک‌بیک، کارمندان دفتر نشریه به‌ویژه سرکار خانم نسیم ثانی برای تقبل زحمات حرفه‌گذاری، سرکار خانم محبوبه سلطانی برای مساعدت در آماده‌سازی مطالب، و به‌ویژه از همراهی‌ها و همکاری‌های آقای دکتر بهزاد پورسید (معاون پژوهشی مرکز پژوهش‌ها) و آقای دکتر همایون حبیبی (مدیر دفتر مطالعات حقوقی) که بدون حمایت‌های فکری، سازمانی و مدیریتی ایشان تحقق چنین اثری میسر نمی‌گردید، قدردانی و سپاسگزاری نمایم.

قطعاً چنین مجموعه‌ای با حجم و ابعاد وسیع مقایسه‌ای آن اگرچه اثری ارزشمند و در نوع خود نادر محسوب می‌گردد، لکن هیچ‌گاه نمی‌تواند از کاستی‌ها مبرا باشد، لذا از نمایندگان محترم، پژوهشگران، اساتید، دانشجویان و خوانندگان گرامی استدعا دارد نقایص و کاستی‌های آن را متذکر شده تا در فرصت‌های بعدی نسبت به تکمیل و تنقیح آن مبادرت شود.

محمد حسین زارعی

فصل مقدماتی

۱. مقدمه

شکل‌گیری طرح اولیه اصلاح نظام قانونگذاری در ایران به چند سال قبل باز می‌گردد و ضرورت انجام آن طی سال‌های اخیر از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مورد توجه بوده است. در این راستا، بررسی‌های اولیه‌ای در قالب مذاکره و مباحثه با برخی از اساتید حقوق عمومی و نمایندگان مجلس شورای اسلامی صورت گرفته و طرح‌هایی نیز از سوی اساتید و محققان ارائه شده بود. محصول تلاش‌های فوق و مذاکرات و نشست‌های فراوان کمیته علمی دبیرخانه اصلاح نظام قانونگذاری منجر به تهیه طرح تحقیقی گردید که دارای ابعاد نظری و فلسفی، تاریخی و اجتماعی، مطالعه تطبیقی و مقایسه‌ای و در نهایت میدانی بود. در این راستا بنا به ضرورت و تشخیص اولویت از سوی کمیته علمی اصلاح نظام قانونگذاری، گروه‌های پژوهشی نظری و تطبیقی از اواسط سال ۱۳۸۱ آغاز به کار کردند.

همان‌طور که در سطور بالا تذکر داده شد وجود برخی مشکلات و کاستی‌ها در نظام قانونگذاری ایران مانند وجود ناهم‌هنگی در میان ارکان کلان نظام قانونگذاری، محدودیت‌های مجلس شورای اسلامی در وضع قوانین، ناکارآمدی برخی مصوبات مجلس، وضع قوانین و مصوبات بعضاً ناسازگار، قانونگذاری بی‌مورد، عمر کوتاه قوانین، عدم انسجام تشکیلاتی مجلس شورای اسلامی و نظام نامناسب اطلاع‌رسانی و ارتباطی میان نمایندگان،

انجام چنین پژوهش و مطالعه‌ای را در کنار ضرورت‌ها و اولویت‌های طرح‌های تحقیقاتی مرکز پژوهش‌های مجلس قرار داد.

۲. هدف پژوهش تطبیقی

هدف کلی اصلاح نظام قانونگذاری در ایران عبارت است از: دستیابی به الگوها و شاخص‌های مطلوب و کارآمد قانونگذاری و بهره‌برداری از آن‌ها برای بهبود وضعیت فعلی قانونگذاری که طبعاً مطالعات مقایسه‌ای و بهره‌گیری از تجارب حقوقی سایر کشورهای پیشرفته، می‌تواند سهم به سزایی در تأمین چنین هدفی داشته باشد.

به این جهت هدف محور مطالعه تطبیقی از این طرح بررسی قوانین اساسی و آیین‌نامه‌های داخلی مجالس قانونگذاری و سایر منابع مطالعاتی به منظور به دست آوردن ضوابط و اصولی است که موجب توانا ساختن مجالس قانونگذاری کشورها برای رفع موانع و مشکلات قانونگذاری و حل و فصل مطلوب اختلافات اجتماعی و سیاسی و همچنین وضع قوانینی است که بتواند اهداف مطرح در قوانین اساسی آن‌ها را تأمین کرده و سیاست‌ها و برنامه‌های کلان حکومتی را تضمین کند. تحقق چنین اهدافی مستلزم مطالعه و بررسی عوامل و متغیرهای مؤثر نظری، تاریخی، اجتماعی، ساختاری و سیاسی از یک سو و عوامل و متغیرهای درون‌ساختی و تشکیلاتی مجالس، رفتارهای سیاسی و مجموعه عوامل مؤثر بر عملکرد و کارکردهای مجالس قانونگذاری است. طبیعی است که بررسی کلیه عوامل و متغیرهای فوق نمی‌تواند در حوزه و قلمرو مطالعه تطبیقی قرار گیرد. در این زمینه در بخش‌های آینده بیشتر سخن خواهد رفت.

۳. سؤال پژوهش

سؤال اساسي و بنيادين بعد تطبيقی پژوهش براساس طرح کلی اصلاح نظام قانونگذاری در ایران عبارت است از: آیا تجربه سایر کشورهای جهان در تأسیس نظام قانونگذاری میتواند راهگشای مشکلات موجود باشد؟ اگر چنین است سایر کشورهای فوق دارای چگونه ساختار و تشکیلات و فرایند قانونگذاری هستند و چگونه ما میتوانیم از آنها بهره ببریم؟

سؤال دیگری که پژوهش مقایسه‌ای به آن می‌پردازد این است که یک نظام قانونگذاری مطلوب، موفق و کارآمد از نظر کارکردی، نظارتی، ساختاری و تشکیلاتی، و حل و فصل معضلات اجتماعی دارای چه ویژگی‌هایی است؟ در این زمینه آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی چه نواقص و کاستی‌هایی دارد؟

در جهت پاسخگویی به سؤالات فوق پژوهش تطبیقی باید به عنوان نمونه به نحوه شکل‌گیری قانونگذاری در چند کشور مورد نظر، وظایف و اختیارات مجلس قانونگذاری، ساختار و تشکیلات درونی آنها، فرایندهای قانونگذاری و نقش عوامل نظارتی آنها بپردازد. محورهای مورد مقایسه به تفصیل در بخش‌های دیگر مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

۴. ضوابط و موضوعات تحت بررسی بعد تطبیقی پژوهش

الف. گزینش کشورهای مورد مقایسه

ابتدا در انتخاب کشورهای مورد مقایسه سعی شده است از معیارهای زیر بهره‌گیری شود:

یک. کشورهای مورد مقایسه از نظام‌های حقوقی متفاوتی باشند و لذا سعی شده است از کشورهای رومی - ژرمن (فرانسه و آلمان)، کامن‌لا (انگلستان و آمریکا)، اسلامی (مصر) استفاده شود.

دو. کشورهای مورد مقایسه به درجه نسی و مطلوبی از کارآمدی و موفقیت در امر قانونگذاری و سیاستگذاری رسیده باشند و بعضاً در زمینه قانون اساسی و قانونگذاری الگوی سایر کشورها بوده باشند. غالب نظام‌های قانونگذاری گزینش شده از نظر تاریخی و حقوقی دارای قدمت فراوانی بوده و استانداردها و تشکیلات و ساختارهای پارلمانی آن‌ها مورد اقتباس سایر کشورها قرار گرفته‌اند، مانند نظام قانونگذاری فرانسه، انگلستان و ایالات متحده.

سه. حتی‌الامکان کشورهای مورد مقایسه از دیدگاه حقوق اساسی از رژیم‌های اجرایی متفاوتی پیروی کرده باشند. به عنوان مثال از میان رژیم‌های ریاستی، ایالات متحده آمریکا، از نظر رژیم‌های پارلمانی، انگلستان و از نظر رژیم‌های نیمه‌ریاستی یا نیمه‌پارلمانی (فرانسه و آلمان) و از میان رژیم‌های مختلط اسلامی، مصر، انتخاب شده است.

چهار. سعی شده است با توجه به این‌که پژوهش تطبیقی باید مشتمل بر بررسی ساختارهای درونی و کارکردهای آن‌ها و فرایندهای قانونگذاری باشد، دسترسی به منابع دست اول مانند قوانین اساسی، قوانین و مقررات داخلی پارلمان‌ها و فرایندهای قانونگذاری به سهولت انجام پذیرد تا پژوهش قابلیت انجام داشته باشد.

پنج. شاخص دیگری که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد، انتخاب کشورهای مورد مقایسه براساس میزان تمرکززدایی ساختاری و سیاسی است. بدین‌معنا که برخی کشورها مانند ایالات متحده آمریکا از نظام غیرمتمرکز فدرال پیروی کرده‌اند، برخی کشورها براساس نظام بسیط سیاسی و متمرکز اداره می‌شوند مانند مصر و فرانسه و برخی دیگر

بر مبنای الگوی نظام منطقه‌گرایی و عدم تمرکز شدید مدیریت می‌شوند مانند انگلستان.

به این ترتیب مجالس قانونگذاری در هریک از الگوهای فدرال، عدم تمرکز شدید یا منطقه‌گرایی و بسیط دارای جایگاه و موقعیت ویژه خود بوده و کارکردهای مشخص و معینی دارند و لذا در عین بهره‌مندی از دستاوردهای سیاسی و حقوقی نظام‌های سیاسی مختلف باید به عوامل متفاوت دیگری مانند نسبیت تمرکز سیاسی و جایگاه مجالس قانونگذاری و وظایف و صلاحیت‌های آنها در میان سایر نهادها و لایه‌ها و مراجع سیاسی و قانونی توجه داشت.

ب. کشورهای مورد مقایسه

با عنایت به شاخص‌ها و معیارهای پیش گفته و جدول زیر، کشورهای منتخب مورد مقایسه قرار گرفته‌اند:

الگو و شاخص	نظام‌ها و رژیم‌های اجرایی				تمرکززدایی			نظام‌های حقوقی	
	ریاستی	پارلمانی	نیع‌پارلمانی	فدرال	عدم تمرکز شدید یا منطقه‌گرایی	بسیط	رومی	کاملاً	تحتل یا اسلامی
فرانسه			*			*	*		
انگلیس		*			*			*	
ایالات متحده	*			*				*	
آلمان			*	*			*		
آفریقای جنوبی		*		*				*	
مصر	*					*			*

ج. موضوعات و محورهای مورد مقایسه

همان‌طور که در بخش‌های پیشین یادآوری گردید و با توجه به وجود مشکلات و مسائل پیش گفته، به طور کلی ناکارآمدی مجلس شورای اسلامی را

می‌توان ناشی از عوامل متعددی دانست که برخی از آن‌ها جنبه نظری و فلسفی دارند و باید در بعد نظری، پژوهش به وسیله سایر پژوهشگران انجام شود و برخی دیگر جنبه تاریخی - اجتماعی و رفتاری دارند که باید تحقیقات اجتماعی و تاریخی عهده‌دار آن باشند و برخی دیگر ناشی از عوامل ساختاری و تشکیلاتی و درونی مجلس است که مطالعات تطبیقی در جهت بررسی آن‌هاست. برخی از این موانع، به عنوان نمونه به جایگاه مجلس شورای اسلامی در میان سایر ارکان نظام جمهوری اسلامی ایران بازمی‌گردد که در این میان ارتباط و تأثیرات سایر ارکان نظام بر مجلس شورای اسلامی مانند رهبری، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، ریاست جمهوری، هیأت دولت و شوراهای عالی کشوری و حکومتی قابل توجه هستند. طبیعی است چنین وضعیتی بر کارکرد و مطلوبیت عملکردی مجلس شورای اسلامی تأثیر به‌سزایی دارد. بدین لحاظ ریشه‌ها و علل موضوع را از جنبه حقوقی و ساختاری می‌توان به شیوه توزیع قدرت، مسئولیت، اختیارات، صلاحیت‌ها و به طور کلی به رعایت اصل تفکیک قوا یا تأثیر و تأثر قوا و نهادهای حکومتی بر یکدیگر، نسبت داد. لذا چگونگی و شیوه تقسیم و توزیع قوا در کشورهای مورد مقایسه از نظر قوانین اساسی آن‌ها مورد توجه قرار گرفته‌اند. بدیهی است این تحقیق نمی‌تواند به ریشه‌های سیاسی، تاریخی و اجتماعی شکل‌گیری قدرت سیاسی و تنوع و چگونگی آن و تأثیر آن‌ها بر شکل‌گیری ساختارهای قانون اساسی بپردازد و لذا پژوهش در این زمینه‌ها باید در سایر حوزه‌های علوم و تحقیقات انجام پذیرد. از موضوعات دیگر قابل مقایسه، تطبیق نوع حاکمیت سیاسی از منظر قوانین اساسی کشورهای مورد مقایسه است. طبیعی است در این زمینه تعامل ساختارها و تشکیلات حکومتی و نوع حاکمیت سیاسی، ماهیت‌کنش و واکنش‌های سیاسی،

ایدئولوژی‌ها و نظریات حقوقی و فلسفه سیاسی غیرقابل چشم‌پوشی هستند. به این جهت سعی شده است اصولی از قانون اساسی کشورها که به تبیین اصول حاکمیت سیاسی پرداخته‌اند، مورد توجه قرار گیرند با این پیش‌فرض که نوع و اصول حاکمیت سیاسی بسر بکارگیری نوع ابزارهای حکومت، شیوه حل و فصل اختلافات و تنازعات سیاسی، شکل‌گیری ساختارها و ارکان حکومتی و شیوه انتقال قدرت تأثیرگذار هستند و در این راستا است که جایگاه و صلاحیت‌های مجالس قانونگذاری باید مورد تحلیل و بررسی قرار گیرند. ابهام در اصول حاکمیت سیاسی و ارزش‌های بنیادین نظام سیاسی یا چندگانگی و چندپهلویی در اصول حاکمیت سیاسی و قوانین اساسی منشأ ابهام در ساختارها و نهادهای حکومتی، حل و فصل مسائل سیاسی، بکارگیری شیوه‌های حکومت و تفاسیر متعارض و ناسازگار در صحنه سیاسی و سیاستگذاری و قانونگذاری خواهد شد. به عنوان نمونه، شیوه روی کار آمدن و شیوه به‌دست‌گیری مناصب نمایندگی مجلس باید تحت تأثیر نوع حاکمیت سیاسی و اصول قانون اساسی باشد. لذا در این زمینه سعی شده است به شیوه روی کار آمدن نمایندگان با توجه به منابع قابل دسترسی پرداخته شود. در این ارتباط مسائل و مواردی از قبیل شیوه نظارت بر انتخابات، روش شکایت و تجدیدنظر از روند انتخابات و چگونگی احراز صلاحیت داوطلبان نمایندگی مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

از دیگر موانع و مشکلات نظام قانونگذاری در ایران ناشی از عوامل و علل ساختاری و تشکیلاتی مجلس شورای اسلامی است. صرفنظر از عوامل و علل محیطی پیش‌گفته که تأثیر به‌سزایی در کارکرد مجلس شورای اسلامی در کل نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران دارند، برخی عوامل ساختاری از نظر ارکان داخلی مجلس وجود دارند

که در مقایسه با سایر کشورها ممکن است از کارکردهای مطلوبی برخوردار نباشند که در این پژوهش سعی شده است به بررسی آن پرداخته شود. با عنایت به مطالب و مسائلی که یادآوری شد محورهای زیر در کشورهای مورد نظر مبنای ارزیابی و تطبیق قرار گرفته‌اند:

۱. اصول حاکمیت سیاسی مندرج در قانون اساسی؛
۲. شیوه شکل‌گیری و انتخاباتی مجالس قانونگذاری؛
۳. وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های مجالس قانونگذاری ملی؛
۴. نوع تفکیک قوا و تأثیر قوا و تأثیر بر یکدیگر؛
۵. ارگان‌های نظارتی بر قانونگذاران ملی؛
۶. شیوه‌های نظارت بر مجالس قانونگذاری؛
۷. ساختار و تشکیلات قانونگذاران ملی با توجه به آیین‌نامه داخلی مجالس قانونگذاری؛
۸. کارکردها و وظایف تشکیلات و ارکان داخلی مجالس قانونگذاری؛
۹. فرایند شکل‌گیری و تصویب طرح‌ها و لوایح با توجه به آیین‌نامه داخلی مجالس قانونگذاری؛
۱۰. شیوه‌های تشخیص مسائل مبتلا به و مورد نیاز قانونگذاری به وسیله نمایندگان مجالس قانونگذاری؛
۱۱. نقش فراکسیون‌های حزبی و گروهی در درون مجالس قانونگذاری و تصویب طرح‌ها و لوایح؛
۱۲. نقش نهادهای مدنی در فرایند شکل‌گیری و تدوین قوانین؛
۱۳. فرایند بازنگری و اصلاح قوانین؛
۱۴. نظام اطلاع‌رسانی و آموزش مجالس قانونگذاری؛
۱۵. شیوه‌های تفویض اختیارات قانونگذاری؛

۱۶. مصونیت پارلمانی نمایندگان مجالس قانونگذاری؛

۱۷. ابزارهای نظارتی و کنترلی مجالس قانونگذاری.

در پایان سعی شده است پس از استخراج مطالب مربوط به هر یک از محورها و موضوعهای فوق در کشور منتخب، به عنوان بخش پایانی پژوهش، مقایسه‌ای توصیفی براساس محورها و موضوعات مذکور بین نظام قانونگذاری پارلمانی ایران و سایر کشورها صورت گیرد. پس از بخش پایانی به جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و پیشنهادات پرداخته شده است. یادآوری می‌گردد در خلال پژوهش مشخص گردید برخی از محورهایی ۱۷ گانه فوق قابل ادغام از جهت موضوع و سنخیت مطالب هستند و به عنوان نمونه محورهایی ۵ و ۶ (ارگان‌های نظارتی و شیوه‌های نظارتی)، ۷ و ۸ (ساختار مجالس و کارکردهای آنها) و ۹، ۱۰، ۱۱ و ۱۲ (فرایند قانونگذاری، شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز، نقش و احزاب و فراکسیون‌ها و نهادهای مدنی) در برخی موارد به علت وحدت موضوع و جلوگیری از تکرار مکررات است که ادغام و ترکیب شده‌اند.

۵. روش تحقیق و پژوهش

با توجه به ماهیت و سرشت پژوهش که دارای جنبه تطبیقی و مقایسه‌ای است و همان‌طور که در قسمت‌های پیشین یادآوری گردید ابتدا براساس مذاکرات و مباحثاتی که در کمیته علمی پژوهش اصلاح نظام قانونگذاری صورت گرفت، موضوعات و محورهایی هفده‌گانه‌ای جهت مقایسه به عنوان ابعادی از پژوهش که می‌تواند با مطالعه تطبیقی کاسی‌ها و موانع کارآمدی نظام قانونگذاری را شناسایی و ارائه طریق کند، مورد توافق قرارگرفت و با توجه به روش‌مطالعه تطبیقی در حوزه حقوق عمومی (قانونگذاری) از نوع توصیفی - تحلیلی و جمع‌آوری اطلاعات و

داده‌ها از منابع موجود کتابخانه‌ای یا منابع دست اول قانونی و دسترسی به سایت‌های اینترنتی مجالس قانونگذاری کشورها مورد نظر و تحلیل‌ها و تفاسیر حقوقدانان داخلی یا بعضاً خارجی به تدوین مجموعه حاضر اهتمام شده است.

۶. اهداف و فواید مطالعات حقوق تطبیقی

مطالعات تطبیقی و مقایسه نظام‌های حقوقی با توجه به تنوع ماهوی و جغرافیایی آن‌ها شاید به اندازه علم حقوق قدمت داشته باشد. مطالعه ۱۵۸ قانون حاکم بر دولت شهرهای یونانی، مبنای کتابی است که ارسطو درباره سیاست نوشته است. منتسکیو از طریق مقایسه کوشید در روح قوانین اساسی کشورها نفوذ کند و اصول یک نظام حکومتی خوب را به دست آورد. لکن گسترش حقوق تطبیقی به عنوان یکی از گرایش‌های تخصصی حقوق در اواخر قرن نوزده مطرح گردید. محققان ابراز می‌دارند که شکل‌گیری حقوق تطبیقی در واقع بازتابی در برابر ملی‌گرایی و تعصب‌گرایی حقوق داخلی ناشی از طرز تفکر حاکم بر نظام حقوقی کشورها بوده است و از سوی دیگر گسترش حقوق تطبیقی را به علل بی‌سابقه در روابط چندجانبه زندگی بین‌المللی در قرن بیستم امروزی ضروری و محتوم می‌دانند.

حقوق تطبیقی به مطالعه و مقایسه سیستم‌های حقوقی متفاوت می‌پردازد و وظیفه آن تطبیق قواعد حقوقی یا سیستم‌های حقوقی است. تطبیق و مقایسه ممکن است در سطوح مختلف صورت گیرد: مقایسه در سطح کلان^۱ به بررسی و مقایسه ویژگی‌های کل یک نظام، روش تفکر حاکم بر سیستم حقوقی یا مقایسه نهادها و تشکیلات و مقامات عالی حکومتی می‌پردازد و مقایسه در سطح

1. Macro.

خرد^۱ به مطالعه و بررسی يك قاعده خاص، مقررات معین، یا يك نهاد ویژه در دو یا چند کشور یا نظام حقوقی مبادرت می‌ورزد. به این جهت دخالت عناصر حقوق خارجی در مطالعه و پژوهش حقوق تطبیقی از ارکان آن به شمار می‌رود.

مجموعه حاضر، محصول مطالعه و پژوهش قوانین و مقررات مربوط به نهادهای قانونگذاری ملی چند کشور در ارتباط با محورهای پیش گفته است لذا از آن جهت که به بررسی يك نهاد خاص حکومت (قوه مقننه) و اختیارات و صلاحیت‌های آن در ارتباط با سایر ارکان حکومت و تحدیدها و فرصتها و وظایف آن می‌پردازد و به ویژه در بخش ساختار و ارکان مقننه به بررسی قانون آیین‌نامه داخلی آن می‌پردازد، از نوع مقایسه و تطبیق در سطح خرد شناخته می‌شود.

صرفنظر از نقش دگماتیسم حقوق داخلی ناشی از پدیده دولت - کشورها در پیدایش حقوق تطبیقی باید به عوامل دیگری که در حال حاضر می‌تواند الهام‌بخش نظام قانونگذاری ما باشد، اشاره کرد. لذا از دیگر عوامل شکل‌گیری مطالعات و گرایش‌های حقوقی رشد روزافزون مبادلات و ارتباطات بین‌المللی در حوزه‌های مختلف تجارت، اقتصاد، صنعت، سیاست و حقوق است. پیوند خوردن منافع آینده و سرنوشت ملتها به یکدیگر در قرون اخیر، بیش از پیش رسیدن به راه‌حل‌ها و اصول حل و فصل مسائل، راهکارها، ساختارها و شیوه‌های مدیریت کلان سیاسی، حقوقی و اقتصادی را ضروری ساخته است. شکل‌گیری مجلس شورای ملی پس از انقلاب مشروطیت در کشور ما، نگارش قانون اساسی مکتوب و مدون، شکل‌گیری رژیم اجرایی و هیأت وزیران، طرح تفکیک قوای سه‌گانه در ایران و ... ناشی از تحولات رو به

1. Micro.

رشد سیاسی و حقوقی و اقتباس از نظام‌های حقوقی سایر کشورهای پیشرفته، نمونه‌ای از آثار و نتایج همگرایی بین‌المللی و جهانی است و حقوق تطبیقی، مطالعات و بررسی‌های مقایسه‌ای حقوقی و ساختاری در این راستا می‌تواند به عنوان راهکار و مکانیسمی مؤثر مورد استفاده قرار گیرد. بدین لحاظ در این مجموعه مشاهده خواهید کرد که در بعد ساختاری و تشکیلاتی داخلی مجلس قانونگذاری کشورهای تحت مقایسه، وجوه مشترک و مشابهی را می‌توان مورد شناسایی قرار داد، لذا از لحاظ ساختاری شاید نتوان تفاوت خاصی بین ساختارها و نهادهای قانونگذاری ملی ایران و کشورهای دیگر قائل شد، لکن از نظر کارکردی و عملکردی و سایر عوامل تفاوت‌های مؤثری را می‌توان مشاهده کرد.

از عوامل دیگری که برای شکل‌گیری مطالعات حقوق تطبیقی برشمرده‌اند، رسیدن به برداشتی از عدالت است که بتواند حقوق‌دانان را اقناع و ارضا کند. مشکلات و نارسایی‌های نظام و قواعد حقوق داخلی، حقوق‌دانان را بر آن می‌دارد تا در جهت کشف و نیل به قواعد و راه‌حل‌ها و راهکارهای حقوقی کشورهای دیگر بتوانند قواعد بهتر، منصفانه‌تر و کاراتری را جستجو کنند. بدین لحاظ احساس ناکارآمدی و عدم مطلوبیت کارکردهای مجلس قانونگذاری ملی و داخلی از عوامل مؤثر بر شکل‌گیری مطالعات مقایسه‌ای مجموعه حاضر به شمار می‌رود.

۷. کارکردهای حقوق تطبیقی

کارکردهای حقوق تطبیقی که ناظر بر پژوهش حاضر نیز هستند عبارتند از:

۱. حقوق تطبیقی می‌تواند به عنوان ابزاری برای قانونگذاران کشورها مورد استفاده قرار گیرد. بعد از جنگ جهانی دوم بیش‌تر قوانین

کشورها به نحوی از سایر کشورها اقتباس شده است مانند نصف کردن دارایی زن و شوهر در هنگام طلاق که ابتدا در کشور سوئد و بعد در کشورهای دیگر مرسوم شد.

۲. حقوق تطبیقی می‌تواند به عنوان ابزاری برای قضات در هنگام تفسیر قانون مورد استفاده قرار گیرد. هرچند قانونی دقیق و کامل نوشته شود ولی هیچ‌گاه نمی‌تواند مسائل آینده را به روشی پیش‌بینی و تنظیم کند. در صورت بروز اختلاف وقتی قاضی باید نظر دهد و قانون نیز کامل و روشن نیست وی می‌تواند از قاعده مشابه موجود در سایر نظام‌های حقوقی استفاده کرده و با اعمال تفسیر و رعایت اصول تفسیر در جهت حل مشکل و مسائل حقوق داخلی بهره‌گیری کند.

۳. اتحاد و وحدت بخشیدن به نظام‌ها و قواعد حقوقی از طریق حذف تفاوت‌های حقوقی سیستم‌های ملی و داخلی، از دیگر کارکردهای مطالعات حقوق تطبیقی است.

۸. ضوابط و اصول مطالعه تطبیقی

مقایسه و تطبیق دو یا چند پدیده، قاعده یا نهاد مستلزم رعایت ضوابط و قواعدی است که مختصراً در ذیل شرح داده شده‌اند:

۱. روش مقایسه و تطبیق باید به گونه‌ای باشد که بتواند سودمند باشد؛ به نحوی که داورهای یلجانبه و متعصبانه یا ارزشی مبتنی بر تقدم و حقانیت محض راهکارهای حقوق داخلی نمی‌تواند به نتایج قابل استفاده و سودمند منجر شود. بدین‌حاظ بسیاری از حقوق‌دانان تطبیقی روش کارکردگرایی^۱ را توصیه کرده و به جای داورهای ارزشی، بر کارکرد مؤثر قواعد حقوقی در جهت حل واقعی مشکلات اجتماعی اصرار

1. Functionalism.

می‌ورزند. آنچه در این دیدگاه اهمیت دارد این است که قاعده، نهاد یا راه‌حل حقوقی مناسبی برای مشکل وجود داشته باشد، صرفنظر از این‌که مثلاً این قاعده تحت عنوان قاعده حقوق خصوصی شناخته شده باشد یا قاعده حقوق عمومی.

۲. نوع قوانین مورد مقایسه اعم از آن‌که حقوقی، کیفری و ... باشد باید مشخص شده باشند.

۳. سطح مقایسه رعایت شود؛ به این معنا که هم از جهت گستردگی قاعده حقوقی و هم از نظر عمق و تأثیر آن مورد رعایت و توجه قرار گرفته باشند. منظور از گستردگی قاعده حقوقی، کاربرد آن در قلمروهای مختلف حقوق خصوصی و حقوق عمومی است و منظور از عمق قاعده حقوقی، بررسی اصول و میانی حاکم بر قاعده، ارکان و آثار آن است. در هر صورت سطح مقایسه باید مورد توجه قرار گیرد.

۴. محقق باید توجه داشته باشد که منابع حقوقی را به همان اندازه معتبر داند که یک حقوقدان داخلی کشور و نظام مربوطه برای آن ارزش و اعتبار قائل است. به علاوه، محقق باید به تقسیمات کلی و جزئی حقوقی و نوع سیستم حقوقی نیز توجه داشته باشد و به ویژه به تقسیمات حقوق عمومی و حقوق خصوصی از منظر حقوقدانان داخلی آن‌ها عنایت داشته باشد. به عنوان مثال، یک محقق حقوق عمومی تطبیقی باید بداند که اگرچه در فرانسه قوانین موضوعه یا نوشته جزء منابع اولیه حقوقی آن کشور است، لکن در مورد شورای دولتی فرانسه، بسیاری از قواعد حقوق عمومی متکی به رویه‌های قضایی آن شورا است.

۵. موضوع دیگری که محقق تطبیقی باید توجه داشته باشد این است که زمینه‌های تاریخی و اجتماعی و سیاسی شکل‌گیری قواعد حقوقی یا نهادهای مختلف را مد نظر قرار دهد تا بتواند

علل تشابه یا تفاوت قواعد و راه‌حل‌های حقوقی نظام‌ها و کشورهای مختلف را دریابند. قواعد و راه‌حل‌های حقوقی در خلأ شکل نمی‌گیرند و تداوم و حیات نمی‌یابند. فهم وضع موجود حقوقی در یک کشور مستلزم فهم و مطالعه تاریخ شکل‌گیری و تحولات اجتماعی و سیاسی مردم و جامعه آن کشور است.

۶. قاعده مهم دیگری که محقق باید رعایت کند این است که آیا یک راه‌حل یا قاعده یا نهاد حقوقی خاص مبتنی بر ساختار سیاسی است و به اصطلاح «سیستم - وابسته»^۱ است یا غیر آن یعنی «غیرسیستم - وابسته»^۲، مثلاً مبتنی بر قواعد ارزشی و عاطفی یا قراردادی و خانوادگی است. قواعد حقوق خصوصی غالباً تحت تقسیم‌بندی دوم طبقه‌بندی می‌شوند و لذا تغییرات یا اصلاحات آن ممکن است با موانع ساختاری و سیاسی روبه‌رو نباشد؛ لکن قواعد حقوق عمومی که در ردیف تقسیم‌بندی اول قرار می‌گیرند (مانند تغییرات و مقررات حاکم بر قوه مقننه) تغییرات و اصلاحاتی هستند که غالباً با دشواری‌های ساختاری و سیاسی و موانع حکومتی مواجه می‌شوند.

۷. نکته دیگری که یک محقق حقوق تطبیقی باید توجه داشته باشد این است که قواعد مورد مقایسه حقوقی، یا قواعد مندرج در نظام حقوقی اصلی و مادر است یا از قواعد حقوقی اقتباسی از نظام اصلی و مادر است. به این لحاظ می‌توان با فهم و آشنایی نسبت به ریشه‌های شکل‌گیری قاعده حقوقی در نظام حقوقی اصلی و مادر کاستی‌های موجود در اجرا و عملکرد قاعده حقوقی مزبور در نظام حقوقی، تابعه و فرعی را شناسایی کرد.

1. System-Conditioned.
2. Non-System Conditioned.

۸. نکته مهم دیگری که محقق حقوق تطبیقی باید مدنظر داشته باشد این است که برای حل و فصل مسائل حقوق داخلی نمی‌تواند با اخذ و اقتباس کامل یک قاعده حقوقی خارجی و اعمال و اجرای کامل آن در حقوق داخلی انتظار حل مشکل داخلی را داشت. به دلایلی که در سطور بالا ذکر شد، قواعد حقوق خارجی به عنوان الهام‌بخش و منبع اصلاح قواعد حقوق داخلی شناخته می‌شوند و لذا هریک از محققان حقوق تطبیقی با شناخت دقیق از چارچوب و زمینه‌های قواعد حقوق داخلی و مشکلات و نیازها و ضرورت‌های موجود بتوانند قاعده حقوق داخلی را در سایه نوآوری‌ها و کارامدی‌های قواعد حقوق خارجی، اصلاح و تکمیل کنند به نحوی که مشکلات موجود را به بهترین وجه و کمترین هزینه و خسارات برطرف کنند.

۹. ترمینولوژی یا واژه‌شناسی تحقیق

تعریف کلید واژه‌های این تحقیق که کاربرد فراوان داشته‌اند به شرح زیر هستند:

۱. **اصلاح:** منظور از اصلاح، انجام تغییرات و تحولات به نحوی است که بتواند اهداف ناظر بر تغییرات را در جهت کارکردهای بهتر و برطرف کردن مشکلات و موانع تأمین کند.

۲. **نظام قانونگذاری:** به مجموعه‌ای از ارگان‌ها، نهادها، تشکیلات، مقامات و فرایندهایی گفته می‌شود که در تدوین و تنظیم قوانین و مقررات رسمی کشور به نحوی از انحاء دخالت داشته و قانون اساسی کشور آن را به رسمیت شناخته باشد.

۳. **قانون:** به آن دسته از تصمیمات و مصوباتی اطلاق می‌شود که مطابق تشریفات رسمی و قانونی به وسیله نهادهای صلاحیتدار (مانند مجلس شورای اسلامی) بر وفق قانون اساسی وضع می‌شوند و هدف آن تنظیم روابط اجتماعی و برقراری

عدالت و حل و فصل مشکلات و معضلات اجتماعی است.

۴. کارآمدی: منظور از کارآمدی مجموعه ضوابط و استانداردها و معیارهایی است که به عنوان میزان و شاخص عملکردها و کارکردهای مؤثر یک نهاد یا ارگان در یک دوره زمانی مشخص مورد استفاده قرار می‌گیرد و منظور از اثربخشی این است که یک نهاد در عملکردها و کارکردهای خود بتواند به اهدافی که برای آن تعیین شده است، به نحو مطلوب دست یابد.

۵. مطلوب: به حالت و وضعیتی اطلاق می‌شود که یک نهاد بتواند به وظایف و اهداف ایدئال تعیین شده برای آن دسترسی پیدا کند و با حداقل هزینه، موانع و مشکلات موجود را برطرف کند.

۶. فرایند قانونگذاری: منظور از فرایند قانونگذاری مرحله‌ای است که مطابق قوانین و مقررات مربوطه مانند آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، یک طرح یا یک لایحه باید طی‌کند تا پس از اتمام آن مراحل و تشریفات متعدد تبدیل به قانون شده و به آن عنوان شناخته و اجرا شود.

۷. پارلمان: پارلمان به قوه مقننه یک نظام سیاسی اطلاق می‌شود که وظیفه قانونگذاری و تصویب قوانین را در کشور برعهده دارد. پارلمان در نظام‌های قانونگذاری دو مجلسی مانند انگلستان شامل هر دو مجلس^۱ می‌گردد و لذا چنانچه منظور یک مجلس از دو مجلس مانند مجلس عوام (یا نمایندگان) باشد نمی‌توان از این واژه استفاده کرد.

۸. آیین‌نامه داخلی مجلس قانونگذاری: به مجموعه مقررات و ترتیبات قانونی گفته می‌شود که به تصویب مجلس قانونگذاری آن کشور می‌رسد و مطابق مفاد آن شیوه اداره مجلس، تشکیلات و

1. Chambers.

ارکان داخلی مجلس و فرایند تصویب طرح‌ها و
لوايح و وظائف و کارکردهای هریک از ارکان
داخلی مجلس معین شده است.

فصل اول

نظام قانونگذاری انگلستان

مقدمه^۱

همان‌طور که می‌دانیم نظام حقوقی انگلیس نظام کامن‌لا است. فتح نورمان‌ها در سال ۱۰۶۶ پایه و اساس کامن‌لا را در انگلیس ایجاد کرد. هدف نورمان‌ها ایجاد قوانین جدید نبود بلکه هدف یکپارچه کردن قوانین موجود در سراسر کشور بود. همچنین نورمان‌ها شوراي پادشاه (Curia Regis) را ایجاد کردند که این شورا واجد اختیارات قضایی بود و همچنین مرجع و مرکز اجرایی تدوین قوانین و تهیه بودجه به حساب می‌آمد.

کامن‌لا به معنای قانون یکسان برای همگان است. گرچه شوراي پادشاه در زمان ویلیام اول ایجاد شد ولی هنري دوم بود که قدم‌های اساسی را در این زمینه برداشت. قضات در آن زمان جهت حل اختلافات و اجرای عدالت به نقاط مختلف کشور فرستاده می‌شدند و پس از بازگشت مسائل و موضوعاتی که مورد رسیدگی قرار داده بودند را مطرح می‌کردند و از این طریق یک کامن‌لا متحد، شکل می‌گرفت.

هنري دوم همچنین سیستم حکمی^۲ را ایجاد کرد. حکم، دستور سلطنتی برای حضور در دادگاه بود. این احکام همراه با بیان ادعا در متن حکم بود؛ بدین صورت که از قبل این احکام تهیه شده بودند و اگر شاکی ادعای جدیدی داشت به‌سختی

1. Brown, W.J., "GCSE Law", Sweet and Maxwell, 4th edn, 1989, pp. 7-12.

2. Writ System.

می‌توانست آن را در دادگاه مطرح کند (چرا که ادعا جدید بود و در مورد آن حکمی از قبل تهیه نشده بود)، و از آنجا که بارون‌ها معتقد بودند که ایجاد حکم‌های جدید قدرت آن‌ها را کاهش می‌دهد طبق قوانین آکسفورد ۱۲۵۸ هیچ حکم جدیدی نمی‌توانست نوشته شود (که مربوط به دعاوی جدید باشد). این قانون باعث می‌شد که کامن‌لا نتواند بیش از پیش گسترش یابد. بنابراین قانون وستمینستر ۱۲۸۵ مقرر کرد که حکم‌های جدیدی که با حکم‌های قدیمی تشابه دارند می‌توانند صادر شوند و این باعث شد که کامن‌لا باز هم بتواند پیشرفت کند.

سیستم حکمی بسیار تشریفاتی بود و همان‌طور که گفته شد فقط برای دعاوی خاصی می‌توانست مطرح شود و بسیاری از دعاوی مهم در این سیستم قابل رسیدگی نبودند. برای رفع مشکلات سیستم حکمی، درخواست‌ها مستقیماً از پادشاه به عمل می‌آمد و او تصمیم می‌گرفت. بنابراین دادگاه انصافی تشکیل شد تا به این گونه دعاوی رسیدگی کند و در بسیاری از موارد تصمیماتی که در این دادگاه‌ها اتخاذ می‌شد خلاف تصمیماتی بود که در دادگاه کامن‌لا اتخاذ می‌شد و این باعث اختلاف بین این دو دادگاه شده بود. جیمز اول مقرر کرده بود که در این گونه موارد انصاف برتری دارد و همین باعث ایجاد قوانین جدید شد. انصاف به صورت یک سیستم رسمی درآمد، اما سرعت رسیدگی بسیار کند و پرهزینه بود و برخلاف کامن‌لا، انصاف یک سیستم کامل نبود و بیشتر حالت پرکننده خلأهای موجود در کامن‌لا را داشت. بالاخره، این دو دادگاه به هم ملحق شدند و دادگاه‌های جدیدی را ایجاد کردند.

۱. اصول حاکمیت سیاسی

نظام بریتانیا فدرال نیست بلکه نظامی بسیط و یکپارچه است. واحدهای بریتانیا یعنی اسکاتلند،

ولز، ایرلند شمالی و انگلیس توسط نهادهای مرکزی قوه مجریه اداره می‌شوند.

معاهدات بین‌المللی نمی‌توانند قوانین داخلی بریتانیا را تغییر دهند زیرا معاهدات بین دولتها منعقد می‌شود و این‌که آن‌ها را ناقض حقوق داخلی بدانیم خلاف این اصل است که قوه مجریه به تنهایی و مستقلاً نمی‌تواند قانون‌ساز باشد. البته می‌توان از معاهدات جهت تفسیر قانون مصوب پارلمان استفاده کرد؛ چرا که اصل بر این است که پارلمان نمی‌خواهد تعهدات بین‌المللی بریتانیا را نقض کند.

حقوق بین‌الملل عرفی ممکن است جزئی از کامن‌لا باشد، ولی معاهدات بین‌المللی نمی‌توانند قانون را تغییر دهند مگر این‌که به صورت قانون به تصویب برسند. شاه یا ملکه می‌تواند بدون رضایت پارلمان معاهده منعقد کند و ممکن است بتواند به صرف معاهده سرزمینی را واگذار کند و بدین ترتیب به صورت غیرمستقیم سیستم قانونی را متأثر کند.

۱-۱. قانون اساسی بریتانیای کبیر

بریتانیا قانون اساسی مکتوبی ندارد و بسیاری از افراد معتقدند که چون قانون اساسی بریتانیا مکتوب نیست در نتیجه بریتانیا اصلاً قانون اساسی ندارد، که این نظر کاملاً اشتباه است. تجربه تاریخی سیستم‌های حقوقی نشان داده است که قانون اساسی غیرمکتوب از نظر استحکام با قانون اساسی مکتوب فرقی ندارد و محتوای آن‌ها لزوماً متفاوت نیست، البته هرکدام مزایا و معایبی دارند که این موضوع خارج از بحث حاضر است.

قانون اساسی بریتانیا ماهیتی نرم دارد و به همین دلیل بریتانیایی‌ها معتقدند که قانون اساسی آن کشور خود را با نیازهای اجتماعی و

سیاسی وفق می‌دهد. مسائل سیاسی مستقیماً توسط دادگاه‌ها اعمال نمی‌شوند ولی نقش حساسی در قانون اساسی بریتانیا ایفا می‌کنند که بخش مهم این مسائل سیاسی به صورت کنوانسیون یا عرف حقوقی و سیاسی درآمده‌اند.^۱

البته شاید بهتر باشد بگوییم قانون اساسی بریتانیا نیمه‌مکتوب است و نه غیرمکتوب؛ چرا که بخشی اصول آن مکتوب است ولی به دلیل آن که بخش عمده‌ای از اصول قانون اساسی بریتانیا مکتوب نیست، این قانون اساسی غیرمکتوب دانسته شده است.

۱-۱-۱. اعتبار قانون اساسی

در مورد این‌که قانون اساسی اعتبارش را از کجا می‌گیرد می‌توان چنین گفت که حقوقدانان بریتانیا در این مورد پیرو تئوری «اثباتی» یا «تحقیقی» هستند و معتقدند برای این‌که قانون اساسی «قانونی» یا «معتبر» باشد باید کاملاً مؤثر بوده و قواعدش با هم همخوانی داشته باشند.

این یک مسأله سیاسی است و نه حقوقی. قانون اساسی بالاترین قانون هر کشور است و قوانین عادی اعتبار خود را از آن می‌گیرند. بنابراین هر کسی که قوانین عادی را می‌پذیرد لزوماً باید اعتبار قانون اساسی را نیز بپذیرد. به این اصل «نرم کلی»^۲ گفته می‌شود.^۳

۱-۱-۲. منابع قانون اساسی

از آن‌جا که بریتانیا قانون اساسی مکتوب ندارد ما یک قاعده اساسی را تنها به دلیل ارتباط با یک مسأله بنیادین مورد شناسایی

1. Alder, J, "Constitutional & Administrative Law", Macmillan, Second edn, 1994, pp. 4-8.

2. Grund Norm.

3. Ibid, pp. 10-18.

قرار می‌دهیم. به طور کلی منابع قانون اساسی بریتانیا به قرار زیر است:

۱-۲-۱. اصول کلی حقوق

این اصول به صورت یک مجموعه در قانون اساسی نهفته هستند و به نظام حقوقی اعتبار می‌بخشند. اصول کلی به «قانون» و «سیاست» تقسیم می‌شوند. اصول کلی اساسی‌ترین فرضیات سیاسی را که در کشور خاصی اعمال می‌شوند را بیان می‌کنند. در مورد بریتانیا به نظر می‌رسد که اصول کلی همان چیزی هستند که «پارلمان می‌گوید قانون است».

۱-۲-۲. ارزش‌های اخلاقی و سیاسی کلی

ارزش‌های اخلاقی و سیاسی بیشتر برای تفسیر قوانین و به طور کلی تفسیر به کار می‌روند و به صورت مساوی بر سیاست‌ها و قوانین اعمال می‌شوند مثل آزادی بیان و دیگر حقوق و آزادی‌ها.

۱-۲-۳. قوانین

قوانین خود به سه دسته تقسیم می‌شوند که عبارتند از:

قانون مصوب پارلمان

قانون مصوب پارلمان یعنی قوانینی که توسط پارلمان تصویب می‌شوند و مهم‌ترین قوانین به‌شمار می‌روند.

کامن‌لا

کامن‌لا نظام حقوقی انگلستان را از نظام حقوقی سایر کشورها متمایز می‌کند. کامن‌لا توسط قضات (رویه قضایی) ایجاد شده است و به صورت مکتوب نیست. کامن‌لا بیشتر به صورت مجموعه‌ای از اصول و مفاهیم است.

رابطه کامنلا با قانون اساسی این است که کامنلا متکی بر رسوم و عرف است که در اثر اجرای عملی ایجاد شده اند. بنابراین ایده یک قانون اساسی بدون برای طرفداران کامنلا ایده ای غیرقابل دفاع است.

قوانین و رسوم پارلمان

هریک از مجالس پارلمان قدرت اختصاصی برای کنترل اعمال و رویه های داخلی خود را دارند. همچنین مجلس اعیان بالاترین مرجع تجدیدنظر در نظام دادگاه های عادی است و پارلمان اقتدار خاصی در اعمال قواعد خود دارد.

۴-۲-۱. کنوانسیون ها

کنوانسیون ها (یا عرف های حقوقی و سیاسی) قواعدی هستند که از اعمال سیاستمداران نشأت می گیرند؛ برخلاف قانون که پارلمان و دادگاه ها آن ها را ایجاد می کنند. بیشتر قواعد قانون اساسی بریتانیا را کنوانسیون ها تشکیل می دهند. بنابر نظریه دایسی کنوانسیون ها شامل برداشته ها، عادات و اعمالی می شوند که می توانند رفتار برخی از اعضای حاکمیت، وزرای مشاور یا سایر مقامات رسمی را کنترل کنند. ولی در واقع این ها قانون نیستند چرا که اعمال آن ها توسط پارلمان یا دادگاه ها تضمین نمی شوند.

۵-۲-۱. سایر موارد

این موارد شامل اعمال سیاسی و اداری و قواعد احزاب سیاسی می شود که در مباحث بعدی توضیح داده می شوند.

۲-۱. اصول بنیادین

۱-۲-۱. دموکراسی

دموکراسی معانی گوناگونی دارد که یکی از آن ها انتخاب مستقیم دولت از سوی ملت است. این تعریف در بریتانیا جای ندارد. معنای

دیگر دموکراسی آن است که دولت پیشنهادی با رضایت مردم انتخاب شود و این تعریف از دموکراسی در نظام سیاسی انگلستان تعریف قابل قبولی است. بر این اساس، عموم شهروندان، اعضای مجلس عوام را انتخاب می‌کنند و ملکه نمی‌تواند بدون رضایت مجلس عوام قانونی را تصویب نماید. تعیین بودجه نیز وابسته به مجلس است. ملاحظه می‌شود با آن‌که ملکه و مجلس اعیان، منتخب مردم نیستند ولی نمی‌توانند خلاف خواست مجلس عوام که منتخب مردم است، رفتار کنند. البته گفته می‌شود در بریتانیا دموکراسی ویژگی‌های خاصی دارد؛ از جمله تفویض اختیار کامل قانونگذاری توسط مجلس عوام یا حق مجلس اعیان در وتو کامل برای اخلال انتخابات و افزایش عمر پارلمان و همچنین این‌که ملکه می‌تواند لایحه مصوب دو مجلس را امضا نکند. به علاوه قدرت فوق‌العاده قوه مجریه در انگلستان خطری جدی علیه دموکراسی در آن کشور است.

۲-۱. حاکمیت پارلمان

پارلمان در بریتانیا حاکمیت مطلق دارد بدین معنا که پارلمان می‌تواند تا هر جا که بخواهد قانون وضع کند یا قوانین موجود را ابطال کند و هیچ مقام و مرجعی نمی‌تواند مانع آن شود. تنها محدودیتی که پارلمان دارد این است که نمی‌تواند صلاحیت‌های جانشینانش را محدود کند که این موضوع از زمان پیوستن بریتانیا به اتحادیه اروپا مقرر گردیده است. براساس اصل حاکمیت پارلمان، افراد باید از قوانین پارلمان اطاعت کنند و قضات باید آن‌ها را اعمال نمایند ولی نمی‌توانند قوانین را برخلاف اصول پذیرفته شده تفسیر کنند (مثلاً اعدام را حبس تفسیر کنند). البته قوانین مصوب پارلمان بعدی می‌توانند

قوانین مصوب پارلمان قبلی را نقض کنند و آن‌ها را بی‌اعتبار سازند.^۱

۲. شیوه شکل‌گیری و انتخاباتی مجلس قانونگذاری

همان‌طور که قبلاً نیز بیان شد پارلمان متشکل است از مجلس عوام، مجلس اعیان و ملکه که نحوه انتخاب هرکدام و شرایط آن‌ها متفاوت است. در ذیل به توضیح موارد مذکور پرداخته می‌شود.

۲-۱. مجلس عوام

مجلس عوام دارای ۶۳۵ عضو است که بر حسب توزیع جغرافیایی از حوزه‌های انتخاباتی مختلفی انتخاب می‌شوند. این افراد در انتخابات عمومی که هر پنج سال یک بار برگزار می‌شود شرکت می‌کنند و براساس اکثریت آرا انتخاب می‌شوند. رهبر حزب مسلط، یعنی نخست‌وزیر توسط ملکه از میان اعضای حزبی که در مجلس اکثریت اعضا را دارد منصوب می‌شود و نخست‌وزیر کابینه را از بین اعضای مهم و برجسته حزب خود تشکیل می‌دهد. هنگامی که هیچ حزبی در اکثریت نباشد یا در وضعیت اضطراری، دو یا چند حزب ممکن است به هم بپیوندند و یک دولت ائتلافی تشکیل دهند. کابینه سیاست‌های دولت را تعیین می‌کند و طبق آن سیاست‌ها شروع به ارائه لوایح می‌نماید تا به آن‌ها جامه عمل بپوشاند.

۲-۱-۱. انتخابات مجلس عوام

عمر پارلمان حداکثر پنج سال است. در طی آن دوره نخست‌وزیر می‌تواند از مقام سلطنت بخواهد که خواستار انتخابات مجدد شود.^۲

1. Ibid, pp. 20-37.

2. Karian (ed.), "World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures", volume II, Fitzroy Dearborn Publishers, 1989, p. 690.

همان‌طور که بیان شد، رئیس قوه مجریه یعنی نخست وزیر توسط ملکه از بین حزبی که حائز اکثریت پارلمانی است انتخاب می‌شود و او کابینه خود را از بین اعضای مهم هم‌حزب خویش انتخاب می‌کند؛ بنابراین مشاهده می‌شود که سیستم انتخاباتی بر احزاب سیاسی متمرکز دارد و رأی‌دهنده را تشویق می‌کند که برای انتخاب یک هیأت اجرایی رأی دهد. لذا در بریتانیا قوه مجریه باید توسط قوه مقننه حمایت شود.^۱

اعضای مجلس عوام اغلب سفیدپوست، مرد و از طبقه متوسط هستند و کمتر از ۲۰ درصد آن‌ها زن هستند. گرچه قبل از انتخابات ۱۹۹۷ کم‌تر از ده درصد آن‌ها زن بودند (در ۱۹۹۷، ۱۲۰ نماینده پارلمان زن انتخاب شدند که این تقریباً دو برابر تعداد زنان در پارلمان قبلی بود). مسیری که به وزارتخانه^۲ منجر می‌شود از طریق پارلمان است و هیچ مسیر دیگری وجود ندارد. وزرای مشاور از پارلمان انتخاب می‌شوند و در همان پارلمان در سمت نمایندگی باقی می‌مانند. تا قبل از سال ۱۹۵۵ تعداد اعضای مجلس عوام ۶۳۰ نفر بود ولی از آن سال به بعد تعداد آن‌ها به ۶۵۹ نفر افزایش یافته است.^۳

انواع انتخابات

در بریتانیا دو نوع انتخابات وجود دارد:

۱. انتخابات عمومی،
 ۲. انتخابات میان‌دوره‌ای.
- انتخابات عمومی معمولاً بعد از انحلال پارلمان برگزار می‌شود که این انحلال یا در اثر اعلامیه سلطنتی است یا به دلیل این‌که عمر پارلمان به پایان رسیده است (یعنی پنج سال دوره آن به

1. Alder, op.cit., p. 153.

2. Ministerial Office.

3. Karian, op. cit., p. 696.

اتمام رسیده است). از سال ۱۹۴۵، میانگین فاصله بین انتخابات عمومی سه سال و هفت ماه بوده و هیچ پارلمانی دوره کاملش را طی نکرده بود (گرچه دوره پارلمان منتخب در سال ۱۹۹۲ تقریباً به طور کامل طی شد).

زمان‌بندی برگزاری انتخابات پارلمانی در قانون معرفی افراد مصوب ۱۹۸۳ آمده است.^۱ مدت زمان تمام رویه‌های انتخاباتی از آخرین نشست پارلمان تا افتتاحیه پارلمان جدید حدود شش هفته به طول می‌انجامد گرچه در سال ۱۹۹۲ این رویه حدود هفت هفته به طول انجامید. اصل کلی این است که انتخابات عمومی باید در هفدهمین روز پس از اعلامیه فراخوانی پارلمان جدید برگزار شود (یکشنبه‌ها و تعطیلات مستثنی هستند). از طرف ملکه احکامی مبنی بر شروع انتخابات به سرپرست تعیین شده حوزه انتخاباتی در هر حوزه انتخاباتی فرستاده می‌شود. سرپرستان حوزه‌های انتخاباتی مسئول انتخابات هستند ولی مأموران نام‌نویسی جزئیات کار را برنامه‌ریزی می‌کنند، چرا که در بریتانیا برای این‌که افراد بتوانند در انتخابات شرکت کنند باید از قبل اسم‌نویسی کرده باشند.

انتخابات میان‌دوره‌ای هنگامی انجام می‌شود که پست خالی در مجلس باشد و خود مجلس تصمیم می‌گیرد که آن پست خالی را پر کند یا نه و طبق کنوانسیون، پیشنهاد از طرف حزبی ارائه می‌شود که عضو قبلی متعلق به آن بوده است. وقتی که مجلس نشست نداشته باشد رئیس مجلس می‌تواند حکم را انشا کند.

۲-۱-۲. شرایط کاندیداها

1. Representation of the People ACT.

کسانی می‌توانند کاندیدا شوند که بتوانند ۵۰۰ پوند ودیعه بگذارند تا در صورتی که موفق به کسب $\frac{1}{20}$ از تمام آرا نشدند مبلغ فوق به عنوان جریمه ضبط شود و همچنین هر کاندیدا باید توسط ده امضا حمایت شود (قانون معرفی افراد ۱۹۸۵). برای کاندیدایی که توسط یک حزب ملی حمایت نمی‌شود مشکل است که رأی بیاورد. به طور کلی افراد زیر صلاحیت کاندیدا شدن را ندارند:

- خارجی‌ان به غیر از اتباع ایرلند،
- افراد زیر بیست و یک سال،
- بیماران روانی،
- لردها (زن و مرد) به غیر از لردهای ایرلند،
- روحانیون منصوب از طرف اسقف‌ها در کلیساهای انگلیس و ایرلند و کشیشان کلیسای اسکاتلند و کشیشان رومان کاتولیک،
- بدهکارانی که ورشکست شده‌اند تا پنج سال بعد از ادای دین در صورتی که ثابت شود ورشکستگی در اثر تخلف بدهکار نبوده است،
- افراد محکوم به عملیات انتخاباتی غیرقانونی،
- افراد محکوم به خیانت به کشور تا اتمام حکم یا عفو،
- افراد محکوم به یک جرم که به مدت یک سال یا بیشتر به حبس محکوم شده‌اند در حالی که در زندان به سر برند یا به طور غیرقانونی آزاد شده باشند (این ممنوعیت بدین منظور وضع شده است تا تروریست‌های محکوم در ایرلند شمالی نتوانند کاندیدا شوند)،

- افرادی که دارای مقامات عمومی خاصی هستند (مانند کارمندان دولت، قضات، افراد پلیس، افراد نیروهای مسلح و روحانیون خاص و اعضای قانونگذاران خارجی)،

کمیته قضایی شورای مشورتی ملکه می‌تواند اظهارنامه‌ای در مورد تقاضانامه هر کسی (کاندیدایی) صادر کند. همچنین خود مجلس هم ممکن است جهت نظرخواهی موضوع را به شورای مشورتی ملکه ارجاع دهد (قانون کمیته قضایی ۱۸۳۳). مجلس از این اختیار برخوردار است که به ایراد عدم صلاحیت، در صورتی که عامل موجب عدم صلاحیت بعداً مرتفع شده باشد، توجیهی نکند (مثلاً نماینده پارلمانی از مقام سالب صلاحیت استعفا دهد).

آخرین مورد راجع به صلاحیت کاندیداها در مورد مسأله تفکیک قوا است. برای جلوگیری از تداخل قوا طبق قانون «عدم صلاحیت» مجلس عوام (مصوب ۱۹۷۵)، بیش از ۹۵ وزیر مشاور حق عضویت در مجلس عوام را ندارند.

۳-۱-۲. شرایط رأی‌دهندگان

- هرکسی که ۱۸ سال سن دارد یا ظرف دوازده ماه هجده سال او تمام می‌شود (این ۱۲ ماه از تاریخ اسم‌نویسی شروع می‌شود) حق رأی دادن دارد. در عمل تا هنگامی که رأی‌دهنده به سن ۱۸ سالگی نرسیده است، رأی او مورد قبول قرار نمی‌گیرد. البته افرادی که مشکلات روانی دارند حق رأی دادن ندارند حتی اگر ۱۸ سال آن‌ها تمام شده باشد.

- در تاریخ صلاحیت‌دار شدن ساکن آن حوزه انتخاباتی باشد. افراد می‌توانند بیش از یک محل سکونت داشته باشند، مثلاً دانشجویان می‌توانند یا در حوزه‌ای که در طی سال تحصیلی در آنجا

سکونت دارند، ثبتنام کنند و یا در حوزه محل منزلشان ثبتنام نمایند.

استثنائات سکونت در حوزه رأی‌گیری

-مقیمان خارج از کشور؛ البته این افراد باید اتباع بریتانیایی باشند و باید ثبتنام کرده و در طی بیست سال گذشته (شروع این بیست سال دقیقاً قبل از تاریخ صلاحیتدار شدن است) در یک حوزه ساکن بوده باشند، حتی اگر در تاریخ صلاحیتدار شدن در بریتانیا ساکن نبوده باشند. -کسانی که به طور قانونی در بازداشت هستند؛ چنانچه بازداشت آن‌ها غیرقانونی باشد به عنوان ساکنان محل بازداشت به حساب نمی‌آیند. -بیماران روانی که اجباراً در محلی بستری شده‌اند؛ بیمارانی که خود بیمارستان‌شان را انتخاب کرده‌اند می‌توانند ذکر کنند که چه جایی را به عنوان محل سکونت (اگر چنانچه بستری نبودند) برمی‌گزینند. این افراد باید بتوانند بدون کمک گرفتن از دیگران ثبتنام کنند. -کارمندان رأی‌دهنده^۱ اعضای نیروهای مسلح و کارمندان دولت که خارج از کشور خدمت می‌کنند و خانواده‌های آن‌ها می‌توانند اظهارنامه‌ای مبنی بر این‌که اگر در بریتانیا بودند کدام حوزه را برای سکونت برمی‌گزینند ارائه دهند و در همان حوزه مورد انتخابشان ثبتنام کنند. -تجارت دریایی^۲؛ این افراد نیز می‌توانند در حوزه‌ای که ساکن شده‌اند ثبتنام کنند و رأی دهند.

کسانی که صلاحیت رأی دادن ندارند

1. Service Voters.
2. Merchant Seamen.

افراد ذیل حی اگر ثبتنام کرده باشند حق رأی دادن ندارند:

- لردها به غیر از لردهای ایرلندی
- افرادى که محکوم به حبس هستند در طی اجرای حکم (حی فراریان)
- افراد محکوم به جرایم انتخاباتی
- افرادى که فاقد ظرفیت روانی جهت رأی دادن هستند.

۴-۱-۲. سیستم انتخاباتی کمیسیون مرزی

در بریتانیا، کشور به ۶۵۹ ناحیه جغرافیایی تقسیم شده که به هرکدام از آنها یک حوزه انتخاباتی می‌گویند. در هریک از این حوزه‌ها رأی‌دهنده می‌تواند تنها به یکی از افرادی که نام وی در ورقه رأی‌گیری ذکر شده است رأی دهد و باید تنها در کنار اسم یکی از کاندیداها علامت «*» بگذارد. در هر حوزه انتخاباتی، کاندیدی که بیشترین «*» آرا را دریافت کند، به نمایندگی انتخاب می‌شود.

تمام حوزه‌های انتخاباتی پارلمان به یک اندازه نیستند. براساس قانون، حوزه‌های انتخاباتی در اسکاتلند و ولز واجد تعداد کم‌تری رأی‌دهنده هستند، ولی حتی درون انگلیس، وسعت حوزه‌های انتخاباتی متفاوت است.

هریک از کشورهای بریتانیای متحد یک کمیسیون مرزی^۱ دارد که هر ده تا پانزده سال یکبار وظیفه دارد تا مرزهای جدید حوزه‌ها را با در نظر گرفتن روابط محلی و اختلافات حاصل از تغییر مرزها، مشخص کند.

هر کمیسیون مرزی توسط یک رئیس اداره می‌شود که همان سخنگوی مجلس عوام است و اعضای

1. Boundary Commission.

آن شامل يك قاضي دادگاه عالي و دو فرد ديگر است. در انگليس يك فرد توسط وزير کشور منصوب ميشود و ديگري توسط وزير محيط زيست. اعضاي كميته هاي ديگر توسط وزراي كشورهاي ولز و اسكاتلند و ايرلند شمالي تعيين ميشوند.

نحوه فعاليت كميسيون مرزی

هر كميسيون در رابطه با مرزهاي حوزه هاي انتخاباتي گزارشي به وزير کشور ارائه ميدهد و او بايد هرچه سريعتر گزارش مزبور را همراه با پيشنويس دستور کار شورا به دو مجلس ارائه دهد (تا به آن اثر بخشد). هر دو مجلس بايد دستور را تأييد کرده و بپذيرند. سپس ممويه مزبور به ملکه تسليم ميشود و به صورت قانون درمي آيد.

كميسيون با توجه به تعداد اعضايي كه هر کشور بايد در مجلس داشته باشد، بايد مسائلي را رعايت كند كه اين مسائل به قرار زير هستند:

- تعداد كل اعضاي منتخب از بریتانیا به استثنای ايرلند شمالي نبايد به طور فاحشي بيشتر يا كمتر از ۶۱۳ نفر باشد.

- اسكاتلند بايد حداقل ۷۱ حوزه انتخاباتي،

ولز بايد حداقل ۳۵ و ايرلند شمالي بايد بين ۱۶ تا ۱۸ حوزه انتخاباتي داشته باشند. دليل اين مطلب آن است كه اسكاتلند و ولز از حيث جمعيت در مقايسه با ايرلند نمايندگان بيشتري دارند.

- «شهر لندن» بايد يك حوزه جدا باشد.

- هر كشوري يك «سهميه انتخاباتي» دارد.

سهميه انتخاباتي يك ميانگين تقريبي از رأي دهندگان نسبت به هر حوزه است. براي انگليس اين سهميه حدود ۶۵۰۰۰ نفر است. سهميه انتخاباتي عاملي است كه بايد در نظر گرفته شود اما به دليل اين كه عوامل متعددي بايد

در نظر گرفته شوند، تعداد کمی از حوزه‌ها به سهمیه انتخاباتی دقیقاً توجه می‌کنند.

تطابق با مرزهای دولت محلی؛

پیوندهای محلی؛

نامناسب بودن تغییر مرزها به استثنای مواردی که برای انطباق با مرزهای حکومت یا دولت محلی صورت می‌گیرد؛

ملاحظات جغرافیایی خاصی از جمله اندازه، شکل و قابلیت دسترسی به یک حوزه انتخاباتی.

کمیسون مجبور نیست که به تمام شرایط قواعد فوق کاملاً پایبند باشد. ولی به هر حال، قواعد مربوط به تعداد حوزه‌ها در اولویت هستند.

۵-۲. مرجع و نحوه رسیدگی به دعاوی انتخاباتی

برای رسیدگی به دعاوی انتخاباتی دادگاه انتخاباتی ویژه‌ای وجود دارد که دارای دو قاضی دادگاه عالی است. این دادگاه می‌تواند از کاندیدایی سلب صلاحیت کند، آرا را بررسی نماید، نتایج انتخابات را اعلام کند یا خواستار برگزاری انتخابات جدید شود.

جرائم خاص انتخاباتی وجود دارد که به آن‌ها اعمال «فاسد»^۱ یا «غیرقانونی» گفته می‌شود. مدت سلب صلاحیت برای ارتکاب جرم «فاسد» ده سال و برای عمل غیرقانونی پنج سال در یک حوزه انتخاباتی خاص است. این نکته لازم به ذکر است که اعمال غیرقانونی که بدون سوءنیت باشند را می‌توان نادیده گرفت. اعمال فاسد شامل عدم گفتن حقایق، تهدید و ارباب رأی‌دهندگان یا صرف مخارج بیش از حد است. اعمال غیرقانونی شامل نقض الزامات قانونی مختلف مربوط به نوشته‌ها، تبلیغات، پخش رسانه‌ای و مسائل دیگر.

1. Corruption.

هم کاندیدا و هم رأی‌دهنده می‌توانند ظرف ۳ ماه از تاریخ انتخابات به دادگاه شکایت کنند و تصمیم دادگاه به صورت گزارش به رئیس پارلمان تقدیم می‌شود که مجلس طبق قانون موظف به پذیرش آن است.

اگر جرم انتخاباتی صورت گرفته باشد، ممکن است رسیدگی جزایی انجام شود ولی گزارش دادگاه انتخاباتی به تنهایی برای جلوگیری از انتخابات و سلب صلاحیت از کاندیدا کافی است.^۱

۲-۲. مجلس اعیان

۲-۱-۲. سابقه تاریخی شکل‌گیری مجلس اعیان

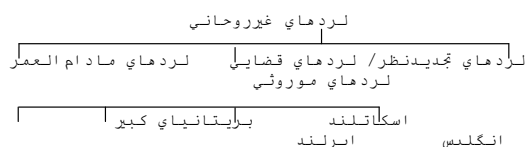
مجلس اعیان در طول تاریخ، تحولات مختلفی را پشت‌سر گذاشته است. در رابطه با تاریخچه تشکیل هر یک از مجالس در ابتدای این مبحث توضیح مختصری ارائه شد. در اینجا به طور کلی تاریخچه شکل‌گیری مجلس اعیان بیان خواهد شد. شکل‌گیری مجلس اعیان به چهار دوره (با توجه به ادوار اصلی تاریخ انگلستان) تقسیم می‌شود. ابتدا دوره قبل از تنوورها بوده است که لردها از دادگاه سلطنتی جدا شده و به صورت یک هیأت جداگانه‌ای درمی‌آیند که بعدها با مجلس عوام به صورت دو مجلس درمی‌آیند. دوره بعد از اواسط قرن ۱۵ تا سال ۱۶۸۸ است که زیربنای حاکمیت پارلمان شکل گرفت و مجلس عوام در این دوران پیشرفت کرد. بعد از آن دوره مربوط به قرن هفدهم تا اوایل قرن نوزدهم است که لردها هنوز اقتدار و نفوذ قابل توجهی دارند و در آخر از اواسط قرن نوزدهم تا به امروز است که ایده‌های دموکراتیک شکل گرفت و از اقتدار مجلس اعیان کاسته شد.^۲

1. Alder, op.cit., p. 154.

2. Ibid, p. 138.

۲-۲-۲. ترکیب مجلس اعیان

مجلس اعیان حدود ۱۱۳۰ عضو دارد و بزرگ‌ترین مجلس قانونگذاری در دنیا است. هر یک از مجالس قانوناً اجازه دارند که ترکیب و ساختار و سازمان خود را کنترل و اداره کنند. اختلافات راجع به عضویت در مجلس اعیان توسط کمیته ویژه (امتیازات) مجلس اعیان حل می‌شود. در رابطه با این‌که چه کسی عضو مجلس اعیان شود، ترکیبی از رسوم و قانون مدون تعیین‌کننده است. حالت غالب این است که اعضای مجلس اعیان تماماً یا به صورت موروثی عضو مجلس می‌شوند یا به صورت انتصابی به عضویت آن درمی‌آیند. این انتصاب از نظر تئوری توسط ملکه صورت می‌گیرد ولی براساس کنوانسیون، ملکه در این مورد، جز در شرایط خاص باید به توصیه نخست‌وزیر عمل کند.



لردهای روحانی

لردهای روحانی که شامل اسقف‌های اعظم کانتربری، یورک و اسقف‌های لندن، دورهام، وینچستر و بیست و یک قلمرو اسقفی دیگر است که توسط ملکه و به پیشنهاد نخست‌وزیر منصوب می‌شوند.

لردهای موروثی

لردهای موروثی توسط ملکه به توصیه نخست‌وزیر ایجاد شده‌اند. در این زمینه، دو روش وجود

۱. این کمیته (Committee of Privileges) نام دارد.

دارد. روش قدیمی‌تر آن است که یک حکم (احضاریه) توسط مقام سلطنت به لردها داده می‌شود، که این روش از قرن چهارده منسوخ شده است. روش دیگر، روش «امتیاز اعطا شده»^۱ است. یک لرد منصوب توسط حکم احضاریه به همان صورت قواعد قدیمی ارث بردن زمین‌ها، مقام لردی را به ارث می‌برد. این حق مالکیت بدین صورت است که پسرها مقدم بر دخترها و بزرگ‌ترها مقدم بر کوچک‌ترها از این حق برخوردارند و دو یا چند خواهر با هم این حق را ارث می‌برند، ولی هیچ کدام نمی‌توانند مدعی مقام لردی شوند و در این صورت مقام اشرافی به تعلیق می‌افتد. از زمان تصویب قانون مقام اعیانی (لردی) ۱۹۶۳، یک لرد (زن) می‌تواند عضو مجلس شود. یک لرد که از طریق «امتیاز اعطا شده» منصوب می‌شود، براساس دستور مذکور در حکم مقام نمایندگی را به ارث می‌برد و زن‌ها معمولاً مستثنی می‌شوند.^۲

وضعیت فعلی لردهای موروثی نیز مانند سابق است. آنان بخش اصلی مجلس اعیان را تشکیل می‌دهند و مقام آن‌ها به ارث می‌رسد که این مقام معمولاً به افراد مذکر به ارث می‌رسد (مگر در شرایط خاصی که پیش از این ذکر شد). در تاریخ اول ژانویه ۱۹۹۸، ۷۵۰ عضو از مجلس اعیان، اعیان‌زادگان موروثی بودند. ۹ نفر از آن‌ها «اعیان‌زادگان موروثی جدید» بودند، به این‌که آنها برای اولین بار این لقب را دریافت کرده بودند (به آن‌ها به ارث نرسیده بود). این افراد می‌توانند این لقب را برای نسل‌های بعدی‌شان به ارث گذارند بقیه اعیان‌زادگانی موروثی بودند که این لقب را به ارث برده بودند.^۳

1. Letters Patent.

2. Alder, op.cit., p. 138-145.

3. Silk, P and Rhodai, W, "How Parliament Works", Longman, 4th edn, 1998, p. 14.

لردهای مادام‌العمر

اگر يك لرد موروثي بخواهد از عنوانش استعفا دهد طبق قانون اشرافزادگان ۱۹۶۳ می‌تواند این کار را انجام دهد، اما این امر واجد شرایطی است که اگر طبق آن شرایط عمل شود به لردهای مادام‌العمر تبدیل می‌شود. بقیه لردهای مادام‌العمر توسط ملکه منصوب می‌شوند (توسط امتیاز اعطا شده). این افراد اصولاً حق عضویت در مجلس اعیان را ندارند؛ اما طبق قانون ۱۹۵۸ اشرافزادگان امروزه از این حق برخوردار گردیده‌اند. این اشرافزادگان باید شرایطی را فراهم کنند تا افراد ثروتمند بتوانند نقشی در حیات سیاسی عمومی ایفا کنند و همچنین جبهه‌گیری محافظه‌کارانه اشرافزادگان را که تعداد آنها بسیار زیاد است (حدود ۸۰۰ نفر) را خنثی کنند.^۱ مقام لرد مادام‌العمر معمولاً شامل اعضای مجلس عوام بازنشسته یا کارمندان عمومی می‌شود، به خصوص آن‌هایی که سابقاً مقام بالایی دولتی داشته‌اند.

لردهای قضایی

مجلس اعیان جدایی از سایر کارکردهایش به عنوان بالاترین مرجع تجدیدنظر برای کل بریتانیا عمل می‌کند. مجلس اعیان سالانه حدوداً ۷۰ پرونده را بررسی می‌کند و بیشتر کار در کمیته تجدیدنظر انجام می‌شود، ولی رسیدگی در خود مجلس و آن هم زمانی که پارلمان نشست ندارد صورت می‌گیرد و تقاضای تجدیدنظر هم در خود مجلس مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. صدراعظم^۲ و لردهایی که دارای سمت عالی قضایی می‌توانند در کمیته تجدیدنظر شرکت نمایند و عضو آن باشند، البته بدین شرط که سن آن‌ها زیر هفتاد و پنج سال باشد. تعداد

1. Ibid, p. 15.

2. Lord Chancellor.

قضات تا حداکثر دوازده نفر است.^۱ این قضات لردهای مادام‌العمر هستند و بعد از استعفا از مقام قضایی می‌توانند در مجلس حضور داشته و رأی دهند.^۲

۳. وظایف و اختیارات قانونگذار ملی

۳-۱. صلاحیت‌های پارلمان انگلستان

بجای گوناگونی پیرامون حاکمیت پارلمان مطرح شده است. پارلمان می‌تواند در مواردی توسط قانون محدود شود که این موارد عبارتند از: قانون مصوب پارلمانی که اصول اخلاقی و سیاسی را مورد تعرض قرار دهد ممکن است بی‌اعتبار شناخته شود؛

پارلمان نمی‌تواند برای کشورهای که مستقل شده‌اند قانونگذاری کند؛

پارلمان تاحدی اقتدارش را در اثر پیوستن به اتحادیه اروپا از دست داده است. به طور کلی دکترین حاکمیت پارلمان بدین معناست که قوانین مصوب مجلس باید توسط دادگاه‌ها اطاعت شود و این‌که قوانین جدید بر قوانین قبلی برتری دارند و قوانین ایجاد شده توسط نهادهای خارجی نمی‌توانند بر قوانین مجلس برتری یابند مگر با پذیرش خود پارلمان.

همچنین باید بین قوانین مصوب مجلس و قوانینی که توسط نهادها یا افرادی که اختیار قانونگذاری به آن‌ها واگذار شده تفاوت قائل شد؛ چرا که گروه دوم می‌توانند قوانین را در دادگاه‌ها اجرا نکنند، به دلایلی همچون این‌که فراتر از اختیار آن‌ها بوده یا نامعقول بوده است. در عمل بسیاری از قوانین بریتانیا در اثر تفویض

1. Ibid, pp. 15-16.

2. Alder, op.cit., p. 146.

قانونگذاری یا قانونگذاری فرعی تصویب شده اند.

۲-۳. وظایف و اختیارات مجلس عوام

وظیفه مجلس عوام در ابتدا این است که فعالیتهای قوه مجریه را موشکافی و کنترل کند و در مورد آنها بحث کند. مجلس عوام میتواند به عنوان راه حل نهایی قوه مجریه را برکنار کند و باید پیشنهادهای قانونگذاری که قوه مجریه ارائه میدهد را مورد رسیدگی قرار دهد. مجلس عوام به عنوان آغازگر قوانین و سیاستها عمل نمیکند، اگرچه در تصویب قوانین نقش مهمی را ایفا میکند (هم در مورد لوایح عمومی و هم در رابطه با لوایح خصوصی).

اصل بر این است که هریک از مجالس خود امور داخلی و رویه‌های داخلی خود را اداره میکنند و برای آنها برنامه‌ریزی میکنند. از وظایف مجلس عوام عبارتند از:

برقراری دولت (اکثریت حزبی که در مجلس عوام وجود دارند دولت را تشکیل میدهند)؛
تأمین دولت با بودجه و مجوز دادن به خارج دولت؛

نظارت بر قوه مجریه از طریق دکتین مسئولیت وزرای مشاور^۱؛

رسیدگی به اعتراضات و نافرمانی‌ها؛
جبران خسارات و مسائل دیگری که در مباحث آینده به آن پرداخته خواهد شد.

۳-۳. وظایف و اختیارات مجلس اعیان

مجلس اعیان در ابتدا به صورت یک مرجع تجدیدنظر عمل میکند و جزئیات یک لایحه را بررسی کرده و اصلاحاتی را پیشنهاد میکند. در موارد جنجالی

1. Ministers.

لردها وقت تنفس اعلام می‌کنند تا در این فاصله چه‌بسا دولت در نظراتش بازنگری کند. اوضاع سیاسی در این قسمت اهمیت زیادی دارد. لردها در جایی که دولت اختیار عمومی دارد با آن مخالفت نمی‌کنند، ولی جایی که دولت از اکثریت پارلمانی‌اش سوء استفاده کند دخالت می‌کنند.

در مورد امور مالی دولت مرکزی، اراده مجلس عوام به نسبت قوی است و یک لایحه بودجه می‌تواند براساس مصوبات مجلس به مدت یک ماه به تأخیر افتد اما هیچ موضوع مالی نمی‌تواند توسط لردها اعلام یا اصلاح شود.

مجلس اعیان می‌تواند تفویض اختیار در امر قانونگذاری را وتو کند؛ گرچه این عمل را به ندرت انجام داده است. اما تفویض اختیار قانونگذاری معمولاً نمی‌تواند توسط پارلمان مورد تجدیدنظر قرار گیرد.

مجلس اعیان که ابتدا به منظور مشاوره با پادشاه که متشکل از بزرگترین زمین‌داران قلمرو بود تشکیل شد کم‌کم به صورت یک نهاد قانونگذار در کنار مجلس عوام و در قرن ۲۰ به صورت زیردست مجلس عوام انتخابی درآمد. از وظایف دیگر مجلس اعیان عبارت است از:

عمل به عنوان بالاترین مرجع تجدیدنظر قضایی؛

برگزاری جلساتی برای بحث عمومی در مورد مسائلی که مربوط به همگان (خارج از دستور جلسه سیاسی حزب) می‌شود؛

تهیه قوانینی که به نسبت اختلاف برانگیز نیستند یا لوایح خصوصی (هر لایحه‌ای به غیر از مسائل مالی می‌تواند در مجلس لردها مطرح شود)؛

ایجاد کمیته‌هایی برای بررسی موضوعات خاصی همچون کمیته جوامع اروپایی و کمیته علوم و تکنولوژی؛

بررسی و به تأخیر انداختن قانونگذاری در مجلس عوام؛

ایجاد پایگاه سیاسی برای وزرای مشاوره‌ای که عضو مجلس عوام نیستند. بر طبق کنوانسیون سیاسی، اکثریت اعضای دولت باید در مجلس عوام عضو باشند اما بعضی از وزرای مشاور در مجلس اعیان می‌نشینند. به هر حال چون وزرای مشاور مجتمعاً و منفرداً نسبت به پارلمان مسئول هستند بنابراین هر مسأله مربوط به وظایف دولت می‌تواند در مجلس عوام مطرح شود. تعداد وزرای مشاوره‌ای که می‌توانند عضو مجلس عوام باشند توسط قانون تعیین شده و این از اصول مهم تفکیک قوا است که مانع تسلط کامل نخست‌وزیر بر مجلس عوام می‌شود.

۴. مدل تفکیک قوا و تأثیر قوا بر یکدیگر

قانون اساسی بریتانیا تفکیک قوای دقیقی ندارد. دولت بریتانیا سه بازو دارد که عبارتند از: پارلمان، قوه مجریه و قوه قضائیه. وجه میزه سیستم پارلمانی این است که وزرای مشاوره‌ای که عملاً قوه مجریه را تشکیل می‌دهند عضو پارلمان نیز هستند و قوه مجریه باید توسط اکثریتی که در مجلس عوام هستند حمایت شود و پارلمان نیز باید قوه مجریه را کنترل کند. براساس کنوانسیون سیاسی، تمام وزرای مشاور باید عضو پارلمان باشند ولی طبق قانون حداکثر ۹۵ وزیر مشاور می‌توانند به عضویت مجلس عوام درآیند (قانون ۱۹۷۵ مجلس عوام «مرومیت‌ها» و هدف از آن این است که دولت (قوه مجریه) نتواند مجلس عوام را محلو از مخالفان کند. همچنین کارمندان دولتی که گزینش آن‌ها به صورت انتخاباتی نبوده نمی‌توانند عضو مجلس عوام شوند.

۴-۱. وضعیت فعلی تفکیک قوا

گاهی گفته می‌شود که سیستم پارلمانی بریتانیا عملاً از هم پاشیده است زیرا پارلمان توانایی کنترل مجریه را ندارد و حمایت اکثریت اعضای پارلمان از مجریه باعث می‌شود که عملاً قوه مجریه پارلمان را کنترل کند و نه بالعکس. همچنین گاهی بیان می‌شود که بین مقننه و مجریه بریتانیا نوعی آمیختگی است ولی این اظهار نظر صحیح نیست چرا که عملکرد آن‌ها کاملاً با هم متفاوت است. قوه مجریه قوانین را پیشنهاد می‌کند و سیاست‌هایی را ایجاد می‌کند و آن‌ها را به موقع اجرا می‌گذارد و در واقع هم آغازگر است و هم مجری؛ در حالی‌که اگرچه پارلمان بالاترین مقام قانونگذاری است اما کمتر ابتدائاً خود اقدام به وضع قوانین می‌کند و کارکرد اصلی پارلمان این است که اعمال مجریه را مورد بررسی قرار داده و در صورت لزوم نسبت به آن‌ها واکنش نشان دهد، قوانینی را که توسط مجریه پیشنهاد می‌شود را پذیرفته یا وتو کند یا آن‌ها را مورد اصلاح قرار دهد.

۲-۴. نقش تفکیک قوا در قانونگذاری

هرکدام از اعضای پارلمان می‌توانند لایحه ارائه دهند ولی چون برنامه پارلمان توسط دولت کنترل می‌شود، مسائل مربوط به دولت در اولویت هستند و به ندرت لایحه اعضای خصوصی تصویب می‌شوند. البته پارلمان می‌تواند توسط رأی عدم اعتماد دولت را برکنار کند.^۱

همچنین ملکه می‌تواند طرح و لایحه‌ای که از هر دو مجلس گذشته است را تصویب نکند. گرچه دولت هیچ اختیاری در جهت وتوی لایحه‌ای که توسط هر دو مجلس تصویب شده است ندارد و اگر لایحه‌ای برخلاف میل دولت توسط هر دو مجلس تصویب شود،

1. Ibid, pp. 56-57.

دولت دیگر نمی‌تواند کاری در مورد آن انجام دهد (گرچه به دلیل نفوذی که دولت در پارلمان دارد به ندرت این مسأله پیش می‌آید). هنگامی که لایحه‌ای به صورت قانون مصوب پارلمان درآید، آن قانون توسط دادگاه‌ها اعمال می‌شود.^۱

۳-۴. مجلس اعیان و مسأله تفکیک قوا

اعضای مجلس اعیان هنگامی که منصوب می‌شوند دیگر نمی‌توان آن‌ها را عزل کرد و بنابراین از مجریه مستقل هستند. همچنین مجلس اعیان می‌تواند هر لایحه‌ای که برای افزایش عمر پارلمان ارائه می‌شود را وتو کند تا خصیصه دموکراتیک پارلمان را حفظ کند. به علاوه ملکه در موارد اضطراری می‌تواند دولت را برکنار کند بدین صورت که اگر مجلس عوام به دولت رأی عدم اعتماد داد ولی دولت استعفا نداد یا پیشنهاد انحلال پارلمان را نداد، ملکه می‌تواند دولت را برکنار کند، البته این عمل از سال ۱۷۸۳ در بریتانیا رخ نداده است، ولی در سال ۱۹۷۵ چنین اتفاقی در استرالیا افتاد. در چنین شرایطی گروه مخالف اگر اکثریتی را کسب کند می‌تواند جایگزین دولت اسبق شود وگرنه ملکه می‌تواند پارلمان را منحل کند و دوباره انتخابات عمومی برگزار شود. همچنین گفته شده که ملکه می‌تواند دولتی که یکی از اصول اساسی را نقض می‌کند را نیز برکنار کند مثل دولتی که خواستار لغو انتخابات عمومی است. به منظور انحلال پارلمان ملکه باید با شورای ملکه جلسه‌ای داشته باشد و به عنوان یک اقدام موقت، مناسب است که او رهبر حزب مخالف را به عنوان نخست‌وزیر برگزیند و سپس وی از ملکه خواستار برگزاری انتخابات جدید و انحلال پارلمان شود.

1. Kurian, op.cit., pp. 701-702.

۴-۳. وضعیت قوه قضائیه در آموزه تفکیک قوا

موقعیت قوه قضائیه در تفکیک قوا به مفهوم نسبی آن نزدیکتر است، اما باز هم کامل نیست؛ یعنی قضا، قضاات ملکه هستند. بنابراین ملکه سه شاخه را به نوعی ترکیب کرده است. ولی از قرن هفدهم به بعد این موضوع تصویب شده که ملکه (یا پادشاه) خود نمی‌تواند در مسند قضاوت بنشیند و باید از تصمیمات قضاات خیره پیروی و اطاعت کند.

قضاات دادگاه‌های عالی دارای حق استخدام هستند تا بدین طریق از مداخله قوه مجریه در امور قضایی کاسته شود. آن‌ها به سه طریق تفکیک قوا را اعمال می‌کنند؛ اول اینکه، آن‌ها می‌توانند در رابطه با موضوعات اختلافی، قاعده‌ای جدید تصویب کنند که در این رابطه دیدگاه‌های سیاسی آن‌ها هم بی‌تأثیر نیست. دوم، دادگاه‌ها از طریق بازنگری قضایی بر قوه مجریه نظارت می‌کنند. سوم، برخی موضوعات از حوزه صلاحیت رسیدگی دادگاه‌ها خارج است، یا به این دلیل که آن‌ها از حساسیت سیاسی بالایی برخوردارند و یا به این دلیل که مهارت قضایی کافی ندارند^۱ و یا به دلیل نبود معیارهای عینی و یا لزوم اعتماد به قوه مجریه در برخی موارد اضطراری، که در این صورت رسیدگی موضوع به قوه مجریه واگذار می‌شود.^۲

در مورد قوه قضائیه هم در تفکیک قوا، هم‌پوشانی و اختلاط وجود دارد، بدین ترتیب که ملکه قضاات را انتخاب می‌کند (که عملاً در مورد قضاات ارشد نخست‌وزیر آن‌ها را انتخاب می‌کند)، یا رئیس مجلس اعیان (مدر اعظم) آن‌ها را منصوب

1. Alder, op.cit., p. 57.

2. Ibid, p. 213.

می‌کند که هر دو این افراد جزء قوه مجریه هستند. همچنین برای قوه مجریه، از طریق کنترلی که بر مقننه دارد رد تصمیمات قضایی به سادگی امکان‌پذیر است و علاوه بر آن بالاترین دادگاه تجدیدنظر کمیسیون متشکل از مجلس اعیان است و رویه موجود آن فاقد برخی از رسوم متداول در دادگاه‌های دیگر است.

۴-۵. صلاحیت قضایی پارلمان

پارلمان در واقع خود یک دادگاه است و در رابطه با ترکیب و مسائل داخلی خود قدرت فوق‌العاده‌ای برای تصمیم‌گیری در مورد دعاوی و مجازات متخلفان دارد و دادگاه‌های عادی قادر به مداخله در امور پارلمان در این خصوص نیستند. همچنین پارلمان می‌تواند کسانی را که دارای یک مقام عمومی اداری هستند در صورتی که عملی خلاف نفع کشور انجام دهند را محاکمه کند^۱ که البته از سال ۱۸۰۵ چنین کاری انجام نشده است.

۴-۶. صدر اعظم^۲ و مسئله تفکیک قوا

صدراعظم عضوی از کابینه است که اعضای قوه قضائیه و وکلای ارشد^۳ را منصوب می‌کند و باید در مجلس اعیان قضاوت نماید. او همچنین بر مجلس اعیان ریاست دارد و اگرچه هم‌رده سخنگو در مجلس عوام است ولی وظایف سخنگو را ندارد و می‌تواند در مباحثات شرکت کند و مجبور نیست از نظر سیاسی به شکل بی‌طرفانه رفتار نماید. از وظایف مهم او این است که در مجلس اعیان به عنوان مقام قضایی به تقاضاهای تجدیدنظر در مورد مسائل عمومی رسیدگی کند. وی همچنین اغلب

1. Ibid, p. 57.

2. Lord Chancellor.

3. Senior Barristers.

قضات دادگاه‌های عالی^۱ و قضات رده‌های پایین‌تر را منصوب می‌کند. به علاوه صدراعظم در رابطه با مقامات ارشد قضایی توصیه‌هایی را به نخست‌وزیر ارائه می‌کند و مقرراتی در رابطه با دادگاه‌های اداری و نیازهای عمومی وضع می‌نماید.^۲

۴-۷. دادستان کل و تفکیک قوا

دادستان کل که عضو مجلس عوام است، عضوی از مجریه نیز محسوب می‌شود. او همچنین مشاور عالی حقوقی دولت و نماینده دولت در دادگاه‌هاست. وی مسئولیت شروع دعاوی مدنی و محاکمات قضایی را به نمایندگی از طرف جامعه برعهده دارد و در این زمینه‌ها باید کاملاً مستقل از دولت رفتار نماید. البته گاهی ممکن است مجبور شود تا علیه یک مقام عمومی اقداماتی انجام دهد که خارج از اقتدار او باشد، گرچه عملاً هیچ‌گاه علیه دولت مرکزی (دولتی که عضو آن است) اقدامی انجام نداده است. به علاوه دادگاه‌ها نمی‌توانند با تصمیمات او مبنی بر آغاز رسیدگی قضایی مخالفت کنند.^۳

به طور کلی دادستان کل، نماینده منافع دولت در دعاوی حقوقی است خواه در مقام متهم باشد یا در مقام شاکی، و طبق قانون رضایت او برای شروع برخی از دعاوی لازم است. در دعاوی مهم جزایی او طرح دعوی نموده و محاکمه را شروع می‌کند. به عنوان یک حقوقدان دولتی او می‌تواند به دلیل «منافع عمومی» دعوی‌ای را طرح کند (یا به میل خود یا در اثر تقاضای هر عضوی از جامعه که دعوی به او ارتباط پیدا می‌کند)، که این ممکن است دعوی علیه یک مقام عمومی باشد.

1. High Courts.
2. Alder, op.cit., p. 222.
3. Ibid, pp. 57-58.

همچنین دادستان کل می‌تواند در رسیدگی‌های حقوقی مداخله کند تا بدین طریق دیدگاه‌های دولت را اعلام نموده یا در جایی که متهم از یک جرم کیفری تبرئه شده است دعوی را به دادگاه تجدیدنظر ارجاع دهد. همچنین دادستان کل عضوی از پارلمان است و هیچ تضمین قانونی وجود ندارد هنگامی که او از «منافع عمومی» دفاع می‌کند، مستقل از دولت رفتار کند. دادستان کل باید با وزرای مشاور مشورت کند ولی برطبق کنوانسیون مستقل عمل می‌کند. این‌که او تا چه حد تحت نفوذ دولت می‌باشد، امری مبهم و بحث‌برانگیز است. مثلاً در مسأله‌ای که مربوط به اقدامات دولت جهت توقف گزارش‌های روزنامه‌ای در زمینه امنیت ملی بود، وظایف دادستان کل به عنوان حقوق‌دان نماینده دولت و نماینده منافع عمومی غیرقابل تفکیک بودند.^۱

۵. ارگان‌های ناظر بر پارلمان ملی

همان‌طور که پیش از این بیان شد در انگلیس، پارلمان از حاکمیت مطلق برخوردار است؛ به قول یکی از نمایندگان مجلس انگلیس، پارلمان انگلیس می‌تواند برای یک فرانسوی در پاریس قانون وضع کند و هیچ کس نمی‌تواند جلوی او را بگیرد! منظور از این اظهارنظر این بوده که هیچ کنترل مستقیمی بر پارلمان صورت نمی‌گیرد و هیچ نهاد کنترل‌کننده‌ای بر پارلمان بریتانیا وجود ندارد ولی می‌توان به صورت غیرمستقیم آن را تا حدی کنترل کرد. بانلر در حمله معروفی بیان کرده است: «قانونی که واقعیات را در برنگیرد نمی‌تواند اعمال شود» و به گفته ارسکین می «مهم‌ترین واقعیات، خواست مردم برای اطاعت یا قدرت آن‌ها برای عدم اطاعت است». از این

1. Ibid, p. 221.

عبارات، نوعی محدودیت بر حاکمیت مطلق پارلمان قابل استنباط است.^۱

۱-۵. پارلمان و اتحادیه اروپا

از سال ۱۹۷۳ زمانی که بریتانیا به جامعه اقتصادی اروپا یا بازار مشترک پیوست، رابطه بین بریتانیایی کبیر و پارلمان آن و جامعه اروپایی (اتحادیه اروپا فعلی) یک موضوع مهم سیاست بریتانیا بوده است.

معاهده ۱۹۵۷ رم، جامعه اروپایی را ایجاد کرد و کشور بریتانیا بعد از تصویب قانون جوامع اروپایی ۱۹۷۲ توسط پارلمان آن را امضا نمود. هدف از قانون مذکور ایجاد اتحاد بیش‌تری بین مردم اروپا بوده، ولی در سال‌های اخیر آثار آن عموماً در مسائل اقتصادی و تجاری مثل کشاورزی، و سازماندهی مجدد زغال سنگ و فولاد قابل مشاهده است. دو حرکت مهم و بحث‌انگیز از سال ۱۹۷۳ اعضای این اتحادیه را به هم نزدیک‌تر کرده است. اول قانون اروپایی واحد ۱۹۸۵ بوده که محدودیت‌های دیگری را برای کشورهای عضو ایجاد کرد و انگیزه و حرکت بیش‌تر برای یک بازار واحد در درون جامعه اروپایی را فراهم نمود. اقدام دیگر، انعقاد معاهده اتحادیه اروپا بود که به معاهده «ماستریخت» ۱۹۹۲ نیز معروف شده است. معاهده ماستریخت مقرر داشت که مفهوم اتحادیه اروپا بر سه مبنا استوار است: اول، جامعه اروپایی سابق و قوانین و قواعد جدید در رابطه با همکاری در زمینه امور خارجه؛ دوم، امنیت در امور داخلی و سوم، عدالت. معاهده همچنین برنامه‌ای برای بودجه و مسائل دیگر برای عمق بخشیدن به اتحادیه پیش‌بینی کرده بود. طی سال ۱۹۹۶ و نیمه اول ۱۹۹۷،

1. Ibid, p. 229.

کنفرانس بین دولتی (IGC)^۱، که طبق مقررات معاهده ماستریخت تشکیل شده بود، مسئولیت ارائه اصلاحات و پیشرفت‌های بعدی در رابطه با اتحادیه را برعهده داشت. این موارد زمینه یک معاهده جدید را که معاهده آمستردام نام گرفت ایجاد کردند و این معاهده اخیر در اکتبر ۱۹۹۷ امضا شد. به قانون واحد اروپایی، معاهده ماستریخت و معاهده آمستردام توسط قانون مصوب پارلمان در بریتانیا اعتبار قانونی اعطاء گردید و مانند قانون مصوب پارلمان معتبر شناخته شدند: قوانین جوامع اروپایی (اصلاحات) ۱۹۸۶، ۱۹۹۲ و ۱۹۹۸.^۲ نتیجه پذیرش این معاهدات و قانون واحد اروپایی به عنوان قانون بریتانیا این است که به ناچار حاکمیت مطلق پارلمان بریتانیا تا حدودی از دست رفته و در نتیجه مقررات مصوب جامعه اروپایی به محض تصویب به صورت قانون بریتانیا درمی‌آیند، بدون این‌که نیازی به قانونگذاری داخلی باشد؛ درحالی‌که نوع دیگر قانونگذاری جامعه اروپایی (دستورالعمل‌ها)^۳ در قوانین بریتانیا از طریق قانونگذاری ثانویه وضع می‌شوند و خود به خود به صورت قانون بریتانیا درمی‌آیند.^۴

۲-۵. تغییرات اجتماعی

تغییر و تحولات جامعه بریتانیا از دهه ۱۸۴۰ به بعد محدودیت‌هایی را در زمینه حاکمیت پارلمان ایجاد کرده است. تجارت چند ملیتی یا انقلاب فناوری اطلاعات خود تا حدودی حاکمیت مطلق پارلمان را محدود کرده‌اند، بدین صورت که دیگر پارلمان واقعاً نمی‌تواند از روانه شدن میلیون‌ها

1. Inter-Governmental Conference.

2. Slik and Walters, op. cit., p. 228.

3. Directives.

4. Ibid, p. 229.

پوند به خارج از شهر لندن جلوگیری کند. این ادعا که پارلمان بر نهادهای مالی و پولی شهر لندن حاکم است، از نظر تئوری ممکن است صحیح باشد ولی از نظر عملی چندان صحیح به نظر نمی‌رسد.

۳-۵. کنوانسیون اروپایی حقوق بشر

علاوه بر این‌که بریتانیا عضو اتحادیه اروپا است همچنان عضو کنوانسیون اروپایی حقوق بشر شورای اروپا نیز هست. چندی‌سال است که این امکان برای شهروندان بریتانیا ایجاد شده که دعوایشان را در دیوان اروپایی حقوق بشر مطرح کنند. البته این دعاوی، غالباً دعاوی‌ای هستند که براساس آن، شهروندان بریتانیا معتقدند که قانون بریتانیا یکی از حقوق آن‌ها را که در کنوانسیون پیش‌بینی شده، مورد حمایت قرار نداده است. اگر دادگاه دعوی آن‌ها را مسموع بداند قانون بریتانیا خود به خود کنار گذاشته و بدین ترتیب دعوی رد نمی‌شود.

۴-۵. انحلال پارلمان

انحلال پارلمان از دو طریق ممکن است اتفاق بیفتد: یکی توسط نخست‌وزیر و دیگری توسط ملکه:

انحلال پارلمان توسط نخست‌وزیر

پارلمان می‌تواند در طی دوره ۵ ساله توسط ملکه به پیشنهاد نخست‌وزیر منحل شود و این موجب برگزاری انتخابات عمومی مجدد می‌شود. نخست‌وزیری که دولت براساس رأی عدم اعتماد مجلس عوام سرنگون شده است باید خواستار انحلال پارلمان شود. این یکی از اختیارات اصلی نخست‌وزیر است.^۱ همچنین نخست‌وزیر می‌تواند بدون این‌که با کابینه‌اش مشورت کند، خواستار انحلال پارلمان

1. Alder, op.cit., p. 121.

شود و شخصاً تاریخ انتخابات مجدد را تعیین کند.^۱

انحلال پارلمان توسط ملکه

اگر مجلس عوام به دولتی رأی اعتماد ندهد و دولت نخواهد استعفا دهد و نخست وزیر نیز خواستار انحلال دولت نشود، این احتمال وجود دارد که ملکه بتواند دولت را منحل کند. این اتفاق در بریتانیا از سال ۱۷۸۳ تا کنون رخ نداده است. در چنین موقعیتی حزب مخالف، اگر بتواند اکثریت را تشکیل دهد میتواند در مسند قدرت قرار گیرد یا ملکه میتواند پارلمان را منحل کند و خواستار انتخابات عمومی مجدد شود. ملکه به منظور اعلام انحلال باید با شورای ملکه جلسه ای داشته باشد. در چنین حالی، روش معقول این است که ملکه رهبر حزب مخالف را موقتاً به عنوان نخست وزیر برگزیند تا او رسماً از ملکه خواستار انحلال پارلمان شود.

اگر نخست وزیر انحلال پارلمان را از ملکه درخواست کند و ملکه تشخیص دهد که تقاضای نخست وزیر به وضوح غیرمنطقی است، میتواند تقاضای او را رد کند (مثلاً زمانی که حزب نخست وزیر در انتخابات عمومی شکست خورده و نخست وزیر فوراً خواستار انحلال مجدد شود). البته متأسفانه در این زمینه هیچ رویه مشخصی وجود ندارد و در قرن بیستم موردی رخ نداده که ملکه در بریتانیا با تقاضای نخست وزیر مبنی بر انحلال پارلمان مخالفت کند ولی در سال ۱۹۲۶ فرماندار کل^۲ کانادا چنین رویه ای را اتخاذ کرد

1. Ibid, p. 217.

2. Governor-General

که بعداً تصمیم وی توسط حوزه انتخابیه رد شد.^۱

۵-۵. سایر موارد

قبلاً توضیح داده شد که نمایندگان مجلس کاملاً مستقل و لزوماً براساس ضروریات و تحت تأثیر احزاب مختلف و گروه‌های فشار اقدام به وضع قوانین نمی‌کنند.

همچنین براساس رابطه قوه مجریه و قوه مقننه، و وجود اعضای قوه مجریه در مجلس عوام و اعیان، نوعی کنترل و نظارت بر اعمال قوه مقننه وجود دارد که باعث می‌شود حاکمیت مطلق پارلمان تاحدی تعدیل شود.

۶. ساختار و تشکیلات داخلی پارلمان

چنان که ذکر شد پارلمان بریتانیا دو مجلسی بوده و شامل مجلس عوام و مجلس اعیان است. نخست وزیر که در رأس قوه مجریه قرار دارد برطبق قانون عضو منتخبی از پارلمان است و در مجلس عوام ایفای نقش می‌کند. پارلمان بریتانیا برای بسیاری از نظام‌های سیاسی پارلمانی در دنیا الهام‌بخش بوده است.

در انتخابات پارلمانی سال ۱۹۹۷ حزب کارگر اکثریت آراء را به دست آورد و به پیروزی هجده ساله حزب محافظه‌کار خاتمه داد و «تونی بلر» به عنوان نخست‌وزیر انتخاب شد.

مجلس عوام دارای ۶۵۹ عضو بوده که مستقیماً توسط مردم انتخاب می‌شوند که به رئیس آن سخنگو اطلاق می‌شود. مجلس اعیان که دارای ۱۱۹۲ عضو است از ۷۶۹ اعیان‌زاده موروثی و ۳۹۷ اعیان‌زاده مادام‌العمر، دو سراسقف و بیست و چهار اسقف تشکیل شده است. انتخابات مجلس عوام

1. Ibid, pp. 199-200.

هر پنج سال يك بار صورت می‌گیرد ولي مجلس اعیان در طول زمان ادامه دارد.^۱

۱-۶ مأموران، کارمندان و دستیاران پارلمان

در این قسمت، به تفکیک کلیه اعضای درونی پارلمان بریتانیا را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۱-۶ سخنگوی مجلس عوام

عنوان سخنگو از موقعیت رئیس مجلس عوام ناشی می‌شود چرا که وي مأمور ارتباط مجلس عوام با ملکه است. این عمل در زمان‌های گذشته که مجلس عوام و سلطنت بیشتر با یکدیگر در ارتباط بودند، با اهمیت‌تر بود. هنوز سخنگوی مجلس سخنرانی‌های رسمی را در مناسبت‌های کشوری انجام می‌دهد (مثل جشن‌های پنجاهمین سالگرد پایان جنگ جهانی دوم). همچنین وي مسئول ارتباطات رسمی دیگری است که از جانب مجلس عوام صورت می‌گیرد.^۲ سخنگو باید توانایی اداره و حفظ نظم در مجلس را داشته باشد. سخنگو در فعالیت‌های سیاسی احزاب شرکت نمی‌کند و معمولاً تا بازنشستگی به کارش ادامه می‌دهد. وي واجد اختیارات مهم و حائز اهمیتی در رابطه با کنترل مباحثات بوده و ریاست کمیسیون مجلس عوام را برعهده دارد. این کمیسیون مسئول اداره مجلس و استخدام کارمندان است (البته به نظر می‌رسد منظور از این که سخنگو در آغاز هر پارلمان انتخاب می‌شود، آغاز هر اجلاس سالانه است چرا که گفته شده که آقای مایکل.جی.مارتین در اکتبر ۲۰۰۰ به عنوان سخنگو انتخاب شد و در ژوئن ۲۰۰۱ دوباره به این سمت برگزیده شد. او از

1. Kurian, op.cit., pp. 693-694.

2. Silk and Walters, op.cit., p. 19.

سال ۱۹۷۹ عضو حزب کارگر و به مدت سه سال هم معاون سخنگو بوده است).^۱ از سال ۱۹۴۰ تا به حال سخنگویانی که به این سمت انتخاب شده اند همگی عضوی از حزب دولت بوده اند. سخنگو نماینده پارلمان است و مثل سایر نمایندگان، یک حوزه انتخاباتی دارد و اگر انتخابات مجددی برگزار شود برای این که به عنوان سخنگو باقی بماند باید در انتخابات شرکت کند. به دلیل سنت بی‌طرفی (عضو هیچ حزبی نبودن) - سنتی که با ارتور آنسلو^۲ (که به مدت سی و سه سال سخنگو بود) آغاز شد - سخنگو باید بی‌طرفی و استقلال خود را اعلام کند. بنابراین بعد از انتخابات مجدد با سخنگو جدال نمی‌شود و احزاب مختلف سعی نمی‌کنند او را برکنار کنند، بلکه در انتخابات به عنوان «سخنگویی که در پی انتخاب شدن مجدد است»، شرکت می‌کنند. گرچه ذکر این نکته نیز مفید به نظر می‌رسد که تغییر دولت لزوماً باعث تغییر سخنگو نمی‌شود.

۱-۱-۶ نحوه انتخاب سخنگو

انتخاب سخنگو از طریق نمایندگان پارلمان صورت می‌گیرد که هر یک دارای یک حق رأی می‌باشند. نمایندگان حامی^۳ در رأی بسیار دقت می‌کنند و اگرچه کابینه و نخست وزیر هنگام رأی‌گیری کاندیدای خاصی را مدنظر قرار می‌دهند ولی به حمایت نمایندگان خارج از دولت نیاز دارند. در سال ۱۹۹۲ وزیر اسبق کابینه، پیتر بروک با ۲۳۸ رأی در مقابل بی‌بوتروید شکست خورد (۳۷۲ رأی). البته اغلب رأی‌گیری صورت نمی‌گیرد و سخنگو

1. "The Parliamentary System of the United Kingdom"; Note for Visitors to the House of Commons; November 2001, pp. 1-3.
2. Arthur Onslow.
3. Backbenchers.

توسط نمایندگان پارلمان بدون مخالفت انتخاب می‌شود.

از آن‌جا که سخنگو نماینده پارلمان باقی می‌ماند مسئول حوزه انتخابی خود نیز می‌باشد. به دنبال پیشنهادات ارائه شده در گزارش دوم کمیسیون راه‌ها و روش‌ها در مارس ۲۰۰۱ در ارتباط با انتخاب سخنگو، مجلس عوام موافقت کرد که سخنگو بنا بر سیستم جدیدی انتخاب شود. بر این اساس در پی انتخابات عمومی، سخنگویی که در دوره قبلی سخنگو بوده، اگر مجدداً در انتخابات جدید به عنوان نماینده مجلس انتخاب گردد برطبق یک رویه غیرقابل تغییر مجدداً به عنوان سخنگو منصوب می‌شود و چنانچه جایگاه سخنگو خالی باشد (یعنی مجدداً در انتخابات دوره بعد شرکت نکند یا توسط مردم انتخاب نشود)، سخنگوی جدید براساس رأی مخفی اعضای مجلس انتخاب می‌شود.^۱

۲-۱-۶ نقش و وظایف سخنگو

از زمانی که پخش رسانه‌ای نشست‌های مجلس عوام آغاز شده، مهم‌ترین نقش سخنگو حفظ و برقراری نظم در مباحثات است. تمام سخنرانی‌ها در حضور سخنگو ارائه می‌شود و او باید «دستور حفظ نظم»^۲ را به نماینده پارلمانی که از قوانین مجلس سرپیچی کرده است بدهد. برخی از این دستورات در دستورالعمل‌های دائمی پارلمان آمده و برخی در مقررات سابق مجلس، اما پیش‌تر آن‌ها در کتابی به نام «ارسکن می»^۳ آمده که رویه‌های مجلس در آن ذکر شده و از قرن نوزدهم به طور موفقیت‌آمیزی تحت سردبیری دبیرهای مجلس چاپ شده است.

1. See http://www.parliament.uk/commons/lib/ge_newparl.htm.

2. Calling to Order.

3. Erskine May.

مجازات‌هایی که برای نمایندگان پارلمان در نظر گرفته می‌شود مختلف است؛ به عنوان مثال سخنگو می‌تواند آن‌ها را برای یک روز از شرکت در مجلس محروم کند یا برای رسیدگی به جرائم شدیدتر آن‌ها را به حضور در مجلس احضار کند^۱ (یعنی نماینده مذکور را احضار کند تا به جرم او در مجلس رسیدگی شود). بعد از این که نماینده‌ای احضار شد، پیشنهادی از طرف وزیر مشاور ارشد ارائه می‌شود که مجلس عوام بدون استئنا با آن موافقت می‌کند. نتیجه این خواهد بود که در مرتبه اول نماینده مذکور را از شرکت در پنج نشست مجلس محروم، در مرتبه دوم حق شرکت در بیست نشست را از وی سلب و در مرتبه سوم برای همیشه وی را اخراج می‌کنند. اگر بی‌نظمی در مجلس عمومی باشد سخنگو می‌تواند نشست را منحل کند.

از دید نمایندگان پارلمان، مهم‌ترین وظیفه‌ای که سخنگو دارد این است که بین حقوق اقلیت‌های موجود در مجلس یا کسانی که دیدگاه‌های خاصی دارند از یک طرف و حقوق اکثریت نمایندگان از طرف دیگر توازن برقرار کند و به طور کلی بین حقوق آن‌دسته از اعضای پارلمان که عضو دولت هستند و آن‌دسته که عضو دولت نیستند توازن ایجاد کند. ایجاد توازن بین این دو دسته کار دشواری است و سخنگو اغلب به خاطر این وظیفه خود از طرف هر دو گروه اقلیت و اکثریت مورد انتقاد قرار می‌گیرد.

سخنگو معمولاً از نمایندگان پارلمان برای سخن گفتن یا طرح سؤال دعوت به عمل می‌آورد ولی چون وقت محدود است به ناچار برخی نمایندگان پارلمان فرصت سخنرانی در مباحثات را از دست می‌دهند و در برخی مواقع از این بابت ناخشنودند.

1. Naming.

همچنین سخنگو اختیار دارد که در صورت نیاز و ضرورت، به تشخیص خود مدت مباحثات را کوتاه و یا آن را تا ده دقیقه کاهش دهد. همچنین می‌تواند از بین اصلاحات پیشنهاد شده برای طرحها و لوایح، برخی را برای رسیدگی انتخاب یا از این اختیار خود چشم‌پوشی کند. به علاوه می‌تواند از ائتلاف وقت عمده نمایندگان پارلمان در جریان برگزاری مباحثات، جلوگیری کند.^۱ سه رویه مهم به صلاحدید سخنگو آغاز و انجام می‌شوند؛ دو مورد مربوط به این است که سخنگو در موارد اضطراری به مجلس اجازه دهد تا موضوعی را به صورت فوری مورد رسیدگی قرار دهد؛ این موارد عبارتند از: مباحثه اضطراری^۲ و یادداشت خصوصی.^۳ هیچ کدام از این موارد برای دولت خوشایند نبوده و معمولاً هر دو زمانی اتفاق می‌افتند که موضوعی اختلافی مطرح شده باشد و تعارضات سیاسی شدیدی از سوی موافقین و مخالفین وجود داشته باشد. سومین مورد درباره نقض مصونیت‌ها و امتیازات پارلمانی^۴ است که از سال ۱۹۷۸ مقرر شده تا هرگونه تقاضای نقض مصونیتی ابتدا به صورت خصوصی به سخنگو اعلام شود و سپس در صورت تشخیص ضرورت موضوع توسط وی، در جلسه کلی مجلس مطرح گردد. این عمل باعث می‌شود که از بسیاری از شکایات بی‌مورد جلوگیری شود.^۵

اعمالی که سخنگو برطبق رویه (یا سنت) پارلمانی انجام می‌دهد

۱. در قسمتهای بعد، منظور از «ائتلاف وقت عمده نمایندگان» توضیح داده خواهد شد.

2. Emergency Debate.

3. Private Notice Question.

4. Breaches of Privileges.

5. این موضوع در مبحث مربوط به مصونیت‌های نمایندگان توضیح داده شده است.

در دو مورد سخنگو طوری رفتار می‌کند که این رفتار وی ناشی از رویه است یکی هنگامی است که مجلس برای تنفس تعطیل شده و ممکن است بیش از یک تعطیلات آخر هفته به طول انجامد. در این مواقع اگر دولت (نخست‌وزیر) تشخیص داد «منافع عمومی» اقتضا می‌کند می‌تواند از سخنگو بخواهد مجلس را فرا خواند و سخنگو بدون هیچ قید و شرطی آن را انجام می‌دهد. دومین مورد هنگامی است که در مجلس آرا موافق و مخالف برابر باشد در این صورت سخنگو که هیچ‌گاه در رأی‌گیری شرکت نمی‌کند می‌تواند رأی بدهد. یک نمونه جالب از این حق سخنگو، در سال ۱۹۹۳ در مورد اصلاحات پیشنهاد شده در مورد معاهده ماستریخت جامعه اروپایی بود. در آن زمان، تعداد موافقان و مخالفان اصلاحات پیشنهاد شده هر یک ۳۱۷ نفر بود و در این موقع از اصل بی‌طرفی سخنگو (در زمان بوتروید^۱) حمایت شد زیرا اگر وی رأی مثبت می‌داد اصلاحات مذکور انجام می‌شد.

وظایف قانونی سخنگو

از جمله وظایف سخنگو انجام امور روزمره عضویت و ریاست بر کمیسیون مجلس عوام است. این کمیسیون تمام کادر دائمی مجلس را استخدام می‌کند. سخنگو همچنین رئیس هر یک از کمیسیون‌های مرزی نیز محسوب می‌شود.^۲ در گذشته، از سخنگو خواسته می‌شد که ریاست کنفرانس سخنگو^۳ در مورد قوانین انتخاباتی را برعهده بگیرد. این کنفرانس زمانی برگزار می‌شد که پیشنهادها اساسی جهت تغییر شیوه‌های انتخابات ارائه می‌گردید.

1. Boothroyd.

2. راجع به این کمیسیون‌ها پیش‌تر در مبحث راجع به انتخابات توضیح داده شده است.

3. Speakers Conference.

نقش سخنگو در ایجاد رویه

اگرچه سخنگو باید مطابق رویه‌های پارلمانی عمل کند، لکن چون مسائلی که مجلس عوام باید به آن‌ها رسیدگی نماید، دائمی در حال تغییر و تحول هستند، در نتیجه شرایط جدید و تغییرات مستلزم آن است که قوانین حاکم بر رفتار پارلمانی نیز تغییر یافته و توسعه یابد. بنابراین، هر سخنگویی وظیفه دارد که رویه‌های جدیدی را ایجاد کند. به عنوان مثال، سخنگو بوتروید عقیده داشت که دولت وظیفه دارد که در زمان بروز تغییرات سیاسی مهم و عمده قبل از مطلع کردن رسانه‌ها، مجلس عوام را از وقایع و تحولات آگاه سازد.

اصول اخلاق حرفه‌ای سخنگو

سخنگو برطبق سنت نباید با سایر نمایندگان پارلمان به غذاخوری و رستوران بروی و همچنین باید لباس رسمی بپوشد (اگرچه خانم بوتروید زمانی که سخنگو شد از کلاه‌گیس مخصوص سخنگو استفاده نکرد). هنگامی که سخنگو خارج از جایگاه مخصوص خود حضور دارد، یک نفر محافظ پیشاپیش او حرکت می‌کند و هر کس در راهروها - که درجه‌اش از نخست‌وزیر پایین‌تر باشد - از کنار او رد شود باید بایستد و تعظیم کند. به طور غیرعادی آن‌دسته از نمایندگان مجلس که مدافع سیاست‌های حزبی هستند^۱ و همچنین نمایندگان حامی^۲ سخنگو را تحت فشار قرار می‌دهند. اگر سخنگو از حزبی طرفداری کند، مورد انتقاد قرار می‌گیرد. نقش اصلی سخنگو این است که مجلس را به‌طور مؤثر، منصفانه و صحیح اداره کند.

1. Frontbenchers.
2. Backbenchers.

سخنگو سه نماینده دارد که عبارتند از رئیس طرق و وسایل و دو نایب رئیس^۱. رئیس طرق و وسایل مسئولیت‌های خاصی در رابطه با لوایح خصوصی دارد و هنگامی فعالیت می‌کند که تمام مجلس نشست دارد. رئیس طرق و وسایل و معاونان او رأی نمی‌دهند و در مباحثات شرکت نمی‌کنند، ولی عضو حزبشان باقی می‌مانند. وقتی که سخنگو سابقاً نماینده مجلس عضو حزب کارگر باشد، رئیس و یکی از نمایندگان باید عضو حزب محافظه‌کار باشند و نماینده دیگر باید عضو حزب کارگر باشد.

۲-۱-۶. صدر اعظم

صدراعظم سه وظیفه عمده دارد: وظایف اجرایی، وظایف قضایی و وظایف تقنینی؛ صدراعظم توسط نخست‌وزیر منصوب می‌شود و عضوی از کابینه به شمار می‌آید. وی برنهادی ریاست می‌کند که علاوه بر کارکردهای مختلفی که داراست، اداره دادگاه‌ها را نیز برعهده دارد. تنها حقوقدانان برجسته به این مقام (صدراعظم) منصوب می‌شوند و دلیل آن هم وظیفه دوم صدراعظم است که آن ریاست قوه قضاییه و ریاست بر مجلس اعیان - هنگامی که این مجلس در مقام قضایی فعالیت می‌کند - است. وظایف وی به عنوان سخنگوی مجلس اعیان، به طور کلی وظیفه‌ای فرعی در کنار عضویت او در دولت است. اقتدارات صدراعظم به عنوان سخنگوی مجلس اعیان بسیار محدود است. صدراعظم در رابطه با قوانین و مقررات راجع به حفظ نظم دایری نمی‌کند و این وظیفه تمام لردهای حاضر در مجلس است که نظم را حفظ کنند؛ چنان که هر لردی می‌تواند توجه مجلس اعیان را به نقض مقررات راجع به

1. Deputy Chairmen.

نظم یا سهلانگاری در رابطه با رعایت آن‌ها جلب کند. اگر مجلس اعیان نیاز به توصیه‌هایی در زمینه رویه یا نظم داشته باشد، رهبر مجلس (که عضوی از دولت نیز هست) این توصیه‌ها را ارائه می‌کند و صدراعظم به ندرت چنین کاری را انجام می‌دهد. هنگامی که در رویه مجلس اشکالی پیش آید این رهبر مجلس است که مشکل را حل می‌کند و در غیاب او هماهنگ کننده عالی مجلس این امر را انجام می‌دهد.

صدراعظم نمی‌تواند مباحثات را کوتاه کند و تنها نقشی که در مباحثات دارد این است که مسأله‌ای را که لردها قصد دارند درباره آن رای‌گیری کنند، اعلام کرده و خود نیز مثل سایر لردها رأی می‌دهد. اگر آرای موافق و مخالف برابر باشد وی از اختیار خاصی در این زمینه برخوردار نیست و این آیین‌نامه مجلس اعیان است که نتیجه را معین می‌کند. همچون سخنگوی مجلس عوام، هرگاه منافع عمومی اقتضا کند و مجلس در تعطیلات باشد صدراعظم نیز می‌تواند مجلس را برای برگزاری نشستی فوق‌العاده فراخواند. وی هیچ نقشی در اداره روزمره مجلس اعیان ندارد و این وظیفه بر عهده رئیس کمیسیون‌ها است.

۳-۱-۶-۶-۳ دفتردار پارلمان‌ها و مأمور هماهنگی و رئیس کمیسیون‌ها

طبق قانون دفتردار پارلمان‌ها مصوب ۱۸۲۴، تمام کادر مجلس اعیان تحت کنترل مستقیم دفتردار آن، که دفتردار پارلمان‌ها نام دارد، هستند. به عنوان مأمور حسابداری و مأمور دستمزدها وظایف او خیلی شبیه به دفتردار مجلس عوام است. همچنین هنگامی که مجلس اعیان صلاحیت قضایی خود را اعمال می‌کند وی نقش برقرار کننده نظم و ثبات را ایفا می‌نماید. دفاتر مختلفی که تحت کنترل دفتردار عمل می‌کنند به امور مختلفی همچون حساب‌ها، کمیته‌ها، مؤسسات، امور خارجی، مجلات

مجلس، اطلاعات عمومی، امور قضایی، گزارش رسمی، اسناد چاپ شده، قانونگذاری، گزارش‌های تاریخی و امور مربوط به خوردنی و آشامیدنی می‌پردازند. این دفاتر توسط دفترداران و مأموران دیگری که از طرف او منصوب شده‌اند اداره می‌شود. همچنین یک نفر کتابدار نیز زیرنظر وی فعالیت می‌کند که مسئول کتابخانه و ارائه خدمات تحقیقی برای لردها است.

یکی از مأمورانی که به دفتردار پارلمان‌ها گزارش می‌دهد «مأمور هماهنگی»^۱ است. وظیفه مأمور هماهنگی این است که هر سال پیاده به مجلس عوام رفته و نمایندگان آن مجلس را به مجلس اعیان احضار کند تا ملکه که در آنجا منتظر اعضای مجلس عوام است، سخنرانی خود را ارائه دهد و بعد از آن، سخنرانی پارلمان به طور رسمی آغاز و شروع به کار کند. هنگامی که مأمور هماهنگی به مجلس عوام می‌رسد، اعضای مجلس عوام درب را محکم به روی او می‌بندند تا یادآور استقلال تاریخی مجلس عوام از سلطنت باشند، سپس او سه مرتبه با چوبی سیاه رنگ به درب می‌زند و آنگاه نمایندگان درب را به روی او باز می‌کنند. علاوه بر این وظایف، مأمور هماهنگی مسئول حفظ و تأمین امنیت و ارائه خدمات پذیرایی در مجلس اعیان است. فرد مهم دیگری که می‌توان از او نام برد رئیس کمیسیون‌ها است. او عضوی از مجلس است که برای هر دوره توسط مجلس منصوب می‌شود تا ریاست کمیسیون‌های کل مجلس را برعهده گیرد. او همچنین معاون سخنگوی اصلی است و محدوده کاری معاونان رئیس و معاونان سخنگو جهت همکاری با خودش را تعیین می‌کند.

1. Gentleman Usher of the Black Rod;

ترجمه تحت‌اللفظی عبارت مذکور «آقای نگهبان یا چوب سیاه» است. برای ترجمه عبارت مذکور، عبارت «مأمور هماهنگی» را بکار برده‌ام.

تعداد کل کادر مجلس اعیان - مشتمل بر
دفترداران، منشی‌ها، دربان‌ها و غیره کمی بیش از
۳۲۰ نفر است.

۴-۱-۶ رهبر مجلس

رهبر مجلس عوام نماینده‌ای از مجلس عوام است که
وزیر مشاور عضو کابینه نیز محسوب می‌شود و
توسط نخست‌وزیر به سمت رهبری مجلس عوام منصوب
می‌گردد. اما با وجود این که رهبر مسئولیت
دارد (به عنوان عضوی از کابینه) تا از اهداف
و سیاست‌های دولت در مجلس حمایت کند، وظیفه
خطرتی نیز بر عهده اوست و آن حفظ حقوق و
امتیازات و مصونیت‌های مجلس است. رهبر مجلس عوام
همراه با هماهنگ‌کننده‌های حزبی، مسئولیت اداره
امور مجلس را برعهده دارد. وی همچنین، وظایف
مهمی در کمیته‌های کابینه که به امور
قانونگذاری می‌پردازند، برعهده دارد، مثل
گزارش هفتگی به کابینه در رابطه با اموری که
پارلمان قصد دارد به آن‌ها پردازد و اعلام
برنامه‌ها به مجلس و پاسخ به سؤالات مربوط به
امور فوق در هر پنجشنبه. هنگامی که باید
«گیوتین»^۱ یا اعمال دیگری در رابطه با امور
مجلس صورت گیرد، رهبر مجلس عوام مسئول انجام آن
اعمال است (مثل تنبیه نمایندگان مجلس و ...).
همچنین، وی در مباحثات مربوط به رویه مجلس،
دیدگاه‌های دولت را بیان می‌کند.

۵-۱-۶ دفتردارهای مجلس عوام

دفتردار مجلس عوام مأمور ارشد ثابت آن است و
برخلاف دفتردار پارلمان‌ها، دفتردار مجلس عوام
نهادهای دیگر مجلس را تحت کنترل خود ندارد. اگر

۱. راجع به این رویه در مبحث قانونگذاری توضیح داده شده،
ولی «گیوتین» به طور کلی به معنای اعمالی که مربوط به کوتاه
کردن مباحثات در مجلس است.

چه او مسئول حسابداری تمام هزینه‌ها توسط مجلس است. او مسئول حفظ ثبت تصمیمات مجلس است و مسئول قرائت اموری است که مجلس باید به آن‌ها رسیدگی کند. او پشت میز مجلس درست در جلوی سخنگو می‌نشیند و معمولاً یک یا دو همکار نیز با او می‌نشینند تا در مواقعی که کار زیادی وجود دارد با او همکاری کنند. هرچند آن‌ها معمولاً کلاه گیس و لباس‌های مخصوص می‌پوشند ولی معمولاً وکیل نیستند و تخصص آن‌ها در اعمال رویه‌های مجلس عوام است که قسمتی از قانون پارلمان را تشکیل می‌دهد و نقش اصلی امروزی آن‌ها راهنمایی سخنگو، دولت، مخالفان و اعضای غیردولتی پارلمان در رابطه با اعمال آیین رویه‌های مجلس است.

دفترداران مثل اکثریت کادر مجلس، رسماً مستخدمین کمیسر مجلس عوام هستند. به هر حال دفتردار مجلس و نماینده اصلی توسط ملکه منصوب می‌شوند و این نشانه، تأکیدی بر میزان استقلال آن‌هاست.^۱

۶-۱-۶-۶ کمیسر پارلمانی برای استانداردها^۲

این پست جدید مهم در نوامبر ۱۹۹۵ ایجاد شد. وظیفه اصلی این کمیسر، رسیدگی به منافع بودجه‌ای و سایر منافع مشابه اعضای پارلمانی و کنترل امور مربوط به خبرنگاران پارلمانی است. در این زمینه مأمور ثبت منافع اعضا به کمیسر کمک می‌کند. کمیسر رسماً مسئول نگهداری ثبت‌ها و در دسترس قرار دادن آن‌ها و ارائه توصیه‌های لازم

۱. راجع به وظایف دفتردار مجلس عوام در مبحث اطلاع رسانی بیشتر توضیح داده شده است.

2. Parliamentary Commissioner for Standards;

پست کمیسر پارلمانی برای استانداردها در نوامبر ۱۹۹۵ پس از نتیجه کمیته نولان (Nolan) مربوط به استانداردهای زندگی عمومی ایجاد شده است.

در مورد آن‌هاست. مهم‌ترین موضوع ثبتی، اسناد ثبتی مربوط به منافع اعضای مجلس است. مجلس عوام همیشه نمایندگان را از رأی دادن در مورد مسأله‌ای که منفعت شخصی برای آن‌ها در بر دارد منع کرده، ولی ثبت رسمی منافع [مادی ناشی از نمایندگی] از سال ۱۹۷۵ ایجاد شده است. منافع قابل ثبت اخیراً شامل موارد ذیل می‌شود: تمام مدیریت‌ها یا کارهایی که نماینده در ازای انجام آن مزد دریافت کرده، حمایت‌های مالی و اسامی تمام موکلانی که نماینده پارلمان به واسطه عضویت در مجلس به دست آورده، کادوهای که بیش از ۱۲۵ پوند قیمت داشته یا منافع مادی که ارزش آن‌ها بیش از ۰/۵ درصد درآمد نماینده در سال باشد (حدود ۲۲۰ پوند در سال ۱۹۹۷)، هر سفر خارج از کشوری که نماینده شخصاً هزینه آن را پرداخت نکرده باشد، تمام درآمدهای حاصله از دولتهای خارجی، نهادهای افراد، هر منفعت اساسی از زمین و اسامی شرکت‌هایی که نماینده پارلمان بیش از ۱ درصد سهم کل سهام آنها را در اختیار یا یک سهام اسمی به مبلغ بیش از ۲۵،۰۰۰ پوند در آن شرکت‌ها داشته باشد. علاوه بر ثبت این موارد، نمایندگان پارلمان باید تصاویر قراردادهایی که با افراد خارج از پارلمان به منظور اجاره خدمات آنها منعقد کرده‌اند را نیز تسلیم کنند.

هدف از ثبت امور مزبور این است که کنترل و نظارت بر منافع مالی و معنوی ناشی از سمت نمایندگی، تضمین شود. البته ناگفته نماند که انجام این عمل، باعث ایجاد بحث‌ها و مجادله‌های زیادی شده است. در گذشته تعداد اندکی از نمایندگان مجلس حاضر به ثبت امور و منافع مالی ناشی از سمت نمایندگی بودند و اکثریت آن‌ها معتقد بودند که مجلس فاقد صلاحیت برای اجبار آن‌ها به این امر است. علاوه بر ثبت منافع مالی نمایندگان مجلس، از آن‌ها انتظار می‌رود تا در

هنگام شرکت در مباحثات و بررسی‌های کمیته‌های منتخب و نیز در زمان طرح سؤالات مختلف و ارائه راهکارها و پیشنهادات، اگر منفعتی دارند اعلام نمایند.

مسئولیت‌های بعدی کمیسر در رابطه با اجرای «قانون نحوه رفتار نمایندگان مجلس»^۱ است که مجلس در ژوئیه ۱۹۹۶ با آن موافقت کرد. در این قانون وظایف نمایندگان پارلمان بیان شده و آن‌دسته از اصول رفتاری را که یک نماینده پارلمان باید از آن پیروی کند، ذکر گردیده است. وظیفه کمیسر پارلمانی در این خصوص، آنست که کمیته استانداردها و امتیازات پارلمانی را در مورد نحوه تفسیر قانون مذکور راهنمایی کند و نحوه اعمال آن را کنترل نماید. همچنین باید برکار مأمورین ثبت نیز نظارت کند و اگر لازم باشد توصیه‌هایی به کمیته مذکور ارائه دهد.

۷-۱-۶. مأمور انتظامات مجلس^۲

سمت مأمور انتظامات مجلس اولین بار توسط شاه هنری پنجم در سال ۱۴۱۵ میلادی، در زمان جنگ «آگین کورت»^۳ ایجاد شد. برطبق سنت، مأمور انتظامات مجلس یک نظامی بازنشسته است. در قرون گذشته، وی مسئول برقراری نظم در مجلس بوده است. بر این اساس، وی در مواقع خاصی از اختیار توقیف و بازداشت نمایندگان برخوردار است. یکی از خصوصیات بارز مأمور انتظامات مجلس، همراه داشتن گرز است که وی در مراسم رسمی مجلس حمل می‌کند. این گرز (جماق)، سمبل نمایش میزان اقتدار مأمور انتظامات مجلس است. وی به همراه کادر اجرایی تحت مسئولیت خویش، مأمور

1. Code of Conduct for MPs.

2. Serjeant at Arms.

3. Agincourt.

حفظ نظم در محوطه‌های مجلس و جلوگیری از تظاهرات یا هر عمل غیرقانونی دیگر است. یکی از مهم‌ترین خدماتی که باید در مجالس انجام شود ارائه تکنولوژی اطلاعات است. هر دو مجلس در حال افزایش خدمات خود از طریق تکنولوژی اطلاعاتی هستند. سیستم اطلاعات پیوسته پارلمانی (POLIS)^۱ مدتی است ایجاد و بهسازی شده تا نمایندگان مجلسین کادر آنها و پرسنل کتابخانه و دیگران بتوانند بهتر به اسناد و مدارک و اطلاعات پارلمان دسترسی داشته باشند. این سیستم، اطلاعات گوناگونی نظیر انتشارات پارلمان و کتابهای موجود در کتابخانه مجلس را ارائه می‌دهد. یک هیأت مدیره ارتباطات که برای دو مجلس خدمت می‌کند و بودجه‌اش از هر دو مجلس تأمین می‌شود و اسماً در برابر مأمور انتظامات مسئول است. در اداره «ارتباطات تصویری و شبکه ویدئویی پارلمانی»^۲ یک سایت اینترنتی هم ایجاد شده که در آن فعالیت‌ها و امور روزمره مجلس و متون لوایح و گزارش‌های کمیته‌های منتخب و انتشارات پارلمان و ... قابل دسترسی است.^۳

۸-۱-۶ کتابخانه مجلس عوام

کتابخانه مسئول تدارک لوازم تحقیق و پژوهش و نیز ارائه خدمات اطلاع رسانی به نمایندگان مجلس عوام است. خدمات کتابخانه به نحوی طرح‌ریزی شده است تا نیازهای اعضا را در رابطه با وظایف پارلمانی آنها تأمین کند. این خدمات به صورت منظم و دقیق و بدون تبعیض ارائه می‌شوند. تمام

1. Parliamentary On-line Information System.
2. Parliamentary Data and Video Network.
3. See Silk and Walters, op.cit., pp. 19-30.

اموری که به این طریق برای نمایندگان انجام می‌شود قابلیت انتشار ندارد.^۱

۹-۱-۶ سایر کادر ثابت اداری و اجرایی مجلس عوام

سایر سازمان‌های اداری و اجرایی درون مجلس عوام به اموری از قبیل تسهیلات رفاهی، پذیرایی و ضیافتی، تهیه و تدوین گزارش رسمی^۲ از مباحثات درون مجلس و کمیته‌های دائمی آن، نحوه تأمین بودجه مربوط به حقوق و مخارج نمایندگان پارلمان می‌پردازند. تعداد کل کادر استخدام شده توسط کمیسیون مجلس عوام تا اول آوریل ۱۹۹۷، ۱۳۷۳ نفر بوده است.

۲-۶ مدیریت پارلمان^۳

هر مجلس امور مربوط به خود را اداره می‌کند و هر کدام از مجالس از کمیته‌های داخلی متشکل از اعضای خود برای تصمیم‌گیری، تعیین خط‌مشی و سیاستگذاری در خصوص مسائل داخلی خود، استفاده می‌کنند. کارمندان تمام وقت با این کمیته‌ها کار می‌کنند و تصمیماتشان را اعمال می‌نمایند.

۱-۲-۶ مدیریت مجلس عوام

۱-۱-۲-۶ کمیسیون مجلس عوام

نهاد اصلی تصمیم‌گیری در اداره مجلس عوام، کمیسیون مجلس عوام است که اولین بار در سال ۱۹۷۹ به موجب قانون ۱۹۷۸ اداره مجلس عوام ایجاد شد. ریاست این کمیسیون با سخنگو است و اعضای آن از رهبر مجلس، عضوی که توسط رهبر مخالف

1. "A Guide to the services of the House of commons Library"; Note for visitors to the House of commons; May 2001; p. 1

2. Hansard.

3. Parliamentary Administration.

(غیردولتی) منصوب شده و سه عضو از اعضای نمایندگان حامی مجلس که هر یک عضو یکی از احزاب سیاسی اصلی هستند، تشکیل می‌شود. کمیسیون استخدام کننده عملاً مسئول تأدیه دستمزد به تمام کادر دائمی و شش نهاد درونی مجلس شامل دفترداری، کتابخانه، مأمور انتظامات، مدیریت، تدارکات و روزنامه رسمی است و پرداخت تمام هزینه‌های مجلس شامل نگهداری ساختمان‌ها را نیز بر عهده دارد.

رؤسای شش نهاد درونی مجلس هر یک شخصاً در مقابل سخنگو و کمیسیون برای فعالیت‌های پرسنل خود مسئول هستند. رؤسای فوق در مجموع هیأت مدیره‌ای را تشکیل می‌دهند که به کمیسیون توصیه‌های مدیریتی ارائه می‌دهد.

در مورد تصمیم‌گیری درباره نوع خدماتی که باید به نمایندگان پارلمان ارائه گردد و میزان هزینه‌ای که باید به آن تخصیص داده شود، پنج کمیته داخلی (کمیته منتخب) مستقل به کمیسیون کمک می‌کنند. چهار کمیته برای بیان دیدگاه‌های نمایندگان پارلمان در مورد تأمین این خدمات در زمینه‌های تسهیلات و کار، مدیریت خدمات عمومی، تدارکات و اطلاعات است و پنجمین کمیته یا کمیته بودجه و خدمات، تمام پیشنهادهای مربوط به ایجاد خدمات جدید که هزینه بیش‌تری را در بر خواهند داشت - قبل از این که در کمیسیون مورد بررسی قرار گیرد - مورد ملاحظه قرار می‌دهد. رئیس کمیته اخیر، عضوی از کمیسیون است در حالی که رئیس چهار کمیته قبلی اعضای کمیته بودجه و خدمات هستند.

دفتردار مجلس، مأمور حسابداری هزینه‌های شش نهاد مزبور است. وی همچنین مأمور حقوقی^۱ [یا نماینده قانونی] مجلس عوام محسوب می‌شود.

1. Corporate Officer.

۲-۱-۶- مأمور جبران خسارات و حسابرس کل^۱

این افراد دو مأمور مهم دیگر مجلس عوام هستند که هیچ کدام در داخل کاخ وستمنستر فعالیت نداشته و نقشی در اداره پارلمان ایفا نمیکنند، ولی هر دو بر پرسنل مهمی کنترل و نظارت داشته و وظایفی مهم بر عهده دارند. این افراد را کارمندان نیمه پارلمانی نیز مینامند و به آنها در اصطلاح "C & AG" میگویند. امروزه یک نفر وظایف هر دو را انجام میدهد و سرپرست پرسنلی با حدود ۷۵۰ عضو در دفتر حسابرسی ملی میباشد. مأمور جبران خسارات و حسابرس کل، همکاری نزدیکی با کمیته حسابهای عمومی مجلس عوام دارد. راجع به این همکاری، در مبحث مربوط به ابزارهای نظارتی و کنترلی مجلس قانونگذاری توضیح بیشتری ارائه خواهد شد.

۲-۲-۶- مدیریت مجلس اعیان

نهاد اصلی تصمیمگیری در اداره مجلس اعیان «کمیته ویژه دفاتر مجلس اعیان»^۲ است که رهبر مجلس و سران احزاب (یا سران هماهنگکننده های حزبی)^۳ و سایر هماهنگ کننده های حزبی اصلی در آن شرکت میکنند و تعداد کل اعضای آن سی نفر است. کمیته ویژه دفاتر برخلاف کمیسیون مجلس عوام پرسنل خود را در مجلس اعیان استخدام نمیکند. در مجلس اعیان علاوه بر کمیته ویژه دفاتر مجلس اعیان، سازمان دفتری پارلمان نیز وجود دارد که تمام واحدهای اداری پارلمان از جمله کتابخانه، روزنامه رسمی و اداره پذیرایی و اداره هماهنگی^۴ را شامل میشود. تمام کادر اداری مجلس اعیان توسط سازمان دفتری پارلمان و براساس قانون

1. Comptroller and Auditor General.

2. Select Committee on House of Lords Offices.

3. Chief Whips.

4. Black Rod Office.

دفتردار پارلمان‌ها مصوب ۱۸۲۴ استخدام می‌شوند. در مجلس اعیان معادلی برای هیأت مدیره وجود ندارد. رئیس دفتر سازمان دفتری پارلمان، نظیر همتای خود در مجلس عوام (یعنی مأمور جبران خسارات و حسابرس کل)، مأمور حسابداری و نماینده قانونی حقوقی مجلس اعیان است.^۱

۳-۲-۶ ملکه

ملکه شاخه دیگری از پارلمان است. وی پارلمان را افتتاح می‌کند و می‌تواند آن را منحل نماید. همچنین با کشورهای خارجی معاهده منعقد می‌کند و بسیاری از انتصابات مهم در نیروهای مسلح و کارمندان دولتی و قوه قضائیه را انجام می‌دهد؛ ولی در واقع باید طبق خواسته نخست‌وزیر رفتار کند. بنابراین فعالیت‌های ملکه بیشتر حالت تشریفاتی دارد. وی سالی یک مرتبه، سوار بر کالسکه و در حالی که توسط گارد اسپوار همراهی می‌گردد، از کاخ واکینگهام به کاخ وستمنستر رفته و ضمن پوشیدن تاج و لباس مخصوص ملکه، سخنرانی ویژه سالیانه خویش را ارائه می‌دهد. متن این سخنرانی که توسط دولت تهیه شده، در حقیقت حاوی برنامه‌های دولت در طول سال جدید می‌باشد.

یکی از وظایف مهم ملکه منصوب کردن نخست‌وزیر است و طبق کنوانسیون پارلمانی او باید رهبر حزب اکثریت مجلس عوام را بعد از انتخابات عمومی، به عنوان نخست‌وزیر منصوب کند.^۲

۳-۶ کمیسیون‌های پارلمان

در این مبحث، انواع و اقسام کمیسیون‌های پارلمانی در انگلستان مورد اشاره قرار گرفته

1. Silk and Walters, op.cit., pp. 29-36.

2. Ibid, p.17.

و قوانین، مقررات و قواعد حاکم بر آنها بررسی تجزیه و تحلیل می‌گردد.

۱-۳-۶ کمیسیون‌های مجلس عوام^۱

۱-۳-۶-۱ کمیسیون متشکل از کل مجلس عوام^۲ [کمیسیون کل مجلس]

کمیسیون کل مجلس متشکل از اعضای مجلس عوام است که در خود مجلس گردهم می‌آیند. نشست‌های این کمیسیون تشابه زیادی با اجلاس‌های مجلس دارد. اما در عین حال دو تفاوت عمده، آن را از اجلاس مجلس، متمایز می‌کند:

۱. ریاست این کمیسیون با سخنگو نیست بلکه توسط رئیس است که بر کرسی‌ای می‌نشیند که معمولاً دفتردار مجلس آن‌جا می‌نشیند. این رئیس معمولاً رئیس کمیته راهکارها و وسایل یا یکی از نمایندگان او است یا این که رئیس است که موقتاً توسط سخنگو منصوب شده و ریاست کمیته‌های دائمی را نیز برعهده دارد.

۲. این کمیسیون می‌تواند بیش از یکبار به مسأله‌ای که به آن ارجاع شده است، رسیدگی نموده و در مورد آن بحث کند.

البته امروزه تمام مجلس عوام، صرفاً برای مرحله کمیسیونی لوایح عمومی تشکیل می‌شود. لوایحی که مرحله کمیسیونی خود را در خود مجلس طی می‌کنند [یعنی برای بررسی و ارزیابی بیشتر به کمیسیون‌ها ارجاع می‌شوند] معمولاً یکی از چهار دسته زیر هستند:

۱. لوایحی که از اهمیت ساختاری مهمی برخوردارند؛

۲. لوایحی که دولت باید سریعاً تصویب کند؛

۳. لوایحی که ماهیت غیر جنجالی دارند و انتظار می‌رود که مرحله کمیسیونی در مورد

1. The Committee System of the House of Commons; Committee Office, House of Commons, December 2001, pp. 5-23.

2. Committee of The Whole House.

آن‌ها کوتاه‌مدت باشد و ارزش ایجاد یک کمیسیون موقت را ندارند؛

۴. لوایح اعضای خصوصی که با آن‌ها مخالفت نشده و تمام مراحل آن بدون مباحثه تشکیل شده است.

لوایح ممکن است بین یک کمیسیون دائمی و یک کمیسیون متشکل از تمام مجلس تقسیم شوند. عموماً، برخی از بندهای لایحه بودجه سالانه در کمیسیون کل مجلس مورد رسیدگی قرار می‌گیرند و ما بقی در کمیسیون دائمی ارزیابی می‌شوند.

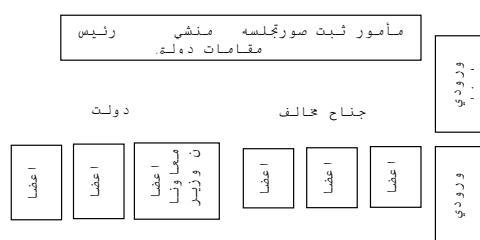
۲-۱-۳-۶. کمیسیون‌های دائمی^۱

اصطلاح «کمیسیون دائمی» که از سال ۱۸۸۲ وضع شده و به کمیسیون‌هایی اطلاق می‌شود که جهت بررسی و ارزیابی تعدادی لوایح و طرح‌های مرتبط با یکدیگر، تشکیل شده‌اند. وجه تمایز این کمیسیون‌ها با کمیته‌های تحقیق در آنست که کمیته‌های تحقیق، صرفاً برای رسیدگی در موارد خاص تشکیل می‌شوند. از طرفی، امروزه عضویت در اغلب کمیسیون‌های دائمی برخلاف نامشان، موقتی است در حالی که غالب اعضای کمیته‌های تحقیق برای یک دوره کامل پارلمان یا اجلاس منصوب می‌شوند.

کمیته‌های تحقیق (یا منتخب)، کمیته‌های جستجوگری هستند که اغلب مدارکی را جمع‌آوری کرده و براساس آن گزارشی را تنظیم می‌کنند. ولی کمیته‌های دائمی اغلب به مباحثه و گفتگو می‌پردازند. سازمان و شکل اتاق کمیته‌های تحقیق با اتاق کمیسیون‌های دائمی، متفاوت است. کمیته‌های تحقیق اغلب دور یک میز نعلی شکل می‌نشینند و شهود در مقابلشان قرار می‌گیرند در

1. Standing Committees.

حالی که اتاق کمیسیون‌های دائمی اغلب کوچکتر و به شکل زیر طراحی شده است:



کمیسیون‌های دائمی **ایران** به چهار دسته تقسیم کرد:

۱. کمیسیون‌هایی که برای رسیدگی به لوایح عمومی تشکیل شده‌اند؛
۲. کمیسیون‌هایی که برای بررسی قانونگذاری تفویض شده تشکیل شده‌اند؛
۳. سه کمیسیون برای بررسی اسناد اتحادیه اروپا که توسط کمیسیون بررسی اروپایی جهت مباحثه معرفی شده‌اند؛
۴. سه کمیسیون عالی و کمیسیون مسائل ناحیه‌ای^۱.

قوانین و رویه‌های کمیسیون‌های دائمی مانند کمیته کل مجلس است، با این تفاوت که برای شروع به کار کمیسیون‌های دائمی، حضور حدنصاب معینی از اعضاء کمیسیون ضروری است. رئیس کمیسیون‌ها عضوی از اعضای هیأت رئیسه است (که اعضای آن توسط سخنگو منصوب می‌شوند). در کمیسیون‌های دائمی، رئیس کمیسیون وظایفی شبیه

1. Grand Committees & Committees of Regional Affairs.
2. Chairmens Panel.

به سخنگو دارد و مانند وی، صرفاً هنگامی رأی می‌دهد که آرای موافق و مخالف برابر باشد. اعضای کمیسیون‌های لایحه و کمیسیون‌های دائمی قانونگذاری تفویض شده برای هر لایحه جدید یا سند قانونی مجدداً منصوب می‌شوند؛ در حالی که اعضای سه کمیسیون دائمی اروپایی برای یک دوره کامل پارلمان منصوب می‌گردند. مأمورین قانونی ملکه (مدعی‌العموم کل و وکیل مدافع کل و مشاور حقوقی کل) که جزء اعضای مجلس هستند می‌توانند در کمیسیون‌های دائمی حضور یافته و صحبت کنند ولی نمی‌توانند در هیچ کمیسیون دائمی رأی دهند.

کمیسیون‌های دائمی لوایح عمومی^۱

آندسته از لوایح عمومی که به کمیته کل مجلس ارسال نشده‌اند (یا کمیته دائمی خاص یا یک کمیته تحقیق) براساس طرحی توافقی، فوراً بعد از خاتمه شور دوم، به‌طور اتوماتیک به یک کمیسیون دائمی سپرده می‌شوند. کمیسیون‌های دائمی که لوایح فوق‌الذکر، در خاتمه شور دوم به آن‌ها سپرده می‌شوند، با حروف A, B, C, ... نامگذاری شده‌اند. این کمیسیون‌ها می‌توانند به تعداد زیادی وجود داشته باشند گرچه معمولاً در هر اجلاس بیش از شش یا هفت کمیسیون وجود ندارد. در تمام کمیسیون‌های دائمی به غیر از کمیسیون دائمی C و کمیسیون دائمی اسکاتلندی، به لوایح دولتی رسیدگی می‌شود. بنابراین اغلب لوایح اعضای خصوصی به کمیسیون دائمی C یا به کمیسیون دائمی اسکاتلندی ارجاع می‌شوند. کمیسیون‌ها، هر لایحه را بند به بند بررسی می‌کنند و اصلاحاتی را پیشنهاد می‌نمایند. در پایان مرحله بررسی کمیسیون‌ها، لایحه مجدداً به مجلس گزارش می‌شود. هر کمیسیون، به ترتیب

1. Standing Committees on Delegated Legislation.

دریافت لوایح، به آن‌ها رسیدگی می‌کند. معمولاً این کمیسیون‌ها بین کریسمس و اوایل ژوئن خیلی با حجم کاری فراوانی روبرو هستند. ممکن است در برخی مواقع بعد از شور دوم، لایحه فوراً به یک کمیته دائمی خاص ارجاع شود. تا کنون ۹ لایحه به کمیته‌های دائمی خاص ارجاع شده‌اند. کمیته‌های دائمی خاص معمولاً مثل کمیته‌های تحقیق یک جلسه مشورتی (به طور خصوصی) و تا سه جلسه برای جمع‌آوری ادله (به صورت عمومی) دارند. رئیس نشست این‌گونه کمیته‌ها توسط سخنگو منصوب می‌شود. نشست‌ها باید از زمان تسلیم لایحه ظرف ۴ هفته برگزار شوند مگر این که مجلس اجازه دهد که این نشست‌ها مدت بیشتری به طول بیاچامد. ممکن است لوایح مربوط به ایرلند و اسکاتلند و ولز را به کمیته‌های خاص ایرلند و اسکاتلند و ولز ارجاع کنند. حد نصاب لازم برای تشکیل جلسات کمیسیون دائمی لایحه، حضور $\frac{1}{3}$ از اعضای آن است. رئیس کمیسیون، در حد نصاب منظور نمی‌شود (هنگام احتساب حد نصاب) ولی در نشست کمیسیون حضور نصاب اعضا لازم است. گاهی پس از شور دوم، لایحه به کمیته تحقیق ارجاع می‌گردد. بعد از این که کمیته تحقیق در مورد لایحه، ادله لازم را جمع‌آوری کرد، آن لایحه به کمیسیون دائمی فرستاده می‌شود.

کمیسیون‌های دائمی اروپایی^۱

سه کمیسیون دائمی اروپایی وجود دارد:

۱. کمیسیون «A» که اسناد اتحادیه اروپا را بررسی می‌کند. این اسناد مربوط به محیط زیست، تغذیه و امور زراعی، جنگلداری، حمل و نقل،

1. European Standing Committees.

دولت محلی و منطقه‌ای و مقایسه مسئولیت‌های مقامات اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی هستند؛

۲. کمیسیون «B» که به اسناد مربوط به بودجه و هزینه عمومی، کار و حقوق بازنشستگی، امور خارجی، امور داخلی و مسائل قانونی رسیدگی می‌کند؛

۳. کمیسیون «C» که اسناد مربوط به واردات و صادرات و صنعت، تحصیل و مهارت‌ها، فرهنگ، رسانه‌های گروهی و ورزش و بهداشت را بررسی می‌کند.

اعضاء هر کمیسیون (متشکل از ۱۳ نفر) برای یک دوره پارلمان منصوب می‌شوند. هر عضو از مجلس می‌تواند در کمیسیون‌های دائمی اروپایی حضور یابد و صحبت کند چه از اعضای کمیسیون باشند چه نباشند.

تمام فعالیت‌هایی که در این کمیسیون‌ها صورت می‌گیرد باید در ظرف مدت دو ساعت و نیم از شروع نشست‌ها انجام شود. بعد از انجام مباحثات، لایحه به مجلس می‌رود و در آن‌جا بدون مباحثه مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

حد نصاب لازم برای تشکیل کمیسیون‌های دائمی اروپایی سه نفر است و رئیس، استثنائاً جز حد نصاب محسوب نمی‌شود.

کمیسیون‌های عالی مربوط به مسائل منطقه‌ای^۱

بین سالهای ۱۹۴۸ تا ۱۹۹۴ کمیسیون عالی اسکاتلند چند بار تشکیل شد تا مسائل خاصی را که از طرف مجلس به آن ارجاع شده بود مورد بررسی قرار دهد. در آغاز اجلاس ۱۹۹۵-۱۹۹۴ نقش کمیسیون عالی اسکاتلند (که همه اعضای آن متعلق به حوزه‌های اسکاتلند هستند) گسترش یافت و مسائلی که تا آن زمان تنها توسط خود مجلس

1. The Grand Committees and the Standing Committees on Regional Affairs.

می‌توانست مورد رسیدگی قرار گیرد (مثل سؤالات شفاهی از معاونین وزرا (یا وزرای مشاور)، بررسی اسناد قانونی و تعیین زمان تنفس)، به آن کمیسیون واگذار شد.

در ژانویه سال ۱۹۹۶ نقش کمیسیون عالی ولز نیز گسترش یافت. کمیسیون مذکور شامل نمایندگان ولز و حداکثر ۵ نماینده دیگر که توسط کمیته تحقیق انتخاب می‌شوند، می‌باشد. این کمیسیون به مسائلی که از طرف مجلس به آن ارجاع می‌شود، رسیدگی می‌کند. همچنین می‌تواند به مسائلی که منحصر به ولز مربوط است و مجلس به کمیسیون مزبور ارجاع می‌دهد، رسیدگی کند.

در مارس سال ۱۹۹۷ نقش کمیسیون عالی ایرلند شمالی نیز افزایش یافت. وظایف، اختیارات و صلاحیت‌های کمیسیون عالی ایرلند شمالی که شامل تمام اعضای نماینده حوزه‌های انتخاباتی ایرلند شمالی و حداکثر تا بیست و پنج عضو دیگر منصوب کمیسیون انتخابات می‌باشد، همان وظایف و صلاحیت‌هایی است که دو کمیسیون قبلی (کمیسیون عالی ولز و کمیسیون عالی اسکاتلند) از آن برخوردارند.

حدنصاب لازم برای تشکیل جلسات کمیسیون عالی اسکاتلند و کمیسیون عالی ایرلند شمالی، حضور ده نفر از اعضاء و حد نصاب لازم برای تشکیل جلسات کمیسیون عالی ولز حضور هفت نفر از اعضاء است.

کمیسیون دائمی مربوط به مسائل منطقه‌ای

کمیسیون فوق به هر موضوعی که مربوط به امور منطقه‌ای انگلیس باشد و به آن ارجاع گردد، رسیدگی می‌کند. این کمیسیون سیزده عضو دارد که نماینده حوزه‌های انتخاباتی انگلیس هستند. هر عضوی که نمایانگر حوزه انتخاباتی انگلیس است می‌تواند در امور مختلف کمیسیون مشارکت کند، ولی صرفاً اعضای کمیسیون حق رأی دارند و

جزو حدنصاب لازم برای تشکیل و رسمیت جلسه به حساب می‌آیند.

ساختار و ترکیب	
عنوان کمیسیون‌ها	تعداد اعضا
کمیسیون لایحه و قانونگذاری تفویض شده (یا شور دوم)	۵۰-۱۶ نفر
کمیسیون موقت اروپایی	۱۳ نفر
کمیسیون مرحله گزارش	۸۰-۲۰ نفر
کمیسیون عالی اسکانلند	نمایندگان تمام حوزه‌های انتخابی اسکانلند (۷۲ نفر)
کمیسیون عالی ولز	نمایندگان تمام حوزه‌های انتخابی ولز (۴۰ نفر) + ۵ تا ۵ نفر
کمیسیون ایرلند شمالی	نمایندگان تمام حوزه‌های انتخابی ایرلند شمالی (۱۸ نفر) + ۲۵ تا ۲۵ نفر
کمیسیون امور منطقه‌ای	۱۳

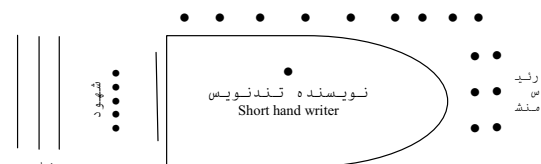
۳-۱-۶- کمیته‌های منتخب (تحقیق) و کمیته‌های مشترک^۱

از سال‌ها پیش، کمیته‌های تحقیق توسط مجلس تشکیل شده‌اند تا یکسری از امور را به جای مجلس انجام دهند. این امور شامل بررسی عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای دولتی و ارائه پیشنهاداتی در مورد طرز کار آن‌ها و نیز اداره داخلی مجلس و بررسی و تهیه گزارش در رابطه با طرح‌ها و لوایح پیش‌نویس است. یافته‌ها و توصیه‌های کمیته‌های تحقیق به صورت گزارش‌های چاپ شده به مجلس تقدیم می‌شوند و اعضای کمیته توسط مجلس منصوب می‌گردند.

یک کمیته مشترک شامل یک کمیته تحقیق از مجلس عوام و یک کمیته تحقیق از مجلس اعیان می‌باشد که باید به صورت یک کمیته واحد و تحت ریاست یک رئیس فعالیت کند. رویه کمیته‌های مشترک به‌جز در مواردی خاص همان رویه‌ای است که کمیته‌های تحقیق مجلس اعیان اعمال می‌کنند.

1. Select Committees and Joint Committees.

کمیته تحقیق رئیس خود را تعیین می‌کند. در کمیته‌های تحقیق مباحثات دور یک میز نعلی شکل صورت می‌گیرد و اغلب کمیته‌های تحقیق جهت بررسی بیشتر، شهودی را احضار می‌کنند. آن‌ها معمولاً به طور عمومی و به صورت علنی، ادله و مدارک را بررسی نموده و سخنان شهود، مطلعین و متخصصین موضوع مطروحه را استماع می‌نمایند. سپس در یک نشست خصوصی، جلسه شور برگزار کرده و تصمیم نهایی خویش را اتخاذ می‌نمایند.



حضور
(و همراهان
شهود)

بدون محدودیت زمانی اعضا برای مدت دوره پارلمان تشکیل می‌شوند. به عبارت دیگر، اعضا بعد از انتخاب شدن، معمولاً برای بقیه طول دوره پارلمان خدمت می‌کنند، مگر این که تغییراتی لازم باشد (به عنوان مثال، یکی از اعضای کمیته، مشاور وزیر شود) که در این صورت فرد دیگری جایگزین وی می‌شود.

حدنصاب لازم برای تشکیل جلسات اکثر کمیته‌های تحقیق سه نفر یا یک‌چهارم تعداد اعضایشان است. هنگامی که دو یا چند کمیته تحقیق یا کمیته فرعی به هم ملحق می‌شوند تا ادله مربوطه را جمع‌آوری کرده یا مشورت نمایند، حدنصاب مذکور دو نفر خواهد بود.

۱-۳-۳-۶ کمیته‌های داخلی^۱ (کمیسیون‌های داخلی)

یک گروه از کمیته‌های تحقیق، که عموماً به آن‌ها کمیسیون‌های داخلی می‌گویند، راهنمایی‌هایی برای تدارکات و پیش‌بینی سرویس و خدمات به کمیسیون مجلس عوام و سخنگو ارائه می‌دهد. این کمیسیون‌ها (که هر کدام سه عضو دارند و حدنصاب لازم برای تشکیل جلسات هر کدام، سه نفر است) عبارتند از: مسکن و کار^۲، کمیسیون اداری^۳، کمیسیون تدارکات^۴ و کمیسیون اطلاعات^۵. توصیه‌های بودجه‌ای و اداری آن‌ها توسط کمیسیون بودجه و خدمات مورد بررسی قرار می‌گیرد (که تا بازده عضو دارد و حدنصاب لازم برای تشکیل جلسات آن، سه نفر است). این کمیسیون، ارزیابی‌های لازم را انجام می‌دهد و نتیجه را به انضمام گزارش خویش، تقدیم کمیسیون مجلس می‌کنند.

کمیسیون‌های زیر نیز از جمله کمیسیون‌های داخلی مجلس هستند که به اداره امور داخلی آن می‌پردازند:

کمیسیون رسانه‌ها^۶

این کمیسیون برای کنترل شبکه‌های صوتی و تصویری پارلمان و ارائه پیشنهادهای در خصوص نحوه پخش صوتی و تصویری فعالیت‌های مجلس ایجاد شده است. همچنین از صلاحیت نظارت بر قراردادهایی که با شبکه‌های مختلف تلویزیونی و رادیویی منعقد می‌شود برخوردار است. به استثنای فعالیت کمیسیون‌های لوايح خصوصی یا

1. Domestic Committees.
2. Accommodation and Works.
3. Administration.
4. Catering.
5. Information.
6. Broadcasting Committee.

دوگانه، رویه‌ها و نشست‌های عمومی تمام کمیسیون‌های مجلس توسط رادیو یا تلویزیون قابل بخش هستند. تعداد اعضای این کمیسیون یازده نفر و حد نصاب لازم برای تشکیل جلسات آن، سه نفر است.

کمیسیون ارتباطات

این کمیسیون در سال ۱۹۸۰ برای بررسی مسائل کلی کمیسیون مجلس عوام و ارائه پیشنهادهایی به آن در رابطه با کار کمیته‌های تحقیق تشکیل شد. به علاوه کمیسیون مزبور از سال‌های ۱۹۸۳-۱۹۸۲، پیشنهاداتی را به مجلس برای تقسیم ساعات مباحثه می‌دهد. همچنین این کمیسیون به درخواست‌های کمیته‌های تحقیق برای سفر به خارج از کشور رسیدگی می‌کند. اخیراً در سال ۲۰۰۱، این کمیسیون، گزارش‌های متعددی در مورد کار کمیته‌های تحقیق تهیه کرده است. در دوره سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۹ کمیسیون مزبور دو گزارش راجع به تأثیرات سیستم کمیته تحقیق منتشر کرد. این کمیته دارای سی و چهار عضو است که رئیس را نیز شامل می‌شود و این اعضا از کمیته‌های تحقیق دیگر هستند و حدنصاب آن حضور شش نفر از اعضا است. در ماه مارس سال ۲۰۰۱ به کمیسیون فوق‌الذکر این اختیار اعطاء شد که با حدنصاب حضور حداقل ۳ نفر، یک کمیته فرعی ایجاد کند.

کمیسیون مدرنیزه کردن مجلس عوام^۱

در ژوئن ۱۹۹۷ کمیسیونی جهت بررسی این که رویه‌ها و اعمال مجلس چگونه باید مدرنیزه شوند ایجاد شد. این کمیسیون دارای پانزده عضو است و جلسات آن با حضور حداقل پنج نفر از اعضا رسمیت می‌یابد.

1. Committee of Modernisation of the House of Commons.

کمیسیون مصونیت‌ها و امتیازات پارلمانی^۱

قبلاً وظایف این کمیسیون توسط دو کمیسیون جداگانه صورت می‌گرفت. این کمیسیون در ۱۵ نوامبر ۱۹۹۵ تشکیل شد. کمیسیون به مسائل مربوط به مصونیت‌ها و امتیازاتی که از طرف مجلس به آن ارجاع می‌شود رسیدگی می‌کند. همچنین راجع به شکایاتی که از رفتار و اعمال اعضای آن به کمیسر پارلمانی ارائه می‌شود رسیدگی می‌کند و وی نیز پس از تحقیقات مفصل، نتایج آن را به کمیسیون ارجاع می‌دهد. رسیدگی می‌کند. برخلاف معمول این کمیسیون می‌تواند مانع از انتشار رسیدگی‌ها و رویه‌های عمومی خود توسط رسانه‌ها شود. این کمیسیون دارای یازده عضو است و با حد نصاب حضور حداقل پنج نفر از اعضا، تشکیل می‌شود.

کمیسیون رویه^۲

این کمیسیون موظف است که آیین و عملکرد مجلس را در خصوص امور عمومی بررسی کند. کمیسیون مذکور دارای حداقل هفده عضو است و جلسات آن با حضور حداقل پنج نفر از اعضا، رسمیت می‌یابد. این کمیسیون دارای حداقل هفده عضو با حدنصاب پنج نفر است.

کمیسیون نظامنامه^۳

این کمیسیون به منظور بررسی این که آیا ضوابطی که راجع به لوایح خصوصی مقرر شده است باید اجرا شود یا خیر (مثلاً اعلام لوایح به کسانی که منافع آن‌ها متأثر می‌شود) تشکیل شده است. اعضای آن که ده نفر هستند، غالباً توسط کمیسیون انتخابات برگزیده می‌شوند. حدنصاب

1. Committee of Standards and Privileges.

2. Committee of Procedure.

3. Committee of Standing Orders.

لازم براي تشكيل جلسات اين كميسيون، حضور حداقل سه نفر از اعضا است.

۲-۳-۱-۶- كميسيون‌هاي نظارت و بررسي^۱

اينگونه كميسيون‌ها طرح‌ها و لوايح قانوني پيشنهادي را بررسي مي‌کنند. در ادامه انواع مختلف اين كميسيون‌ها را به اختصار مورد بررسي قرار مي‌دهيم.

كميسيون مقررات‌زدايي و اصلاح قوانين^۲

اين كميسيون، ابتدا پيشنهادهاي وزير مشاور را در رابطه با ايجاد يك قاعده، به همراه گزارش توجيهي وي در خصوص علل پيشنهاد چنان قاعده‌اي را بررسي مي‌کند. سپس به مجلس گزارش مي‌نمايد که آيا پيشنهاد مطروحه بايد اصلاح شود و يا نيازي به اصلاح نداشته و وزير مشاور مي‌تواند به کار خود ادامه دهد. وزير مشاور مي‌تواند بعد از شصت روز از تاريخ بررسي پارلاني، پيش‌نويس قاعده پيشنهادي خود را رسماً به مجلس تقديم کند و كميسيون نيز، آن پيش‌نويس را بررسي کرده و نظرش را مبني بر تصويب يا اصلاح قاعده به صحن مجلس گزارش مي‌دهد. اين كميسيون داراي هجده عضو است و جلسات آن باحضور حداقل پنج نفر از اعضا، رسميت مي‌يابد. بنابه نظر و پيشنهاد كميسيون مذکور، پيش‌نويس مطروحه ممکن است به مدت  ساعت الي سه ساعت در صحن علني مجلس مورد بحث قرار گيرد.

كميسيون تحقيقات اروپايي^۳

1. Scrutiny Committees.
2. Deregulation and Regulatory Reform.
3. Committee of European Scrutiny.

این کمیسیون، برای بررسی اسناد اتحادیه اروپایی (اعم از اسناد قانونگذاری و هر سندی که یک نهاد اتحادیه به نهاد دیگر بدهد) تشکیل شده است. کمیسیون مذکور، نظر خویش را در مورد اهمیت قانونی و سیاسی هر سند ابراز می‌کند و اعلام می‌نماید که کدام اسناد به بررسی بیشتر احتیاج دارند. از دیگر اختیارات این کمیسیون آن است که انجام کلیه امور را در شورای وزرا کنترل کرده و شواهد و مدارکی را از معاونان وزرای بریتانیا اخذ و برای هیأت تحقیق ارسال می‌دارد. اعضای کمیسیون فوق‌الذکر شانزده نفر هستند که برای رسمیت جلسات آن حضور حداقل پنج نفر از آنان ضروری است.

کمیسیون مشترک اسناد قانونی^۱

این کمیته برای بررسی و گزارش به هر دو مجلس در رابطه با مسائل تخصصی در زمینه رسیدگی به لوایح و طرح‌های مربوط به قانونگذاری تفویضی، ایجاد شده است (مثلاً این‌که پیش‌نویس فلان لایحه یا طرح از دیدگاه یکی از مجلسین نامناسب است یا خارج از صلاحیت آن است). کمیسیون فوق‌فاقد صلاحیت احضار یا درخواست تسلیم گزارش و اسناد مربوطه توسط سازمان‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط است، اما می‌تواند از یک نهاد دولتی گزارش خواسته یا نماینده‌ای برای توضیح، نماینده‌ای را به کمیسیون بفرستد. تا زمانی که نهاد دولتی مربوطه توضیحی کتبی یا شفاهی از سند ارائه نداده این کمیسیون نمی‌تواند نظر خود را به مجلس اعلام کند. تعداد اعضای این کمیسیون، هفت عضو از هر مجلس و حدنصاب لازم برای رسمیت جلسات آن، حضور حداقل دو نفر از هر مجلس است.

کمیسیون مشترک تسهیل مالیات^۱

1. Committee of Statutory Instruments.

این کمیسیون برای آن ایجاد شده تا بررسی کند که آیا یک لایحه تسهیل مالیاتی قابلیت اجرایی یک قانون موجود را نقض می‌کند و با آن مخالف است یا برآن تأثیری نمی‌گذارد؟ رویه این کمیسیون مثل رویه موجود در کمیته تحقیق عوام است. تعداد اعضای این کمیسیون، هفت عضو از هر مجلس است و حدنصاب لازم برای رسمیت جلسات آن، حضور حداقل دو نفر از هر مجلس است.

۳-۱-۳-۶ کمیسیون لوایح تلفیقی [دوگانه]^۲

لایحه تلفیقی واجد برخی از خصوصیات لایحه عمومی و برخی از خصوصیات لایحه خصوصی است. بعد از شور دوم لایحه تلفیقی یا دوگانه به کمیسیونی ارجاع می‌شود که تعدادی از اعضای آن توسط مجلس و تعدادی توسط کمیسیون انتخابات منصوب شده‌اند. تعداد اعضای این کمیسیون در سال‌های اخیر بین هفت تا نه نفر بوده است. طریقه فعالیت آن‌ها به صورت شبه قضایی است؛ چرا که آنان ادله ارائه‌کنندگان لایحه را از خود آن‌ها استماع و گردآوری می‌کنند و سپس به رسیدگی می‌پردازند. چون اصل این لوایح توسط مجلس تأیید شده است کمیسیون فوق صلاحیت رد آن‌ها را برخلاف لوایح دیگر ندارد و به همین دلیل ارائه‌کنندگان لایحه لازم نیست که ضرورت نیاز به لایحه ارائه شده را اثبات کنند. از این حیث، این متقاضیان لایحه هستند که باید ثابت کنند لایحه مطروحه در شکل موجود خود، قادر نخواهد بود تا نیازهای مورد نظر ارائه‌کنندگان را تأمین کند. کمیسیون از این صلاحیت برخوردار است که لایحه را اصلاح کند یا آن را بدون اصلاح تأیید نماید.

۳-۱-۳-۶ کمیسیون‌های غیروزارتی دیگر

1. Tax Simplification (Joint Committee).
2. Hybrid Bill Committees.

کمیسیون حساب‌های عمومی

این کمیسیون به منظور بررسی صحت ارقامی که توسط پارلمان برای هزینه عمومی در نظر گرفته شده یا حساب‌های دیگری که در پارلمان مطرح گردیده، تشکیل شده تا بررسی نماید که آیا پارلمان موارد مذکور را به طرز صحیحی تشخیص داده است یا خیر. غالب فعالیت این کمیسیون، بررسی ارزش‌گزارش‌های مالی است که توسط جبران‌کننده خسارات و حسابرس کل در رابطه با هزینه‌های دولت ارائه شده، است. تعداد اعضای این کمیسیون، شانزده نفر است و حدنصاب لازم برای رسمیت جلسات آن، حضور حداقل چهار نفر از اعضا می‌باشد.

کمیسیون اداره عمومی^۱

این کمیسیون، یک کمیته تحقیق است که برای بررسی گزارش‌های کمیسر اداری پارلمانی (بازرس)، کمیسر اداری پارلمانی ایرلند شمالی و کمیسرهای خدمات بهداشتی انگلیس، اسکاتلند و ولز، و بررسی مسائل مربوط به کیفیت و شیوه‌های بکارگرفته شده مدیریت توسط سازمان‌های دولتی تشکیل شده است. تعداد اعضای این کمیسیون، یازده نفر است و جلسات آن با حضور حداقل سه نفر از اعضا، رسمیت می‌یابد.

کمیسیون بازرسی محیط‌زیست^۲

این کمیسیون در سال ۱۹۹۷ برای بررسی این مسأله که سیاست‌ها و برنامه‌های ادارات دولتی و هیأت‌های عمومی غرادراری تا چه حد به حمایت از محیط‌زیست و ادامه پیشرفت در این زمینه کمک می‌کنند، و نیز برای بررسی برنامه‌های این ادارات و هیأت‌ها در این رابطه تشکیل شده

1. Committee on Public Administration.

2. Environmental Audit Committee.

است. این کمیسیون دارای شانزده عضو است و با حضور حداقل چهار نفر از اعضاء، جلسات آن رسمیت می‌یابد.

کمیسیون مشترک حقوق بشر^۱

این کمیسیون برای بررسی و گزارش در مورد موضوعاتی که مربوط به حقوق بشر در بریتانیا و ارائه پیشنهادهایی برای اصلاحات و پیش‌نویس قواعد اصلاحی براساس قانون ۱۹۹۵ حقوق بشر تشکیل شده است. کمیسیون مزبور، دارای شش عضو از هر مجلس است و با حضور حداقل سیزده نفر از هر مجلس، جلسات آن رسمیت می‌یابد.

کمیسیون گزینش یا تخصیص نیروی انسانی

این کمیسیون نمایندگان مجلس را در کمیسیون‌های دائمی، کمیسیون‌های دائمی اروپایی، کمیسیون‌های لویج خصوصی و سایر کمیسیون‌های پارلمانی توزیع می‌کند.

کمیته‌های تحقیق

از اواسط قرن شانزدهم اصلاح‌طلبان نظام پارلمانی به منظور اعمال کنترل بهتر قوه مقننه بر قوه مجریه خواستار تأسیس کمیته‌های تحقیق دائمی شدند. از اواسط دهه ۱۹۷۰ کمیته اداری و کمیته هزینه‌ها به منظور کنترل عملکرد دولت ایجاد شدند.

کمیته هزینه‌ها از طریق شش کمیته فرعی فعالیت می‌کند. این شش کمیته فرعی عبارتند از کمیته‌های عمومی، دفاع و امور خارجی، محیط‌زیست و وزارت کشور، صنعت و بازرگانی، آموزش و هنر، استخدام و خدمات اجتماعی. کمیته‌های تحقیق امروزی از سال ۱۹۷۹ و به منظور «بررسی هزینه‌ها و سیاستگذاری‌های» نهادها و دستگاه‌های

1. Human Rights Joint Committee.

دولتی ایجاد شده‌اند. در حال حاضر، شانزده کمیته تحقیق اداری وجود دارد. اصل بر این است که برای هر یک از دپارتمان‌های دولت باید یک کمیته تحقیق وجود داشته باشد. کار هر یک از کمیته‌های اداری با دیگری تفاوت دارد اما کارکرد کلی آن‌ها به قرار زیر است:

کمیته، موضوع یا موضوعاتی را جهت تحقیق انتخاب می‌کند. ممکن است با اخذ توضیحاتی از متخصصین موضوع مربوطه کار خود را آغاز کرده و شروع به جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز نماید. معمولاً این تحقیقات منجر به ارائه گزارشی از جانب کمیته به مجلس می‌شود و براساس آن، پیشنهاداتی ارائه می‌گردد. از دولت هم انتظار می‌رود که ظرف دو ماه از انتشار گزارش کمیته، نظرات خویش را ارائه دهد.

از ژوئیه سال ۲۰۰۱ به تمام کمیته‌های تحقیق این اختیار اعطاء شد که اعضای کمیته‌های فرعی را منصوب کنند. کمیته‌های محیط‌زیست، تغذیه و مسائل روستایی، حمل و نقل و دولت محلی می‌توانند دو کمیته فرعی منصوب نمایند.

تا سال ۱۹۹۴ کمیته تحقیق خاصی برای رسیدگی به امور ایرلند شمالی وجود نداشت و هر کمیته تحقیقی از این اختیار برخوردار بود تا مسائل مشابهی را که در صلاحیت وزیر ایرلند شمالی بود، بررسی کند. کمیته‌های تحقیق به طور کلی از صلاحیت‌های ذیل بهره‌مندند:

۱. افراد مورد نیاز را احضار کنند و خواستار ارائه اسناد و گزارش‌ها شوند (البته به استثناء کمیته معیارها و امتیازات پارلمانی، هیچ کمیته دیگری نمی‌تواند نمایندگان مجلس را احضار کند، گرچه نمایندگان مذکور ممکن است داوطلبانه در کمیته‌های تحقیق حاضر شوند). همچنین کمیته‌ها صرفاً می‌توانند از ادارات دولتی تقاضا کنند که اسناد و یادداشت‌هایی را برای

آن‌ها ارسال نمایند. دولت اخیراً اعلام نموده که وزرای مشاور و کارمندان کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند پس از درخواست کمیته‌های تحقیق، در این کمیته‌ها حاضر شده و اطلاعات لازم را ارائه کنند.

۲. به غیر از چند کمیته خاص (مثل کمیته انتخاباتی، کمیته ارتباطات، کمیته اسناد قانونی، یا کمیته نظامنامه داخلی) بقیه کمیته‌ها می‌توانند خارج از وستمینستر نشست داشته باشند.

۳. کمیته‌های تحقیق می‌توانند به جهت کسب اطلاعات یا به منظور روشن کردن مسائل پیچیده و مبهم، از افراد خبره و متخصصین مربوطه استفاده نمایند.

۴. کمیته‌های تحقیق می‌توانند در روزهایی که مجلس تعطیل است، نشست‌های فوق‌العاده داشته باشند.

۵. هر کمیته تحقیق یا کمیته فرعی آن که اختیار احضار افراد یا درخواست اسناد را دارد، از اختیار انتقال شواهد، مدارک و ادله کشف شده به هر یک از دیگر کمیته‌های تحقیق نیز برخوردار است. امور اجرایی و اداری مربوط به کمیته‌های تحقیق توسط کارمندان امور دفتری مجلس انجام می‌شود. تمام پرسنل کمیته‌های تحقیق توسط دفترداران کمیته‌ها منصوب می‌شوند. ریاست کارمندان هر کمیته تحقیق برعهده دفتردار کمیته است. تعداد کارمندان کمیته‌های تحقیق مختلف با یکدیگر متفاوت است اما به طور کلی، میانگین تعداد کارمندان کمیته‌های تحقیق سه یا چهار نفر است.

کمیسیون‌های امور جاری^۱

اگر مجلس عوام ترتیبی مقرر کند که براساس آن، چند روز مختلف برای بررسی کمیسیون‌ها یا تهیه گزارش کارشناسی در خصوص یک طرح تعیین گردد، کمیسیون امور جاری از جانب سخنگو و به منظور تقسیم طرح به بخش‌های مختلف تشکیل می‌شود. این کمیسیون موظف است که پس از تقسیم لایحه به بخش‌های مختلف مشخص کند که در چه روزهایی باید به چه بخش‌هایی رسیدگی شود. این جدول زمانی بدون هیچ مباحثه‌ای باید توسط مجلس عوام مورد پذیرش قرار بگیرد. تعداد اعضاء این کمیسیون، نه نفر است و حدنصاب لازم برای اتخاذ تصمیم، رأی مثبت پنج نفر از اعضاء می‌باشد.

کمیسیون‌های برنامه‌ریزی^۲

اگر فرایند رسیدگی‌ها در کمیسیون کل مجلس عوام یا در شور سوم نیاز به برنامه‌ریزی داشته باشد و برای آن مراحل توسط خود مجلس برنامه‌ریزی نشده باشد، سخنگو یک کمیسیون برنامه‌ریزی برای تخصیص زمان معین جهت انجام این عملیات تشکیل می‌دهد. پیشنهاد کمیسیون برنامه‌ریزی باید توسط اکثریت نمایندگان مجلس عوام مورد تأیید قرار گیرد. تعداد اعضای این کمیسیون نه نفر است و ملاک تصمیم‌گیری، رأی مثبت حداقل پنج نفر از اعضاء می‌باشد.

کمیسیون ارائه دلایل^۳

اگر مجلس عوام با اصلاحاتی که مجلس اعیان در مورد یک طرح انجام داده است مخالف باشد و اصلاحات دیگری را پیشنهاد نکند، کمیسیونی را تشکیل می‌دهد تا دلایل مخالفت مجلس عوام با طرح

1. Business Committees.

2. Programming Committees.

3. Committee to Draw Up Reasons.

مربوطه را اعلام کند. دلایل مزبور در قالب یک گزارش به ضمیمه طرح مربوطه، برای مجلس اعیان فرستاده می‌شود.

کمیسیون لوایح خصوصی^۱

لوایح خصوصی لوایح هستند که امتیازاتی فراتر از قوانین عمومی سرزمینی را به افراد، نهادها یا حمله‌ها اعطاء می‌کنند. اگر طرح خصوصی در شور دوم مطرح شده و مورد مخالفت قرار گرفته باشد (توسط افرادی که مستقیماً تحت تأثیر مفاد آن خواهند بود) کمیسیون گزینش یک کمیسیون رسیدگی به طرح مورد مخالفت متشکل از ۴ عضو را تشکیل می‌دهد تا ادله طرفین را استماع نماید. اعضای این‌گونه کمیسیون‌ها متشکل از دو عضو دولت و دو عضو مخالف است و به صورت متناوب دارای یک رئیس از دولت و یک رئیس از مخالفان می‌باشد. این کمیسیون‌ها حالت شبه قضایی داشته و می‌توانند لوایح را اصلاح یا رد کنند.

کمیسیون مذهبی

این کمیسیون براساس «قانون اختیارات کلیسای انگلیس مصوب ۱۹۱۹»^۲ تأسیس شده و متشکل از ۱۵ عضو از مجلس عوام که توسط سخنگو منصوب می‌شوند و ۱۵ عضو از مجلس اعیان که توسط صدر اعظم منصوب می‌گردند، می‌باشد. این کمیسیون می‌تواند رویه‌ها و فعالیت خود را رأساً تعیین کند مگر این که مقرراتی در قانون ۱۹۱۹ پیش‌بینی شده باشد که در این صورت باید از آن مقررات پیروی نماید. طرح‌هایی که توسط شورای کلیسایی مورد تصویب قرار گرفته‌اند، از طریق کمیته تقنین آن شورا به کمیسیون مذهبی ارجاع می‌شوند تا این کمیسیون طرح مربوطه را به انضمام گزارش خویش

1. Private Bill Committees.

2. Church of England (Assembly) Powers Act 1919.

به مجلس تقدیم نماید. از طرفی کمیسیون مذکور می‌تواند جهت بررسی‌های بیشتر، طرح مورد نظر را به کمیته تعیین شورای کلیسا بازگرداند. به علاوه کمیسیون ممکن است طرح مورد نظر را بدون اصلاح مورد تأیید قرار دهد.

کمیسیون‌های غیررسمی^۱

احزاب سیاسی مختلف دارای کمیسیون‌هایی متشکل از اعضای خود در زمینه‌های مختلف هستند. همچنین تعداد کثیری از گروه‌های پارلمانی یا گروه‌های متشکل از احزاب مختلف وجود دارند که برای رسیدگی به مسائل گوناگون مثل روابط با کشورهای خارجی خاص تشکیل می‌شوند.

۲-۳-۶. کمیسیون‌های مجلس اعیان

کمیسیون‌های دائمی در مجلس اعیان به ندرت تشکیل می‌شوند و معمولاً به آن‌ها کمیسیون‌های لوایح عمومی گفته می‌شود. ولی در مجلس اعیان از کمیته‌های تحقیق بسیار استفاده می‌شود. غالب کمیته‌های تحقیق در موارد خاص تشکیل می‌شوند ولی برخی از آن‌ها جنبه دائمی دارند. این کمیته‌های دائمی سه‌گانه عبارتند از: کمیته اتحادیه اروپایی، کمیته علوم و فناوری و کمیته بررسی اختیارات تفویضی^۲.

کمیته اروپایی از طریق پنج کمیته فرعی به فعالیت می‌پردازد. تمامی این کمیته‌ها می‌توانند به تحمیل دلیل بپردازند و هر کدام برای رسیدگی به موضوعات خاصی تشکیل شده‌اند. کمیته علوم و تکنولوژی اختیارات وسیع و ویژه‌ای دارد و اعضای آن دانشمندان شاخصی هستند. کمیته بررسی اختیارات تفویضی نیز این مسأله را بررسی می‌نماید که آیا طرحی به طور

1. Unofficial Committees

2. Delegated Powers Committee.

غیرقانونی تفویض اختیار قانونگذاری می‌کند یا خیر.^۱ مجلس اعیان فاقد نظام کمیته تحقیق اداری است.^۲ علاوه بر کمیته‌های فوق، مجلس اعیان هر از چندگاهی کمیته‌های ویژه‌ای را تأسیس می‌کند تا میزان مفید بودن و صحت طرح‌ها را بررسی کنند (به عنوان مثال این کمیسیون‌ها در خصوص دو لایحه مربوط به مؤسسات خیریه در سال ۱۹۸۳، یا لایحه مربوط به حفظ حیات کودکان در سال ۱۹۸۸ یا لایحه سگ‌های وحشی در سال ۱۹۹۶ تأسیس شدند). این کمیته‌ها معمولاً طی یک دوره مجلس وظیفه خود را به پایان می‌رسانند.

کمیته‌های ویژه تحقیق که به مسائل مربوط به منافع عمومی رسیدگی می‌کنند امروزه بیش‌تر به صورت سالانه تشکیل می‌شوند.

کمیته‌های تحقیق مجلس اعیان تقریباً همانند کمیته‌های تحقیق مجلس عوام عمل می‌کنند. آن‌ها می‌توانند در جریان بررسی‌های خود، شهود مربوطه را احضار کنند یا اسناد مورد نیاز خویش را از نهادهای ذی‌ربط درخواست نمایند. به علاوه می‌توانند هم زمان با کمیته تحقیق مجلس عوام نشست داشته باشند.

۷. فرایند شکل‌گیری و تصویب طرح‌ها و لوایح براساس آیین‌نامه

داخلی مجالس قانونگذاری^۳

برای این که طرح (یا لایحه‌ای) به قانون تبدیل شود باید مراحل را در هر دو مجلس طی کند. مرحله اول که همان شور اول است مرحله‌ای کاملاً

1. Kurian, op.cit., p. 700.

2. Silk and Walters, op.cit., pp. 225-226.

3. باید متذکر شد که در بریتانیا تمام پیشنهادات قانونگذاری که تقدیم مجلس می‌گردد طرح نام دارد، چه از طرف دولت پیشنهاد شده باشد و چه از طرف نماینده یا نمایندگان مجلس. به این جهت در تمامی موارد از واژه "Bill" استفاده می‌شود.

تشریفاتی است. در این مرحله صرفاً موضوع طرح قرائت می‌شود و دستوری برای انتشار آن صادر می‌گردد. در صورت پذیرش کلیات و اصل طرح توسط مجلس، در شور دوم مفاد آن به صورت ماده به ماده مورد بحث و گفتگو قرار می‌گیرد. سپس پیشنویس طرح جهت بررسی پیش‌تر به یکی از کمیسیون‌های دائمی ارجاع می‌شود.

در این مرحله، کمیسیون‌ها می‌توانند طرح‌ها را اصلاح کنند ولی نمی‌توانند آن‌ها را رد نموده یا تغییراتی اساسی، خلاف آنچه که مجلس تأیید و تصویب کرده است، در آن‌ها صورت دهند. بعد از این مرحله، نوبت به ارائه گزارش کمیسیون‌ها به صحن مجلس می‌رسد و براساس آن، طرح جهت بررسی در شور سوم آماده می‌شود. این آخرین مرحله است. زمانی که هر سه مرحله در یک مجلس انجام گرفت، مصوبه مربوطه به مجلس دیگر را در آنجا نیز طی کند.

۷-۱. قوانین مصوب پارلمان بریتانیا

لوائح و قوانین مصوب پارلمان به دو دسته تقسیم می‌شوند: لوائح عمومی (مثل لوائح دولتی و لوائح اعضای خصوصی و ...) و لوائح خصوصی. لوائح عمومی نسبت به لوائح خصوصی از اهمیت بیشتری برخوردارند زیرا در سراسر کشور اعمال می‌شوند و جنبه عمومی دارند (اگرچه برخی از آن‌ها صرفاً ایرلند یا اسکاتلند یا ولز هستند)^۱.

به طور کلی قوانین مصوب پارلمان بریتانیا به لوائح دولتی، لوائح خصوصی، لوائح اعضای خصوصی و لوائح تلفیقی تقسیم می‌شوند.

۷-۱-۱. لوائح عمومی

1. "The Legislative Process", Note for Visitors of the House of Commons, 2001, pp. 2-3.

به‌طور کلی لوایح عمومی به انواع متفاوتی تقسیم می‌شوند که در این قسمت تلاش خواهد شد تا فرایند شکل‌گیری قانون در پارلمان بریتانیا براساس همین لوایح به تصویر کشیده شود:

۱-۱-۷. لوایح دولتی

نخست‌وزیر که رئیس اکثریت حزبی موجود در مجلس عوام است، در رأس دولت قرار دارد. وی به همراه غالب معاونان ارشد وزیر، کابینه را تشکیل می‌دهد و تعداد وزرا و وزارتخانه‌ها را تعیین می‌کند. کابینه مهم‌ترین تصمیمات سیاسی را اتخاذ می‌کند و تصمیم می‌گیرد چه لایحه‌ای را به پارلمان ارائه کند. کابینه معمولاً دارای بیست و دو عضو است که عموماً بیست نفر از آن‌ها عضو مجلس عوام هستند در حالی که تنها ۲ نفر دیگر عضو مجلس اعیان هستند. وزرای مشاور عضو کابینه، معمولاً ریاست یکی از ادارات دولتی را برعهده دارند و بین سه تا شش معاون گزارشدهنده^۱ وزیر به آن‌ها کمک می‌کنند.^۲

لوایح دولتی که در بردارنده سیاست‌های دولت هستند، توسط وزرای ارشد ارائه می‌شوند. این‌ها مهم‌ترین نوع قانونگذاری هستند و بیش‌ترین وقت پارلمان را به خود اختصاص می‌دهند.^۳ به طوری که در دوره ۱۹۹۶-۱۹۹۵، مجلس عوام حدود ۲۳٪ درصد وقت خود را به غیر از بررسی لوایح در کمیسیون‌های دائمی، صرف بررسی لوایح دولتی نمود. در همان دوره، مجلس اعیان ۴۷/۸ درصد وقت خود را صرف بررسی لوایح دولتی کرد. این میزان وقت از مدتی که مجلس عوام صرف کرده، به مراتب بیش‌تر است. زیرا کمیسیون‌های دائمی در مجلس اعیان فعالیت چندانی ندارند.^۴

1. Junior Ministers.

2. Ibid, p. 4.

3. "Government Bills"; Business of the House; Note for Visitors; 2001.

4. The Legislative Process, op.cit., p. 10.

به غیر از قانونگذاری اضطراری مثل قوانین مصوب در زمان جنگ جهانی دوم که ضرورت تصویب فوری پاره‌ای از قوانین امری اجتناب‌ناپذیر بود، معمولاً دولت به دو دلیل لوایح را پیشنهاد می‌کند: به دلیل فشارهای سیاسی و به عنوان بخشی از وظیفه حفظ نظم کشور. هر حزب سیاسی یک سری اولویت‌ها برای کشور دارد که اصطلاحاً به آن «سیاست حزبی» می‌گویند. سیاست حزبی به طرق مختلفی شکل می‌گیرد: رهبران احزاب ایده‌هایی دارند، اعضای حزب اولویت‌هایشان را اظهار می‌کنند (از طریق کنفرانس‌های حزبی یا ...). و گروه‌های فشار نیز از درون و بیرون حزب عقایدشان را ابراز می‌دارند. بنابراین هنگامی که دولت جدید از حزبی متفاوت از حزب دولت قبلی باشد، در این صورت برای عینیت بخشیدن به اهداف سیاسی خود تغییر بسیاری از قوانین جاری کشور را بر پایه سیاست حزبی خویش، ضروری می‌داند؛ چرا که به خاطر سیاست‌های حزبی بوده که افراد به آن رأی داده‌اند.

کابینه کمیته‌ای به نام «کمیته قانونگذاری آتی و بیانات ملکه» دارد^۱، که اعضای آن را رهبران احزاب دو مجلس و هماهنگ‌کننده‌های اصلی احزاب دو مجلس، تشکیل می‌دهند. وظیفه این کمیته این است که به کابینه اعلام کند که در سخنرانی ملکه چه پیشنهادها قانونگذاری اداری در آغاز دوره جدید نشست‌های مجلس مطرح می‌شوند. وظایف اصلی کمیته، تهیه و ارائه پیشنویس‌هایی برای پیشنهاد لوایح از سخنان ملکه در پارلمان و پیشنهاداتی برای برنامه قانونگذاری دولت به کابینه است.

تبدیل ایده‌ها به لوایح یا طرح‌های پیشنویس امری بسیار تخصصی است که توسط گروهی از حقوقدانان خیره پارلمان به نام «پیش‌نویسان

1. The Queens'-Speeches and Future Legislation Committee.

پارلمانی^۱ یا «مشاورین حقوقی پارلمانی»^۲ صورت می‌گیرد. آنان وکلا یا مشاوران حقوقی با تجربه‌ای هستند که به عنوان کارمندان دولت در یک اداره مرکزی فعالیت می‌کنند و تمام ادارات دولتی به آن‌ها دسترسی دارند (ادارات جداگانه‌ای برای اسکاتلند و ایرلند شمالی وجود دارد، زیرا اغلب در قانونگذاری مستقلند). آنان براساس دستورالعملی که از اداره دولتی مربوطه دریافت می‌کنند، نسبت به تهیه پیش‌نویس لوایح و طرح‌های مربوطه اقدام می‌نمایند. اگر موضوع پیچیده باشد چندین مرتبه پیش‌نویس تهیه و اصلاح می‌شود تا حصول نهایی تأیید و تقدیم پارلمان گردد. با تأیید این کمیته لایحه به یکی از دو مجلس تقدیم می‌شود. این مراحل ممکن است ماه‌ها به طول بیانجامد.^۳

۷-۱-۱-۲. لوایح اعضای خصوصی

لایحه اعضای خصوصی نوعی از لوایح عمومی است که نه توسط دولت بلکه توسط یک نماینده حزبی مطرح شده است. این نماینده می‌تواند در هر حزبی عضویت داشته و لزوماً نباید در زمره اعضای حزب اکثریت باشد. ارائه یک لایحه اعضای خصوصی، تنها فرصتی است که یک نماینده حزبی می‌تواند براساس آن خواهان تصویب یک قانون باشد. در دوره ۱۹۹۵-۱۹۹۶ مجلس عوام ۴/۷ درصد وقت خود را صرف رسیدگی به لوایح اعضای خصوصی کرد (به استثنای وقتی که در کمیسیون‌های دائمی صرف شده بود). همچنین مجلس اعیان ۴/۳ درصد وقت خود را صرف رسیدگی به این لوایح نمود.

1. Parliamentary Draftsmen.

2. Parliamentary Counsel.

3. Silk and Walters, op.cit., pp. 107-109.

در مجلس عوام، رسیدگی به لوایح اعضای خصوصی، به سه طریق انجام می‌شود که عبارتند از: به قید قرعه، در قالب قاعده ده دقیقه و به صورت یک طرح عادی پیشنهادی.

بررسی لوایح به قید قرعه

تعداد محدودی از روزهای جمعه (معمولاً بین ۱۲ تا ۱۳ جمعه) در طول دوره قانونگذاری، به بررسی لوایح اعضای خصوصی در مجلس عوام اختصاص داده می‌شود. روز جمعه کوتاه‌ترین و کم‌اهمیت‌ترین روز پارلمان است و در این روز مجلس عوام تنها $5\frac{1}{2}$ ساعت نشست دارد در حالی که در سایر روزهای هفته این مدت به هشت تا ده ساعت می‌رسد و اغلب نمایندگان مجلس مایل هستند که جمعه‌ها به حوزه‌های خود برگردند. اولویت‌بندی موضوعات مختلف برای استفاده از این زمان با انجام رأی‌گیری در مدت کوتاهی بعد از شروع هر دوره قانونگذاری صورت می‌گیرد. در این مرحله، اولویت‌بندی براساس موضوعات مورد نظر نمایندگان صورت می‌گیرد. علاوه بر موضوعاتی که هر نماینده ممکن است در ذهن خویش داشته باشد، گروه‌های ذی‌نفوذ و نهادهای دولتی نیز ممکن توجه نماینده یا نمایندگان را به موضوعات خاصی جلب نمایند. لایحه اعضای خصوصی همان مرحله‌ای را که لوایح دولتی طی می‌کنند، سپری می‌نماید. البته باید توجه داشت که موانع بسیاری برای تصویب این نوع لوایح وجود دارد و احتمال عدم تصویب آن‌ها زیاد است. اولین مانع شور دوم است. لایحه‌ای که در قرعه‌کشی مقام شش یا هفت یا کمتر از آن را به دست آورده ممکن است هیچ‌گاه فرصتی برای مباحثه شور دوم نیابد. به هر حال اگر لایحه‌ای دارای مخالفین متعدد باشد، حامیان آن باید تلاش بسیاری انجام دهند تا نمایندگان مجلس

را برای بحث و گفتگو در موضوع و مفاد آن لایحه قانع کنند.

بعد از گذر از مرحله شور دوم، لایحه باید به کمیسیون دائمی ارجاع شود. برای رسیدگی به لوایح اعضای خصوصی صرفاً یک کمیسیون دائمی در نظر گرفته شده است که اعضای آن معمولاً هفته‌ای یک مرتبه تشکیل جلسه می‌دهند. مباحثات طولانی در مورد لایحه بحث‌انگیزی که در قرعه‌کشی رتبه بالایی دارد، خودبه‌خود، رسیدگی به لوایح دیگر را که رتبه پایین‌تری دارند به تأخیر می‌اندازد. یک روش ساده برای به تأخیر انداختن رسیدگی به یک لایحه در کمیسیون مذکور این است که مباحثات در مورد لایحه‌ای که همان موقع در کمیسیون مطرح است را طولانی کرده و اصلاحات زیادی بر آن اعمال نمایند.

در مجلس اعیان، می‌تواند اصلاحاتی براین گونه لوایح صورت گیرد ولی پیشنهادات اصلاحی مذکور، همچون لوایح دولتی باید توسط مجلس عوام مورد بررسی و تصویب قرار گیرند.

بعد از شور دوم لوایح اعضای خصوصی در کمیسیون دائمی مربوطه مورد بررسی قرار می‌گیرند که یا با آن‌ها شدیداً مخالفت می‌شود یا بدون هیچ‌گونه مشکلی به مرحله بعدی می‌روند. شش‌جمعه دوم مخصوص لوایح اعضای خصوصی معمولاً به این مرحله اختصاص می‌یابد. در این جمعه‌ها مخالفان می‌توانند اصلاحاتی را پیشنهاد کرده و مباحثات را آنقدر طولانی کنند تا روز تمام شده و تصویب لایحه به تأخیر افتد و عملاً آن لایحه رد شود مگر این که دولت مقداری از وقت پارلمانی را به آن اختصاص دهد. این اتفاق از سال ۱۹۷۹ تاکنون رخ نداده بود لکن در سال‌های اخیر نیز در چند مورد به وقوع پیوسته است. برای مثال، لایحه جرائم جنسی در سال ۱۹۷۶ توانست وقت اضافی

از دولت بگیرد چرا که منعکس کننده خواست دولت بود.

از جمله لواجی که به قید قرعه انتخاب و تصویب شده اند قانون روابط نژادی (جیران خسارات) مصوب ۱۹۹۴ و قانون همجنس‌بازی و قانون سقطجنین قابل توجه است.

هنگامی که نمایندگان مجلس موضوعی را انتخاب می‌کنند به چند عامل توجه می‌کنند. در میان عوامل مختلف، علاقه و تخصص خود نمایندگان از اهمیت زیادی برخوردار است. گرچه قدرت عقیده عمومی نیز مهم است. اگر گروه‌های ذی‌نفع و عموم مردم طرفدار موضوع باشند، احتمال تصویب یک لایحه، بیشتر است. به علاوه، اگر دولت نسبت به موضوع یک لایحه بی‌تفاوت یا مشتاق باشد، احتمال این که لایحه به قانون تبدیل شود، بسیار بیشتر از حالتی است که دولت با آن مخالف باشد. اگر حامیان یک لایحه با ادارات دولتی مربوطه راجع به محتوای لایحه گفتگو کنند و به توافق برسند، باز هم احتمال تصویب لایحه افزایش می‌یابد.^۲

لوايح قاعده ده دقیقه‌ای

دو مرتبه در هفته، در حدود ساعت ۳/۳۰ بعدازظهر روزهای سه‌شنبه و چهارشنبه قبل از آغاز امور اصلی مجلس، سالن مجلس عوام که معمولاً شاهد حضور غالب نمایندگان مجلس است، یک فرصت ده دقیقه‌ای را به نمایندگان اختصاص می‌دهد تا لایحه را پیشنهاد کنند. گاهی به یک نماینده دیگر نیز فرصت ده دقیقه‌ای داده می‌شود تا با لایحه مخالفت کند؛ آن گاه مجلس در مورد لایحه رأی می‌دهد. این لوايح خیلی به ندرت به صورت قانون در می‌آیند، تنها یکی از ۴۳ لایحه‌ای که

1. Silk and Walters, op.cit., pp. 18-19.

2. The Legislative Process, op.cit., p. 20.

بدین طریق در دوره ۱۹۹۶-۱۹۹۵ معرفی شده بود، به تصویب رسید و به قانون تبدیل شد.^۱

لوائح پیشنهادی عادی

این لوائح بدون هیچ گفتگو و مباحثه‌ای در پنجمین چهارشنبه از هر دوره نشست مجلس ارائه می‌شوند. اکثر آن‌ها فراتر از مرحله شور اول می‌روند و آن‌هایی که از این مرحله فراتر می‌روند (در دوره ۱۹۹۶-۱۹۹۵ از هر ۱۷ لایحه یک لایحه موفق بوده است)، عموماً با مباحثه و گفتگوی بسیار اندک یا اصلاً بدون هیچ مباحثه‌ای تصویب می‌شوند. لوائح مذکور می‌توانند هر موضوعی را شامل شوند مثلاً در سال ۱۹۹۶ لایحه مراسم عروسی به تصویب رسید.^۲

لوائح اعضای خصوصی که ابتدا در مجلس اعیان طرح شده‌اند

هر اعیان‌زاده در مجلس اعیان می‌تواند لایحه‌ای را ارائه دهد. مثل نمایندگان مجلس عوام، اعیان‌زادگان ممکن است دلایل مختلفی برای این کار خود داشته باشند: تحصیل شهرت، تغییر قانون یا اصلاح آن. پس از تأیید مجلس اعیان، لایحه مربوطه، به مجلس عوام ارسال می‌شود تا در آنجا نیز مورد تصویب قرار گیرد.^۳

جدول میزان موفقیت لوائح اعضای خصوصی^۴
در سه دوره قانونگذاری: ۱۹۹۳-۱۹۹۴ و ۱۹۹۴-۱۹۹۵ و ۱۹۹۵-۱۹۹۶

نوع لایحه	تعداد لوائح ارائه شده	تعدادی که به تأیید ملکه رسیده‌اند
لوائح به قید قرعه	۶۰	۲۹
لوائح قاعده ده	۱۴۴	۴

1. Ibid, p. 20.

2. Ibid, p. 20.

3. Ibid, p. 21.

4. House of Commons Sessional Information Digest 1995-1996; House of Lords' Information Office

دقیقه ای		
لوايح پیشنهادي عادي	۸۶	۴
لوايح اعضاي خصوصي اعيان	۵۶	۱۳

۳-۱-۷. فرایند تبدیل لایحه به قانون (لوايح عمومی)

در این قسمت به طور مفصل، سير تبدیل لوايح عمومی به قانون، مورد بررسی قرار می‌گیرد. با تذکر این واقعیت که فرایند قانونگذاری می‌تواند از هریک از مجالس عوام یا اعیان آغاز شود، خاطرنشان می‌سازد که فرایند ذیل براساس شروع قانونگذاری از مبدأ مجلس عوام درنظر گرفته شده است.

ارائه لایحه و شور اول

لوايح عمومی در ابتدا ممکن است در هریک از مجالس عوام یا اعیان ارائه شوند. بررسی بیشتر لوايح اختلافی و همه لوايحي که مربوط به بودجه هستند از مجلس عوام آغاز می‌شوند. برخی لوايح ممکن است قبل از شور اول به صورت پیش‌نویس چاپ شوند تا عموم مردم بتوانند آن را مطالعه و نظر خود را ارائه دهند^۱.

نماینده مجلسی که عملاً از لایحه حمایت می‌کند، «نماینده مسئول» نامیده می‌شود. برای لایحه بودجه، این شخص، مدیر کل بودجه است و برای سایر قانونگذاری‌های اصلی دولت، معاون وزیر، مسئول نهاد یا اداره ارائه کننده لایحه تلقی می‌شود. نماینده مسئول لایحه همان کسی است که آن را ارائه می‌کند.

رویه معمول معرفی یک لایحه این است که نماینده مسئول عناوین «کوتاه» و «بلند» موضوع و مفاد لایحه و همچنین روز ارائه لایحه را به مجلس اطلاع می‌دهد و سپس با اعلام سخنگو در شروع

1. The Legislative Process, op.cit., p. 10.

امور عمومی در همان روز، لایحه را به مجلس ارائه می‌دهد. در روز ارائه، نماینده مجلس متنی را که اصطلاحاً به آن «لایحه مبهم و نامفهوم»^۱ می‌گویند به همراه دارد. در متن مذکور، تیترا و عناوین «بلند» و «کوتاه» موضوع و مفاد لایحه و همچنین اسامی ۱۲ نفر از نمایندگان مجلس که حامی آن لایحه هستند نوشته شده است. منشی مجلس عنوان کوتاه آن را قرائت می‌کند. سپس گفته می‌شود که لایحه برای بار اول خوانده شده (شور اول) و دستور چاپ آن صادر می‌شود، تا شور یا قرائت دوم آن در روزهای آینده صورت گیرد. همچنین لوایح ممکن است به دستور مجلس نیز ارائه شوند. تیترا یا عنوان بلند مذکور در لایحه مبهم و نامفهوم، صرفاً بیانیه‌ای کلی از اهداف لایحه است. به هر حال، قبل از این که لایحه بتواند به مراحل بعدی برود باید به طور کامل چاپ شود. در مورد لوایح دولتی این کار معمولاً یک روز بعد از ارائه آن صورت می‌گیرد. در این خصوص، لوایح بودجه به زمان بیشتری نیاز دارند.^۲

یک یادداشت توضیحی به تمام لوایح دولتی و برخی لوایح اعضای خصوصی اضافه می‌شود که اهداف لایحه را به زبانی ساده بیان می‌کند.^۳

شور دوم

در شور دوم مفاد لایحه و اصول آن مورد بحث قرار می‌گیرند. معمولاً مباحثات حدود یک روز به طول می‌انجامد (عملاً ۶ ساعت). گرچه گاهی لوایح خیلی پیچیده یا بحث‌انگیز دو یا سه روز مورد بحث قرار می‌گیرند،^۴ مثل لایحه ۱۹۷۲ که بریتانیا را قادر ساخت تا به جامعه اروپایی بپیوندد که

1. Dummy Bill.

2. Sillk and Walters, op.cit., p. 117.

3. Ibid, pp. 117-118

4. The Legislative Process, op.cit., pp. 10-11.

بررسی آن در شور دوم حدود سه روز مورد مباحثه قرار گرفت، یا لایحه ۱۹۷۶ که افتدارات خاصی به اسکاتلند و ولز اعطا کرد که ۳۲ ساعت در طی چهار روز نشست مجلس را به خود اختصاص داد. معمولاً لوایح مهم به مدت یک روز، از ساعت ۴ بعدازظهر تا ۱۰ شب (یا ۹/۳۰ صبح تا ۲/۳۰ ظهر روزهای جمعه برای لوایح اعضای خصوصی) مورد بحث قرار می‌گیرند. لوایح کم‌اهمیت‌تر زمان کم‌تری مورد بحث قرار می‌گیرند و طرح‌های غیرجنگلی (که برخی لوایح اعضای خصوصی را هم شامل می‌شود) می‌توانند مرحله شور دوم را بدون این که هیچ مباحثه‌ای صورت بگیرد، طی کنند. همچنین این امکان وجود دارد که لوایح غیرجنگلی، ابتدا مباحثه شور دوم خود را به طور غیر رسمی در یک کمیسیون دائمی (یا در مورد لوایحی که کلاً مربوط به اسکاتلند یا ولز هستند، کمیته‌ای متشکل از نمایندگان مجلس اسکاتلند یا ولز) سپری کنند و بعد برای انجام مباحثات رسمی شور دوم، در صحن مجلس مطرح شوند. معاونان وزرا و مخالفان آن‌ها معمولاً مباحثات را آغاز و ختم می‌کنند و بقیه مباحثات توسط نمایندگان بی‌طرف صورت می‌گیرند. نمایندگان ذی‌نفع و نمایندگانی که حوزه انتخاباتی آن‌ها از لایحه متأثر شده است در مباحثات مشارکت فعال دارند.

به ندرت یک لایحه در مرحله شور دوم رد می‌شود. از آن‌جا که لوایح دربردارنده سیاست‌های دولت هستند، نمایندگان دولت که حزب مسلط در مجلس را تشکیل می‌دهند، همیشه از آن حمایت می‌کنند.^۱

فرایند بررسی لوایح در کمیسیون‌ها

1. Ibid, p. 11.

مهم‌ترین وظیفه کمیسیون‌ها در این مرحله، بررسی بند به بند محتوای لایحه است. این مرحله معمولاً توسط یک کمیسیون دائمی که حدود هجده تا بیست و پنج عضو (از اعضای مجلس) دارد، انجام می‌شود. این اعضا براساس قدرت و اکثریت احزاب در مجلس عوام انتخاب می‌شوند.

در میان اعضا، دو هماهنگ‌کننده حزبی وجود دارند که یکی نمایندگی دولت و دیگری نمایندگی احزاب مخالف را بر عهده دارد. سابقاً، نمایندگان بی‌طرف هستند که در مورد موضوع تخصص داشته یا ذی‌نفع می‌باشند.

در مورد یک لایحه دولتی ضروری و مهم، کمیسیون دائمی حدود ده یا دوازده مرتبه در مدتی حدود ۶ هفته تشکیل جلسه می‌دهد. با توجه به اهمیت لایحه، این مرحله می‌تواند تا چندین ماه به طول انجامد. ریاست کمیسیون برعهده یک عضو حزبی ارشد از هر یک از جبهه‌های موافق یا مخالف است که در طی مباحثات بی‌طرف می‌ماند. برای تسوایح طولانی دو عضو حزبی (یکی از موافقان و دیگری از مخالفان) جهت ریاست برکمیسیون منصوب می‌شوند.^۱

وظیفه کمیسیون دائمی فوق‌الذکر، بررسی و تصویب هر بند از لایحه است، و در مورد هدف کلی لایحه در این کمیسیون بحث صورت نمی‌گیرد. هر یک از اعضای کمیسیون می‌تواند انجام اصلاحاتی را خواستار شود. مخالفان و بی‌طرفان نیز ممکن است خواستار تغییر قسمت‌هایی از لایحه باشند، دولت ممکن است به اصلاحاتی که در شور دوم پیشنهاد شده پاسخ دهد یا به مباحثاتی که از نهادهای بیرون پارلمان یا گروه‌های ذی‌نفع ارائه گردیده رسیدگی کند و در نهایت، رأیاً تصمیم بگیرد که تغییراتی ایجاد کند. رئیس مجلس پیشنهادات اصلاحی لازم را جهت انجام مباحثه انتخاب می‌کند. این

1. Ibid.

اصلاحات باید مرتبط با موضوع و مفاد لایحه باشند و نباید مخالف دستورات قبلی کمیسیون و خارج از حوزه و محدوده لایحه تلقی شوند. اکثریت حزبی دولت در مجلس باعث می‌شود که صرفاً اصلاحات مورد نظر دولت انجام شوند.^۱ در مورد یک لایحه بحث‌انگیز که مخالفت‌های شدیدی با آن صورت می‌گیرد، اغلب ممکن است توسط اعضای مخالف موجود در کمیسیون صدها اصلاحیه برای بررسی پیشنهاد و ارائه گردد. این کار علاوه بر اصلاح لایحه باعث می‌شود که تصویب لایحه نیز به تأخیر افتد. رئیس کمیسیون دائمی، از این اختیار برخوردار است که اصلاحاتی را به تشخیص خود، برای بحث و تبادل نظر انتخاب کند تا به این طریق جریان برگزاری مباحثات را سرعت بخشد.^۲

گاهی نیز برای سرعت بخشیدن به جریان مباحثات، لایحه را به دو بخش تقسیم می‌کنند و بخشی از آن را به کمیته کل مجلس و بخشی دیگر را به کمیسیون دائمی ارجاع می‌دهند. این رویه در سال ۱۹۹۴ در خصوص لایحه قانون جزایی و نظم عمومی اعمال شد. این رویه اغلب برای قسمت‌های مهم لایحه بودجه سالانه نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. (لازم به ذکر است که کمیسیون‌ها صرفاً می‌توانند لوایح را اصلاح کنند و توانایی رد آن را ندارند).^۳

در گذشته، تقریباً به تمام لوایح در «کمیسیون کل مجلس» که متشکل از تمام نمایندگان مجلس عوام است رسیدگی می‌شد، ولی در سال‌های اخیر سه نوع لایحه در کمیسیون مذکور مورد رسیدگی قرار می‌گیرند: لوایح ساده و غیرجنجالی، لوایحی که بنا به ضرورت باید فوری تصویب شوند و

1. Ibid, pp.11-12.

2. Ibid.

3. Ibid, p. 698.

لواحي که داراي اهميت اساسي خاص هستند (مثل لواحي که به بریتانیا اجازه می‌داد به EEC بپیوندند).^۱ معمولاً تمام لوايح دولتي و لوايح اعضاي خصوصي براي بررسي بیشتر به کمیسیون‌هاي دائمي ارسال می‌شوند. این کمیسیون‌ها خارج از سالن مجلس تشکیل می‌گردند.^۲

براي رسیدگی به هر لایحه‌اي اعضاي جدیدی در این کمیسیون‌ها منصوب می‌شوند. هیچ محدودیتی در این زمینه که چه تعداد کمیسیون دائمي می‌توانند هم زمان عمل کنند وجود ندارد؛ گرچه در اکثر دوره‌ها بیش از هفت یا هشت کمیسیون وجود نداشته است.

این کمیسیون‌ها برخلاف عنوانشان موقتي هستند و پس از این‌که در خصوص يك لایحه ارجاع شده، گزارش لازم را به صحن مجلس ارائه کردند، منحل می‌شوند. این در حالی است که اکثراً در کشورها گروه‌هایی ثابت متشکل از نمایندگان مجلس وجود دارند که جریان بررسي طرح‌ها و لوايح توسط آن‌ها صورت می‌گیرد. اعضاء این کمیسیون‌ها توسط کمیسیون‌های گزینش انتخاب می‌شوند. کمیسیون‌های گزینش متشکل از نمایندگان مجلس ارشد و هماهنگ‌کننده‌هایی از احزاب اصلی است.

ریاست هر کمیسیون دائمي را يك «نماینده ارشد مجلس»^۳ که توسط سخنگو منصوب می‌شود برعهده دارد. رئیس کمیسیون دائمي در بیشتر اوقات صرفاً بر حسن جریان بررسي‌هاي کمیسیون نظارت می‌کند و در فرایند اتخاذ تصمیم مشارکت نمی‌نماید مگر این‌که آرای موافق و مخالف برابر باشد. از سال ۱۹۸۱ تاکنون، چندین لایحه توسط «کمیسیون‌هاي دائمي خاص» بررسي شده‌اند. این کمیسیون‌ها به همان شیوه کمیسیون‌هاي دائمي به

1. Silk and Walters, op.cit., p. 122.

2. Ibid, pp. 124-126.

3. Senior MP.

لوايح رسيدگي مي‌کنند.^۱ در طی سال ۱۹۹۵ تا انتخابات ۱۹۹۷ تمام لوايحی که بدین طریق مورد بررسی قرار گرفتند لوايح مربوط به اسکاتلند بوده اند.

گزارش کمیسیون‌ها به مجلس و شور سوم

این مرحله شامل بررسی جزئی لایحه‌ای است که قبلاً توسط کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه مورد ارزیابی قرار گرفته است، اما این مرتبه در خود مجلس صورت می‌گیرد تا همه نمایندگان بتوانند در مباحثات شرکت کنند.

در طی مباحثات، پیشنهادات اصلاحی و بندهای جدید مورد تبادل نظر قرار می‌گیرند و در مورد آن‌ها رأی‌گیری می‌شود. بسیاری از این اصلاحات توسط خود دولت و در جریان در پاسخ به اظهار نظرهای ارائه شده در کمیسیون‌ها ایجاد می‌شوند. اصلاحاتی که در فرایند بررسی‌های کمیسیون‌ها رد شده اند معمولاً دوباره مورد بحث قرار نمی‌گیرند. این مرحله می‌تواند از چند دقیقه تا چند روز به طول انجامد.^۲

تمام لوايح به استثنای لوايحی که در کمیته کل مجلس بررسی شده‌اند و در آن‌جا اصلاح نشده‌اند به مجلس گزارش می‌شوند.

در حدود پنج تا ده درصد وقت مجلس، صرفاً به مرحله گزارش لوايح دولتی اختصاص داده شده است.

سخنگو از میان بندها و اصلاحات جدیدی که ارائه می‌شود، برخی را انتخاب می‌کند تا مورد رسیدگی قرار گیرند. خیلی بعید است که سخنگو موضوعی که در مرحله کمیته‌ای به طور کامل مورد مباحثه قرار گرفته است را مجدداً در این مرحله انتخاب کند تا راجع به آن بحث شود.

1. Silk and Walters, op.cit., pp. 126-128.

2. The Legislative Process, op.cit., pp. 14-15.

در رابطه با لایحه قانون جزایی و نظم عمومی از ۲۱۲ اصلاحیه‌ای که در این مرحله نسبت به لایحه مطرح شد، ۲۱۱ مورد از طرف دولت صورت گرفت. همچنین از «۱۰» بند جدیدی که پیشنهاد شده بود، «۷» بند را دولت پیشنهاد کرده بود.^۱ شور سوم که در حقیقت مرحله مباحثه نهایی است و برای بررسی محتوای لایحه اصلاح شده صورت می‌گیرد، اغلب بسیار کوتاه مدت بوده و فوراً بعد از گزارش کمیسیون‌ها برگزار می‌شود. در مورد لوایح جناحی اکثرأً مدت زمان مباحثات، طولانی‌تر است.^۲

ارجاع به مجلس اعیان

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، سر تبدیل لوایح به قانون ممکن است از هریک از مجلس عوام یا اعیان آغاز شود. ولی پس از سپری شدن هر سه شور در یک مجلس، مصوبه مورد نظر باید برای تصویب مجلس دیگر نیز ارسال گردد. بنابراین پس از سپری شدن مراحل فوق‌الذکر در مجلس عوام، لایحه مصوب تقدیم مجلس اعیان می‌شود. در مجلس اعیان مباحثات و مراحل شور شبیه به مجلس عوام است. البته تفاوت‌هایی هم بین رویه عملی این دو مجلس وجود دارد؛ اول این‌که بررسی‌های کمیسیونی در مجلس اعیان وجود ندارد و تمام بررسی‌های مربوط به مفاد لایحه تقریباً همیشه در صحن مجلس صورت می‌گیرد. بنابراین هر یک از لایحه‌های مجلس می‌تواند اصلاحاتی را پیشنهاد کند. دوم این‌که، در مجلس اعیان مباحثات را نمی‌توان با اعلام کفایت مذاکرات^۳ محدود نمود. همچنین در

1. Silk and Walters, op.cit., pp. 129-130.

2. The Legistive Process, op.cit., p. 13.

3. در مجلس عوام دولت برای پایان بخشیدن به مباحثات از «واژه گیوتین» یا همان اعلام ختم مذاکرات استفاده می‌کند، یعنی خواستار پایان مذاکرات و مباحثات می‌شود تا لایحه زودتر تصویب گردد و حزب مخالف دولت نتواند با طولانی کردن زمان

این مجلس اصلاحات پیشنهادی به صورت گزینشی مورد مباحثه قرار نمی‌گیرند بلکه تمام اصلاحات پیشنهاد شده مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند. علاوه بر این، در مجلس اعیان لردها می‌توانند حتی در مرحله شور سوم اصلاحات جدیدی را پیشنهاد کنند که هدف از آن برطرف کردن موارد ابهام در لایحه و تکمیل تعهداتی که دولت در مراحل قبلی متعهد شده، می‌باشد. اصلاحات پیشنهادی نباید در مراحل قبلی مورد بررسی قرار گرفته باشند و باید بر اساس این دیدگاه ارائه شوند که لایحه در هر صورت تصویب خواهد شد.^۱

همیشه این امکان وجود دارد که لایحه در هر مرحله بین شور دوم و شور سوم، برای بررسی بیشتر مفاد آن، به یک کمیسیون تحقیق ارجاع شود. کمیسیون تحقیق مذکور، راجع به موضوع لایحه بررسی‌های لازم را انجام و راجع به قیود و موارد اصلی آن گزارش می‌دهد. همچنین اعلام می‌کند که آیا لایحه مورد نظر باید مراحل بعدی را طی کند یا خیر و اگر چنانچه می‌تواند مراحل بعدی را طی کند، آیا باید تغییراتی در آن صورت گیرد یا خیر. از این شیوه بیشتر برای بررسی مسائل جنجالی مذکور در لوایح اعضا خصوصی استفاده می‌شود، (مانند اصلاحیه لایحه سگ‌های خطرناک در سال ۱۹۹۵).^۲

از سال ۱۹۹۲ تمام لوایح دولتی و برخی لوایح اعضای خصوصی توسط یک کمیسیون تحقیق مجلس اعیان تحت عنوان «کمیسیون تحقیق مربوط به بررسی

مباحثات و پیشنهادات اصلاحی مکرر، رویه قانونگذاری را به تأخیر اندازد. هنگامی که دولت گیوتین را پیشنهاد می‌کند، راجع به موضوع کفایت مذاکرات در مجلس عوام بحث و رأی‌گیری می‌شود و چنانچه تصویب شود، لایحه جهت طی مراحل قانونی بعدی، در اولویت زمان‌بندی قرار می‌گیرد و به این ترتیب فرایند قانونگذاری تسریع می‌شود.

1. Silk and Walters, op.cit., pp. 136-142.

2. Ibid, pp. 138-140.

اختیارات تفویضی» مورد بررسی قرار می‌گیرند. این کمیسیون بر این امر نظارت می‌کند که مواد لوایح مربوطه، به نحوی نادرست، اختیار تصویب پاره‌ای اسناد قانونی را به وزرای مشاور دولت تفویض نکرده باشد. چنین کمیسیونی در مجلس عوام وجود ندارد.^۱

اگر از نظر مجلس اعیان لایحه مصوب مجلس عوام نیاز به اصلاح نداشته باشد، ضمن تأیید فوراً برای توشیح شاه یا ملکه تسلیم می‌شود. اما اگر اصلاحاتی در آن صورت گیرد، دوباره به مجلس عوام ارجاع می‌شود و در آنجا در مورد اصلاحات مذکور بحث می‌شود. مجلس عوام می‌تواند اصلاحات پیشنهادی را بپذیرد یا آن‌ها را اصلاح یا رد کند. اگر هر یک از سه راه آخر را برگزیند لایحه مجدداً همراه با صدور بیانیه‌ای مشتمل بر دلایل تصمیم مجلس عوام به مجلس اعیان ارجاع می‌شود. در این صورت مجلس اعیان نظرات مجلس عوام را یا می‌پذیرد یا رد می‌کند. اگر نظرات مذکور را نپذیرد، لایحه دوباره به مجلس عوام فرستاده می‌شود و این رویه آنقدر تکرار می‌گردد تا دو مجلس به توافق برسند (به این عمل اصطلاحاً چرخش گهواره‌ای می‌گویند). اگر تا پایان دوره پارلمان، در موضوع لایحه به توافق نرسیدند لایحه رد می‌شود (مثل لایحه مربوط به ملی کردن صنایع هواپیمایی و کشتیرانی در سال ۱۹۷۶).

صلاحیت مجلس اعیان در اصلاح لایحه بودجه سالانه و لوایح خاص مربوط به آن، محدود گردیده است. اصلی‌ترین محدودیت‌های مجلس اعیان مربوط به «لوایح مالی» است (این لوایح با مسائل خاص بودجه دولت مرکزی مرتبط هستند). طبق قوانین پارلمانی، کلیه لوایح مالی که به تأیید مجلس عوام رسیده‌اند باید ظرف یک ماه به تأیید مجلس

1. Ibid, pp. 141-142.

اعیان برسند. اگر مجلس اعیان ظرف مهلت مذکور هیچ‌گونه اقدامی نسبت به لایحه ارجاع شده انجام ندهد، با اصرار مجلس عوام بر تصویب لایحه مورد نظر، لایحه برای توشیح ملکه ارسال خواهد شد. بقیه لوایحی که به تصویب مجلس عوام رسیده‌اند می‌توانند ظرف سیزده ماه به تصویب مجلس اعیان برسند.^۱

دو محدودیت مهم بر قدرت قانونگذاری مجلس اعیان وارد است: اول این‌که نمی‌تواند اظهارنظر نسبت به یک لایحه را برای بیش از یک دوره پارلمانی به تأخیر بیاورد و دوم، مجلس اعیان لوایح مالی مثل لوایح مربوط به مالیات یا بودجه دولت را بررسی نمی‌کند. این گونه لوایح بدون هیچ‌گونه مباحثه‌ای به تصویب مجلس اعیان می‌رسند. این محدودیت‌ها از حیث تقنینی بی‌انگیز اهمیت و برتری مجلس منتخب عوام بر مجلس غیرانتخابی اعیان هستند.

توشیح ملکه و اعمال قانون

پس از این‌که مقام سلطنت رسماً رضایت خود را برای لایحه مصوب اعلام می‌دارد، لایحه مذکور به صورت قانون سرزمین انگلستان در می‌آید. ملکه «آنی» در سال ۱۷۰۷ آخرین ملکه‌ای بود که لایحه‌ای را که به تصویب هر دو مجلس رسیده بود رد کرد. امروزه توشیح ملکه جنبه تشریفاتی داشته و به صورت اتوماتیک انجام می‌شود. از سال ۱۹۶۷ مقرر شد که از مراسم عجیب و غریب احضار نمایندگان مجلس عوام به مجلس اعیان توسط مأمور اجرایی پارلمان (یا مأمور هماهنگی) جهت استماع توشیح ملکه خودداری شود. امروزه این عمل فقط هنگام تعطیلات مجالس صورت می‌گیرد و در سایر مواقع نیز سخنگو در مجلس عوام و صدر اعظم در مجلس اعیان در زمان‌های استراحتی که مناسب تشخیص

1. Ibid, pp. 43-44.

می‌دهند، توشیح ملکه را در مجالس مربوطه اعلام می‌کنند.^۱

قانون نایب‌السلطنی مصوب ۱۹۳۷ مقرر می‌دارد که در صورتی که شاه یا ملکه زیر ۱۸ سال داشته یا بیمار باشد یا به هر دلیلی نتواند مصوبه پارلمان را امضا کند، عمل توشیح می‌تواند توسط نایب‌السلطنه صورت گیرد. دادگاه می‌تواند این موضوع را بررسی کند که آیا قانون فوق به درستی اعمال شده است یا خیر.^۲ چنان که پیش‌تر گفتیم اغلب اوقات ملکه خود شخصاً قانون را توشیح نمی‌کنند و این وظیفه او توسط کمیسرهای صورت می‌گیرد که این کمیسرها به هر یک از مجالس عوام و اعیان به طور جداگانه موضوع را اطلاع می‌دهند (قانون توشیح شاه - ملکه ۱۹۶۷). طبق قانون توشیح شاه - ملکه مصوب ۱۹۶۷، ملکه باید همیشه قانون را امضا کند، مگر این‌که نخست‌وزیر، مخالف مقاد لایحه باشد و عدم امضای آن را توصیه کند. به هر حال در این صورت نیز دولت با مجلس عوام مخالف بوده و در نتیجه باید استعفا دهد.^۳ هنگامی که لایحه‌ای به قانون تبدیل می‌شود، بلافاصله از ساعت ۱۲ شب همان روزی که ملکه آن را امضا کرده، یا اگر در خود قانون تاریخی معین شده باشد از سررسید آن تاریخ به بعد لازم‌الاجرا می‌شود (گاهی قسمت‌های مختلف یک قانون در تاریخ‌های مختلفی لازم‌الاجرا می‌شوند).^۴

فرایند تبدیل لوایح خصوصی به قانون

لوایح خصوصی توسط نمایندگان مجلس عوام یا نمایندگان مجلس اعیان ارائه می‌شوند بلکه توسط

1. Silk and Walters, op.cit., p. 145.

2. Alder, op.cit., p. 66.

3. Ibid, p. 172.

4. See The Legislative Process, op.cit., pp. 10-16.

«نهاد ارائه کننده لایحه»^۱ ارائه می‌شوند. این لوایح هیچ ارتباطی به لوایح اعضا خصوصی ندارند.^۲

قبل از این‌که یک لایحه خصوصی ارائه شود ساکنان محلی و سایر گروه‌های ذی‌نفع باید از لایحه و مفاد آن مطلع شوند تا اگر چنانچه اعتراضی نسبت به آن دارند در جریان بررسی‌های کمیسیون‌ها مطرح نمایند. این اطلاع‌رسانی به افراد با استفاده از تبلیغات روزنامه‌ای یا مکاتبه با افرادی که به طور خاص از مفاد لایحه متأثر می‌شوند صورت می‌گیرد. به عنوان مثال اگر قرار است در یک منطقه آرامگاهی ساخته شود، به تمام افراد ساکن در آن منطقه تا ۳۰۰ یاردی آن نامه‌ای فرستاده می‌شود و آن‌ها را از طرح چنین لایحه‌ای مطلع می‌سازند.^۳

تمام لوایح خصوصی باید به تصویب هر دو مجلس عوام و اعیان برسند.

در مجلس عوام، کمیسیون‌های مخالف شامل چهار نماینده عضو معقول حزبی هستند که باید ادعا کنند که هیچ نفع شخصی یا مالی در لایحه ندارند. همچنین باید ثابت نمایند که حوزه‌های انتخاباتی آن‌ها نفع خاصی در آن ندارند. برخلاف کمیسیون‌های دیگر مجلس عوام اعضا کمیسیون لایحه خصوصی باید در تمام جلسات حضور داشته باشند. در مجلس اعیان اعضا این کمیسیون معمولاً متشکل از پنج نفرند.

مرحله بررسی و ارزیابی مفاد لایحه صرفاً در مجلس عوام صورت می‌گیرد ولی شور سوم در هر دو مجلس انجام می‌شود و معمولاً صوری است. بعد از این‌که لایحه توسط هر دو مجلس تأیید شد برای توشیح مقام سلطنت نزد ملکه فرستاده می‌شود.

1. Promoters.

2. Ibid, p. 26.

3. Ibid, p. 26.

افراد ساکن در یک منطقه که از یک لایحه خصوصی متأثر شده اند، می‌توانند به آن اعتراض کنند. همچنین نهادهایی که نفعی در موضوع دارند نیز از این حق برخوردارند. هر مجلس تصمیم می‌گیرد که چه کسی حق اعتراض دارد.^۱ انتقادی که از این لایحه شده است این است که پیگیری و بررسی آن برای افراد و نهادهای محلی بسیار دشوار است، چراکه به علت هزینه زیاد دادرسی، ممکن است نتوانند وکیلی استخدام کنند تا از حق آن‌ها دفاع نماید.

۷-۲. قانونگذاری اروپایی^۲

۷-۲-۱. نهادهای اتحادیه اروپا

شورای وزیران، کمیسیون اروپایی و پارلمان اروپایی سه نهاد قانونگذاری اتحادیه اروپا هستند. نهاد اصلی قانونگذاری شورای وزیران می‌باشد. که مرکب است از یک نماینده از هر دولت عضو (که همان نماینده وزیر مشاور است). نحوه فعالیت شورای وزیران به گونه‌ای است که مثلاً اگر مسأله مورد بحث راجع به مسائل کشاورزی باشد، وزیر کشاورزی، شیلات و تغذیه مداخله می‌کنند و به همین ترتیب در مورد مسائل دیگر نیز همین رویه صورت می‌گیرد.

کمیسیون به منزله قوه مجریه اتحادیه اروپا است. کمیسیون تصمیمات اتخاذ شده توسط شورای وزیران را اجرا می‌کند، قانونگذاری اتحادیه اروپا را آغاز می‌کند و این موضوع را تضمین می‌کند که قوانین تصویب شده در دولت‌های عضو اجرا خواهد شد. هر یک از ۲۰ کمیسری که از بین تمام دولت‌های عضو انتخاب می‌شوند (شامل دو کمیسر از بریتانیا) در رابطه با سیاست خاصی

1. Ibid, p. 27.

2. Alder, op.cit., pp. 97-101.

مسئولیت دارند. به عنوان مثال در رابطه با حمل و نقل یا کشاورزی کمیسیونها کاملاً مستقل از کشور خود هستند و به صورت یک گروه به اتحادیه اروپا خدمت میکنند.

در بریتانیا همیشه یکی از دو کمیسیونی که انتخاب میشود نماینده مجلس عوام بوده و دیگری نماینده مجلس اعیان است.

طبق ماده (۱۵۷) معاهده تشکیل اتحادیه اروپا (بخش سوم) کمیسیون دارای بیست عضو است که تعداد آن میتواند توسط شورا تغییر یابد و تنها تابعین دولتهای عضو میتوانند عضو کمیسیون شوند. طبق ماده (۱۵۸) همین معاهده، اعضا کمیسیون برای مدت پنج سال منصوب میشوند.

دولتهای کشورهای عضو ضمن مشورت با یکدیگر، نامزد ریاست کمیسیون و افراد دیگری را که میخواهند در کمیسیون منصوب کنند، معرفی میکنند. سپس پارلمان اروپایی راجع به این افراد رأیگیری میکند. بعد از توافق پارلمان اروپایی، رئیس کمیسیون و اعضا کمیسیون براساس موافقت عمومی دولتهای عضو منصوب میشوند.^۱

پارلمان اروپایی نقش بسیار مهمی در رویه قانونگذاری اتحادیه اروپا ایفا میکند. اعضای آن از بین دولتهای عضو از طریق رأیگیری هر پنج سال یکبار به طور مستقیم انتخاب میشوند. این رأیگیری از سال ۱۹۷۹ بدین صورت بوده که اعضا از طریق رأی مستقیم مردم انتخاب میشوند. با وجود این، پارلمان میتواند پیشنهاداتی را برای اجرای سیستم انتخاباتی یکسان توسط دولتهای عضو مطرح کند و شورا باید آن را به کشورهای عضو توصیه نماید.

۱. معاهده تشکیل اتحادیه اروپا.

پارلمان اروپایی دارای ۶۲۶ عضو است. بودجه اتحادیه اروپا نمی‌تواند بدون توافق و رضایت پارلمان اروپایی تصویب شود. در موارد قانونگذاری، پارلمان بیش‌تر نقش مشاوره را ایفا می‌کند و در حالی‌که می‌تواند بر قوانین تأثیر گذارد ولی نمی‌تواند در محتوای قوانین دخالت کند.

تفاوت نقش شورای وزیران و پارلمان در جامعه اروپایی در این است که شورای وزیران نمی‌تواند لایحه پیشنهاد کند و باید لوایح پیشنهاد شده توسط کمیسیون اروپایی را تصویب یا اصلاح نماید. همچنین پارلمان بودجه اتحادیه را تعیین می‌کند و معاهدات بین‌المللی را تصویب می‌کند. پارلمان می‌تواند شورای وزیران را استیضاح کند و انتخاب اعضا کمیسیون را تأیید نماید. پارلمان می‌تواند کشورهای جدید را به عضویت بپذیرد و بودجه اتحادیه را و تأیید کند. علاوه بر این، پارلمان می‌تواند تمام اعضای کمیسیون را برکنار نماید.

نحوه قانونگذاری اروپایی بدین صورت است که کمیسیون اروپایی پیش‌نویس قوانین را پیشنهاد می‌کند و این پیش‌نویس‌ها پس از آن که توسط متخصصان فنی و گروه‌های ذی‌نفع و مأموران هر دولت عضو مورد بررسی و مباحثه دقیق قرار گرفتند، به شورای وزیران فرستاده می‌شوند تا توسط آن شورا تصویب و تأیید گردند.

در موضوعات اختلافی بین شورا و پارلمان اروپایی، در پارلمان یک رویه سه شوری طی می‌شود که طی آن امکان مذاکره بین پارلمان و شورای وزیران برای رسیدن به توافق وجود دارد.

قوانین تصویب شده توسط اتحادیه اروپا عموماً شامل مقررات و دستورالعمل‌ها^۱ است. هنگامی‌که

1. Directives.

مقرره‌ای تصویب می‌شود، به طور اتوماتیک برای همه دولت‌های عضو الزام‌آور است. یک دستورالعمل از لحاظ هدف و نتیجه الزام‌آور است، ولی هر دولت عضو می‌تواند نحوه و شیوه اعمال آن را خود تعیین کند. در بریتانیا، دستورالعمل معمولاً با توسط یک لایحه اعمال می‌شود، که این لایحه در پارلمان بریتانیا مثل یک لایحه دولتی مورد بحث قرار می‌گیرد، یا به صورت قوانین مصوب در اثر تفویض اختیار قانونگذاری بر اساس قوانینی که در آن زمان موجود هستند به اجرا در می‌آید. دولت‌های عضو باید دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا را تصویب و اجرا کنند و در غیر این صورت کمیسیون می‌تواند آن‌ها را به دیوان عدالت اروپایی احضار کند.

۲-۷. نقش پارلمان بریتانیای کبیر در قانونگذاری اتحادیه اروپا^۱

پارلمان طرح‌های قانونی پیشنهادی برای اتحادیه اروپا را به طرق مختلفی بررسی می‌کند. از سال ۱۹۸۰، دولت در موارد مختلفی، بر تعهد خود (راجع به بررسی طرح‌های فوق‌الذکر) با لحاظ کردن استثنائاتی صحت گذاشته است. بر این اساس دولت اعلام داشته است که با پیشنهادات مطروحه در شورای وزرا درباره قوانین اتحادیه اروپایی در صورتی که توسط پارلمان بریتانیا بررسی نشده باشند موافقت نخواهد کرد. در مجلس عوام، کمیته تحقیق مربوط به قانونگذاری اروپایی، پیشنهادات قانونگذاری ارائه شده توسط کمیسیون را بررسی می‌کند. کمیته که شامل ۱۶ عضو حزبی از هر دو طرف مجلس (احزاب موافق و مخالف) است، به اهمیت سیاسی و قانونی طرح‌ها توجه می‌کند و توصیه می‌کند که کدام جنبه باید بیشتر مورد مباحثه واقع شود.

1. The Legislative process, op.cit., pp. 24-26.

این مباحثه یا در کل مجلس صورت می‌گیرد یا غالباً در یکی از دو کمیسیون دائمی اروپایی. هر یک از این دو کمیسیون، متشکل از ۱۳ عضو حزبی مجلس از هر دو حزب است. مباحثات در مجلس معمولاً حدود دو ساعت به طول می‌انجامد و مباحثات کمیسیون دائمی حدود سه ساعت به طول می‌انجامد.

در مجلس اعیان، کمیته تحقیق مربوط به جامعه اروپایی، وظیفه بررسی پیشنهادات قانونگذاری مهم کمیسیون را بر عهده دارد. به هر حال نحوه کار در این کمیته با آنچه که در کمیته مجلس عوام انجام می‌شود متفاوت است. کمیته تحقیق از طریق پنج کمیته فرعی که هر یک برای موضوع خاصی تشکیل شده‌اند به فعالیت‌های خود می‌پردازد (مثلاً کمیته‌های فرعی انرژی، صنعت، حمل و نقل محیط کاری، کشاورزی، شیلات و حمایت مصرف‌کننده) که هر یک در قانونگذاری در زمینه خاصی تخصص دارند. این کمیته‌های فرعی از وزراء، متخصصان و گروه‌های ذی‌نفع مربوطه، اطلاعات و شواهد لازم را جمع‌آوری می‌کنند و سپس گزارش مربوطه را ارائه می‌دهند.

۸. شیوه‌های تشخیص مسائل مبتلابه و مورد نیاز قانونگذاری

مرجع اصلی تصویب قوانین، پارلمان است. پارلمان، سالانه تعداد زیادی قانون تصویب می‌کند. سؤال اصلی این مبحث آن است که ارائه‌کننده طرح یا لایحه بر چه اساس و مبنایی آن را پیشنهاد کرده و نیاز به تصویب چنین قانونی را ضروری می‌داند. به‌طور کلی می‌توان گفت نمایندگان پارلمان برای تصویب قوانین از هیأت‌ها یا اشخاص متخصص یا نهادهای دولتی یا سیاستمداران یا بیانیه حزبی احزاب و گروه‌های ذی‌نفع الهام می‌گیرند.

همان‌طور که قبلاً بیان شد در انگلستان، پارلمان از اختیارات گسترده قانونگذاری برخوردار است و به غیر از موارد خاص (قانونگذاری تفویضی و قواعد قضایی) در بقیه موارد قوانین به وسیله و از طریق پارلمان به تصویب می‌رسند. بنابراین نهادهای دولتی یا سیاستمداران باید برای تصویب لوایح پیشنهادی خود از طریق پارلمان اقدام کنند.

۸-۱ مشاوره و نظرخواهی^۱

هر دولتی که پس از انتخابات عمومی قدرت را در دست می‌گیرد، مجموعه‌ای از عقاید و برنامه‌ها را برای قانونگذاری ارائه می‌دهد. این پیشنهادات قانونی در برنامه کاری حزبی که کاندیدای آن انتخاب شده بیان و منتشر شده است. در برخی از موارد جزئیات این‌که چگونه یک طرح قانونی باید اعمال شود نیز از قبیل تعیین شده است (یعنی طرحی که قرار است به مجلس ارائه شود، اگر مراحل قانونی را طی کرد و تصویب شد به چه نحو آن قانون باید اجرا شود).

همچنین کارمندان دولت اقدامات مقدماتی را در ارتباط برنامه کاری پیشنهاد شده توسط احزاب انجام می‌دهند تا اگر آن حزب برنده شد جزئیات برنامه کاری آن‌ها برای بررسی توسط وزرای مشاور آماده باشد. البته این بدان معنا نیست که کارمندان دولت از قبل پیش‌بینی کرده‌اند که چه حزبی برنده می‌شود بلکه این رویه توسط تمام احزاب صورت می‌گیرد.

احزاب مختلف با توجه به برنامه‌هایی که برای پیشبرد اهداف خود دنبال می‌کنند، اقدام به طرح لایحه می‌نمایند. این برنامه‌ها را بر اساس نیازهای اجتماعی و مسائلی که به نظر آن‌ها اهمیت بیشتری دارد طرح می‌کنند. براساس

1. Ibid, pp. 7-10.

همین برنامه‌ها است که افراد به احزاب رأی می‌دهند.
مشاوره انواع گوناگونی دارد که عبارتند از:
مشاوره غیررسمی و مشاوره رسمی.

۸-۱-۱ مشاوره غیررسمی

قبل از این‌که لایحه به صورت پیش‌نویس تهیه شود، وزرای مشاور و کارمندان دولت، مشاوره‌ها و نظرخواهی‌های وسیعی را به صورت غیررسمی انجام می‌دهند تا اطمینان حاصل کنند که لایحه پیشنهادی مفید و کارآمد است؛ البته این نظرخواهی اجباری نیست. اشخاصی که با آن‌ها مشاوره می‌شود با توجه به موضوع لایحه متفاوت هستند. این اشخاص عموماً شامل افراد ذی‌نفع و نمایندگان پارلمان، سیاستمداران، خزانه‌داری و نهادهای دولتی و آژانس‌های بین‌المللی می‌باشد.

واژه گروه‌های ذی‌نفع، شامل نهادهای بسیاری است؛ از جمله مؤسسات تجارتي و تخصصی متشکل از حسابداران، معماران که وظیفه آن‌ها حمایت منافع اعضای‌شان است، گروه‌های داوطلب و خیریه‌ای همچون انجمن حمایت از افراد بی‌خانمان که اعضای آن دارای تخصص خاصی در رشته خود هستند نیز به وزرای مشاور و کارمندان دولت پیشنهاداتی ارائه می‌دهند.

ارتباط بین دولت و گروه‌های ذی‌نفع بسیار مهم است چرا که گروه‌های ذی‌نفع از این طریق با سیاستمداران و کارمندان ارشد دولت که در توسعه سیاسی دخیل هستند، ارتباط برقرار کرده و بدین وسیله اهداف خود را پیش می‌برند. به هر حال گروه‌های ذی‌نفع باید به اهداف دولت نیز توجه کنند چرا که اگر خواستار قانونی باشند که کاملاً مخالف سیاست دولت باشد، فقط وقت و زمان را از دست می‌دهند. ضمن آنکه سابقه آن گروه نیز در معرض خطر قرار می‌گیرد.

چون دولت اکثریت را در مجلس عوام دارد بنابراین برای این‌که طرحی یا لایحه‌ای تصویب شود باید به تصویب مجلس عوام برسد. در نتیجه دولت باید با آن لایحه موافق باشد تا امکان تصویب مجلس عوام را بیابد و به همین دلیل بهتر است که معاون وزیر یا کارمند دولت را در مورد لایحه پیشنهادی قانع کرد تا فرد مذکور با توجه به تأثیر و نفوذی که می‌تواند در مجلس داشته باشد، در پیشبرد لایحه کمک کند.

نمایندگان مجلس منبع دیگری برای کسب اطلاع هستند. آن‌ها اصولاً در موضوعات خاصی تخصص دارند مثل مسائل مسکن یا تحصیلات عالی یا امور دفاعی. این تخصص و آگاهی بعضاً یا به خاطر علایق شخصی نمایندگان است و یا به خاطر شناخت آنها از حوزه‌های انتخاباتی‌شان؛ مثلاً آن دسته نمایندگان پارلمانی که حوزه انتخاباتی آن‌ها درون شهر است بیشتر به مسائل مسکن توجه دارند و یا آن عده از نمایندگان پارلمانی که حوزه انتخاباتی آن‌ها در ساحل قرار دارد بیشتر در مسائل مربوط به نیروی دریایی تخصص دارند. هر حزب پارلمانی با گروه‌هایی از نمایندگان پارلمان برای همکاری و کمک در مورد موضوعات خاص، ارتباط دارد.

نمایندگان پارلمان در تماس نزدیک با حوزه‌هایشان هستند و دیدگاه‌های مردم را به وزرای مشاور گزارش می‌دهند؛ مثلاً اگر یک لایحه مربوط به آموزش و پرورش دردست تهیه است معلمان و والدین و صنعتگران و به طور کلی هر فرد ذی‌نفعی می‌تواند با نماینده پارلمانی خود تماس بگیرد و دیدگاه و نظرش را اعلام کند تا نماینده مذکور منعکس‌کننده دیدگاه او باشد.

قبل از تهیه پیش‌نویس یک لایحه، معمولاً دولت نوعی مشاوره رسمی انجام می‌دهد. به این جهت، یک «پیش‌نویس سبز» یا یک «پیش‌نویس سفید»^۱ منتشر می‌گردد و از نهادهای ذی‌نفع و عموم شهروندان دعوت می‌شود تا پیشنهادات و توضیحات خود را ارائه دهند. پیش‌نویس سفید اعلامیه‌ای محتوای اهداف قانونگذاری است در حالی‌که پیش‌نویس سبز (یا سند مشاوره) بیشتر حالت پرسشی دارد و معمولاً هنگامی منتشر می‌شود که دولت هنوز تصمیم نگرفته است که چه سیاستی را در رابطه با موضوع در پیش بگیرد. گاهی یک پیش‌نویس سفید به دنبال یک پیش‌نویس سبز می‌آید. قبل از این‌که دولت شروع به قانونگذاری کند هر دو پیش‌نویس در پارلمان مورد گفتگو قرار می‌گیرند. دولت حزب کارگر منتخب در سال ۱۹۹۷ تعدادی لایحه را به صورت پیش‌نویس منتشر کرد و بیان داشت که قصد دارد تا وقت بیشتری برای بررسی عمومی و مشاوره در مورد آن‌ها بدهد. تا آن زمان با این‌که انجام چنین کاری جایز بوده است، ولی عملاً چنین کاری انجام نشده بود.

با وجود این‌که نظرخواهی از دولت اجباری است ولی نظرخواهی از گروه‌های ذی‌نفع خارج از دولت بنابر صلاحدید دولت است و میزان این نظرخواهی نیز متفاوت می‌باشد. در مورد سیاست حزبی، دولت ممکن است که با گروه‌ها مشاوره نکند.

(به خصوص با گروه‌های مخالف لایحه) و اگر چنین کند تنها به منظور کاهش تعداد مخالفان است.^۲

1. Green Paper.

2. White Paper.

3. The Legislative Process, op.cit., p. 10.

4. Allen, M.J., "Constitutional and Administrative Law", Blackstone Press Limited, Fourth edn, 1996, p. 378.

امروزه تقریباً به صورت يك «عرف قانون اساسي»^۱ درآمده كه مسائلي مربوط به تغيير در سياست عمومي بآيد از طريق ارتباط سياستگذاران با نمايندگان، مورد نظرخواهي قرار گيرند و دولت وظيفه دارد كه قبل از اتخاذ تصميمات نهايي با آن‌ها مشاوره كند. عدم نظرخواهي ممكن است قانونگذاري را مشكل‌تر كند و اعمال موفق آن را با مشكل مواجه نمايد. «گروه‌هاي تخصصي»^۲ و «گروه‌هاي توليد كننده»^۳ بيش از سايرين مورد مشاوره قرار مي‌گيرند و در جايي كه نمي‌توان به دولت دسترسي مستقيم داشت «گروه‌هاي عامل»^۴ از طريق رسانه‌ها و لابي نمايندگان، عقايد خود را اعلام مي‌كنند. مؤثرترين موقع براي ابراز عقايد توسط گروه‌ها بعد از اتخاذ تصميم براي قانونگذاري و قبل از پيش‌نويس و انتشار لايحه است. زماني كه دولت به طور علني خود را متعهد به رئوس اصلي يك لايحه كرده باشد، مخالفت با آن از سوي احزاب ذي‌نفع صرفاً مي‌تواند از طريق مبارزات پارلماني انجام شود.

۲-۸. ارتباط نمايندگان با حوزه‌های انتخاباتی

قبل از اين‌كه طرق ارتباط نماينده پارلمان با افراد واقع در حوزه انتخاباتي مورد اشاره قرار گيرد، مفيد به نظر مي‌رسد كه توضيحاتي راجع به دستياران نمايندگان پارلمان ارائه شود.

نمايندگان پارلمان كادر اداري - اجرايي خود را دارند و به اين منظور افرادي را استخدام مي‌كنند. اين افراد توسط مجلس انتخاب نمي‌شوند

1. Convention of the Constitution
2. Sectional Groups.
3. Producer Groups.
4. Cause Groups.

بلکه توسط خود نمایندگان پارلمان و به موجب قراردادهای جداگانه‌ای که با آنها منعقد می‌شود، استخدام می‌گردند. به‌جز در موارد خاص، هر نماینده پارلمان تنها مجاز است که حداکثر سه نفر را به عنوان نماینده کادر اداری - اجرایی خویش برای ورود به ساختمان پارلمان استخدام کند. نمایندگان پارلمان اغلب متمایلند کادر خود را در حوزه انتخاباتی‌شان نگاه دارند یا آنها را بین حوزه انتخاباتی‌شان و وستمنستر تقسیم کنند.^۱ نمایندگان پارلمان می‌توانند قسمی از کارهای خود را به این افراد واگذار کنند. این افراد نیز تحقیقات لازم را انجام می‌دهند و در شناخت نیازهای مردم به نماینده پارلمان کمک می‌کنند. افزایش مداخلات دولت، پوشش رسانه‌ای سیاست‌ها و پارلمان و همچنین کاهش احترام به نهادها این نتیجه را در برداشته است. در این اوضاع و احوال نمایندگان پارلمان در معرض فشار بیشتری از طرف افراد واقع در حوزه انتخاباتی خود در جهت حمایت از منافع آنها قرار گرفته‌اند و در نتیجه، نمایندگان پارلمان نقش‌های خود را به عنوان سخنگویان منافع محلی، به عنوان بازرس محلی و به عنوان مأمور رفاه حوزه انتخاباتی خود به نحوی فزاینده مهم تلقی می‌کنند.^۲

افراد می‌توانند با نماینده خود در حوزه انتخاباتی دیدار کنند. نماینده پارلمان در یک یا دو نقطه معروف و شناخته شده برای دیدار با مردم قابل دسترسی است (معمولاً در روزهای شنبه یا جمعه یک هفته یکبار یا دو هفته یکبار) تا با افراد واقع در حوزه انتخاباتی خود دیدار کند.

1. Silk and Walters op.cit., pp. 36-38.

2. Ibid, p. 55.

البته، نماینده به غیر از وظایف و تعهدات اجتماعی، در قبال حزب محلی خود نیز واجد تعهدات سیاسی است. این موضوع به وضوح در حزب کارگر قابل مشاهده است؛ چرا که برای انتخاب مجدد، نمایندگان باید اطمینان حاصل کنند که رابطه آن‌ها با طرفداران حزبی که نماینده آن هستند، مطلوب است.

برای رسیدن به مسائل فوق نمایندگان باید وقت زیادی را حوزه انتخاباتی خود صرف کنند. تحقیقی در سال ۱۹۹۶ نشان داد که نمایندگان در طی نشست‌های پارلمان ۴۰ درصد وقت خود را به کارهای حوزه انتخاباتی‌شان اختصاص می‌دادند و در اوقات دیگر این میزان حتی بیشتر هم می‌شد.^۱

دیدار با شهروندان حوزه انتخابیه لندن

علاوه بر این‌که نماینده باید به حوزه انتخابیه خود جهت ملاقات با افراد سفر کند، از نماینده انتظار می‌رود که در لندن هم با افراد حوزه انتخابیه دیدار داشته باشد. هر نماینده، هر روز صبح گروه‌های بزرگی از افراد حوزه انتخابیه‌اش را از طرف مدارس، مؤسسات زنان و ... در ملاقات‌های برنامه‌ریزی شده‌ای در اطراف کاخ وست‌مینستر ملاقات می‌کند. هنگامی‌که مجلس نشست دارد، هر فرد می‌تواند به سالن انتظارات مرکزی کاخ دسترسی داشته و آنجا کارت سبز را تکمیل کنند. سپس آن کارت توسط یک پیک به نماینده مربوطه داده می‌شود و به وی اطلاع داده می‌شود که فردی در سالن انتظارات مرکزی منتظر او است تا با او دیدار کند. نماینده موظف نیست که با فرد مربوطه ملاقات کند ولی باید سعی نماید که این کار را انجام بدهد.^۲

1. Ibid, p. 56.

2. Ibid, p. 56.

علاوه بر این، افراد واقع در حوزه انتخاباتی نماینده می‌توانند به نماینده خود نامه بفرستند. طی تحقیقی که در سال ۱۹۹۳ انجام شد معلوم گردید که چهل درصد نمایندگان هر هفته بیش از یکصد نامه دریافت می‌کنند.^۱ با توجه به شناختی که افراد ملت از نماینده دارند، هر نماینده تعداد مختلفی نامه دریافت می‌کند ولی صرفاً موظف به رسیدگی نامه‌های دریافتی از حوزه انتخابیه خود هستند و اگر نامه از طرف فردی واقع در حوزه انتخاباتی دیگری فرستاده شده باشد بر طبق یک قاعده عرفی، نماینده آن نامه را به نماینده مربوطه ارسال می‌کند تا او به موضوع رسیدگی کند.^۲

۳-۸. طرق مشارکت شهروندان در وضع قوانین^۳

کمیسیون حقوقی اوراقی را که «اوراق کاری» نام دارند تهیه کرده و آن‌ها را به نحو گسترده‌ای بین متخصصان و نهادهای ذینفع منتشر نموده تا بدین طریق پیشنهاداتی برای پیش‌نویس اصلاحی قانونی تهیه کند. اگرچه این توصیه‌ها اغلب به صورت مختصر در روزنامه‌های عمومی آمده ولی این شیوه از نظرخواهی اثر قابل توجهی بر عموم نداشته است. طی گزارشی که در سپتامبر ۱۹۷۹ به دانشگاه وارویک ارسال شد، در جلسه سالانه کمیته ملی بریتانیا در رابطه با حقوق تطبیقی، رئیس وقت کمیسیون اصلاح قانونگذاری استرالیا، جناب «قاضی کربی»،^۴ اقدامات انجام شده توسط کمیسیون خود را برای توسعه عملیات نظرخواهی به شرح زیر بیان کرد:

1. Ibid, p. 56.

2. Ibid, p. 59.

3. Zander, M., "The Law Making Process", Weidenfeld & Nicolson; 3rd edn; 1989, pp. 441-445.

4. Working Papers.

5. Justice Kirby.

نظرخواهی (مشاوره)

نظرخواهی شیوه‌ای برای بکارگیری تعداد زیادی مشاور عمومی است. در هر پروژه‌ای چنین گروه مشاورانی اغلب به صورت داوطلبانه، شرکت می‌کردند. تمایل متخصصان در کمک کردن بدون درخواست هیچ حق‌الزحمه‌ای نشانگر علاقه وافر جامعه در پیشرفت و توسعه قانون بود. از آنجا که تعداد مشاوران بسیار زیاد بود، آن‌ها مسائل مختلف جامعه را منعکس می‌کردند، بنابراین در هر پروژه‌ای با افراد مربوط به آن پروژه مشاوره می‌شد.

تکنیک دیگری که هنوز در نهادهای اصلاح قوانین به صورت عرف باقی مانده است، استفاده از اوراق مباحثه در شکل خلاصه‌تر از «کاغذهای کاری» کامل بود. چنین اوراق مباحثه‌ای معمولاً به ۲۰ الی ۳۰ صفحه خلاصه شده و خیلی تخصصی نوشته نشده بودند و بیشتر بر مسائل مربوط به سیاست عمومی تمرکز داشتند. همچنین تلاش‌هایی برای تبدیل این سند به صورت آسان‌تر و ساده‌تر برای مهاجران یا گروه‌های صورت گرفت. حتی خلاصه‌های چهار صفحه‌ای از اوراق مباحثه بین افراد توزیع می‌شد.

استماعات عمومی

در این روش متخصصان، گروه‌های لابی، نهادهای ذی‌نفع و مؤسسات می‌توانستند نظرات خود را اعلام کنند. همچنین شهروندان عادی نیز می‌توانستند در رابطه با پیشنهادات اصلاح قوانین توسط کمیسیون، نظر خود را اعلام کنند. چنین استماعاتی شیوه عادی کار کمیسیون شده بود. جلسات استماع نظرات توسط رادیو و تلویزیون و مطبوعات تبلیغ می‌شد. دعوت‌های خاصی از نهادها و افرادی که قبلاً اسناد و مدارک مکتوبی را تقدیم کرده بودند، به عمل می‌آمد. استماعات عمومی معمولاً به صورت غیررسمی

برگزار می‌شدند. استماع‌ات عمومی بسیار وقت‌گیر بودند و لی خیلی مفیدتر از آنچه که تصور می‌شد به نظر می‌رسیدند. معمولاً خیلی از افراد در جلسات استماع عمومی شرکت می‌کردند.

جناب «قاضی کربی» می‌گوید: با این‌که مسأله‌ای که در جلسه استماع عمومی مطرح شده قبلاً توسط کمیسیون وقت بررسی شده بود و لی در این جلسات مسائلی توسط افراد و نهادها مطرح می‌شد که قبلاً کمیسیون هیچ توجهی به آن نکرده بود.

بکارگیری رسانه‌ها

بکارگیری رسانه‌ها در این رابطه مفید است (رادیو، تلویزیون، روزنامه‌ها و ...). اعضای کمیسیون با افراد ملاقات می‌کردند و این توسط رسانه‌ها پخش می‌شد و بدین طریق افراد و مؤسسات می‌توانستند مشاهده کنند که چه مسائلی مورد توجه عموم است.

تحقیقات و پرسشنامه‌ها

کمیسیون در مواردی از تحقیقات و پرسشنامه‌ها استفاده کرده بود. به عنوان مثال در مورد پروژه «محکوم کردن» از تمام قضات بخش خواسته بود که پرسشنامه را تکمیل کنند. پرسشنامه توسط خود کمیسیون تنظیم شده بود و برای تکمیل کردن آن حدود دو ساعت وقت لازم بود. حدود ۸۰ درصد قضات به آن پاسخ دادند.

۹. نقش احزاب و فراکسیون‌های حزبی و گروهی در فرایند قانونگذاری

در بریتانیا نمایندگان باید وابستگی حزبی داشته باشند تا افراد آن‌ها را انتخاب کنند و در غیر این صورت بسیار بعید است که در انتخابات عمومی انتخاب شوند. قبل از ورود به

بحث لابی^۱، ابتدا توضیحی در مورد نمایندگان و ارتباط آن‌ها با گروه‌ها و کمیته‌های حزبی ضروری به نظر می‌رسد.

۹-۱. تأثیرات حزبی بر نمایندگان پارلمان

نمایندگان نقش کوچکی در تصمیماتی که توسط حزبشان اتخاذ می‌شود، دارند و تأثیرات آن‌ها از طریق کمیته‌ها و گروه‌هایی که هر حزبی را تشکیل می‌دهد، اعمال می‌شود. این تأسیسات مسلماً در احزاب بزرگتر پیچیده‌تر می‌شود، ولی هر حزبی دارای ساختار رسمی مخصوص به خود است.^۲

حزب کارگر

تمام نمایندگان حزب کارگر عضو حزب کارگر پارلمانی هستند.^۳ حزب کارگر پارلمانی دو بار در هفته نشست دارد عصر روزهای پنج‌شنبه، جهت استماع برنامه هفته آینده و انجام تدارکات لازم و صبح روزهای چهارشنبه صبح‌ها (از ساعت ۱۱/۳۰ صبح تا ۱ بعدازظهر) که طی آن وزرای مشاور گزارش‌هایی ارائه می‌دهند. در این جلسات حدود ۱۵۰ نماینده پارلمان^۴ شرکت می‌کنند. نمایندگان عضو حزب کارگر تنها حق عضویت در حداکثر سه کمیسیون را دارند و اگر در کمیسیون‌های دیگر شرکت کنند در آن‌ها حق رأی ندارند.

حزب محافظه‌کار

نمایندگان مجلس عضو حزب محافظه‌کار باید پس از مشورت با لردها و حزب خارج از پارلمان، رهبر خود را انتخاب کنند و می‌توانند هر سال رهبر

1. Lobby Legislation.

2. Silk and Walters, op.cit., p. 53.

3. Parliamentary Labour Party (PLP).

4. نماینده پارلمان همان نماینده مجلس عوام است.

جدیدی را برای حزب خود برگزینند. رهبر حزب مسئول سیاست حزب است و در نتیجه نمایندگان مجلس عضو حزب محافظه کار به عنوان منتخبان رهبر، تصمیمات نهایی را در مورد سیاست حزبی اتخاذ می‌کنند. امروزه کاندیدای رقیب رهبری باید حداقل توسط ۱۰ درصد از اعضای مجلس عضو حزب محافظه کار حمایت شود.

حزب لیبرال دموکرات

حزب لیبرال دموکرات که رسماً در مارس سال ۱۹۸۸ ایجاد شد، اولین همایش خود را در سپتامبر ۱۹۸۸ برگزار کرد. رهبر حزب باید نماینده پارلمان باشد. کمیته سیاسی حزب نیز توسط یک نماینده پارلمان رهبری می‌شود.

۲-۹. عوامل برون حزبی مؤثر بر نمایندگان پارلمان

عوامل مختلفی بر نمایندگان مجلس تأثیر می‌گذارد که برخی از این عوامل حزبی است و برخی دیگر غیرحزبی.

در مبارزه‌ای که برای حمایت از حقوق ماهیگیران انجام شد، مبارزان تنها افراد ساکن در حوزه انتخاباتی نبودند بلکه گروه‌های فشار (یا گروه‌های ذی‌نفع یا نهادهای لابی کننده) و همچنین رسانه‌ها نیز فعال بودند. اما حمایت نمایندگان پارلمان از اهمیت زیادی برخوردار بود. آن‌ها می‌توانستند فعالیت‌های مبارزان را از نظر سیاسی اولویت دهند و پیش ببرند.^۱ کلمه «لابی کردن»^۲ ابتدا در ایالات متحده ایجاد شد ولی به زودی در بریتانیا در مورد فعالیت‌های مشابه مورد استفاده قرار گرفت. افراد حوزه انتخاباتی با نمایندگان خود در

1. Ibid, p. 56.

2. Lobbying.

لابی (تالار نشیمن) مرکزی ملاقات می‌کردند و تلاش‌های آن‌ها جهت تأثیر بر نمایندگان پارلمان «لابی کردن» نام گرفت. شیوه نوین لابی کردن عموماً متوجه دولت می‌شود و صرفاً متوجه فعالیت پارلمانی یا نمایندگان پارلمان نیست. با وجود این، گروه‌های فشار عموماً تصور می‌کنند یافتن نماینده‌ای که از درخواست آن‌ها حمایت کند، از اهمیت زیادی برخوردار است و بدین جهت از ابزارهای پارلمانی استفاده می‌کنند.

طریق انتخاب نماینده برای لابی کردن

نمایندگان مجلس از قبل دیدگاه‌هایی دارند و ممکن است خود در گروه‌های لابی فعالیت می‌کردند و پس از انتخاب شدن به نمایندگی به حمایت از آن گروه ادامه دهند. در موارد دیگر، دیدگاه‌های نمایندگان مجلس جدید ممکن است شناخته نشده باشند و گروه‌های لابی راجع به سخنرانی‌های آن‌ها، «سابقه رأی»^۱ آن‌ها، حزب و کمیته‌های حزبی که آن‌ها عضو آن هستند، مطالعه کنند.^۲

نحوه فعالیت لابی‌کنندگان پس از انتخاب نماینده مجلس مورد نظر

هنگامی که گروه لابی پی می‌برد که کدام یک از نمایندگان پارلمان احتمالاً نسبت به خواسته آن‌ها علاقه‌مندند، سعی می‌کند که ضمن تفهیم خواسته خود به آن‌ها، بر آن‌ها تأثیر گذارد تا آن‌ها نیز بقیه را تحت تأثیر قرار دهند. در سال‌های اخیر عملکرد برخی از گروه‌های لابی بسیار مؤثر بوده و حتی مبارزات آن‌ها باعث تغییر قوانین شده است. برای مثال، فعالیت‌های گروه لابی انجمن مصرف‌کنندگان^۳، منجر به تصویب «قانون شرایط قرارداد ناعادلانه»^۴ شد.^۱ نمایندگان پارلمان

1. Voting Record.

2. Ibid, p. 58.

3. Consumers Association (CA).

4. The Unfair Contract Terms Act 1977.

برای گروه‌های فشار بسیار مفیدند و بالعکس. اکثر نمایندگان پارلمان برای کسب اطلاعات موثق در مورد مسائلی که به آن‌ها علاقه‌مندند به گروه‌های فشار متکی هستند. نهادهایی همچون «اتحادیه صنایع بریتانیا»^۲ اغلب با استفاده از روش ارائه اطلاعات، بر پارلمان تأثیر می‌گذارند. هدایت دیدگاه‌ها طریق مؤثری جهت تأثیرگذاری بر مباحثات سیاسی است.^۳ همان‌طور که قبلاً بیان شد، برای این‌که قانونی تصویب شود، طرح یا لایحه باید تمام مراحل را که در مجلس عوام طی کرده است، در مجلس اعیان نیز طی کند. بسیاری از لوائح ابتدا در مجلس اعیان مطرح می‌شوند و سپس به مجلس عوام ارسال می‌گردند، در نتیجه اعضای مجلس اعیان مثل اعضای مجلس عوام خود را محصور در بین گروه‌های لابی یا مشاوران پارلمانی می‌یابند. افزایش چشمگیر در لابی کردن از اواخر دهه ۱۹۷۰ نمایانگر احیا نفوذ مجلس اعیان در سال‌های اخیر است. همان‌طور که گفتیم برخی لابی‌کنندگان نمایندگان پارلمان خود را انتخاب می‌کنند و برخی دیگر از طریق فرستادن نامه به نمایندگان عمل می‌نمایند. این نهادها مدارکی را برای کمیسیون‌ها فراهم می‌کنند و اصلاحاتی را به صورت پیش‌نویس ارائه می‌دهند.

مشکلات ناشی از لابی کردن

نقش سنی یک نماینده پارلمان ایجاد می‌کند که بی‌طرف و مستقل از اعضا تحت حوزه انتخابیه‌اش باشد. وفاداران حزبی مدرن این نقش سنی را کمرنگ کرده‌اند. بسیاری از نمایندگان پارلمان

1. Ibid, pp. 57-58.

2. Confederation of British Industries (CBI).

3. Silk and Walters, op.cit., pp. 57-58.

توسط اتحادیه‌های کارگری حمایت می‌شوند؛ بدین صورت که این اتحادیه‌ها، بسیاری از هزینه‌های انتخاباتی آن‌ها را می‌پردازند. به علاوه بسیاری از نمایندگان مجلس به صورت مشاوران شرکت‌های تجاری و گروه‌های انتفاعی همچون فدراسیون پلیس استخدام می‌شوند یا دارای سمت مدیریت در شرکت‌ها هستند. همچنین برخی از نمایندگان پارلمان را دعوت می‌کنند تا از آن‌ها پذیرایی شود. با توجه به گروه‌های لابی این ترس وجود دارد که نماینده ممکن است بی‌طرف بودن خود را از دست داده یا به یک عامل تبدیل شوند تا اهداف حامیان را دنبال کند. برخی از قطعنامه‌های پارلمان به صورت کلی اعلام داشته‌اند که دخالت کردن در استقلال نماینده، بی‌احترامی به پارلمان است. قطعنامه‌ای در سال ۱۹۶۵ مقرر داشت که پرداخت پول به یک نماینده برای این‌که هر مسأله یا موضوعی را در پارلمان مطرح کند یک «جرم شدید» تلقی می‌شود و قطعنامه‌ای در سال ۱۸۵۸ مقرر کرد که صحیح و جایز نیست که یک نماینده پارلمان، موضوعی را برای دریافت پول در پارلمان مطرح کند، حتی اگر پول دریافتی برای یک مسأله با ارزش هزینه شود (مثل امور خیریه).^۱

موضوع هنگامی حادث می‌شود که نماینده پارلمان قراردادی منعقد کند تا به عنوان یک عامل برای یک گروه ذی‌نفع مثل اتحادیه کارگری یا کمپانی دارویی عمل کند و چنانچه از منافع کارفرمای (استخدام کننده) خود در پارلمان دفاع نکند، اخراج می‌شود.^۲ در سال ۱۹۶۹ قطعنامه‌ای مبنی بر این‌که باید بین «وکالت یک نماینده پارلمان برای دریافت پول» و «آغاز کردن مباحثات براساس تخصص» تفاوت قائل شد،

1. Alder, op.cit., p. 132.

2. Ibid, pp. 132-133.

تصویب گردید و در سال ۱۹۷۴ مقرر شد که نمایندگان باید از هر نفع مادی مربوطه در مباحثات کمیسیون‌ها و ارتباطات با وزرا و کارمندان دولت چشم‌پوشی کنند.^۱

۱۰. فرایند بازنگری و اصلاح قوانین

در سال ۱۹۲۱ ایده ایجاد یک نهاد دائمی جهت بازنگری مداوم بر قوانین توسط قاضی «بنیامین کاردوزو»^۲ در نیویورک مطرح گردید. او معتقد بود که چون دادگاه‌ها و قوه مقننه جدا از هم فعالیت می‌کنند، هیچ کدام از آن‌ها به نتیجه مطلوبی از اعمال خود دست نمی‌یابند، بنابراین باید یک نهاد واسطه‌ای وجود داشته باشد تا ضمن برقراری ارتباط میان این دو، قانون را با عدالت و نیازهای روزمره انطباق دهد.^۳

عقاید کاردوزو منجر به ایجاد کمیسیون بازنگری قوانین در سال ۱۹۳۴ در نیویورک شد. سی سال بعد ایده کاردوزو در بریتانیا توسط «جرالد گاردینر»^۴ در کتابی تحت عنوان «اصلاح قوانین جاری»^۵ منعکس گردید که در سال ۱۹۶۳ منتشر شد.

در سال بعد جرالد گاردینر به مقام صدراعظمی نائل گردید و او این مقام را به شرط تشکیل یک کمیسیون حقوقی پذیرفت. بالاخره پس از انتشار یک پیش‌نویس سفید در ژانویه ۱۹۶۵ در رابطه با این کمیسیون، لایحه مذکور در ۱۵ ژوئیه به تصویب سلطنت رسید. هر کمیسیون شامل پنج حقوق‌دان است. در انگلیس این حقوق‌دانان توسط صدر اعظم منصوب می‌شوند و در

1. Ibid, pp. 132-133.

2. Benjamin Cardozo.

3. Zander, Michael, op.cit., pp. 391-98.

4. Gerald Gardiner.

5. Law Reform Now.

اسکاتلند توسط وزیر و لرد وکیل^۱ منصوب می‌گردند.^۲

گاهی قوانین جدید از این جهت لازم هستند تا قوانین بریتانیا را با قوانین اتحادیه اروپا هماهنگ سازند.^۳ قانون حقوق بشر مصوب ۱۹۹۸ و قانون آزادی اطلاعات مصوب ۲۰۰۰، نمونه‌هایی از این موارد هستند.

۱-۱-۱. وظایف و کارکردهای کمیسیون‌های حقوقی^۴

۱-۱-۱. قانون ۱۹۶۵

در قانون ۱۹۶۵ مقرر شده است: «۱. هر یک از کمیسیون‌ها وظیفه خواهد داشت که تمام قوانینی را که به آن‌ها مربوط می‌شوند، با هدف توسعه و اصلاحات سیستماتیک مورد بازنگری قرار دهد؛ در خصوص تدوین چنین قوانینی، ... کاهش تعداد قوانین مختلف و عموماً ساده کردن و مدرنیزه کردن قوانین:

الف. هر طرح و پیشنهادی را که برای اصلاح قوانینی ممکن است ارائه یا به آن‌ها ارجاع گردد را دریافت کرده و مورد بررسی قرار دهد؛
ب. برنامه‌هایی را مبنی بر بازبینی شاخه‌های مختلف قانون با هدف اصلاح آن‌ها تهیه کند؛
ج. متعاقب هر یک از پیشنهاداتی که توسط معاون وزیر پذیرفته شده است، بررسی شاخه‌های خاص قانونی و نحوه شکل‌گیری آن‌ها و پیشنهادات ارائه شده در مورد اصلاح آن‌ها را مورد بررسی قرار دهد؛

1. Lord Advocate.
2. Ibid, pp.391-398.
3. www.parliament.uk/works/newlaw.cfm.
4. Zander, op.cit., pp. 396-440.

د. به تقاضای معاون وزیر برنامه‌های گسترده‌ای برای یکپارچه کردن و بازنگری قوانین مصوب طراحی و متعاقب هر یک از این برنامه‌هایی که به تأیید معاون وزیر رسیده است، اقدام به تهیه لوایح پیشنهادی شده نمایند؛ ه. هرگاه دولت خواستار طرح‌هایی برای اصلاح یا بازنگری هر یک از شاخه‌های قانونی شود، کمیسیون باید توصیه‌ها و اطلاعاتی را به نهادهای دولت و مقامات یا نهادهای مربوطه دیگر ارائه دهد؛

و. هرگاه کمیسیون احتمال دادند که با اطلاع یافتن از نظام حقوقی کشورهای دیگر این امکان وجود دارد که هر یک از کارکردهای آنها تسهیل یابد، باید اقدام به کسب اطلاعات راجع به آن نظام‌های حقوقی نمایند.

۲. معاون وزیر باید برنامه‌هایی را که توسط کمیسیون تهیه شده‌اند و شخصاً آنها را تأیید نموده، تقدیم پارلمان کند. همچنین باید هر طرح و پیشنهادی را که توسط کمیسیون متعاقب چنین برنامه‌هایی برای بازنگری قوانین تهیه شده است، به پارلمان تسلیم نماید.»

«اسکارمن»^۱ به عنوان اولین رئیس کمیسیون حقوق انگلیس معتقد است:

«کمیسیون یک نهاد پیشنهاد دهنده است و پارلمان منبع هر نوع قانون جدید است. کمیسیون باید اولاً به دولت و پارلمان توصیه‌هایی در مورد برنامه‌ریزی، بازنگری و اصلاح قوانین ارائه دهد و ثانیاً باید به دولت و پارلمان توصیه‌هایی در رابطه با نگارش طرح‌ها و پیشنهادات دقیقی در مورد بازنگری قوانین ارائه کند، چرا که قوه مقننه نیازمند توصیه‌های متخصصان است و این توصیه‌ها باید

1. Sir Leslie Scarman.

توسط نهادی مستقل از مجریه و پارلمان ارائه شود.»

۲-۱-۱۰. نحوه کار کمیسیون

مراحلی که در یک کمیسیون طی می‌شود از زمانی که موضوعی به صورت یک برنامه تأیید شده ظاهر می‌شود تا زمانی که به صورت یک گزارش کامل همراه با یک لایحه پیشنهادی شده تقدیم پارلمان می‌گردد (لایحه‌ای که به توصیه‌های ارائه شده در گزارش اثر می‌بخشد) به قرار زیر است:

ابتدا یک برگه کاری^۱ که در برگزیده توصیه‌هایی است و معمولاً شامل اطلاعاتی راجع به وضعیت حقوقی مربوطه در سایر کشورها است، توسط تیم کوچکی در کمیسیون تهیه می‌گردد. این تیم توسط یک یا دو کمیسر رهبری می‌شود. بعد از این که برگه کاری به طور مفصل در کل کمیسیون مورد مباحثه و بررسی قرار گرفت و نتیجه حاصله نوشته شد یا اصلاح گردید، از برگه کاری حدود ۱۵۰۰ کپی تهیه شده و منتشر می‌شود و نه تنها به قوه قضائیه و حقوقدانان آکادمیک و وکلا ارائه می‌گردد - گروه‌هایی که کمیته‌های خاصی برای رسیدگی به اسناد کمیسیون حقوقی دارند - بلکه به بسیاری از مؤسسات که توجه خاصی به مسأله دارند، نیز ارائه می‌شود. قابل ذکر است که کمیسیون‌ها، با وجود این که از مشاوره‌های شفاهی غیررسمی استقبال می‌کنند ولی فاقد مرحله «استماع عمومی» می‌باشند.

بعد از شش ماه تا یک سال توضیحات و عقاید ابراز شده در مورد برگه کاری مورد بررسی قرار می‌گیرند. ابتدا یک گروه متخصص در درون کمیسیون، اقدام به تهیه یک گزارش پیشنهادی

می‌کند. این گزارش در کل کمیسیون مورد مباحثه قرار می‌گیرد و دوباره بازگردانده می‌شود تا در صورت نیاز اصلاحاتی در آن اعمال شود. لایحه نیز که اغلب توسط پیش‌نویس‌کنندگان پارلمانی مربوط به کمیسیون نوشته می‌شود معمولاً پس از نظرخواهی‌های طولانی با کمیسرها و کادر آن‌ها به آن منضم می‌شود. در متن گزارش، هنگامی که به صدر اعظم تقدیم می‌شود صرفاً به ذکر قوانین موجود در رابطه با مضمون گزارش اکتفا نمی‌شود بلکه توصیه‌های ارائه شده مربوط به آن همراه با نحوه اجرای لایحه پیش‌نویس شده و نحوه نظرخواهی و کسانی که از آن‌ها نظرخواهی به عمل آمده (مگر این که به دلایلی محرمانه باشد) و دیدگاه‌های مطرح شده نیز بیان می‌شود. کادری مشتمل بر ۵۰ نفر که اغلب حقوقدان هستند به کمیسره‌های انگلیسی کمک می‌کنند. کمیسیون حقوقی اسکاتلند کادر نسبتاً کم تعدادتری دارد.^۱

۳-۱-۱۰. کمیسیون حقوقی و نظرخواهی^۲

«نورس»^۳ که خود سابقاً یک کمیسر حقوقی بوده معتقد است نظرخواهی که توسط کمیسیون صورت می‌گیرد، به ندرت به اهداف خود رسیده است. او اهداف کمیسیون از نظرخواهی را به این ترتیب برشمرده: ۱. کشف شواهد واقعی در مورد عملکرد اخیر قانون، ۲. تأمین و تحصیل نظرات فنی دقیق، ۳. ایجاد مشروعیت دموکراتیک برای هر راه حل نهایی، ۴. تحصیل عقاید عمومی در مورد مسائل اجتماعی، ۵. از میان بردن تمام مخالفت‌های پنهانی.

یک عضو با تجربه اسبق کادر کمیسیون حقوقی بیان داشته که از دیدگاه او، اگرچه اوراق

1. Ibid, pp. 396-440.

2. Ibid, pp. 441-440.

3. Peter North.

کاري ارزشمند هستند، ولي آن قدر هم با ارزش نیستند. منابع مخالفت همیشه شناسایی نمی‌شوند. به خصوص مؤسسات و سازمان‌هاي دولتي اغلب تا بعد از انتشار گزارش نهایی، انتقادات خود را ابراز نمی‌کنند و بعد از انتشار نهایی نیز، دیگر انتقادات آنان را نمی‌توان به کار بست. از دیدگاه او ارزش اصلی این اوراق کاري آن بوده است که از حیث سیاسی به گزارش نهایی ارزش بیشتری می‌دهد.

۴-۱-۱۰. کمیسیون حقوقی و تدوین قانون

براساس قانون کمیسیون‌هاي حقوقی، یکی از وظایف اصلی کمیسیون حقوقی تدوین قانون است. «اسکارمن» در رابطه با قوانین بریتانیا معتقد است در بریتانیا قضات این اختیار را دارند تا در مواردی که قانون وجود ندارد، قاعده قانونی تولید و ایجاد کنند^۱ و در نظامی که چنین اختیاری به قضات داده شده باشد این ضعف وجود دارد که قضات به وظیفه اصلی خود یعنی قضاوت نپرداخته یا از آن وظیفه، دور شوند. در حقیقت، به همین دلیل بوده که انسان‌ها از آغاز تمدن خواستار این شده‌اند که نهادی غیر از قوه قضائیه به وضع قانون بپردازد. تدوین قانون نیاز به مطالعه، تحقیق، مشاوره و برنامه‌ریزی دارد تا به صورت صحیح انجام شود و باید ضمن توجه به دستاوردهای گذشته ناظر به آینده نیز باشد. بنابراین تدوین قانون، صرفاً بدین طریق پاسخگویی ایده‌هاي مدرن خواهد بود. این که يك قانون به تدریج قدیمی می‌شود واقعیتهای غیرقابل انکار است ولي اگر وسیله و طریقی وجود داشته باشد که راه تجدیدنظر و بازنگری در

1. Judge-made-law.

قوانین را هموار کند، دیگر کهنه شدن قوانین مسئله چندان مهمی نخواهد بود.^۱ در مورد مزایا و معایب قانون مدون در بریتانیا نظرات مختلفی ارائه شده بود. سرانجام کمیسیون حقوقی انگلستان در هفتمین گزارش سالانه خود (۱۹۷۲-۱۹۷۱) مقرر داشت: «تدوین قانون به معنای اعلام مجدد قانون موجود نیست. تدوین قانون شامل اصلاح قسمت‌هایی از قانون است که تغییر در آن، امری ضروریست. قانون مدون نباید آنقدر کلی باشد که هیچ راهنمایی‌ای به مشاور حقوقی یا قاضی مربوطه ارائه نکند (در رابطه با یک مورد خاص) و همچنین نباید آنقدر مفصل و مشروح باشد که صرفاً برای متخصصان قابل درک باشد.»^۲

۱۱. نظام اطلاع‌رسانی و آموزشی پارلمان

پارلمان بریتانیا از نهادها و وسایل مختلفی برای آموزش نمایندگان پارلمان و دیگر شهروندان برخوردار است. شیوه‌های پارلمان برای آموزش گروه‌های سنی مختلف شیوه‌های مختلفی است که در ادامه به توضیح برخی از آنها خواهیم پرداخت.

۱۱-۱. واحد آموزش پارلمانی

واحد آموزش پارلمانی خدمات زیر را هم به مجلس عوام و هم به مجلس اعیان ارائه می‌کند:

- پاسخ به سؤالات دریافی هم از معلمان و هم از دانش‌آموزان؛
- ارتباط با نهادها و هیأت‌های آموزشی؛
- بازدیدهای گاه به گاه از مدارس، کنفرانس‌های معلمان و دیگر نهادها و جامع؛
- تهیه و ارائه منابعی در رابطه با شیوه کار پارلمان؛

1. Zander, op.cit., pp. 396-440.

2. Ibid, pp. 442-443.

واحد آموزشی پارلمانی برای آموزش از شیوه های مختلفی استفاده می کند که عبارتند از اینترنت، انتشارات مکتوب، جداول دیداری و منابع سمعی و بصری.

۱-۱۱-۱. اینترنت

تعدادی سایت اینترنتی برای اطلاع رسانی و آموزش افراد ایجاد شده است، که برخی از این سایت ها خود نحوه استفاده از سایت و نحوه دسترسی به اطلاعات را آموزش می دهند.

۱-۱۱-۲. انتشارات

کتابچه های توضیحی و آموزشی پارلمان برای دانش آموزان مقطع دبیرستان و دانش آموزان "GCSE" نوشته شده است. اهم عناوین این کتب عبارتند از: انتخابات پارلمانی؛ مجلس عوام؛ پارلمان و دولت؛ تصویب قانون؛ مباحثات در پارلمان؛ مجلس اعیان. واحد آموزش پارلمانی اوراق آموزشی را به طور رایگان به مراجعه کنندگان ارائه می دهد. این اوراق یا به صورت تک برگ هستند یا به صورت پورت پیک مجموعه (۳۳ صفحه ای) تهیه می شوند. کتابچه ای تحت عنوان «سخنگوی مجلس عوام» نیز وجود دارد که این کتابچه نیز می تواند برای اهداف آموزشی مورد استفاده قرار گیرد. برای کودکان نه الی سیزده سال نیز دو کتابچه «کاخ و ستمینستر: راهنمایی برای افراد جوان» و «آشنایی با شیوة کار یک نماینده مجلس» به زبانی ساده، روان و قابل فهم نوشته شده است. «راهنمای پارلمان» کتاب دیگری است که توسط دفتر انتشارات پارلمان، برای کودکان دوازده الی پانزده سال نوشته شده است. این کتاب توضیحاتی کلی در رابطه با پارلمان، دولت و نمایندگان مجلس ارائه می دهد.

۱-۱۱-۳. جداول دیواری

مجموعه‌ای از شش جدول دیواری به طور رایگان از طرف واحد آموزش پارلمان به معلمان که به این واحد مراجعه می‌کنند، اعطا می‌شود.

۴-۱۱. منابع سمعی و بصری

نوارهای ویدئویی

نوارهای تصویری به مدت ۵۷ دقیقه برای افراد چهارده سال به بالا تهیه شده است که هدف از آن‌ها پاسخ به این سؤال است که «پارلمان به من چه ارتباطی دارد؟» مهم‌ترین این نوارهای صوتی به قرار ذیل هستند:

نوار «پارلمان به طور واضح»

هدف از این برنامه که در قالب شش نوار تصویری در سال ۲۰۰۲ تهیه شده است، آگاه کردن کودکان سیزده الی نوزده ساله راجع به اختیارات و رویه‌های مهم‌ترین و گاهی غیرقابل درک‌ترین جنبه‌های سیاست پارلمان بریتانیا است.

نوار «تصویر واضح پارلمان»

این نوار تصویری برای کودکان ۸ تا ۱۳ ساله تهیه شده است. به همراه این نوار یک دفترچه راهنما نیز برای معلمان تهیه شده تا بتوانند از منابع استفاده شده در این نوار اطلاع یافته و از آن‌ها کپی‌برداری کنند.

نوار ویدئویی «درون پارلمان بریتانیا»

این نوار تصویری که به مدت بیست و پنج دقیقه برای کودکان ۱۰ تا ۱۴ ساله تهیه شده است و شیوه کار پارلمان را بیان می‌کند.

لوح فشرده (CD)

این CD برای تکمیل نوارهای تصویری یا استفاده به تنهایی (بدون نیاز به نوار تصویری) طراحی شده است و دارای بخش‌هایی است که عبارتند از: مجلس اعیان، مجلس عوام، کاخ

وستمینستر، روز پارلمانی، افراد مهم پارلمان، سؤالات امتحانی^۱.

۱۱-۲. کتابخانه مجلس عوام

سازمان کتابخانه مسئول تدارکات برای تحقیق و خدمات اطلاع‌رسانی برای مجلس عوام و اعضای آن است. خدمات کتابخانه طوری طرح‌ریزی شده‌اند تا نیازهای اعضا را در رابطه با وظایف پارلمانی تأمین کنند. این خدمات به صورت منظم، دقیق و بدون تبعیض ارائه می‌شوند و تمام خدمات ارائه شده به نمایندگان محرمانه تلقی می‌شود. خلاصه خدمات کتابخانه به شرح زیر است:

۱۱-۲-۱. خدمات اطلاعاتی

ارائه اوراق پارلمانی، انتشارات رسمی، روزنامه رسمی، روزنامه‌های عادی و کثیرالانتشار را «خدمات اطلاعاتی» می‌گویند. این موارد موضوعاتی هستند که کادر کتابخانه براساس آن به درخواست‌های نمایندگان پارلمان پاسخ می‌دهند. همچنین برای ارائه خدمات دقیق‌تر و مناسب‌تر به نمایندگان از منابع خارجی و منابع نرم‌افزاری نیز استفاده می‌شود.

۱۱-۲-۲. خدمات تحقیقی

متخصصان و پژوهشگران مختلف در پاسخ به درخواست‌های نمایندگان (در رابطه با صلاحیت و وظایف پارلمانی آن‌ها) خدمات تحقیقی ارائه می‌دهند. آن‌ها همچنین تحقیقاتی در رابطه با مطالعات قانونگذاری را در اختیار نمایندگان متقاضی قرار می‌دهند.

1. www.parliament.uk/directories/educationunit.cfm.

۱۱-۲-۳. خدمات وب سایت^۱ پارلمانی

اطلاعات زیادی از طریق اینترنت و خدمات الکترونیکی به نمایندگان ارائه می‌شود. آموزش و تدارکات مربوط به آن در کتابخانه انجام می‌شود، بدین معنی که شیوه دسترسی و استفاده از سایتها در کتابخانه به نمایندگان آموزش داده می‌شود.

۱۱-۲-۴. امانت دادن کتابها و نوارهای ویدئویی

کتابخانه کتاب، رساله و نوارهای ویدئویی را به نمایندگان امانت می‌دهد و اگر لازم باشد این موارد را برای ارائه به نمایندگان از سایر کتابخانه‌ها به امانت می‌گیرد.

۱۱-۲-۵. خدمات برای عموم و مدارس

دفتر اطلاعات مجلس عوام، اطلاعاتی را برای عموم درباره کار، تاریخچه و عضویت در مجلس عوام تهیه می‌کند. واحد آموزش پارلمانی، منابعی را برای خدمات آموزشی از هر دو مجلس تهیه می‌نماید. کتابخانه به طور رسمی با کتابخانه‌های پارلمانی و مراکز ارائه خدمات تحقیقاتی پارلمانی خارج از کشور ارتباط برقرار می‌کند.

۱۱-۲-۶. ارائه اسناد، پردازش و بایگانی

اطلاعات و خدمات تحقیقاتی از طریق اسناد و خدمات فناوری اطلاعاتی (IT) تأمین می‌شود.^۲

۱۱-۳. دفتر اطلاع‌رسانی

علاوه بر روزنامه رسمی، منابع اینترنتی و منابع دیگری که ذکر شد، هر هفته یک دفترچه اطلاعاتی راجع به فعالیت‌های هر دو مجلس توسط دفتر اطلاع‌رسانی عمومی در مجلس عوام منتشر می‌شود.

1. Website.

2. A Guide to the Services of the House of Commons Library, Note for Visitors of House of Commons, May 2001, p. 1.

همچنین دفتر اطلاع‌رسانی در مجلس اعیان نیز کتابچه‌هایی در مورد جنبه‌های مختلف کار دو مجلس منتشر می‌کند. امروزه یک کتاب فروشی پارلمانی برای عموم تأسیس شده که افراد می‌توانند به آنجا مراجعه و اوراق و انتشارات دیگر مربوط به پارلمان را دریافت کنند. بدین ترتیب اطلاعات لازم در مورد

کار مفتگی پارلمان و گزارش‌های کمیته‌ها و رویه قانونگذاری قابل دسترسی خواهد بود.^۱

۱۲. شیوه‌های تفویض اختیار قانونگذاری

دکترین حاکمیت پارلمانی مربوط به تصویب قوانین توسط پارلمان است ولی عملاً بسیاری از قوانین انگلستان به وسیله قانونگذاری تفویضی یا فرعی ایجاد شده‌اند. این قوانین در خارج از پارلمان اغلب توسط وزرا و معاونین وزرا، شورای شاه یا ملکه و همچنین نهادهای قانونگذاری مثل مقامات محلی ایجاد می‌شوند. البته این شیوه قانونگذاری صرفاً در صورتی جایز است که قانون اصلی^۲ آن را اجازه داده باشد. گاهی اختیارات قانونگذاری تفویض شده گاهی بسیار گسترده بوده و گاهی به وزرا اجازه می‌دهد که سایر قوانین پارلمان را تغییر دهند.^۳

قانونگذاری فرعی یا تفویضی معمولاً در مورد مسائل فنی صورت می‌گیرد؛ اما ممکن است اصول مهم کلی را نیز در برگیرد. در مواقع بسیاری از قانونگذاری تفویضی به علت مغایرت با اصل تفکیک قوا، انتقاد شده است.^۴

1. Silk and Walters, op.cit., p. 88.

2. قانون اصلی همان قانون اولیه مصوب مجلس است. اسناد قانونی (SI) قوانین ثانویه‌ای هستند که جزئیات قانون اصلی را بیان می‌کنند.

3. Alder, op.cit., p. 78.

4. Ibid, p. 78

باید متذکر شد که قوانین مصوب در اثر قانونگذاری تفویضی صرفاً به صورت اسناد قانونی (SI) نیست بلکه این قوانین به صورت گوناگونی همچون مقررات، قواعد، اوامر و فرامین شورای پادشاه نیز وجود دارند. اما پارلمان اغلب قوانین مصوب در اثر تفویض اختیار قانونگذاری را به صورت اسناد قانونی تصویب میکند. بخش‌های مهم‌تر قانونگذاری تفویض شده فرامین شورای پادشاه هستند.^۱

۱-۱۲. علل توجیهی قانونگذاری تفویضی

مهم‌ترین دلایل پذیرش «قانونگذاری تفویضی» عبارتند از:

الف. وقت اندک پارلمان (و کاستن از حجم کاری پارلمان)؛

ب. تخصصی بودن موضوع، که به وزرا یا معاونین آنها اجازه می‌دهد تا ضمن مشورت با متخصصان و گروه‌های ذی‌نفع قوانین لازم را وضع کنند؛

ج. قابلیت انعطاف‌پذیری این قوانین؛

د. ضرورت وضع سریع یک قانون در مواقع اضطراری.

در فرایند تفویض اختیار قانونگذاری معمولاً قانون مصوب پارلمان از بیان جزئیات خودداری می‌کند تا بدین ترتیب وقت پارلمان تلف نشود. همچنین گاهی پارلمان اجازه می‌دهد که مقررات اصلی (نه جزئیات مربوط به مقررات) را وزرا و معاونین آنها وضع کنند.

۲-۱۲. نظرخواهی در مورد قوانین مصوب ناشی از تفویض اختیار قانونگذاری

1. Allen, M. J and Thompson, B. "Case and Materials on Constitutional and Administrative Law", Oxford University Press, 1997, p. 172.

اغلب قوانین مصوب در اثر تفویض اختیار قانونگذاری به شکل «اسناد قانونی» (SI) هستند. تهیه پیشنویس آن‌ها اغلب به مشاوران حقوقی سازمان‌ها محول می‌گردد اگر چه در مواردی که موضوع از اهمیت خاصی برخوردار است از مشورت پارلمانی نیز بهره‌گیری می‌شود. از آن‌جا که اصول قانون جدید قبلاً تصویب شده‌اند و در اثر قانونگذاری تفویضی اصول جزئی و فرعی آن اصل‌پیریزی شده است، سازمان مربوطه کمتر مایل است تا با افراد متخصص یا ذی‌نفع جهت شیوه اعمال آن قانون اصلی مشاوره و نظرخواهی کند. گاهی مقررات برای نظرخواهی به صورت پیش‌نویس منتشر می‌شوند و در برخی مواقع نظرخواهی در مورد آن‌ها اجباری است.^۱

۱۲-۳. اسناد قانونی و انواع دیگر قانونگذاری ثانویه (تفویضی)

اسناد قانونی تنها نوع قانونگذاری ثانویه محسوب نمی‌شوند و انواع دیگری از قانونگذاری ثانویه وجود دارد که مورد کنترل و نظارت پارلمان قرار می‌گیرند که به عنوان مثال می‌توان به قانون بزرگراه‌ها و قوانین مهاجرت اشاره کرد. همچنین بسیاری از اسناد قانونی توسط پارلمان کنترل نمی‌شوند و صرفاً اثر محلی دارند، ولی به هر حال سالانه حدود ۱۵۰۰ سند قانونی وجود دارد که در پارلمان (جهت کنترل) مطرح می‌شوند.^۲

۱۲-۴. اسناد قانونگذاری منفی و مثبت

اولین مرحله برای تصویب یک سند قانونی این است که «ارائه شود» یعنی به هر دو مجلس به

1. Ibid, p. 386.

2. Silk and Walters, op.cit., p. 147;

جدول مربوطه ضمیمه شده است.

صورت رسمی عرضه گردد. حدود یک‌دهم اسناد قانونی در فرایند قانونگذاری قرار نمی‌گیرند و صرفاً برای اطلاع نمایندگان ارائه می‌شوند. دستورات لازم‌الاجرا شدن یک قانون مصوب پارلمان جزو این دسته هستند. اسناد قانونی دیگری که تقدیم پارلمان می‌شوند بنا بر مقررات قانون اصلی به دو شکل هستند: مهم‌ترین آن‌ها نیاز به تأیید هر دو مجلس دارند تا لازم‌الاجرا شوند (مگر در مورد اسناد مربوط به بودجه، که تنها نیاز به تأیید مجلس عوام دارد). اما اکثریت آن‌ها قانون محسوب می‌شوند مگر این‌که یکی از مجالس علیه آن‌ها رأی دهد. این دو رویه، رویه مثبت و رویه منفی نامیده شده و اسناد موضوع این دو رویه اسناد قانونگذاری مثبت و اسناد قانونگذاری منفی نامیده می‌شوند.^۱

۱-۴-۱۲. اسناد قانونی منفی

به طور کلی می‌توان گفت که رویه منفی بدین معنا است که یک سند قانونی به مثابه یک قانون است مگر این‌که هر یک از مجالس ظرف چهل روز از تاریخ ارائه سند قانونی در پارلمان پیشنهاد لغو آن را ارائه دهد. به این پیشنهاد «تقاضا»^۲ گفته می‌شود.^۳ برخلاف لایحه، پارلمان معمولاً نمی‌تواند قوانین مصوب در اثر قانونگذاری تفویض شده را اصلاح کند. این که سند قانونی با چه رویه‌ای تصویب می‌شود و این‌که آیا باید در پارلمان مطرح شود یا نه، همه بستگی به قانون اصلی دارد. دولت باید تعیین کند که پارلمان برای مباحثه در مورد اسناد قانونی زمان کافی دارد یا خیر.^۴

1. Ibid, pp. 148-149.

2. Prayer.

3. Ibid, p. 150.

4. Alder, op.cit., p. 181.

مجلس عوام تقاضاها در مجلس به مدت حداکثر یک ساعت و نیم مورد مباحثه قرار می‌گیرند، ولی هیچ مباحثه‌ای نمی‌تواند بیش از ۱۱/۳۰ شب به طول انجامد. امروزه متداول‌تر است که مباحثات در رابطه با اسناد قانونی موضوع رویه‌های منفی در کمیته‌های دائمی مربوط به قانونگذاری تفویضی صورت گیرند. این کمیته‌ها برحسب ضرورت تشکیل می‌شوند ولی تنها یک بار گرد هم می‌آیند. کمیته نمی‌تواند سند را رد کند و رأی کمیته تشریفاتی است.^۱

۲-۴-۱۲. اسناد قانونی مثبت^۲

مهم‌ترین اسناد قانونی، موضوع رویه مثبت هستند. به عنوان مثال اسناد قانونی محدودیت سرعت در جاده‌ها را تعیین می‌کنند. اسناد مثبت می‌توانند فوراً لازم‌الاجرا شوند، با قید این‌که آن‌ها برای مدت زمان خاصی دارای اثر می‌باشند؛ مگر این‌که در این فاصله توسط پارلمان تأیید شوند. مقررات براساس قانون اختیارات اضطراری مصوب ۱۹۲۰^۳ باید در ظرف بیست روز تأیید شوند که البته این امر به ندرت اتفاق می‌افتد. اغلب اسناد قانونی پیش‌نویس شده در هر دو مجلس مطرح می‌شوند و صرفاً هنگامی مؤثر و قابل اجرا هستند که به تأیید هر دو مجلس برسند.^۴ در مجلس عوام، اسناد مثبت به طور اتوماتیک به کمیته‌های دائمی فرستاده می‌شوند. (این کمیته‌ها ساختارشان مثل کمیته‌هایی است که به اسناد قانونگذاری منفی رسیدگی می‌کنند). بعد از این‌که سند قانونی توسط کمیته مربوطه مورد بررسی قرار گرفت، مجلس عوام در مورد آن رأی‌گیری می‌کند ولی مباحثه‌ای صورت نمی‌گیرد. برای

1. Silk and Walters, op.cit., p. 147.

2. Affirmative Instruments.

3. Emergency Powers Act 1920.

4. Ibid, pp. 148-149.

اسناد قانونی بسیار مهم این امکان وجود دارد که مجدداً به مجلس ارجاع شوند و در خود مجلس تا یک ساعت و نیم مورد مباحثه قرار گیرند (مباحثه معمولاً از ساعت ده صبح شروع می‌شود).^۱ بعضاً مباحثات بیش از یک ساعت به طول می‌انجامد و تقریباً اسناد قانونی هیچ‌گاه لغو نمی‌شوند (آخرین باری که چنین اتفاقی افتاد ژوئیه سال ۱۹۷۸ بود).^۲

۳-۴-۱۲. کمیته مشترک مربوط به اسناد قانونی

یک کمیته مشترک خاص متشکل از هر دو مجلس وجود دارد که مسئول بررسی و تجزیه و تحلیل جزئیات اسناد قانونی تقدیم شده به پارلمان است و به طور کلی باید موارد زیر را بررسی کند:

۱. آیا سند قانونی مربوطه هزینه‌هایی را به دولت تحمیل می‌کند؟
۲. آیا کنترل توسط دادگاه‌ها را مستثی می‌کند؟
۳. آیا بدون تجویز صریح قانون اصلی، عطف به ماسبق می‌شود؟
۴. آیا تأخیر غیرموجهی در مطرح کردن سند در پارلمان یا انتشار آن وجود داشته است؟
۵. آیا سند قانونی قبل از طرح در پارلمان اجرا شده و تأخیر غیرموجهی در مطلع نمودن صدراعظم و سخنگو براساس پاراگراف اول قانون ۱۹۴۶ وجود داشته است؟
۶. آیا شکي در اعتبار قانونی آن وجود دارد؟
۷. آیا بنا به هر دلیل خاصی مقصود یا هدف آن سند قانونی نیاز به شرح و توضیح دارد؟
۸. آیا پیشنویس آن دارای نقص و ایراد می‌باشد؟^۳

1. Silk and Walters, op.cit., pp. 149-150.

2. Alder, op.cit., pp. 181-82.

رویه این کمیته به صورت غیررسمی و غیرعلنی است و به همین دلیل هیچ مباحثه حزبی سیاسی در مورد اسناد قانونی به آن شکل که در کمیته دائمی صورت می‌گیرد انجام نمی‌شود. مشاور سخنگو و رؤسای کمیته‌ها به کمیته مشترک کمک می‌کنند.^۱

۱۲-۵. کمیته‌های تخصصی

پارلمان تعدادی کمیته تخصصی برای بررسی قانونگذاری تفویضی و قانونگذاری توسط اتحادیه اروپا ایجاد کرده است. کمیته‌هایی که به قانونگذاری تفویضی رسیدگی می‌کنند به دو دسته تقسیم می‌شوند: کمیته‌هایی که به مسائل تخصصی رسیدگی می‌کنند و کمیته‌هایی که به صلاحیت‌ها و اختیارات رسیدگی می‌نمایند. کمیته‌هایی که به مسائل فنی و تخصصی رسیدگی می‌کنند عبارتند از:
۱. کمیته مشترک مربوط به قانونگذاری تفویضی؛

۲. کمیته تحقیق عوام مربوط به اسناد قانونی، که مرکب است از اعضای مجلس عوام و اعضای کمیته مشترک که به اسنادی که صرفاً در صلاحیت مجلس عوام هستند، رسیدگی می‌کنند. موضوع صلاحیت یک سند ممکن است به کمیته دائمی مجلس عوام ارجاع شود یا در خود مجلس مورد رسیدگی قرار گیرد.

کمیته‌هایی که مربوط به جوامع اروپایی می‌شوند، در مجلس عوام، «کمیته تحقیق مربوط به قانونگذاری اروپایی» و در مجلس اعیان «کمیته تحقیق مربوط به جوامع اروپایی» هستند. این کمیته‌ها هم به قوانین مصوب قانونگذاری تفویضی که هدف از آن‌ها اعمال قوانین اتحادیه اروپا است، رسیدگی می‌کنند و هم به طرح‌های ارائه شده از بروکسل برای قانونگذاری در آینده.^۲

1. Silk and Walters, op.cit., p. 150.

2. Allen and Thompson, op.cit., pp. 392-395.

۱۳. مصونیت پارلمانی نمایندگان

برای قانونگذاری بهتر و مؤثرتر این مسأله مهم است که مقنن از مداخله و مزاحمت افراد خارج و داخل از پارلمان مصون باشد. قانون مصونیت پارلمانی نیز به این منظور وضع شده است. در آغاز هر دوره پارلمان سخنگوی مجلس عوام «مصونیت‌های قطعی و تاریخی» مجلس در برابر شاه - ملکه را اعلام می‌کند که یادآور برخی از کشمکش‌های سیاسی قرن هفده میلادی است. گرچه مجلس اعیان مصونیت‌ها و امتیازات خاص خود را دارد.^۱

نقض مصونیت پارلمانی خاص نبایید به عنوان اهانت به پارلمان تلقی شود. مصونیت پارلمانی یک حق یا امتیاز است که یا به کل پارلمان اعطا می‌شود (به عنوان مثال برای کنترل ترکیب یا رویه آن) یا به اعضای آن (مثلاً آزادی سخن گفتن). اهانت یک واژه کلی است که هر عملی را (خواه توسط نمایندگان صورت گرفته باشد و خواه توسط افراد خارج از پارلمان) شامل می‌شود و باعث می‌شود که پارلمان نتواند اعمالش را به درستی انجام دهد یا در انجام آن اعمال اخلاق و کندی حاصل شود. مصادیق اهانت بسیار وسیع و متعدد است و مواردی همچون اخلاق در مجلس، ارتکاب رفتارهای نادرست و غیرصادقانه توسط اعضا یا ادعا علیه نمایندگان در روزنامه‌ها را شامل می‌شود.^۲

۱-۱۳. مصونیت‌های اصلی^۳

1. Ibid, p. 127.

2. Ibid, p. 128.

3. Ibid, pp. 126-135.

برخی مصونیت‌های پارلمانی بیشتر جنبه تشریفاتی و تاریخی دارند، مانند مصونیت از تعقیب مدنی در فاصله زمانی بین چهل روز قبل تا چهل روز بعد از هر دوره مجلس که در مورد لرها که این مصونیت دائمی است.^۱ پس از تحولات بنیادین انگلستان، از آنجایی که مطابق قوانین جدید، امروزه بدهکاران زندانی نمی‌شوند، دستگیری و بازداشت مدنی در واقع دیگر کاربردی ندارد و اغلب در رابطه با بی‌احترامی به دادگاه‌ها اعمال می‌شود. همچنین نمایندگان مجلس در رابطه با اعمال خصوصی خود، نمی‌توانند از این مصونیت استفاده کنند.^۲

مهم‌ترین مصونیت‌ها عبارتند از: مصونیت جمعی هر مجلس برای کنترل ترکیب و رویه خود، و آزادی بیان.

۱-۱-۱۳. رویه صلاحیت انحصاری

اگر چه قواعد عمومی تعیین‌کننده این امر است که چه کسی صلاحیت عضویت در پارلمان را دارد، لکن هر یک از مجالس خود تعیین می‌کنند که چه کسی عضو مجلس شود. به عبارت دیگر، هریک از مجالس پارلمان بریتانیا، رأساً امور داخلی خود را تنظیم می‌کنند. البته عملاً مجالس امروزه از قواعد مقررات عمومی پیروی می‌کنند.

در قضیه معروف بردلا علیه گست (۱۸۸۴)،^۳ چارلز بردلا که یک متفکر معروف و آزاد اندیش بود، برای عضویت در مجلس عوام انتخاب گردید. رئیس مجلس به این دلیل که وی منکر خداوند است عضویت وی را نپذیرفت. پس از شکایت بردلا، دادگاه اعلام داشت که حق هیچ‌گونه مداخله‌ای را

1. Stourton, 1963.

2. Parliamentary Privilege Act 1770 (1958).

3. Bradlaugh V. Gossett (1884).

ندارد زیرا این موضوع، مسأله‌ای است که به رویه داخلی مجلس مربوط می‌شود و تصمیم‌گیری در خصوص آن حق انحصاری مجلس است.

۲-۱۳. آزادی بیان

آزادی بیان مصونیت اصلی نماینده پارلمان است چرا که وی باید آزادانه سخن بگوید و بنویسد، بدون ترس از این‌که مزاحمتی توسط افراد و نهادهای خارج از پارلمان راجع به سخنان یا نوشته‌هایش ایجاد شود.

آزادی بیان یک مصونیت قانونی است. ماده (۹) منشور حقوق بشر مصوب ۱۹۹۸ مقرر می‌دارد: «آزادی بیان یا مباحثات یا رویه‌ها در پارلمان نباید در هیچ دادگاه یا مکان دیگری خارج از پارلمان مورد سؤال یا اعتراض قرار گیرد». مفهوم آزادی بیان، خود بر چند قسم است:

آزادی بیان در مباحثات یا رویه‌ها

در این مفهوم، آزادی بیان شامل آزادی نماینده در سؤال (خواه به صورت کتبی و خواه به صورت شفاهی)، رویه‌ها، شیوه‌های رسیدگی کمیسیون‌ها یا اسناد کتبی منتشر شده براساس دستور مجلس (قانون اسناد پارلمانی ۱۸۴۰) می‌باشد.

مفهوم آزادی بیان «درون پارلمان»

مهم‌ترین و بحث‌انگیزترین جنبه مصونیت گفتاری نمایندگان (آزادی بیان)، مصونیت «درون پارلمان» است. کار یک نماینده پارلمان امروزی منحصر به اتاق مجلس و کار در کمیسیون‌ها نیست. بیشتر اوقات یک نماینده مجلس صرف نوشتن نامه‌ها، شرکت در جلسات (در بریتانیا و خارج از کشور) با گروه‌ها، مقامات محلی، مؤسسات تجاری، مأموران خارجی و غیره می‌شود. همچنین وی با معاونان وزرا و افراد حوزه انتخابیه خود مکاتبه می‌کند. حال این سؤال مطرح است که

فعالیت‌های او تا چه حد مورد حمایت قرار می‌گیرند؟

معنای «درون پارلمان» به خوبی مشخص نشده است. البته شامل تمام موارد گفته شده در مجلس و کمیسیون‌های آن می‌شود (بدون توجه به محل تشکیل آن‌ها). از طرف دیگر، سخنان نمایندگان مجلس در حوزه‌های انتخاباتی خود و نوشته‌هایشان در مطبوعات، یا بیانات و اظهارات‌شان در جریان برنامه‌های تلویزیونی، مورد حمایت قرار نمی‌گیرند؛ اگر چه ممکن است از طریق «مصونیت نسبی»^۱ تحت حمایت واقع شوند. به هر حال، اظهارات و بیانات نماینده مجلس در پارلمان را نمی‌توان علیه وی در رسیدگی‌های قضایی مورد استفاده قرار داد.^۲

این امکان وجود دارد که سخنی که در داخل پارلمان گفته می‌شود، اگر به امور پارلمانی ربطی نداشته باشد مشمول مصونیت قرار نگیرد. موضوع اصلی که مورد تردید و شک است این است که مکاتبات یا مکالمات نماینده مجلس در خارج از مجلس که به وظایف او بستگی دارند یا از جانب افراد حوزه انتخابیه‌اش طرح شده است مشمول مصونیت مذکور قرار می‌گیرند یا خیر؟ در سال ۱۹۶۷ یک کمیته تحقیق در رابطه با مصونیت پارلمانی پیشنهاد کرد که مصونیت را گسترش دهند به نحوی که تمام ارتباطات رسمی که توسط یک نماینده پارلمان صورت می‌گیرد را شامل شود.

مورد سؤال یا اعتراض قرار گرفتن در دادگاه

از نظر پارلمان، اگر حکمی علیه نماینده پارلمانی حتی برای شروع رسیدگی قضایی صادر شود و این حکم در رابطه با مسأله‌ای باشد که به اعتقاد

1. Qualified Privilege.

2. Church of Scientology v. Johnson Smith(1972).

پارلمان جزء مصونیت‌ها به شمار رود، صدور حکم^۱ بی‌احترامی و توهین به پارلمان است.

مفهوم آزادی بیان «خارج از پارلمان»

مداخله و تهدید آزادی بیان نمایندگان توسط افراد و نهادهای خارج از پارلمان ممنوع است که رشوه و تهدید نمونه‌های بارز آن است. ولی انواع دیگری از فشار نیز وجود دارد مثل متهم نمودن نمایندگان به مستی^۲ یا انتشار تلفن منازل نمایندگان مجلس^۳.

البته هیچ کدام از موارد فوق تأثیری بر محدودیت‌هایی که پارلمان برای آزادی بیان نمایندگان خود قرار می‌دهد ندارند. در واقع این محدودیت‌ها خود به دلیل «صلاحیت انحصاری» پارلمانی است که از کنترل توسط دادگاه‌ها مصون است. مقررات داخلی پارلمان از سوء استفاده نمایندگان مجلس از حق آزادی بیان جلوگیری می‌کنند؛ بدین صورت که از این مصونیت صرفاً باید به عنوان راه حل نهایی و به شیوه‌ای که شأن مجلس را زیر سؤال نبرد، استفاده شود.^۴

۳-۱-۱۳. مصونیت نسبی

مصونیت نسبی نوعی از مصونیت است که با مصونیت پارلمانی ارتباط مستقیم ندارد، ولی به نماینده مجلس امتیازاتی را اعطا می‌کند. مصونیت نسبی قسمتی از قانون «هتک حرمت عادی» است، یعنی قانون مربوط به عباراتی که سابقه و حیثیت یک فرد را خدشه‌دار می‌کند (چه عبارات به صورت کتبی باشند و چه به صورت شفاهی). چندین نوع دفاعیه در برابر هتک حرمت وجود دارد که یکی

1. Writ.

2. See Duffy's Case (1964-1965).

3. See Daily Graphic Case (1956).

4. HC Deb. Vol. 94, col. 26, 17 March 1986, Leopold, 1986, p. 368.

از آن‌ها «مصونیت نسبی» است. از مواد مذکور آنچه که مربوط به بحث ماست از کسانی دفاع می‌کند که یا آن عبارات و الفاظ مورد بحث را با سوءنیت به کار نبرده باشند یا کسی که آن عبارات و الفاظ را به کار برده، برای انجام وظیفه و به نفع طرف هتک حرمت شده بوده است. شکی نیست که نماینده مجلس نیز در حین انجام وظایفش، از مصونیت نسبی برخوردار است. به هر حال، مصونیت نسبی تضمین نمی‌کند که نمایندگان از مداخله و مزاحمت افراد و نهادهای خارج از پارلمان در امان باشند؛ بدین دلیل که اولاً مصونیت نسبی تنها شامل هتک حرمت می‌شود در حالی که مصونیت مطلق پارلمانی اعمال حقوقی مشهودی را در بر می‌گیرد و ثانیاً مصونیت نسبی نوعی دفاعیه در برابر دعوی محسوب می‌شود، یعنی نماینده مجلس باید تسلیم رسیدگی‌های قضایی شود، حتی اگر احیاناً طرف برنده دعوی باشد. عدم اطمینان او از نتیجه و تأثیرات دعوی و هزینه‌های آن ممکن است یک نماینده پارلمان را از سخن گفتن آزادانه مأیوس و دلسرد کند. در حالی که در موردی که تحت‌الشمول مصونیت مطلق قرار می‌گیرد، حتی شروع رسیدگی قضایی در مورد نماینده مجلس به منزله بی‌احترامی و توهین به پارلمان است.

دادگاه‌ها و مسئله مصونیت پارلمانی

دادگاه‌ها حق ندارند در امور داخلی مجالس دخالت کنند. از طرف دیگر هنگامی که فعالیت‌های نمایندگان، به حقوق افراد خارج از مجلس لطمه‌ای وارد کند، دادگاه‌ها می‌توانند تا این حد مداخله کنند که تعیین کنند آیا مصونیت ادعا شده از طرف پارلمان وجود دارد یا خیر. به هر حال، امروزه در خصوص این‌که آیا دادگاه‌ها می‌توانند نحوه اعمال مصونیت را کنترل کنند یا خیر، همچنان اختلاف نظر وجود دارد.

۱۴. ابزارهای نظارتی و کنترلی پارلمان^۱

در رابطه با نظارت و کنترل پارلمان و استیضاح و بازجویی از نمایندگان پارلمان، طرق مختلفی وجود دارد که در ادامه به مهمترین آنها اشاره می‌شود.

۱-۱۴. سؤالات پارلمانی

۱-۱۴. هدف از سؤالات پارلمانی

هدف از طرح سؤالات پارلمانی به بیان «ارسکین می»، تحصیل اطلاعات یا اصرار برای انجام عملی است. افرادی که این اطلاعات را دارند و می‌توانند براساس آنها عمل کنند، وزرای مشاور دولتی هستند که باید به این سؤالات پاسخ بدهند. به برخی از این سؤالات، پاره‌ای از نمایندگان مجلس که معاون وزیر (یا وزیر مشاور) نیستند، پاسخ می‌دهند. این نمایندگان از جانب نهادهایی همچون کمیسیون مجلس عوام یا کمیسرهایی کلیسا به سؤالات مربوطه پاسخ می‌دهند.^۲ بسیاری از پشتیبانان دولت ممکن است قصد طرح سؤالاتی از رهبران احزاب مخالف داشته باشند، ولی انجام چنین امری از طریق پارلمان امکان‌پذیر نیست. در حقیقت، سوال ابزاری است که می‌توان با استفاده از آن بر اعمال دولت نظارت کرد.

1. Silk and Walters, op.cit., pp. 176-207.

2. در مجلس عوام کرسی سخنگو رو به سمت جنوب است. در جلوی او میز مجلس قرار دارد. در هر طرف اتاق مجلس پنج ردیف نیمکت سبز وجود دارد که توسط یک راهرو به دو قسمت تقسیم شده است. در سمت راست سخنگو، نمایندگان مجلس عضو حزب دولت می‌نشینند و در سمت چپ او احزاب مخالف مستقر می‌شوند. معاونان وزیری که نماینده مجلس هستند در نیمکت جلویی قسمت بالا می‌نشینند و سخنگویان اصلی حزب مخالف رویه روی آنها قرار می‌گیرند. به همین دلیل به آنها "Frontbenchers" یا مدافعان سیاست‌های حزب می‌گویند و بقیه نمایندگان "Backbenchers" یا نمایندگان حامی نامیده می‌شوند.

۲-۱۴. سؤالات مجلس عوام

سؤالات نمایندگان مجلس باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد که برخی از این ویژگی‌ها عبارتند از:

۱. سؤالات باید مستقیماً مربوط به اموری باشد که در مسئولیت معاون وزیر است. البته همیشه به طور واضح مشخص نیست که چه اموری مربوط به معاون وزیر می‌باشد.
 ۲. در راستای تضمین دادرسی عادلانه، هر موضوعی که مربوط به رفتار دادگاه‌ها باشد نمی‌تواند مورد سؤال واقع شود.^۱
 ۳. وزیر مشاور می‌تواند به برخی سؤالات به این دلیل که پاسخ به آن باعث افشای اطلاعات سری تجاری شده یا هزینه بسیاری ایجاد می‌کند یا به «نفع عموم» نیست، پاسخ ندهد.
- عده کثیری از اعضای احزاب، با این مسأله که وزیر مشاور می‌تواند به سؤالات پاسخ ندهد، مخالف هستند؛ زیرا معتقدند این بسیار ناعادلانه است که وزرای مشاور قادر باشند به سؤالات پاسخ ندهند و هیچ کنترل مستقلی بر آن‌ها اعمال نشود. نمونه‌های بارزی که وزرای مشاور از پاسخ دادن امتناع کرده‌اند راجع به خدمات امنیتی یا اسرار حفاظتی بوده است. وزرای مشاور می‌توانند هر پاسخی که به نظرشان مناسب می‌آید ارائه کنند و حتی گاهی پاسخ‌هایی داده می‌شود که هیچ چیز را روشن نمی‌کند.
- در سال ۱۹۹۷ مجلس عوام اعلام کرد که این موضوع از اهمیت زیادی برای پارلمان برخوردار است که وزرای مشاور پاسخ‌های دقیق و صادقانه به سؤالات بدهند، اشتباهات غیرعمدی هر چه زودتر تصحیح شوند، معاونان وزرا تا حد امکان پاسخ واضح و شفافی ارائه نمایند و تنها هنگامی

1. Subjudice Rule.

از پاسخ دادن خودداری کنند که نفع عموم مردم مطرح باشد. سؤالات نباید مبهم، طعنه آمیز، قابل تفسیر یا فاقد پایه و اساس باشند. این قواعد توسط اداره برنامه ریزی، که در نهایت به دستور سخنگو عمل می کند کنترل می شوند.

سؤالات شفاهی

غالب سؤالاتی که به صورت شفاهی مطرح می شوند، در زمان پرسش پاسخ داده نمی شوند بلکه به اکثر آن ها به صورت کتبی پاسخ داده می شود. به عنوان مثال در دوره ۱۹۹۵-۱۹۹۶ حدود ۴۰۳۰۷ سؤال پرسیده شد که تنها ۴۴۶۴ عدد از آن ها شفاهی بودند و از سؤالات شفاهی، تنها به ۲۱۲۷ عدد در مجلس پاسخ شفاهی داده شد. به بقیه آن ها پاسخ کتبی ارائه گردید.

تا شروع قرن بیستم، سؤالات کتبی وجود نداشتند و هیچ محدودیت زمانی در مورد سؤالات شفاهی نیز وجود نداشت. حتی بعد از این که محدودیت های زمانی ایجاد شد، تقریباً تمام سؤالاتی که به صورت شفاهی پرسیده می شدند پاسخ های شفاهی هم دریافت می نمودند. ولی بعد از سال ۱۹۱۸ بر تعداد سؤالات شفاهی افزوده شد و «سؤال تکمیلی»^۱ شکل گرفت. زمان طرح سؤال آن قدر طولانی نبود تا بتواند همه سؤالات را در بر گیرد، بنابراین مکمل ها و رویه هایی ایجاد شد تا زمان سؤال پرسشی بین معاونان وزرا و نمایندگان مجلس به طور عادلانه ای تقسیم شود.

امروزه به سؤالات شفاهی از حدوداً ساعت ۱۴/۳۵ دقیقه تا ۱۵/۳۰ روزهای دوشنبه، سه شنبه، چهارشنبه و پنجشنبه پاسخ داده می شود. دستور کار مجلس، سؤالات تعیین شده برای

هر روز را براساس ترتیب عددی تعیین کرده است.^۱

حدود ۳-۴ دقیقه صرف هر سؤال می‌شود، بنابراین وقتی برای سؤالات جزئی باقی نمی‌ماند. کارمندان معاون وزیر در مورد پاسخ به سؤالات تکمیلی به وی کمک می‌کنند و وی باید به نکات مبهم و دشوار پاسخ دهد. در این‌جاست که اعضای احزاب مخالف امیدوارند معاون وزیر از پاسخ ناتوان بوده یا یک موضوع سیاسی را بیان و افشا کند که به اعتبار وی لطمه بزند. نمایندگان مجلس در هر روز می‌توانند حداکثر دو سؤال طرح نمایند و هر یک از سؤالات آن‌ها باید از یک سازمان جداگانه پرسیده شود. امروزه حدود ۴۵۰۰ سؤال شفاهی در یک دوره مطرح می‌شود.

زمان سؤال از نخست‌وزیر (حدود نیم ساعت در روزهای چهارشنبه) زمانی است که ماهیت و طبیعت انتقادی پارلمان بیش از هر زمان دیگر معلوم است و در این زمان مجلس جنجالی و پر سر و صدا است. اعضای احزاب مخالف دولت، اغلب سؤالاتی از نخست‌وزیر می‌پرسند که بیش‌تر هدف از آن سؤالات، ارائه جلوه‌ای مثبت از رهبرشان است و نه ارزیابی اعمال نخست‌وزیر. آنان سعی می‌کنند تا به حملات رهبرشان بر سیاست‌های دولت استحکام ببخشند. چیزی که از این سؤالات نباید انتظار داشت جمع‌آوری اطلاعات سریع و روشن است.^۲

سؤالاتی که نمایندگان مجلس از نخست‌وزیر می‌پرسند می‌تواند هر موضوعی را در بر گیرد. معمولاً نخست‌وزیران این سؤالات را به نهادهای مربوطه ارجاع می‌دادند و وی از زمان مارگارت

1. Parliamentary Questions; HC Fact Sheets Series, No. 1, p. 2, House of Commons 2000, Available online at: <http://www.parliament.uk>.

2. Silk and Walters, op.cit., pp. 186-188.

تاچر به بعد، آن‌ها خود به این سؤالات پاسخ می‌دهند.

در ژوئن سال ۱۹۹۷، هشتاد سؤال شفاهی از نخست‌وزیر پرسیده شد که تمامی آن‌ها به غیر از نه مورد، راجع به «اشتغالات رسمی و اداری روزانه» وی بود و از آن نه سؤال، سه مورد راجع به «بازدیدهای رسمی و اداری» بود.

تا قبل از انتخابات سال ۱۹۹۷، دو روز به طرح سؤال از نخست‌وزیر تخصیص داده شده بود (سه‌شنبه‌ها و پنج‌شنبه‌ها در هر روز پانزده دقیقه). لکن بعد از انتخابات سال ۱۹۹۷ «بلر» اعلام کرد که صرفاً در یک روز (چهارشنبه‌ها) به مدت سی دقیقه به سؤالات نمایندگان پاسخ می‌دهد. به عقیده اعضای حزب مخالف، به این ترتیب نظارت کم‌تری بر اعمال و رفتار نخست‌وزیر انجام می‌شود زیرا وی به‌جای دو مرتبه در هفته، صرفاً یک مرتبه در هفته در مقابل نمایندگان مجبور به پاسخگویی خواهد بود. بنابراین فرصت کم‌تری برای رهبر حزب مخالف وجود خواهد داشت تا سؤالاتی را از نخست‌وزیر مطرح کند.

سؤالات کتبی

قبلاً بیان شد که اغلب سؤالات پاسخ کتبی دریافت می‌کنند، یا به این دلیل که در زمان سؤال‌پرسی شفاهی، فرصتی برای بیان آن‌ها پیدا نبود و یا (در بیشتر موارد) به این دلیل که آن‌ها با هدف دریافت پاسخ کتبی مطرح شده بودند. از ۴۰۳۰۷ سؤال در دوره ۱۹۹۵-۱۹۹۶، ۳۵۸۴۲ مورد برای دریافت پاسخ کتبی مطرح شده بودند، یعنی حدود ۲۴۶ سؤال در روز. سؤالات کتبی به دو صورت وجود دارند: سؤالات کتبی عادی و سؤالات مطرح شده برای دریافت پاسخ در روز معین. مزیت سؤالات مطرح شده برای دریافت پاسخ در روز معین نسبت به سؤالات کتبی عادی در این است که نمایندگان مجلس می‌توانند مطمئن باشند که در

روزي که تعیین کرده اند به سؤال آن ها پاسخ داده خواهد شد. می توان روز پاسخ دهی را چهل و هشت ساعت بعد از طرح سؤال تعیین کرد. در دوره ۱۹۹۵-۱۹۹۶، ۴۲ درصد از سؤالات از نوع سؤالاتی بودند که روز معینی برای پاسخ به آن ها تعیین شده بود.

سؤالات کتبی اهداف مختلفی را در بردارند و بسیاری از آن ها برای کسب اطلاعات مطرح می شوند تا نماینده مجلس بتواند یک موضوع سیاسی را دنبال کند. برخی سؤالات به منظور وارد کردن فشار بر دولت یا به هدف کمک به نماینده مجلسی طرح می شود که از جانب یک گروه ذی نفع موضوعی را دنبال می کند. برخی سؤالات نیز صرفاً فقط جنبه سیاسی دارند.

۳-۱-۱۴. سؤالات در مجلس اعیان

مجلس اعیان با استفاده از مکانیسم طرح سؤال، ابزار مناسبی برای بررسی و کنترل اعمال دولت و کسب اطلاعات از قوه مجریه در اختیار دارد. مخاطب این سؤالات همیشه دولت و نخست وزیر است. تعداد سؤالاتی که در مجلس اعیان مطرح می شود به مراتب کمتر از تعداد سؤالاتی است که در مجلس عوام طرح می گردد. سؤالاتی که بازتاب هایی بر خانواده سلطنتی دارند و سؤالاتی که مربوط به کلیسای انگلستان هستند، و همچنین سؤالاتی که به طور اهانت آمیزی طرح شده اند، پذیرفته نمی شوند. همچنین سؤالات مربوط به مسائلی که دادگاه های مدنی یا کیفری راجع به آن ها حکم صادر نکرده نیز قابل رد هستند، مگر این که به تشخیص رهبر مجلس اعیان، موضوع از اهمیت ملی زیادی برخوردار باشد و اجازه طرح آن باعث لطمه به رویه های رسیدگی قضایی در مورد مسأله مطروحه نشود.

هر روز صبح در شروع نشست امکان طرح چهار سؤال از دولت وجود دارد و این سؤالات می‌توانند در برنامه سؤال‌بندی از یک ماه قبل پیش‌بینی شوند. در سال‌های اخیر مقرر شده است که هیچ عضوی از مجلس نباید در یک روز بیش از دو سؤال مطرح کند.

۲-۱۴. نامه‌های نمایندگان پارلمان

نامه‌های نمایندگان پارلمان به معاونان وزرا می‌تواند قسمتی از رویه طرح سؤال تصور شود، اگر چه برخی از این نامه‌ها به مسائل سیاسی مرتبط است، لکن بسیاری از آن‌ها از تحقیق و بررسی‌های نمایندگان مجلس ناشی می‌شوند. بنابراین جای تعجب ندارد که مقصد اکثر نامه‌ها نهاد امنیت اجتماعی، یا ادارات دیگر یا مسئولیت‌هایی که به زندگی عادی افراد حوزه‌های انتخاباتی مربوط می‌شود است. نامه‌ها نسبت به سؤالات پارلمانی مزایایی دارند: اول این‌که آن‌ها می‌توانند در هر زمانی ارسال شوند. سؤالات تنها هنگامی پاسخ داده شوند که جلسات مجلس برقرار است و بنابراین در طول تعطیلات تابستانی نمی‌توان سؤالی مطرح کرد؛ در حالی‌که حتی در ایام تعطیلات نیز باید به نامه‌ها پاسخ داده شود. همچنین برخلاف سؤالات هیچ قواعد محدودکننده‌ای راجع به موضوع سؤال توسط نمایندگان وجود ندارد. از طرف دیگر، در متن نامه‌ها مسائل سری قابل ذکر هستند در حالی‌که در سؤالات چنین عملی امکان‌پذیر نیست.

۳-۱۴. نظارت پارلمانی از طریق مأموران پارلمانی

۱-۳-۱۴. جبران‌کننده خسارات و حسابرس کل

راجع به این افراد در مباحث پیشین توضیحاتی ارائه شد. ولی آنچه که باید بر آن تأکید کنیم

این است که حساب‌های تمام سازمان‌های دولتی و تعداد زیادی از نهادهای عمومی منطقه‌ای توسط جبران‌کننده خسارات و حسابرس کل^۱ تأیید می‌شود و گزارشات مربوط به این حساب‌ها معمولاً به عنوان اسناد پارلمانی به پارلمان ارائه می‌گردند. جبران‌کننده خسارت و حسابرس کل بعد از انجام بررسی‌های لازم، به کمیسیون حسابرسی عمومی گزارش می‌دهد. کمیسیون نیز از نهاد حسابرسی شده مدارک و شواهدی دریافت کرده و نسبت به گزارش حسابرس کل، از خزانه‌داری کل کشور نیز استعلام و اظهارنظر می‌کند.^۲

لازم نیست جبران‌کننده خسارت و حسابرس کل از کمیسیون حسابرسی عمومی یا مجلس عوام دستورالعملی دریافت کند. او خود تصمیم می‌گیرد که در مورد چه موضوعی بررسی کند و چه موردی را گزارش دهد.

۲-۳-۱۴. بازرس اداری پارلمان^۳

این مقام اغلب با نام بازرس شناخته می‌شود و دارای پرسنلی با حدود ۲۳۰ نفر عضو است. او شکایات شهروندان خسارت دیده در مورد ضعف مدیریتی سازمان‌های دولتی یا نهادهای منطقه‌ای عمومی را مورد بررسی قرار می‌دهد. بریتانیا از سال ۱۹۶۷ که قانون کمیسر پارلمانی به تصویب رسید، دارای بازرس است. بازرس معمولاً یک کارمند اسبق دولتی یا یک حقوقدان است و از سال ۱۹۷۳، وظیفه مضاعف بازرسی خدمات بهداشتی را نیز برعهده دارد و باید شکایات واصله در مورد ضعف مدیریتی و اشتباهات تشخیص پزشکی در خدمات بهداشتی ملی را نیز مورد بررسی قرار دهد.

1. "C & AG".

2. Silk and Walters op.cit., p. 34.

3. Ibid, pp. 35-36.

بازرس نمی‌تواند مسائل سیاسی را مورد بررسی قرار دهد؛ ولی چگونگی کیفیت اعمال مدیریتی از قبیل ضعف مدیریتی شامل بی‌نزاکتی و رفتارهای غیراخلاقی پرسنل، تأخیر در پاسخگویی، عدم جبران خسارت یا خودداری از اعطای منافع و بکارگیری سیستم‌های غیرمفید و غیرمؤثر برای پاسخ به شکایات افراد در درون سازمان‌ها یا بیمارستان‌ها را مورد توجه قرار می‌دهد. در مورد مسائل خدمات بهداشتی ملی، افراد می‌توانند مستقیماً به بازرس مراجعه کنند؛ اما در مورد سایر شکایات، موضوع باید توسط یک نماینده پارلمان به وی ارجاع شود. بازرس جهت انجام بازرسی به تمام اسناد به غیر از اسناد کابینه دسترسی دارد و می‌تواند ارسال شواهد و مدارک را درخواست کند. در پایان بازرسی‌ها نیز گزارشی حاوی یافته‌ها و توصیه‌ها ارائه می‌دهد. این گزارش‌ها توسط کمیسیون‌های تحقیق مورد بررسی بیشتر قرار می‌گیرند. همین امر موجب می‌شود تا سازمان‌های دولتی و بیمارستان‌ها در کیفیت ارائه خدمات دقت لازم را داشته باشند.

ضمائم مجلس اعیان^۱

نشست‌های مجلس اعیان در هر دوره	روز	دوره
	۱۱۳	۱۹۵۹-۱۹۶۰
	۱۲۴	۱۹۶۴-۱۹۶۵
	۱۴۱	۱۹۷۱-۱۹۷۲
	۱۵۵	۱۹۷۵-۱۹۷۶
	۱۴۳	۱۹۸۰-۱۹۸۱
	۱۶۵	۱۹۸۵-۱۹۸۶
	۱۹۴	۱۹۹۲-۱۹۹۳
	۱۴۲	۱۹۹۳-۱۹۹۴
	۱۴۲	۱۹۹۴-۱۹۹۵
	۱۳۶	۱۹۹۵-۱۹۹۶
سال انتخابات عمومی	۷۹	۱۹۹۶-۱۹۹۷
	۲۲۸	۱۹۹۷-۱۹۹۸
	۱۵۴	۱۹۹۸-۱۹۹۹
	۱۷۷	۱۹۹۹-۲۰۰۰
سال انتخابات عمومی	۷۶	۲۰۰۰-۲۰۰۱
	۲۰۰	۲۰۰۱-۲۰۰۲

میانگین ساعات نشست مجلس اعیان در روز

میانگین ساعات نشست روزانه	دوره
۶:۵۲	۱۹۹۲-۱۹۹۳
۶:۵۱	۱۹۹۳-۱۹۹۴
۶:۲۲	۱۹۹۴-۱۹۹۵
۶:۵۳	۱۹۹۵-۱۹۹۶
۶:۴۰	۱۹۹۶-۱۹۹۷
۷:۰۲	۱۹۹۷-۱۹۹۸
۷:۳۶	۱۹۹۸-۱۹۹۹
۷:۲۹	۱۹۹۹-۲۰۰۰
۶:۴۱	۲۰۰۰-۲۰۰۱
۶:۵۸	۲۰۰۱-۲۰۰۲

میانگین ساعات حضور روزانه اعضای مجلس اعیان در هر دوره

میانگین حضور	دوره
۱۳۶	۱۹۵۹-۱۹۶۰
۱۹۴	۱۹۶۴-۱۹۶۵

1. Quoted from: <http://www.parliament.uk/faq/faq2.cfm>.

فصل اول: نظام قانونگذاری انگلستان ۱۷۵

۱۹۷۱-۱۹۷۲	۱۵۰	
۱۹۷۵-۱۹۷۶	۲۷۵	
۱۹۸۰-۱۹۸۱	۲۹۶	
۱۹۸۵-۱۹۸۶	۳۱۷	
۱۹۹۲-۱۹۹۳	۳۷۹	
۱۹۹۳-۱۹۹۴	۳۷۸	
۱۹۹۴-۱۹۹۵	۳۷۶	
۱۹۹۵-۱۹۹۶	۳۷۲	
۱۹۹۶-۱۹۹۷	۳۸۱	
۱۹۹۷-۱۹۹۸	۴۱۷	
۱۹۹۸-۱۹۹۹	۴۴۶	
۱۹۹۹-۲۰۰۰	۳۵۲	اولین دوره بعد از تصویب قانون مجلس اعیان ۱۹۹۹
۲۰۰۰-۲۰۰۱	۳۴۰	
۲۰۰۱-۲۰۰۲	۳۷۰	

مجلس عوام^۱

تفاوت‌های میان کمیسیون‌های دائمی و کمیته‌های تحقیق^۲

تعداد اعضا	کمیسیون‌های دائمی	کمیته‌های تحقیق
۱۶-۲۰	معمولاً شامل هم‌انگنده‌های حزبی از هر دو جناح و رهبران احزاب مخالف	۱۱-۱۷: کارمندان اداری ۷-۱۸: بقیه اعضا
عضویت	فعال (منتخب توسط کمیته)	معمولاً کسانی که اداری هستند جزء هیچ حزبی نیستند
رئیس	منتخب توسط سخنگو (بی‌طرف)	لاجه توسط کمیته انتخاب شده است و یا ارجاع شده
موضوع	لاجه ارجاع شده توسط مجلس	یک دوره پارلمان
مدت	مرحله کمیته‌ای یک لایحه خاص	اغلب به طور غرضی
رویه‌ها	مباحثات رسمی	فقط جمع‌آوری ادله ممکن است به طور عمومی باشد
عمومی بودن	تمام جلسات	استدلالی و ماهوی با ارائه توصیه‌ها، ادله و رویه‌ها
گزارش	لاجه (به صورت اصلاح شده) و رویه‌ها	

ساعت نشست مجلس عوام

دوشنبه‌ها	۲۲/۳۰- ۱۴/۳۰
سه‌شنبه‌ها و چهارشنبه‌ها	۱۹/۳۰- ۱۱/۳۰
پنج‌شنبه‌ها	۱۸/۳۰-

1. www.parliament.uk/faq/business-faq-page.cfm.
2. The Parliamentary System of the United Kingdom; Note for Visitors to the House of Commons; November 2001.

۱۱/۳۰	
۹/۳۰-۱۵/۰۰	همه مایی که نشست برگزار می‌شود

جداول مربوط به کمیسیون‌ها

لیست فعلی کمیسیون‌ها			
نام کمیته	اداره دولتی مربوطه	حداکثر تعداد	حد نصاب
فرماندهی، رسانه‌ها و ورزش	اداره فرهنگ، رسانه‌ها و ورزش	۱۱	۳
دفاع و آموزش و مهارت‌ها	وزارت دفاع اداره مربوط به آموزش و مهارت‌ها	۱۱	۳
مسائل محیط زیستی، تغذیه‌ای و روستایی	اداره مربوط به مسائل محیط زیستی، تغذیه‌ای و روستایی	۱۷	۵
مسائل خارجی	وزارت مشورت‌های منافع و امور خارجی	۱۱	۳
هدایت	وزارت هدایت	۱۱	۳
مسائل مربوط به کشور	وزارت کشور، سیاستگذاری اداره و محارح دفتر صدراعظم (شامل فعالیت کادر مربوط به اداره کار دادگاه‌ها می‌شود) و اداره و محارح دفتر دادستان کل، دفتر وکیل خزانه‌داری و خدمات عاقله‌ای ملکه و دفتر کلایمرداری‌های مهم (شامل مسائل ارجحی توسط کارمندان حقوقی می‌شود)	۱۱	۳
توسعه بین‌المللی	دفتر توسعه بین‌المللی	۱۱	۳
امور ایرلند شمالی	دفتر ایرلند شمالی، اداره و محارح دفتر مشاور حقوقی ملکه و مسائل دیگر مربوط به وزارت ایرلند شمالی	۱۳	۴
علوم و تکنولوژی	دفتر علوم و تکنولوژی	۱۱	۳
امور مربوط به اسکاتلند	دفتر اسکاتلند که شامل مسائل مربوط به پارلمان اسکاتلند و اداره و محارح دفتر دادستان کل اسکاتلند نیز می‌شود	۱۱	۳
تجارت و صنعت	اداره مربوط به تجارت و صنعت (شامل علوم و تکنولوژی می‌شود)	۱۱	۳
حمل و نقل، دولت محلی و تواجی	اداره مربوط به حمل و نقل، دولت محلی و حومه	۱۷	۵
خزانه	خزانه‌داری، هیأت درآمد داخل کشوری و هیأت گمرک و مالیات	۱۱	۳
امور مربوط به ولز	دفتر ولز	۱۱	۳

فصل اول: نظام قانونگذاری انگلستان ۱۷۷

نام کمیته	اداره دولتی مربوطه	حداکثر تعداد	حد نصاب
کسار و پانسیون	اداره مربوط به کار و پانسیون	۱۱	۳

تعداد اعضای کمیسیون‌های دائمی^۱

کمیته	تعداد
کمیسیون لایحه، قانونگذاری تفویضی یا کمیته شور دوم	۱۶-۵۰
کمیسیون دائمی اروپایی	۱۳
کمیسیون مرحله گزارش	۲۰-۸۰
کمیسیون عالی اسکاتلند	۷۲
کمیسیون عالی ولز	۴۰ و حداکثر تا ۵ نفر دیگر
کمیسیون ایرلند شمالی	۱۸ و حداکثر ۲۵ نفر
کمیسیون مسائل منطقه‌ای	۱۳

عضویت بر اساس احزاب^۲

نام کمیته	ریاست	(L) کارگر	(C) محافظه‌کار	احزاب دیگر	جمع
کشاورزی	C	۷	۳	۱	۱۱
فرهنگ، رسانه‌ها و ورزش	L	۷	۳	۱	۱۱
دفاع	L	۷	۳	۱	۱۱
آموزش و استخدام ^۳	L	۱۱	۴	۲	۱۷
محیط زیست، حمل و نقل و امور ناحیه‌ای ^۴	L	۱۱	۴	۲	۱۷
امور خارجی ^۵	L	۷	۴	۱	۱۲
هدايت	L	۷	۳	۱	۱۱
امور داخلی ^۶	L	۷	۳	۱	۱۱
توسعه بین‌المللی	C	۷	۳	۱	۱۱
امور ایرلند شمالی	C	۷	۲	۴	۱۳
علوم و فناوری	C	۷	۳	۱	۱۱
امور اسکاتلند	L	۷	۲	۲	۱۱
امنیت اجتماعی	LD	۷	۳	۱	۱۱
تجارت و صنعت	L	۷	۳	۱	۱۱
خزانه ^۷	L	۷	۴	۱	۱۲
امور مربوط به ولز	L	۷	۲	۲	۱۱

* کمیسیون‌هایی که می‌توانند یک کمیته فرعی تأسیس کنند.

** کمیسیون‌هایی که می‌توانند دو کمیته فرعی تأسیس کنند.

=C "Conservative Party" (حزب محافظه‌کار).

=L "Labour" (حزب کارگر).

1. The Committee System of the House of Commons, op.cit., p. 11.

2. Silk and Walters, op.cit., p. 214.

LD = "Liberal Democrat" (حزب لیبرال دموکرات).

ترکیب مجلس اعیان براساس قدرت احزاب (در ۷ ژانویه ۲۰۰۳)

حزب	لردهای مادام العمر	لردهای موروثی: منتخب براساس حزب	لردهای موروثی: ذی‌صفت‌های منتخب	لردهای موروثی: ذی‌صفت‌های سلطنتی	استف‌ها	جمع
حفاظه‌کار	۱۶۴	۴۱	۸			۲۱۳
کارگر	۱۸۴	۲	۲			۱۸۸
لیبرال دموکرات	۶۰	۳	۲			۶۵
لردهایی که عضو هیچ حزبی نیستند	۱۴۷	۲۹	۲	۱		۱۷۹
استف‌ها و سران‌ها					۲۵	۲۵
غیره	۷					
جمع	۵۶۲	۷۵	۱۴	۱	۲۵	۶۶۷

۱۳ لرد در مرخصی به سر می‌زنند.

ترکیب مجلس اعیان براساس صحت

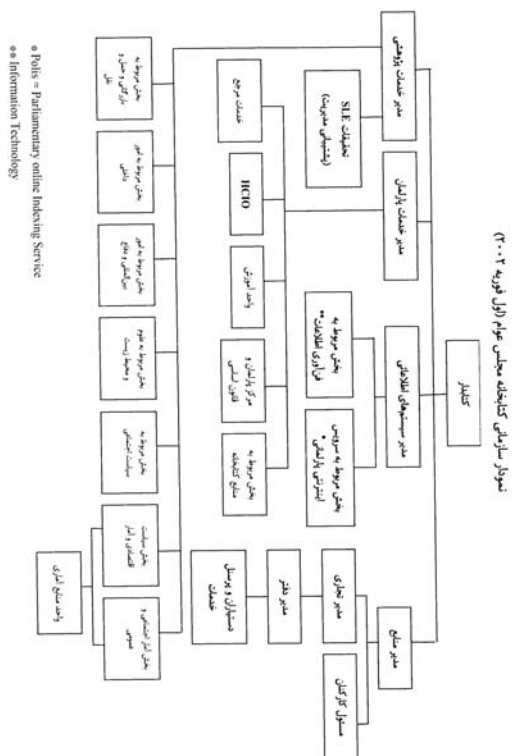
استف‌ها و سران‌ها	لردهای مادام العمر به موجب قانون	لردهای مادام العمر به موجب قانون	لردهای مادام العمر به موجب قانون	لردها به موجب قانون مجلس اعیان	جمع
۲۵	۲۸	۱۰۹	۴	۹۰	۶۹۰
۲۸	۱۰۹	۴	۹۰	۶۹۰	۶۹۰
۱۰۹	۴	۹۰	۶۹۰	۶۹۰	۶۹۰
۴	۹۰	۶۹۰	۶۹۰	۶۹۰	۶۹۰
۹۰	۶۹۰	۶۹۰	۶۹۰	۶۹۰	۶۹۰

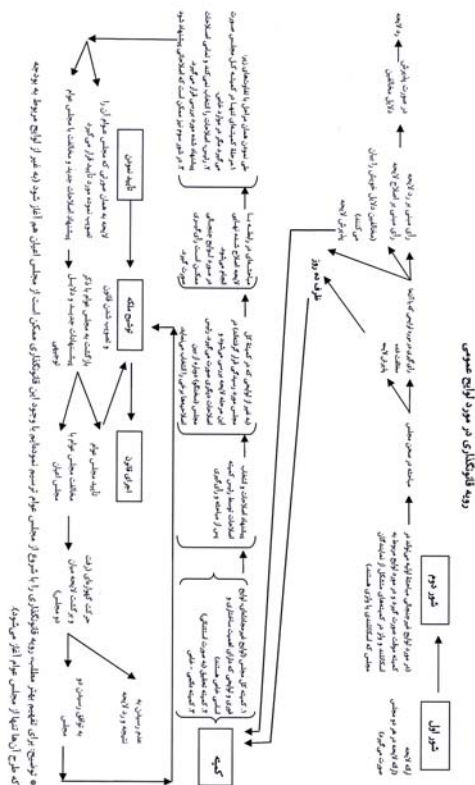
تعداد اسناد قانونی مطرح شده^۱

سال	تعداد کل اسناد قانونی
۱۹۸۰	۱۱۹۷
۱۹۸۵	۱۲۰۴
۱۹۹۰	۱۴۰۸
۱۹۹۱	۱۵۳۵
۱۹۹۲	۱۶۹۳
۱۹۹۳	۱۵۷۲
۱۹۹۴	۱۶۸۸

_____ فصل اول: نظام قانونگذاری انگلستان ۱۷۹

۱۹۹۵	۱۶۶۶
۱۹۹۶	۱۸۳۲





فصل دوم

نظام قانونگذاری فرانسه

۱. نهادهای قانونگذاری: نحوه شکل‌گیری و اختیارات

۱-۱. پارلمان

پارلمان یا در واقع قوه مقننه، عمده‌ترین نهاد تقنینی در حقوق اساسی فرانسه است. طبق اصل (۲۴) قانون اساسی ۱۹۵۸ فرانسه، «پارلمان» از مجلس ملی^۱ و سنا^۲ تشکیل می‌شود.

حوزه عمل پارلمان

در این قسمت ابتدا به صلاحیت‌ها، وظایف و اختیارات پارلمان در کل می‌پردازیم و سپس وظایف هر یک از دو مجلس و تفاوت‌های آن‌ها را بررسی خواهیم کرد.

حوزه عمل پارلمان در کل

۱-۱-۱. صلاحیت تقنینی پارلمان

این صلاحیت خود به سه قسمت عمده تقسیم می‌شود: **تصویب قوانین:** تصویب قانون به معنی خاص، عمده‌ترین وظیفه پارلمان است.^۳ اصل (۳۴) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: «قانون توسط پارلمان تصویب می‌گردد». ولی آنچه قابل توجه

1. L'Assemblée nationale.

2. Sénat.

3. در قانون اساسی فرانسه قانون تعریف نشده است؛ تنها حوزه آن تعیین شده است. تعاریفی از واژه‌هایی مانند قانون ارگانیک و... در بحث نظارت بر قوانین ذکر شده است.

است این است که قانون اساسی فرانسه در ادامه این اصل حوزه قانون را به مواردی خاص حصر کرده است و بدین ترتیب موارد صلاحیت قانونگذاری پارلمان را احصا کرده است. مطابق اصل (۳۷) تمام مواردی که خارج از حوزه قانون قرار دارند در حوزه مقررات قرار می‌گیرند که توسط دولت تصویب می‌شوند. آنچه در قوانین اساسی از جمله اصل (۷۱) قانون اساسی ایران معمول است این است که به پارلمان صلاحیت عام تقنینی اعطا می‌شود و این شیوه قانونگذار فرانسه خلاف معمول است. برای روشن شدن دلیل این امر توجه به تاریخ سیاسی فرانسه و اوضاع و احوالی که منجر به تصویب قانون اساسی فعلی این کشور شد، ضروری است. در سال ۱۹۵۸ پس از بحران الجزایر و مشکلات دیگری که برای فرانسه ایجاد شده بود،^۱ مردم و دولتمردان فرانسوی به دنبال شخصیتی کاریزما بودند که فرانسه را از بحران خارج کند. آنان این شخصیت را در ژنرال «دوگل» یافته بودند. اما دوگل مدعی بود جهت اداره کشور نیاز به اختیارات بیش‌تری دارد بنابراین قبول ریاست جمهوری را منوط به تصویب قانون اساسی جدید کرد. در قانون اساسی جدید از قدرت قوه مقننه به نفع قوه مجریه کاسته شد. از جمله این که حوزه قانون محدود شد و اختیار انحلال مجلس به رئیس‌جمهوری اعطا گردید. این قانون اساسی با هفتاد و نه درصد آرا تصویب شد و به این ترتیب جمهوری پنجم فرانسه

۱. در آن سال‌ها بحران الجزایر یا جنبش استقلال طلبی الجزایر و برخی دیگر از سرزمین‌های افریقایی، جو سیاسی فرانسه را مشوش کرده بود. از سوی دیگر دولت‌ها در داخل کشور نیز موقعیت ضعیفی داشتند و به شدت در معرض انتقاد بوده و توسط پارلمان ساقط می‌شدند. فضای سیاسی - روانی فرانسه در وضعیت بدی قرار داشت و همین امر مقدمه به قدرت رسیدن شخصیت اقتدارگرایی چون ژنرال دوگل و تأسیس جمهوری پنجم فرانسه را فراهم نمود.

آغاز گشت. طبق اصل (۳۴) این قانون مواردی که مشمول قانون می‌شوند عبارتند از مسائل مربوط به:

«- حقوق مدنی و تضمینات اساسی که برای تمتع از آزادی‌های عمومی به شهروندان اعطا می‌شود؛ تعهداتی که برای دفاع ملی بر شخصیت و اموال شهروندان تحمیل می‌شود؛

- تابعیت، اهلیت، رژیم حقوقی خانواده، ارث و هدایا؛

- تعیین جنایات و سایر جرائم مهم و مجازات‌هایی که قابل اعمال بر آن‌ها است، آیین‌دادرسی کیفری، تأسیس انواع جدید محاکم و مسائل مربوط به مقامات قوه قضائیه؛

- اصول، نرخ و شیوه‌های جمع‌آوری مالیات از هر نوع؛ مسائل مربوط به واحد پول

- سیستم انتخاباتی مجالس قانونگذاری و مجالس محلی؛

- ایجاد انواع جدید از مؤسسات عمومی؛ تضمینات اساسی و بنیادین راجع به پرسنل

کشوری و لشکری تحت استخدام؛

- ملی‌سازی بنگاه‌های تجاری و انتقال مالکیت بنگاه‌های بخش عمومی به بخش خصوصی؛

- مؤسسات عمومی و سیستم دفاع ملی؛

- خودگردانی واحدهای محلی، صلاحیت و منابع مالی آن‌ها؛

- رژیم مالکیت، حقوق عینی و تعهدات مدنی و تجاری؛

- حقوق کار، اتحادیه‌های کارگری و تأمین اجتماعی؛

قوانین مالی، منابع و تعهدات دولت را با توجه به شرایطی که در یک قانون ارگانیک خواهد آمد، تعیین می‌کنند.

قوانین مالی مربوط به تأمین اجتماعی، شرایط عمومی مربوط به تراز مالی تأمین اجتماعی را مشخص خواهد کرد و با توجه به پیش‌بینی

درآمدها، موارد هزینه‌ها را با توجه به شرایطی که در یک قانون ارگانیک مشخص خواهد شد، تعیین خواهد کرد. قوانین برنامه‌ای، اهداف اقدامات اقتصادی و اجتماعی کشور را معین خواهند کرد.

مغاد این ماده توسط یک قانون ارگانیک قابل افزایش و تکمیل هستند».

به هر حال گرچه اکنون سال‌ها از دوران یک‌تازی‌های دولت از نوع دوگلی آن می‌گذرد این اصل قانون اساسی فرانسه همچنان پابرجاست که می‌توان دلیل آن را در موارد زیر جستجو کرد:^۱

۱. موارد مذکور در اصل (۳۴) به قدری وسیع است که می‌توان گفت استثنا به اصل تبدیل شده است و قوه مقننه عملاً محدودیتی احساس نمی‌کند.^۲

۲. این اصل رأساً راه افزایش حوزه قانون را توسط قوانین ارگانیک پیش‌بینی کرده است.

۳. تجربه تاریخی پنج جمهوری در فرانسه ثابت کرده است که باید تا حدودی صلاحیت قانونگذاری به قوه مجریه اعطا گردد.

تصویب معاهدات بین‌المللی: اصل (۵۳) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: «معاهدات صلح، معاهدات تجاری، معاهدات مربوط به سازمان‌های بین‌المللی، معاهداتی که برای کشور تعهدات مالی به دنبال دارند، معاهداتی که تغییراتی ایجاد می‌کنند که در حوزه قانون قرار دارند، معاهداتی که مربوط به وضعیت اشخاص می‌شوند،

۱. اصل ۳۴ قانون اساسی؛ همچنین ر.ک.:

Bell, J & Others; "Principles of French Law", OUP, 1998.

۲. باتوجه به این که تنها مواردی در صلاحیت قانونگذاری پارلمان قرار دارند که در قانون اساسی تصریح شده باشند، از نظر شکلی صلاحیت قانونگذاری پارلمان فرانسه استثنایی است؛ چراکه اصل بر این است که هیچ موردی جز صلاحیت قانونگذاری پارلمان نیست، مگر این که قانونگذار تصریح کرده باشد. ولی عملاً موارد تصریح شده به قدری گسترده‌اند که تقریباً شامل تمام موضوعات مهم می‌شوند.

معاهداتی که دربرگیرنده تجزیه، معاوضه یا الحاق سرزمین می‌گردند، تنها توسط قانون تصدیق یا تصویب می‌شوند.

این معاهدات قبل از تصدیق یا تصویب اثری نخواهند داشت. هیچ تجزیه، معاوضه یا الحاق سرزمینی، بدون رضایت جمعیت مربوطه معتبر نخواهد بود».

اصلاح قانون اساسی: اصل (۸۹) قانون اساسی نحوه تجدیدنظر در قانون اساسی را معین می‌کند که رئیس‌جمهور به پیشنهاد نخست‌وزیر یا عضو پارلمان روند اصلاح قانون اساسی را آغاز خواهد کرد. لایحه یا طرح اصلاحیه باید عیناً به تصویب دو مجلس برسد و پس از تصویب به فراندوم گذاشته می‌شود. با وجود این رئیس‌جمهور می‌تواند دستور تشکیل کنگره را بدهد که اعضای آن در برگرفته اعضای هر دو مجلس هستند. در صورتی که $\frac{3}{5}$ اعضای کنگره به اصلاح قانون اساسی رأی بدهند نیازی به برگزاری فراندوم نیست.

زمانی که تمامیت ارضی یا اصل جمهوریت فرانسه به خطر افتد اصلاح قانون اساسی صورت نمی‌گیرد.

تاکنون بیش از ده بار اصلاح در قانون اساسی ۱۹۵۸ صورت گرفته است که مهم‌ترین آن مربوط به ورود فرانسه به جامعه و اتحادیه اروپا و آخرین آن مربوط به کاهش دوره ریاست جمهوری از هفت سال به پنج سال بوده است.

۱-۲. صلاحیت نظارتی پارلمان

مطابق اصل (۲۰) قانون اساسی دولت در مقابل پارلمان مسئول خواهد بود. همین امر کنترل پارلمان بر دولت را ایجاد می‌کند. قانون اساسی در مورد شیوه نظارت پارلمان بر دولت مجمل است ولی با در نظر گرفتن قانون اساسی و نیز آیین‌نامه‌های

داخلی دو مجلس که موقعیتی مشابه قوانین ارگانیک دارند نظارت مجلس را می‌توان در طرق زیر دسته‌بندی کرد:

۱. سؤال: هر عضو پارلمان حق سؤال از دولت را دارد. سؤال دارای انواعی، از جمله شفاهی و کتبی است که می‌توان مقررات مربوط به آن را در آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس یافت.

۲. دولت می‌تواند موضوعی را برای اطلاع مجلس به مجلس بفرستد.

۳. کمیسیون‌های مجلس نیز می‌توانند عملکرد دولت را تحت نظارت و کنترل داشته باشند.

۴. مجلس می‌تواند برای تحقیق در اموری خاص نمایندگان را به ادارات و سازمان‌های دولتی اعزام نماید.

۵. بودجه دولت نیز توسط پارلمان کنترل می‌شود (ماده ۱۴۶ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی).^۱

۶. بحث در مورد برنامه دولت یا سیاست کلی آن مطابق اصل (۴۹) در صلاحیت پارلمان است.

۷. پیشنهاد خلع یا سقوط دولت: شاید مهم‌ترین نوع نظارت مجلس است و نظارت‌های قبلی می‌توانند مقدمه‌ای برای این امر باشند. پیشنهاد خلع در صورتی که رأی بیاورد دولت را وادار به استعفا می‌کند. این پیشنهاد در هر زمانی ممکن است ارائه شود و نیز ممکن است طبق اصل (۴۹) هنگام ارائه برنامه دولت یا سیاست کلی آن طرح گردد. این امر حربه‌ای است برای آن که دولت، مورد دخواه اکثریت مجلس باشد. گرچه اصل بر اعتماد است و این پیشنهاد در واقع رأی عدم اعتماد به دولت است ولی عملاً عدم پیشنهاد خلع یا رأی نیاوردن آن کارکرد رأی

۱. نمایندگان به اعتبار نامه خود رسیدگی نمی‌کنند. تنها برخی موارد مانند عدم جمع بین سمت نمایندگی و برخی مقامات و مشاغل رسمی توسط هیأت رئیسه مجلس کنترل می‌شود.

2. Motion de Censure.

اعتماد به دولت را دارد. اصل (۵۰) مقرر می‌کند:

«وقتی که مجلس ملی پیشنهاد خلع را تصویب می‌کند یا برنامه یا اعلامیه سیاست کلی دولت را تصویب نمی‌کند، نخست وزیر باید استعفای دولت را به رئیس جمهور تقدیم کند». شیوه‌های نظارتی به این موارد محدود نمی‌شوند و برای مطالعه سایر موارد می‌توان به آیین‌نامه‌های مجالس و قوانین ارگانیک مراجعه کرد.

تفاوت نقش دو مجلس

به طور کلی می‌توان گفت دو مجلس کارکردی متفاوت ندارند و نقش آنان در موازات یکدیگر است. مصوبات پارلمان باید از تصویب هر دو پارلمان بگذرد. پیش‌بینی مجلس سنا برای ایجاد ثبات در تصمیم‌گیری‌ها بوده است، چراکه اولاً مجلس سنا با رأی غریب‌ستقیم انتخاب می‌شود و از مطالبات زودگذر مردم در امان است و ثانیاً دوران خدمت هر سناتور نه سال است که به این ترتیب مجلس سنا می‌تواند ثبات سیاسی کشور را تضمین کند و آرای مجلس ملی را تعدیل کند. با این حال تفاوت‌هایی در صلاحیت‌های دو مجلس وجود دارد. در واقع مواردی وجود دارند که جزء صلاحیت انحصاری مجلس ملی است و در این موارد مجلس ملی بر سنا ترجیح داده شده است. این موارد را می‌توان به این نحو شمارش کرد:

۱. مطابق اصل (۳۹) لوایح مربوط به امور مالی و لوایح مالی تأمین اجتماعی ابتدا به مجلس ملی ارائه خواهند شد.

۲. در مواردی که اتفاق‌نظر بین دو مجلس حاصل نمی‌شود، اصل (۴۵)، مکانیزمی را پیش‌بینی کرده است که مطابق آن دولت می‌تواند از مجلس ملی بخواهد که تصمیم نهایی و قطعی را بگیرد. در واقع در این مورد مجلس ملی حرف آخر را می‌زند.

۳. طبق اصل (۴۹) دولت برنامه خود را فقط به مجلس ملی می‌تواند ارائه کند. اعلامیه سیاست کلی دولت قابل ارائه به هر یک از دو مجلس است.

۴. مطابق مفاد اصول (۴۹) و (۵۰) قانون اساسی، مهم‌ترین مکانیزم نظارتی مجلس یعنی پیشنهاد خلع^۱، در انحصار مجلس ملی است.

۵. مطابق اصل (۲۹) قانون اساسی تشکیل جلسات فوق العاده مشترک دو مجلس به درخواست نخست وزیر یا اکثریت اعضای مجلس ملی است در حالی که چنین حقی برای اعضای سنا در نظر گرفته نشده است.

۲-۱. دولت

همان‌طور که اشاره شد در تقسیم صلاحیت‌ها و اختیارات تقنینی بین پارلمان و دولت صلاحیت تصویب قوانین به پارلمان اعطا شده است و تصویب مقررات یا آیین‌نامه‌ها در حوزه صلاحیت دولت قرار دارد. مطابق اصل (۲۱) قانون اساسی فرانسه صلاحیت تصویب مقررات^۲ به نخست وزیر اعطا شده است، البته به شرط رعایت شرایط اصل (۱۳). با توجه به اصل (۱۳) قانون اساسی فرانسه آیین‌نامه‌ها و مقررات در شورای وزیران مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند و به امضای رئیس‌جمهور می‌رسند.

در مورد صلاحیت دولت فرانسه در تصویب مقررات، اشاره به نکاتی که این اختیار دولت را از اختیار تقنینی دولت در سایر کشورها متمایز می‌کند الزامی است. نکته نخست، بحث نگرش تاریخی به قوانین در فرانسه است. طبق سنت ناپلئونی، فرانسویان در تنظیم قوانین عادت به

1. Motion de Censure.
2. Pouvoir Reglementaire.

اجاز دارند. در واقع در نظر فرانسویان قانون شأن خاصی دارد شاید بتوان گفت حقوقدانان فرانسوی نگاهی شاعرانه به قانون دارند تا حدی که «فیلیپ مالری» حقوقدان فرانسوی اظهار می‌کند:

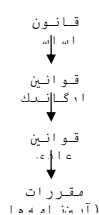
«تدوین قوانین و بالاتر از همه قانون مدنی ما، ریشه در فرهنگ ملی ما دارد. قانون مدنی درست مانند باغ‌های سبک فرانسوی، کاخ ورسای، فیلیپ دوشامپانی^۱، یا ژنرال دوگل بخشی از میراث ملی ماست ...»^۲.

همین فرهنگ باعث اجاز در قانون‌نویسی شده است. قوانین جمل نیازمند آیین‌نامه‌هایی هستند که آن‌ها را تکمیل کنند به همین دلیل حتی قبل از جمهوری پنجم و تصویب قانون اساسی سال ۱۹۵۸ که در آن نقش بیشتری به دولت داده شد، دولت نقشی فراتر از حد متعارف در فرایند قانونگذاری داشته است. به همین دلیل بسیاری از مجموعه قوانین در فرانسه از دو بخش تشکیل می‌شوند: بخش قانونی و بخش آیین‌نامه‌ای. اما مسأله مهم‌تر جایگاه آیین‌نامه‌های دولتی در سلسله مراتب قوانین در حقوق فرانسه است. سلسله طبقات قوانین در حقوق اساسی معمولاً به نحو زیر است (نمودار شماره ۱).

نمودار شماره ۱. سلسله مراتب قوانین در نظام کلاسیک حقوق اساسی

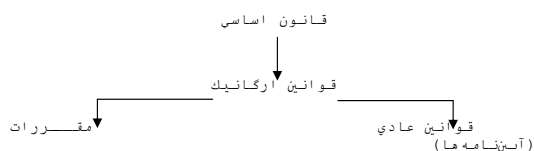
۱. نقاش مشهور فرانسوی.

2. Bell and others op.cit., p. 5, quoted from: Malaurie, p. Les enjeux de la codification, AIDA, 1997, p. 642.



ملاحظه می‌شود که در این سیستم قوانین عادی در مرتبه‌ای بالاتر از آیین‌نامه‌ها قرار گرفته‌اند و در نتیجه مقررات جدید نمی‌توانند قوانین را نسخ کنند بلکه باید سازگار با قوانین سابق باشند و قوانین جدید آیین‌نامه‌ها را نسخ می‌کنند. ولی در سیستم فرانسوی سلسله مراتب قوانین و مقررات مطابق نمودار شماره ۲ هستند.

نمودار شماره ۲. سلسله مراتب قوانین در نظام حقوق اساسی فرانسه



ملاحظه می‌شود که در این شیوه قوانین عادی با مقررات در یک سطح قرار دارند. نه قوانین و نه مقررات حق دخالت در حوزه یکدیگر را ندارند و هیچ یک دیگری را نسخ نمی‌کنند. همان‌طور که دیدیم اصل (۳۴) قانون اساسی، حوزه قانون را مشخص کرده است و طبق اصل (۳۷) هر آنچه که در حوزه قانون نباشد در حوزه مقررات قرار می‌گیرد.

ادامه اصل (۳۷) ضمانت اجرای عدم دخالت قوانین در حوزه مقررات را معین می‌کند. اصل (۳۷) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد:

«... قوانینی که در ارتباط با این مسائل (موارد مربوط به حوزه مقررات) تصویب شده‌اند توسط آیین‌نامه‌هایی که پس از کسب نظر شورای دولتی^۱ صادر می‌شوند، قابل اصلاح هستند. چنین قوانینی که پس از لازم الاجرا شدن این قانون اساسی تصویب می‌شوند تنها در صورتی توسط آیین‌نامه قابل اصلاح خواهند بود که شورای قانون اساسی قرارگرفتن آنان را در حوزه مقررات اعلام کرده باشد.»

قانون اساسی ضمانت اجرای عدم دخالت مقررات در حوزه قانون را مشخص نکرده است، ولی با دقت در اصل فوق متوجه می‌شویم که چنان که قانون و آیین‌نامه در تعارض قرار بگیرند اولویت با قانون است مگر این که با استفاده از مکانیسم پیش‌بینی شده در اصل فوق بتوانیم آن قانون را اصلاح کنیم.^۲ اما صلاحیت تقنینی دولت، از این هم می‌تواند فراتر رود. اصل (۳۸) قانون اساسی پیش‌بینی کرده است که دولت می‌تواند از پارلمان اجازه بگیرد تا برای پیشبرد برنامه خود در یک مدت محدود اموری را که در حوزه قانون قرار می‌گیرند توسط آیین‌نامه اداره کند. این آیین‌نامه‌ها در صورتی که لایحه تصویب آن‌ها تا تاریخ مقرر در قانون تفویض به پارلمان ارائه نشود منسوخ می‌شوند. مجلس پس از پایان مهلت مقرر می‌تواند این آیین‌نامه‌ها را تا آنجایی که در حوزه قانون قرار می‌گیرد اصلاح کند.

۳-۱. شوراهای محلی

1. Conesil d'Etat.

2. علاوه بر آن مقررات از نظر مطابقت با قوانین تحت نظارت ترافعی شورای دولتی قرار دارند.

در فرانسه شوراهای محلی در سطوح مختلف وجود دارند که پرداختن به ساختار آنها مجال بیشتری می‌خواهد. این شوراها صلاحیت‌های محدودی برای وضع قوانین محلی دارند که این قوانین (البته بهتر است از لفظ دیگری استفاده کنیم چون قانون به تعریف اصل (۳۴) تنها توسط پارلمان تصویب می‌شود) بیشتر جهت اداره امور محلی مثل مسائل ترافیک شهرها، احداث تأسیسات رفاهی و غیره وضع می‌شوند. در این میان موقعیت مجلس «کرس»^۱ قابل توجه است. با توجه به گرایشات تجزیه‌طلبانه موجود در کرس، دولت فرانسه اختیارات بیشتری به مجلس کرس داده است. طبق قانون مصوب ۲ مارس ۱۹۸۲ در جزیره کرس^۲، به جای شورای منطقه‌ای که در سایر مناطق وجود داشت مجلس کرس ایجاد شد. گرچه به اعتقاد برخی این تنها یک تفاوت اسمی بوده است ولی در واقع مجلس کرس تفاوت‌هایی ساختاری دارد که آن را از شوراهای محلی متمایز می‌کند. شورای قانون اساسی در تصمیم شماره "n 82-138 DC" خود، وجود یک نهاد محلی با ویژگی‌های خاص را مخالف قانون اساسی نداشت. مطابق قانون فوق‌الذکر، مجلس کرس می‌تواند پیشنهاد تصویب یا اصلاح قوانین و مقررات در زمینه‌های فرهنگی و محلی را به نخست‌وزیر ارائه کند. گفتنی است که اخیراً با توجه به سیاست‌های کلی اتحادیه اروپا اعطای اختیارات بیشتر به نهادهای منطقه‌ای مناطقی چون کرس، از جمله تصویب قوانین مربوط به آموزش زبان محلی، مدنظر است.

۳-۱. اتحادیه اروپا

۱. L. Assemblée de Corse.

۲. جزیره کرس (Corse) در دریای مدیترانه جزء سرزمین فرانسه است. این جزیره زادگاه ناپلئون است.

گرچه شاید از نظر شکلی شرکت فرانسه در اتحادیه اروپا تفاوت چندانی با عضویت آن در سایر سازمان‌ها نداشته باشد، ولی در عمل اتحادیه اروپا اندک اندک شکل دولت فدرال اروپا را به خود می‌گیرد و اعضای اتحادیه موظفند تمام رفتار و سیاست‌های خود از جمله قوانین خود را با مصوبات اتحادیه هماهنگ کنند. همین نفوذ باعث شد تا اتحادیه اروپا را به عنوان یکی از قانونگذاران در فرانسه مطرح کنیم.^۱ بررسی دقیق‌تر رابطه اتحادیه اروپا با اعضایش نیاز به مجالی دیگر دارد. اصول (۸۸-۱) تا (۸۸-۴) قانون اساسی فرانسه به اتحادیه اروپا و جوامع اروپایی می‌پردازد.^۲

۵-۱. اختیارات رئیس‌جمهور

رئیس‌جمهور صلاحیت وضع قانون را ندارد ولی دارای اختیاراتی است که می‌تواند با استفاده از آن‌ها در روند قانونگذاری تأثیر گذار باشد.

۱-۵-۱. رفراندوم

مطابق اصل (۱۱) قانون اساسی فرانسه رئیس‌جمهور می‌تواند به پیشنهاد دولت لوایح دولت را که در ارتباط با موضوعاتی چون سازمان قوای عمومی، سیاست اقتصادی یا اجتماعی کشور یا تصویب عهدنامه‌هایی که در عملکرد نهادهای عمومی مؤثر باشند را به رفراندوم بگذارد.

۱. این نقش اتحادیه در تصمیم‌گیری‌ها باعث شد تا شارل پاسکا از سیاستمداران کهنه‌کار فرانسه در جریان انتخابات ریاست جمهوری اخیر به کنایه بگوید: «این انتخابات ریاست جمهوری نیست. انتخابات میس فرانس است.» لوپن هم خروج فرانسه از اتحادیه اروپا را در برنامه داشت.
۲. برای آشنایی با نحوه قانونگذاری در اتحادیه اروپا به بخش انگلستان مراجعه کنید.

۲-۵-۱. انحلال شورای ملی

به شرط رعایت شرایط مقرر در اصل (۱۲) قانون اساسی رئیس جمهور می‌تواند شورای ملی را منحل کند و تا یک سال پس از انحلال، نمی‌تواند دوباره از این اختیار استفاده کند.^۱

۳-۵-۱. اصل (۱۰) قانون اساسی

«رئیس جمهور در عرض پانزده روز پس از تصویب نهایی قانون و ارائه آن به دولت آن را اعلان خواهد کرد. وی می‌تواند قبل از انقضای این مهلت، از پارلمان درخواست تجدیدنظر در مصوبه یا بخشی از آن را کند. این درخواست رد نخواهد شد.»

ملاحظه می‌شود که رئیس جمهور با درخواست تجدیدنظر در قانون می‌تواند در روند قانونگذاری مؤثر باشد. در صورت درخواست، پارلمان موظف به رسیدگی مجدد می‌باشد ولی ملزم نیست که مطابق نظر رئیس جمهور قانون را اصلاح کند.

۶-۱. نحوه شکل‌گیری نهادهای مقننه

در این قسمت به نحوه شکل‌گیری و انتخابات شورای ملی و سنا که قوه مقننه را به معنای واقعی کلمه در فرانسه تشکیل می‌دهند می‌پردازیم. مطابق اصل (۲۴) قانون اساسی نمایندگان مجلس ملی با رأی‌گیری مستقیم انتخاب خواهند شد. سنا با رأی‌گیری غیرمستقیم انتخاب خواهد شد. نمایندگی تقسیمات کشوری جمهوری در سنا تضمین

۱. انحلال مجلس ملی برای مدتی در روند تصویب قوانین وقفه ایجاد می‌کند. به علاوه اگر ترکیب سیاسی مجلسی که پس از انحلال تشکیل می‌شود متفاوت باشد محتوای قوانین مصوب متفاوت خواهد بود.

خواهد شد. تابعین فرانسه ساکن در خارج از فرانسه در سنا نماینده خواهند داشت.

قانون انتخاباتی فرانسه به تفصیل شرایط انتخابات و شرایط صلاحیت داوطلبان و ... را بیان می‌کند که مجال پرداختن به تمام آن نیست. طبق ماده L.280 قانون انتخاباتی سناتورها توسط کالج انتخاباتی انتخاب می‌شوند.^۱ ماده مذکور مقرر می‌دارد: «سناتورها در هر دپارتمان توسط یک کالج انتخاباتی انتخاب می‌شوند که متشکل است از:

۱. نمایندگان^۲
۲. مشاوران منطقه‌ای^۳ و مشاوران مجلس کرس
۳. مشاوران عمومی^۴
۴. قائم مقامان شوراهای شهر یا جایگزینان آنان»

با توجه به این که مقامات مذکور در ماده فوق منتخبان مردم هستند، مجلس سنا منتخب منتخبان است. مطابق مواد L.294 و L.295 قانون انتخاباتی، در دپارتمان‌هایی که دو یا کمتر از دو سناتور داشته باشند انتخابات به صورت اکثریتی خواهد بود و در دو مرحله برگزار می‌شود. کاندیداهایی که در مرحله اول اکثریت مطلق آرا یا معادل یک چهارم تعداد ثبت‌نام‌کنندگان برای رأی دادن را کسب کنند در مرحله اول انتخاب می‌شوند. در مرحله دوم اکثریت نسبی کفایت می‌کند. در دپارتمان‌هایی که سه یا بیش از سه سناتور داشته باشند انتخابات به صورت تناسبی^۵ است. مطابق ماده

1. در کدهای فرانسه مواد قانونی با «L» و مواد مقرراتی با «R» شروع می‌شوند.

2. "Deputés"؛ طبق قانون این لفظ تنها در مورد اعضای شورای ملی به کار می‌رود.

3. اعضای شورای منطقه‌ای.

4. اعضای شورای عمومی.

5. Proportional.

L.O.275 همین قانون دوره سناتورهای نه سال است. ماده L.O.276 مقرر می‌کند که سناتورها مطابق لیست ضمیمه آن قانون به سه گروه A,B,C تقسیم می‌شوند و هر سه سال یک بار مطابق این لیست یک سوم سناتورها مجدداً انتخاب می‌شوند.^۱ در مورد مجلس ملی طبق ماده L.O.121 قانون انتخاباتی دوره مجلس حدود پنج سال است و مطابق ماده L.O.120 برخلاف سنا، تمام اعضای مجلس ملی مجدداً انتخاب می‌شوند. تفاوتی که مدل انتخابات نمایندگان با سناتورها دارد این است که انتخابات نمایندگان به صورت اکثریت تک رأیی است. یعنی هر انتخابگر فقط نام یک کاندیدا را در برگ رأی می‌نویسد، فارغ از این که چند نماینده باید انتخاب شود. برگزاری انتخابات و از جمله رسیدگی به صلاحیت‌ها بر عهده وزارت کشور است با توجه به عینی بودن معیارهای صلاحیت‌ها از جمله شرط سنی (بیست و سه سال برای مجلس ملی، سی و پنج سال برای سنا) عدم محکومیت کیفری که مانع از حق انتخاب شدن باشد و نیز عدم جمع بین برخی مسئولیت‌ها، مشکل خاصی پیش نمی‌آید ولی در هر حال مرجع حل اختلاف نسبت به جریان انتخابات، شورای قانون اساسی است. اصل (۵۹) قانون اساسی اعلام می‌دارد «شورای قانون اساسی در موارد اختلاف در مورد حسن اجرای جریان انتخابات نمایندگان مجلس ملی و سناتورها تصمیم خواهد گرفت.»

۲. تفکیک قوا در فرانسه

مطالب این مبحث را در دو قسمت دنبال خواهیم کرد. نخست به اصل تفکیک قوا در فرانسه پرداخته و قواعد مربوط به آن را بررسی

1. تعداد سناتورهای هر منطقه براساس جمعیت آن تعیین می‌شود.

می‌کنیم. سپس به قواعد و ویژگی‌های مدل تفکیک قوا در فرانسه که تفکیک قوای انعطاف‌پذیر است، خواهیم پرداخت.

۲-۱. اصل تفکیک قوا در فرانسه

تفکیک قوا برای نخستین بار در بریتانیا عملاً اجرا شد. ولی این متفکران فرانسوی (به ویژه منتسکیو) بودند که تئوری تفکیک قوا را ساخته و پرداخته کردند.^۱ پس از انقلاب کبیر فرانسه با الهام از نظرات منتسکیو در روح القوانين، اصل^۲ تفکیک قوا وارد حقوق اساسی فرانسه شد و به قدری بر آن تأکید گردید که به صورت یک آرمان درآمد. تا حدی که در اعلامیه حقوق بشر و شهروندان اعلام شد کشوری که در آن اصل تفکیک قوا رعایت نشود یک کشور مشروطه (دارای قانون اساسی) نیست. حتی متفکرانی چون ژان ژاک روسو (که همیشه منتقد بود) نیز از موافقان اصل تفکیک قوا بودند. وی در کتاب «قرارداد اجتماعی» معتقد است شایسته نیست کسی که قوانین را وضع می‌کند آن‌ها را اجرا کند یا تجسم عینی ملت (یعنی مجلس) توجه خود را از کلیات به امور خاص معطوف کند.^۳ البته ملاحظه می‌شود که روسو به دلایل خاص خود تفکیک قوا را قبول می‌کند درحالی که دغدغه اصلی منتسکیو این بود که تجمع قدرت در دست یک فرد یا نهاد فسادآور است. ولی عقاید روسو که برای مجلس جایگاه بسیار والا و مهمی قائل است و هر گونه فشار و تقابل با پارلمان و نظارت بر قوانین را نفی می‌کند در نهایت به تمرکز قدرت در دست مجلس می‌انجامد.

1. www.droitconstitutionnel.net

2. L'Esprit des lois.

3. قرارداد اجتماعی (Contrat Social)، کتاب سوم، فصل چهارم.

قانون اساسی فعلی فرانسه (۱۹۵۸) اصل خاصی را به تفکیک قوا اختصاص ندادده است، ولی با تعیین وظایف هر قوه این تفکیک صورت گرفته است. علاوه بر این چنانکه گفتیم اعلامیه حقوق بشر و شهروندان ۱۷۸۹ جزء قانون اساسی فرانسه محسوب می‌شود. ماده (۱۶) این اعلامیه بیان می‌دارد: «هر جامعه‌ای که در آن حفاظت از حقوق [اساسی] تضمین نشده و تفکیک قوا انجام نگرفته باشد، فاقد قانون اساسی است.»

در قانون ۳ ژوئن ۱۹۵۸ که برای تنظیم قانون اساسی جدید وضع شده بود پنج اصلی که باید در قانون اساسی ۱۹۵۸ رعایت می‌شدند عبارت بودند از: دموکراسی، لیبرال دموکراسی، رژیم پارلمانی، حاکمیت قانون و جامعه فرانسوی (مشارکت مردم).

دو مورد از این اصول با تفکیک قوا مرتبط هستند:

اصل لیبرال دموکراسی که مطابق آن «قوه مجریه و قوه مقننه به طرز مؤثری منفک خواهند بود» و مطابق اصل حاکمیت قانون: «مقام قضایی باید مستقل باشد»^۱.

در مورد بخش اول قانون اساسی در اصل (۳۴) اختیار وضع قانون را به پارلمان اعطا می‌کند و از سوی اصل (۲۱) بیان می‌کند: «نخست وزیر عملیات دولت را هدایت خواهد کرد» و اجرای قوانین را تضمین خواهد کرد.

در مورد استقلال قوه قضائیه نیز اصل (۶۴) قانون اساسی بیان می‌کند: «رئیس جمهور ضامن استقلال قوه قضائیه خواهد بود. وی توسط شورای عالی قضایی معاونت خواهد شد. قضات غیرقابل برکناری خواهند بود.»

اصل (۶۵) و قوانین ارگانیک نیز با دخالت دادن مقامات گوناگون در انتخاب اعضای شورای

1. www.raymond.feretti.free.fr/part13/preliminaire/preliminaire.htm

عالي قضايي از اعمال نفوذ قواي ديگر بر قوه قضائيه جلوگيري ميکنند. شوراي قانون اساسي نيز در تصميمات خود بر اين که قانون اساسي از جمله اصل (۶۴)، تفکيک قوا را به رسميت ميشناسد و بر استقلال قضائيه از ساير قوا تاکيد ميکند صحنه ميگذارد.

بيانات «اف. لوشاير» در مورد ضرورت انفکاک قوه قضائيه از ساير قوا جالب توجه است: «... در حالي که با تلاقي اکثريت مجلس با اکثريت (انتخابات) رياست جمهوري احتمال تباني قواي مجريه و مقننه وجود دارد، استقلال قوه سوم، قضائيه، تضميني بيش از پيش ضروري براي حفاظت از آزاديها ميگردد». پرفسور نوبرن امريکايي نيز به تمجيد از مدل فرانسوي استقلال قوه قضائيه و نقش آن در حفظ ارزشهاي اساسي ميپردازد.

لويي فاورو ممنوعيتهايي را که اصل تفکيک قوا از لحاظ دخالت قواي مقننه و مجريه در امور قضائيه ايجاد ميکند، چنين بيان ميکند: «- حذف تصميمات قضايي، ... که هر آنچه را که متعرض اعتبار امر قضاوت شده باشد، ممنوع ميکند.

- صدور هر گونه دستوري خطاب به قوه قضائيه»، که قاضي را از دخالت قواي مجريه و مقننه محفوظ ميدارد.

- و خود را جايگزين قاضي کردن ... که مانع از اين ميشود که قوانين و تصميمات اداري جايگزين احکام دادگاهها شوند.»

اما به نظر مونتسکيو تفکيک قوا در اين مرحله پايان نميپذيرد و تفکيک قواي مقننه، مجريه و قضائيه از يکديگر کافي نيست. در اين حالت قوه مقننه موقعيت خاصي دارد و ميتواند با تصويب قوانين دلخواه خود حتي اصل تفکيک قوا

را از بین ببرد و خود تمام قدرت را در دست بگیرد.^۱ بنابراین باید خود قوه مقننه نیز تفکیک و تقسیم شود. پس پیشنهاد می‌کند به جای یک مجلس دو مجلس وجود داشته باشد و اختیار قانونگذاری بین این دو مجلس و پادشاه تقسیم شود. به این نحو که پادشاه دارای حق وتوی قوانین تحت شرایط خاص باشد. امروز در نظام اساسی فرانسه عقاید مونتسکیو تا حدودی تحقق یافته است. نظام فرانسه دو مجلسی است اصل (۲۴) و با توجه به تفاوت نحوه انتخاب دو مجلس، که مجلس ملی با رأی مستقیم و سنا با رأی غیرمستقیم انتخاب می‌شود؛ بافت دو مجلس متفاوت است و این امر می‌تواند به تعادل در قانونگذاری کمک کند. به ویژه این که در جمهوری پنجم، سنا موقعیت محکم‌تری نسبت به سابق دارد. دلایل وجود مجلس دوم در کشورهای مختلف، متفاوت است. در ایالات متحده مجلس نمایندگان، از طرف مردم آمریکا نمایندگی می‌کند و سنا نماینده ایالات تشکیل دهنده امریکاست. سناتورها حافظان منافع دولتهای محلی هستند و به همین دلیل تعداد سناتورها ارتباطی به جمعیت ایالات ندارد. در انگلستان تقسیم‌بندی‌های طبقاتی باعث شد تا یک مجلس برای عوام و دیگری برای اعیان در نظر گرفته شود. در فرانسه همین ایده‌ی ایجاد تعادل در قانونگذاری موجب تأسیس مجلس دوم شد. اما فارغ از این دلایل تاریخی، امروزه کارکرد نظام دو مجلسی در تمام کشورها باعث ایجاد تعادل در قانونگذاری است.

اما آثار حق وتو را که مونتسکیو برای پادشاه قائل بود در بند دوم اصل (۱۰) قانون اساسی ۱۹۵۸ قابل مشاهده است که مطابق آن

۱. به همین دلیل نظریه تعدیل قوا مطرح شده است. برای ملاحظه تعدیل قوا و نظرات مونتسکیو ر.ک: www.droitconstitutionnel.net/cours-deprincipes.htm.

رئیس جمهور «می‌تواند قبل از پایان» مهلت توشیح قانون «از پارلمان تقاضای بررسی مجدد قانون یا موادی از آن را بکند. [تقاضای] بررسی مجدد رد نخواهد شد». البته این اختیار رئیس جمهور بسیار محدودتر از آن چیزی است که مونتسکیو برای پادشاه در نظر گرفته بود.

۲-۲. مدل تفکیک قوا در فرانسه: تفکیک قوای نسبی

انعطاف پذیری تفکیک قوا در فرانسه را از دو جنبه می‌توان بررسی کرد:

۱-۲-۲. تأثیر و تأثر قوا بر یکدیگر

نظارت پارلمان بر دولت

جلس فرانسه اختیارات نظارتی گسترده‌ای دارد و این نظارت ممکن است سرانجام به سقوط دولت یا رأی نایندگان بی‌انجامد اصول ۴۹ و ۵۰. هنگام تنظیم قانون اساسی (۵۸)، ژنرال دوگل با دادن اختیار خلع دولت به مجلس مخالف بود و عقیده داشت این امر برخلاف رژیم ریاست جمهوری است.^۱

انحلال پارلمان توسط رئیس جمهور

البته شاید نتوان این اختیار رئیس جمهور را به عنوان تأثیر دولت (قوه مجریه) بر قوه مقننه عنوان کرد چون از نظر تئوریک در قانون اساسی فرانسه، رئیس جمهور، رئیس دولت نیست، بلکه در رأس هر سه قوه قرار دارد و مقام یک داور ملی را دارد. ولی اگر واقع‌بین‌تر باشیم، متوجه خواهیم شد که اولاً اختیارات رئیس جمهور غالباً اجرایی هستند و علاوه بر آن نخست وزیر توسط رئیس جمهور انتخاب می‌شود. ریاست شورای وزیران هم با رئیس جمهور است اصل (۹). در عمل نیز رئیس‌جمهور هنگامی از این حق خود استفاده می‌کند که اکثریت مجلس با نخست‌وزیر پیشنهادی او

1. www.droitconstitutionnel.net/natureveme.htm.

موافق نباشند یا مخالف برنامه‌های دولت باشند. انحلال مجلس همچنین برای اجتناب از همزیستی^۱ انجام می‌گیرد. همزیستی به حالتی اطلاق می‌شود که به علت تفاوت اکثریت مجلس با اکثریتی که در انتخابات ریاست جمهوری حاصل شده است، نخست وزیر و رئیس جمهور از دو جناح سیاسی متفاوت باشند. حقوق‌دانان و علمای سیاسی فرانسه درباره فواید و مضرات همزیستی بسیار گفته‌اند، اما به علت تقسیم وظایف اجرایی بین رئیس جمهور و نخست‌وزیر، همزیستی علی‌رغم نام زیبای آن به یک بن‌بست سیاسی تبدیل می‌شود و نیز باعث سلب اعتماد مردم به احزاب می‌گردد.^۲

لازم به یادآوری است که مجلس سنا نقشی در دادن رأی اعتماد به دولت ندارد.^۳ انحلال آن هم ضرورتی ندارد به همین جهت حق انحلال که در اصل (۱۲) به رئیس جمهور اعطا شده منحصر به انحلال مجلس ملی است و تا یک سال نمی‌تواند مجدداً از این حق استفاده کند.

۲-۲. دخالت قوا در اموری خارج از مرزبندی کلاسیک بین قوا

۱. قوه مجریه تنها قانون را اجرا نمی‌کند، بلکه تصمیم نیز می‌گیرد و حتی سیاست کلی کشور را

1. Cohabitation.

2. گفته می‌شود یکی از دلایل آرای به نسبت اندک ژوسپن و شراک در دور اول انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۲ پنج سال همزیستی آنان بوده است. همچنین گفته می‌شود یکی از دلایل کاهش دوره ریاست جمهوری به ۵ سال، ایجاد تقارن زمانی بین انتخابات ریاست جمهوری و مجلس ملی بوده تا احتمال تفاوت اکثریت در دو انتخابات و در نتیجه همزیستی کاهش پیدا کند. در این صورت رؤسای جمهور آینده فرانسه نباید از حق انحلال مجلس استفاده کنند تا این تقارن زمانی به هم نخورد!

3. البته رأی اعتماد به دولت در فرانسه به صورت ضمنی است. بدین نحو که نمایندگان با ندادن رأی به سقوط دولت، به طور ضمنی به دولت رأی اعتماد می‌دهند. یعنی اگر سقوط دولت اصلاً در مجلس طرح نشود یا طرح شده ولی رأی اکثریت را کسب نکند، دولت به کار خود ادامه می‌دهد.

تعیین می‌کند. همچنین در حدود وضع مقررات صلاحیت تقنینی دارد.

۲. قوه مقننه علاوه بر اختیار قانونگذاری، بر دولت نظارت دارد که به آن اشاره شد.

۳. قوه قضائیه تنها قضاوت نمی‌کند، بلکه قوانین را تفسیر می‌کند و آرای وحدت رویه صادر می‌کند. علاوه بر آن برخی امور غیرترافعی و اجرایی نیز ممکن است به قوه قضائیه محول شود مانند امور حسبی.

۳. نظارت بر قانونگذاری در نظام حقوق اساسی فرانسه

۳-۱. ضرورت نظارت بر قوانین

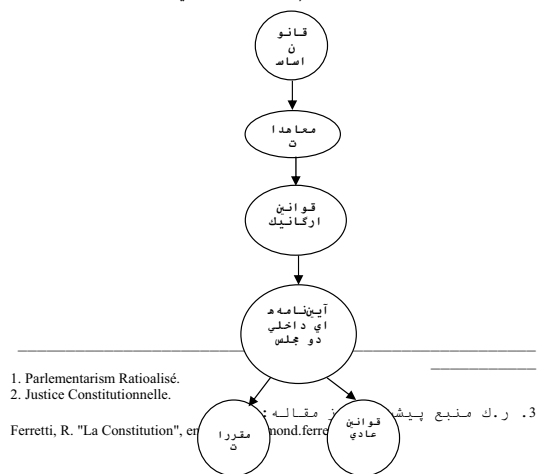
پس از انقلاب کبیر فرانسه، انقلابیون رادیکال فرانسه همیشه بر این اعتقاد بوده‌اند که صلاحیت قانونگذاری پارلمان نباید به هیچ نحوی مورد اعتراض و مقابله قرار گیرد. در واقع این باور غالب بود که چون نمایندگان پارلمان برگزیدگان مردم و زبان گویای خواسته‌های آنان هستند هر گونه مقابله با قوانین مصوب آنان رویارویی با خواست مردم است. در واقع افکار «روسو» در ماده (۶) «اعلامیه حقوق بشر و شهروندان» بیان شده بود که مطابق آن مصوبات پارلمان قابل مقابله و تعرض نیستند.^۱ این تفکر حدود ۱۷۰ سال بر فرانسه حاکم بود و در طول عمر چهار جمهوری هیچ ارگان خاصی برای نظارت بر قوانین مجلس پیش‌بینی نشده بود. تا این که در سال ۱۹۵۸ شرایط سیاسی آن زمان ژنرال شارل دوگل را در موقعیت مناسبی برای چانه‌زنی برای تنظیم قانون اساسی جدید قرار داد. یکی از اصولی که «پدران» قانون اساسی ۱۹۵۸ و به ویژه شارل

۱. برای مثال ر.ک:

Favereu, L. «La place du conseil constitutionnel dans la con.de 1958», en: www.conseil-constitutionnel.fr

دوگل و میشل دیره (وزیر دادگستری وقت و نخست وزیر آینده) در تنظیم این قانون اساسی در نظر داشتند اصل «پارلمنتاریسم عقلانی شده»^۱ بود. که به نحوی مجلس را محدود می‌کرد. از سویی دیگر تجربه آلمان نازی و ایتالیای فاشیست نشان داد که تعرض به حقوق اساسی ممکن است از سویی قوه مقننه نیز انجام بگیرد. این عوامل باعث شد تا ضرورت ایجاد دادگاه اساسی^۲ در نظام جدید احساس شود و به این ترتیب «شورای قانون اساسی» ایجاد شد. این شورا در واقع اقتباسی از دادگاه‌های قانون اساسی در سایر کشورها بود که با ابتکاراتی در جمهوری پنجم فرانسه پیاده شد.^۳ اما برای درک بهتر ضرورت نظارت بر قوانین در حقوق فرانسه بار دیگر هرم قوانین در فرانسه را مرور می‌کنیم (نمودار شماره ۳).

نمودار شماره ۳. هرم کامل قوانین در فرانسه



مطابق هرم فوق قوانین محدودیت‌هایی دارند. اول محدودیت عمودی که بر طبق قوانین طبقات پایین‌تر نمی‌توانند خلاف قوانین طبقات بالاتر وضع شوند و دیگری محدودیت افقی که براساس آن قوانین عادی و مقررات نباید در حوزه خاص یکدیگر دخالت کنند. برای رعایت این امر وجود یک نهاد نظارتی لازم است. جمهوری پنجم برخلاف جمهوری‌های سابق رعایت این امر را بر عهده خود مجلس گذاشته است، بلکه برای اطمینان یک قاضی حقوق اساسی را که همان «شورای قانون اساسی» است در نظر گرفته است. چنان که خواهیم دید تقریباً تمام امر نظارت بر مصوبات مجلس بر عهده این شورا است. البته قوه قضائیه هم نقشی غیرمستقیم در این امر دارد که ذکر خواهد شد. اما قبل از این که به بحث در مورد ارگان نظارت و شیوه نظارت پردازیم ارائه توضیحاتی در مورد قوانین مذکور در نمودار شماره (۳) مفید خواهد بود:

۱-۳-۱. **قانون اساسی:** علمای حقوق اساسی تعاریف گوناگونی برای قانون اساسی ارائه کرده‌اند که نیاز به نقل آن‌ها نیست. فقط لازم به توضیح است که منظور همان قانون ۴ اکتبر ۱۹۵۸ یا قانون اساسی جمهوری پنجم و اصلاحیه‌های بعدی آن است. در ضمن در مقدمه این قانون اساسی ذکر شده است که مردم فرانسه پایبندی خود را به اصول مقرر در «اعلامیه حقوق بشر و شهروندان» ۱۷۸۹ و مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۶ (قانون اساسی جمهوری چهارم) اعلام می‌کنند. بنابراین این دو متن نیز جزء قانون اساسی فرانسه است. در این دو متن بیشتر به حقوق و آزادی‌های اساسی و اصول استقلال کشور پرداخته شده است.

۲-۱-۳. معاهدات: تعریف معاهده از نظر حقوق

بین‌الملل مورد نظر نیست. فقط لازم به ذکر است که طبق اصل (۵۳) قانون اساسی، غالب معاهدات باید توسط مجلس تصویب شوند و اصل (۵۵) به شرط عمل متقابل، معاهدات را بر مصوبات پارلمان برتری می‌دهد.

۳-۱-۳. قوانین ارگانیک: دو تعریف ماهوی و شکلی

می‌توان از این قوانین ارائه کرد:
تعریف ماهوی: قوانین مربوط به سازمان و عملکرد قوای عمومی که ارتباط با حقوق اساسی مردم دارند و به اندازه قانون اساسی از کلیت و شمول برخوردار نیستند.
تعریف شکلی: قوانینی که قانون اساسی به صراحت مجلس را مکلف به تصویب آن‌ها کرده است و تشریفات خاصی را برای آن‌ها در نظر گرفته است. ژان ژیکل قانون ارگانیک را چنین تعریف کرده است:

«قانون مرتبط با سازمان و عملکرد قوای عمومی و در یک کلمه قانون مربوط به اعمال قانون اساسی»^۱

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود ژان ژیکل به ویژگی شکلی این قوانین توجه نکرده است. از جمله تشریفات که قانون اساسی برای قوانین ارگانیک در نظر گرفته است، نخست تشریفات مربوط به نحوه تصویب آن‌هاست که در اصل (۴۶) بیان شده است و دیگر نحوه نظارت بر آن‌ها که اجباری است.

۴-۱-۳. آیین‌نامه‌های داخلی مجالس: این قوانین سازمان و

عملکرد هر یک از دو مجلس ملی و سنا را تنظیم می‌کنند. بر خلاف سایر قوانین، آیین‌نامه هر مجلس

۱. ر.ک. به:

Gicquel, J. "Les rapports entre le parlement et le gouvernement ..." en: www.consile-constitutionnel.fr

فقط توسط همان مجلس تصویب می‌شود. همچون قوانین ارگانیک، نظارت شورای قانون اساسی بر آن‌ها اجباری است.

۳-۱-۵. قوانین عادی: شامل سایر قوانین مصوب مجلس است که قانون اساسی در اصل (۳۴) حوزه آنان را مشخص کرده است. گفتنی است قانون اساسی به دو نوع خاص از قوانین عادی اشاره کرده است و تشریفات خاصی را برای آنان در نظر گرفته است. ۱. قوانین مالی (از جمله قانون بودجه سالانه)، ۲. قوانین مالی تأمین اجتماعی.

۳-۱-۶. مقررات: مصوبات دولت که حوزه آن‌ها در برگرفته مواردی است که در حوزه قانون خارج است (اصل ۳۷). لازم به ذکر است که شوراهای محلی نیز اختیار وضع مقررات^۱ را دارند که هرم سلسله مراتب قوانین یک پله پایین‌تر از قوانین عادی و مصوبات دولت را به خود اختصاص می‌دهند.

۳-۲. نهادهای نظارت بر قوانین و شیوه نظارت آن‌ها

۳-۲-۱. شورای قانون اساسی^۲

اصول (۵۶) تا (۶۳) قانون اساسی ۱۹۵۸ به شورای قانون اساسی اختصاص یافته‌اند. در برخی از اصول سایر فصل‌ها نیز به این شورا اشاره شده است. علاوه بر آن قوانین ارگانیک نحوه عملکرد شورای قانون اساسی را توضیح داده‌اند. از آن‌جا که وظیفه تفسیر رسمی قانون اساسی عملاً بر عهده شورا قرار گرفته است و از جمله تغییر حدود اختیارات شورای قانون اساسی با خود شورا است؛ رویه و تصمیمات خود شورا در این زمینه قابل توجه است، و بالاخره از دکتترین

1. Pouvoir reglementaire.

2. Conseil Constitutionnel.

علمای حقوق نیز نباید غافل بود. با توجه به منابع فوق الذکر در این بخش ابتدا اشاره‌ای به ویژگی‌های نظارت شورای قانون اساسی که آن را از نهادهای مشابه سایر سیستم‌ها متمایز می‌کند خواهیم کرد. سپس به ترکیب و سازمان شورا می‌پردازیم و بالاخره وظایف و اختیارات شورا را بررسی خواهیم کرد که البته بیشتر، به وظایف شورا در ارتباط با نظارت بر قوانین خواهیم پرداخت و اشاره‌ای مختصر به سایر وظایف این شورا نیز خواهیم داشت.

۱-۲-۳. ویژگی‌های نظارت بر قوانین در شورای قانون اساسی

۱. جز در مورد کنترل قوانین ارگانیك و آیین‌نامه‌های مجالس، نظارت و کنترل شورا اجباری نیست. در واقع به طور کلی بجز موارد فوق شورا مانند دادگاه عمل می‌کند و در صورت وجود اختلاف اقدام به کنترل قوانین می‌کند. حتی در مورد قوانین ارگانیك و آیین‌نامه‌های داخلی مجالس نیز کنترل شورا اتوماتیک نیست، بلکه پس از ارجاع مقام مربوطه انجام می‌گیرد (اصل ۶۱ قانون اساسی).

۲. تفاوتی که شورا با دادگاه‌های قانون اساسی در سایر نظام‌ها دارد، این است که عموم مردم حق مراجعه به شورا را ندارند و این حق در انحصار برخی مقامات است.

۳. شورای قانون اساسی در رأس دادگاه‌های قضایی و اداری قرار ندارد و از این جهت يك دادگاه عالی محسوب نمی‌شود، بلکه سازمانی جدا از محاکم قضایی و اداری دارد.

در این مورد باید گفت قوه قضائیه فرانسه از بخش‌های مختلفی تشکیل می‌شود:

۱. محاکم عادی یا قضایی: همان قضائیه به معنی خاص که عنوان هشتم قانون اساسی به آن می‌پردازد.

۲. محکمه سیاسی: موضوع عنوان نهم قانون اساسی
۳. محکمه اداری: که در رأس آن شورای دولتی فرانسه قرار دارد و قانون مصوب ۱۹۸۲ سازمان آن را تنظیم کرده است.
۴. محکمه اساسی و انتخاباتی که شورای قانون اساسی عهده دار آن است.
- در حقوق اساسی فرانسه وقتی صحبت از قوه قضائیه می‌شود معمولاً منظور سه نهاد نخست است و شورای قانون اساسی به عنوان نهاد چهارم جداگانه مطرح است. دلایلی که برای جدایی محکمه سیاسی از محاکم قضایی ذکر شده است را می‌توان در مورد شورای قانون اساسی و جدایی آن با محاکم قضایی نیز صادق دانست، که مختصراً عبارتند از:
۱. نفع رژیم: قضات عادی تخصص لازم را برای رسیدگی به این موارد نخواهند داشت و نیز بیم آن می‌رود که تحت تأثیر و نفوذ مقامات سیاسی قرار گیرند.
۲. نفع قضات عادی که مایل نیستند عرصه کاری آنان با مسائل سیاسی تلفیق شود.

۲-۱-۳. ترکیب شورای قانون اساسی^۱

شورای قانون اساسی دارای دو نوع عضو است:

۱. اعضای منصوب: تعداد اعضای منصوب نه نفر است که رئیس جمهور، رئیس مجلس ملی و رئیس سنا هر کدام سه تن از آنان را انتخاب می‌کنند. به این نحو نوعی تعادل در ترکیب شورا ایجاد می‌شود. دوره عضویت این اعضا نه سال است و این دوره غیرقابل تجدید است. هر سه سال یک بار یک سوم این اعضا تعویض می‌شوند.

۱. مطالب این بخش براساس قانون اساسی، مصوبه شماره ۵۸-۱۹۶۷ مصوب ۷ نوامبر ۱۹۵۸ که قانون ارگانیک است، مطالب سایت رسمی شورای قانون اساسی تدوین شده است.

۲. رؤسای جمهور سابق فرانسه به صورت مادام العمر حق عضویت در شورا را دارا هستند، البته به شرطی که مناصبی را که با عضویت در شورا قابل جمع نیست اشغال نکنند. رؤسای جمهور فرانسه علاقه‌ای به استفاده از این حق نداشته‌اند، به همین دلیل پیشنهاد شده است که این نوع عضویت در شورا حذف شود.

رئیس شورا توسط رئیس جمهور از میان اعضا انتخاب می‌شود. در مواردی که در رأی‌گیری تعداد آرا برابر باشد، رأی رئیس شورا قاطع خواهد بود. اعضای شورا قبل از شروع به خدمت باید در مقابل رئیس جمهور سوگند یاد کنند.

عضویت در شورای قانون اساسی قابل جمع با عضویت در دولت (کابینه) یا شورای اقتصادی و اجتماعی و هر گونه پست انتخابی نیست. همچنین محدودیت‌های حرفه‌ای که در مورد اعضای مجلس وجود دارد در مورد اعضای شورای قانون اساسی نیز موجود است. در صورتی که مقامات فوق به عضویت شورا منصوب شوند در میان این دو پست، فقط عضویت شورا برای آنان محقق خواهد شد مگر این که تا هشت روز پس از اعلام انتصاب آنان، اراده خود را بر خلاف این امر بیان کنند. هر کدام از اعضای شورا که به مناصب فوق منصوب شوند، باید توسط دیگران جایگزین شوند (یعنی مقامی که وی را به عضویت شورا منصوب کرده بود باید فرد دیگری را به جای او منصوب کند). اعضای شورا در مدت عضویت نباید به استخدام عمومی درآیند و اگر قبلاً مستخدم دولت بوده‌اند نباید ارتقای اختیاری یابند.^۱

۱. به نظر می‌رسد منظور از ارتقای اختیاری که در قانون ارگانیک مذکور آمده است، این بوده که ارتقای که براساس سنوات خدمت و ... به صورت اتوماتیک انجام می‌شود را در بر نگیرد.

مطابق ماده (۸) قانون ارگانیک مذکور^۱ هشت روز قبل از اتمام دوره عضویت هر عضو، جایگزین او باید انتخاب شود. هر عضو شورا می‌تواند تقاضای استعفای خود را به صورت کتبی به شورا ارائه کند. جانشین او حداکثر یک ماه پس از آن انتخاب خواهد شد و در این مدت عضو متقاضی استعفا به فعالیت خود ادامه خواهد داد (ماده ۹). در ضمن در صورتی که هر یک از اعضای شورا منصبی را که با عضویت در شورا قابل جمع نباشد قبول کند یا حق استیفای حقوق مدنی و سیاسی خود را از دست بدهد توسط شورا از عضویت در شورا اخراج خواهد شد و در عرض هشت روز باید جانشین او انتخاب شود (ماده ۱۰). در صورتی که ناتوانی جسمی مستمر، هر یک از اعضا را از فعالیت باز دارد نیز همین‌گونه عمل خواهد شد (ماده ۱۱). در صورتی که طبق شرایط فوق جایگزینی برای یک عضو شورا انتخاب شود، پایان دوره خدمت عضو جایگزین، همان دوره پایان خدمت عضو سابق خواهد بود. البته پس از پایان این دوره در صورتی که مدت فعالیت عضو جایگزین کمتر از ۳ سال باشد استثنأ می‌تواند دوباره به عضویت شورا انتخاب شود (ماده ۱۲).

تعهدات اعضای شورا: قانون ارگانیک فوق‌الذکر و تصویب‌نامه شماره ۵۹-۱۲۹۲ مصوب ۱۳ نوامبر ۱۹۵۹، تعهداتی را برای اعضای شورای قانون اساسی مشخص کرده‌اند. ماده اول تصویب‌نامه مذکور به عنوان یک تعهد کلی، اعضای شورا را از انجام هر عملی که متعارض با استقلال و منزلت اعضای شورا باشد برحذر می‌دارد. مطابق ماده (۲) همان مصوبه اعضای شورا به ویژه در مدت عضویت خود از انجام امور زیر منع شده‌اند:

1. Ordonnance No. 58-1067.

در واقع مصوبه هیأت وزیران است که به نمایندگی از طرف مجلس تصویب شده است ولی به هر حال حکم قانون ارگانیک را دارد.

- موضع‌گیری عمومی یا مشورت در مورد مسائلی که موضوع تصمیم شورا بوده‌اند یا ممکن است در آینده موضوع تصمیم شورا قرار گیرند.

- اشتغال به هر گونه پست مدیریت و مسئولیت در احزاب و گروه‌های سیاسی یا به طور کلی انجام هر عملی که با مقررات ماده یک این مصوبه در تعارض باشد.

- ذکر عضویت خود در شورا در هر سندی که احتمال انتشار آن برود یا مربوط به فعالیت‌های عمومی و خصوصی باشد.

ماده (۳) اعضای شورا را مکلف می‌کند که رئیس شورا را از تغییراتی که در فعالیت‌های آن‌ها خارج از شورا حاصل می‌شود مطلع کنند.

ماده (۴) مقرر می‌کند که هر عضوی از شورا که تمایل به کسب یک منصب انتخابی داشته باشد باید برای مدت رقابت انتخاباتی تقاضای مرخصی کند. این مرخصی حق او به شمار می‌رود (یعنی تقاضای مرخصی قابل رد نیست).

در صورتی که هر عضو شورا از وظایف فوق سرباز زند، شورا می‌تواند او را با رأی منفی اعضا اخراج کند (مواد ۵، ۶ و ۷). شورا اخراج عضو خود را به اطلاع رئیس جمهور و مقامی که باید جانشین عضو اخراجی را تعیین کند می‌رساند (ماده ۸).

امتیازات اعضای شورا: دستمزدی معادل دستمزد دو طبقه بالای مستخدمین در سطح و رتبه اداری به ترتیب به رئیس و اعضای شورای قانون اساسی تعلق می‌گیرد. این دستمزد در مورد اعضای که به فعالیت خود در خارج از شورا ادامه می‌دهند نصف دستمزد سایر اعضا است (ماده ۶).

جز آنچه گفته شد شرایط دیگری برای عضویت در شورا در نظر گرفته نشده است. (از جمله شرط سنی). جالب این که از نظر حرفه‌ای و نوع تحصیلات نیز شرط خاصی برای اعضای شورا در نظر گرفته

نشده است، ولی با نیم نگاهی به زندگی نامه اعضای فعلی شورا متوجه می‌شویم که تقریباً تمام اعضای فعلی شورا از حقوق‌دانان شناخته شده هستند که دارای تألیفات متعدد در زمینه‌های مختلف حقوقی هستند. آمار زیر نیز قابل توجه است:

«از ۶۰ شخصیتی که تاکنون به عضویت شورای قانون اساسی انتخاب شده‌اند نام حدود پانزده وکیل، بیست عضو یا عضو سابق شورای دولتی، سه عضو دادگاه فرجام، یک عضو دادگاه محاسبات، رؤسای سابق دادگاه اروپایی حقوق بشر و دادگاه جامعه اروپا، حدود دوازده استاد حقوق و علوم سیاسی، ... به چشم می‌خورد و یک سوم اعضای منتصب از سال ۱۹۵۹ تاکنون در تنظیم قانون اساسی فعلی شرکت داشته‌اند.»

۳-۲-۱. سازمان داخلی شورای قانون اساسی

شورای قانون اساسی دارای یک دبیرخانه کل است که خدمات اداری و حقوقی شورا را برعهده دارد. مصوبه شماره ۵۹-۱۲۹۳ مصوب ۱۳ نوامبر ۱۹۵۹ به سازمان دبیرخانه کل می‌پردازد:

«ماده ۱. دبیر کل شورای قانون اساسی با حکم رئیس جمهور و به پیشنهاد رئیس شورای قانون اساسی منصوب می‌شود.

ماده ۲. تحت نظارت رئیس (رئیس شورا)، دبیر کل خدمات اداری شورای قانون اساسی را اداره می‌کند. او می‌تواند برای امضای تمام اسناد و تصمیمات اداری شورا از رئیس نمایندگی بگیرد.

ماده ۳. دبیرکل اقدامات لازم را برای آماده‌سازی و سازماندهی فعالیت‌های شورا انجام می‌دهد.

ماده ۴. هزینه فعالیت‌های شورا توسط رئیس شورا یا مطابق ماده ۲ توسط دبیر کل حواله می‌شوند. یک خزانه دار که توسط رئیس شورا

منصوب می‌شود و در مقابل او پاسخگو است، مسئول پرداخت حواله‌ها خواهد بود.»^۱ سرویس اسناد و اطلاعات شورا، امور مربوط به تحقیقات حقوقی را نیز بر عهده دارد. همچنین شورا دارای واحدهای جداگانه‌ای برای امور مالی، روابط عمومی، حمل و نقل و ... است. شورای قانون اساسی استقلال مالی دارد و بودجه آن توسط رئیس شورا تعیین شده و در بخش هزینه‌های عمومی لایحه بودجه ذکر می‌شود.

ترتیب جلسات شورا

شورا به دعوت رئیس و در صورت معذوریت وی به دعوت مسن‌ترین عضو، تشکیل جلسه می‌دهد (ماده ۱۳ مصوبه شماره ۱۰۶۷-۵۸). شورا تنها در جلسات از پیش تعیین شده می‌تواند اتخاذ تصمیم کند. مگر در صورت وجود فورس‌ماژور، حضور حداقل هفت نفر از اعضا برای تصمیم‌گیری شورا ضروری است (ماده ۱۴).

۴-۲-۱. وظایف و اختیارات شورای قانون اساسی (کارکردهای شورا)

۴-۲-۱-۱. کارکردهای ترافیکی شورا

• کارکردهای ترافیکی شورا در ارتباط با نظارت بر قوانین

۱. کارکردهای ترافیکی احتمالی شورا در نظارت بر قوانین

نظارت بر قوانین عادی و معاهدات، اجباری نیست و فقط در صورت ارجاع مقامات مسئول شورا به آن‌ها رسیدگی می‌شود، به همین دلیل آن را «احتمالی» می‌نامند.

۱-۱. نظارت بر قوانین عادی

۱-۱-۱. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ مطابقت با قانون اساسی^۱

۱. با توجه به این که بسیاری از قواعد مربوط به نظارت بر قوانین مشترک در نظارت بر انواع قوانین هستند، قواعد مشترک را در قسمت مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی ذکر کرده و

مطابق پاراگراف دوم اصل (۶۱) قانون اساسی، مصوبات (عادی) پارلمان قبل از انتشار ممکن است توسط رئیس جمهور، نخست وزیر، رئیس مجلس ملی، رئیس سنا، شصت نماینده یا شصت سناتور به منظور صدور حکم در مورد مطابقت یا عدم مطابقت آنان با قانون اساسی به شورای قانون اساسی ارجاع داده شوند.^۱

حوزه عمل: این مکانیسم فقط مربوط به مطابقت قوانین عادی مصوب مجلس (به صراحت خود قانون اساسی) با قانون اساسی است؛ تصمیمات شماره "DC62-20" و "DC 92-313" شورای قانون اساسی نیز بر این که این کنترل مشمول قوانین مربوط به رفراendum نمی‌شود، تصریح کرده اند. مسلم است که این مکانیسم برای مطابقت با قانون اساسی ایجاد شده است. ولی در مورد این که آیا شامل مطابقت با سایر قوانین از جمله قوانین ارگانیک، آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس و مقررات دولتی نیز می‌شود یا نه، در جای خود بحث خواهد شد.

دارندگان حق ارجاع:^۲ مقامات و افراد زیر می‌توانند رسیدگی به مطابقت با قانون اساسی در مورد قانون عادی را از شورای قانون اساسی درخواست کنند:^۳

از تکرار آن در سایر قسمت‌ها خودداری می‌کنیم. در سایر قسمت‌ها فقط تفاوت‌ها و قواعد ویژه همان مبحث را ذکر خواهیم کرد.

۱. نظارت مذکور در بند دوم اصل ۶۱ قانون اساسی فقط شامل قوانین عادی مصوب مجلس می‌شود. بنابراین قوانین رفرانده‌ومی گرچه قانون عادی باشند چون مصوب مجلس نیستند مشمول این نظارت نیستند. در مورد قوانین ارگانیک و آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس، مکانیسم بند «۱» اصل ۶۱ اعمال می‌شود، که در جای خود مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

2. Auteurs de Saisine.

۳. به نظر می‌رسد در نظام فرانسه، صحت عملکرد مجلس را اصل می‌دانند. در جمهوری‌های گذشته اصولاً به مجلس در این زمینه اعتماد شده بود و هیچ ارگان نظارتی پیش‌بینی نشده بود. در جمهوری پنجم نیز، اصل بر این است که مصوبات مجلس مطابق قانون اساسی است و به همین دلیل نظارت اتوماتیک و اجباری بر مصوبات پارلمان وجود ندارد. تنها اگر کسی مدعی خلاف

۱. رئیس‌جمهور، ۲. نخست‌وزیر، ۳. رئیس‌مجلس ملی، ۴. رئیس‌مجلس سنا، ۵. ۶۰ نماینده یا ۶۰ سناتور.

از لحاظ تئوریک هر کدام از مقامات فوق در هر موردی می‌توانند از حق رجوع خود استفاده کنند ولی در عمل ارجاع مقامات فوق در این موارد خواهد بود:

- **رئیس‌سنا:** در مواردی که مطابق مکانیسم‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی، مجلس سنا در تصویب قانون دور زده شده باشد.

- **رئیس‌جمهور:** در اجرای تکلیف خود در اصل (۵) به عنوان حافظ قانون اساسی.

- **رئیس‌مجلس ملی:** هنگامی که دولت تصویب یک قانون را موضوع تعهد و مسئولیت سیاسی خود قرار داده است؛ در واقع نمایندگان با رأی دادن به آن متن، به دولت رأی اعتماد می‌دهند (پاراگراف ۳ اصل ۴۹). در این موارد از آن‌جا که خطر سقوط دولت وجود دارد و دولت ادامه کار خود را مشروط به تصویب آن قانون کرده است. ممکن است نمایندگان برخلاف میل خود به آن رأی مثبت دهند.

- **نخست‌وزیر:** هنگامی که مصوبه مجلس برخلاف میل دولت باشد.

اصل، یعنی عدم عملکرد پارلمان باشد، می‌تواند ادعای خود را در شورای قانون اساسی مطرح کند. اما اگر تمام شهروندان حق مراجعه به شورای قانون اساسی را داشتند، ممکن بود این امر موجب اختلال در قانونگذاری و طرح دعاوی واهی شود. بنابراین قانون اساسی برخی مقامات را که به اقتضای مقام خود صلاحیت بیشتری در تشخیص مسأله دارند به عنوان نمایندگان جامعه در نظر گرفته و به آنان حق ارجاع به شورای قانون اساسی داده است. درباره این که چرا این حق به هر یک از مقامات فوق داده شده است در متن توضیح داده شده است.

۱. برخلاف قانون اساسی ایران در قانون اساسی فرانسه وظیفه رئیس‌جمهور به عنوان محافظ قانون اساسی بدون ضمانت اجرا نیست و اختیارات مختلف رئیس‌جمهور را ضمانت اجرای این امر می‌دانند.

- **شصت نماینده یا سناتور:** معمولاً نمایندگان اقلیت یا بخش ناراضی اکثریت از این حق برای مقابله با قوانینی که برخلاف میل آنان تصویب شده است استفاده می‌کنند.^۱

در مورد حق ارجاع (Saisine) ذکر یک بحث تاریخی مفید به نظر می‌رسد. تا سال ۱۹۷۴ تنها چهار مقام نخست حق ارجاع داشتند و از این سال با تغییر در قانون اساسی این حق برای شصت نماینده یا شصت سناتور نیز ایجاد شد. به همین دلیل ملاحظه می‌شود که تعداد تصمیمات شورا در مورد مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی از سال ۱۹۷۴ تاکنون نسبت به تعداد این تصمیمات در فاصله سال‌های ۵۸ تا ۷۴ افزایش چشمگیری یافته است و این امر به مهم‌ترین وظیفه شورای قانون اساسی تبدیل شده است. دلایل سیاسی گوناگونی برای ایجاد این حق برای نمایندگان قائل شده‌اند از جمله این که در سال ۱۳۷۴ والری ژیسکاردستن سوسیالیست به ریاست جمهوری رسید و با یک مجلس راستگرا مواجه شد. به همین دلیل برای افزایش قدرت اقلیت مجلس، مشوق این تغییر در قانون اساسی شد. در این که این حق به سود اقلیت مجلس ایجاد شده است شکی نیست ولی این عامل سیاسی زودگذر را نمی‌توان تنها علت این تغییر در قانون اساسی دانست. نباید نقش و نفوذ R.Frey رئیس وقت شورای قانون اساسی را در این تغییر نادیده گرفت. در واقع گفته می‌شود این تغییر در ادامه روند افزایش قدرت شورای قانون اساسی بوده است. ابتدا شورا قوانین ارگانیک را دارای ارزش قانون اساسی دانست و سپس مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۶ و اعلامیه ۱۷۸۹ را داخل در متون قانون اساسی محسوب کرد و آن گاه با این تغییر در قانون اساسی در واقع تعداد

۱. برای ملاحظه بحث ارجاع توسط مقامات مختلف ر.ک: Favoreu, L and Philip, L, Les Grandes décisions du Conseil Constitutionnel, pp. 88-89.

مشتریان خود را افزایش داد. می‌توان گفت پس از آن که آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس و غالب قوانین ارگانیک در سال‌های نخست جمهوری پنجم تصویب شدند و نقش شورا در تفکیک حوزه قوانین و مقررات چنان که خواهیم گفت کم‌رنگ‌تر شد، شورا با کمبود پرونده مواجه شد. در حالی که می‌دانیم تنها مرجع رسمی تفسیر قوانین، شورای قانون اساسی است که با اتخاذ تصمیم به صورت غیرمستقیم قانون اساسی را تفسیر می‌کند ولی برای این کار نیاز به وجود پرونده بود. اتفاقاً این اقدام مؤثر واقع شد، در فاصله ۱۵ سال قبل از ایجاد این حق برای شصت نماینده، تنها نه بار در این رابطه به شورای قانون اساسی ارجاع شده بود در حالی که در کمتر از ده سال پس از آن نود و پنج بار ارجاع به شورا انجام گرفت. بسیاری از این ارجاعات در رابطه با حقوق بنیادین مثل آزادی و برابری بوده است.^۱ ولی اندک اندک این حق به یک ابزار سیاسی برای نمایندگان اقلیت و در جهت جلوگیری از تصویب قوانین و به نوعی لجبازی تبدیل شد. در یک مورد که برای جلوگیری از مصرف زیاده‌های الکلی، قانونگذار مالیات اضافی بر نوشابه‌های الکلی بالای ۲۵ مقرر کرده بود؛ مراجعین به شورا اعتقاد داشتند اصل برابری با تحمیل مالیات اضافی بر افرادی که علاقه‌مند به مصرف نوشابه‌های قوی‌تر هستند، مورد تعرض قرار گرفته است و باید ملاک، میزان مصرف باشد.

شیوه رسیدگی شورا: همان طور که گفته شد طبق اصل (۶۱) ارجاع مقامات مذکور باید قبل از اتمام مهلت نشر قانون انجام گیرد. با ارجاع آنان مهلت نشر تا پایان رسیدگی شورا به حالت تعلیق درمی‌آید. در صورتی که ارجاع از سوی

۱. جالب این که راسی‌ها بیشتر به برابری و چپی‌ها بیشتر به آزادی استناد می‌کردند.

نمایندگان یا سناتورها باشد باید يك یا چند نامه به شورای قانون اساسی ارائه کنند که در جمع شامل امضای ۶۰ نماینده یا ۶۰ سناتور باشد. (ملاحظه می‌شود که اگر جمع تعداد نمایندگان و سناتورها ۶۰ نفر باشد مورد قبول نیست) (ماده ۱۸ Ordonnance n 58-1067) شورا در صورت ارجاع، این امر را به رئیس جمهور، نخست وزیر و رؤسای دو مجلس اطلاع می‌دهد. رؤسای مجلس نیز این امر را به اعضای مجلس اطلاع می‌دهند (بند دوم ماده ۱۸ همان قانون). گزارش تصمیم شورا توسط یکی از اعضا در مهلت مقرر در اصل (۶۱) (يك ماه و در صورت تقاضای دولت در مدت ۸ روز) انجام می‌گیرد (ماده ۱۹). اعلامیه شورا حاوی میانی و استدلال (Motivation) بوده و در روزنامه رسمی منتشر می‌شود (ماده ۲۰). اگر این اعلامیه حاکی از عدم مخالفت قانون با قانون اساسی باشد تعلیق مهلت انتشار پایان می‌پذیرد (ماده ۲۱).

ضمانت اجرا: ضمانت اجرای حکم شورا مبنی بر عدم انطباق با قانون اساسی قانون مربوطه، برخلاف گفته برخی (از جمله ریوند فرتی) نسخ یا ابطال قانون نیست. چون این قانون هنوز منتشر نشده است و زمان اجرای آن آغاز نشده است؛ بلکه ضمانت اجرا، عدم انتشار و به جریان نیفتادن قانون است. در این رابطه به موادی از مصوبه Ordonnance n 58-1067 توجه کنید.

ماده (۲۲): زمانی که شورای قانون اساسی اعلام کند که قانون مورد ارجاع شامل تفریری برخلاف قانون اساسی و غیرقابل تفکیک از کل قانون است؛ قانون مذکور توشیح نخواهد شد.

ماده (۲۳): هنگامی که شورای قانون اساسی اعلام می‌کند که قانون مورد ارجاع شامل تفریری برخلاف قانون اساسی است بدون آن که غیرقابل تفکیک بودن آن را از کل قانون بیان کند؛ رئیس جمهور می‌تواند یا آن قانون را به

استثنای آن تقریر توشیح کند یا از مجالس درخواست بررسی مجدد کند.

تذکر ۱- باید توجه داشت که اعمال شورا درباره مطابقت قوانین با قانون اساسی ماهیتی توافقی یا قضایی دارد. به همین دلیل بسیاری از اصول آیین دادرسی، در جریان رسیدگی شورای قانون اساسی رعایت می‌شوند. در واقع برای شناخت دقیق نحوه کار شورا باید با آیین دادرسی مدنی فرانسه آشنا بود. از جمله این اصول که در رسیدگی شورا رعایت می‌شوند اعتبار امر قضاوت شده (Chose jugée) است.^۱ مثال دیگر از اصول دادرسی مدنی که در شورا رعایت می‌شود این است که رسیدگی شورا منوط به درخواست خواهان (مقام دارای حق رجوع) است. شورا فراتر از آنچه او خواسته است نمی‌تواند به صورت خودسرانه (d'office) رسیدگی کند. بنابراین اگر مقام رجوع کننده به دلایلی، قانونی را خلاف قانون اساسی تشخیص دهد، شورا تنها به آن دلایل رسیدگی خواهد کرد و نمی‌تواند به دلایل دیگری آن قانون را خلاف قانون اساسی اعلام کند. این موضوع در برخی از تصمیمات شورا تصریح شده است.^۲

تذکر ۲- اصل (۴۰) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌کند:

«طرح‌ها و اصلاحیه‌های اعضای پارلمان در صورتی که اجرای آن‌ها کاهش در منابع عمومی یا افزایش در هزینه‌های عمومی را همراه داشته باشد قابل دریافت نیست».^۳ حال سؤالی که مطرح می‌شود این است که آیا در صورت تخلف از این

1. www.conseil-constitutionnel/francais/fral.

2. برای مثال ر.ک: تصمیم شماره 119DC تاریخ ۲۲ ژوئیه ۱۹۸۰، قسمت استدلال، بند ۱۰.

3. به دلیل بار مالی، طرح توسط نهادهای ذیصلاح مجلس دریافت نمی‌شود.

اصل می‌توان به این عنوان که قانون اساسی رعایت نشده است از بند ۲ اصل (۶۱) در مورد مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی استفاده کرد؟ استفاده از واژه «قابیل دریافت» (Recievable) نشانگر این است که رسیدگی به این امر به ارکان داخلی مجلس مربوط می‌شود حال باید دید آیا علاوه بر کنترل ارکان ذيصلاح داخلی مجلس می‌توان مطابق اصل (۶۱) کنترل شورای قانون اساسی را نیز درخواست کرد؟ مشکل از آن روی بیشتر می‌شود که در اصل (۴۱) در مورد مرز قانون و مقررات که به قابل دریافت نبودن اشاره شده است، طبق شرایط مقرر دخالت شورا به صراحت پیش‌بینی شده است، در حالی که در ماده (۴۰) اشاره‌ای به این امر نشده است. این سکوت قانون اساسی عمده است، چون هنگام تهیه پیش‌نویس قانون اساسی اشاره شده بود که این محدودیت قانونگذاری همیشه توسط ارکان داخلی مجلس چهارم رعایت شده است و نیازی به دخالت شورای قانون اساسی نیست. با وجود این شورا (که ظاهراً همیشه تمایل به افزایش اختیارات خود داشته است) در تصمیم 11DC مورخ ۲۰ ژانویه ۱۹۶۱ خود را در این مورد صالح تشخیص داده است.

تذکر ۳- تصمیمات شورا در مورد مطابقت با قانون اساسی همیشه لزوماً مربوط به قانون مصوب نیست، بلکه هر گاه ارکان داخلی مجلس طبق اختیارات خود (مثل اصول ۴۰ و ۴۱ قانون اساسی) طرح نمایندگان را رد کنند، نمایندگان می‌توانند از این امر به شورا اعتراض کنند و شورا در واقع نقش یک دادگاه تجدیدنظر را در این زمینه دارد.^۱

۱. همان.

تذکر ۴- رویه شورا بر این بوده است که همیشه به نص قانون اساسی وفادار باشد و راه را بر هر گونه تفسیر در مقابل نص بسته است.^۱

تذکر ۵- شورا خود را برای رسیدگی به رعایت قواعد شکلی در تصویب قانون نیز صالح دانسته است.

تذکر ۶- مسأله‌ای که هنوز حل نشده باقی مانده، این است که مهلت ارجاع به شورای قانون اساسی تا قبل از انتشار قانون است و طبق اصل (۸) قانون اساسی، رئیس جمهور تا پانزده روز پس از تصویب قانون توسط پارلمان و تسلیم آن به دولت قوانین را توشیح می‌کند. حال رئیس جمهور می‌تواند با انتشار فوری قوانین حق ارجاع سایر مقامات به ویژه نمایندگان را که برای جمع‌آوری شصت امضا نیاز به چانه‌زنی و مذاکره دارند، عملاً محدود کند.

۲-۱. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ مطابقت با قوانین ارگانیکی

شورای قانون اساسی در تصمیمات خود اذعان کرده است که قوانین نه تنها با متن اصلی قانون اساسی بلکه با قوانین ارگانیکی که در واقع به خواسته خود قانون مزبور برای اجرای مفاد آن وضع شده‌اند نیز باید مطابقت داشته باشند. در واقع قوانین ارگانیکی نیز در حکم قانون اساسی دانسته شده‌اند. علاوه بر آن به دو دلیل می‌توان نقض قوانین ارگانیکی توسط قوانین عادی را تعرض به قانون اساسی محسوب کرد: نخست این که گرچه به صراحت بیان نشده، ولی از روح اصول قانون اساسی می‌توان وجود یک سلسله مراتب قواعد حقوقی را دریافت. پس تعرض به این سلسله مراتب قوانین، تعرض به قانون اساسی محسوب می‌شود. دلیل دوم این که قانون اساسی تشریفات

۱. همان، ص ۳۸.

خاصی را برای تصویب و نظارت بر قوانین ارگانیک مقرر کرده است و نیز تعیین تکلیف برخی مسائل را بر عهده قوانین ارگانیک نهاده است. حال اگر نسبت به این مسائل توسط قوانین عادی و بدون رعایت آن تشریفات خاص تعیین تکلیف شود، فرامین و اصول قانون اساسی نادیده گرفته شده است و چنان که بیان شد شورای قانون اساسی خود را برای رسیدگی به رعایت تشریفات تصویب قانون نیز صالح می‌داند.^۱

۳-۱-۱. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ مطابقت با آیین‌نامه‌های داخلی مجالس

شورای قانون اساسی برخلاف قوانین ارگانیک برای آیین‌نامه‌های داخلی مجالس، ارزش قانون اساسی قائل نشده است.^۲ این امر قابل انتقاد است چون آیین‌نامه‌های داخلی مجالس در واقع قوانین ارگانیک ناظر بر ارگان پارلمان هستند. به هر حال به نظر می‌رسد دو دلیلی که در مورد مطابقت قوانین عادی با قوانین ارگانیک اشاره شد، در مورد مطابقت قوانین عادی با آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس نیز صادق است.

۴-۱-۱. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ مطابقت با معاهدات

رجوع شود به بخش قضائیه.

۵-۱-۱. نظارت بر قوانین عادی از لحاظ عدم دخالت در حوزه مقررات

یکی از بحث‌انگیزترین مسائل حقوق اساسی فرانسه مسأله تفکیک حوزه قوانین از مقررات است که درباره ریشه‌های تاریخی - سیاسی و دلایل حقوقی آن بحث شد و نیز اشاره شد که قانون اساسی فرانسه در اصل (۳۴)، مواردی را که در حوزه قانون (و در نتیجه صلاحیت پارلمان) قرار می‌گیرند احصا

۱. برای ملاحظه نظرات موافق ر.ک:

"Les grandes decision" p. 43 et suivant.

2. "Les grandes decisions ..."p. 49.

کرده است و باقی امور را در حوزه مقررات قرار داده است. قانون اساسی ۲ ضمانت اجرا برای عدم ورود قانون در حوزه مقررات پیش‌بینی کرده است:

اول: شیوه پیشگیرانه، در اصل (۴۱) قانون اساسی پیش‌بینی شده است: اگر در جریان قانونگذاری مشخص شود که یک طرح یا اصلاحیه عضو مجلس در حوزه قانون نیست یا برخلاف تفویض اختیار قانونگذاری به دولت مطابق اصل (۲۸) است؛ دولت می‌تواند تحت عنوان عدم قابل دریافت بودن آن، اعتراض کند.

در صورت عدم توافق بین رئیس مجلس مربوطه و دولت، شورای قانون اساسی به درخواست هر یک از آنان در عرض هشت روز نسبت به آن امر تصمیم خواهد گرفت.

مطابق ماده (۲۷) Ordonnance n 58-1067 (در حکم قانون ارگانیک) جریان قانونگذاری و بحث در مورد آن طرح به حالت تعویق درخواهد آمد.

دوم: شیوه جبرانی، رویه پیش‌بینی شده در بند «۲» اصل (۳۷): «متون قانونی که وارد این موارد (حوزه مقررات) شده است می‌تواند توسط آیین‌نامه پس از کسب نظر شورای دولتی، اصلاح شوند. متونی که پس از به جریان افتادن این قانون اساسی وارد این حوزه شوند قابل تغییر توسط آیین‌نامه نخواهند بود مگر این که شورای قانون اساسی، خاصیت مقرراتی بودن آنان را اعلام کرده باشد».

قسمت اول این پاراگراف مربوط به قوانینی است که قبل از به جریان افتادن قانون اساسی فعلی به تصویب رسیده‌اند. با توجه به این که پیش از این قانون اساسی، تقسیمی بین حوزه قوانین و مقررات وجود نداشته است احتمال این که قوانین سابق وارد حوزه فعلی مقررات شده باشند کم نیست. به همین دلیل مکانیسم ساده‌تری برای تغییر آنان در نظر گرفته شده است و

دخالت شوراي قانون اساسي پيش‌بيني نشده است. ولي در مورد قوانين پس از سال ۱۹۵۸ با توجه به اين كه اصل بر اين است كه پارلمان از قانون اساسي تبعيت مي‌كند و اين كه اصل (۴۱) ترفندي را براي جلوگيري از تصويب چنين قوانيني پيش‌بيني کرده است، نظر شوراي قانون اساسي ضروري است. در اين اصل نحوه كسب نظر شورا و اين كه چه مقامي مسئول اين امر است ذكر نشده است ولي قانون ارگانيك مربوطه (Ordonnance 58-1067) اين نقيصه را رفع کرده است. ماده (۲۴) اين مصوبه مقرر کرده است كه در موارد پيش‌بيني شده توسط بند «۲» اصل (۳۷) قانون اساسي، شوراي قانون اساسي توسط نخست وزير مورد ارجاع قرار مي‌گيرد. ماده (۲۵) مقرر مي‌كند كه شوراي قانون اساسي در مهلت يك ماه نظر خود را اعلام مي‌كند در صورتي كه دولت، فوري بودن موضوع را اظهار كند اين مهلت به هشت روز كاهش مي‌يابد.

آيا شيوه سومي هم وجود دارد؟ همان طور كه قبلاً اشاره كرديم طبق بند «۲» اصل (۶۱) در صورت ارجاع توسط مقامات خاص، بررسي شورا در مورد مطابقت قوانين عادي با قانون اساسي تصميم مي‌گيرد. حال بايد ديد آيا از اين مكانيسم هم مي‌توان براي جلوگيري از ورود قانون درحوزه مقررات استفاده كرد؟ يا به عبارت ديگر آيا قانوني كه در حوزه مقررات وضع مي‌شود مخالف قانون اساسي است؟ اين سؤال موضوع چندين تصميم شوراي قانون اساسي بوده است. لازم به تذكر است كه مزايای اين مكانيسم نسبت به مكانيسم بند «۲» اصل (۳۷) اين است كه اولاً در مكانيسم بند «۳۷» قانون به كلي از اعتبار نمي‌افتد بلكه اجازه تغيير آن توسط آيين‌نامه داده مي‌شود و ثانياً طبق مكانيسم اصل (۳۷) تنها نخست‌وزير مي‌تواند به شورا مراجعه كند ولي طبق اصل (۶۱) مقامات ديگر از جمله شمت

نماینده یا شصت سناتور حق رجوع به شورا را دارند.

شورای قانون اساسی ابتدا بر این عقیده بود که ورود قانون به حوزه مقررات، نقض قانون اساسی محسوب می‌شود، ولی از سال ۱۹۸۲ رویه خود را تغییر داد و پس از آن سال، دیگر در این زمینه نمی‌توان از مکانیسم اصل (۶۱) استفاده کرد.^۱

۲-۱. نظارت بر معاهدات

- اصل (۵۴) قانون اساسی: «در صورتی که شورای قانون اساسی پس از ارجاع رئیس جمهور، نخست‌وزیر، رؤسای هر یک از مجالس، شصت نماینده یا شصت سناتور اعلام کرده باشد که یک تعهد بین‌المللی شامل بندي مخالف با قانون اساسی است، تصویب یا تصدیق آن تعهد تنها پس از بازنگری در قانون اساسی مجاز خواهد بود».

باید توجه داشت که اگر به هر دلیلی از این مکانیسم استفاده نشود مکانیسم اصل (۶۱) که در مورد نظارت بر قوانین عادی است در مورد معاهدات نیز به طور غیرمستقیم قابل اجرا است. چون معاهدات باید توسط یک قانون عادی به تصویب برسند.

۲. کارکردهای توافقی اجباری شورا در نظارت بر قوانین

۲-۱. نظارت بر قوانین ارگانیک

براساس بند ۱ اصل (۶۱) «قوانین ارگانیک قبل از توشیح ... باید به شورای قانون اساسی ارجاع داده شوند که در مورد تطابق آن‌ها با قانون اساسی حکم می‌کند».

با توجه به این که قوانین ارگانیک راجع به نهادهای نظام و کارکردهای آنان است، احتمال

۱. جهت ملاحظه استفاده از اصل ۶۱ در این مورد ر.ک: "Grandes decisions ..." p. 88-93, 516-531

تلاقی با قانون اساسی در آن‌ها بیشتر است و از سویی از حساسیت بیشتری نسبت به قوانین عادی برخوردارند. به همین دلیل قانون اساسی نظارت شورا را بر این قوانین الزامی کرده است. مقام ارجاع قوانین ارگانیك به شورای قانون اساسی مطابق بند اول ماده (۱۷) قانون ارگانیك "Ordonnance 58-1067" نخست‌وزیر است. گرچه نخست‌وزیر مکلف به ارجاع است ولی شورا که گفتیم همانند دادگاه حقوقی عمل می‌کند، در صورت عدم ارجاع نخست‌وزیر نمی‌تواند وارد عمل شود. به نظر می‌رسد که در این مورد مسئولیت سیاسی نخست‌وزیر مطرح می‌شود.

البته تفاوتی که رسیدگی به قوانین ارگانیك با رسیدگی به قوانین عادی دارد در این است که چون رسیدگی به آن‌ها اجباری است مقام ارجاع کننده (نخست‌وزیر) موارد خاصی را برای رسیدگی شورا بیان نمی‌کند بلکه شورا خود باید تمام مواد قانون ارگانیك را از هر جهت بررسی کند. مسأله دیگر این است که قوانین باید ماهیت ارگانیك داشته باشند صرف نام قانون برای این که آن را ارگانیك بدانند کافی نیست.^۱ در موردی، شصت نماینده که موادی از يك قانون ارگانیك را برخلاف قانون اساسی می‌دانستند، آن را به شورای قانون اساسی ارجاع دادند. این اعتراض وجود داشت که در مورد قوانین ارگانیك، نمایندگان حق رجوع به شورا را ندارند. شورا در تصمیم خود اعلام کرد که با توجه به این که مواد مورد اشاره در حوزه مربوط به قوانین ارگانیك قرار نمی‌گیرند، رجوع نمایندگان بلامانع است.^۲ با این منطق

۱. قوانین ارگانیك چارچوب معینی دارند که در قانون اساسی تعیین شده است. برای مثال قانون اساسی تعیین سازمان داخلی شورای قانون اساسی را به قوانین ارگانیك محول کرده است.

۲. "Les grandes decision ...", p. 201.

باید گفت در صورتی که برخی از مواد قانون ارگانیک ارجاع داده شده به شورا ماهیت ارگانیک نداشته باشند، شورا از رسیدگی به آن طبق مکانیسم بند ۱ اصل (۶۱) خودداری می‌کند.

۲-۲. نظارت بر آیین‌نامه‌های داخلی مجالس

بند ۱ اصل (۶۱): «... آیین‌نامه‌های مجالس قانونگذاری قبل از اجرا باید به شورای قانون اساسی ارجاع داده شوند که در مورد مطابقت آنان با قانون اساسی حکم کند». طبق بند ۲ ماده (۱۷) تصویب‌نامه ۵۸-۱۰۶۷ که نشان قانون ارگانیک دارد، مقام ارجاع آیین‌نامه‌ها، رئیس مجلس مربوطه است. گفتنی است رویه شورا، حوزه این نظارت را تدقیق کرده است. بند ۲ ماده (۱۷) تصویب‌نامه فوق‌الذکر بیان می‌کند:

«آیین‌نامه‌ها یا اصلاحات آیین‌نامه‌ها ...» به شورا ارجاع داده می‌شوند. هنگامی که بخشی از آیین‌نامه داخلی در دست تصویب مجلس ملی که مربوط به انتخاب اعضای دادگاه عالی بود جهت تسریع در انتخاب اعضای دادگاه عالی به شورای قانون اساسی ارجاع داده شد، شورا با تفسیر مضیق از ماده (۱۷) اعلام کرد که «بخشی از آیین‌نامه، نه آیین‌نامه محسوب می‌شود و نه اصلاحیه آیین‌نامه» و با این استدلال از رسیدگی به آن امتناع کرد. در حالی که در مورد دیگر، شورا با تفسیر موسع از ماده مذکور و در شرایطی که قانون اساسی به این امر تصریح نکرده است، خود را برای بررسی آیین‌نامه داخلی کنگره، صالح تشخیص داد؛ کنگره عبارت است از جلسه مشترک مجلس ملی و سنا که طبق قانون اساسی در موارد خاصی تشکیل می‌شود.

• کاربردهای توافقی شورا در نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی

اصول (۵۸ تا ۶۰) قانون اساسی به‌طور مفصل به نظارت بر انتخابات و همه‌پرسی پرداخته است: **اصل (۵۸):** «شورای قانون اساسی صحت انتخابات رئیس‌جمهوری را تضمین می‌کند. شورا به اعتراضات رسیدگی کرده و نتایج را اعلام خواهد کرد». **اصل (۵۹):** «شورای قانون اساسی در صورت وجود اختلاف در مورد صحت انتخابات نمایندگان و سناتورها حکم می‌کند».

اصل (۶۰): «شورای قانون اساسی صحت جریان همه‌پرسی را تضمین کرده و نتایج آن را اعلام می‌کند».

قوانین ارگانیک و تصویب‌نامه‌ها به تفصیل در مورد این وظیفه شورای قانون اساسی تعیین تکلیف نموده‌اند. در این راستا، صرفاً به یادآوری چند نکته بسنده می‌شود:

نخست این که همان‌طور که از متن اصول قانون اساسی نیز پیداست اختیارات شورا درباره انتخابات ریاست‌جمهوری بسیار وسیع‌تر از اختیارات آن در انتخابات پارلمانی است. نقش شورا در انتخابات مجلس ملی و سنا تنها قضائی و توافقی است. درحالی که در انتخابات ریاست‌جمهوری، شورا اختیار اقدامات غیرتوافقی را نیز دارد. در واقع در انتخابات پارلمانی، وزارت کشور (داخله)، وزارت سرزمین‌های ماورا بحار و وزارت امور خارجه به ترتیب مسئول انتخابات در خاک اصلی فرانسه، در سرزمین‌های متعلق به فرانسه در قاره‌های دیگر و انتخابات اتباع فرانسه مقیم خارج هستند. شورا در این زمینه پس از انتخابات به اعترافات رسیدگی می‌کند و می‌تواند نتایج را تغییر داده یا انتخابات را باطل کند.

دوم آن‌که ناظر انتخابات محلی دادگاه‌های اداری هستند و شورا نقشی در این مورد ندارد. سوم این‌که رسیدگی به صلاحیت‌ها نیز بخشی از روند رسیدگی به صحت انتخابات است. در کتاب

«تصمیمات مهم شورای قانون اساسی» نویسنده، در شرحی که بر یکی از تصمیمات نوشته، روند رسیدگی به صلاحیت‌ها در انتخابات مجلس را به گونه‌ای شیوا تبیین کرده است:

«... به طور سنتی در حقوق ما قاضی رسیدگی به صحت انتخابات، قاضی رسیدگی به امر صلاحیت‌ها نیز هست. کنترل صلاحیت درحالات مختلفی انجام می‌گیرد:

- در معمول‌ترین حالت، شورای قانون اساسی مستقیماً دخالت نمی‌کند. ثبت کاندیداتوری فرد ناصالح ممنوع است و فرماندار به عنوان مقام مسئول ثبت کاندیداتوری‌ها، صلاحیت نامزدها را تشخیص می‌دهد. هنگامی که تشخیص دهد که یک کاندیدا صلاحیت ندارد از ثبت کاندیداتوری او خودداری کرده و تا ۲۴ ساعت به دادگاه اداری مراجعه می‌کند. دادگاه اداری باید در عرض سه روز حکم کند؛ اگر این مهلت رعایت نشود، کاندیداتوری باید ثبت شود. قضاوت دادگاه اداری در معرض تجدیدنظر خواهی قرار ندارد و نیز به طور مستقیم قابل ارجاع به شورای قانون اساسی نیست. با وجود این پس از پایان انتخابات ضمن شکایتی که علیه (کل) انتخابات مطرح می‌شود می‌تواند نزد شورای قانون اساسی مورد اعتراض قرار گیرد.

این سیستم رجوع به دادگاه اداری توسط فرماندار، رضایت‌بخش نیست. اگر به فردی که کاندیداتوری وی ثبت نشده اجازه داده می‌شد تا مستقیماً به شورای قانون اساسی مراجعه کند، منطقی‌تر بود. در واقع در این حالت کاندیدا فاقد هر گونه تضمین کافی است. فرماندار می‌تواند از ثبت کاندیداتوری فرد خودداری کرده و به دادگاه اداری هم رجوع نکند ... در این حالت ذی‌نفع محق به مراجعه به هیچ یک از دادگاه‌های اداری یا مراجعه مستقیم به شورای قانون اساسی نخواهد بود. شورای قانون اساسی

نیز جز با ابطال انتخابات قادر به جبران این تخلف نخواهد بود، امری که مشکلات خاص خود را دارد.

- با وجود نظارت فرماندار به هنگام ثبت کاندیداتوری، ممکن است حالي پيش آيد که نامزدي علی‌رغم عدم صلاحیت، انتخاب شود. در عرض ده روز پس از اعلام نتایج، می‌توان نسبت به انتخابات اعتراض کرد و ابطال آن را بدین جهت خواستار شد (چه عدم صلاحیت، مربوط به خود کاندیدا باشد چه مربوط به جانشین او).^۱

- فرض سوم زمانی است که عدم صلاحیت پس از پایان مهلت اعتراض یا در طول دوره نمایندگی عارض می‌شود. شورای قانون اساسی توسط هیأت رئیس‌مجلس یا وزیر دادگستری یا مدعی‌العموم مورد ارجاع قرار گرفته و سقوط حق نمایندگی فرد مذکور را اعلام می‌کند.»

• کارکردهای غیرترافعی شورای قانون اساسی

۱. ارائه نظرات مشورتی

طبق اصل (۱۶) قانون اساسی فرانسه، در موارد اضطراری رئیس‌جمهور می‌تواند اقدامات ویژه و خارج از حوزه عادی اختیارات خود را انجام دهد. در این صورت باید ابتدا با برخی مقامات (نخست‌وزیر و رؤسای ۲ مجلس) و شورای قانون اساسی مشاوره کند.

اصل (۱۱) قانون اساسی شرایطی را برای برگزاري همه‌پرسی در خصوص لوایح دولتی، معاهدات و ... بیان می‌کند. مطابق ماده (۴۷) قانون ارگانیک مربوط به شورا (Ordonnance 58-1067): «شورای قانون اساسی در مورد سازماندهی و

۱. در فرانسه نامزدهای نمایندگی همراه با معرفی جانشینان خود که در صورت فوت، جنون و ... جای آنان را می‌گیرند در انتخابات شرکت می‌کنند.

تنظیم روند اجرای همه‌پرسی، به دولت مشاوره می‌دهد.»

۲. تصویب گواهی

- در مورد رئیس‌جمهور (اصل ۷):
- ۱. در صورت فوت یا حجر رئیس‌جمهور برای انتخاب رئیس‌جمهور جدید گواهی صادر می‌کند.
- ۲. در انتخابات ریاست‌جمهوری، در رابطه با فوت یا محجوریت نامزدهای ریاست‌جمهوری، در مواردی شورا انتخابات را به تعویق می‌اندازد.
- در انتخابات ریاست‌جمهوری و برگزاري همه‌پرسی، همان‌گونه که گفته شد، شورا، عهده‌دار برخی وظایف غیرترافعی است از جمله:
- اعلام فهرست داوطلبان ریاست‌جمهوری،
- اعلام نتایج انتخابات ریاست‌جمهوری،
- نظارت بر انتخابات.

۲-۳. قوه قضائیه

گرچه شورای قانون اساسی ارگان خاصی است که برای نظارت بر قوانین تأسیس شده، ولی نقش قوه قضائیه را در این راستا نباید نادیده گرفت. این نقش در دو مورد چشمگیرتر است:

۱. در مورد نظارت بر قوانین از نظر مطابقت با معاهدات، چنان‌که شورای قانون اساسی هم در تصمیم شماره 54DC سال ۱۹۷۵ خود بر آن صحنه می‌گذارد، قانون اساسی گرچه معاهدات را بر قوانین برتری داده است ولی اختیار نظارت بر قوانین از نظر مطابقت با معاهدات را به شورا نداده است، به همین دلیل عملاً این نظارت به دست قضات و دادگاه‌های قضائی و اداری خواهد بود.^۱
۲. همان‌طور که بیان شد، نظارت بر قوانین عادی و معاهدات از نظر مطابقت با قانون

1. Available online at: www.raymond.ferretti.free.fr/partie/titre2/fonctions/nouvel/p.4.htm

اساسی الزامی نیست و چه بسا مصوبه‌ای خلاف قانون اساسی تصویب شود بدون این که شورا بر آن نظارت کرده باشد. در این صورت باید گفت در مقام قضاوت اگر قاضی به هیچ وجه نتواند بین دو متن را جمع کند، تمایل خواهد داشت که متن عالی را اعمال نماید. البته در هر حال رأی قضات موردی است و قانون را باطل نمی‌کند ولی نقش آرای وحدت رویه در این زمینه باید بررسی شود.

۴. ساختار داخلی مجالس فرانسه

در این قسمت، در خصوص ساختار هر یک از مجالس فرانسه مطالبی ارائه می‌شود. در باب تفاوت‌های مجالس ملی و سنا در فرانسه، به جهت پرهیز از دوباره‌نویسی، صرفاً به بیان اهم تفاوت‌های موجود اکتفا می‌شود. ضمناً در این قسمت نسبت به معرفی اجمالی کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها^۱ نیز اقدام می‌شود.

۴-۱. سازمان داخلی مجلس ملی (ارکان و مقامات)

۴-۱-۱. هیأت رئیسه^۲

هیأت رئیسه مجلس تحت نظر رئیس مجلس امور داخلی و فعالیت‌های مجلس ملی را اداره و تنظیم می‌کند.

۴-۱-۱-۱. ترکیب و نحوه انتخاب اعضای هیأت رئیسه

هیأت رئیسه از بیست و دو عضو تشکیل شده است، که عبارتند از رئیس، شش نایب رئیس، سه کارپرداز و دوازده منشی.

۱. در قسمت‌های بعدی اصطلاح دلگاسیون (نماینده‌گی)، توضیح داده خواهد شد.

2. Le bureau.

رئیس هیأت رئیسه (یا همان رئیس مجلس ملی) که در فاصله سال‌های ۱۸۷۵ تا ۱۹۵۸ هر سال مجدداً انتخاب می‌شد، اکنون برای یک دوره پنج ساله قانونگذاری انتخاب می‌شود. در نظام حقوق اساسی فرانسه، رئیس مجلس اختیارات گسترده‌ای دارد (ر.ک. شماره ۲) در واقع رؤسای مجلس ملی و سنا به همراه رئیس جمهور و نخست‌وزیر، چهار مقام نخست فرانسه را تشکیل می‌دهند. به همین دلیل قانون اساسی ۱۹۵۸ خواسته است به مقام ریاست مجلس ثبات بیشتری بدهد و با لغو انتخاب سالانه رئیس مجلس دوره ریاست مجلس ملی را با دوره قانونگذاری، یعنی پنج سال برابر کرده است. رئیس مجلس با رأی مخفی در محل تریبون انتخاب می‌شود. در صورتی که در دو دور نخست، هیچ یک از نامزدها اکثریت مطلق را کسب نکنند، در دور سوم اکثریت نسبی کفایت خواهد کرد. در صورت برابر بودن آراء، داوطلب مسن‌تر انتخاب خواهد شد. (م ۹ آیین نامه داخلی مجلس ملی).

سایر اعضای هیأت رئیسه هر ساله در ابتدای جلسه عادی در اکتبر انتخاب می‌شوند. مطابق بند «۲» ماده (۱۰) آیین‌نامه ترکیب هیأت رئیسه باید هماهنگ با ترکیب سیاسی مجلس باشد. البته مطابقت دقیق مدنظر نیست. اگر تعداد کاندیداها فراتر از تعداد پست‌ها نباشد، رویه معمول این است که انتخاباتی برگزار نمی‌شود. همان‌طور که ذکر شد انطباق کامل ترکیب هیأت رئیسه با ترکیب مجلس ملی مدنظر نیست ولی حداقل تمام گروه‌های سیاسی مجلس باید شانس حضور در هیأت رئیسه را داشته باشند، در حالی که با سیستم انتخابات اکثریتی علی‌الاصول تمام پست‌ها به اکثریت تعلق خواهد داشت. برای مثال ترکیب مجلس کنونی و هیأت رئیسه آن مطابق نمودار شماره ۴ است.

نمودار شماره ۴

توضیحات	تعداد اعضای	تعداد	نام
---------	-------------	-------	-----

گروه	نمایندگان	هیأت رئیسه	
UMP	۲۴۴	۱۳	حزب راستی هوادار رئیس جمهور شراک
PS	۱۴۱	۶	حزب سوسیالیست راست میانه (اتحاد دموکرات فرانسه)
UDF	۲۸	۲	کمونیست و همپوشان
CR	۲۲	۱	افراد فاقد گروه
مستقل	۴۴	—	
جمع	۵۷۷	۲۲	

ملاحظه می‌شود که حزب UDF سهم مناسب‌تری نسبت به تعداد کرسی‌های خود در مجلس، از هیأت رئیسه گرفته است.

اما برای رسیدن به این تعادل معمولاً پس از انتخاب رئیس مجلس، رؤسای گروه‌های پارلمانی و رئیس مجلس به مذاکره می‌نشینند و با توجه به تعداد اعضای هر گروه نامزدهای هیأت رئیسه انتخاب می‌شوند. چون در این حالت تعداد نامزدها با تعداد اعضای هیأت رئیسه برابر است دیگر انتخاباتی انجام نمی‌گیرد و رئیس مجلس همان نامزدها را به عنوان اعضای هیأت رئیسه معرفی می‌کند، اما اگر برای هر یک از سمت‌ها تعداد کاندیداها بیشتر از تعداد سمت باشد (مثلاً سیزده نامزد برای دوازده منشی معرفی شود) برای انتخاب متصدیان آن سمت، انتخابات برگزار می‌شود که در دو مرحله اول اکثریت مطلق و در مرحله سوم اکثریت نسبی لازم است. هر نماینده مجلس می‌تواند حداکثر به تعداد اعضای هیأت رئیسه‌ای که باید انتخاب شوند به نامزدها رأی دهد.

۲-۱-۴. نقش هیأت رئیسه

گرچه قانون اساسی تنها به صورت اتفاقی و غیرمستقیم به هیأت رئیسه مجلس ملی اشاره کرده است ولی باید اذعان داشت که وجود هیأت رئیسه در مجالس، یکی از پایه‌های اصلی استقلال مجالس پارلمانی را تشکیل می‌دهد. به طور سنی، هیأت

رئیس‌ه چه درک‌لیت خود و چه توسط اعضای خود دارای یک صلاحیت عام برای سازماندهی و اداره مجلس مربوطه است. این امر در بند «۱» ماده (۱۴) آیین‌نامه تصریح می‌شود: «هیأت رئیس‌ه دارای تمام اختیارات جهت تنظیم مذاکرات مجلس و جهت سازماندهی و اداره تمام خدمات مجلس است.» با توجه به آیین‌نامه مجلس نقش هیأت رئیس‌ه را به طریق زیر می‌توان تقسیم‌بندی کرد:

در رابطه با جلسات عمومی: رئیس یا نایب رئیسی که جای او را می‌گیرد، مذاکرات مجلس را اداره می‌کند. او در هر زمانی می‌تواند جلسه را به حالت تعلیق درآورد یا قطع کند.

منشی‌های هیأت رئیس‌ه رأی‌گیری و نتایج آن را تصدیق می‌کنند. به تقاضای رئیس هر یک از گروه‌های پارلمانی، هیأت رئیس‌ه وجود حد نصاب را بررسی می‌کند. و هیأت رئیس‌ه می‌تواند در زمینه اعمال مجازات‌های انضباطی نسبت به نمایندگان نیز دخالت کند.

در زمینه تشریفات پارلمانی:^۱ هیأت رئیس‌ه صلاحیت تشخیص قابل دریافت^۲ بودن طرح‌ها را از جهت مالی به هنگام ارائه^۳ این طرح‌ها دارد. مطابق اصل (۴۰) قانون اساسی طرح‌هایی که درآمدهای دولت را کاهش یا هزینه‌های آن را افزایش دهند قابل دریافت نیستند. همان‌طور که ذکر شد (فصل نظارت بر قوانین)، مرجع رسیدگی به این امر، ارکان داخلی مجلس است و آیین‌نامه داخلی مجلس ملی این امر را بر عهده هیأت رئیس‌ه نهاده است. همچنین هیأت رئیس‌ه شرایط ارائه، اعلام و انتشار سؤالات شفاهی را تعیین می‌کند. (برای آشنایی با سؤالات شفاهی به فصل کارکردهای نظارتی مراجعه شود).

1. Procédure parlementaire.

2. ر.ک: فصل فرایند.

3. Dépôt.

در زمینه سازماندهی اداری: هیأت رئیس سازمان و نحوه عملکرد و خدمات و کارکردهای مجلس را تعیین می‌کند. تعیین نحوه اعمال، تغییر و اجرای مقررات آیین‌نامه داخلی توسط ادارات و نهادهای مختلف نیز بر عهده هیأت رئیس است. تحت امر هیأت رئیس، کارپردازها، مسئولیت امور مالی و اداری را بر عهده دارند آن‌ها گزارش عملکرد و تصمیمات مهم خود را به هیأت رئیس ارائه می‌کنند.

در زمینه ارتباطات: هیأت رئیس، مقام تصمیم‌گیرنده در مورد شرایط تولید، ضبط و پخش شنیداری و دیداری مذاکرات مجلس است.

در زمینه عملکرد ارگان‌های مجلس: خارج از آیین‌نامه داخلی مجلس، در قوانین اساسی، ارگانیک و عادی نیز وظایفی بر عهده هیأت رئیس نهاده شده است. از جمله:

- بند «۲» اصل (۲۶) قانون اساسی دستگیری یا اعمال هر عمل سالب یا محدود کننده آزادی یک نماینده را موکول به تجویز هیأت رئیس کرده است. (مطابق اصلاحیه سال ۱۹۵۹).^۱

- قانون انتخابات کنترل، موضوع عدم قابلیت جمع بین نمایندگی مجلس و برخی از مناصب را بر عهده هیأت رئیس نهاده است.

- شرایط پیوستن نمایندگان به گروه‌های سیاسی و در نتیجه اختصاص بودجه به این گروه‌ها مطابق قوانین تأمین مالی فعالیت‌های سیاسی تحت نظارت هیأت رئیس است.

- تصویب آیین‌نامه داخلی دفاتر پارلمانی^۲ و تصمیم در مورد ارجاع به آن‌ها بر عهده هیأت رئیس است.

۱. ر.ک: فصل مصونیت پارلمانی.

2. Les offices Parlementaires

۳-۱-۴. دلگاسیون‌های هیأت رئیسه

هیأت رئیسه برای این که خود را برای انجام برخی از وظایف و تصمیمات خود آماده کند، مطابق عرف، نمایندگی‌هایی را در درون خود ایجاد کرده است. در حال حاضر شش نمایندگی در هیأت رئیسه مجلس ملی وجود دارند که هر یک مسئول یکی از امور زیر هستند:^۲

- مسائل مربوط به وضعیت نمایندگان (حقوق و تکالیف و امتیازات) منظور از وضعیت نمایندگان، وضعیت حقوقی آنان از نظر عدم قابلیت اجرایی اصل تعرض از مصونیت و ... است؛
- ارتباطات؛
- فعالیت‌های بین‌المللی؛
- مسائل مربوط به دفاتر پارلمانی؛
- رسیدگی به قابلیت دریافت طرح‌ها از لحاظ مالی (مطابق اصل ۴۰)؛
- گروه‌های مطالعاتی.

در رأس هر یک از نمایندگی‌ها، یک نایب رئیس مجلس قرار دارد که نتایج کار را به هیأت رئیسه گزارش می‌کند. در نمایندگی‌های ارتباطات، فعالیت‌های بین‌المللی و دفاتر پارلمانی یک کارپرداز هم عضویت دارد.^۳

۴-۱-۴. هیأت رئیسه سنی

در نخستین جلسه مجلس ملی، مسن‌ترین نماینده، مجلس را ریاست خواهد کرد و شش نفر از جوان‌ترین

1. Délégation

2. مجلس فرانسه نقشی در بررسی اعتبار اعضای خویش ندارد، مگر در موارد استثنایی مانند جمع بین نمایندگی و برخی مشاغل که در متن به آن اشاره شده است.

3. باید توجه کرد که واژه "Délégation" دو کاربرد جداگانه دارد. نخست همین نمایندگی‌ها یا زیرگروه‌های هیأت رئیسه و دوم نهادهای مشورتی داخل مجلس که مشابه کمیسیون‌ها هستند و به آن‌ها دفتر پارلمانی هم می‌گویند. راجع به دفاتر پارلمانی در بخش‌های آتی توضیحاتی ارائه خواهد شد.

نماینده‌ها نقش منشی را ایفا خواهند کرد.
(ماده ۱ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی)
پس از یکسری گزارش‌ها از جمله اعلام اسامی
نمایندگان و اعلام حوزه‌هایی که انتخابات آن
توسط شورای قانون اساسی باطل اعلام شده و ...
هیأت رئیسه سنی، انتخابات رئیس مجلس را برگزار
می‌کند.

۴-۱-۲. رئیس مجلس ملی

گرچه رئیس مجلس ملی یکی از اعضای هیأت رئیسه
این مجلس است ولی به دلیل اختیارات گسترده‌ای که
دارد، اختیاراتی که الزاماً همگی ارتباطی با
عضویت وی در هیأت رئیسه ندارد، به عنوان یکی
از ارکان مجلس ملی مورد بررسی قرار می‌گیرد.
پیش از این، در مورد شیوه انتخاب رئیس مجلس
مطالبی بیان شد، اکنون به نقش رئیس مجلس ملی
پرداخته می‌شود.

۴-۱-۲-۱. نقش نهادی (ارگانیکی) رئیس مجلس ملی

نقش نهادی رئیس مجلس ملی از یک سو با توجه به
امتیازاتی که قانون اساسی به وی اعطا کرده
است و از سوی دیگر با توجه به اختیاراتی که
قوانین و مقررات به او داده‌اند بررسی می‌شود.
منظور از نقش نهادی رئیس مجلس، نقشی است که
وی خارج از مجلس به عنوان یکی از مقامات
جمهوری و در ارتباط با سایر ارگان‌ها به عنوان
نماینده کل مجلس ایفا می‌کند و در مقابل نقش او
در رهبری و اداره داخلی مجلس قرار می‌گیرد.

۴-۱-۲-۱-۱. امتیازات ناشی از قانون اساسی

رئیس مجلس ملی که در مراسم عمومی در جایگاه چهارم قرار دارد،^۱ مطابق قانون اساسی از امتیازات نهادی مهمی برخوردار است.

صلاحیت مشورتی اجباری

رئیس مجلس ملی در موقعیت‌های گوناگونی مشورت با رئیس‌جمهور را بر عهده دارد:^۲ ۱. در زمینه انحلال مجلس ملی (اصل ۱۲)، در زمینه اعمال اصل (۱۶) قانون اساسی که در شرایط اضطراری اختیارات فوق‌العاده‌ای به رئیس‌جمهور می‌دهد، همچنین هنگامی که نخست‌وزیر تصمیم می‌گیرد تعداد روزهای اجلاس مجلس را از ۱۲۰ روز معمول در هر نشست^۳، بیشتر در نظر گیرد. یعنی علاوه بر ۱۲۰ روز، روزهای دیگری را نیز برای برگزاری جلسه در مجلس ضروری ببیند، جهت این امر با رئیس مجلس مشورت خواهد کرد.

در این رابطه ذکر نکاتی لازم است. نخست این که مشاوره با رئیس مجلس بیشتر جنبه تشریفاتی دارد و نخست‌وزیر یا رئیس‌جمهور ملزم به رعایت نظرات مشورتی وی نیستند (چه بسا مشاوره بامشاوران سیاسی خود برای آنان سودمندتر باشد). در واقع تنها احتمال دارد رئیس مجلس با استفاده از نفوذ و موقعیت سیاسی خود در تصمیم رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر تأثیرگذار باشد. نکته دیگر این است که شاید برای حقوقدانانی که با حقوق اساسی فرانسه آشنایی ندارند شنیدن این مسأله که نسبت به جلسات اضافی مجلس، نخست‌وزیر تصمیم می‌گیرد و رئیس مجلس تنها نقش مشاور را دارد تعجب‌آور باشد. توضیح

۱. پس از رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و رئیس‌سنا، عالی‌ترین مقام سیاسی، رئیس مجلس ملی است.

۲. "Séance" در واقع به جلسه روزانه مجلس گفته می‌شود و "Session" عبارت است از یک سال کاری مجلس. اولی را جلسه و دومی را نشست ترجمه کرده‌ام.

این که تنظیم‌کنندگان قانون اساسی فعلی (دوگل، دیره، ...) برای کاستن از قدرت چشمگیر پارلمان وقت و تعدیل اصل پارلمانتاریسم، اصل پارلمانتاریسم عقلانی شده^۱ را مطرح کردند، یکی از موارد اعمال این اصل محدودیت‌های مجلس در تنظیم صورت جلسه خود است، به این ترتیب که مطابق قانون اساسی مجلس در سال ۱۲۰ روز جلسه خواهد داشت. در دستور جلسه مجلس اولویت با لوایح و طرح‌هایی که مورد قبول دولت باشد خواهد بود. تنها یک جلسه در هر ماه به صورت جلسه‌ای که مجلس تنظیم کرده است (و شامل سایر طرح‌های نمایندگان می‌شود) اختصاص خواهد یافت. برای برگزاری جلسات فراتر از ۱۲۰ روز مقرر، نخست‌وزیر تصمیم می‌گیرد. این امر عملاً قدرت قانونگذاری پارلمان را محدود می‌کند. پس از گذشت ۴۰ سال از تصویب قانون اساسی ۱۹۵۸، اصل پارلمانتاریسم عقلانی شده، نیز تعدیل شده است و اکنون به نوعی با «پارلمانتاریسم عقلانی شده عقلانی شده» روبه‌رو هستیم^۲ و شاید روزی هم به مجلس اختیار تنظیم دستور جلسه خود، پس داده شود.

1. Parlamentarism Rationalize.

2. منظور این است که اختیارات پارلمان افزایش یافته است. برخی از این اختیارات جدید مستند حقوقی دارد. از جمله اختیار تنظیم دستور جلسه جلسات ماهیانه مختص به ابتکار پیشنهاد پارلمانی که از سال ۱۹۹۵ وارد قانون اساسی شده است یا تشکیل دگاسیون‌ها که تا حدودی محدودیت مجلس را در ارتباط به تعداد کمیسیون‌ها جبران می‌کند یا تغییر رویه و تفسیر شورای قانون اساسی به نفع مجلس در موارد مختلف. برخی از این اختیارات هم ناشی از عرف سیاسی است. برای مثال اکنون دولت کمتر نسبت به ورود قوانین در حوزه مقررات سختگیر می‌کند یا گرفتن رأی اعتماد از نمایندگان در ابتدای تشکیل دولت مطابق قانون اساسی اختیاری است؛ گرچه نمایندگان در هر زمانی می‌توانند تحت شرایط خاص دولت را ساقط کنند. ولی عرف سیاسی اخذ رأی اعتماد به هنگام تشکیل دولت را الزامی کرده است.

نقش رئیس مجلس در ارتباط با شورای قانون اساسی^۱

- یک سوم اعضای شورای قانون اساسی توسط رئیس مجلس ملی انتخاب می‌شوند.

- رئیس مجلس ملی یکی از مقاماتی است که می‌تواند قوانین عادی را قبل از انتشار برای انطباق آن‌ها با قانون اساسی به شورای قانون اساسی ارجاع دهد.

- در مورد آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، رئیس مجلس باید آن را برای بررسی مطابقت با قانون اساسی به شورای قانون اساسی ارجاع دهد.

- در مورد معاهدات بین‌المللی هم رئیس مجلس ملی اختیار ارجاع آن‌ها به شورا را به همین منظور دارا است.

- در جریان تصویب قانون چنان که بین دولت و مجلس بر سر این که آیا یک طرح یا اصلاحیه عضو مجلس خارج از حوزه قانون قرار دارد یا در حوزه قانونگذاری تفویض شده قرار گرفته است، اختلاف حاصل شود، رئیس مجلس ملی یکی از مقاماتی است که می‌تواند موضوع را به شورای قانون اساسی ارجاع دهد.

سایر اختیارات ناشی از قانون اساسی^۲

- مطابق اصل (۶۵) قانون اساسی، شورای عالی قضایی از دو بخش مربوط به قضات و مربوط به دادستان‌ها تشکیل شده است که هر بخش اعضای خاص خود را دارد. مقامات مختلفی در انتخاب این اعضا نقش دارند (از جمله قضات، رئیس جمهور و ...). از جمله اعضای شورای عالی قضایی متشکل از سه شهروند مستقل است که عضو پارلمان و قوه قضائیه نمی‌باشند. این سه عضو در هر دو بخش

۱. در بخش نظارت بر قوانین و نیز بخش تفویض قوانین توضیحاتی در این زمینه ارائه شده است.

۲. "Constitutionnelle": منظور اختیاراتی است که در قانون اساسی ذکر گردیده است.

شورای عالی قضائی حضور دارند. انتخاب یکی از این سه عضو با رئیس مجلس ملی است.
- ریاست کنگره (جلسه مشترک مجلس ملی و سنا) با رئیس مجلس ملی است.

۲-۱-۲-۴. نقش نهادی رئیس مجلس ملی از نظر سایر قوانین و مقررات
قوانین و مقررات عادی نیز وظایف و اموری را برعهده رئیس مجلس نهاده اند.

اختیار انتصاب

علاوه بر انتخاباتی که مطابق قانون اساسی بر عهده رئیس مجلس ملی است، مناصب زیر نیز توسط رئیس مجلس ملی تعیین می‌شوند:
- سه تن از نه عضو شورای عالی صمعی و بصری (صدا و سیما)
- یک عضو از شورای عالی اتاق‌های منطقه‌ای حسابرسی،^۱
- یک عضو شورای عالی دادگاه‌های بدوی و تجدیدنظر اداری،
- همچنین افرادی در برخی دیگر از نهادها و ارگان‌های از جمله شورای سیاست پولی، کمیسیون عملیات بورس و ... توسط رئیس مجلس منصوب می‌شوند.
- همچنین وی افرادی را از میان نمایندگان مجلس برای حضور در برخی از نهادها که حضور نمایندگان پارلمان لازم است انتخاب می‌کند.

حق ارجاع

رئیس مجلس ملی حق ارجاع به برخی از مراجع از جمله شورای عالی صمعی و بصری، شورای مربوط به حقوق نسل‌های آینده و ... را دارد.

1. Conseil Supérieur des chambres regionales des comptes.

همچنین رئیس مجلس می‌تواند به تقاضای یکی از کمیسیون‌های دائمی مجلس تقاضاهایی (شکایات)^۱ را که به مجلس ملی ارائه شده است به رئیس جمهور ارائه کند.

۲-۱-۴. نقش رئیس مجلس در درون مجلس ملی

رئیس مجلس تمام مراسلات رسمی مربوط به مجلس را دریافت می‌کند و تمام مراسلات مجلس (به سایر نهادها) تحت نام او انجام می‌گیرد.

وظایف مربوط به دوره نمایندگی و موقعیت نمایندگان

رئیس مجلس ملی دریافت‌کننده تمام تصمیمات یا مراسلاتی است که می‌توانند در دوره نمایندگی یا موقعیت نمایندگان تأثیرگذار باشند؛ اعلام تصمیمات شورای قانون اساسی در زمینه دعاوی انتخاباتی، قبول استعفانامه‌ها، تصدیق وجود خلأ در کرسی‌های مجلس، بررسی مراسلات مربوط به مصونیت، اعلام فعالیت‌های حرفه‌ای، قبول اعلام پیوستن به گروه‌های سیاسی، اعلام پیوستن به احزاب برای دریافت کمک هزینه عمومی به تشکیلات سیاسی، از جمله مهم‌ترین اموری هستند که در حیطه وظایف رئیس مجلس قرار گرفته‌اند. وی می‌تواند این امور را شخصاً انجام دهد یا اعمال آن را به هیأت رئیسه تفویض نماید.

وظایف مربوط به سازماندهی فعالیت‌های مجلس

رئیس مجلس معمولاً یک بار در ماه جلسه هیأت رئیسه را تشکیل داده و ریاست می‌کند؛ وی رویه مربوط به انتصابات را انجام می‌دهد؛ بر حسن عمل کمیسیون‌ها نظارت می‌کند؛ طرح‌ها و لوایح به وی تسلیم می‌شوند؛ وی طرح‌ها و لوایح را به کمیسیون‌های مربوطه می‌فرستد؛ وی بر حسن اجرای

1. Petitions.

رویه مربوط به سؤالات کتبی و شفاهی نظارت می‌کند؛ وی هنگام ارائه طرح‌ها و اصلاحیه‌ها مطابق نظر رئیس کمیسیون مالی، قابل دریافت بودن آن‌ها را از نظر مالی کنترل می‌کند (اصل ۴۰)؛ وی ارسال متون مصوب مجلس ملی به مقامات صاخره را اعلام می‌کند.

رئیس مجلس ملی هر هفته کنفرانس رؤسا را تشکیل داده و ریاست می‌کند (در مورد کنفرانس رؤسا که یکی از ارکان مجلس ملی است بحث خواهد شد).^۱

وظایف مربوط به ریاست جلسات عمومی

رئیس مجلس جلسات را افتتاح کرده و پایان یا تعلیق جلسات را اعلام می‌کند؛ وی با توجه به تصمیمات کنفرانس رؤساء، مذاکرات مجلس را اداره می‌کند؛ ترتیب سخنران‌ها را تعیین می‌کند؛ می‌تواند دستور رزرو مواد و اصلاحیه‌ها را بدهد؛ وی بر رعایت آیین‌نامه داخلی مجلس و مقررات اساسی و ارگانیکی نظارت می‌کند؛ وی حافظ نظم در همیسیکل^۲ است.

در انجام وظایف خود، رئیس مجلس می‌تواند نایب رئیس‌ها را جانشین خود کند.^۳

سایر وظایف

مطابق بند «۲» ماده (۳۱) آیین‌نامه، رئیس مجلس، مسئول امنیت داخلی و خارجی مجلس است.^۴ بدین منظور وی تعداد نیروهای مسلح لازم برای این

۱. کنفرانس رؤسا یکی از ارکان داخلی مجلس است که وظیفه تنظیم دستور جلسه و برنامه‌کاری مجلس را دارد.

۲. "hemicycle"؛ به معنای نیم دایره، از آنجا که ساختمان داخلی مجلس شکل نیم دایره دارد، به این نام مشهور شده است.

۳. به نظر می‌رسد برخی وظایف مانند انتخاب برخی مقامات، مشورت با رئیس جمهور و ... قابل تفویض نباشند.

۴. به عنوان مثال حفظ امنیت مجلس از جمله ایمنی ساختمان، ایمنی از خطر حمله تروریست‌ها و

امر را تعیین می‌کند. این نیروها، تحت امر وی خواهند بود.

همان‌طور که ملاحظه شد رئیس مجلس دارای اختیارات گسترده‌ای است. با توجه به این اختیارات گسترده و دوره پنج ساله ریاست، مسأله مسئولیت سیاسی وی مطرح می‌شود. در حالی که نمایندگان مجلس می‌توانند هر زمانی مسئولیت سیاسی دولت را مطرح کرده و دولت را ساقط کنند؛ در مورد رئیس منتخب خود چنین اختیاری ندارند و تقریباً هیچ مکانیسمی برای ساقط کردن رئیس مجلس پیش‌بینی نشده است و به نظر می‌رسد حتی در صورتی که در اثر فعل و انفعالات سیاسی و ... اکثریت مجلس عوض شود (مثلاً ائتلاف احزاب از هم بپاشد) باز هم رئیس مجلس در مقام خود ثابت خواهد بود.

۳-۱-۴. کنفرانس رؤسا^۱

کنفرانس رؤسا، رکن صالح برای تنظیم دستور کار مجلس ملی در جلسات عمومی است. کنفرانس به دعوت رئیس مجلس در دوره نشست مجلس، هفته‌ای یک بار (معمولاً دوشنبه‌ها) تشکیل جلسه می‌دهد.

۳-۱-۴-۱. ترکیب

برخلاف هیأت رئیسه، اعضای کنفرانس رؤسا به صورت مستقیم انتخاب نمی‌شوند بلکه به لحاظ سمت خود به عضویت کنفرانس در می‌آیند. این اعضا عبارتند از: رئیس مجلس ملی، شش نایب رئیس مجلس، شش نفر رؤسای کمیسیون‌های دائمی (و حسب مورد کمیسیون‌های ویژه)، گزارشگر عمومی کمیسیون مالی، رؤسای فراکسیون‌ها، رئیس (دلگاسیون) برای اتحادیه اروپا و نماینده دولت (معمولاً وزیر روابط پارلمانی) نیز در کنفرانس حضور دارد که برنامه مورد نظر دولت برای

1. La conference des presidents.

هفته جاری و دو هفته آینده را به کنفرانس منتقل می‌کند.

۲-۳-۴. کارکردها

به دلیل اولویتی که قانون اساسی در دستور جلسه مجلس به دولت داده است، کنفرانس رؤسا حق دخالت در برنامه‌ای که بدین منظور توسط دولت به وی ارائه می‌شود را ندارد. این برنامه «دستور جلسه اولویتی» نامیده می‌شود. منظور از «دستور جلسه اولویتی» دستور جلسه‌ای است که مجلس ابتدا باید به آن بپردازد و سپس در صورتی که وقت آزادی در جلسات مجلس باقی ماند، مجلس می‌تواند به برنامه خود بپردازد. این دستور جلسه شامل لوایح دولت و آن دسته از طرح‌های نمایندگان که مورد تأیید دولت است، می‌شود و ترتیب آن‌ها را نیز دولت مشخص می‌کند. دستور جلسه اولویتی عملاً کل وقت مجلس را می‌گیرد و نقش تقنینی مجلس را به تصویب یا عدم تصویب برنامه‌های دولت محدود می‌کند. به همین دلیل با اصلاحی که در سال ۱۹۹۵ در قانون اساسی انجام گرفت، به مجلس اجازه داده شد تا یک جلسه در هر ماه، به دستور جلسه تنظیمی خود بپردازد. گرچه کنفرانس رؤسا نمی‌تواند در «دستور جلسه اولویتی» که توسط دولت تهیه می‌شود تغییری ایجاد کند ولی در این کنفرانس فرصتی برای تبادل افکار ایجاد می‌شود که ممکن است دولت را به تغییر در برنامه خود متقاعد کند. در ضمن تنظیم مناظرات و مذاکرات مربوط به متون ثبت شده در دستور جلسه بر عهده کنفرانس رؤسا است. یعنی کنفرانس رؤسا وقت سخنرانی سخنرانان را تعیین و تقسیم می‌کند. پس از هر جلسه، کنفرانس برنامه کاری سه هفته آینده را به اطلاع مجلس می‌رساند این برنامه در روزنامه رسمی منتشر می‌شود.

کنفرانس رؤسا همچنین جلسات ماهانه‌ای را که اختصاص به دستور جلسه تنظیمی خود مجلس دارد، برای هر نشست مجلس تعیین می‌کند و این جلسات را بین گروه‌های سیاسی تقسیم می‌کند. کنفرانس مناظرات مربوط به متون یا مذاکراتی را که رؤسای گروه‌های سیاسی تقاضای ثبت آن‌ها را در دستور جلسه می‌کنند، تنظیم می‌کند.^۱

مجلس در هر نشست (یعنی در یک سال) دارای هشت جلسه، مختص دستور جلسه تنظیمی خود مجلس است که طبیعتاً بیشتر به آن دسته از طرح‌هایی که موافقت دولت را جلب نکرده‌اند اختصاص می‌یابد.^۲ کنفرانس این هشت جلسه را بین گروه‌های سیاسی به نسبت تعداد نمایندگان آن‌ها تقسیم می‌کند و وقت اختصاص یافته به هر گروه به طرح‌ها و مذاکرات پیشنهادی آن گروه تعلق می‌گیرد. به این ترتیب مشاهده می‌شود که طرح یک نماینده برای این که شانس مطرح شدن در صحن مجلس را داشته باشد یا باید حمایت دولت را کسب کند یا حمایت یکی از گروه‌های سیاسی و در زمره اولویت‌های آنان باشد. مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، موارد زیر نیز از جمله وظایف کنفرانس رؤسا است:

- سازماندهی جلسات هفتگی مختص به سؤالات شفاهی: خواه جلسات مربوط به سؤالات شفاهی بدون مناظره باشد، خواه جلسه سؤال از دولت. مطابق قانون اساسی یک جلسه در هر هفته اختصاص به سؤالات نمایندگان و پاسخ دولت دارد.

۱. نماینده دولت مسئولیت اعلام دستور جلسه اولویاتی دولت را به کنفرانس رؤسا دارد. در این دستور جلسه، دولت الزامی به رعایت بی‌طرفی ندارد. برعکس برنامه خود را تعقیب می‌کند. در مورد دستور جلسه مختص هر گروه هم خود گروه دستور جلسه را تنظیم می‌کند و دولت نقشی ندارد.

۲. با توجه به این که نشست عادی مجلس هشت ماهه است و مجلس چهار ماه در سال تعطیلات دارد. البته ممکن است در تعطیلات نشست فوق‌العاده مجلس تشکیل شود.

بر همین اساس آیین‌نامه، جلسه صبح سه‌شنبه را به سؤالات بدون مناظره اختصاص داده است. (مجلس ملی، سه‌شنبه‌ها صبح، بعدازظهر و شب و چهارشنبه و پنج‌شنبه‌ها بعدازظهر و شب جلسه دارد) منظور از سؤالات بدون مناظره سؤالاتی است که نمایندگان از احزاب مختلف به مناظره درباره آن نمی‌پردازند بلکه تنها یک نماینده سؤال را مطرح کرده و دولت پاسخ می‌دهد. سؤالات خطاب به دولت یا سؤالات دارای مناظره در بخش ابتدایی جلسات بعدازظهر سه‌شنبه و چهارشنبه مطرح می‌شوند. نمایندگان از هر گروه سیاسی به نسبت تعداد نمایندگان آن گروه، فرصت دارند تا به مناظره در این باره بپردازند و پس از آن دولت پاسخ می‌دهد. البته توضیح بیشتر در بخش کنترل عملکرد دولت ذکر خواهد شد.

- تصمیم‌گیری در مورد این که رأی‌گیری در مورد متنی به صورت تشریفاتی باشد: منظور از رأی‌گیری تشریفاتی رأی‌گیری توسط برگه‌های رأی به صورت رأی مخفی است که برخی افراد از جمله رؤسای گروه‌ها حق دارند تقاضا کنند رأی‌گیری در مورد متنی بدین صورت انجام بگیرد.

- تنظیم شرایط و مدت بحث در مورد لایحه بودجه سالانه.

- تعیین روز اجرای پیشنهاد سقوط دولت^۱ و تنظیم مناظرات مربوط به آن.

لازم به ذکر است که تاریخ ایجاد کنفرانس رؤسا به سال ۱۹۱۱ باز می‌گردد که از ابتدا به عنوان ارگان تنظیم‌کننده دستور کار مجلس ایجاد شد. ولی از سال ۱۹۵۸ با تصویب قانون اساسی جدید نقش این کنفرانس کم‌رنگ‌تر شد. چون به برکت اصل پارلمانتاریسم عقلانی شده (چنان که گذشت)، نقش اصلی در تعیین دستور جلسه مجلس به

1. Questions au Gouvernement.
2. Motion de censure.

دولت اعطا شد. اما بیان شد که خود اصل پارلمنتاریسم عقلانی شده نیز در حال تعدیل شدن یا به اصطلاح عقلانی شدن است. اولین گام در این زمینه در سال ۱۹۹۵ با اختصاص یک جلسه به دستور جلسه تنظیمی مجلس برداشته شد و این تعدیل ادامه خواهد داشت.

۳-۱-۴. کارپردازها^۱

کارپردازها نیز جزء اعضای هیأت رئیسه هستند، اما به لحاظ نقش کلیدی آنها در امور مالی و اداری به صورت جداگانه به عنوان یکی از ارکان مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرند. تحت صلاحیت عالی هیأت رئیسه، کارپردازها اختیارات گسترده‌ای را در زمینه مالی، حسابداری و اداری براساس اصل استقلال اداری مجلس ملی دارا هستند. تأسیس نهاد کارپردازی به زمان ناپلئون بناپارت باز می‌گردد و نام آنها از نام متصدیان اداری و مالی جمهوری رم به عاریه گرفته شده است. سه کارپرداز مجلس ملی در دوران نشست مجلس (اول اکتبر تا آخر ژوئن) هر هفته جلسه تشکیل می‌دهند و تصمیمات خود را به صورت جمعی می‌گیرند. البته اصل جمعی بودن تصمیم کارپردازها با استفاده از نهاد «کارپردازی نیابتی» تعدیل شده است،^۲ به این ترتیب که هر یک از کارپردازها به نوبت به مدت یک ماه کارپردازی نیابتی را بر عهده می‌گیرد و به اجرای تصمیمات کلی اخذ شده می‌پردازد.

1. Les questeurs.

۲. اصولاً هر سه کارپرداز باید وظایف کارپردازی را انجام دهند ولی رویه بر این است که یکی از کارپردازها به نوبت به مدت یک ماه اصالتاً از طرف خود و نیابتاً از طرف دو کارپرداز دیگر، وظایف کارپردازی را به تنهایی انجام می‌دهد. به این رویه «کارپردازی نیابتی» می‌گویند.

در انتخاب کارپردازها ترکیب سیاسی مجلس در نظر گرفته می‌شود. به طور سنتی دو تن از کارپردازها از اکثریت و یک تن از اقلیت انتخاب می‌شود. در حال حاضر نیز دو کارپرداز اول از گروه UMP (اتحاد برای اکثریت ریاست جمهوری) و کارپرداز سوم از گروه حزب سوسیالیست است. با توجه به این که تصمیمات کارپردازها با اجماع اخذ می‌شوند به صورت تئوریک کارپرداز متعلق به اقلیت دارای حق وتو است و می‌تواند از تصویب هزینه‌ای جلوگیری کند. ولی عملاً چون تصمیمات کارپردازها جنبه سیاسی ندارد به سازش می‌رسند. کارپردازها سه کارکرد عمده دارند:

۱. دارای اختیارات مرتبط به امور مالی و بودجه‌ای مجلس هستند، بودجه مجلس را تعیین کرده، دارایی مجلس را اداره می‌کنند و مسئول هزینه‌ها هستند؛

۲. دارای اختیارات اداری در مدیریت پرسنل و دیپارتمان‌های مجلس ملی هستند؛

۳. کارپردازها مسئول روابط مجلس ملی با نمایندگان و نیز روابط با خارج از مجلس هستند؛ مطابق سه کارکرد فوق امور زیر در حیطه وظایف کارپردازها قرار می‌گیرند:

مدیریت کارکنان مجلس، تجهیزات، پارکینگ اتومبیل‌ها، ساختمان‌های مربوط به مجلس ملی، رستوران‌ها، بوفه، رژیم تأمین اجتماعی، پانسیون‌ها و ...

کارپردازها به نیابت از سویی رئیس مجلس، مسئول امنیت مجلس هستند. تحت این عنوان آن‌ها شیوه‌های دستیابی به عبور و مرور مجلس را تحت نظر دارند. با توجه به سیاست «درهای باز» که

۱. وظایف کارپردازها جنبه اداری و مالی دارد نه سیاسی به همین دلیل نیازی به تصویب سایر مقامات نیست.

در سال‌های اخیر توسط مجلس اتخاذ شده است این وظیفه آنان حساستر شده است.

برای انجام دادن هرچه بهتر وظایف خود، کارپردازها از دیارتمان کارپردازی مجلس بهره می‌برند که توسط دبیر کل کارپردازی اداره می‌شود و مسئول تمام امور اداری مجلس ملی است. دبیرکل کارپردازی نماینده نیست و جزء پرسنل مجلس به شمار می‌رود. کارپردازها در یک جلسه دارای نقشی کلیدی در مجلس هستند چون به کمک آنها، نمایندگان مطمئن خواهند بود که هیچ مانع و مشکل مادی آنان را از انجام وظایف نمایندگی خود باز نخواهد داشت.

۴-۱-۵. گروه‌ها

گروه‌های پارلمانی نماینده احزاب و تشکیلات سیاسی در درون مجلس هستند. با وجود این آنها از احزاب و ... متمایز هستند و آیین‌نامه داخلی مجلس، تشکیلات و سازمانی کاملاً مستقل از احزاب برای آنها در نظر گرفته است.

گرچه به لحاظ سیاسی گروه‌ها معمولاً نماینده و حافظ منافع احزاب هستند^۱، ولی از نظر حقوقی چنین الزامی وجود ندارد. نمایندگان مجلس می‌توانند بدون این که متعلق به حزب خاصی باشند، گروهی تشکیل دهند. در عمل نیز تقارن دقیقی بین احزاب و گروه‌ها وجود ندارد. گاهی برخی احزاب معتبر، با شکست سنگین در انتخابات از داشتن گروه پارلمانی محروم می‌شوند (جبهه ملی (راست افراطی) و حزب سبزها که در انتخابات ریاست جمهوری اخیر به ترتیب حدود هفده و پنج درصد آرا در دور اول را کسب کردند فاقد گروه پارلمانی هستند). بسیاری از مواقع هم احزاب سیاسی به صورت مشترک اقدام به تشکیل یک گروه

۱. ایجاد هماهنگی در مواضع نمایندگانی که گرایشات سیاسی نزدیکی دارند هدف عمده تشکیل گروه است.

می‌کنند. به ویژه زمانی که تعداد نمایندگان دو حزب به تنهایی کمتر از حداقل لازم برای تشکیل یک گروه باشد. نمایندگانی که فاقد گروه باشند، در مجلس منزوی و منفعل خواهند بود.

شرایط تشکیل گروه‌ها

آیین‌نامه داخلی مجلس ملی اذعان می‌دارد: «نمایندگان می‌توانند با توجه به گرایش‌های سیاسی، گروه‌بندی کنند».

برای تشکیل یک گروه رعایت دو شرط لازم است: - داشتن تعداد حداقل نمایندگان برای تشکیل یک گروه (در حال حاضر ۲۰ نفر)

- ارائه یک بیانیه سیاسی به رئیس مجلس که توسط اعضای گروه امضا شده و توسط رئیسی که برای خود انتخاب کرده‌اند ارائه می‌شود.

یک نماینده نمی‌تواند عضو بیش از یک گروه باشد نماینده می‌تواند به صورت «عضو» یا «وابسته» به یک گروه بپیوندد. وابسته‌ها که با موافقت هیأت رئیسه یک گروه به آن گروه می‌پیوندند در شمارش حد نصاب لازم برای تشکیل گروه محسوب نمی‌شوند، ولی در سایر زمینه‌ها تأثیرگذار هستند.

وابسته‌ها در واقع افراد فاقد گروهی هستند که برای خارج شدن از انزوا به گروهی که شباهت بیشتری به گرایش‌های سیاسی آنان دارد می‌پیوندند. وابسته‌های یک گروه در تعیین سهم گروه از هیأت رئیسه، کمیسیون‌ها و ... مشارکت می‌شوند. لزومی ندارد که یک نماینده مجلس متعلق به گروهی باشد. نماینده‌ای که عضو یا وابسته به هیچ گروهی نباشد در لیست «ثبت‌نام نشده‌ها» جای می‌گیرد.

مطابق آیین‌نامه، تشکیل گروه‌هایی که با هدف حمایت از منافع خاص، محلی یا حرفه‌ای شکل می‌گیرند ممنوع است.

سازماندهی گروه‌ها

گروه‌ها آزادند که سازمان و آیین‌نامه داخلی خود را مطابق میل خود شکل دهند. خدمات داخلی آنان توسط يك دبیرخانه اداری که به مسئولیت خود گروه تشکیل می‌شود انجام می‌گیرد. شرایط دستیابی و استقرار این دبیرخانه در اماکن مجلس را، هیأت رئیسه مجلس مشخص می‌کند.

در ابتدای دوره قانونگذاری، رئیس مجلس با نمایندگانی از هر گروه جلسه‌ای تشکیل می‌دهد تا سالن مجلس را بین گروه‌ها تقسیم کند و محلی را که هر گروه در «همیسیکل»^۱ اشغال خواهد کرد، معین کند. پس از اختصاص یافتن محل خاصی از سالن به هر گروه، گروه خود در مورد محل استقرار هر يك از اعضایش در آن بخش تصمیم خواهد گرفت.

جالب است که در تقسیم نیم دایره مجلس يك طیف سیاسی ایجاد می‌شود، به طوری که اگر پشت تریبون مجلس رو به نمایندگان بایستید، در مقابل خود به ترتیب از راست به چپ نمایندگان راست افراطی، راست رسمی، راست میانه، سبز، سوسیالیست و کمونیست را خواهید دید. در حال حاضر راست افراطی و سبز فاقد گروه هستند ولی نمایندگان فاقد گروه آن‌ها به همین ترتیب در مجلس قرار گرفته‌اند.

نقش گروه‌ها

در زمینه شکل‌گیری ارگان‌های داخلی مجلس ملی، گروه‌ها مطابق هنجارهای حقوقی و عرفی دخالت می‌کنند.^۲

۱. به ساختمان مجلس ملی نیم دایره گفته می‌شود.
 ۲. به طور خلاصه در انتخاب اعضای تمام نهادهایی که مطابق آیین‌نامه، تعداد اعضای آن‌ها باید متناسب با تعداد اعضای گروه‌ها باشد (مانند کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها) هر گروه خود اعضای را که به عضویت آن نهاد درمی‌آیند، انتخاب می‌کند. مثلاً اگر گروهی باید سه عضو در دلگاسیون حقوقی زنان داشته باشد، این سه عضو از طریق خود گروه انتخاب می‌شوند.

در هیأت رئیسه، نایب رئیس، کارپردازها و منشی‌ها با توجه به موازنه گروه‌ها در مجلس انتخاب می‌شوند.

در مورد کمیسیون‌های دائمی نیز اعضای هر گروه در کمیسیون‌ها متناسب با تعداد کل اعضای گروه است. این امر در انتخاب اعضای کمیسیون‌های ویژه، نمایندگی‌ها، دفاتر پارلمانی، گروه‌های مطالعاتی و گروه‌های دوسی نیز رعایت می‌شود.

وقت سخنرانی و مذاکره در مورد متون، برنامه‌های دولت، پیشنهاد سقوط دولت و... نیز بین گروه‌ها تقسیم می‌شود که گروه خود اختیار این را خواهد داشت تا آن را بین اعضای خود تقسیم کند.

امتیازات رؤسای گروه‌ها

رؤسای گروه‌ها در کنفرانس رؤسا عضو هستند و در تمام تصمیم‌گیری‌های آن شرکت می‌کنند. در صورتی که برای تصمیم‌گیری در کنفرانس، رأی‌گیری لازم باشد، تعداد رأی رؤسای گروه‌ها به تعداد اعضای گروه خواهد بود. (این امر ارزش رأی سایر اعضای کنفرانس رؤسا را کاهش می‌دهد. البته معمولاً در کنفرانس رؤسا رأی‌گیری انجام نمی‌گیرد و تصمیمات به صورت سازش جمعی اخذ می‌شوند).

رؤسای گروه‌ها دارای حقوق زیر نیز هستند:

- تقاضای ایجاد یک کمیسیون ویژه،
- حق تعلیق جلسه برای جمع‌کردن اعضای گروه،
- تقاضای رأی‌گیری تشریفاتی،
- تقاضای بررسی وجود حد نصاب در جلسه،
- تقاضای ثبت طرح‌ها در دستور جلسه تکمیلی، و از سال ۱۹۹۵ در دستور جلسه جلسات ماهانه‌ای که اختصاص به آن گروه یافته است.

منظور از دستور جلسه تکمیلی، دستور جلسه‌ای است که در صورت اتمام دستور جلسه

تنظیمی دولت - که از اولویت برخوردار - است به آن عمل می‌شود. در مورد جلسات ماهانه مختص دستور جلسه مجلس توضیح داده شده است. - تقاضای اجرای رویه بررسی ساده یا مخالفت با آن.

بالاخره قانون انتخاباتی، تقسیم زمان برنامه‌های تبلیغی نامزدهای انتخابات مجلس ملی را در مرحله اول ماکول به توافق رؤسای گروه‌های مجلس ملی کرده است.

۶-۱-۴. کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها (نمایندگی‌ها)

کمیسیون‌های دائمی

کمیسیون‌های دائمی مهم‌ترین نوع کمیسیون‌ها هستند که مطابق قانون اساسی تعداد آن‌ها به شش کمیسیون محدود شده است. مطابق آیین‌نامه این کمیسیون‌ها عبارتند از:

۱. کمیسیون امور فرهنگی، خانوادگی و اجتماعی که حوزه آن شامل آموزش، فرهنگ، ورزش و جوانان، ارتباطات، کار، تشکیلات حرفه‌ای و حمایت اجتماعی می‌شود.

۲. کمیسیون امور خارجه.

۳. کمیسیون دفاع ملی و نیروهای مسلح.

۴. کمیسیون مالی، اقتصاد عمومی و برنامه‌ریزی که به قوانین مالی، کنترل مالی مؤسسات عمومی، مسائل اقتصاد کلان، پول، اعتبارات و نقدینگی می‌پردازد.

۵. کمیسیون قوانین اساسی، تقنین و اداره عمومی جمهوری که حوزه آن علاوه بر حقوق اساسی، شامل حقوق مدنی، حقوق جزا، حقوق تجارت، سازمان قضائی و ... نیز می‌شود و همچنین مسائل واحدهای محلی و روابط دولت با واحدهای محلی را نیز در برمی‌گیرد.

۶. کمیسیون تولید و مبادلات که به مسائل اقتصادی در بخش‌های صنعت، کشاورزی، انرژی،

بازرگانی، شهرسازی، مسکن، مخابرات، حمل و نقل، محیط زیست و ... می‌پردازد.

کمیسیون‌های فرهنگی و تولید هر کدام حداکثر برابر یک چهارم اعضای مجلس (۱۴۵ نفر) می‌توانند عضو داشته باشند. حداکثر تعداد اعضای سایر کمیسیون‌ها برابر یک‌هشتم اعضای مجلس (۷۳ نفر) است. هیچ نماینده‌ای نمی‌تواند در بیش از یک کمیسیون دائمی عضویت داشته باشد. در آغاز دوره قانونگذاری و نیز آغاز هر نشست عادی، مجلس به تناسب تعداد اعضای هر گروه و مطابق پیشنهاد رئیس گروه، اعضای کمیسیون‌ها را از بین اعضای گروه‌ها، انتخاب می‌کند. پس از این که اعضای گروه‌ها در کمیسیون‌ها جای گرفتند، کرسی‌های خالی کمیسیون‌ها به نمایندگان فاقد گروه اختصاص می‌یابد. در صورتی که نمایندگان فاقد گروه در انتخاب کمیسیون‌ها به توافق نرسند، اولویت با نمایندگان مسن‌تر خواهد بود.

هر کمیسیون برای اداره امور خود یک هیأت رئیسه انتخاب می‌کند که شامل یک رئیس، سه یا چهار نایب رئیس و سه یا چهار منشی است. کمیسیون مالی علاوه بر آن، یک مخیر کل هم انتخاب می‌کند. کمیسیون‌ها در تنظیم دستور جلسه خود آزادند. ولی هنگامی که مجلس در نشست باشد باید هماهنگ و مطابق با برنامه مجلس عمل کنند.

کمیسیون ویژه

قانون اساسی علاوه بر کمیسیون‌های دائمی، تشکیل کمیسیون‌های ویژه را نیز پیش‌بینی کرده است. کمیسیون‌های ویژه به تقاضای دولت یا مجلس برای بررسی یک طرح یا لایحه خاص تشکیل می‌شوند و با خاتمه کار بررسی آن متن خاص، کمیسیون ویژه منحل می‌شود.

کمیسیون ویژه شامل ۵۷ عضو است که به تناسب از میان گروه‌ها انتخاب می‌شوند. بیش از

۲۸ عضو کمیسیون ویژه از اعضای یک کمیسیون دائمی انتخاب می‌شوند. کمیسیون ویژه شامل یک رئیس، دو نایب رئیس و دو منشی است. رئیس کمیسیون ویژه نمی‌تواند از میان رؤسای کمیسیون‌های دائمی انتخاب شود.

آیین‌نامه، تشکیل دو نوع کمیسیون دیگر را نیز پیش‌بینی کرده است که هر دو پانزده عضو دارند. کمیسیون نخست برای رسیدگی به مسائل حکومت و ... نمایندگان تشکیل می‌شود و کمیسیون دوم به هنگام رجوع مجلس به دادگاه عالی عدالت (که به اتهامات مقامات سیاسی رسیدگی می‌کند) تشکیل می‌گردد^۱.

در بخش رویه قانونگذاری، نقش کمیسیون‌ها در قانونگذاری بیشتر تبیین خواهد شد. در اینجا فقط خاطرنشان می‌سازد که محدود کردن تعداد کمیسیون‌های دائمی در مجلس به شش کمیسیون، مطابق قانون اساسی، یکی دیگر از محدودیت‌های وارد بر مجلس مطابق اصل پارلماناریسم عقلانی شده، است.

دلگاسیون‌ها (نمایندگی‌ها)

مجلس برای مقابله با محدودیتی که در تعداد کمیسیون‌های دائمی خود دارد به استفاده از نهاد دلگاسیون‌ها یا دفاتر پارلمانی روی آورده است. دلگاسیون‌ها از تعدادی نماینده یا سناتور (یا هر دو در صورتی که دلگاسیون مشترک باشد) تشکیل می‌شوند و وظیفه آن‌ها گردآوری اطلاعات و تحقیق برای قانونگذاری بهتر در زمینه‌های تخصصی است. ولی دلگاسیون‌ها برخلاف کمیسیون‌ها در مراحل قانونگذاری نقشی ندارند و نقش آن‌ها بیشتر راهنمایی و مشاوره است. مهم‌ترین دلگاسیون‌ها در حال حاضر عبارتند از:

۱. مطابق قانون اساسی مجلس می‌تواند در مورد خیانت و ... مقامات سیاسی به دادگاه عالی عدالت شکایت کند.

دلگاسیون برای اتحادیه اروپا، دفتر پارلمانی ارزیابی انتخاب‌های علمی و تکنولوژیک، دفتر پارلمانی ارزیابی قانونگذاری، دلگاسیون مسائل جمعیت‌شناختی (که براساس قانون قطع ارادی دوره حاملگی ایجاد شد)، دلگاسیون برنامه‌ریزی، دلگاسیون توسعه پایدار مناطق و دلگاسیون حقوق زنان.

۲-۴. سازمان داخلی مجلس سنا (ارکان و مقامات)

با توجه به این که سازماندهی داخلی دو مجلس ملی و سنا شباهت بسیاری به یکدیگر دارند، برای پرهیز از تکرار مطالب، در این قسمت صرفاً به تفاوت‌های عمده‌ای که سنا با مجلس ملی دارد اشاره خواهد شد.

۱-۲-۴. هیأت رئیسه سنا

برخلاف مجلس ملی که رئیس آن هر پنج سال یک بار و سایر اعضای هیأت رئیسه هر سال انتخاب می‌شوند، تمامی اعضای هیأت رئیسه از جمله رئیس سنا هر سه سال یک بار و به هنگام تجدید یک سوم اعضای سنا انتخاب می‌شوند. قبلاً توضیح داده شد که در سنا اصل استمرار حاکم است و مجلس سنا به طور کلی تجدید نمی‌شود، بلکه هر سه سال یک بار انتخابات یک سوم اعضای آن برگزار می‌شود. با توجه به این که پس از تجدید یک سوم اعضای سنا، احتمال تغییر اکثریت سنا وجود دارد، انتخابات هیأت رئیسه انجام می‌گیرد. تفاوت دیگری که در انتخاب هیأت رئیسه سنا وجود دارد این است که رئیس، نایب رئیس و کارپردازان، به وسیله رأی‌گیری انتخاب می‌شود ولی منشی‌ها براساس فهرستی که با توافق رؤسای گروه‌ها تهیه می‌شود انتخاب می‌شوند، به این ترتیب که هیأت رئیسه سنی انتخاب رئیس سنا را برگزار می‌کند و سپس به ترتیب انتخابات نایب رئیس و کارپردازان تحت ریاست رئیس منتخب

سنا برگزار می‌شود که هر سناتور می‌تواند به شش کاندیدای نایب رئیسی و سه کاندیدای کارپردازی رأی بدهد. سپس رؤسای گروه‌ها گرد هم می‌آیند تا فهرست منشی‌ها را با توجه به نتایج انتخابات رئیسی، نایب رئیسی و کارپردازان تهیه کنند. به این ترتیب اگر در انتخابات قبلی گروهی نتوانسته باشد به اندازه سهم خود کرسی در هیأت رئیسه کسب کند، می‌تواند در انتخاب منشی‌ها این امر را جبران کند. در صورتی که رؤسای گروه‌ها در تعیین منشی‌ها اختلافی نداشته باشند، رئیس سنا انتصاب منشی‌ها را اعلام می‌کند.

برخلاف مجلس ملی که هیأت رئیسه در صورت تقاضای رؤسای گروه‌ها وجود حد نصاب را به هنگام رأی‌گیری بررسی می‌کند. در مجلس سنا تقاضای سنی سناتور برای این امر لازم است. به نظر می‌رسد این امر چندان منطقی نباشد چون سناتورهای حاضر در جلسه معمولاً علاقه‌مند به ادامه کار سنا هستند. این مسأله اقدام به آیستراکسیون را مشکل می‌کند، چون سنی سناتوری که می‌خواهند حد نصاب نداشتن جلسه را مطرح کنند، خود باید در جلسه حضور داشته باشند و این خود به حد نصاب رسیدن جلسه کمک می‌کند. در صورتی که این امر توسط رئیس گروه به نمایندگی از سایر اعضای گروه انجام گیرد، چنین مشکلی ایجاد نخواهد شد.

رئیس سنا: ممکن است سؤال شود رئیس سنا چندمین مقام جمهوری فرانسه است؟ دوم، سوم یا چهارم؟ از سویی قانون اساسی در صورتی که به هر دلیلی (فوت، حجر، استعفاي رئیس جمهور) مقام ریاست جمهوری بدون متصدی بماند، تا انتخاب رئیس جمهور جدید (که حدود چهل یا پنجاه روز بعد انجام می‌گیرد) رئیس سنا را مسئول انجام تمام وظایف رئیس جمهور (به استثنای برگزاری همه‌پرسی، انحلال مجلس ملی ...) می‌کند.

به همین دلیل رئیس سنا را مقام دوم کشور می‌دانند. ولی از لحاظ حضور در جشن‌ها، رئیس سنا جایگاه سوم را پس از رئیس جمهور و نخست وزیر و قبل از رئیس مجلس ملی دارد. از سوی دیگر در این که رئیس سنا و رئیس مجلس ملی کدام یک مقام بالاتری دارند نیز جای بحث است. از طرفی همان‌گونه که بیان گردید، قانون اساسی مقام ریاست جمهوری موقت را به رئیس سنا واگذار کرده است. از سوی دیگر اولاً مجلسی که رئیس مجلس ملی، ریاست آن را بر عهده دارد اختیارات گسترده‌تری نسبت به سنا دارد و از سوی دیگر ریاست‌کنگره (جلسه مشترک مجلس ملی و سنا) با رئیس مجلس ملی است، یعنی وی در این جلسه بر رئیس سنا ریاست دارد.

لازم به ذکر است که دو تفاوت اصلی در نقش رئیس سنا و رئیس مجلس ملی وجود دارد.

۱. قانون اساسی، مقام ریاست جمهوری موقت را به رئیس سنا واگذار می‌کند. این امر دو دلیل عمده می‌تواند داشته باشد. نخست این که سنا مجلس با ثبات‌تری است، ولی مجلس ملی، مجلس تحول و تغییر است. در نتیجه رئیس سنا نیز شخصیت و مقامی با ثبات‌تر است. از ابتدای جمهوری پنجم (سال ۱۹۵۸) تنها سه بار رئیس سنا عوض شده است. رئیس سنا مقامی چون ریش سفید نظام را دارد.^۱ به هنگام فوت، استعفا و ... رئیس‌جمهور که کشور را به نوعی با تشنج سیاسی مواجه می‌کند، نیازمند شخصیتی با ثبات است تا انتخاب رئیس‌جمهور جدید در فضایی آرام برگزار شود.^۲ اما دلیل دوم این است که مجلس سنا قابل

۱. به خصوص که سنا کمتر از مجلس ملی در کانون جنجال‌های سیاسی قرار دارد.

۲. الن پوتنه که به مدت بیست و دو سال ریاست سنا را بر عهده داشت، دو بار، پس از استعفای دوگل و پس از فوت پومپیدو به خوبی از عهده این وظیفه برآمد.

اخلال نیست و امکان این که فوت یا استعفا یا حجر رئیس جمهور در زمان اخلال سنا که رئیس سنایی در کار نباشد انجام گیرد، وجود ندارد. این امر در مورد مجلس ملی صادق نیست.^۱ زمانی که رئیس سنا، نقش رئیس جمهور را ایفا می‌کند، هیأت رئیسه سنا یکی از نایب رئیسان را برای ایفای نقش رئیس سنا به صورت موقت انتخاب می‌کند.

۲. رئیس مجلس ملی ریاست کنگره را بر عهده دارد. سایر وظایف رئیس سنا و رئیس مجلس ملی متقارن هستند.

کارپردازها: تفاوت چشمگیری در نقش کارپردازهای سنا و مجلس ملی وجود ندارد. سابقاً آیین‌نامه سنا، کارپردازها را از عضویت در کمیسیون‌ها محروم کرده بود ولی با اصلاح آیین‌نامه در سال ۱۹۸۹ این تفاوت نیز از بین رفت.

۲-۴. کنفرانس رؤسا

کنفرانس رؤسای مجلس سنا از نظر ترکیب و کارکرد، شباهت کامل با نهاد قرینه خود در مجلس ملی را دارد. تنها به یک تفاوت عمده در نحوه رأی‌گیری می‌توان اشاره کرد: در مجلس ملی، رؤسای گروه‌ها به تعداد اعضای گروه خود حق رأی در کنفرانس رؤسا را دارند. این امر ارزش رأی سایر اعضای کنفرانس را ناچیز می‌کند. در سنا تمام اعضای کنفرانس یک حق رأی دارند. البته بیان شد که در کنفرانس رؤسا به ندرت رأی‌گیری

۱. مجلس سنا قابل اخلال نیست. بنابراین در صورت فوت و ... رئیس جمهور، همواره رئیس سنایی وجود خواهد داشت تا جای رئیس جمهور را بگیرد. ولی اگر این وظیفه به رئیس مجلس ملی واگذار می‌شد ممکن بود فوت و ... رئیس جمهور در زمان اخلال مجلس ملی انجام بگیرد و مجلسی وجود نداشته باشد که رئیس آن جانشین رئیس جمهور شود.

انجام می‌شود و رئیس براساس اجماع یا نظر غالب^۱ در جلسه تصمیم می‌گیرد.

۳-۲-۴. گروه‌ها

در مجلس سنا گروه‌ها هر سه سال یک بار با تجدید یک سوم اعضای سنا تشکیل می‌شوند. حداقل اعضای لازم برای تشکیل گروه در مجلس سنا پانزده نفر است. این تعداد کمتر، نسبت به مجلس ملی (۲۰ نفر)، با توجه به کمتر بودن اعضای سنا (۳۲۱ نفر)، قابل توجیه است. عضویت و تعلق به گروه‌ها در مجلس سنا به سه نحو است:

۱. عضویت کامل
۲. وابستگی: وابسته مجبور نیست از موضع گروه تبعیت کند، گرچه در حدود کلی رضایت گروه را جلب می‌کند.
۳. پیوستگی^۲: پیوسته تنها در حدود اداری و براساس یک توافق ساده به گروه تعلق دارد.^۳ به طور سنتی سناتورهایی که به هیچ یک از گروه‌های سیاسی تعلق ندارند، خود یک گروه تحت عنوان مستقل‌ها تشکیل می‌دهند، ولی با توجه به این که در حال حاضر تعداد سناتورهای فاقد گروه تنها ۶ سناتور است و حدنصاب لازم برای تشکیل گروه را ندارند، مطابق آیین‌نامه اقدام به تشکیل یک «اتحادیه»^۴ کرده‌اند. اعضای این اتحادیه یک سناتور را به عنوان نماینده خود انتخاب می‌کنند که همان نقش رئیس گروه را از لحاظ تقسیم زمان سخنرانی‌ها و ... دارد.

۱. منظور از نظر غالب این است که بدون این که رأی گری اجماع بگیرد، غالب بودن نظری بدون تردید، عیان باشد.

2. Le Rattachement.

3. پیوسته، گرایش سیاسی چندانی به گروه ندارد و تنها در حدود مسائل اداری و جاری از قبیل محل نشستن در مجلس، اختصاص اوقات سخنرانی و ... و بودجه با گروه هماهنگی می‌کند.

4. Union.

۴-۲-۴. کمیسیون‌ها

قبلاً اشاره شد که قانون اساسی تعداد کمیسیون‌ها را در هر مجلس به ۶ کمیسیون محدود کرده است. مطابق نظر میشل دبره، وزیر دادگستری وقت که نقش مهمی در تنظیم قانون اساسی داشته است، دلیل این امر، بیم از دخالت بی‌رویه کمیسیون‌ها در امور دولت در صورت تشکیل کمیسیون‌های بسیار تخصصی بود^۱. در هر حال قانون اساسی تنها تعداد حداکثر کمیسیون‌ها را مشخص کرده است. ولی انتخاب این امر که چه کمیسیون‌هایی در هر مجلس فعالیت کنند به خود دو مجلس واگذار شده است. آیین‌نامه داخلی هر یک از دو مجلس کمیسیون‌های مجلس مربوطه را شارش کرده است. به همین دلیل کمیسیون‌های موجود در سنا، انطباق کامل با کمیسیون‌های مجلس ملی ندارند. تفاوت دیگری که از آیین‌نامه‌های دو مجلس ناشی می‌شود، تعداد اعضای کمیسیون‌ها است. مطابق ماده (۷) آیین‌نامه داخلی سنا، کمیسیون‌های سنا و تعداد اعضای آن‌ها به ترتیب زیر است:

- کمیسیون امور فرهنگی، ۵۲ عضو،
- کمیسیون امور اقتصادی و برنامه ریزی، ۷۸ عضو،
- کمیسیون امور خارجه، دفاع و نیروهای مسلح، ۵۲ عضو،
- کمیسیون امور اجتماعی، ۵۲ عضو،
- کمیسیون مالییه، نظارت بر بودجه و حساب‌های اقتصادی کشور، ۴۳ عضو،

۱. در صورتی که کمیسیون‌ها بزرگ و کلی باشند، امکان و فرصت پرداختن به امور جزئی‌تر و تخصصی‌تر را نخواهند داشت. در نتیجه اظهار نظر کمیسیون محدود به امور سیاسی و کلی خواهد بود و در امور جزئی ناچار به داده‌ها و اطلاعات دولت اعتماد کرده، کم‌تر دخالت خواهد کرد. در نتیجه دولت می‌تواند با سهولت بیشتری برنامه خود را اجرا کند.

- کمیسیون قوانین اساسی، قانونگذاری، انتخابات عمومی، مقررات و امور اداری، ۴۴ عضو.

در مورد کمیسیون اخیر، ذکر این توضیح لازم است که منظور از قانونگذاری^۱ در اینجا، وضع آن قوانینی است که به طور سنتی در حوزه علم حقوق قرار می‌گیرند، مثل قوانین مدنی، تجارت، جزا، ... به عبارتی رسیدگی به امور حقوقی را این کمیسیون بر عهده دارد.

۵. فرایند قانونگذاری در پارلمان فرانسه

مهم‌ترین وظیفه قوه مقننه همان‌طور که از نام آن پیداست، وضع قوانین است. همین اهمیت موضوع باعث شده است تا بخش اعظم آیین‌نامه‌های داخلی مجالس و نیز مباحث حقوق پارلمانی به تنظیم مراحل و رویه قانونگذاری اختصاص یابد. مجالس با تنظیم رویه قانونگذاری خود می‌کوشند تا به اهدافی همچون، رعایت اصول دموکراسی در وضع قوانین، دقت و وضع کارشناسانه قوانین، وضع سریع قوانین و پرهیز از اتلاف وقت و ... دست یابند. هر یک از این اهداف می‌توانند در موارد بسیاری با یکدیگر تزاخم داشته باشند و حال هنر یک آیین‌نامه داخلی کارا، تضمین دستیابی به حداکثر اهداف و رعایت اولویت‌هاست.

۱-۵. از ابتکار پیشنهاد^۲ تا آغاز مذاکرات

۱-۱-۵. انواع ابتکار پیشنهاد

ابتکار پیشنهاد قانونگذاری دارای دو شکل عمده است: ابتکار پیشنهاد اصلی قوانین به معنی

1. Législation

2. «ابتکار پیشنهاد» اصطلاحی است که دکتر سیدمحمد هاشمی در کتاب حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، به عنوان معادل فارسی جایگزین برای عبارت "Initiative" به کار برده است.

خاص که می‌تواند به شکل لایحه یا طرح باشد و ابتکار پیشنهاد ثانوی که تنها به صورت طرح، نمود پیدا می‌کند و حق اصلاح متون توسط آن اجرا می‌شود. حق ابتکار پیشنهاد بین دولت و اعضای مجلس مشترک است، ولی در مورد اعضای مجلس محدودیت‌های عمده‌ای توسط قانون اساسی پیش‌بینی شده است.

۱-۱-۵. حق ابتکار پیشنهاد اصلی قوانین: طرح‌ها و لوایح قانونی

اجرای اشتراکی حق ابتکار پیشنهاد

مطابق بند «۱» اصل (۳۹) قانون اساسی: «ابتکار پیشنهاد قوانین مشترکاً به نخست وزیر و اعضای مجلس تعلق دارد.» قانون اساسی در اینجا اصل را بر برابری در حق ابتکار پیشنهاد بین دولت و اعضای مجلس قرار داده است. در حالی که سایر مواد قانون اساسی محدودیت‌هایی را برای ابتکار پیشنهاد پارلمانی وارد کرده‌اند. به هر حال دو نوع ابتکار پیشنهاد وجود دارد: زمانی که متن مورد نظر از سوی دولت تهیه شده باشد «لایحه قانونی»^۲ و زمانی که تهیه کننده متن نمایندگان یا سناتورها باشند، «طرح قانونی»^۳ نامیده می‌شود.

تنها قوانینی که دولت در ارائه آن‌ها دارای انحصار است از اصل اشتراک در حق ابتکار پیشنهاد مستثنی هستند. از جمله قوانین مالی^۴ و قوانین مالی تأمین اجتماعی^۵ که مطابق قانون اساسی ابتکار پیشنهاد آن‌ها با دولت است، قوانین برنامه‌ای نیز همین ویژگی را دارند. در

1. À initiative dérivée.

2. Projet de loi.

3. Lois de finance.

4. Lois de finance.

5. Lois de financement de la sécurité sociale.

ضمن قوانین تصویب معاهدات بین‌المللی مطابق عرف و سنت تنها از طریق دولت پیشنهاد می‌شوند. در کنار حق ابتکار پیشنهاد، حق بازپس‌گیری^۱ نیز برای دولت و نمایندگان محفوظ است (ماده ۸۴ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی). دولت می‌تواند لایحه قانونی را قبل از تصویب نهایی توسط پارلمان در هر مرحله‌ای پس بگیرد. این بازپس‌گیری ممکن است به صورت یک حکم یا یک اعلان در جلسه عمومی باشد؛ ولی معمولاً بازپس‌گیری به صورت ضمنی انجام می‌گیرد. به این ترتیب که با دولت، لایحه مورد نظر را از دستور جلسه اولوی (که توسط دولت تنظیم می‌شود) خارج کرده و دیگر دوباره وارد نمی‌کند، یا پس از این که لایحه مورد نظر توسط یک مجلس مورد بررسی قرار گرفت آن را به مجلس بعدی ارائه می‌کند. مؤلف یا نخستین امضا کننده یک طرح قانونی تنها قبل از تصویب طرح در شور نخست می‌تواند آن را پس بگیرد. بازپس‌گیری یک یا چند ماده از متن، در مورد لوایح، توسط وزیر مربوطه و در مورد طرح‌ها توسط مجری آن متن انجام می‌گیرد.

شیوه‌های اجرای ابتکار پیشنهاد

طرح‌ها و لوایح از نظر شکل ارائه (فرم) و محتوا همانند یکدیگر هستند. فرم ارائه طرح‌ها و لوایح شامل دو بخش است: نخست «خلاصه اهداف»^۲ که در آن نویسنده متن، دلایل و انگیزه‌های خود را برای ارائه آن بیان می‌کند. دوم بخش اصلی یا «منطوق»^۳ که به صورت ماده به ماده نوشته می‌شود. مطابق حکمی که در سال ۱۹۹۸ توسط نخست‌وزیر صادر شده است، لوایح باید سندی تحت عنوان «بررسی آثار طرح‌ها و لوایح»^۴ همراه

1. Le droit de retrait.
2. Dispositif.
3. L'étude d'impact.
4. La Procédure d'élaboration.

داشته باشند که شامل تحلیلی از فواید مورد انتظار لایحه و پیامدهای مطالعه اجتماعی، اقتصادی، مالی، حقوقی و اداری آن است. این سند که منفک از اصل لایحه است، صرفاً برای اطلاع‌دهی به مجلس ارائه می‌شود.^۱ از نظر محتوا، طرح‌ها و لوایح باید منطبق بر حوزه قانون باشند.

در عوض شرایط اجرای ابتکار پیشنهاد در مورد طرح‌ها و لوایح تفاوت‌هایی دارد، - رویه ارزیابی،^۲ در طرح‌ها و لوایح متفاوت است. اصل (۳۹) قانون اساسی مقرر می‌کند که لوایح پس از کسب نظر شورای دولتی در هیأت وزیران مورد ارزیابی و بررسی قرار می‌گیرند. برای برخی لوایح مشاوره با شورای اقتصادی و اجتماعی نیز در نظر گرفته شده است. (اصل ۷۰ قانون اساسی) برعکس برای ارزیابی طرح‌ها کسب هیچ‌گونه نظری پیش‌بینی نشده است. طرح‌ها با وجود این باید از صافی بار مالی^۳ بگذرند.

منظور از ارزیابی، بررسی مقدماتی طرح‌ها و لوایح قبل از ارائه آن‌ها است، که توسط مقام تصویب‌کننده (یعنی مجلس و ارگان‌های آن) انجام نمی‌گیرد، بلکه توسط مقام ارائه‌کننده (دولت یا اعضای مجلس) انجام می‌گیرد. «بار مالی» ناظر بر

۱. "Motives": در فارسی «دلایل موجهه» ترجمه شده است به بخش مقدماتی آرای دادگاه‌ها، لوایح و طرح‌ها ... گفته می‌شود. در مورد لوایح و طرح‌ها بخشی از طرح یا لایحه است که اهداف و ضرورت‌های ارائه آن را بیان می‌کند و تبدیل به مواد قانون نمی‌شود. این نوشته به منظور آشنا کردن نمایندگان با موضوع لایحه و آثار آن تهیه می‌شود تا نمایندگان با آگاهی بیشتری به وظایف قانونگذاری خود بپردازند.

۲. در حقوق اساسی فرانسه قوانین و مقررات هر کدام قلمرو و حوزه‌ای خاصی دارند. قوانین از دخالت در حوزه مقررات (و بالعکس) ممنوع هستند. در این باره در بخش نظارت بر قوانین توضیحات مفصل ارائه شده است.

۳. مشابه این اصل در اصل ۷۵ قانون اساسی ایران آمده است.

اصل (۴۰) قانون اساسی^۱ است که مطابق آن طرح‌ها نباید بار مالی اضافی بر دوش دولت بگذارند.

- از لحاظ به جریان انداختن ابتکار پیشنهاد نیز بین لوایح و طرح‌ها، تفاوت وجود دارد چون لوایح تحت مسئولیت جمعی نخست‌وزیر اجرا می‌شود (یعنی کل لوایح دولت فارغ از این که مربوط به حیطه کاری کدام وزیر و وزارتخانه باشند، تحت نام نخست‌وزیر به مجلس ارائه می‌شوند). ولی به جریان انداختن طرح‌ها به صورت فردی بر عهده نمایندگان است. ارائه تمام لوایح تحت صلاحیت و نام نخست‌وزیر برای دادن وحدت و یکنواختی به لوایح دولت انجام می‌گیرد. ارائه لوایح، تحت شکل حقوقی «حکم رئیس دولت» انجام می‌گیرد که توسط وزیری (یا وزرایی) که مسئول پیگیری مذاکرات در مورد آن لایحه است نیز امضا می‌گردد.

برعکس ابتکار پیشنهاد پارلمانی، امتیازی است که به صورت شخصی توسط هر یک از نمایندگان اجرا می‌گردد. با وجود این مانعی وجود ندارد که دو یا چند نماینده یا حتی تمام اعضای یک گروه پارلمانی برای دادن یک طرح مشترک همدستان شوند. در صورتی که دو یا چند طرح مشابه در مورد یک موضوع واحد ارائه شود با بررسی همزمان آن‌ها، هماهنگی ایجاد خواهد شد.

بالاخره مطابق اصل (۴۲) قانون اساسی، طرح‌ها و لوایح از لحاظ شرایط مذاکره عمومی درباره آن‌ها، تفاوت دارند که در بخش مربوط به نقش کمیسیون‌ها بدان اشاره خواهد شد. همچنین در مورد لوایح، دولت می‌تواند براساس «درخواست اصلاحی» تغییری در لایحه‌ای که قبلاً به مجلس ارائه کرده است بدهد. این شیوه متکی بر هیچ

۱. قابلیت دریافت مالی، ترجمه دقیق اصطلاح فرانسوی مورد نظر است. طرح‌هایی که به بار مالی دولت بیافزایند، قابل دریافت توسط ارکان ذریع مجلس نیست.

متن قانونی نیست ولی شورای قانون اساسی آن را به رسمیت شناخته است. با توجه به این که دولت می‌تواند لایحه خود را به طور کلی پس بگیرد، به طریق اولی باید بتواند آن را اصلاح کند.

موازنه بین طرح‌ها و لوایح

داده‌های آماری نشان می‌دهد که بیشتر قوانین از طریق لایحه ایجاد می‌شوند در فاصله ژوئن ۱۹۹۷ تا اکتبر ۲۰۰۰ از مجموع ۳۰۳ قانون توشیح شده، ابتکار پیشنهاد ۲۵۴ قانون، به صورت لایحه بوده است. علت سنگینی کفه لایحه‌ها این است که مطابق قانون اساسی، بررسی لوایح دولت در اولویت قرار دارد. ولی گفته می‌شود که این داده‌های آماری تمام واقعیت را بیان نمی‌کنند و نباید نقش نمایندگان را ناچیز شمرد. چون اولاً گرچه شکل رسمی ابتکار پیشنهاد معمولاً به صورت لایحه است که توسط دولت ارائه می‌شود، ولی نباید نقش نمایندگان را در ارائه لوایح نادیده گرفت چون از سویی ترکیب دولت وابسته به اکثریت نمایندگان مجلس است و از سویی دیگر چون این نمایندگان هستند که به لوایح رأی خواهند داد، دولت سعی می‌کند برای جلوگیری از رد شدن لایحه که یک شکست سیاسی محسوب می‌شود، لایحه را مطابق خواست نمایندگان تنظیم کند. ثانیاً نمایندگان مجلس ناچار نیستند جهت اعمال نظرات خود، اقدام به ارائه لایحه کنند. بلکه می‌توانند با دادن پیشنهادها اصلاحی نسبت به لوایح در حین مذاکرات نظر خویش را اعمال کنند. به همین دلیل غالباً لوایح نسبت به طرح‌ها، در معرض تغییرات بیشتری قرار می‌گیرند.

۲-۱-۵. حق ابتکار پیشنهاد فرعی: حق اصلاح

دارندگان حق اصلاح

حق اصلاح، یعنی حق ایجاد تغییرات در منطوق طرح‌ها و لوایح، برای اعضای پارلمان و دولت به رسمیت

شناخته شده است. (مطابق بند ۱ اصل ۴۴ قانون اساسی) علی‌رغم عدم تصریح در قانون اساسی کمیسیون‌ها نیز از حق اصلاح برخوردار هستند. به این ترتیب که محیر کمیسیون تغییراتی را که کمیسیون به هنگام تصویب متن، در آن انجام داده است را، اعلام می‌کند. حق اصلاح کمیسیون به عنوان گونه‌ای خاص از حق اصلاحی که برای اعضای پارلمانی در نظر گرفته شده، شناخته شده است و به همین دلیل محدودیت‌هایی که نسبت به ابتکار پیشنهاد پارلمانی وجود دارد در مورد آن اعمال می‌شود. حق اصلاحی که دولت دارد، به دولت اجازه می‌دهد که در لوایح خود نیز اصلاحاتی را اعمال کند. تنها نخست‌وزیر حق ارائه لوایح به مجلس را دارد ولی حق اصلاح توسط هر وزیری که مسئولیت پیگیری مذاکرات آن لایحه را دارد نیز قابل اعمال است.^۱

دولت هنگام ارائه لایحه به مجلس، وزیر یا وزیرانی را برای پیگیری مذاکرات در مجلس برمی‌گزیند که مسئولیت دفاع از لایحه دولت را بر عهده دارد. معمولاً وزیری برای این کار انتخاب می‌شود که موضوع لایحه، ارتباط بیش‌تری به حوزه کاری وزارتخانه وی دارد. در مورد طرح‌ها نیز به هنگام بررسی در مجلس، دولت می‌تواند وزیری را برای دفاع از مواضع دولت به مجلس بفرستد. در هر حال، حق اصلاح توسط این وزرا قابل اعمال است.

برخلاف لوایح، اصلاحیه‌های دولت در معرض مشورت و ارزیابی قرار نمی‌گیرند.^۲ اصلاحیه‌ها،

۱. اصلاحیه برخلاف اصل لایحه می‌تواند مستقیماً توسط وزیر ارائه شود و نیازی به رجوع به نخست‌وزیر نیست، چون از طریق اصلاحیه، متن لایحه مستقیماً تغییر پیدا نمی‌کند، بلکه اصلاحیه، پیشنهادی است مستقل از خود لایحه که به مجلس ارائه می‌شود.

۲. در مورد لوایح، پس از ارائه لایحه اصلی، ممکن است ملاحظات جدیدی، ایجاد تغییر در لایحه را اجاب کند. در مورد طرح‌ها نیز دولت با ارائه اصلاحیه نظر خود را تعقیب می‌کند. در هر دو

مورد رأی‌گیری نمایندگان قرار می‌گیرند. مطابق ماده (۹۹) آیین‌نامه داخلی مجلس، نمایندگان در طول چهار روز کاری پس از توزیع گزارش مربوط به مسأله مورد نظر و قبل از آغاز مذاکره درباره آن، حق تحویل اصلاحیه را دارند. این مهلت در مورد اصلاحیه‌های کمیسیون‌ها و دولت جاری نیست. مطابق بند «۹» همین ماده در صورتی که بخش‌هایی از متن در معرض اصلاحیه‌های دولت یا کمیسیون قرار گیرند، نمایندگان می‌توانند اصلاحیه خود را نسبت به آن بخش، بدون توجه به مهلت فوق‌الذکر ارائه دهند.

موضوع حق اصلاح

مطابق حق اصلاح می‌توان مواد لایحه یا طرح را حذف کرد یا تغییر داد یا مواد دیگری بدان اضافه کرد. اصلاحیه‌هایی که مواردی را به متن مورد نظر اضافه می‌کنند، به شکل مواد الحاقی ارائه می‌گردند. این اصلاحیه‌ها می‌توانند از نظر شکل و محتوا، کاملاً همانند یک طرح باشند. یا توجه به این که در ارائه طرح‌ها، محدودیت‌هایی وجود دارد، این مسأله قابل تأمل است.

از جمله محدودیت‌های ارائه و بررسی طرح‌ها این است که اولویت در بررسی با لوایح است و فرصت اندکی برای بررسی طرح‌ها وجود دارد، این فرصت اندک نیز بین گروه‌های پارلمانی تقسیم می‌شود و هر گروه هم طرح‌هایی را که صلاح می‌بیند در اولویت قرار می‌دهد. حال ممکن است نماینده‌ای تمام این محدودیت‌ها را دور زده و طرح خود را به صورت اصلاحیه به یک لایحه یا طرح

مورد به نظر می‌رسد با توجه به این که اصلاحیه‌ها هنگامی ارائه می‌شوند که فرایند قانونگذاری در جریان است، فرصتی برای بررسی شورای دولتی و شورای وزیران نباشد. به هر حال تصویب اصلاحیه با نمایندگان است و نمایندگان اصولاً باید این مسأله را که در مورد اصل طرح یا لایحه کار کارشناسی بیشتری شده است در رأی دادن لحاظ کنند.

دیگر ارائه دهد. پس باید دید آیا مکانیزمی برای جلوگیری از این حیل قانونگذاری وجود دارد یا نه. مطابق بند «ه» ماده (۹۸) آیین‌نامه، اصلاحیه‌ها باید ارتباط منطقی با متن اصلی داشته باشند و «خارج از چارچوب» نباشند. در صورت وجود اختلاف، موضوع پس از سخنان نویسنده اصلاحیه، یک نماینده مخالف، نماینده کمیسیون و نماینده دولت به رأی مجلس گذارده می‌شود. ولی این رأی، طبیعتاً یک رأی سیاسی خواهد بود تا حقوقی. عملاً نیز کم‌تر از این روش استفاده می‌شود. شورای قانون اساسی در یکی از تصمیمات خود قانون اساسی را به این نحو تفسیر کرده است که حق اصلاحی که در بند «۱» اصل (۴۴) قانون اساسی پیش‌بینی شده است (که ما آن را حق ابتکار پیشنهاد ثانوی یا فرعی نامیده‌ایم) از حق ابتکار پیشنهاد که در بند «۱» اصل (۳۹) پیش‌بینی شده است، متمایز است و بنابراین اصلاحیه‌ها نباید به ارتباط با متن اصلی باشند یا حدود منطقی یک اصلاحیه را نادیده بگیرند. مطابق همین تفسیر، شورای قانون اساسی به خود اجازه می‌دهد قوانینی را که بدون توجه به محدودیت‌هایی که اصلاحیه‌ها دارند به تصویب رسیده‌اند، مغایر با قانون اساسی تشخیص دهد.

همان‌طور که ملاحظه شد، برای این که یک طرح به صورت اصلاحیه ارائه نشود، دو ضمانت اجرا در نظر گرفته شده است. نخستین ضمانت اجرا توسط مجلس اعمال می‌شود و ضمانت اجرای دوم را شورای قانون اساسی اعمال می‌کند. با این حال این دو ضمانت اجرا، کافی نیست، چون:

- ضمانت اجرای اول به صورت اتوماتیک اعمال نمی‌شود و مستلزم رأی اکثریت اعضای مجلس است. نمایندگان مجلس، التزامی به رعایت موازین حقوقی ندارند و طبعاً رأی آنان سیاسی خواهد بود. علاوه بر این محدودیت‌های پیش‌بینی شده در

این مورد به سود دولت و علیه پارلمان هستند (در راستای اصل پارلمانتاریسم عقلانی شده).^۱ طبعاً نمایندگان علاقه‌ای نخواهند داشت که به دست خود، خود و سایر نمایندگان را محدود کنند. به همین دلیل عملاً به ندرت از این مکانیسم استفاده می‌شود.

- ضمانت اجرای دوم نیز کافی نیست، چون اولاً داور شورای قانون اساسی در مورد قوانین عادی به صورت اتوماتیک انجام نمی‌شود و نیاز به دخالت مقامات خاصی دارد. ثانیاً دخالت شورای قانون اساسی مانع از ارائه اصلاحیه نمی‌شود، بلکه تنها در صورتی که قانونی براساس اصلاحیه مورد نظر از تصویب پارلمان بگذرد، مانع از توشیح آن قانون می‌گردد. در حالی که می‌دانیم تصویب قانون تنها دلیل ارائه یک اصلاحیه توسط نماینده مجلس نیست. در بسیاری از موارد اصلاحیه‌ها با اهداف سیاسی یا مردم‌فریبی یا حتی به قصد ائتلاف وقت مجلس و ... ارائه می‌شوند.

در نتیجه باید گفت استفاده از اصلاحیه به جای طرح در راستای مقابله با محدودیت‌های پارلمانتاریسم عقلانی شده و گوشه‌ای از فعالیت‌های چهل ساله پارلمان فرانسه برای بازیابی موقعیت از دست رفته خود است. اکنون گرچه اصول حقوق اساسی فرانسه بر مبنای «پارلمانتاریسم عقلانی شده» بنا شده‌اند، در عمل و در واقع بیش از پیش از این اصل فاصله می‌گیرند.

۱. تعادل قوا در فرانسه بیش از حد به نفع دولت سنگینی می‌کند و برای رعایت دموکراسی و تفکیک قوا بهتر است این وضعیت تعدیل شود. موضع انفعالی مجلس فرانسه باعث شده که برخی آن را اتاق ثبت و تحریر قوانین بنامند. ر.ک:

"Le Parlement Chambre denregistrement?" en: <http://Persowanadoo.fr/Juriscafe>

البته این وضعیت به ویژه از دهه ۹۰ به بعد در حال تغییر و تعدیل است. ولی بهتر است این تعدیل از طریق قانون اساسی (همچنان که در برخی موارد چنین شده است) انجام گیرد. شرایط

حق اصلاح مکرر^۱

منظور از اصلاحیه مکرر، اصلاحیه‌ای است که نسبت به اصلاحیه‌ای که قبلاً نسبت به متن اصلی ارائه شده است، ارائه می‌گردد.

فرض کنید اگر A یک لایحه باشد، B که یک اصلاحیه است، می‌خواهد ماده X را به A اضافه کند و C که یک اصلاحیه مکرر است، پیشنهاد افزودن یا کاستن یک تبصره به ماده X می‌کند. علاوه بر این که حدود و مقررات مربوط به اصلاحیه به اصلاحیه مکرر نیز بار می‌شود. اصلاحیه مکرر باید ویژگی‌های دیگر نیز داشته باشد؛ اول این که اصلاحیه مکرر نباید برخلاف جهت اصلاحیه اصلی بوده یا آن را حذف کند. برای مثال اگر اصلاحیه اصلی در مورد یک قانون مالیاتی، ناشران کتاب را از مالیات معاف کند، نمی‌توان مطابق اصلاحیه مکرر خواستار اعمال مالیات بر ناشران شد یا ناشران کتب کمک درسی را مشمول مالیات قرار داد. دوم این که تنها نسبت به اصلاحیه می‌توان اصلاحیه مکرر ارائه کرد و ارائه مجدد اصلاحیه‌ای برای اصلاحیه مکرر امکان‌پذیر نیست؛ در غیر این صورت این تکرار تا بی‌نهایت ادامه خواهد داشت. و بالاخره محدودیت زمانی که در مورد اصلاحیه‌ها ذکر گردید در مورد اصلاحیه مکرر وجود ندارد.

با توجه به این که محدودیت زمانی ارائه اصلاحیه‌ها در مورد اصلاحیه‌های مکرر وجود ندارد، ممکن است پس از انقضا مهلت نماینده‌ای بخواهد اصلاحیه خود را در قالب اصلاحیه مکرر ارائه کند. برای جلوگیری از این امر بند «۴» ماده (۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی محدودیت‌هایی را بر اصلاحیه‌های مکرر اعمال کرده است، از

خاص تاریخی که تنظیم قانون اساسی را به این شکل اجاب می‌کرد، اکنون وجود ندارد.

1. Le droit de sous-amendement.

حمله این که اصلاحیه مکرر نباید در خلاف جهت اصلاحیه باشد. مطابق آیین‌نامه تشخیص این امر بر عهده رئیس مجلس خواهد بود.

۳-۱-۵. محدودیت‌های وارد بر حوزه عمومی ابتکار پیشنهاد پارلمانی

در اینجا منظور از ابتکار پیشنهاد پارلمانی هر گونه متی مقدماتی قانون است که توسط اعضای مجلس ارائه می‌شود، اعم از ابتکار پیشنهاد قانون از سوی پارلمان (طرح قانونی) و اصلاحیه‌ها و اصلاحیه‌های مکرری که توسط اعضای مجلس ارائه می‌شوند. این محدودیت‌ها که منشأ قانون اساسی دارند شامل دو مورد عمده هستند نخست در ارتباط با آزمون بار مالی و دومین محدودیت در ارتباط با تفکیک حوزه قوانین و مقررات است. از آنجایی که این محدودیت‌ها به نفع دولت ایجاد شده‌اند، تنها نسبت به ابتکار پیشنهادها پارلمانی اعمال می‌شوند و خود دولت مکلف به رعایت آن‌ها نیست.

رسیدگی به شرط بار مالی

مطابق اصل (۴۰) قانون اساسی ابتکار پیشنهادها پارلمانی «... در صورتی که تصویب آن‌ها تقلیل در منابع عمومی یا ایجاد یا افزایش یک هزینه عمومی را در پی داشته باشد؛ قابل دریافت نیستند.»

شورای قانون اساسی در یکی از تصمیمات خود اعلام کرده است که در مورد رسیدگی به بار مالی طرح‌ها صلاحیت ندارد. شورا تنها می‌تواند مطابقت قوانین با اصل (۴۰) را^۳ بررسی کند و به بررسی طرح‌هایی که به ایجاد قانون انجامیده‌اند نمی‌پردازد.

1. Adoption.
2. Receivable.

3. اصل مربوط به بار مالی طرح‌ها.

اما در داخل مجلس ملی دو مکانیسم برای کنترل طرح‌ها از لحاظ بار مالی پیش‌بینی شده است:
۱. طرح‌ها به محض تحویل، تحت کنترل اجباری از لحاظ بار مالی قرار می‌گیرند که توسط ارگان‌های مختلف انجام می‌گیرد:

الف. طرح‌ها مطابق بند «۳» ماده (۸۱) آیین‌نامه به هیأت رئیسه تسلیم می‌شوند. یک هیأت نمایندگی به ریاست یکی از نایب رئیس‌ان مجلس از سوی هیأت رئیسه انتخاب شده و به مسئله بار مالی می‌پردازد و در صورتی که داشتن بار مالی آن طرح «آشکار» باشد، عدم قابل دریافت بودن آن را اعلام می‌کند.

ب. در مورد اصلاحیه‌ها، طبق بند «۶» ماده (۹۸) آیین‌نامه بررسی مطابقت با اصل (۴۰) بر عهده رئیس مجلس است^۱ که در صورت تردید با رئیس یا مدیر کل یا یکی از اعضای هیأت رئیسه کمیسیون امور مالی مشورت می‌کند، عرف به این مشورت، جنبه الزامی داده است. در صورتی که اصلاحیه مغایر اصل (۴۰) قلمداد شود آن را به تهیه‌کننده اش پس می‌فرستند و دیگر مورد بحث و بررسی قرار نمی‌گیرد. مگر این که نویسنده اصلاحیه به این امر اعتراض کند.^۲ (برای مثال ر.ک. مذاکرات مجلس ملی، جلسه ۱۴ نوامبر ۱۹۸۶، صص ۶۴۰۷-۴۰۹ که اعتراض نویسنده اصلاحیه منجر به اظهارنظر رئیس کمیسیون مالی شد.)

۱. اصل ۴۰ قانون اساسی فرانسه: «طرح‌ها و اصلاحیه‌هایی که توسط اعضای پارلمان تهیه می‌شوند در صورتی که تصویب آن‌ها موجب کاهش منابع عمومی یا ایجاد یا افزایش یک هزینه عمومی گردد، قابل دریافت نیستند». بند ۶ ماده ۹۸ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی:

«اگر تصویب یک اصلاحیه به صورت آشکاری، نتایج مورد اشاره در اصل ۴۰ قانون اساسی را داشته باشد، رئیس مجلس از تسلیم آن ممانعت به عمل می‌آورد...».

۲. در این حالت که کمتر اتفاق می‌افتد، آنچه که از رویه بر می‌آید (جلسه ۱۴ نوامبر ۱۹۸۶) این است که رئیس کمیسیون مالی به اعتراض رسیدگی می‌کند.

۲. شیوه کنترل پیش‌گیرانه مانع از این نیست که مسأله عدم قابلیت دریافت مالی، متعاقباً مطرح شود، مطابق بند «۱» ماده (۹۲) آیین‌نامه، دولت و اعضای مجلس می‌توانند در هر وقتی اعتراض خود نسبت به یک طرح یا اصلاحیه را از این لحاظ مطرح کنند. مطابق بند «۲» همین ماده هیأت رئیسه کمیسیون مالی در این مورد تصمیم می‌گیرد. البته با توجه به این که طرح‌ها و اصلاحیه‌ها به هنگام تحویل تحت کنترل مطابقت با اصل (۴۰) قرار می‌گیرند و اصولاً در این مرحله تمام طرح‌هایی که مغایر با اصل (۴۰) هستند باید حذف شوند، به نظر می‌رسد موردی برای اعمال این شیوه ثانوی وجود نداشته باشد. ولی با توجه به نکات ذیل به نتیجه عکس خواهیم رسید: اولاً همان طور که اشاره شد، هیأت رئیسه تنها زمانی طرح‌ها را رد می‌کند که «آشکارا»^۱ با اصل (۴۰) قانون اساسی مغایرت داشته باشد. همین قید آشکارا باعث می‌شود که نظارت هیأت رئیسه انعطاف‌پذیر باشد و طرح‌هایی که به صورت نه چندان «آشکار» با اصل (۴۰) مغایرت دارند از این فیلتر عبور کنند. ثانیاً متنی که توسط کمیسیون تهیه می‌شود و اساس مذاکرات قرار می‌گیرد، ممکن است با طرح اولیه تفاوت‌هایی داشته باشد و موجب نقض اصل (۴۰) گردد.

عدم قابلیت دریافت در ارتباط با حوزه قانون

اشاره شد که قانون اساسی حوزه قوانین و مقررات را تفکیک کرده است. در این مورد در قسمت نظارت بر قوانین بحث شده است، فقط به طور خلاصه یادآوری می‌شود که در صورتی که دولت یک طرح یا اصلاحیه پارلمانی را خارج از حوزه

۱. به نظر می‌رسد، قید آشکار برای این است که رئیس مجلس، طرح‌ها را تنها به این دلیل که احتمال می‌دهد اعمال آن‌ها بار مالی داشته باشد رد نکند.

قانون بداند، بدان اعتراض می‌کند در صورتی که رئیس مجلس با نظر دولت موافق باشد آن طرح یا اصلاحیه رد خواهد شد و لی در صورت عدم توافق بین دولت و رئیس مجلس، رئیس مجلس موضوع را به شورای قانون اساسی ارجاع خواهد داد. گفتنی است این موضوع در اوایل جمهوری پنجم زیاد اتفاق می‌افتاد و لی اکنون به ندرت طرح‌ها و اصلاحیه‌های مجلس از این لحاظ مورد مخالفت دولت قرار می‌گیرند.^۱

۲-۱-۵. مراحل پیش‌نیاز مذاکره در جلسه عمومی

مراحلی که قبل از مذاکره در جلسه عمومی مجلس طی می‌شوند، در مورد تمام مت‌ها (طرح باشند و چه لایحه) یکسان است که عبارتند از: ۱. تسلیم، ۲. ارسال به کمیسیون، ۳. بررسی در کمیسیون، ۴. ثبت در دستور جلسه.

۱-۲-۵. تسلیم متون و ارسال آن‌ها به کمیسیون

تسلیم^۲ طرح‌ها و لوایح

مطابق قانون اساسی دولت حق تسلیم لوایح به مجلس ملی و سنا را دارد. لکن لوایح مالی (بودجه) ابتدا باید به مجلس ملی تحویل داده

۱. این امر بدین دلیل است که امروزه جو سیاسی امروزی فرانسه با اوایل جمهوری پنجم متفاوت است و دولت سعی می‌کند کمتر با تصمیمات مجلس مخالفت کند. امروز دولت رعایت حوزه قانون و مقررات را به خود مجلس واگذار کرده است و حتی اگر مجلس از مرز حوزه قوانین عبور کند، اعتراض نمی‌کند. به خصوص که مجلس می‌تواند مطابق اصل ۳۴ در صورت لزوم حوزه قوانین را با وضع قوانین ارگانیک گسترش دهد. جو سیاسی و شخصیت‌های سیاسی اوایل جمهوری پنجم باعث شده بود که دولت‌ها مقتدرتر باشند و لی امروزه دولت‌ها در برخورد با مجلس بیشتر احتیاط می‌کنند، به خصوص که این عمل می‌تواند افکار عمومی را علیه دولت برانگیزد.

2. Dépôt.

شوند. محل تسلیم لوایح در «حکم دولتی ارائه لایحه» معین می‌شود.

طرح‌ها قبل از بررسی مطابقت آن‌ها با اصل (۴۰) تحویل گرفته نمی‌شوند. طرح‌ها و لوایح به هنگام تحویل در دفتر ریاست مجلس ثبت می‌شوند. در صورتی که مجلس در روز تحویل جلسه داشته باشد، طرح‌ها و لوایح تحویل داده شده در جلسه عمومی اعلان می‌شوند. در غیر این صورت در روزنامه رسمی اعلان می‌گردند. عموماً در پایان جلسه این طرح‌ها و لوایح به کمیسیون ارسال شده و منتشر و توزیع می‌گردند.

تشریفات ثبت، تحویل و توزیع متون قانونی بخشی از رویه قانونگذاری را تشکیل می‌دهند به ویژه که بسیاری از مهلت‌ها که در قانون اساسی یا آیین‌نامه داخلی پیش‌بینی شده اند از این زمان محاسبه می‌شوند.

ارسال به کمیسیون

مطابق اصل (۳۴) قانون اساسی، طرح‌ها و لوایح برای بررسی به کمیسیون ویژه‌ای که بدین منظور (یعنی برای بررسی همان طرح یا لایحه) تشکیل می‌شوند ارسال می‌شوند و در صورتی که کمیسیون ویژه‌ای بدین منظور تأسیس نشده باشد به یکی از کمیسیون‌های دائمی مجلس ارسال می‌گردد.

از ظاهر این اصل چنین بر می‌آید که اصل با تشکیل کمیسیون ویژه برای بررسی طرح‌ها و لوایح است. در حالی که در عمل تشکیل کمیسیون ویژه چهره استثنایی به خود گرفته است. از سال ۱۹۷۸ تاکنون، تنها بیست و دو بار، کمیسیون ویژه برای بررسی طرح‌ها و لوایح تشکیل شده است و معمولاً این بررسی توسط یکی از شش کمیسیون دائمی انجام گرفته است. کمیسیون ویژه به طرق زیر می‌تواند تشکیل گردد:

۱. تقاضای دولت (اصل ۴۳ قانون اساسی و ماده (۳۰) آییننامه)،

۲. تقاضای مجلس (اصل ۴۳ قانون اساسی و ماده (۳۰) آییننامه) تقاضای مجلس علی‌الاصول توسط اکثریت اعضای مجلس انجام می‌گیرد. طبق قاعده عرفی پارلمانی این تقاضا توسط رئیس گروه یا رؤسای گروه‌هایی که اکثریت را در مجلس دارند انجام می‌گیرد. یعنی تعداد اعضای گروه‌هایی که تقاضای تشکیل کمیسیون ویژه توسط رئیس آن انجام گرفته است باید در مجموع بیش از نصف اعضای مجلس باشد.

در دو مورد فوق تشکیل کمیسیون ویژه الزامی است و نمی‌تواند مورد اعتراض قرار بگیرد، ۳. تقاضای رئیس یک کمیسیون دائمی یا رئیس یک گروه سیاسی یا فراکسیون که تعداد اعضای آن کمتر از سی نفر نباشد (ماده ۳۱ آییننامه). در این حالت در صورتی که رئیس مجلس هیچ اعتراضی نسبت به این تقاضا دریافت نکند، تشکیل کمیسیون ویژه قطعی می‌شود.

دولت، رؤسای کمیسیون‌های دائمی و رؤسای گروه‌ها می‌توانند نسبت به این تقاضا اعتراض کنند. در این صورت مطابق شرایط پیش‌بینی شده در ماده (۳۱) آییننامه موضوع به بحث گذاشته می‌شود.

در صورت عدم تشکیل کمیسیون ویژه، متن به یک کمیسیون دائمی ارسال می‌شود. رئیس مجلس با توجه به حوزه صلاحیت‌های هر کمیسیون طرح‌ها و لوایح را به کمیسیون مربوطه ارسال می‌کند. انتخاب کمیسیون صالح همواره کار ساده‌ای نیست. چون از سویی بین حوزه صلاحیت‌های کمیسیون‌ها، در برخی موارد همپوشانی وجود دارد؛ و از سویی دیگر برخی متون، مسائل متعددی را که در حوزه کمیسیون‌های مختلف قرار می‌گیرند مطرح می‌کنند. برای مثال مسأله شهرسازی معمولاً در حوزه کاری کمیسیون تولید محسوب شده است ولی در برخی

موارد با توجه به ارتباط آن با حقوق اموال و مالکیت، کمیسیون قوانین (کمیسیون حقوقی) صالح دانسته شده است. یا در مورد متون راجع به فعالیت‌های تجاری و صنعتی، بسته به این که تأکید بر مسائل حقوقی یا اقتصادی یا اجتماعی باشد به ترتیب کمیسیون‌های قوانین، تولید، امور فرهنگی - خانوادگی - اجتماعی، صالح خواهند بود.

به ندرت اتفاق می‌افتد که کمیسیونی نسبت به ارجاع طرح‌ها و لوایح اعتراض کند به هر حال در صورتی که در مورد صلاحیت کمیسیون‌ها اختلاف موجود باشد یا کمیسیونی خود را در بررسی طرح یا لایحه ارجاعی صالح نداند، رئیس مجلس موضوع را در جلسه عمومی به بحث می‌گذارد که در آن دولت (در مورد لوایح)، نویسنده طرح و رؤسای کمیسیون‌های ذی‌نفع، سخنرانی می‌کنند. رئیس مجلس ابتدا پیشنهاد تشکیل کمیسیون ویژه را مطرح می‌کند و در صورت رد این پیشنهاد، انتخاب کمیسیون صالح را به رأی مجلس می‌گذارد.

با اصلاح آیین‌نامه مجلس ملی، موضوع ارجاع به کمیسیون برای اظهارنظر مطرح شد. به این ترتیب که علاوه بر کمیسیونی که متن به صورت اصلی به آن ارجاع شده است، هر کمیسیونی که خود را در موضوع ذی‌نفع ببیند می‌تواند پس از اطلاع دادن به رئیس مجلس نظر مشورتی خود را درباره موضوع ارجاعی اعلام کند. این نظر در روزنامه رسمی منتشر می‌شود. استفاده از نظر مشورتی کمیسیون‌ها باعث شده تا اختلاف‌ها در مورد صلاحیت کمیسیون‌ها کاهش یابد و تشکیل کمیسیون ویژه نیز به ندرت اتفاق افتد.

۲-۱-۵. بررسی در کمیسیون

از این پس کمیسیونی که موضوع طرح یا لایحه به صورت اصلی به آن ارجاع شده است، «کمیسیون

اصلی^۱ و کمیسیون را که نظر مشورتی می‌دهد «کمیسیون مشاور»^۲ نامیده می‌شود.

کمیسیون اصلی از میان اعضای خود یک خبر را برای ارائه گزارش کمیسیون انتخاب می‌کند. در ضمن خبر کمیسیون مشاور که به همین نحو انتخاب می‌شود، می‌تواند بدون حق رأی در امور و جلسات کمیسیون اصلی شرکت کرده و از نظرات کمیسیون خود دفاع کند.

متونی که اساس مذاکره در جلسه علنی می‌گردند

باید توجه داشت که گرچه بررسی در کمیسیون یکی از مراحل قانونگذاری را تشکیل می‌دهد، اما مذاکره در جلسه عمومی مجلس همواره براساس متن تنظیمی کمیسیون نیست و در این مورد باید بین حالت‌های زیر قائل به تفکیک شد:

۱. در صورتی که متن مورد نظر لایحه دولت باشد، اصل متن لایحه اساس مذاکره قرار خواهد گرفت. در اینجا کمیسیون تنها می‌تواند نظرات خود را به صورت اصلاحیه به مجلس ارائه کند و حق ندارد مستقیماً تغییراتی را در متن لایحه ایجاد کند.

۲. در صورتی که متن مورد نظر، متن تصویب شده توسط سنا باشد که برای تصویب به مجلس ملی ارائه می‌گردد، اصل متن تصویب شده توسط سنا، اساس مذاکره قرار خواهد گرفت و در این مورد نیز تغییرات مورد نظر کمیسیون، شکل اصلاحیه را به خود خواهند گرفت.

۳. در صورتی که متن مورد نظر به صورت طرح باشد دو حالت وجود دارد:

الف. کمیسیون طرح را قبول کرده و مورد بررسی قرار می‌دهد. در این حالت متن اصلاح شده توسط کمیسیون، اساس مذاکره قرار خواهد گرفت

1. Commission saisie au fond.
2. Commission saisie pour avis.

و کمیسیون حق خواهد داشت هر گونه تغییری را در طرح اصلی به صورت مستقیم ایجاد کند و حتی آن را به طور کلی دگرگون کند. این تنها حالتی است که متن تنظیم شده توسط کمیسیون، به عنوان اساس مذاکرات در جلسه عمومی به کار می‌رود. ب. در صورتی که کمیسیون رد شدن طرح را بخواهد یا هیچ نظر یا اصلاحی در مورد طرح ندهد. رئیس مجلس انتخاب این موضوع را که طرح رد شده تلقی می‌گردد یا مذاکره براساس اصل طرح ارائه شده انجام گیرد به رأی مجلس خواهد گذاشت. (اصل ۴۲ قانون اساسی و مواد ۸۶ و ۹۴ آییننامه داخلی مجلس).

شرایط پیش‌نیاز آغاز بحث در جلسه عمومی

طرح‌ها و لوایح قبل از آغاز بحث باید مطابق شرایط تسلیم شده، منتشر و توزیع گردند.^۱

۳-۲-۱. ثبت در دستور جلسه

طرح‌ها و لوایح برای مطرح شدن در جلسه عمومی، باید در دستور جلسه ثبت شده باشند. یادآوری می‌کنیم که بند «۱» اصل (۴۸) قانون اساسی، در راستای اصل پارلمانتاریسم عقلانی شده، اولویت در تهیه دستور جلسه مجالس را به دولت اعطا کرده است. دولت در این دستور جلسه، که دستور جلسه اولویتی نامیده می‌شود لوایح خود و طرح‌هایی را که مورد پسند خود می‌بیند، می‌گنجاند. در ضمن بند «۳» همین اصل که در سال ۱۹۹۵ به قانون اساسی افزوده شده است، یک جلسه از هر سال را به اجرای دستور جلسه

۱. مواد ۸۶ و ۹۰ آییننامه.

تنظیمی هر مجلس اختصاص داده است. علاوه بر این نوع سومی از دستور جلسه، تحت عنوان دستور جلسه تکمیلی وجود دارد، که توسط هر مجلس تهیه می‌شود و دستور جلسه اولویی را تکمیل می‌کند؛ به عبارتی اگر پس از اجرای دستور جلسه اولویی ساعاتی از وقت مجلس خالی بماند، دستور جلسه تکمیلی به جریان می‌افتد. ذیل به بررسی این سه نوع دستور جلسه پرداخته می‌شود:

دستور جلسه اولویی

مطابق امتیازی که قانون اساسی به دولت اعطا کرده است، دولت می‌تواند لوایح و طرح‌های نمایندگان را که مایل است در دستور جلسه مجلس بگنجاند. علاوه بر این ترتیب بررسی و تقدم و تاخر این طرح‌ها و لوایح را نیز دولت معین می‌کند. جلساتی که به بررسی این طرح‌ها و لوایح اختصاص می‌یابند نیز توسط دولت تعیین می‌شود. علاوه بر این دولت می‌تواند به شرط مطلع ساختن کنفرانس رؤسا، علاوه بر هفت جلسه هفتگی عادی مجلس ملی^۱، جلسات فوق‌العاده‌ای را نیز برای رسیدگی به دستور جلسه، مشخص کند. نه کنفرانس رؤسا و نه خود مجلس حق دخالت در دستور جلسه اولویی و تاریخ و ترتیب‌های مقرر در آن را ندارند. شورای قانون اساسی در تصمیم شماره ۲-۵۹ DC خود اعلام کرده است که دستور جلسه اولویی به عنوان يك «تصمیم دولتی» نمی‌تواند در معرض رأی مجلس قرار گیرد. این امر مانع از این نیست که این تصمیم دولت به اطلاع ارگان‌های ذیصلاح مجلس برسد و تلاشی برای هماهنگی با مجلس انجام گیرد. مطابق ماده (۸۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، نخست‌وزیر،

۱. مطابق ماده (۵۰) آیین‌نامه مجلس ملی سه‌شنبه‌ها، پنجشنبه‌ها، بعدازظهر و عصر و چهارشنبه‌ها و پنجشنبه‌ها، بعدازظهر و عصر جلسه دارد. زمان جلسات صبح، بعدازظهر و عصر به ترتیب در ساعات ۹-۱۳، ۱۹-۱۵، ۲۱-۱۶، است.

تقاضای ثبت دستور جلسه اولیوی را به رئیس مجلس ارائه می‌کند و رئیس مجلس نیز آن را به اطلاع رؤسای کمیسیون‌ها رسانده و در جلسه آتی کنفرانس رؤسا مطرح می‌کند. البته در غالب موارد قبل از تهیه تقویم مورد نظر دولت با ملاقات‌هایی که بین وزیر روابط پارلمانی و مجلس، به ویژه رؤسای کمیسیون‌ها به عمل می‌آید، برای دستیابی به اتفاق‌نظر در مورد دستور جلسه تلاش می‌شود و طرفین نظرات خود را بیان می‌کنند.

همان‌طور که اشاره شد در درون مجلس، ارگانی که مسئولیت تنظیم دستور جلسه را دارد، کنفرانس رؤسا نام دارد. دستور جلسه اولیوی نیز در جلسه کنفرانس رؤسا مطرح می‌شود ولی کنفرانس رؤسا نمی‌تواند دخالت الزام‌آوری در دستور جلسه اولیوی انجام دهد. ولی فرصتی که برای تبادل نظر در کنفرانس رؤسا ایجاد می‌شود می‌تواند دولت را برای تغییر دادن این دستور جلسه متقاعد کند. به ویژه رؤسای کمیسیون‌ها در این جلسه با توجه به تراکم کاری کمیسیون خود، نظرات خود را بیان می‌کنند.

دولت همچنین می‌تواند آزادانه دستور جلسه اولیوی را تغییر دهد. به این ترتیب که ترتیب متون را در آن تغییر دهد، متنی را به آن وارد یا از آن خارج کند. این تغییر می‌تواند توسط نامه‌ای به رئیس مجلس یا با اعلام یک عضو دولت در جلسه عمومی انجام گیرد. با توجه به لزوم هماهنگی بین فعالیت‌های مجلس ملی و سنا و با توجه به این که مقدار پیشرفت کار مجلس در هر جلسه قابل پیش‌بینی نیست (به دلیل تذکرها، مشکل حد نصاب، ایستاکسیون‌ها و ... که خواهیم دید) تغییر دستور جلسه اولیوی در پایان جلسه عمومی معمول است.

همان‌طور که می‌توان حدس زد دستور جلسه اولیوی، تمام لوائح مورد نظر دولت را در برمی‌گیرد. ولی دولت می‌تواند بررسی برخی طرح‌ها

را نیز در این دستور جلسه بگنجاند. در هر دوره قانونگذاری حدود بیست طرح به این ترتیب در دستور جلسه اولویتی قرار گرفته‌اند. مطابق بند «ه» ماده (۴۸) آیین‌نامه، وزیر روابط با پارلمان در آغاز هر نشست مجلس و اول مارس بعدی، مسائلی را که دولت گنجانده آن‌ها را در دستور جلسه اولویتی در چند ماه آینده پیش‌بینی می‌کند، به اطلاع اعضای کنفرانس رؤسا می‌رساند. وی مطابق تصمیم DC ۳۶۶-۹۵ شورای قانون اساسی، این امر تنها جنبه اطلاعی دارد و دولت را متعهد و پایبند بدان نمی‌کند.

دستور جلسات ماهانه مختص ابتکار پیشنهاد پارلمانی

بند «۳» اصل (۴۸) قانون اساسی: «در یک جلسه در هر ماه، دستور جلسه تنظیم شده توسط هر مجلس در اولویت قرار داده می‌شود». تاریخ این جلسه ماهانه را کنفرانس رؤسا تعیین می‌کند. تقاضای ثبت یک طرح در دستور جلسه نیز اصولاً یا باید توسط رئیس کمیسیون که طرح به آن ارجاع شده است، انجام گردد یا توسط رئیس گروهی که طرح توسط اعضای آن ارائه شده است. وی از سال ۱۹۹۵ که این جلسات ماهانه دائر شدند تاکنون، عرف کنفرانس رؤسا بر این بنا شده است که حق تقاضای ثبت طرح‌ها در دستور جلسه ماهیانه را به (رؤسای) گروه‌های پارلمانی اختصاص می‌دهد. همین عرف باعث شده است که جلسات ماهانه در هر نشست (هر نشست هم اکنون ۸ ماه طول دارد) بین گروه‌ها تقسیم شود به طوری که به هر گروه با توجه به تعداد اعضای آن، جلسه ماهیانه اختصاص یابد. هر گروه می‌تواند آزادانه دستور جلسه جلسه‌ای را که بدان اختصاص یافته است تنظیم کند، این دستور جلسه در معرض رأی مجلس قرار نمی‌گیرد، بنابراین اکثریت، نمی‌تواند دستور جلسه‌ای اپوزیسیون را رد کند.

از سال ۱۹۹۸ بنابر تصمیم کنفرانس رؤسا، دستور جلسه این جلسات را در صورت توافق دولت، می‌توان در سایر جلسات ادامه داد. گرچه الزامی وجود ندارد که تنها مسائل مربوط به قانونگذاری در دستور جلسه جلسات ماهیانه گنجانده شود و می‌توان سایر وظایف مجلس (وظایف نظارتی) را در این جلسات انجام داد، ولی تاکنون در اکثریت قریب به اتفاق این جلسات طرح‌های قانونی بررسی شده‌اند.

سؤال: آیا می‌توان بررسی لوایح را در دستور جلسه جلسات ماهیانه گنجانده؟ خیر، چون نمایندگان مجلس نمی‌توانند دولت را مکلف به ارائه لایحه کنند ولی سؤال این‌جاست که آیا یک گروه پارلمانی می‌تواند از میان لوایحی که دولت به مجلس تسلیم کرده است و در دستور جلسه اولویتی دولت قرار نگرفته‌اند، لایحه‌ای را که مطابق با مشی و میل خود می‌بیند در دستور جلسه اختصاصی خود بگنجانده؟ حتی اگر جواب این سؤال مثبت باشد، در عمل اتفاق نیافتاده است، چون دولت فرصت کافی برای مطرح کردن لوایح خود دارد ولی نمایندگان مجلس از این لحاظ در مضیقه هستند و ترجیح خواهند داد در این وقت محدود به طرح‌های خود بپردازند. علاوه بر آن حتی اگر یک لایحه دقیقاً مطابق خواست یک گروه پارلمانی باشد، این گروه بهتر است به جای گنجاندن آن لایحه در دستور جلسه خود، طرح مشابهی را ارائه کرده و آن طرح را در دستور جلسه بگنجانده، چون دولت می‌تواند لوایح خود را قبل از تصویب قطعی، هر زمان که مایل است پس بگیرد. پس می‌بینیم که گرچه دولت، طرح‌ها را در دستور جلسه تنظیمی خود جای می‌دهد، اما حالت عکس آن اتفاق نمی‌افتد و لوایح در دستور جلسه تنظیمی مجلس جای نمی‌گیرند.

البته، در جلسات ماهانه، اولویت با دستور جلسه تنظیمی مجلس است و در صورت اتمام این

دستور جلسه می‌توان به دستور جلسه دولت پرداخت، ولی به علت ضیق وقت، این امر اتفاق نمی‌افتد.

دستور جلسه تکمیلی

مشاهده شد که از دو دستور جلسه قبلی، اولی توسط دولت تهیه می‌شود و دومی را عملاً گروه‌های سیاسی تهیه می‌کنند. علاوه بر این دو نوع دستور جلسه، خود مجلس ملی نیز می‌تواند دستور جلسه‌ای تهیه کند ولی این دستور جلسه حالت تکمیلی دارد و فقط در صورت فراغت از دو دستور جلسه نخست و در صورتی که ساعات فراغتی برای مجلس باشد به آن پرداخته می‌شود. به همین دلیل مطرح شدن این دستور جلسه حالت استثنایی دارد.

تقاضای ثبت در دستور جلسه تکمیلی توسط رؤسای کمیسیون‌ها یا گروه‌ها انجام می‌گیرد. گرچه اصولاً باید برای ثبت در دستور جلسه در کنفرانس رؤسا رأی‌گیری شود، ولی تصمیمات کنفرانس رؤسا معمولاً به صورت اجماع انجام می‌گیرد.

در اولین جلسه عمومی پس از جلسه کنفرانس رؤسا، تصمیم کنفرانس در مورد دستور جلسه تکمیلی به رأی نهاده می‌شود؛ که دولت، رؤسای کمیسیون‌ها و یک سخنران از هر گروه می‌توانند در مذاکره این رأی شرکت کنند. دستور جلسه تکمیلی به صورت یکپارچه و بدون امکان ایجاد تغییر به رأی مجلس گذاشته می‌شود.^۱ در دستور جلسه تکمیلی می‌توان مسائل غیرتقنینی^۲ را نیز گنجانند. همچنین این دستور جلسه اختصاص به طرح‌ها ندارد و لوایح نیز می‌توانند در آن جای

۱. یعنی باید آن را تصویب کند یا کلاً رد کند و نمی‌تواند در آن تغییر ایجاد کند.

۲. مسائل غیرقانونگذاری، از قبیل وظایف نظارتی، انتخاب مقاماتی که اختیار انتخاب آن‌ها با مجلس است و

گیرند. ولی طبیعتاً درج لوایح در دستور جلسه تکمیلی چهره استثنایی دارد.

۲-۵. از اعلان دستور جلسه تا تصویب در قرائت^۱ نخست

به طور کلی مذاکرات در مورد یک متن ثبت شده در دستور جلسه، در قرائت نخست در دو مرحله عمده انجام می‌گیرد:

۱. مرحله بررسی کلی، که در آن موضع‌گیری‌های دولت، کمیسیون‌های ذی‌ربط و اعضای مجلس انجام می‌گیرد.

۲. مرحله بررسی جز به جز؛ که در آن مجلس ملی قبل از تصمیم‌گیری درباره کل متن، در مورد هر یک از مواد اتخاذ تصمیم می‌گیرد.

البته این روند مذاکرات، ممکن است با اعمال رویه‌های خاص تصویب که مهم‌ترین آن‌ها در قانون اساسی ذکر شده است، تغییر داده شود.

۱-۲-۵. مرحله بررسی کلی

این مرحله در واقع برای معرفی متن انجام می‌گیرد. رئیس جلسه پس از خواندن متن از دستور جلسه به دولت و به مجری‌های کمیسیون‌ها (کمیسیون اصلی و کمیسیون مشاور در صورت وجود) فرصت سخنرانی می‌دهد. پس از این سخنرانی‌ها ممکن است تذکرات آیین‌نامه‌ای مطرح شوند. دو نوع از مجموع سه نوع تذکر در این مرحله قابل طرح است: تذکرات ناظر بر عدم قابلیت دریافت و تذکرات ناظر بر مسائل پیش‌نیاز؛ نتیجه هر دو نوع تذکر، در صورت تصویب، رد متن مورد مذاکره است.

در صورتی که هیچ تذکری از این نوع ارائه نشود یا این تذکرها تصویب نشوند، رئیس، مباحثه عمومی^۲ را آغاز می‌کند که در آن

1. "Lecture": به هر یک از مراحل رفت و برگشت بین مجلس ملی و سنا، یک قرائت گفته می‌شود.

2. Discussion générale.

نمایندگانی که ثبت‌نام کرده‌اند به ایراد سخن می‌پردازند. پس از خاتمه مباحثه عمومی، نوبت به سومین نوع تذکر آیین‌نامه‌ای، یعنی تذکر ارسال مجدد به کمیسیون می‌رسد هدف این نوع تذکر، به تعلیق انداختن بررسی جز به جز متن است. در مرحله بررسی کلی، امور زیر انجام می‌گیرند:

۱. مذاکره عمومی در مورد کل متن، بدون بررسی ماده به ماده آن،
۲. رأی‌گیری نسبت به تذکرهاي آیین‌نامه‌ای،
۳. تصمیم‌گیری در مورد متونی که مورد رد یا سکوت کمیسیون ذيصلاح قرار گرفته‌اند. از این سه مورد، مورد اول درباره تمام متون عمومیت دارد ولی موارد دوم و سوم اتفاقی و موردی هستند.

۱-۲-۵. مواردی که عمومیت دارند

منظور همان مورد اول یا مسائلی که در مذاکره عمومی نسبت به کلیات متن طرح می‌شوند هستند که حالت اتفاقی ندارند و تمام متون ناچار باید این مرحله را پشت سرگذارند.

شرکت دولت در مذاکره

اصل (۳۱) قانون اساسی مقرر می‌کند که اعضای دولت (وزرا و نخست وزیر) می‌توانند در هر زمانی در دو مجلس به ایراد سخن بپردازند. این حق اعضای دولت، مشمول هیچ محدودیتی نیست و به همین دلیل در مورد بررسی متون نیز دولت (یا به عبارتی اعضای دولت) می‌توانند بدون هیچ محدودیتی از نظر زمانی، دفعات یا هنگام سخنرانی به ایراد سخن و اظهار نظر در مورد متون بپردازند. این اختیار نامحدود دولت قابل انتقاد به نظر می‌رسد، چون از سویی اعضای دولت می‌توانند با سخنرانی‌های مکرر در کار مجلس کارشکنی (ابستراسیون) کنند و حداقل نتیجه این امر، بازداري مجلس از رسیدگی به دستور

جلسه تکمیلی خواهد بود. از سوی دیگر با توجه به عدم محدودیت دولت در دفاع از مواضع خود، تعادل در تبادل نظر در مورد متون از بین خواهد رفت. البته از آنجا که این سوءاستفاده‌های دولت می‌تواند تأثیر منفی در رأی نمایندگان داشته باشد، اعضای دولت معمولاً سخنرانی خود را به زمان متعارفی محدود می‌کنند. مطابق ماده (۹۱) آیین‌نامه داخلی، مذاکره عمومی در مورد متون، در صورت تقاضای دولت، با سخنرانی نماینده دولت آغاز می‌شود. دولت بیشتر در مورد لوایح از این امتیاز استفاده می‌کند و در مورد طرح‌ها معمولاً در آخر مذاکره و پس از شنیدن نظرات نمایندگان و کمیسیون‌ها، دولت نظرات خود را مطرح می‌کند. به هر حال پس از سخنرانی نخست، دولت می‌تواند بدون هیچ محدودیتی دوباره تقاضای سخنرانی کند. معمولاً نماینده دولت در آخر مذاکرات، دوباره تقاضای سخنرانی می‌کند تا به تمام نظرات و انتقادات، یکجا پاسخ گوید. ولی وجود این عرف مانع از این نیست که در صورتی که نماینده دولت، پاسخ فوری به مسأله‌ای را لازم دید فوراً تقاضای سخنرانی کند.^۱

نظرات دولت معمولاً توسط یکی از اعضای دولت در مجلس بیان می‌شوند. در مورد لوایح معمولاً نخست‌وزیر براساس حکمی، یکی از وزرا را مسئول پیگیری مذاکرات از سوی دولت می‌کند ولی این امر الزامی نیست. سایر اعضای دولت نیز می‌توانند در طول مذاکره حضور داشته باشند و اگر بخشی از متن را با وظایف وزارتخانه خود مرتبط دیدند

۱. با توجه به این که لوایح از سوی دولت ارائه می‌شوند، طبیعتاً کسی غیر از اعضای دولت حق سخنرانی برای ابراز نظرات دولت را ندارد. به خصوص که مطابق قانون اساسی، اعضای دولت محدودیتی در ابراز نظرت خود در مجلس ندارند. این امتیاز باید به صورت مضیق تفسیر شود.

تقاضای سخنرانی کنند. در مورد لوایحی که اهمیت خاصی دارند ممکن است نخست‌وزیر شخصاً مسئولیت پیگیری مذاکرات از سوی دولت را بر عهده گیرد. سخنرانی دولت در مورد لوایح و طرح‌ها، تفاوت‌هایی دارد، در مورد لوایح، دولت همواره از لایحه خود دفاع می‌کند و باید فلسفه و لزوم تصویب این لایحه را نشان دهد. در مورد طرح‌ها، دولت از مواضع خود دفاع می‌کند و ممکن است موافق یا مخالف طرح باشد یا خواستار تغییری در آن باشد. حتی ممکن است دولت در مورد طرحی، موضع بی‌طرفی را اتخاذ کند و اخذ تصمیم را به «درایت مجلس» واگذار کند.

شرکت مخبرین کمیسیون‌ها در مذاکره

در بررسی لوایح، خبر کمیسیون اصلی بلافاصله پس از نماینده دولت به ایراد سخن می‌پردازد و در بررسی طرح‌ها، مذاکره معمولاً با سخنان خبر کمیسیون اصلی آغاز می‌شود. خبر در سخنان خود، نظرات شخصی خود را بیان نمی‌کند، بلکه از دیدگاه‌های کمیسیون، دفاع می‌کند. به این ترتیب که در مورد طرح‌ها، از متن تهیه شده توسط کمیسیون دفاع کرده و در مورد لوایح، اصلاحات مورد نظر کمیسیون را توصیه می‌کند. مطابق آیین‌نامه در صورتی که گزارش کتبی کار کمیسیون حداقل یک روز قبل از آغاز مذاکره توزیع شود، خبر مکلف به ارائه گزارش شفاهی نخواهد بود. با وجود این، خبرین به ندرت حاضر می‌شوند از امتیاز استثنایی امکان حضور در پای تریبون چشم‌پوشی کنند. طبق آیین‌نامه، خبر باید به ارائه توضیحات در مورد متن کمیسیون بپردازد و از خوانی آن خودداری کند. به همین دلیل خبرین به معرفی و توضیح نکات برجسته متن می‌پردازند. اما زمان سخنرانی خبرین کمیسیون‌ها برخلاف نمایندگان دولت محدود است. کنفرانس رؤسا در ابتدای دوره قانونگذاری، مقدار زمان

سخنرانی آخرین را تعیین می‌کنند. هم اکنون اگر زمان بحث در بررسی کلی برای تمام سخنرانان، ۲ ساعت باشد، آخرین کمیسیون‌های اصلی و مشورتی به ترتیب ۱۰ و ۵ دقیقه فرصت برای سخنرانی خواهند داشت. در صورتی که زمان بحث ۴ ساعت باشد، هر یک به ترتیب ۲۰ و ۱۰ دقیقه فرصت خواهند داشت. ولی سخنرانی آخرین کمیسیون‌ها به این نطق مقدماتی محدود نمی‌شود چون اولاً آخرین می‌توانند (مانند نماینده دولت) هر زمانی در طول مذاکره درخواست سخنرانی مجدد کنند و ثانیاً ممکن است ایراد توضیح توسط دیگران از آنان مطالبه شود. به همین دلیل حضور آنان در طول مذاکره الزامی است.

پس از سخنان مقدماتی خبر کمیسیون اصلی، اگر کمیسیون یا کمیسیون‌هایی تحت عنوان مشاور دخالت کرده باشند، آخرین این کمیسیون‌ها به ایراد نطق می‌پردازند. همچنین کنفرانس رؤسا می‌تواند به آخرین دلگاسیون‌هایی که متن قانونی با حوزه کار آنان مرتبط است، در صورت تقاضای دلگاسیون، اجازه سخنرانی دهد. در این صورت مدت سخنرانی خبر دلگاسیون مزبور با مدت سخنرانی خبر کمیسیون مشاور، برابر خواهد بود.

شرکت نماینده شورای اقتصادی و اجتماعی در مذاکره

شورای اقتصادی و اجتماعی یکی از نهادهای اساسی جمهوری فرانسه است که اصول (۶۹) تا (۷۱) قانون اساسی به آن پرداخته است. این نهاد یک نهاد مشورتی است که دولت، بررسی طرح‌ها و لوایحی را که ضروری می‌بیند به آن ارائه می‌کند تا مورد بررسی قرار گیرند. در برخی دیگر از اصول قانون اساسی نیز وظایفی را بر عهده شورا گذاشته‌اند که همگی مشورتی هستند. این شورا هنگامی که بررسی و مشاوره در مورد طرح یا لایحه‌ای را برعهده می‌گیرد، می‌تواند از مجلس درخواست کند تا نماینده‌ای برای ایراد نطق

در صحن علنی در همین رابطه اعزام کند. در صورت موافقت کنفرانس رؤسا، نماینده شورای اقتصادی و اجتماعی پس از سخنرانی آخرین کمیسیون‌ها سخنرانی خواهد کرد. گفتنی است از سال ۸۵ تا ۲۰۰۰ تنها ۱۶ بار، تقاضای سخنرانی توسط شورای اقتصادی و اجتماعی مطرح شده است و این امر چهره استثنایی به خود گرفته است. آیین‌نامه در مورد مدت زمان سخنرانی نماینده شورای اقتصادی و اجتماعی ساکت است، ولی این زمان نمی‌تواند نامحدود باشد. از آنجا که اصل سخنرانی وی موکول به تصمیم کنفرانس رؤسا است (م ۹۷ آیین‌نامه) به نظر می‌رسد مقدار زمان سخنرانی وی را نیز همین ارگان باید مشخص کند.

شرکت نمایندگان در مذاکره

ابتدا لازم به ذکر است که مطابق ماده (۴۹) آیین‌نامه، تنظیم مذاکرات در مرحله بررسی کلی توسط کنفرانس رؤسا اختیاری است. تفاوت اصلی، تنظیم یا عدم تنظیم مذاکره، توسط کنفرانس رؤسا در نحوه سخنرانی نمایندگان است. اگر مذاکره توسط کنفرانس رؤسا تنظیم نشده باشد، هر نماینده به طور شخصی و بدون دخالت گروه در دفتر ریاست مجلس برای سخنرانی ثبت‌نام خواهد کرد، بدون این که محدودیتی از لحاظ مدت زمان سخنرانی و زمان ثبت‌نام وجود داشته باشد. در جلسه عمومی نیز نمایندگان به ترتیب ثبت‌نام، سخنرانی می‌کنند؛ سخنرانی نمایندگان در دو حالت خاتمه پیدا می‌کند: نخست در صورتی که تمام نمایندگان ثبت‌نام کرده، سخنرانی خود را انجام دهند و دوم در صورت اعمال ماده (۵۷) آیین‌نامه. مطابق ماده (۵۷) در صورتی که حداقل دو نماینده از هر دیدگاه مختلف (دو نماینده موافق و دو نماینده مخالف) سخنرانی کرده باشند، رئیس مجلس می‌تواند پایان این مرحله از

مذاکرات را اعلام کند. همچنین پایان این مرحله از مذاکرات می‌تواند مورد تقاضای هر یک از نمایندگان قرار گیرد که در این صورت به یک نماینده مخالف پایان مذاکرات، اجازه سخنرانی داده خواهد شد و سپس موضوع به رأی مجلس نهاده خواهد شد.

ملاحظه می‌شود که مذاکره در مرحله بررسی عمومی در صورتی که توسط کنفرانس رؤسا، تنظیم نشود حالتی غیرطبیعی و نامنظم به خود می‌گیرد، سخنرانی‌ها بدون ترتیب خاصی و به صورت اتفاقی خواهد بود و حق اولویت با کسی خواهد بود که زودتر ثبت‌نام کرده باشد، بدون این که توجهی به نقش گروه‌ها شود و تناسب بین مدت سخنرانی نمایندگان و تعداد اعضای هر گروه حفظ شود. به همین دلیل کنفرانس رؤسا در غالب موارد از اختیاری که ماده (۴۹) آیین‌نامه به آن داده است استفاده کرده و مذاکره را تنظیم می‌کند. تنظیم مذاکرات به این نحو است که کنفرانس رؤسا ابتدا کل زمان مذاکرات در مرحله بررسی کلی را تعیین می‌کند. این زمان بر حسب اهمیت متن، معمولاً دو، سه یا چهار ساعت خواهد بود. در بررسی بودجه این زمان معمولاً شش ساعت است. سپس به نسبت تعداد اعضای هر گروه، مقداری زمان به هر گروه اختصاص می‌دهد. همچنین زمانی متناسب با تعداد نمایندگان فاقد گروه به آن‌ها اعطا می‌شود. نقش کنفرانس رؤسا به همین محدود می‌شود.

رؤسای گروه‌ها ظرف مهلتی که رئیس مجلس تعیین می‌کند (معمولاً ساعت هفده روز قبل) لیست سخنرانان خود، ترتیب سخنرانی آنان و مهلت سخنرانی هر یک را که نباید کمتر از پنج دقیقه باشد به رئیس مجلس تحویل می‌دهند. به این ترتیب ملاحظه می‌شود که نحوه سخنرانی‌ها، جنبه منطقی به خود می‌گیرد. سخنران‌ها به صورت اتفاقی انتخاب نمی‌شوند بلکه هر گروه سیاسی به

نسبت رأیی که از مردم کسب کرده است فرصت سخنرانی خواهد داشت و نیز اولویت با نمایندگانی که زودتر ثبتنام کرده‌اند نخواهد بود بلکه سخنرانان در درون هر گروه انتخاب می‌شوند و هر گروه از میان اعضای خود، کسانی را که بهتر می‌توانند از مواضع گروه دفاع کنند برای ایراد سخن انتخاب می‌کند و این انتخاب براساس حسن تفاهم بین گروه و اعضای انجام می‌گیرد.

اما رئیس مجلس ترتیب سخنرانی نمایندگان را به نحوی تنظیم می‌کند که حتی‌الامکان نمایندگان گروه‌های مختلف به تناوب سخنرانی کنند؛ این لیست تنظیم شده، قابل تغییر خواهد بود و هر نماینده‌ای که در نوبت خود برای سخنرانی حاضر نباشد، حق سخنرانی را از دست خواهد داد. البته رئیس مجلس می‌تواند با جایگزینی نمایندگان هم گروه، موافقت کند به شرطی که این جایگزینی تناوبی را که سخنرانی‌ها براساس آن تنظیم شده‌اند بر هم نزنند.

پس از پایان سخنرانی نمایندگان، رئیس مجلس معمولاً از نماینده دولت می‌خواهد تا برای پاسخگویی به نظرات ابراز شده مجدداً سخنرانی کند، سپس در صورتی که تذکر ارسال مجدد به کمیسیون مطرح نشود، رئیس مجلس ورود به مرحله بررسی ماده به ماده را اعلام می‌کند.

۲-۱-۵. تذکرات آیین‌نامه‌ای^۱

در مرحله بررسی کلی، ممکن است بحث تذکرهاي آیین‌نامه‌ای مطرح شود. در صورت تصویب تذکر

۱. ترجمه "Les motions de procedure" با تذکر آیین‌نامه‌ای در مجلس ما تفاوت دارد. در واقع شاید عبارت «تذکر رویه‌ای» ترجمه مناسب‌تری برای این اصطلاح می‌بود ولی به علت نامأنوس بودن به «تذکر آیین‌نامه‌ای» ترجمه کرده‌ام.

آیین‌نامه‌ای، متن مورد نظر رد خواهد شد یا ادامه مذاکرات به تعلیق خواهد افتاد. اشاره شد که تذکر آیین‌نامه‌ای بر سه نوع است. در بخش‌های زیر به ترتیب موضوع، شیوه و آثار، تذکرات آیین‌نامه‌ای مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱-۲-۵. موضوع تذکرات آیین‌نامه‌ای

بندهای «۴» و «۶» ماده (۹۱) آیین‌نامه داخلی، تذکرات آیین‌نامه‌ای را بر حسب موضوع به سه نوع تقسیم می‌کند:

تذکر به عدم قابلیت دریافت

موضوع این تذکر اعلام مغایرت متن در حال بررسی با قواعد و اصول اساسی است خواه این قواعد جزء حقوق بنیادین باشد و خواه جزء قواعد شکلی و سازمانی. این تذکر اگر تصویب شود می‌تواند از رد نهایی متن مورد نظر توسط شورای قانون اساسی جلوگیری کند و در صورت رد تذکر، مذاکرات مربوط به این تذکر و استدالات تذکر دهنده می‌تواند جرقه‌ای برای بررسی و رد احتمالی متن در شورای قانون اساسی باشد.

تذکر راجع به مسائل پیش‌نیاز^۱

موضوع این تذکر، اعلام این مسئله است که شرایط برای بررسی این متن هنوز مناسب نیست، یا به عبارتی متن مورد نظر در فرصت مناسبی مطرح نشده است. برخلاف تذکر قبلی که بر ملاحظات حقوقی استوار است، این تذکر براساس ملاحظات سیاسی، اجتماعی، ... مطرح می‌شود.

تذکر ارسال مجدد به کمیسیون

1. La Question Prelable.

موضوع این تذکر اعلام این مطلب است که یک بررسی مجدد و تکمیلی توسط کمیسیون ضروری است. با توجه به این که این تذکر پس از پایان مرحله بررسی کلی مطرح می‌شود، استفاده از آن معمول است تا به این وسیله به کمیسیون امکان بررسی نظرات جدیدی که در مذاکره مطرح شده است داده شود.

۲-۱-۲-۵: شیوه تسلیم و بحث درباره تذکرات آیین‌نامه‌ای

مقررات حاکم بر نحوه تسلیم و بحث درباره هر سه نوع تذکر آیین‌نامه‌ای یکسان هستند. ابتکار پیشنهاد تذکرهاي آیین‌نامه‌ای متعلق به نمایندگان است که می‌توانند به صورت فردی یا جمعی از این حق خود استفاده کنند. عملاً تذکرها توسط کل یک گروه عرضه می‌شوند تا تأثیر بیشتری داشته باشند. کمیسیون‌ها نیز می‌توانند تذکر آیین‌نامه‌ای عرضه کنند که البته کمتر اتفاق افتاده است ولی کمیسیون می‌تواند به ویژه در عرضه تذکر ارسال مجدد به کمیسیون، ذی‌نفع باشد.

تذکرهاي آیین‌نامه‌ای اصولاً از فردای روز تحویل متن مورد نظر تا آغاز بحث در مورد آن متن قابل دریافت هستند. تذکرها ثبت، نشر و توزیع می‌شوند. شرایط شکلی چندانی برای تذکرهاي آیین‌نامه‌ای وجود ندارد، جز این که باید به صورت نوشته باشند و موضوع آن‌ها ذکر شده باشد. آوردن دلایل ارائه تذکر نیز الزامی نیست. بند «۴» ماده (۹۱) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، شرایط بحث در مورد تذکرها را معین می‌کند:

از هر نوع تذکر آیین‌نامه‌ای که در مورد یک متن طرح می‌شوند، تنها یک تذکر در مجلس به بحث گذاشته می‌شود و اولویت با تذکری است که زودتر ثبت شده باشد. بنابراین در مورد هر متنی حداکثر سه تذکر مطرح می‌شود. ترتیب مطرح

شدن تذکرها چنین است: نخست تذکر عدم قابلیت دریافت، سپس تذکر راجع به مسائل پیش نیاز و در نهایت تذکر ارسال مجدد به کمیسیون. اگر تذکری به تصویب برسد طبیعتاً تذکرهاي بعدی مطرح نمی‌شوند.

یکی از امضاکنندگان تذکر، نماینده دولت، رئیس یا مدیر کمیسیون اصلی، یک نماینده از هر گروه (به مدت ۵ دقیقه)، راجع به تذکر به ترتیب نطق می‌کنند و سپس نسبت به قبول یا رد تذکرهاي مجلس رأی‌گیری می‌شود.

۳-۲-۱-۵. نتیجه تصویب تذکرات آیین‌نامه‌ای

نتیجه تصویب تذکر، عدم قابلیت دریافت و قطع مذاکرات مجلس درباره متن مورد نظر و رد آن متن است. این دو تذکر در صورت تصویب، همان اثری را دارند که رد یک متن پس از رأی‌گیری در مجلس دارد. از سال ۱۹۵۸، تاکنون تنها شش بار این دو نوع تذکر تصویب شده‌اند.

در اثر تصویب تذکر ارسال مجدد به کمیسیون، مذاکرات در مورد متن مورد نظر به تعلیق درآمده و متن برای بررسی مجدد به کمیسیون ارسال می‌شود. مقام صالح برای تنظیم دستور جلسه (دولت، کنفرانس رؤسا) با دادن فرصت معقولي برای بررسی کمیسیون، آن متن را مجدداً در دستور جلسه وارد می‌کند. از سال ۱۹۵۸، پانزده بار تذکراهایی از این نوع به تصویب رسیده‌اند. محدود بودن دفعات تصویب تذکرهاي آیین‌نامه‌ای نباید باعث کم اهمیت انگاشتن آن‌ها شود. چرا که گرچه این تذکرها به ندرت تصویب می‌شوند ولی به کرات مطرح می‌شوند. طرح تذکرهاي آیین‌نامه‌ای فرصتی را برای اظهارنظر اپوزیسیون مجلس ایجاد می‌کند که به لحاظ سیاسی آثار قابل توجهی دارد. علاوه بر این، طرح تذکرهاي آیین‌نامه‌ای آثار چندی دیگری نیز دارد. برای مثال مباحث مطرح شده در جریان تذکر عدم قابلیت دریافت،

می‌توانند در شورای قانون اساسی مورد استفاده قرار گیرند.

۳-۱-۵. حالت خاص: رد یا سکوت در مورد یک طرح در کمیسیون

هنگامی که طرحی برای بررسی به یک کمیسیون ارسال می‌شود، کمیسیون در مورد این طرح، می‌تواند سه موضع متفاوت اتخاذ کند:

۱. به بررسی طرح پرداخته و تغییرات مورد نظر خود را در آن وارد کند. که حالت معمول همین است.

۲. طرح را به کلی نامطلوب تشخیص داده و پیشنهاد رد طرح را به مجلس بدهد.

۳. در مورد طرح سکوت کرده و هیچ تغییری در آن ایجاد نکند.

در دو حالت اخیر، پس از مرحله بررسی کلی، رئیس مجلس تصمیم در مورد این مسأله را که طرح مورد نظر رد شود یا بررسی ماده به ماده ادامه پیدا کند به رأی می‌گذارد. قبل از رأی‌گیری، یک نماینده از هر گروه به ایراد سخن می‌پردازد.

(ماده ۹۴ آیین‌نامه داخلی) در فاصله اکتبر ۹۷ تا ژوئن ۲۰۰۰، ۱۸ بار این حالت رخ داده است که در هر ۱۸ بار مجلس به رد طرح، رأی داده است.

۲-۲-۵. مرحله بررسی جزء به جزء (ماده به ماده)

پس از پایان مرحله بررسی کلی، در صورتی که تذکری وارد نشده باشد یا تذکر رأی نیامورد، مجلس وارد مرحله بررسی جزء به جزء متن می‌شود و هر یک از مواد، اصلاحیه‌ها و اصلاحیه‌های ثانوی مورد بررسی قرار می‌گیرند. مباحث این مرحله تخصصی‌تر، فراوان‌تر و سریع‌تر هستند. در این مرحله معمولاً نمایندگان از جایگاه خود و بدون حضور در پشت تریبون سخن می‌گویند.

۱-۲-۵. شرایط تسلیم اصلاحیه‌ها

قسمت اعظم مرحله بررسی جز به جز، صرف بررسی تغییرات مور نظر در متن، که به وسیله اصلاحیه‌ها مطرح می‌شوند، می‌گردد. به همین دلیل رعایت شرایط و تشریفات در تسلیم اصلاحیه‌ها الزامی است.

تسلیم تشریفات

هر اصلاحیه باید به صورت نوشته باشد، توسط حداقل یکی از نویسندگان امضا شود و به هیأت رئیسه مجلس تحویل داده شود. با وجود این رئیس جلسه می‌تواند با اندکی تسامح، اصلاحیه‌های ثانوی یا تغییراتی را که در اصلاحیه مطالبه می‌شود را به صورت شفاهی در حین جلسه قبول کند. در اصلاحیه باید ماده مربوطه قید شود. متن اصلاحیه شامل يك «منطوق» است که اصلاح مورد نظر را اعم از تغییر، حذف، اضافه و... را به صراحت بیان می‌کند. در ضمن در اصلاحیه، خلاصه‌ای از دلایل و انگیزه‌های ارائه آن قید می‌شود.

هر اصلاحیه باید تنها نسبت به يك ماده مطرح شود. بنابراین در صورتی که تغییر يك فصل از متن، مورد نظر باشد، باید به تعداد مواد آن فصل اصلاحیه ارائه شود.

اصلاحیه‌ها پس از وصول در دفتر ریاست مجلس، شماره‌گذاری شده و پس از گذشتن از صافی رسیدگی به شرط بار مالی، منتشر و توزیع شده و در اختیار کمیسیون مربوطه قرار می‌گیرند.

۲-۱-۲-۵. مهلت تسلیم

تا چهار روز غیرتعطیل پس از توزیع گزارش کمیسیون اصلی، نمایندگان فرصت خواهند داشت، اصلاحیه‌های مورد نظر خود را تسلیم کنند. در صورتی که بررسی متن قبل از اتمام این مهلت آغاز شود، فرصت تحویل اصلاحیه تا آغاز نطق اولین ناطق خواهد بود. در مورد اصلاحیه‌های ثانوی و نیز اصلاحیه‌های دولت و کمیسیون این محدودیت وجود ندارد و تا قبل از اتمام بررسی ماده مربوطه، قابل ارائه هستند. همچنین در مورد اصلاحیه‌های زیر نیز این محدودیت وجود ندارد:

- اصلاحیه‌هایی که ضمیمه گزارش کمیسیون شده باشند. توضیح این که ممکن است نماینده‌ای اصلاحیه خود را قبل از ارائه گزارش توسط کمیسیون به کمیسیون ارائه کند که در این صورت ضمیمه گزارش کمیسیون می‌گردد.
- در صورتی که دولت یا کمیسیون نسبت به ماده‌ای خارج از مهلت، اصلاحیه ارائه کند، نمایندگان می‌توانند نیز نسبت به همان ماده خارج از مهلت اصلاحیه ارائه کنند.
- همچنین پس از اتمام مهلت، اصلاحیه‌های نمایندگان، توسط دولت یا کمیسیون قابل ارائه هستند. این اصلاحیه‌ها گرچه ماهیتاً توسط نماینده ارائه شده‌اند ولی شکل اصلاحیه دولت یا کمیسیون را به خود می‌گیرند.

۲-۲-۵. بحث درباره مواد

روال عادی مباحثات

بررسی مواد به ترتیب شماره انجام می‌شود و کمیسیون اصلی و مشاور و نمایندگان می‌توانند در مورد هر ماده سخنرانی کنند. برخلاف مرحله بررسی کلی، مذاکرات مرحله بررسی ماده به ماده از قبل تنظیم نمی‌شوند. هر نماینده، به صرف تقاضا، می‌تواند نظر خود را بیان کند و

تا آخرین لحظه می‌تواند برای این امر ثبت‌نام کند. ولی مهلت سخنرانی نمایندگان و کمیسیون‌ها به پنج دقیقه محدود است. پس از این که حداقل ۲ نماینده یا دیدگاه‌های متفاوت نطق خود را ایراد می‌کنند؛ رئیس مجلس می‌تواند کفایت مذاکرات را اعلام کند. کفایت مذاکرات ممکن است توسط نماینده‌ای نیز پیشنهاد شود که در این صورت به رأی مجلس گذاشته می‌شود. البته کفایت مذاکرات به ندرت اعلام می‌شود و معمولاً تمام نمایندگان فرصت اظهارنظر را پیدا می‌کنند. پس از اتمام مذاکره درباره اصل ماده و قبل از این که در مورد آن رأی‌گیری انجام گیرد، مذاکره و رأی‌گیری در مورد اصلاحیه‌های مربوط به آن ماده انجام می‌گیرد.

در مذاکره راجع به اصلاحیه‌ها، نویسنده اصلاحیه، دولت، کمیسیون‌های اصلی و مشاور و یک نماینده مخالف اصلاحیه به ترتیب نطق می‌کنند. غیر از دولت که محدودیتی در این زمینه ندارد، مهلت سخنرانی سایر سخنان‌ها محدود به پنج دقیقه است. در ضمن رئیس مجلس می‌تواند به نویسنده اصلاحیه برای پاسخگویی به اعتراضات دولت و کمیسیون‌ها و نماینده مخالف به مدت ۵ دقیقه اجازه سخنرانی مجدد بدهد. ولی این امر اجباری نیست و به صلاحدید رئیس مجلس بستگی دارد. مطابق اصل (۴۴) قانون اساسی دولت می‌تواند رد اصلاحیه‌هایی را که قبلاً در کمیسیون مورد بررسی قرار نگرفته‌اند، تقاضا کند. مگر کمیسیون در صورتی می‌تواند نظرات کمیسیون را بیان کند که اصلاحیه، مورد بررسی کمیسیون قرار گرفته باشد، در غیر این صورت فقط می‌تواند نظر شخصی خود را بیان کند.

اما بر ترتیب مذاکره و رأی‌گیری در مورد اصلاحیه‌ها قواعد پیچیده‌ای حاکم است که این قواعد را به صورت زیر می‌توان خلاصه کرد:

۱. اصلاحیه‌های کلی‌تر، قبل از اصلاحیه‌های جزئی‌تر مورد بررسی قرار می‌گیرند، به این ترتیب که اصلاحیه‌ای که ناظر بر کل ماده است قبل از اصلاحیه‌هایی که ناظر بر یک بند هستند بررسی می‌گردند و اصلاحیه‌های ناظر بر یک بند نیز قبل از اصلاحیه‌های ناظر بر یک جمله مورد مذاکره و رأی‌گیری قرار می‌گیرند.

۲. بررسی اصلاحیه‌ها به ترتیب از صدر ماده شروع می‌شوند. یعنی اصلاحیه ناظر بر بند اول یک ماده قبل از اصلاحیه ناظر بر بند دوم مورد مذاکره و رأی‌گیری قرار می‌گیرد.

۳. اصلاحیه‌هایی که ناظر بر حذف ماده یا قسمتی از آن باشند قبل از سایر اصلاحیه‌ها بررسی می‌شوند. پس اصلاحیه‌ای که قصد حذف بند X را دارد قبل از اصلاحیه‌ای که قصد ایجاد تغییر در آن بند را دارد مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴. اما اگر دو یا چند اصلاحیه از لحاظ سه معیار فوق تفاوتی نداشته باشند، برای مثال همگی خواهان ایجاد تغییراتی در بند «X» یک ماده باشند: در این صورت از میان این اصلاحیه‌ها ابتدا اصلاحیه دولت سپس کمیسیون و در نهایت اصلاحیه‌های نمایندگان مورد مذاکره قرار می‌گیرند و رأی‌گیری در مورد آن‌ها به صورت همزمان و پس از پایان مذاکره در مورد تمام آنان انجام می‌گیرد.

ترتیب بررسی اصلاحیه‌ها از اهمیت خاصی برخوردار است، چون اگر یک اصلاحیه تصویب شود، اصلاحیه‌های بعدی که مغایر با آن باشند و قابل جمع با آن نباشند رد شده محسوب می‌شوند و دیگر مذاکره‌ای در مورد آن‌ها انجام نمی‌گیرد. همچنین ممکن است با تصویب یک اصلاحیه، اصلاحیه دیگر سالبه به انتفاء موضوع گردد. برای مثال با تصویب اصلاحیه‌ای که ناظر بر حذف یک ماده است، اصلاحیه‌ای که ناظر بر ایجاد تغییر در آن ماده یا

بند خاصی از آن ماده است موضوعیت خود را از دست می‌دهد.

برای جلوگیری از حذف اصلاحیه‌ها به این ترتیب، رئیس مجلس می‌تواند بدون توجه به معیارهای اولویت، بررسی اصلاحیه‌های غیرقابل جمع را به صورت همزمان برگزار کند. البته تشخیص این مسئله نیز دشوار است و ممکن است به پیچیدگی امر بیفزاید.

در صورتی که پس از مذاکره در مورد اصلاحیه یک نماینده، نویسنده اصلاحیه با ایرادات دولت و کمیسیون و ... قانع شود و اصلاحیه خود را بازپس بگیرد، رأی‌گیری در مورد آن اصلاحیه انجام نمی‌گیرد. خبر کمیسیون نیز می‌تواند اصلاحیه کمیسیون را پس بگیرد. این اختیار خبر مورد انتقاد قرار گرفته است.^۱

پس از بررسی آخرین اصلاحیه، نسبت به کل ماده تغییر یافته رأی‌گیری انجام می‌گیرد و پس از آن بررسی سایر مواد به ترتیب ادامه می‌یابد.

اما طرح اصلاحیه‌های مکرر به پیچیدگی کار اضافه می‌کنند. بر نحوه و ترتیب رسیدگی اصلاحیه‌های ثانوی همان قواعد حاکم بر اصلاحیه‌ها حکومت می‌کند. اگر نسبت به اصلاحیه‌ای، یک یا چند اصلاحیه ثانوی طرح شود، پس از مذاکره درباره اصلاحیه (اصلاحیه اصلی)، اصلاحیه‌های ثانوی به ترتیب مقرر به مذاکره و رأی‌گیری

۱. اصولاً فرصتی برای دخالت اعضای کمیسیون وجود ندارد. چون باز پس‌گیری اصلاحیه طی جلسه رسمی مجلس انجام می‌گیرد و فرصتی برای تشکیل جلسه کمیسیون برای رأی‌گیری از اعضا در این مورد وجود ندارد. خبر کمیسیون بر حسب صلاحیت خود اقدام به پس‌گرفتن اصلاحیه می‌کند و به همین دلیل این اختیار مورد انتقاد قرار گرفته است. البته خبر هنگامی باید اصلاحیه را پس گیرد که موضوع و مسئله جدیدی در جلسه مطرح شده باشد به نحوی که بتوان گفت کمیسیون در صورت اطلاع از این موضوع اصلاحیه مورد نظر را مطرح نمی‌کرد در هر حال اعضای کمیسیون می‌توانند در صورت سلب اعتماد، خبر را عزل کنند.

۲. قابل توجه است که در این قسمت وقتی از واژه رسیدگی (examen) استفاده می‌کنیم منظور مذاکره به علاوه رأی‌گیری است.

گذاشته می‌شوند و سپس نسبت به اصل اصلاحیه با تغییراتی که اصلاحیه‌های ثانوی در آن ایجاد کرده‌اند رأی‌گیری می‌شود. برای واضح شدن مطلب یک مثال فرضی مورد بررسی قرار می‌گیرد: فرض کنید نسبت به ماده (الف) دو اصلاحیه (ب و ج) مطرح شده است که اصلاحیه (ج) ناظر بر بند اول و (ب) ناظر بر بند دوم ماده (الف) است. حال نسبت به اصلاحیه (ج) نیز دو اصلاحیه ثانوی (ه و د) مطرح شده‌اند که اصلاحیه ثانوی (د) ناظر بر کل (ه) و اصلاحیه (ج) تنها ناظر بر یک واژه از (ج) است. ترتیب رسیدگی چنین خواهد بود:

مذاکره دربارۀ الف ← مذاکره دربارۀ (ج)
مذاکره دربارۀ (د) رأی‌گیری نسبت به (د)
مذاکره دربارۀ (ه) رأی‌گیری نسبت به (ه)
رأی‌گیری نسبت به (ج) ← مذاکره دربارۀ (ب)
رأی‌گیری نسبت به (الف)

مرحله رأی‌گیری نسبت به کل ماده، همیشه انجام نمی‌شود. برای مثال اگر در اثر تصویب اصلاحیه‌ای، یک ماده حذف شود، طبیعتاً نسبت به آن ماده رأی‌گیری نخواهد شد. یا اگر اصلاحیه‌ای که کل ماده را در بر می‌گیرد و ماده را به کلی دگرگون می‌کند، رأی آورد، مرحله رأی‌گیری نسبت به کل ماده انجام نخواهد گرفت چون دوباره کاری خواهد بود. با این وجود، اگر پس از تصویب اصلاحیه‌ای که کل ماده را تغییر می‌دهد، اصلاحیه دیگری که قابل جمع با آن باشد تصویب شود، رأی‌گیری نسبت به کل ماده لازم خواهد بود. برای روشن شدن موضوع ذکر چند مثال فرضی مفید به نظر می‌رسد.

مثال ۱: اگر ماده (الف) مقرر کند: «وکلا دادگستری، پزشکان و دندانپزشکان در مناطق روستایی از دادن مالیات معاف هستند» و

اصلاحیه‌ای که خواستار حذف وکلای دادگستری از ماده است تصویب شود، باید در نهایت نسبت به کل ماده به این شکل «پزشکان و دندانپزشکان در مناطق ...» رأی‌گیری شود چون اصلاحیه دربرگیرنده کل ماده نبوده است.

مثال ۲: فرض کنید همان ماده (الف) مطرح شود و اصلاحیه‌ای خواستار تغییر آن بدین شکل باشد: «وکلا دادگستری، پزشکان و دندانپزشکان تنها در شهرهای دارای بیش از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت مکلف به پرداخت مالیات هستند». در صورت تصویب این اصلاحیه، نسبت به کل ماده رأی‌گیری نخواهد شد. چون اصلاحیه کل ماده را شامل شده است و رأی‌گیری نسبت به کل ماده دوباره‌کاری خواهد بود.

مثال ۳: فرض کنید ماده (الف) فوق‌الذکر مطرح شود و دو اصلاحیه نسبت به آن طرح شود. نخست اصلاحیه مذکور در مثال ۲ و دوم اصلاحیه‌ای که خواستار شمول مالیات بر وکلا و پزشکان در دهکده‌های توریستی باشد با تصویب هر دو اصلاحیه ماده (الف) چنین خواهد شد: «وکلا دادگستری، پزشکان و دندانپزشکان، تنها در شهرهای دارای بیش از ۱۰۰ هزار نفر جمعیت و مناطق و دهکده‌های توریستی مکلف به پرداخت مالیات هستند». با توجه به این که نسبت به این ماده به این شکل رأی‌گیری نشده است، مرحله رأی‌گیری نسبت به کل ماده الزامی است و تکرار و دوباره‌کاری محسوب نمی‌شود.

پس از بررسی تمام اصلاحیه‌ها نسبت به کل ماده رأی‌گیری می‌شود، ولی ممکن است دولت، کمیسیون یا نمایندگان به دلایلی عدول از شیوه رأی‌گیری نسبت به کل ماده را خواستار شوند. برای مثال پس از بررسی تمام اصلاحیه‌های مربوط به بند اول یک ماده و قبل از پرداختن به اصلاحیه‌های ناظر بر بند دوم خواستار رأی‌گیری نسبت به کل بند اول و تصویب قطعی آن شوند. در صورتی که این

خواسته از طرف دولت یا کمیسیون اصلی مطرح شود قبول آن الزامی است در سایر موارد رد یا قبول آن در اختیار رئیس مجلس است. قبلاً ذکر شد که موضوع یک اصلاحیه ممکن است افزودن یک ماده به متن باشد، در این صورت این اصلاحیه‌ها زمانی بررسی می‌شوند که با توجه به محلی که اصلاحیه برای ماده الحاقی در نظر گرفته است نوبت به بررسی آن برسد. برای مثال اگر اصلاحیه‌ای خواستار گنجانیدن یک ماده بین مواد (۱۸) و (۱۹) باشد، پس از بررسی ماده (۱۸)، اصلاحیه بررسی شده و پس از آن ماده (۱۹) بررسی می‌شود. در بررسی این اصلاحیه‌ها نیز همان قواعد حاکم بر سایر اصلاحیه‌ها حکومت می‌کند، با این تفاوت که در سایر اصلاحیه‌ها افراد معدودی می‌توانند نطق کنند (نویسنده اصلاحیه، دولت، کمیسیون و یک نماینده مخالف)؛ ولی در بررسی این اصلاحیه‌ها، مانند بررسی مواد، هر نماینده می‌تواند برای ایراد نطق ثبت‌نام کند. عنوان متن و عناوین فصل‌ها و بخش‌های آن تنها در صورتی که موضوع یک اصلاحیه قرار گیرند مورد بررسی قرار می‌گیرند. در این صورت عنوان متن پس از بررسی تمام مواد و عنوان فصل پس از بررسی تمام مواد فصل بررسی می‌شود چون تغییر در محتوای مواد ممکن است تغییر در عنوان را بطلبد.

رزرو

گفته شد که مواد و اصلاحیه‌ها به ترتیب شماره و از ابتدای متن به انتهای آن بررسی می‌شوند، ولی ممکن است نسبت به برخی از مواد و اصلاحیه‌ها تقاضای «رزرو» شود، یعنی بررسی آنان موکول به بررسی برخی مواد یا اصلاحیه‌های دیگر شود و تا آن هنگام به تعویق افتد. تقاضای رزرو اگر از سوی دولت یا کمیسیون اصلی انجام گیرد، لازم الاتباع است. در سایر موارد بستگی به تصمیم رئیس مجلس دارد.

دلیل رزرو، ممکن است ملاحظات تکنیکی برای هماهنگی و یکپارچگی متن باشد، به گونه ای که شرایط خاص خود متن، رسیدگی به برخی مواد را مقدم بدارد. دلیل دیگر ممکن است تشبیه آرا در مجلس و آمادگی نداشتن مجلس برای تصمیم‌گیری نسبت به موضوعی خاص، به دلیل حساسیت آن باشد.

موارد خاصی که اصلاحیه‌ها بررسی نمی‌شوند

مجلس مکلف است تمام اصلاحیه‌ها را مورد رسیدگی قرار دهد. تنها در دو مورد زیر می‌توان از این اصل سرپیچی کرد:

۱. چنان‌که گفتیم مهلت ارائه اصلاحیه‌ها تا چهار روز غیر تعطیل پس از ارائه گزارش کمیسیون است. حال اگر اصلاحیه‌ای قبل از ارائه گزارش کمیسیون، ارائه شود، در کمیسیون مورد بررسی قرار گرفته و در گزارش کمیسیون درج می‌شود؛ ولی اگر اصلاحیه در مهلت چهار روزه پس از ارائه گزارش کمیسیون ارائه شود در گزارش کمیسیون درج نمی‌شود. دولت می‌تواند خواستار عدم بررسی اصلاحیه‌های اخیر که در کمیسیون مورد بررسی قرار نگرفته‌اند شود. این تقاضا هنگام خواندن اصلاحیه در جلسه عمومی انجام می‌گیرد. رئیس مجلس از کمیسیون در مورد این که اصلاحیه مورد نظر در کمیسیون مورد رسیدگی قرار گرفته است یا نه، استعلام می‌کند و در صورتی که جواب منفی باشد، اصلاحیه بررسی نمی‌شود. (اصل ۴۴ قانون اساسی)

۲. قبلاً اشاره شد که ممکن است برخی نمایندگان جهت گریز از محدودیت‌هایی که قانون اساسی بر طرح‌ها ایجاد کرده است، طرح خود را به صورت اصلاحیه ارائه دهند. برای جلوگیری از این امر بررسی اصلاحیه‌ای که خارج از کادر و چارچوب منطقی متن اصلی باشد، می‌تواند مورد اعتراض دولت، کمیسیون یا هر نماینده‌ای قرار گیرد. در صورت اعتراض، یک مذاکره کوتاه در

مورد بررسی یا عدم بررسی اصلاحیه مذکور انجام می‌گیرد که در آن نویسنده اصلاحیه، دولت، کمیسیون و یک نماینده مخالف سخنرانی می‌کنند و سپس رأی‌گیری می‌شود.

۳-۲-۵. خاتمه مذاکرات

بررسی دوباره متن (تحلیل ماده ۱۰۱ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی)

با استفاده از مکانیسم ماده (۱۰۱) آیین‌نامه داخلی مجلس می‌توان بررسی مجدد بخش یا تمامی یک متن را خواستار شد. تقاضای بررسی دوباره پس از پایان بررسی آخرین ماده متن مورد نظر مطرح می‌شود. بر طبق این تقاضا بررسی برخی از مواد یا حتی تمام مواد یک متن از سر گرفته می‌شود. بررسی در این مرحله نیز همانند بررسی ماده به ماده نخست است و همان قواعد بر آن حکومت می‌کند، یعنی اصلاحیه‌ها نسبت به موادی که بررسی مجدد آن‌ها تقاضا شده است مطرح می‌شوند و به ترتیب مقرر خوانده می‌شوند، مورد رأی‌گیری قرار می‌گیرند و

دلایل مختلفی ممکن است جهت بررسی مجدد وجود داشته باشد که از آن جمله می‌تواند صرف ایجاد هماهنگی در مواد تصویب شده باشد یا این که دولت، گروه‌های سیاسی و... بخواهند با استفاده از این مکانیسم، بار دیگر اعمال نفوذ کرده و متن مصوب را بیش از پیش باب میل خویش سازند. تقاضای بررسی دوباره اگر از سوی دولت یا کمیسیون اصلی مطرح شود، لازم الاتباع است؛ در غیر این صورت، یعنی چنان که از سوی نمایندگان یا کمیسیون مشاور مطرح شود، به رأی مجلس گذاشته می‌شود. پس از این که قبول یا تصویب تقاضای بررسی دوباره، قطعی شد، بررسی مجدد تنها نسبت به مواد مندرج در تقاضا انجام خواهد گرفت. با مطرح شدن بررسی دوباره،

کمیسیون اصلی به صورت کتبی یا شفاهی، گزارش جدیدی ارائه می‌کند. معمولاً برای پرهیز از به تعویق افتادن مذاکرات، گزارش کمیسیون به صورت شفاهی و فوری ارائه می‌شود. تمام کسانی که در بررسی نخست حق ارائه اصلاحیه را داشته‌اند، در این مرحله نیز این حق را نسبت به مواد در دست بررسی دارند و طبیعتاً مهلت‌های مربوط به بررسی نخست در این مرحله جاری نیستند.

در صورتی که هیچ یک از اصلاحیه‌هایی که در مرحله بررسی مجدد نسبت به یک ماده مطرح شده‌اند، تصویب نشوند، ماده مورد نظر به همان صورتی که در بررسی نخست تصویب شده است باقی می‌ماند اگر حداقل یکی از این اصلاحیه‌ها تصویب شوند، یک بار دیگر نسبت به کل ماده رأی‌گیری می‌شود.

توجیه رأی و رأی نسبت به کل متن

مطابق بند «۳» ماده (۵۴) آیین‌نامه، رئیس مجلس می‌تواند به یک نماینده از هر گروه اجازه دهد تا به مدت پنج دقیقه جهت توضیح و توجیه رأی، سخنرانی کند. این سخنرانی بلافاصله قبل از رأی‌گیری نسبت به کل متن انجام می‌گیرد و نمایندگان گروه‌ها سعی می‌کنند موضع گروه خود را توضیح داده و توجیه کنند.

ملاحظه می‌شود که سخنرانی جهت توجیه رأی از محدود نطق‌هایی است که مدت آن تناسبی با تعداد اعضای هر گروه ندارد و هر گروهی فارغ از تعداد اعضایش ه دقیقه فرصت برای این کار دارد. این امر از جهتی منطقی است چون فلسفه اصلی این سخنرانی، همراه ساختن تمام اعضای هر گروه با نظر اکثریت گروه و در نتیجه ایجاد هماهنگی در رأی‌گیری و جلوگیری از هرز رفتن آرا است. این امر ارتباطی به تعداد اعضای گروه ندارد و تمام گروه‌ها باید به یک اندازه فرصت استفاده از صحن مجلس جهت هماهنگ ساختن اعضای

خود را داشته باشند. اما بالاخره با رأی گیری نسبت به کل متن مرحله قرائت اول در تصویب يك طرح یا لایحه به پایان می‌رسد.

این‌نامه در مورد شیوه رأی‌گیری نسبت به کل متن ساکت است، به همین دلیل این رأی‌گیری ممکن است به همان شیوه عادی بلند کردن دست انجام گیرد.^۱ با وجود این ممکن است تقاضای «رأی‌گیری علنی تشریفاتی» از سوی دولت، رئیس جلسه، کمیسیون اصلی یا رئیس یکی از گروه‌ها مطرح شود. این شیوه رأی‌گیری معمولاً بعد از ظهرهای چهارشنبه‌ها و دوشنبه‌ها انجام می‌گیرد و به این نحو است که نمایندگان به وسیله يك صفحه کلید الکترونیکی که روی میز آنان قرار دارد رأی خود را اعلام می‌کنند. مواضع اخذ شده توسط هر نماینده (یعنی رأی موافق، مخالف یا ممتنع وی) در روزنامه رسمی منتشر می‌شود. در ضمن در این رأی‌گیری هر نماینده می‌تواند به نیابت از حداکثر يك نماینده هم گروه خود که غایب است، رأی بدهد.

کنفرانس رؤسا این اختیار را دارد که جلسه دیگری را (یعنی غیر از جلسه‌ای که مراحل قبلی بررسی متن در آن به اتمام می‌رسد) جهت رأی‌گیری نسبت به کل متن تعیین کند. این امر از دو جهت مفید است؛ نخست این که وجود حد نصاب در مجلس تنها به هنگام رأی‌گیری لازم است و به هنگام مذاکره الزامی نیست و با توجه به این که برخی از نمایندگان اشتیاق چندانی به استماع مذاکرات ندارند و تنها در رأی‌گیری شرکت

۱. قبلاً گفتیم که اگر رأی‌گیری نسبت به يك موضوع باشد، اصل بر علی بودن آن است ولی اگر در مورد يك شخص باشد اصل بر غیرعلنی بودن آن است.

۲. می‌دانیم که در مرحله بررسی کلی رأی‌گیری انجام نمی‌شود و تنها مذاکره می‌شود جالب است که تا آن‌جا که در جلسات مجلس ملی فرانسه مشاهده شده است، در مرحله بررسی کلی تعداد کمی از نمایندگان (حتی کمتر از يك سوم) در مجلس حضور داشته‌اند.

می‌کنند موقوف شدن رأی‌گیری به جلسه‌ای دیگر از این نظر که امکان شرکت تعداد بیش‌تری از نمایندگان را به همراه دارد مفید است. از سویی دیگر مطابق عرف رأی‌گیری تشریفاتی (احتمالاً به دلایل فنی) در روزهای خاصی انجام می‌گیرد. همین مسأله، رأی‌گیری در جلسه‌ای دیگر را ضروری می‌سازد.

مرحله رأی‌گیری نسبت به کل متن (برخلاف مرحله بررسی دوباره که احتمالی است) از مراحل الزامی تصویب متون قانونی است با وجود این استثنائاتی وجود دارند؛

۱. بند «۹» ماده (۹۵) آیین‌نامه: در صورتی که متن مورد نظر به صورت ماده واحد باشد، رأی‌گیری نسبت به ماده رأی‌گیری نسبت به کل متن محسوب می‌شود و این عمل دوباره تکرار نمی‌شود.

۲. اگر تمام مواد يك متن توسط مجلس رد شوند، مطابق عرف آن متن رد شده محسوب می‌شود و رأی‌گیری نسبت به کل متن لزومی ندارد.

آخرین نکته‌ای که در این قسمت به آن اشاره می‌شود، اهمیت خاص رأی‌گیری نسبت به کل متن است؛ که حتی اگر تمام مواد يك متن به صورت جداگانه رأی لازم را کسب کرده و تصویب شوند، در صورتی که در مرحله رأی‌گیری نسبت به کل متن، متن مورد نظر رأی لازم را کسب نکند، مردود محسوب می‌شود.

۳-۲-۵. رویه‌های خاص تصویب

ملاحظه شد که رویه عادی تصویب متون قانونی، رویه‌ای مفصل و پیچیده است که در آن مجلس قبل از رأی دادن به کل متن باید هر يك از مواد، اصلاحیه‌ها و ... تك تك بررسی کند. با وجود این می‌توان در موارد خاصی از این رویه عدول کرد.

رویه رسیدگی تسهیل شده (مواد ۱۰۳ تا ۱۰۷ آیین‌نامه)

ممکن است برای صرفه‌جویی در وقت مجلس یا تسریع تصویب یک متن تصویب یک متن با رویه تسهیل شده، در کنفرانس رؤسا مطرح شود. این رویه تنها در صورتی اعمال می‌شود که در کنفرانس رؤسا نسبت به آن اجماع موجود باشد و هیچ مخالفتی با آن انجام نشود. در ضمن تا عصر روز قبل از آغاز اعمال این رویه، دولت، کمیسیون اصلی و رؤسای گروه‌ها می‌توانند با اعتراض خود مانع از اعمال رویه تسهیل شده شوند. اصلاحیه‌های پارلمانی تنها تا پایان مهلت اعتراض قابل دریافت هستند. اگر پس از پایان این مهلت، دولت اصلاحیه‌ای را مطرح کند، اعمال رویه تسهیل شده لغو خواهد شد.

اما مهم‌ترین تفاوت‌های رویه تسهیل شده با رویه عادی موارد زیر هستند:

۱. تعداد و زمان سخنرانی‌ها محدودتر است؛ (آیین‌نامه)

۲. مرحله بررسی ماده به ماده تنها نسبت به موادی که اصلاحیه‌ای نسبت به آن‌ها مطرح شده است اجرا می‌گردد و اگر هیچ اصلاحیه‌ای مطرح نشود این مرحله انجام نمی‌گیرد؛

۳. امکان طرح تذکر آیین‌نامه‌ای در این رویه وجود ندارد؛

می‌توان حدس زد که این رویه تنها در مورد متون عادی و متونی که جنجال کم‌تری دارند مطرح می‌شود.

رأی واحد یا رأی بلوکه^۱

بند «۳» اصل (۴۴) قانون اساسی به دولت اجازه می‌دهد تا خواستار یک رأی واحد در مورد متون قانونی توسط مجلس شود و تنها اصلاحیه‌های مورد پذیرش دولت یا اصلاحیه‌هایی که توسط دولت

1. Le vote unique ou levote bloqué.

پذیرفته شده‌اند مورد بررسی قرار گیرند. دولت هنگامی از این مکانیسم استفاده می‌کند که تصویب يك متن دقیقاً به همان صورتی که دولت پیشنهاد کرده باشد برای دولت اهمیت بسیار داشته باشد و به بیانی به اعتقاد دولت حتی ایجاد تغییری کوچک در متن، نقض غرض محسوب شود. در صورتی که دولت از این مکانیسم استفاده کند، مجلس می‌تواند یا آن متن را به تمامی و باب میل دولت تصویب کند یا به کلی رد کند و هیچ حالت میانه‌ای وجود ندارد.

نکته ظریفی که وجود دارد این است که این اختیار دولت در واقع تضمین‌کننده امتیازات خاص دولت در قانونگذاری است. گفته شد که یکی از امتیازات دولت در این زمینه اولویت لوایح بر طرح‌ها است، ولی نمایندگان می‌توانند با استفاده از اصلاحیه‌ها لایحه دولت را تغییر داده و آن را استحالہ کنند. برای جلوگیری از این امر دولت می‌تواند از مکانیسم رأی بلوکه استفاده کند. در نتیجه یا متن مورد نظر دولت تصویب می‌شود یا، نه متن مورد نظر دولت تصویب می‌شود نه متن مورد نظر نمایندگان. حال اگر نمایندگان خواستار به تصویب رسیدن متن مورد نظر خود باشند باید آن را به صورت طرح ارائه دهند که می‌دانیم محدودیت‌های زیادی برای ارائه طرح وجود دارد. در نتیجه امکان تبدیل «لایحه دولت» به «طرح نمایندگان» از مجلس سلب می‌گردد. البته باید خاطرنشان ساخت که استفاده از سازوکار رأی بلوکه حالت استثنایی دارد، زیرا استفاده از این سازوکار هزینه سیاسی دارد که آن نیز از اعتبار سیاسی دولت پرداخت می‌شود. به همین دلیل، دولت در موارد معدودی از این اختیار خود استفاده کرده است.

نکته دیگر این که، رأی بلوکه الزاماً نسبت به كل يك لایحه داده نمی‌شود بلکه ممکن است يك فصل، چند ماده، يك ماده، يك بند و ... از يك

لاجه مشمول رأی واحد گردند. برای مثال اگر به هنگام بررسی يك لایحه سه فصلی، دولت خواستار رأی بلوکه نسبت به فصل سوم آن گردد، ابتدا دو فصل اول متن به صورت عادی مورد بررسی (مذاکره و رأی) قرار می‌گیرند. سپس فصل سوم نیز به حالت معمول مورد مذاکره قرار می‌گیرد ولی نسبت به هر يك از مواد و اصلاحیه‌ها جداگانه رأی‌گیری نمی‌شود؛ بلکه پس از پایان مذاکره نسبت به کل فصل سوم به همان صورتی که مورد نظر دولت است، رأی‌گیری می‌شود و در صورتی که رأی لازم کسب نشود، فصل سوم لایحه حذف شده تلقی می‌گردد.

مکانیسم گروگذاری^۱ اعتبار و مسئولیت دولت بر رأی‌گیری یک متن

مطابق بند «۳» اصل (۴۹) قانون اساسی نخست وزیر می‌تواند مسئولیت سیاسی دولت را برای تصویب يك متن گرو گذارد. در صورتی که دولت از این مکانیسم استفاده کند، متن مورد نظر تصویب شده تلقی می‌گردد، مگر این که پیشنهاد خلع دولت توسط نمایندگان مطرح و تصویب شود که در این صورت نه تنها متن تصویب نمی‌شود بلکه نخست‌وزیر باید استعفاي دولت را تقدیم مجلس کند. گروگذاری مسئولیت دولت نیز مانند رأی بلوکه، مکانیسمی است که با استفاده از آن دولت، مجلس را برای تصویب یکپارچه يك متن تحت فشار قرار می‌دهد ولی این مکانیسم رادیکال‌تر است. چون:

- در رأی بلوکه، مذاکره بر سر متن متوقف و تعطیل نمی‌شود و تنها رأی‌گیری آن به صورت یکجا انجام می‌گیرد ولی در گروگذاری مسئولیت دولت، متن مورد نظر مورد مذاکره و رأی قرار نمی‌گیرد و اگر در مهلت بیست و چهار ساعت پیشنهاد خلع

1. L. engagement.

دولت^۱ مطرح نشود یا در هر صورت پیشنهاد تصویب نشود، متن به همان صورتی که ارائه شده است تصویب می‌شود.

- در رأی بلوکه نتیجه مخالفت مجلس تنها عدم تصویب متن است ولی در گروگذاری مسئولیت نتیجه این امر علاوه بر عدم تصویب متن، خلع دولت است. در واقع دولت با تهدید به ساقط شدن می‌خواهد نمایندگان مصلحت اندیش به ویژه نمایندگان هم حزبی خود را وادار به تصویب متن مورد نظر کند. از آنجا که نتیجه شکست دولت در استفاده از این مکانیسم سقوط دولت است، اصولاً باید در مورد متونی به کار رفته شود که برای دولت از اهمیت حیاتی برخوردار هستند و به پندار دولت، ادامه فعالیت دولت بدون تصویب آن‌ها ممکن نیست.

با گروگذاری مسئولیت دولت، سه حالت ممکن است پیش آید:

۱. در مهلت بیست و چهار ساعت پس از مطرح شدن گروگذاری مسئولیت دولت، پیشنهاد خلع دولت مطرح نشود. در این صورت متن مورد نظر تصویب می‌شود. در مورد پیشنهاد خلع دولت، به موقع توضیح داده خواهد شد، فقط اشاره می‌گردد که برای طرح این پیشنهاد امضای حداقل یک دهم اعضای مجلس و برای تصویب آن رأی موافق بیش از نصف اعضا لازم است.

۲. پیشنهاد خلع دولت مطرح شود ولی پس از مذاکره بر سر آن طبق شرایط مقرر به تصویب اکثریت نمایندگان مجلس نرسد. در این حالت نیز متن مورد نظر تصویب می‌شود.

۳. پیشنهاد خلع دولت مطرح شده و به تصویب نیز برسد. در این صورت نه تنها متن مورد نظر تصویب نمی‌شود بلکه دولت خلع می‌شود و نخست‌وزیر باید استعفای دولت را تقدیم مجلس کند.

1. La motion de censure.

با توجه به این که مسئولیت سیاسی دولت تنها در مقابل مجلس ملی مطرح است و مجلس سنا در این زمینه نقشی ندارد، گروه‌گذاری مسئولیت دولت در مورد یک متن تنها در مجلس ملی ممکن است. در ضمن گروه‌گذاری مسئولیت دولت موجب تصویب متن در یک قرائت می‌شود و برای تصویب در قرائت‌های بعدی این عمل باید تکرار شود. بنابراین در صورتی که دولت با استفاده از گروه‌گذاری، متنی را در قرائت اول مجلس ملی به تصویب برساند، متن به سنا می‌رود. در مجلس سنا، امکان استفاده از مکانیسم گروه‌گذاری وجود ندارد. حال اگر مجلس سنا پس از بررسی متن را به همان حالت تصویب کند، تصویب متن خاتمه می‌پذیرد در غیر این صورت متن برای بررسی در قرائت دوم به مجلس ملی برمی‌گردد. دولت می‌تواند در این مرحله نیز از طریق گروه‌گذاری متن را به تصویب برساند، در این صورت متن بار دیگر به سنا می‌رود و همین امر تازمانی که سنا متن مورد نظر دولت را تصویب نکرده است ادامه می‌یابد و در سه صورت متن به تصویب می‌رسد:

۱. سنا عقب‌نشینی کند و بالاخره همان متن را تصویب کند.

۲. دولت عقب‌نشینی کند به این ترتیب که یا در قرائت‌های بعدی از استفاده از مکانیسم گروه‌گذاری خودداری کند یا متن را به صورتی که در سنا تصویب شده است مورد گروه‌گذاری قرار دهد.

۳. با توجه به این که مطابق قانون اساسی، پس از حداقل دو بار رفت و برگشت، دولت تحت شرایطی می‌تواند تصمیم نهایی را به مجلس ملی واگذار کند^۱ و در مانحن فیه متن مصوب مجلس ملی همان متن مورد نظر دولت است با استفاده از این

۱. در این زمینه در قسمت‌های آتی توضیح داده خواهد شد.

اختیار دولت می‌تواند متن مورد نظر را به تصویب نهایی برساند. باید به این نکته اشاره کرد که دولت در هر مرحله‌ای از فرایند قانونگذاری می‌تواند مسأله گروگذاری را مطرح کند و به محض مطرح شدن، بررسی متن در هر مرحله‌ای اعم از مذاکره و رأی‌گیری متوقف می‌شود.

۳-۵. از حرکت گهواره‌ای^۱ تا توشیح

برای تصویب قطعی یک متن، متن مذکور باید توسط هر دو مجلس بررسی شود و حتی الامکان دو مجلس باید راجع به یک متن به توافق برسند. به همین دلیل متن باید بین دو مجلس تا رسیدن به توافق رفت و برگشت داده شود که به این رفت و برگشت، حرکت گهواره‌ای گفته می‌شود. اصولاً تصویب متن به صورت متناظر در دو مجلس موجب تصویب قطعی آن می‌گردد و متن برای توشیح ارسال می‌گردد ولی قبل از توشیح ممکن است متن با چالش‌های جدیدی روبه‌رو شود، از جمله تقاضای رئیس‌جمهور برای بررسی مجدد آن و بررسی مطابقت با قانون اساسی توسط شورای قانون اساسی. حرکت گهواره‌ای و انواع آن را در قسمت اول و مراحل پس از آن را در قسمت دوم بررسی می‌کنیم.

۱-۳-۵. حرکت گهواره‌ای بین دو مجلس (اصل ۴۵ قانون اساسی)

پس از ورود به مرحله حرکت گهواره‌ای متن مورد نظر ممکن است در سه حالت مختلف به تصویب رسد. ۱. نخستین و عادی‌ترین حالت این است که دو مجلس پس از یک یا چند قرائت^۲ هر یک از آن‌ها

1. La navette.

2. قبلاً توضیح دادیم که به هر یک از مراحل رفت و برگشت بین دو مجلس یک قرائت (Lecture) می‌گویند برای مثال اگر متنی

خود به خود به توافق برسند و هر دو متن را به صورت کاملاً متناظر به تصویب برسانند. به این حالت «حرکت گهواره ای کلاسیک» گفته می‌شود.

۲. حالت دوم زمانی رخ می‌دهد که پس از (حداقل) دو قرائت توسط هر یک از مجلسین، توافق حاصل نشود و نخست وزیر با استفاده از اختیار خود دستور تشکیل کمیسیون مشترک را بدهد و در نهایت نظر کمیسیون مشترک توسط مجلسین تصویب شود. این حالت، شیوه مصالحه یا سازش نام دارد.

۳. حالت سوم زمانی است که کمیسیون مشترک نیز موفق به ایجاد سازش نشود و در نتیجه دولت تصمیم نهایی را به مجلس ملی واگذار کند.

۱-۳-۵. توافق اتوماتیک بین دو مجلس یا حرکت گهواره‌ای کلاسیک

متن برای تصویب قطعی بین دو مجلس رفت و برگشت می‌کند. این رفت و برگشت تا زمانی ادامه دارد که یا در دو قرائت متوالی دو مجلس، متن را به صورت کاملاً متناظر تصویب کنند (یا هر دو آن را به کلی رد کنند) یا دولت از اختیارات خود (مذکور در اصل ۴۵ قانون اساسی) استفاده کرده و دخالت کند.

مراسله متون بین دو مجلس

پس از پایان هر قرائت، متن تصویب شده در آن قرائت، باید برای بررسی به مجلس دیگر تسلیم شود. سیستم حقوقی ارسال لوایح و طرح‌ها متفاوت است:

ابتدائاً به مجلس سنا تسلیم شده باشد، قرائت اول مجلس ملی با ارسال متن از سنا به مجلس ملی آغاز و با ارسال مجدد آن به سنا خاتمه می‌پذیرد.

۱. البته در مواردی که دولت فوریت موضوع را اعلام کرده باشد یک قرائت توسط هر مجلس کفایت می‌کند (اصل ۴۵ قانون اساسی).

2. Conciliation.

در مورد لوایح این امر با وساطت دولت انجام می‌گیرد؛ هر لایحه‌ای که در یک قرائت مجلس ملی به تصویب می‌رسد، توسط رئیس مجلس ملی فوراً به نخست وزیر ارسال می‌شود. ارجاع این متن به مجلس سنا با نخست وزیر است. وی هیچ الزامی به تسلیم این متن به سنا ندارد و جهت انجام این امر هیچ محدودیت زمانی ندارد. در واقع با توجه به این که طبق ماده (۸۴) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، دولت می‌تواند قبیل از تصویب قطعی، در هر مرحله‌ای لایحه خود را پس بگیرد؛ عدم تسلیم متن مصوب مجلس ملی به سنا، به طور ضمنی بازپس‌گیری لایحه محسوب می‌شود.

اما در مورد طرح‌ها، طرح مصوب مجلس ملی به صورت مستقیم توسط رئیس مجلس ملی به رئیس مجلس سنا ارسال می‌شود (و برعکس). بنابراین هر مجلس به صورت اتوماتیک و بدون دخالت دولت، «مشغول»^۱ بررسی طرح‌های مصوب مجلس دیگر می‌گردد. نویسنده طرح نیز در این مرحله حق بازپس‌گیری طرح خود را ندارد.

اما رد یک لایحه توسط یکی از دو مجلس، فرایند قانونگذاری را متوقف نمی‌کند. رئیس مجلس مربوطه دولت را از رد لایحه آگاه می‌کند و نخست‌وزیر می‌تواند آن را برای بررسی به هیأت رئیسه مجلس دیگر تسلیم کند. تنها در صورتی که دو مجلس به صورت متوالی لایحه‌ای را رد کنند آن لایحه به صورت قطعی رد شده تلقی می‌شود، در مورد رد طرح‌ها هم به طور کلی همین حالت صادق است و طرح هنگامی به صورت قطعی رد می‌شود که دو مجلس آن را به طور متوالی رد کنند. یک حالت استثنای وجود دارد و آن این که طرح در قرائت نخست مجلسی که نویسنده طرح، عضو آن مجلس بوده

1. Saisie.

است رد شود. مثلاً اگر نماینده‌ای^۱ طرحی را ارائه کند و آن طرح در اولین بررسی آن، که طبیعتاً در مجلس ملی است رد شود، در این حالت مطابق عرف، طرح رد شده تلقی شده و به مجلس دیگر ارسال نمی‌شود.

متونی که در هر قرائت توسط مجلس ملی تصویب می‌شوند تحت شرایط خاصی تحت عنوان «متن موقتی» منتشر می‌شوند و از سال ۱۹۹۸، در پایگاه اینترنتی مجلس ملی هم به صورت آن لاین،^۲ نهاده می‌شوند.

حوزه حرکت کپواره‌ای

حوزه قرائت‌های بعدی هر مجلس محدود به موادی از متن است که در قرائت‌های قبلی، دو مجلس بر سر آن توافق نکرده‌اند. بنابراین اگر ماده‌ای در دو مجلس به توالی و به صورت کاملاً متناظر تصویب شود، در قرائت‌های بعدی مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. البته برخی از مواد ممکن است بسیار مفصل باشند و دو مجلس نسبت به بخش‌هایی از آن به توافق رسیده باشند. در این صورت می‌توان بررسی بخش‌های مورد توافق را تمام شده تلقی کرد و بررسی را تنها نسبت به بخش‌های مورد اختلاف ادامه داد. ولی این امر الزام‌آور نیست و هر نماینده‌ای می‌تواند به ارائه اصلاحیه‌ای که به بخش مورد توافق ماده مربوط می‌شود، موجب شروع مجدد بررسی آن بخش شود. همین امر اهمیت کار نویسندگان متن را در ماده‌بندی آن نشان می‌دهد. بررسی متون در هر قرائت براساس متن مصوب مجلس دیگر در قرائت قبلی انجام می‌گیرد.

۱. منظور از نماینده در اینجا عضو مجلس ملی است، نه سناتورها.

۲. Online.

در خلال مرحله حرکت گهواره‌ای (یعنی در قرائت‌های بعدی) هم می‌توان با استفاده از حق اصلاحیه، مواد جدیدی را به متن اصلی اضافه کرد. این مواد نیز تا زمانی که دو مجلس به صورت متوالی و متناظر آن‌ها را تصویب نکنند در قرائت‌های بعدی بررسی می‌شوند. باید توجه داشت که متن ممکن است در هر یک از قرائت‌های بعدی همچون قرائت اول رد شود. رد متن توسط هر یک از دو مجلس آثاری به همراه دارد؛ می‌دانیم که رد کل متن در مرحله رأی‌گیری نسبت به کل متن انجام می‌گیرد، بنابراین شامل تمام مواد متن می‌شود. از سویی هنگامی می‌توان رد متن را قطعی تلقی کرد که دو مجلس به توالی آن را رد کنند. بنابراین متن پس از رد شدن در یکی از مجلسین به مجلس دیگر ارسال می‌شود، تا بررسی شود. اما در اثر رد متن در یکی از دو مجلس، توافق صورت گرفته بر روی برخی از مواد کان لم یکن می‌شود و بررسی بر سر تمام مواد تا رسیدن به توافق مجدد ادامه می‌یابد.

برای مثال فرض کنید لایحه‌ای شامل ۳ ماده تسلیم مجلس سنا می‌شود. پس از بررسی در قرائت اول در مجلس سنا، به مجلس ملی ارسال می‌شود پس از قرائت مجلس ملی معلوم می‌شود که دو مجلس بر سر مواد یک و دو به توافق رسیده‌اند و این دو ماده را به صورت کاملاً متناظر و یکسان تصویب کرده‌اند. متن مصوب مجلس ملی به سنا ارسال می‌شود تا آن را دوباره در قرائت دوم خود بررسی کند. در این قرائت در مرحله بررسی ماده به ماده سنا به مواد یک و دو نمی‌پردازد و پس از بررسی ماده (۳) وارد رأی‌گیری نسبت به کل متن می‌شود حال اگر در این رأی‌گیری متن رد شود، رد متن به اطلاع مجلس ملی می‌رسد تا قرائت دوم خود را براساس متنی که در قرائت اول خود تصویب کرده بود (چون در قرائت دوم سنا متنی تصویب نشد) انجام دهد. حال بررسی نسبت به هر

سه ماده انجام می‌گیرد چون رد کل متن در سنا، توافق دو مجلس نسبت به مواد (۱ و ۲) را بی‌اثر کرده است ...

همان‌طور که در مثال فوق مشاهده شد، از دیگر آثار رد متن در مجلس (الف) این است که بررسی مجلس (ب) براساس متن مصوب مجلس (الف) انجام نمی‌گیرد. چون اصلاً مجلس (الف) متنی را تصویب نکرده است. بنابراین اگر رد متن در قرائت اول باشد بررسی مجلس (ب) براساس اصل لایحه انجام می‌گیرد و در صورتی که رد در قرائت‌های بعدی باشد، بررسی براساس متن مصوب خود مجلس (ب) در قرائت قبلی خود انجام می‌گیرد.

رد متن در صورتی قطعی می‌شود که دو مجلس متوالیاً آن را رد کنند نکته‌ای که قابل ذکر است این که گرچه بررسی موادی که دو مجلس بر سر آن به توافق رسیده‌اند متوقف می‌شود، ولی بنا به رأی تفسیری شورای قانون اساسی، در صورتی که مواد متن با هم هماهنگی نداشته باشند می‌توان آن‌ها را تغییر داد.

در قرائت‌های دوم و قرائت‌های بعدی، دقیقاً تمام امور و مراحل قرائت نخست انجام می‌گیرند. از جمله مذاکره عمومی، بررسی ماده به ماده رأی نسبت به کل متن، ارائه اصلاحیه‌ها و ... انجام می‌گیرند با این تفاوت که:

۱. بررسی مواد مورد توافق در مرحله بررسی ماده به ماده انجام نمی‌گیرد.

۲. زمان بحث در مورد تذکراتی آیین‌نامه‌ای در قرائت دوم محدود به نیم ساعت و در قرائت‌های بعدی یا محدود به پانزده دقیقه است.

اطلاعات آماری

معمول‌ترین شیوه تصویب قوانین، تصویب قطعی آن‌ها در مرحله حرکت گهواره‌ای کلاسیک است. اکثر قوانین بدون این که نیازی به استفاده از دو حالت دیگر (مصاحه و واگذاری تصمیم نهایی

به مجلس ملی) باشد در حرکت گهواره ای کلاسیک به تصویب می‌رسند. طبق اطلاعات پایگاه اینترنتی مجلس ملی هشتاد درصد قوانین توشیح شده در دوره زمانی نشست‌های سال ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰ در نتیجه تصویب قوانین به صورت متناوب در دو مجلس، یعنی در حرکت گهواره ای به تصویب رسیده‌اند و از این میزان تعداد قابل ملاحظه‌ای، پس از یک قرائت در هر یک از دو مجلس به تصویب رسیده‌اند. علت این آمار بالا، اولاً تصویب معاهدات است که مجلس حق تغییر آن‌ها را ندارد و ناچار یا در قرائت اول تصویب می‌شوند یا در همین قرائت به کل رد می‌شود و ثانیاً قوانینی است که از حساسیت کم‌تر برخوردارند و معمولاً دو مجلس در قرائت‌های نخست خود بر سر آن‌ها به توافق می‌رسند. تعداد قوانینی که در قرائت‌های دوم و سوم به تصویب می‌رسند نیز قابل ملاحظه است. ولی تعداد قوانینی که در قرائت‌های متعددتری به تصویب می‌رسند اندک است به ویژه که پس از دو قرائت توسط هر مجلس دولت می‌تواند از اختیارات خود در اصل (۴۵) استفاده کند. با این حال بررسی یک متن در قرائت‌های متعدد امر بسیار نادری نیست، برای مثال قانون ۲۴ دسامبر ۱۹۷۳ در مورد مسئولیت هتل‌داران که لایحه آن ابتدا به مجلس ملی تسلیم شده بود عاقبت در قرائت پنجم مجلس ملی به تصویب رسید. یعنی در واقع این متن در نه قرائت (پنج قرائت در مجلس ملی و چهار قرائت در سنا) مورد بررسی قرار گرفت.

۲-۱-۵. توافق بین دو مجلس با توسل به رویه سازش: تصویب متن براساس گزارش کمیسیون مشترک برابر (بند‌های ۲ و ۳ ماده ۴۵ قانون اساسی)

اگر حرکت گهواره ای کلاسیک، تنها راه تصویب قطعی قوانین بود، چه بسا بسیاری از قوانین پس از سال‌ها سرگردانی بین دو مجلس به تصویب

نمی‌رسیدند؛ چون در حرکت گهواره‌ای کلاسیک، هیچ محدودیتی برای تعداد رفت و برگشت‌های بین مجلس ملی و سنا، پیش‌بینی نشده است. یکی از طرق پیشگیری از این سرگردانی توسل به شیوه مصالحه یا سازش است که در آن کمیسیون متشکل از چهارده عضو اصلی (هفت نماینده و هفت سناتور) و چهارده عضو علی‌البدل (هفت نماینده و هفت سناتور) برای بررسی موارد مورد اختلاف بین دو مجلس و ارائه یک متن جهت تصویب دو مجلس، شکل می‌گیرد. این کمیسیون از این رو مشترک یا مختلط^۱ نامیده می‌شود که اعضای از هر دو مجلس در آن حضور دارند و وصف «برابر»^۲ از این روست که تعداد اعضای دو مجلس در آن برابر است.

شرایط توسل بدین شیوه

شرایط توسل بدین شیوه متضمن اختیاراتی قابل توجه برای دولت است و علی‌رغم اصل تفکیک قوا، موجب دخالت مجریه در فرایند قانونگذاری است. البته این اختیارات دولت، در زمره اختیارات شخصی نخست‌وزیر است و وابسته به تصمیم نخست‌وزیر بوده، نیازی به تصویب هیأت دولت ندارند. ذیلاً اشاره‌ای به این اختیارات می‌شود:

اولاً باید در نظر داشت که کلاً دستور تشکیل کمیسیون مشترک، توسط دولت (نخست‌وزیر) صادر می‌شود^۳ (اصل ۴۵) و دولت در این زمینه دارای اختیاراتی است.

در رابطه با زمان تشکیل کمیسیون مشترک، زودترین زمانی که می‌توان اقدام به تشکیل کمیسیون مشترک کرد به ترتیب زیر است:

۱. در مورد قوانین عادی پس از دو قرائت در هر مجلس،

1. Mixte.

2. Paritaire.

3. این دستور به صورت نامه نخست‌وزیر به رؤسای دو مجلس است.

۲. در مورد قوانین مالی و تأمین اجتماعی پس از يك قرائت در هر مجلس،

۳. در مورد قوانینی که دولت فوریت آن‌ها را اعلام کرده است؛ پس از يك قرائت در هر مجلس. اعلام فوریت باید حداکثر تا پایان مرحله مذاکره کلی در اولین مجلسی که متن در آن بررسی شده است، انجام گیرد.

موارد فوق بیانگر اولین زمانی که دولت می‌تواند از شیوه سازش استفاده کند بودند. پس از حصول این حد نصاب، دولت می‌تواند در هر مرحله‌ای دستور تشکیل کمیسیون مشترک را صادر کند. برای مثال پس از چهار قرائت در هر مجلس به این امر اقدام کند یا حتی پس از سه قرائت در یکی از دو مجلس و چهار قرائت در دیگری. ولی تجربه نشان داده است که در صورتی که دولت مایل به استفاده از اختیارات خود در زمینه شیوه سازش باشد، معمولاً در اولین فرصت این امر را انجام می‌دهد. نفس توسل به این شیوه نیز از اختیارات دولت (نخست وزیر) است و هیچ الزامی برای تشکیل کمیسیون مشترک وجود ندارد. در صورتی که دولت از اختیار خود در زمینه تشکیل کمیسیون مشترک چشم‌پوشی کند؛ حرکت گهواره‌ای ادامه خواهد یافت.

در صورت موفقیت کمیسیون مشترک در دستیابی به يك متن مورد توافق نیز دولت از اختیاراتی برخوردار است؛ بدین ترتیب که دولت می‌تواند متن مورد نظر کمیسیون مشترک را برای تصویب به دو مجلس ارائه کند، ولی الزامی به این امر ندارد. از این رو طبیعتاً در صورتی که با نظر کمیسیون مشترک موافق نباشد از این امر خودداری خواهد کرد. در صورتی که تا پانزده روز پس از ارائه گزارش کمیسیون مشترک دولت متن کمیسیون را برای تصویب به دو مجلس ارائه نکند. مجلسین می‌توانند حرکت گهواره‌ای را دوباره آغاز کنند. دولت در مورد ترتیب ارسال

گزارش‌های کمیسیون مشترک به مجلسین نیز، اختیار کامل دارد.

اما چه توجیهی برای این دخالت گسترده دولت در فرایند قانونگذاری وجود دارد؟ در واقع، این اختیارات گسترده دولت، از سال ۱۹۵۸ به منظور افزایش قدرت دولت در مقابل پارلمان و در راستای اصل پارلمنتاریسم عقلانی شده، ایجاد شدند. از این انگیزه سیاسی گذشته، به عنوان توجیه حقوقی باید گفت وقتی دو مجلس نمی‌توانند بر سر متنی به توافق برسند، یک بن‌بست در فرایند قانونگذاری ایجاد می‌شود. برای رهایی از این بن‌بست، دخالت یک نیروی خارجی (یعنی خارج از دو مجلس) به عنوان داور لازم است، فرض بر این است که دو مجلس هم‌تراز هستند و اراده هیچ یک از دو مجلس قابل تحمیل بر دیگری نیست. اگر قرار بود سرانجام موضع مجلس ملی به صورت اتوماتیک بر موضع سنا فائق آید، حرکت گهواره‌ای از ابتدا حرکت لغوی می‌بود و دخالت سنا جنبه تشریفاتی به خود می‌گرفت. به همین دلیل دولت به عنوان ارگانی که خود با ضرورت‌های قانونگذاری و نیازهای جامعه به قوانین آشناست به عنوان داور بی‌طرف دخالت کرده و درخواست تشکیل کمیسیون مشترک را صادر می‌کند. در صورت عدم تصویب گزارش کمیسیون مشترک نیز، دولت می‌تواند به موضع مجلس ملی برتری داده و از مجلس ملی بخواهد که «حرف آخر» را بزند؛ ولی، این مکانیسم، اتوماتیک نبوده و بستگی به نظر دولت دارد. در ضمن پیش‌بینی امکان دخالت دولت، خود می‌تواند از عواملی باشد که دو مجلس را ترغیب به سازش و همگرایی می‌کند.

بررسی گزارش کمیسیون مشترک برابر

بررسی گزارش کمیسیون مشترک در دو مجلس ویژگی‌های خاص خود را دارد. متن پیشنهادی کمیسیون مشترک (گزارش کمیسیون) به صورت یک

شکل به هر دو مجلس فرستاده می‌شود. کمیسیون یک نماینده و یک سناتور از اعضای خود را مأمور دفاع از موضع کمیسیون در مجلس مربوطه خودشان می‌کند.

برای این که رویه سازش به نتیجه برسد دو مجلس باید به صورت کاملاً متناظر به گزارش کمیسیون رأی دهند، به همین دلیل اولاً حق ارائه اصلاحیه در این مرحله بسیار محدود شده است و تنها اصلاحیه‌های دولت و اصلاحیه‌های مورد قبول دولت در این مرحله قابل ارائه هستند. در ضمن اصلاحیه‌هایی که در یکی از دو مجلس ارائه می‌شوند باید عیناً در مجلس دیگر نیز بررسی شوند. به همین دلیل دولت تنها اصلاحیه‌هایی را که در مجلس اول مطرح شده‌اند، در مجلس بعدی مطرح می‌کند. ثانیاً در این مرحله، رأی‌گیری ماده به ماده وجود ندارد. بنابراین پس از رأی‌گیری نسبت به تک تک اصلاحیه‌ها، نسبت به کل متن رأی‌گیری می‌شود. اگر کل متن در هر دو مجلس به تصویب برسد و در ضمن دقیقاً همان اصلاحیه‌هایی که در یکی از مجلسین به تصویب رسیده‌اند در دیگری نیز به تصویب برسند، مکانیسم «سازش» به نتیجه رسیده است. اصولاً دولت برای حصول آسان‌تر به سازش، به صورت بسیار محدودی در این مرحله اصلاحیه‌ای را مطرح کرده یا اجازه مطرح شدن آن را می‌دهد.

نتیجه شیوه سازش

۱. در صورتی که دو مجلس به صورت کاملاً متناظر به گزارش کمیسیون و اصلاحیه‌های آن رأی دهند، قانون توسط دو مجلس تصویب شده است و برای توشیح به رئیس جمهور ارائه می‌گردد.
۲. اگر دو مجلس به متن متناظری رأی ندهند یا کمیسیون مشترک، خود موفق به تصمیم‌گیری و ارائه گزارش نشود، رویه سازش به شکست انجامیده است، ولی به هر حال سپری کردن مرحله سازش آثاری به

همراه دارد. بدون گذر از مرحله سازش امکان ورود به مرحله بعد که مرحله تفوق نظر مجلس ملی است امکان‌پذیر نیست.

۳-۱-۵. شکست رویه سازش: اعلام نظر نهایی توسط مجلس ملی

در صورتی که قانون به طریقه حرکت گهواره‌ای کلاسیک تصویب نشود و شیوه سازش (دخالته کمیسیون مشترک) نیز به شکست بیانجامد، سومین حالتی که برای تصویب قوانین متصور است طریق اعلام نظر نهایی یا به اصطلاح زدن «حرف آخر»^۱ توسط مجلس ملی است.

شرایط اعلام نظر نهایی توسط مجلس ملی

ورود به این مرحله نیز در اختیار دولت است. پس از سپری شدن مرحله سازش در صورتی که دو مجلس متن را به صورت متناظر تصویب نکنند یا کمیسیون مشترک خود موفق به ارائه گزارش نشود، دولت می‌تواند از مجلس ملی بخواهد که نظر نهایی را اعلام کند. در صورتی که دولت این اختیار را به مجلس ملی ندهد تصویب قانون مورد نظر به شکست انجامیده است. این مرحله متضمن یک «قرائت جدید»^۲ توسط هر یک از دو مجلس و یک «قرائت قطعی»^۳ توسط مجلس ملی است.

قرائت جدید

پس از تصمیم دولت مبنی بر اجرای مرحله «حرف آخر»، ابتدا هر یک از دو مجلس ملی و سنا در یک قرائت جدید، متن را دوباره بررسی می‌کنند. این قرائت جدید شباهت کامل با سایر قرائت‌ها دارد با این تفاوت که: اولاً، قرائت نخست همیشه توسط مجلس ملی انجام می‌گیرد و تفاوتی ندارد که

1. Dernier mot.
2. La nouvelle lecture.
3. La Lecture definitive.

آخرین قرائت قبل از توسل به شیوه سازش، توسط مجلس ملی انجام شده است یا سنا، به هر حال مجلس ملی کار را آغاز خواهد کرد. حال اگر آخرین قرائت سابق توسط سنا انجام گرفته باشد، مجلس ملی بررسی خود را براساس آخرین متن مصوب سنا انجام خواهد داد، در غیر این صورت متن مصوب خود مجلس ملی پایه مذاکرات در قرائت جدید خواهد بود.

ثانیاً برای اصلاح متن، رویه شورای قانون اساسی نیز محدودیت‌هایی را در این مرحله ایجاد کرده است: اول این که به نظر شورا، تنها موضوعاتی می‌توانند در مرحله «حرف آخر»، مطرح شوند که مراحل قبلی را پشت سر گذاشته‌اند و دوم این که از آنجایی که در حرکت گهواره‌ای و نیز مرحله سازش، بررسی محدود به موادی است که قبلاً مورد توافق دو مجلس قرار نگرفته‌اند، در این مرحله نیز به طریق اولی نمی‌توان نسبت به موادی که مورد توافق قرار گرفته‌اند، اقدام به طرح اصلاحیه کرد.

اگر پس از قرائت جدید مجلس ملی، سنا در قرائت جدید خود متن را به همان صورتی که مجلس ملی در قرائت جدید تصویب کرده است، تصویب کند، کار دو مجلس در تصویب قانون به پایان می‌رسد و قانون برای توشیح ارسال می‌گردد، در غیر این صورت نوبت به قرائت قطعی توسط مجلس ملی می‌رسد.

قرائت قطعی

پس از پایان قرائت جدید سنا (در صورتی که هنوز توافق حاصل نشده باشد) دولت می‌تواند از مجلس ملی بخواهد که حرف آخر را بزند و نظر نهایی را اعلام کند اگر ظرف ۱۵ روز این تقاضا از طرف دولت مطرح نشود، مجلس ملی می‌تواند بررسی متن را به شیوه عادی یعنی به شیوه حرکت گهواره‌ای کلاسیک از سر بگیرد. اما در صورتی که

این تقاضا از سوی دولت مطرح شود، مجلس ملی آزادی کامل در تصویب متن ندارد بلکه باید یا آن را بر اساس گزارش کمیسیون مشترک (در صورتی که این کمیسیون گزارشی ارائه کرده باشد) تصویب کند یا براساس آخرین متن مصوب خود و حسب مورد با توجه به تغییراتی که سنا در آن داده است.

اما اگر مجلس تصمیم بگیرد قانون مورد نظر را براساس آخرین متن مصوب خود تصویب کند. این متن بررسی ماده به ماده نخواهد شد، بلکه ابتدا اصلاحیه‌ها بررسی خواهند شد. در این مرحله تنها اصلاحیه‌هایی در مجلس ملی قابل طرح هستند که در قرائت جدید توسط سنا تصویب شده‌اند. طرح مجدد این اصلاحیه‌ها، می‌تواند توسط کمیسیون، دولت یا نمایندگان انجام گیرد. پس از بررسی اصلاحیه‌ها و احتمالاً تصویب برخی از آن‌ها مجلس ملی نسبت به کل متن رأی‌گیری خواهد کرد. طبیعی است که اگر هیچ کدام از اصلاحیه‌های مذکور نزد مجلس ملی مطرح نشوند، مجلس ملی مستقیماً سراغ آخرین متن مصوب خود یعنی متن مصوب در قرائت جدید مجلس ملی برود و نسبت به کل آن رأی‌گیری کند.

به هر حال اگر کل متن تصویب شود فرایند قانونگذاری علی‌الاصول خاتمه پذیرفته است و متن برای توشیح ارسال می‌شود. در صورتی که متن رأی نیابورد مجلس ملی نسبت به متن پیشنهادی کمیسیون مشترک رأی‌گیری می‌کند. عکس این حالت نیز ممکن است یعنی ممکن است مجلس ملی ابتدا نسبت به گزارش کمیسیون مشترک رأی‌گیری کند و در صورت عدم تصویب سراغ آخرین متن مصوب خود برود. در هر حال انتخاب ترتیب بررسی این دو متن بر عهده «کمیسیون اصلی» است.^۱

۱. آیین نامه این صلاحیت را برای پیشگیری از اختلاف به کمیسیون اصلی داده است. احتمالاً به این دلیل که کمیسیون

۲-۳-۵. از تصویب متن قطعی تا توشیح

با تصویب متن قطعی به ترتیبی که ذکر شد، معمولاً کار پارلمان در فرایند قانونگذاری خاتمه می‌پذیرد و متن آماده توشیح رئیس جمهور می‌گردد. ولی بر این اصل دو استثنا وجود دارد: نخست زمانی که رئیس جمهور مطابق قانون اساسی، خواستار بررسی مجدد متن می‌شود و دوم هنگامی که تحت شرایط مقرر، شورای قانون اساسی مغایرت متن را با قانون اساسی، حکم می‌کند.

۱-۳-۵. تسلیم متن برای توشیح

تسلیم متن برای توشیح توسط رئیس مجلسی که تصویب قطعی در آن انجام گرفته است به عمل می‌آید و شرایط تسلیم مانند تسلیم و رد و بدل متن بین دو مجلس در حرکت گهواره‌ای است، ولی تفاوت‌هایی وجود دارد که در آخرین قرائت باید مدنظر قرار گیرند:

۱. در حرکت گهواره‌ای موادی که درباره آنان توافقی بین دو مجلس حاصل شده بود رد و بدل نمی‌شدند. در تسلیم برای توشیح، این مواد باید مجدداً در متن گنجانده شوند.
 ۲. در اثر اصلاحیه‌ها و حذف و اضافه مواد، ممکن است شماره‌گذاری مواد به هم خورده شده باشد، که این امر باید اصلاح شود.
 ۳. کل متن باید مورد بازبینی قرار گیرد تا هماهنگی و ارتباط منطقی بین مواد حفظ شود. برای مثال اگر در ماده‌ای از متن به ماده‌ای دیگر ارجاع داده شده است درحالی‌که شماره ماده مذکور تغییر کرده است این امر باید اصلاح شود.
- تسلیم متن برای توشیح رئیس جمهور، از طریق دبیرخانه ریاست جمهوری انجام می‌گیرد. کلیه

بیشتر موضوع را تحت رسیدگی قرار داده است و بهتر می‌تواند تشخیص دهد که کدام متن بهتر است.

هماهنگی‌ها از جمله ارائه متن برای توشیح رئیس جمهور و سپس ارائه آن جهت نشر در روزنامه رسمی توسط دبیرخانه انجام می‌گیرد. زمان تسلیم متن به دبیرخانه نقطه آغاز مهلت پانزده روزه رئیس جمهور برای توشیح قانون است. این مهلت آثار حقوقی مهمی دارد از جمله این که تقاضای رئیس جمهور برای بررسی مجدد و رجوع به شورای قانون اساسی برای رسیدگی به انطباق متن با قانون اساسی در این مهلت انجام می‌گیرد.

توشیح قانون، دستور نشر و اجرای آن است و بنابراین بدون توشیح، قانون قابل اجرا نیست یا به عبارتی قانون نیست. رئیس جمهور وظیفه دارد، در این مهلت (پانزده روز) مطابقت قانون را با قانون اساسی از نظر ماهوی و نیز از نظر شرایط شکلی تصویب بررسی کرده در صورت تخلف موضوع را به شورای قانون اساسی ارجاع دهد.

نکته: آیا توشیح قانون از وظایف رئیس جمهور است یا اختیارات او؟ از نص اصل (۱۰) قانون اساسی به روشنی برمی‌آید^۱ که رئیس جمهور مکلف است در این مهلت قانون را توشیح کند. بر فرض اگر در مهلت توشیح، قانون به شورای قانون اساسی ارجاع شود، تا اعلام تصمیم شورای قانون اساسی این مهلت به تعلیق می‌افتد و اگر شورا، قانون مورد نظر را مغایر با قانون اساسی تشخیص نداد، پس از اعلام تصمیم ادامه مهلت محاسبه می‌شود و رئیس جمهور مکلف است تا پایان مهلت قانون را توشیح کند.

۱. بند ۱ اصل ۱۰ قانون اساسی فرانسه: «رئیس جمهور قوانین را در عرض پانزده روز پس از تسلیم مصوبه قطعی [مجلس] به دولت توشیح می‌کند.» ملاحظه می‌شود که از الفاظی نظیر «می‌تواند» که قرینه‌ای بر اختیار رئیس جمهور در توشیح قوانین باشند، استفاده نشده است.

نکته: ضمانت اجرای تخلف رئیس جمهور از وظیفه خود مبنی بر توشیح قوانین در مهلت پانزده روز چیست؟
 ضمانت اجرای این امر، اعتبار بخشیدن به قانون نیست و در هر حال قانون قبل از توشیح رئیس جمهور قابل اجرا نیست. این تخلف فقط ضمانت اجرای کیفری برای رئیس جمهور دارد و مطابق اصل (۶۸) می‌توان رئیس جمهور را به عنوان خیانت در «دادگاه عالی عدالت»^۱ تحت تعقیب قرار داد.^۲

۲-۳-۵. بررسی مجدد به تقاضای رئیس جمهور

مطابق بند «۲» اصل (۱۰) قانون اساسی در مهلت توشیح، رئیس جمهور می‌تواند از پارلمان تقاضای بررسی مجدد متن را بکند. قبول این تقاضا الزامی است ولی پارلمان الزامی به تغییر متن و جلب نظر رئیس جمهور در قرائت جدید ندارد.

اهداف و آثار این تقاضا

رئیس جمهور برای ارائه این تقاضا هیچ محدودیتی ندارد و می‌تواند به هر هدفی حتی به این دلیل که شخصاً قانون مصوب پارلمان را نمی‌پسندد، تقاضای بررسی مجدد کند. یکی از موارد شایع تقاضای بررسی مجدد می‌تواند زمانی باشد که شورای قانون اساسی مغایرت قانون با قانون اساسی را حکم کند. این تقاضا ممکن است برای بررسی مجدد کل متن باشد یا قسمتی از آن. در تقاضای فوق، مجلسی که نخست بررسی مجدد را آغاز خواهد کرد مشخص می‌شود.

1. Haute cour de justice.

2. برای تحلیل مسأله برای مثال مراجعه کنید به: Camy, O, "Statute et competence du president de la republic", dans: Cours de droit constitutionnel general, en: www.droitconstitutionnel.net.

عملاً تنها دو بار از این اختیار استفاده شده است، برای مثال در سال ۱۹۸۳، پارلمان قانون سازماندهی نمایندگان پاریس را تصویب کرد، اما بعدها کل موضوع تشکیل نمایندگان منتفی شد. برای پرهیز از تصویب یک قانون مرده و بی‌فایده، رئیس‌جمهور، تقاضای بررسی مجدد این قانون را مطرح کرد. ولی با توجه به این که دولت از وارد کردن مجدد این متن در دستور جلسه مجلس خودداری کرد این قانون هرگز به تصویب نرسید.

فرایند بررسی مجدد و ویژگی‌های آن

با تقاضای بررسی مجدد، فرایند قانونگذاری از نو آغاز می‌شود و تمام قواعد مربوط به قانونگذاری عادی در آن رعایت می‌شود؛ مثل بررسی در کمیسیون، مذاکره کلی، بررسی ماده به ماده و با این ویژگی که اساس بررسی، متن مصوب سابق است و اگر تقاضای بررسی محدود به بخشی از این متن باشد تنها همان بخش بررسی خواهد شد.

با توجه به این که اثر تقاضای رئیس‌جمهور فقط بررسی مجدد متن است و وی به شخصه حق دخالت در آنچه تصویب خواهد شد را ندارد، این اختیار رئیس‌جمهور در نگاه اول قابل اغماض جلوه می‌کند. ولی با توجه به این که دولت می‌تواند از وارد کردن مجدد متن مورد نظر در دستور جلسه اولوی‌ی پارلمان خودداری کند، این اختیار می‌تواند متضمن یک حق وتوی قوانین برای رئیس‌جمهور باشد.^۱

۱. البته این وتو زمانی می‌تواند تحقق پیدا کند که رئیس‌جمهور و دولت هر دو خواهان عدم تصویب متن باشند و متن مورد نظر لایحه باشد. به این ترتیب که رئیس‌جمهور درخواست بررسی مجدد می‌کند و دولت نیز از درج دوباره لایحه در دستور جلسه اولوی‌ی خودداری می‌کند.

۳-۲-۵. نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی

اتفاق دیگری که ممکن است در مهلت توشیح قوانین واقع شود، رجوع به شورای قانون اساسی برای بررسی مطابقت قوانین با قانون اساسی است. با توجه به این که در این مورد در بخش نظارت بر قوانین به تفصیل سخن گفته شد، از تکرار مطالب پرهیز می‌شود.

به علاوه، در سیستم قانونگذاری فرانسه قواعد ویژه‌ای درباره تصویب برخی قوانین خاص از جمله قوانین ارگانیک، قوانین اساسی، قوانین تأمین مالی تأمین اجتماعی و ... وجود دارد که برای رعایت اختصار و با توجه به عدم چنین تأسیساتی در حقوق ایران، از ذکر تفصیلی این قواعد خودداری و به کلیاتی که در بخش مقدماتی این نوشتار ذکر شده‌اند، اکتفاء می‌گردد.

۶. تشخیص مسائل مبتلابه و مورد نیاز قانونگذاری در فرانسه

مسئله تشخیص مسائل مبتلابه را می‌توان در دو مرحله تصور کرد: نخست مرحله قبل از تسلیم طرح یا لایحه. در این مرحله سؤال این است که چه عوامل، دلایل و انگیزه‌هایی مقام ذی‌حق در ارائه طرح یا لایحه را به تنظیم و ارائه طرح یا لایحه در مورد موضوعی خاص برمی‌انگیزد؟ در مورد لوایح معمولاً مشکلات اجرایی و نیازهایی که دستگاه‌های اجرایی عملاً با آن مواجه می‌شوند و نیز سیاست‌های دولت و برنامه‌های آن، دولت را به ارائه یک لایحه برمی‌انگیزد. محل طرح این مسئله در علوم اداری، مدیریت دولتی و ... بوده و از حیطه حقوق پارلمانی خارج است. اما در مورد طرح‌ها، ممکن است عوامل و سلاقی مختلفی مطرح باشد. اما مرحله دوم، مرحله پس از

1. Lois constitutionnels: منظور قوانینی که برای تغییر در قانون اساسی تصویب می‌شوند.

تسلیم طرح یا لایحه است. در این مرحله سؤال این است که پس از ارائه طرح یا لایحه، قانونگذار چگونه تشخیص می‌دهد که این طرح یا لایحه جزء مسائل مبتلابه است و ضروری است تا در این مورد قانونی وضع شود. نتیجه این تشخیص (در صورت مثبت بودن) قرار گرفتن طرح یا لایحه در فرایند قانونگذاری و احتمالاً تصویب آن است.

مطمئناً مواردی چون بررسی در کمیسیون، مذاکرات مجلس و ... در تشخیص نمایندگان مؤثر هستند ولی این موارد جزء فرایند قانونگذاری تلقی می‌شوند. سؤال در این مرحله این است که آیا اساساً یک طرح یا لایحه باید وارد فرایند قانونگذاری گردد یا خیر؟ و با اندکی تسامح اگر فرایند قانونگذاری در مورد آن‌ها آغاز شده است، بررسی نقش عوامل فرا فرایندی (عوامل خارج از فرایند) در تشخیص این که آیا فرایند باید ادامه یابد یا در نهایت قانونی تصویب شود یا خیر، مورد بحث است. نهادهای تریب روش تشخیص مسائل مبتلا به، مراجعه به دفاتر پارلمانی یا دلگاسیون‌ها است.

۶-۱ شیوه مراجعه به دلگاسیون‌ها

۶-۱-۱ معرفی چند دلگاسیون

با محدودیتی که قانون اساسی از لحاظ تعداد کمیسیون‌های مجالس ایجاد کرده است و نیز با توجه به نیاز روزافزون به قانونگذاری در زمینه‌های تخصصی، پارلمان فرانسه با یک مشکل جدی روبه‌رو شده است، به این ترتیب پارلمان مجبور بود، در قانونگذاری به اطلاعاتی که منابع دولتی ارائه می‌کردند اعتماد و اکتفا کند. این امر می‌توانست استقلال پارلمان را زیر سؤال ببرد. چاره کار در ایجاد ارگان‌هایی بود که با دور زدن محدودیتی که قانون اساسی ایجاد

کرده است به مجلس در ارزیابی دقیق‌تر وظیفه تقنینی (و البته نظارتی) خود یاری برسانند. این ارگان‌ها یا در واقع این شبه کمیسیون‌ها، دلگاسیون‌ها^۱ (نمایندگی) یا دفتر پارلمانی^۲ نام گرفتند. دفاتر و دلگاسیون‌های پارلمانی، برخلاف کمیسیون‌ها در مراحل قانونگذاری نقشی ندارند و تنها مجلس را از لحاظ اطلاعاتی تغذیه می‌کنند.

۱-۱-۶ دفتر پارلمانی ارزیابی گزینه‌های علمی و تکنولوژیک^۳

گرچه مدت زیادی به علم به عنوان صرف دانستن نگریسته می‌شد نه به عنوان الگویی برای عمل؛ در دوره مدرن، توسعه دانش و تکنولوژی، امکان تسخیر طبیعت را برای انسان مهیا کرده است. علم از تئوری به عمل تبدیل شده است. لکن این توسعه عظیم، خود مسائل و نگرانی‌هایی را ایجاد کرده است. اگر دیروز علم رها و آزاد بود که بدون هیچ مرز و مانعی گسترش یابد تا زمانی را که وعده داده بود برای بشر به ارمغان آورد؛ امروز باید پیش از هر چیز آسیناپذیری و بی‌خطر بودن خود را ثابت کند تا اجازه رشد داشته باشد. از این رو اندیشه ارزیابی و آزمون تکنولوژی، به عنوان امری اجتناب‌ناپذیر، در محافل علمی و سیاسی مطرح شده است. بحث بر سر تعبیه مکانیسمی است که بتواند عنان پیشرفت‌های تکنولوژیکی را با توجه به نتایجی که خواهند داشت، در دست داشته باشد.

در اوایل دهه ۸۰، با مطرح شدن مباحثی از جمله مباحث مربوط به جهت‌دهی به برنامه‌های هسته‌ای، فضایی و ... پارلمان متوجه شد که امکان این را که تصمیمات دولت را در زمینه

1. Délégation.

2. L'office parlementaire.

3. L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques.

سیاست‌های علمی و تکنولوژیکی به صورت کاملاً مستقل ارزیابی کند، ندارد. به این ترتیب پارلمان تصمیم گرفت که خود را به وسیله‌ای که در این رابطه یاریش کند مجهز کند یعنی: «دفتر پارلمانی ارزیابی گزینه‌های علمی و تکنولوژیک».

این دفتر که مطابق قانون شماره ۶۰۹-۸۳ مورخ ۸ ژوئیه ۱۹۸۳ ایجاد شد، مطابق قانون اخیرالذکر وظیفه دارد: «پارلمان را از نتایج تصمیم‌ها و اقدامات علمی و تکنولوژیک، مطلع کند و در نتیجه به تصمیمات پارلمان شفافیت بیشتری بخشد». بدین منظور دفتر «اقدام به جمع‌آوری اطلاعات کرده، برنامه‌های اطلاعاتی را به جریان انداخته و اقدام به ارزیابی می‌کند».

ساختار دفتر یک دلگاسیون مستقل

این دفتر یک ساختار اصلی و اولیه در قلب پارلمان دارد. این دلگاسیون که نحوه انتخاب اعضای آن به گونه‌ای است که حضور تناسبی گروه‌های سیاسی، در آن تضمین شود، بین سنا و مجلس ملی مشترک است. این دفتر از هجده نماینده و هجده سناتور تشکیل شده است. مطابق عرف رئیس دفتر به صورت تناوبی از میان اعضای متعلق به دو مجلس برای مدت سه سال انتخاب می‌شود. آیین‌نامه داخلی دفتر تصریح دارد که نایب رئیس اول باید از اعضای مجلس دیگر (یعنی مجلسی که رئیس عضو آن نیست) انتخاب شود.

حق ارجاع^۱ مختص پارلمان

حق ارجاع به دفتر مختص هیأت رئیسه‌های دو مجلس است که یا به ابتکار خود به این امر اقدام

۱. "Saisine": حق ارجاع دادن مسأله‌ای به دلگاسیون و درخواست رسیدگی.

می‌کنند یا به تقاضای دیگران (رؤسای گروه‌ها، شمت نماینده یا چهل سناتور و ...).

شورای علمی

دفتر یک پل ارتباطی بین دنیای سیاست و محافل علمی است. به همین دلیل دارای یک شورای علمی است، که ترکیب این شورا منعکس‌کننده گرایش‌ها و شاخه‌های گوناگون علمی و تکنولوژیکی است.

برنامه‌های مطالعاتی

هنگامی که امری به دفتر ارجاع می‌شود، ابتدا یکی از اعضای دفتر (یک نماینده یا سناتور) به عنوان گزارشگر آن موضوع انتخاب می‌شود، و ابتدا در مورد این که آیا اصولاً موضوع قابل بررسی در دفتر است یا خیر، تحقیقاتی مقدماتی انجام می‌دهد، آنگاه در مواردی نادر موضوع ارجاع را رد می‌کند یا در مواردی به مقام ارجاع کننده پیشنهاد می‌کند تغییراتی در پرونده ارجاعی خود بدهد. ولی در اکثر موارد موضوع ارجاع پذیرفته می‌شود. پس از آن عضو گزارشگر رهبری یک پروژه تحقیقاتی را در مورد آن موضوع به دست می‌گیرد و برای این کار می‌تواند افراد متخصص یا مؤسسات پژوهشی مستقل را به خدمت بگیرد. گزارشگر ویژه حق دسترسی به تمام مدارک دولتی را برای انجام تحقیق خود دارد، مگر این که آن مدارک مربوط به امنیت ملی باشند. همچنین امکانات لازم برای مراجعه به سازمان‌های داخلی و خارجی در اختیار وی قرار داده خواهد شد، گزارشگر ویژه مانند بازرس بودجه حق نظارت میدانی و بررسی مدارک تمام سازمان‌های حکومتی را دارد. پس از تکمیل گزارش، گزارشگر آن را در جلسه دفتر ارائه می‌کند، این گزارش باید به نحوی تنظیم شود که

1. در بخش کمیسیون‌های تحقیق در این مورد بحث شده است.

به طور مستقیم برای قانونگذاری یا کنترل بودجه در مجلس قابل استفاده باشد. دفتر معمولاً به صورت «کنسانسوس» یا اجماع نسبت به آن گزارش (برای تصویب، تعدیل یا رد آن) اتخاذ تصمیم می‌کند. گزارش منتشر شده و در صورت تأیید دفتر در اختیار مقام رجوع کننده قرار می‌گیرد.

موضوعاتی که به دفتر پارلمانی «ارزیابی گزینه‌های علمی و تکنولوژیک» ارجاع شده‌اند شامل مواردی در زمینه کشاورزی، بیواتیک (کلوناز، علوم طبیعی و حقوق بشر و ...)، همکاری‌های علمی و فنی با سایر کشورها، امور دفاعی، انرژی و سوخت، نیروی هسته‌ای، الکترونیک، محیط زیست، هوا و فضا، تکنولوژی اطلاعات، حقوق (استفاده از ژنتیک در ادله، ...)، بهداشت، حمل و نقل و ... می‌شود.

۶-۱-۲- دلگاسیون حقوق زن و برابری فرصت‌ها بین مردان و زنان

مطابق قانون شماره ۵۸۵-۹۹ مورخ ۱۲ ژوئیه ۱۹۹۹ در هر یک از دو مجلس ملی و سنا، یک دلگاسیون حقوق زن و برابری فرصت‌ها بین مردان و زنان ایجاد شد. هر یک از این دلگاسیون‌ها دارای سی و شش عضو هستند که در انتخاب آن‌ها، تناسب تعداد اعضای گروه‌های سیاسی و نیز موازنه بین اعضای مرد و زن و اعضای هر یک از کمیسیون‌های دائمی باید رعایت شود.

وظایف این دلگاسیون‌ها عبارتند از: نظارت بر دولت از لحاظ اجرای قوانین مربوط به حقوق زن و برابری فرصت‌ها بین مردان و زنان و سیاست‌های دولت در این زمینه و اما وظیفه دوم که به بحث ما مربوط می‌شود، بررسی و تهیه گزارش نسبت به طرح‌ها و لوایح است. در این زمینه

کمیسیون توسط مقامات زیر مورد ارجاع^۱ قرار می‌گیرد:

- هیأت رئیسه مجلس، خواه به ابتکار خود هیأت رئیسه خواه به تقاضای رئیس یکی از گروه‌ها.

- کمیسیون‌های دائمی و ویژه، خواه به ابتکار خود کمیسیون یا به تقاضای همین دلگاسیون.

این دلگاسیون می‌تواند از وزرا تقاضای ارائه توضیح به صورت شفاهی کند. دولت موظف است مدارک لازم را در اختیار این دلگاسیون قرار دهد. گزارش دلگاسیون در مورد موضوع مورد بررسی به هیأت رئیسه مجلس تسلیم می‌گردد و از این طریق به کمیسیون‌های مربوطه نیز ارسال شده و منتشر می‌شود. علاوه بر این، دلگاسیون هر سال گزارشی سالانه از عملکرد خود منتشر می‌کند. دو دلگاسیون متناظر در مجلس ملی و سنا می‌توانند جلسات مشترک برگزار کنند. تاکنون گزارش‌های این دلگاسیون در مورد موضوع‌هایی چون طلاق، ولایت و حضانت، رابطه زوجیت، برابری حرفه‌ای بین مردان و زنان، برابری در گسترش امکانات ورزشی و رفاهی، نظام وظیفه، سقط اختیاری جنین و ... بوده است.^۲

۳-۱-۶. دلگاسیون ساماندهی و توسعه پایدار اراضی

این دلگاسیون به موجب قانون شماره ۱۱۰۰-۵۸ ایجاد شد و وظیفه آن رسیدگی به مسائلی در زمینه سیاست‌های ارضی، بهره‌وری اراضی و ...

۱. در کل این تحقیق واژه ارجاع با رجوع معادل واژه "Saisine" به کار رفته است. که به معنی درخواست از مرجع یا نهاد صالح برای رسیدگی به امری است. در نتیجه این ارجاع، نهاد مربوطه در اصطلاح آیین دادرسی «اشتغال» می‌یابد.

۲. ر.ک: قانون شماره ۵۸۵-۹۹، صفحه معرفی دلگاسیون حقوق زن در سایت اینترنتی مجلس ملی. آرشیو گزارش‌های دلگاسیون حقوق زن.

است. موضوع بررسی دلگاسیون ممکن است مربوط به سیاست‌های دولت یا ارزیابی طرح‌ها و لوایح باشد. مقامات دارای حق ارجاع عبارتند از:

- هیأت رئیسه مجلس به ابتکار خود یا به تقاضای رئیس یک گروه یا شصت نماینده.
- کمیسیون‌های دائمی و ویژه

علاوه بر این، دلگاسیون حق خود - ارجاعی^۱ دارد. یعنی می‌تواند بدون مراجعه مقامات فوق به بررسی امری اشتغال یابد.^۲

۴-۱-۶ دفتر پارلمانی ارزیابی قوانین

با توجه به مشکلات اجرای قوانین به دلیل ابهام، اجمال، سکوت، تناقض و ... وظیفه این دفتر بررسی قوانین گذشته و ارائه پیشنهاد برای رفع مسائل فوق است. از سویی تلاش می‌شود با توجه به موارد سکوت قوانین، مواردی که نیاز به قانونگذاری دارند مشخص شوند. (تشخیص مسائل مبتلابه و مورد نیاز قانونگذاری) و از سویی دیگر با رفع تناقض، تکرار و پراکنده‌گویی‌های قوانین و سعی در تدوین قوانین، قوانین ساده‌تر و قابل فهم گردند.

۵-۱-۶ دلگاسیون پارلمانی مسائل جمعیتی

این دلگاسیون به موجب قانون شماره ۷۹-۱۲۰۴ مورخ ۳۱ دسامبر ۱۹۷۹ ایجاد شد و به مسائلی چون شیوه‌های ضدبارداری، زاد و ولد، سقط اختیاری جنین و ... می‌پردازد. این دلگاسیون بین مجلس ملی و سنا مشترک است و از پانزده نماینده و ده سناتور به تناسب گروه‌های سیاسی مجالس تشکیل می‌شود.

1. Auto-saisine.

2. ر.ک: قانون شماره ۵۸-۱۱۰۰ و صفحه ویژه دلگاسیون در سایت مجلس ملی.

۲-۱-۶ ویژگی‌های عملکرد دلگاسیون

گرچه اعضای دلگاسیون‌ها را نمایندگان و سناتورها تشکیل می‌دهند ولی با توجه به تخصصی بودن حوزه کار دلگاسیون‌ها در غالب موارد نقش نمایندگان و سناتورها به مدیریت پروژه‌های تحقیقاتی محدود می‌شود. آن‌ها ناگزیر از استفاده از افراد و مؤسسات تخصصی هستند. کار دلگاسیون‌ها جزء فرایند قانونگذاری یا نظارت نیست، بلکه به مثابه نهادهای مشاوره عمل می‌کنند که به نمایندگان در تشخیص مسائل مبتلا به یاری می‌رسانند و مجلس را از منابع اطلاعاتی دولتی مستغنی کرده، استقلال مقننه را تضمین می‌کنند.

۲-۲-۶ نظرسنجی‌ها

از دیگر عواملی که قانونگذار را در تشخیص مسائل مبتلا به یاری می‌کند؛ نظرسنجی‌ها هستند. در انتخابات ریاست جمهوری و پارلمانی سال ۲۰۰۲ نظرسنجی‌ها و نیز نتایج انتخابات نشان داد که یکی از مسائلی که بیش از همه مورد توجه مردم است مسأله امنیت و مبارزه با جرائم به ویژه جرائم خیابانی نوجوانان است. به همین دلیل یکی از نخستین مسائلی که مجلس ملی دوازدهم به آن به طور جدی پرداخت مسأله ساماندهی قضائیه و اقدامات تأمینی و تربیتی در مقابل جرائم نوجوانان بود. در فرانسه چند مؤسسه معتبر خصوصی نظرسنجی وجود دارد که سفارش‌های نهادهای مختلف را جهت نظرسنجی قبول می‌کنند. البته کار نظرسنجی بدون اشکال هم نیست، برای مثال در انتخابات ریاست جمهوری ۲۰۰۲، هیچ کدام از مؤسسات نظرسنجی راهیابی «لوپن» رهبر جبهه ملی را به دور دوم پیش‌بینی نکرده بودند. همین امر

موجب شد تا مسأله تعقیب مدنی و کیفری این مؤسسات مطرح شود.^۱

۳-۶ رسانه‌های جمعی

رسانه‌های گروهی در فرانسه از مطمئن‌ترین منابع اطلاعاتی قانونگذاران هستند. فرانسه از نعمت وجود رسانه‌های مستقل (به ویژه روزنامه‌ها) برخوردار است. نمایندگان و سناتورها به کرات در نطق‌ها و نوشته‌های خود به اخبار و مقالات روزنامه‌ها و مجلات استناد می‌کنند. یکی از موجبات ارائه طرح‌ها از سوی نمایندگان می‌تواند مطالب رسانه‌ها باشد. برای مثال نمایندگان مجلس در طرح خود برای حمایت از بزه‌دیدگان جرائم جنسی به اخبار وحشتناک روزنامه‌ها استناد می‌کنند.^۲ یا در طرح دیگری در مورد نحوه استفاده از تلفن همراه، به مقالات مجلات علمی در مورد زیان‌های استفاده از این وسیله استناد می‌کنند.^۳ در بسیاری از مواقع تحقیقات ابتدایی رسانه‌ها مقدمه تصمیمات پارلمان قرار می‌گیرند. بیجا نیست که رسانه‌ها را رکن چهارم دموکراسی می‌دانند.

۴-۶ مشاهدات شخصی قانونگذاران

وکلاي مردم خود در اجتماع زندگی می‌کنند و با مسائل اجتماع درگیر هستند علاوه بر این وظیفه دارند برای شناخت مشکلات موکلان خود تا حد امکان کوشش کنند. هر نماینده نیز به لحاظ حرفه و تخصص خود با مشکلات قشرهای خاصی از مردم آشنایی بیشتری دارد. نماینده دیگر به تجربیات

۱. ر.ک: مشروح مذاکرات مجلس ملی- ژوئن و ژوئیه ۲۰۰۲ و آرشیو روزنامه Le Monde مارس تا ژوئیه ۲۰۰۲.

2. Proposition de loi NO. 200 (Enregistré à l'Assemblée nationale le 24 septembre 2002).

3. Proposition NO. 124 (24 Juillet 2002) Assemblée nationale.

شخصی خود در شرکت‌ها استناد کرده خواهان اصلاح حقوق شرکت‌ها می‌گردد.^۱

۵-۶ اظهارات متخصصان و افراد ذی‌نفع

قانونگذاران در ارائه طرح به اظهارات متخصصان و صاحبان علوم و حرف استناد می‌کنند. نه‌ادینه‌ترین روش استفاده از دانش متخصصین استفاده از دلگاسیون‌ها و شیوه‌های مشابه است. ولی خود نمایندگان نیز می‌توانند شخصاً با این افراد ارتباط برقرار کرده از نظرات و مشکلات آنان مطلع شوند. نمایندگان در طرحی درباره استفاده از تلفن همراه به نظرات دانشمندان و مقالات مجلات علمی استناد می‌کنند.^۲ فیلیپ هولن در طرح خود جهت تغییر در دوره‌های مدیریت در شرکت‌ها به اظهارات مدیران و سهامداران درباره مشکلات ناشی از کوتاه و محدود بودن این دوره اشاره می‌کند.^۳ عده دیگری از نمایندگان در طرحی راجع به حرفه پرستاری به مشکلات شاغلان این حرفه اشاره می‌کنند.^۴ که ناگزیر از طریق ارتباط با پرستاران بدان واقف شده‌اند.

۶-۶ ارتباط با عامه مردم

نمایندگان و سناتورها از طریق روابط عمومی، خود با مردم ارتباط داشته و ممکن است از این طریق موفق به تشخیص مسائل مبتلابه شوند. آدرس پستی و پست الکترونیکی شخصی هر یک از نمایندگان و سناتورها نیز در پایگاه‌های اینترنتی مجلس ملی و سنا لیست شده است.

۷-۶ نقش نهادهای مدنی و گروه‌های ذی‌نفع

1. Proposition NO. 193 (20 septembre 2002), L'Assemblée nationale.
2. Proposition NO. 124 (24 Juillet 2002), L'Assemblée nationale.
3. Proposition NO. 193 (20 septembre 2002), L'Assemblée nationale.
4. Proposition NO. 173 (24 Juillet 2002), L'Assemblée nationale.

نهادهای مدنی و گروه‌های ذی‌نفع در فرایند قانونگذاری مستقیماً نقش ندارند. برعکس قانونگذار در این مورد به حدی وسواس داشته است که تشکیل فراکسیون‌ها و گروه‌ها را براساس منافع خاص، حرفه‌ای و ... در مجلس ممنوع کرده است. اما این نهادها می‌توانند در اطلاع‌رسانی به اعضای پارلمان و تشخیص مسائل مبتلابه سودمند باشند. این عمل ممکن است به دو شیوه انجام گیرد: نخست این که ارگان‌های پارلمان، از نهادهای مدنی دعوت به همکاری و ارائه‌نظر می‌کنند.^۱ مثلاً از نهادهای ذی‌نفع می‌خواهند تا نظر خود را در مورد طرح یا لایحه خاصی اعلام کنند. برای مثال در اوایل دهه ۷۰ در جریان لایحه جنجالی مربوط به سقط اختیاری جنین، نظام صنفی قضات، کانون وکلاء، نظام پزشکی و ... از حمله نهادهایی بودند که به ایراد نظر پرداختند.^۲

حالت دوم زمانی است که نهادهای مدنی با ارتباط و مذاکره با نماینده یا نمایندگانی (یا سناتورها) نظر آن‌ها را جهت ارائه طرح در موضوعی خاص جلب می‌کنند. برای مثال پیر لئوش نماینده، در طرح خود راجع به تشدید مجازات جرائم نژادپرستانه و ضد یهودی به اطلاعات و نظرات شورای نمایندگی نهادهای یهودی اشاره می‌کند.^۳

۷. نقش احزاب و فراکسیون‌ها در مجالس قانونگذاری

۱. الزامی در این زمینه وجود ندارد و این امر به صلاحدید نهادهای داخل مجلس واگذار شده است.

2. See: Applebaum, D; "Judges Voices in the French Abortion Debate of 1970," in **Murdoch University Electronic Journal of Law**, Vol. 2, No.3, 1995, on: <http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v2n3/applebaum23.html>.

3. Proposition de loi NO. 176 (1er aout 2002), l'Assemblée nationale.

در پارلمان فرانسه نقش گروه‌های سیاسی کاملاً به رسمیت شناخته شده است. برخلاف برخی سیستم‌ها از جمله سیستم ایران که نقش و اعمال نفوذ گرایش‌ها و گروه‌های سیاسی حالت فراحقوقی و غیرالزام‌آور ندارد، این نقش در اغلب موارد شکل قواعد الزام‌آور حقوقی را به خود گرفته است. البته در برخی موارد نیز نقش گروه‌ها ضمانت اجرای حقوقی ندارد و بیشتر متکی بر ملاحظات سیاسی و تعلقات گروهی است.

۷-۱. نقش‌ها و کارکردهای الزام‌آور گروه‌ها

۷-۱-۱. تشخیص اولویت ارائه طرح‌ها

گفته شد که در پارلمان فرانسه، یک جلسه در هر ماه اختصاص به بررسی دستور جلسه پارلمانی (عمدتاً طرح‌ها) دارد. این جلسات با توجه به تعداد اعضای هر گروه بین گروه‌ها تقسیم می‌شود. حال هر گروه در وقت اختصاصی خود از میان طرح‌هایی که اعضای گروه ارائه کرده‌اند دست به انتخاب زده و به ترتیب اهمیت و لزوم، آن‌ها را در دستور جلسه قرار می‌دهد. بنابراین، طرح یک نماینده در صورتی که حمایت گروه را جلب نکند، شانس مطرح شدن در صحن علنی را ندارد. گروه با توجه به گرایش‌ها و اولویت‌های سیاسی و برنامه‌های خود اقدام به انتخاب طرح‌ها می‌کند.

۷-۱-۲. تقسیم وقت سخنرانی‌ها

تقریباً تمام اوقات سخنرانی در پارلمان خواه در بررسی طرح‌ها و لوایح، خواه در سانسور دولت و ... بین گروه‌ها به تناسب تعداد اعضای آن تقسیم می‌شود. هر گروه وقت اختصاصی خود را بین اعضای خود تقسیم می‌کند. گروه در هر مورد اعضای را که در زمینه مورد نظر تخصص بیشتری داشته و نیز بهتر می‌توانند از نظریات و مواضع گروه دفاع کنند برای سخنرانی انتخاب می‌کند.

نمایندگانی که می‌خواهند شانس سخنرانی داشته باشند، ناچار باید تاحدودی مواضع گروه را در سخنرانی خود در نظر داشته و در مواردی از مواضع شخصی خود عدول کنند.

۳-۱-۷. دخالت در انتخاب اعضای هیأت رئیسه مجلس، اعضا و هیأت رئیسه کمیسیون‌ها و ...

چنان که گفتیم تمام مقامات و مناسبات داخلی مجلس، اعضای کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها و ... به تناسب تعداد اعضای گروه‌ها و با هماهنگی گروه‌ها انتخاب می‌شوند.

۴-۱-۷. دخالت در تصمیمات کنفرانس رؤسا

رؤسای گروه‌ها عضو کنفرانس رؤسا هستند و حافظ منافع گروه، در این کنفرانس هر رئیس گروه به تعداد اعضای گروه حق رأی دارد.

۵-۱-۷. حق سخنرانی به منظور توجیه رأی

در پارلمان فرانسه به هر گروهی این فرصت داده شده است تا قبل از رأی‌گیری نهایی در مدت پنج دقیقه سخنرانی مواضع گروه را توجیه کند و نظر نمایندگان را به این موضع جلب کند.

۲-۷. نقش‌ها و کارکردهای غیرالزام‌آور گروه‌ها

جلب نظر اعضای گروه در دادن رأی واحد

نمایندگان در تمام رأی‌گیری‌های داخل مجلس بر اساس نظر شخصی خود رأی می‌دهند و هیچ الزامی به رعایت مواضع گروه ندارند. اما گروه دارای ابزارها و اختیاراتی است که به وسیله آن‌ها می‌تواند اعضا را حداقل در مواردی که اهمیت اساسی برای گروه دارد به پیروی از مواضع گروه در رأی دادن ترغیب یا حتی وادار کند. با توجه به این که در اغلب موارد رأی‌گیری به صورت علی‌انجام می‌شود و حتی در مواردی رأی نمایندگان

منتشر می‌شود، اعضای گروه سعی می‌کنند در مخالفت با موضع اکثریت گروه زیاده‌روی نکنند. چون با خطر طرد از طرف گروه مواجه می‌شوند. به طور خلاصه عضو گروه در صورت مخالفت با نظرات گروه با مشکلات زیر ممکن است مواجه شود:

- عدم حمایت حزب در انتخابات آتی،
- عدم امکان ارتقا در رده‌های حزبی،
- عدم حمایت حزب از وی در انتخابات مناسب داخلی مجلس (هیأت رئیسه...).
- عدم اختصاص وقت سخنرانی،
- عدم حمایت گروه از طرح پیشنهادی وی،
- امکان اخراج وی از گروه در حالات حاد.

البته گروه تا حد زیادی حوزه عمل و آزادی برای اعضا باقی می‌گذارد و تنها در مسائل اساسی بر یکسان‌بودن رأی گروه اصرار دارد.

۸. اصلاح و بازنگری در قوانین موضوعه پارلمان

نهادینه‌ترین شیوه در نظام فرانسه برای ارزیابی و تجدیدنظر در قوانینی که سابقاً وضع شده‌اند استفاده از «دفتر پارلمانی ارزیابی قوانین»^۱ است. این دفتر یکی از مهم‌ترین دلگاسیون‌های پارلمان فرانسه است و اهمیت آن به حدی است که تأسیس آن را سرآغاز مرحله جدید و گامی بزرگ در تاریخ ارزیابی قوانین در فرانسه دانسته‌اند.^۲

۸-۱. انگیزه‌های ایجاد دفتر پارلمانی ارزیابی قوانین و وظایف این دفتر

اولاً در طول سالیان گذشته اعضای پارلمان حساسیت ویژه‌ای نسبت به اجرای صحیح قوانین نشان داده‌اند و به خوبی بر این امر واقف بوده‌اند که با تصویب قوانین کار تمام نمی‌شود و اجرای قوانین باید تضمین شود. بنابراین باید

1. I'office Parlementaire d'evaluation de la legislation.

2. Voyez: www.geocities.com/athens/agoera/1976/histoire F.htm.

دلایل عدم اجرای قوانین شناسایی شده و با آن مقابله شود.

ثانیاً نمایندگان و سناتورها، همچون سایر تابعان حقوق، در سال‌های اخیر شاهد تنزل کیفیت قوانین بوده‌اند. به این معنی که تصویب قوانین متعدد در زمینه‌ای واحد، باعث ایجاد تعارض و تناقض در قوانین می‌شود. گاه باعث نسخ ضمنی غیرمنطقی برخی قوانین می‌گردد. پراکندگی قوانینی که ارتباط نزدیک با هم دارند، دسترسی به حقوق را مشکل و تابعان حقوق را سردرگم می‌کند. وضع بی‌رویه قوانین در برخی زمینه‌ها باعث ایجاد تورم قوانین می‌شود. این وضعیت اگر در کشوری چون انگلستان که دارای کتاب‌های قطور رویه قضایی یا گزارش‌های حقوقی چندین جلدی است، تا حدودی قابل تحمل باشد، در فرانسه که دارای سنت کدیفیکاسیون^۱ ناپلئونی است به هیچ وجه قابل تحمل نیست و باید چاره‌اندیشی شود. از سویی دیگر قوانین وضع شده نیز در برخی موارد ناکافی هستند و با اجمال یا سکوت قوانین مواجه می‌باشند. گاهی هم قوانین مبهم باعث تفسیرهای متعارض می‌شوند. باید توجه داشت که این دو مشکل ارتباط نزدیک با هم دارند و گاه مشکل اول (عدم اجرای قوانین) از مشکل دوم ناشی می‌شود. به عبارتی دلیل عدم اجرایی قاعده الزام‌آور این است که به صورت شفاف بیان نشده است. برای حل این دو مشکل بود که مجلس ملی و سنا تصمیم به ایجاد یک نهاد مشترک گرفتند که وظیفه چاره‌جویی برای این مسائل را دارد. مطابق قانون شماره ۵۱۶-۹۶ مورخ ۱۴ ژوئن ۱۹۹۶^۲ دفتر پارلمانی ارزیابی قوانین، وظیفه دارد: «به جمع‌آوری اطلاعات و انجام مطالعات جهت ارزیابی

1. Codification.

2. مطابق این قانون ماده (۴-۶) به قانون شماره ۵۸-۱۱۰۰ مورخ ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ در ارتباط با عملکرد مجلسین اضافه شد.

کارایی قوانین در زمینه‌های مربوطه بپردازد.» و همچنین وظیفه «ساده‌سازی قوانین» را بر عهده دارد.

با توجه به آنچه گفته شد وظایف دفتر را به این نحو می‌توان احصا کرد:

۱. بررسی اعمال یا عدم اعمال قوانین در زمینه‌های خاص و بررسی دلایل عدم اعمال قوانین و ارائه راه‌حل برای رفع آن. در این زمینه برای مثال اگر دلیل عدم اجرای قوانین وجود آیین‌نامه‌های متعارض باشد، دفتر آن‌ها را شناسایی می‌کند. به هرحال فعالیت‌های دفتر در این زمینه می‌تواند مقدمه‌ای برای اعمال وظایف نظارتی پارلمانی و طرح مسئولیت سیاسی دولت گردد.

۲. شناسایی موارد تعارض و تناقض قوانین و پیشنهاد برای رفع آن.

۳. شناسایی موارد اجمال و سکوت قوانین و پیشنهاد برای رفع آن.

۴. شناسایی موارد ابهام قوانین و پیشنهاد برای رفع آن.

۵. ارائه پیشنهاد برای جمع‌آوری و تدوین قوانین در مجموعه‌های منظم.

۲-۸. سازمان دفتر

گرچه دفتر نهاد واحدی را که بین مجلسین مشترک است، تشکیل می‌دهد اما در واقع از دو دلگاسیون هر دو مجلس تشکیل شده است. اعضای هر دلگاسیون عبارتند از: رئیس کمیسیون قوانین، یک عضو از هر شش کمیسیون دائمی مجلس و هشت عضو که توسط گروه‌ها به تناسب انتخاب می‌شوند. اعضای مجلس ملی برای طول دوره قانونگذاری انتخاب می‌شوند و هر سه سال یک بار، یک سوم سناتورهای تجدید می‌شوند. ریاست و نیابت رئیسی اول دفتر به طور متناوب (هر یک سال) بر عهده رؤسای کمیسیون قوانین دو مجلس است. علاوه بر آن هیأت رئیسه

دفتر دارای چهار نایب رئیس (دو نماینده و دو سناتور) و دو منشی (یک نماینده و یک سناتور) است.

۸-۳ شرایط اشتغال^۱ در دفتر

ارجاع امر به دفتر توسط هیأت رئیسه مجلس ملی یا سنا به ابتکار خود یا به پیشنهاد رئیس یک گروه انجام می‌گیرد. کمیسیون‌های دائمی و ویژه دو مجلس نیز می‌توانند امری را به دفتر ارجاع کنند. ولی دفتر حق خود ارجاعی ندارد.

۸-۴ شیوه تحقیق در دفتر

این دفتر دارای شورای علمی نیست، ولی برای انجام تحقیقات خود می‌تواند از متخصصان دعوت به همکاری کند. برای این منظور، دارای بودجه ویژه‌ای است که مجلس ملی و سنا، مشترکاً آن را پرداخت می‌کنند. دفتر می‌تواند اقدام به تحقیق و تهیه گزارش و نظرسنجی از ادارات مربوطه، صاحبان مشاغل مربوطه و عموم مردم کند.

۸-۵ جریان یک پروژه تحقیقاتی

۸-۵-۱ انتصاب مخبر و گزارش قابلیت انجام

وقتی امری به دفتر ارجاع می‌شود؛ دفتر در ارتباط با آن امر یک یا چند مخبر انتخاب می‌کند. (از بین اعضای خود) ابتدائاً در ارتباط با قابلیت انجام امر، مخبر می‌تواند سه پیشنهاد به دفتر بدهد: عدم پیگیری امر، تقاضا از ارائه دهنده طرح برای اصلاح آن و پیگیری و تحقیق در مورد آن امر.

۸-۵-۲ انجام تحقیقات

1. Saisine.

در صورتی که خبر آخرین گزینه را پیشنهاد دهد و مورد قبول دفتر قرار گیرد. تحقیقات آغاز می‌شود خبر می‌تواند انجام تحقیقات را در خود دفتر پیشنهاد دهد یا درخواست همکاری از متخصصان و مؤسسات دیگر را پیشنهاد کند.

۳-۵-۸ گزارش ارزیابی

خبر گزارشی از تحقیقات انجام شده و نتایج حاصل شده را به دفتر ارائه می‌دهد و در این گزارش نظرات مختلف مطرح شده در دفتر را منعکس می‌کند. دفتر نسبت به این گزارش اتخاذ تصمیم می‌کند. این گزارش به مقام ارجاع کننده تسلیم می‌گردد؛ در صورت عدم مخالفت مقام ارجاع کننده دفتر می‌تواند گزارش را به هیأت رئیسه‌های دو مجلس تحویل دهد تا از این طریق منتشر شود.

۶-۸ نمونه‌ای از گزارش‌های دفتر

برای آشنایی بیشتر با نحوه کار دفتر، خلاصه یکی از گزارش‌های آن ارائه می‌شود.

اقامه دعوی توسط انجمن‌ها

گزارش آقای پیر آلرتینی، نماینده (۶ می ۱۹۹۹) در سال‌های اخیر قانونگذار، قوانین مختلفی در مورد حق انجمن‌ها (اشخاص حقوقی غیرتجاری) در رابطه با اقامه دعوی وضع کرده است و مسأله را پیچیده‌تر از پیش ساخته است. با توجه به نظرات نمایندگان انجمن‌ها، حقوقدانان و همچنین براساس یک مطالعه حقوق تطبیقی که توسط مؤسسه جرم‌شناسی پاریس انجام گرفته است، در این گزارش، دفتر، چند راهبرد ساده را برای شفاف‌سازی امر پیشنهاد می‌کند. پس از جمع‌آوری قوانین مختلف و تحلیل تأثیر آنان در سیستم قضائی و با تأکید بر نقش مثبت انجمن‌ها، گزارشگر پایان دادن به «امپرسیونیسم

حقوقی»^۱ فعلی را با تلاش برای ساده‌سازی و هماهنگ‌سازی قوانین و احتراز از انحرافات ضروری می‌دانند. خبر دفتر پیشنهاد می‌کند که اقامه دعوی عمومی منحصر به انجمن‌هایی گردد که فعالیت عمومی آنان محرز باشد و موارد دخالت آنان احصا شود. سایر انجمن‌ها فقط در شرایط خاص می‌توانند در کنار مدعی العموم و بزه دیده، وارد دعوی شوند. در رابطه با جبران خسارت ناشی از جرم وارده بر انجمن‌ها نیز پیشنهادهایی در مورد نحوه اقامه دعوی شده است. باید توجه داشت که دفتر فقط وظیفه تحقیقات مقدماتی و ارائه پیشنهاد به مجلس را دارد و تجدیدنظر در قوانین در مجلس مطابق روال عادی قانونگذاری انجام می‌گیرد. در ضمن دفتر تنها هنگامی دست به تحقیقات در زمینه تجدیدنظر در قوانین می‌زند که مقامات صلاحیتدار امری را به آن ارجاع دهند. بنابراین بررسی در دفتر، یک مرحله الزامی در تجدید نظر در قوانین نیست، بلکه ممکن است یک نماینده یا سناتور به صلاحیت شخصی خود، طرحی را در مورد تجدیدنظر در قوانین ارائه دهد. یا دولت با توجه به مشکلاتی که در عمل پیش آمده‌اند، لایحه‌ای در این زمینه ارائه کند.

۱. "L'impressionnisme"؛ سبکی در هنر و ادبیات که خالق اثر به جای تلاش در باز تولید واقعیت اوبژکتیو در ذهن مخاطب، تلاش دارد تا برداشت‌های احساسی سوبژکتیو را در مخاطب برانگیزد. مخاطب در نگاه اول به یک نقاشی امپرسیونیست تحت تأثیر آن به یک ایده شخصی دست می‌یابد که الزاماً با ایده سایر مخاطبان و خود خالق اثر هماهنگی ندارد. گزارشگر دفتر وضعیت ابهام‌آمیز قوانین را به امپرسیونیسم حقوقی تشبیه کرده است که هر کس استنباط خود را از قانون دارد و معتقد است سبک حقوق تنها باید رئالیسم و اوبژکتیویسم باشد.

۲. ر.ک: صفحه ویژه دفتر ارزیابی قوانین در وب سایت مجلس ملی، صفحه ویژه دفتر ارزیابی قوانین در وب سایت مجلس سنا، قانون شماره ۵۱۶-۹۶ مورخ ۱۴ ژوئن ۱۹۹۶، قانون شماره ۱۱۰۰-۵۸ مورخ ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸، آرشیو گزارش‌های دفتر ارزیابی قوانین در وب سایت مجلس ملی.

۹. تفویض اختیار قانونگذاری در فرانسه

در نظام حقوق اساسی فرانسه تنها یک طریق برای تفویض قوانین به رسمیت شناخته شده است که طریقه پیش‌بینی شده در اصل (۳۸) قانون اساسی فرانسه است. این شیوه به دفعات در فرانسه به کار برده شده و کارگر بوده است. از آنجایی که قانونگذاری از وظایف اختصاصی پارلمان است، اختیار قانونگذاری تفویضی نیاز به تصریح قانون و آن هم تنها قانون اساسی دارد. به همین دلیل، شورای قانون اساسی، قوانینی را که خارج از محدوده اصل (۳۸)، درصدد اعطای اختیار قانونگذاری به نهادهایی غیر از پارلمان بوده‌اند، مغایر قانون اساسی تشخیص داده است. براساس اصل (۳۸) قانون اساسی فرانسه: «دولت برای اجرای برنامه خود، می‌تواند از مجلس تقاضا کند که اجازه دهد به مسائلی که درحوزه قانون قرار دارند، دولت به وسیله آیین‌نامه^۱ برای مدتی محدود، بپردازد.

چنین آیین‌نامه‌هایی پس از کسب نظر شورای دولتی فرانسه^۲ در شورای وزیران^۳ تصویب می‌شوند. این آیین‌نامه‌ها پس از انتشار، الزام‌آور می‌گردند ولی در صورتی که قبل از تاریخ مقرر در قانون تفویض اختیار^۴، لایحه

1. "Ordonnance": تنها به آیین‌نامه‌هایی که از طریق تفویض اختیار قانونگذاری تصویب می‌شوند گفته می‌شود. به آیین‌نامه‌های عادی که تصویب آن‌ها در صلاحیت ذاتی دولت است "Reglement" می‌گویند. به احکام نیز "Decret" می‌گویند.

2. "Conseil d'etat": بالاترین مرجع اداری فرانسه که علاوه بر وظایف ترقاعی، قانون اساسی برخی وظایف مشورتی را به آن محول کرده است.

3. "Conseil des ministres": شورای وزیران یا کابینه.

4. La loi d'habilitation.

تنفیذ^۱ آن‌ها تسلیم مجلس نگردد از اعتبار خواهند افتاد.

با انقضای مهلتی که در پاراگراف اول ذکر شد آیین‌نامه‌ها فقط توسط قوانین در زمینه‌هایی که در حوزه موضوعی قوانین قرار دارند قابل فسخ خواهند بود^۲.

با توجه به اصل فوق مراحل ایجاد و حیات یک قانون تفویضی به شرح زیر است:

۹-۱. درخواست دولت

برای این که مجلس بتواند اختیار قانونگذاری را در زمینه‌ای به دولت تفویض کند ابتدا باید تقاضایی در این زمینه از سوی دولت انجام گرفته باشد. دولت از مجلس اجازه می‌خواهد تا اختیار قانونگذاری در زمینه‌ای خاص، مثل جرائم اینترنتی به دولت واگذار شود. واضح است که این زمینه باید در حوزه کارکرد قوانین باشد، چون اگر در حوزه مقررات قرار گیرد نیازی به اجازه مجلس وجود ندارد و دولت می‌تواند رأساً در این زمینه آیین‌نامه^۳ وضع کند. در مثال فوق، مطابق اصل (۳۴) وضع جرائم و مجازات‌ها در حوزه قانون قرار می‌گیرد و بنابراین دولت برای تعیین جرائم و مجازات‌های اینترنتی باید اجازه مجلس را در قالب اصل (۳۸) کسب کند.

چنان که در اصل (۳۸) قانون اساسی تصریح شده است، تقاضای دولت برای اجرای برنامه‌اش انجام می‌گیرد. توضیح این که ممکن است دولت برای انجام وظایفش نیاز فوری به تصویب قوانین در زمینه‌ای خاص داشته باشد؛ ولی از سویی «خود را مواجه با کندي رویه قانونگذاری بیابد؛ که برای اجرای برنامه‌هایش امری زیان‌بار است»^۳ و

1. Le projet de loi de ratification.

2. Reglement

3. Voyez; <http://www.ac-verasailles.fr/pedagogi/lexijur/cadrijur/dtobjlis.htm>.

از سوي ديگر تصویب قوانین در برخی زمینه‌ها نیاز به تخصص و تجربه‌ای داشته باشد که نمایندگان مجلس فاقد آن هستند. در مثال فوق، اینترنت در مدت اندکی پس از ظهورش با سرعت سرسام‌آوری تبدیل به بخشی از زندگی مدرن شد و بخش مهمی از ارتباطات رسانه‌ای، تجاری و تعاملات اجتماعی را به خود اختصاص داد. جرائم اینترنتی هم به همان سرعت، ظهور پیدا کردند. در واقع ناهنجارهایی به وجود آمدند که با توجه به اصل قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها قابل مجازات نبودند. در چنین حالتی با توجه به خصیصه فوری و تخصصی بودن موضوع، می‌توان تصور کرد که دولت نمی‌تواند منتظر اقدام مجلس باشد و باید اجازه تصویب قانون را از مجلس تقاضا کند.

۲-۹. تفویض اختیار توسط مجلس

پس از وصول تقاضای دولت، مجلس در مورد تفویض اختیار قانونگذاری در زمینه مورد نظر به دولت تصمیم می‌گیرد. تفویض اختیار از طریق تصویب قانون تفویض اختیار به صورت موردی انجام می‌گیرد. طبیعی است که در قانون تفویض اختیار، مقررات مصوب دولت مورد تصدیق قرار نمی‌گیرند. بلکه این قانون ناظر بر آینده است و اجازه تصویب آیین‌نامه در حوزه‌ای مشخص را به دولت می‌دهد. در این قانون حوزه اختیار تفویض شده مشخص می‌شود علاوه بر آن در این قانون دو تاریخ یا مهلت معین می‌شوند:

نخست تاریخی که دولت حداکثر تا رسیدن آن باید لایحه تنفیذ آیین‌نامه مصوب خود را به مجلس تسلیم کند و دوم مهلت تفویض اختیار قانونگذاری، این دو تاریخ یا مهلت یکسان نیستند. برای روشن شدن مسأله، مثال زیر بیان می‌گردد:

مجلس در اول ژوئن سال ۲۰۰۰ اختیار قانونگذاری را تفویض می‌کند و در قانون تفویض، اول دسامبر ۲۰۰۰ را آخرین مهلت ارائه لایحه تصدیق اعلام می‌کند،^۱ و مهلت تفویض قوانین را پنج سال یعنی تا اول ژوئن ۲۰۰۵ تعیین می‌کند.

۳-۹. کسب نظر از شورای دولتی

دولت برای وضع چنین آیین‌نامه‌هایی باید نظر مشورتی شورای دولتی فرانسه را کسب کند. شورای وزیران ملزم به تبعیت از نظر شورای دولتی نیست ولی به هر حال نظر شورای دولتی باید کسب شود و در غیر این صورت مصوبه دولت اعتبار قانونی نخواهد داشت. در واقع با توجه به این که شورای دولتی مرجع شکایت از مصوبات دولت است و صلاحیت ابطال احتمالی این مصوبات با شورای دولتی است، کسب نظر شورای دولتی می‌تواند از ابطال این آیین‌نامه‌ها در آینده تا حدودی جلوگیری کند. برای مثال ممکن است شورای دولتی طبق تفسیر خود از «قانون تفویض اختیار» برخی مواد آیین‌نامه را خارج از حوزه تفویض اختیار تشخیص دهد. در این صورت برای جلوگیری از ابطال احتمالی آیین‌نامه در آینده، بهتر است شورای وزیران از نظر شورای دولتی تبعیت کند.

۳-۹. تصمیم‌گیری در شورای وزیران و انتشار

پس از کسب نظر شورای دولتی، کابینه مطابق رویه عادی خود برای تصویب سایر آیین‌نامه‌ها، اقدام به تصویب آیین‌نامه‌های موضوع قانونگذاری تفویضی می‌کند و سپس به انتشار آن اقدام می‌شود. این آیین‌نامه‌ها از زمان انتشار لازم الاجرا می‌شوند.

۱. قوانین تفویض اختیار و تصدیق قانونگذاری تفویضی مانده سایر قوانین باید از تصویب هر دو مجلس بگذرند.

۵-۹. از انتشار تا تسلیم لایحه تنفیذ یا انقضای مهلت تسلیم لایحه تنفیذ

این آیین‌نامه‌ها از زمان انتشار تا تسلیم لایحه تصدیق یا در صورت عدم تسلیم لایحه تنفیذ تا زمان انقضای مهلت تسلیم لایحه، معتبر و لازم الاجرا هستند (مفهوم مخالف ندارد). بنابراین اگر آیین‌نامه در اول سپتامبر ۲۰۰۰ منتشر شود اعتبار آن از همین تاریخ آغاز می‌شود.

۶-۹. تنفیذ مجلس

بر اساس قانون تفویض اختیار، مجلس تنها اختیار وضع آیین‌نامه را به دولت می‌دهد و از محتوای آن اطلاعی ندارد. بنابراین لازم است پس از تصویب آیین‌نامه، محتوای آن به اطلاع مجلس برسد تا نسبت به تنفیذ یا رد آن تصمیم گیرد. در این مرحله سه حالت مقصود است:

۱. تا مهلت مقرر (اول دسامبر ۲۰۰۰) لایحه تصدیق تسلیم مجلس نشود. در این صورت از این تاریخ (اول دسامبر) آیین‌نامه اعتبار خود را از دست خواهد داد.

۲. تا مهلت مقرر، لایحه تنفیذ به مجلس ارائه شود ولی در نهایت مجلس آیین‌نامه را رد کند. در این صورت آیین‌نامه از تاریخ رد بی‌اعتبار خواهد شد. اگر مجلس در اول فوریه ۲۰۰۱، آیین‌نامه را رد کند، آیین‌نامه از اول سپتامبر ۲۰۰۰ (تاریخ انتشار) تا اول فوریه ۲۰۰۱ معتبر بوده پس از آن بی‌اعتبار خواهد شد.

۳. در مهلت مقرر لایحه تنفیذ ارائه شود و در نهایت آیین‌نامه تنفیذ شود در این صورت آیین‌نامه به اعتبار خود ادامه داده و وارد مراحل بعدی حیات خود خواهد شد.

قابل توجه است که مطابق قانون اساسی در این مورد از واژه تنفیذ^۱ استفاده شده است و نه تصویب. یعنی مجلس اصولاً مطابق شیوه تصدیق معاهدات، یا آیین‌نامه را به کل رد می‌کند یا تصدیق می‌نماید. با توجه به این که تفویض قوانین برای گریز از شیوه طولانی‌مدت و مشکل رویه قانونگذاری پیش‌بینی شده است، غیر از این حالت، نقض غرض خواهد بود.

۷-۹. از تنفیذ تا پایان مهلت تفویض

مفاد آیین‌نامه‌ها تا پایان مهلت تفویض یعنی اول ژوئن به حیات خود ادامه می‌دهند. نکته قابل توجه این است که مواد آیین‌نامه‌ها از زمان انتشار تا پایان مهلت تفویض، از جانب نمایندگان غیرقابل فسخ و تغییر هستند. در واقع همان‌گونه که مطابق اصل (۳۷) قانون نمایندگان حق دخالت در حوزه مقررات را ندارند، مطابق اصل (۴۱) همان قانون، حق تعرض به حوزه‌ای که خود اختیار قانونگذاری در آن را برای مهلت محدود به دولت تفویض کرده‌اند را نیز ندارند.^۲ البته در این دوره خود دولت می‌تواند با تسلیم لایحه به تغییر این آیین‌نامه‌ها مبادرت کند ولی حتی در مورد لوایح دولت نیز، اعضای پارلمان نمی‌توانند اصلاحیه‌ای که مغایر با قانونگذاری تفویض شده باشد، ارائه کنند.

۸-۹. پس از انقضای مهلت تفویض قوانین

پس از پایان مهلت تفویض قوانین، آیین‌نامه‌های موضوع تفویض، اعتبار خود را از دست نمی‌دهند، بلکه تنها پس از این تاریخ، اعضای پارلمان حق

1. Ratification.

2. برای مطالعه بیشتر به مبحث «نظارت بر قوانین» در همین فصل رجوع کنید.

خواهند داشت به موجب طرح یا اصلاحیه، این آیین‌نامه‌ها را نسخ کرده یا تغییر دهند. بنابراین تا زمانی که چنین نسخ یا تغییری انجام نگردد، آیین‌نامه همچنان به حیات خود ادامه خواهد داد. بسیاری از این آیین‌نامه‌ها، چندین دهه به حیات خود ادامه داده‌اند. در پایان اشاره به دو نکته مفید به نظر می‌رسد:

۱. عملاً از شیوه اصل (۳۸) در فرانسه، به کرات استفاده می‌شود. حتی در برخی موارد تفویض قوانین انجام شده، مغایر با فلسفه تفویض قوانین بوده است. مثلاً اختیار وضع برخی قوانین ارگانیك تفویض شده است. ماهیت قوانین ارگانیك تفویض آن‌ها را اقتضا نمی‌کند. بلکه با توجه به اهمیتی که این قوانین دارند و با توجه به همین اهمیت قانون اساسی شیوه خاصی برای تصویب آن‌ها در نظر گرفته است، بهتر است که این قوانین مستقیماً توسط قوه مقننه تصویب شود. بنابراین تصویب این قوانین به صورت تفویضی قابل انتقاد به نظر می‌رسد. برای مثال آیین‌نامه شماره ۱۰۶۷-۵۸ مورخ ۷ نوامبر ۱۹۵۸ حامل قانون ارگانیك درباره شورای قانون اساسی^۱ که در اصل يك قانون ارگانیك و مربوط به نحوه کارکرد شورای قانون اساسی است، به صورت آیین‌نامه^۲ تصویب شده است.

۲. اصل (۳۸) تنها مکانیسم تفویض قوانین در فرانسه است و شورای قانون اساسی هر گونه تلاشی را برای تفویض قوانین خارج از این مکانیسم، مغایر قانون اساسی دانسته است. این شورا در یکی از تصمیمات اخیر خود^۳ قانونی را که اختیارات قانونگذاری به نهادهای محلی جزیره

1. Ordonnance No. 58-1067 Du 7 Norembre 1958 Portant loi Organique sur Le Conseil Constitutionnel.

2. Ordonnance

3. Décision No. 2001-454 Dc du 17 Jahvier 2002.

کرس می‌داد مغایر قانون اساسی تشخیص داد، با این استدلال که مطابق اصل (۳۸)، اختیار وضع قوانین را فقط به دولت (آن هم در صورت تقاضای دولت) می‌توان تفویض کرد نه هیچ نهاد دیگری. در واقع لایحه تصدیق به صورت ماده واحده ارائه می‌شود، با رد ماده واحده، آیین‌نامه رد و با تصویب آن، آیین‌نامه تصدیق می‌شود. برای آشنایی بیشتر یک گونه لایحه تصدیق ارائه می‌شود:

شماره ۳۳۴ سنا...

لایحه قانونی

ماده واحده

آیین‌نامه شماره ۱۹۸-۲۰۰۲ مورخ ۱۴ فوریه ۲۰۰۲ مربوط به ... تصدیق می‌شود.
پاریس، ۱۹ ژوئن ۲۰۰۲
امضاء: ژان پیر رافارین، نخست‌وزیر
امضاء: بریزت ژیرادین، وزیر ماوراء البحار

۱۰. مصونیت پارلمانی

مصونیت را در معنی حقوقی آن می‌توان چنین تعریف کرد:

مصونیت امتیازی است که دارندگان آن در صورت ارتکاب برخی ناهنجاری‌ها (اعم از جرم، خطای مدنی و ...) از تحمل عقوبتی که این ناهنجاری‌ها برای افراد عادی در پی دارند، معاف هستند. دارندگان این امتیاز کسانی هستند که به مناسبت مسئولیت خاصی که دارند اعمال این عقوبت‌ها (اعم از تعقیب، دادرسی، مجازات و ...) بر آن‌ها سوءظن برانگیز است و در یک ارزیابی کلی معایب اعمال این عقوبت‌ها بر آنان، بر مزایای آن برتری دارد. با توجه به افرادی که مسئولیت‌هایشان چنین امتیازی را

۱. مقدمه لایحه حذف شده است.

می‌طلبد، مهم‌ترین انواع مصونیت در حقوق مدرن عبارتند از: مصونیت دیپلماتیک، مصونیت قضایی و مصونیت پارلمانی.

مصونیت پارلمانی، مصونیتی است که برای اعضای پارلمان در نظر گرفته می‌شود. نمایندگان از جمله افرادی هستند که ماهیت وظیفه آنان، داشتن مصونیت را برای آنان لازم می‌دارد. چه بسا موضع‌گیری‌های سیاسی و آرای نمایندگان را برخی رقبای سیاسی یا گروه‌های ذی‌نفع برنتابند یا اعمال وظیفه نظارتی نمایندگان منافع برخی را تهدید کند یا موجب فاش شدن نادرستی‌های برخی مقامات گردد؛ بنابراین ممکن است افرادی که از اقدامات نماینده متضرر می‌شوند برای مانع‌تراشی برای نماینده با اعمال نفوذ، نماینده را در معرض تعقیب قضائی قرار دهند یا با صحنه‌سازی انتساب جرم را بر نماینده فراهم آورند. آنچه گفته شد ضرورت اعطای مصونیت به نمایندگان را توجیه می‌کند. در واقع همان طور که بیان شده است:

«منشأ این امتیاز و برتری این است که برای نمایندگان مجلس حرم و ساحتی ایجاد کند تا در قلمرو آن به طور آزادانه به وضع قانون، سیاستگذاری و تصمیم‌گیری بپردازند و در فرایند قانونگذاری از فشارهای افراد و گروه‌های با نفوذ و قدرتمند اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و قضایی برحذر باشند...»^۱

خالفان مصونیت، به ویژه مصونیت پارلمانی معمولاً به تالی فاسدهای مصونیت یا سوء استفاده‌هایی که ممکن است از مصونیت انجام گیرد استناد می‌کنند؛ ولی باید توجه داشت که پذیرش مصونیت به معنی نفی تالی فاسدهای آن نیست، بلکه قوانین اساسی حتی با وجود این معایب و

۱. زارعی، محمد حسین، «بررسی تطبیقی مصونیت پارلمانی نمایندگان»، آفتاب، شماره دوازدهم، بهمن ۱۳۸۰، ص ۳۴.

تالی فاسدها، مصونیت را تجویز کرده‌اند. توضیح این که ساختن مدینه فاضله از حد توان و وظیفه «حقوق» خارج است. حقوق مدرن می‌کوشد با رویکردی عمل‌گرا، از میان انواع شیوه‌های ممکن، شیوه‌ای را که نسبت به سایر شیوه‌ها، بیش‌ترین مزایا و کم‌ترین معایب را دارد، برگزیده، مهندسی کرده و تجویز کند. انتخاب این شیوه به معنی انکار معایب آن نیست. برای مثال غالب نظام‌های دادرسی پیشرفته، وجود دو مرحله بررسی ماهوی را در دادرسی تجویز می‌کنند ولی در کارترین و عادلانه‌ترین نظام‌ها نیز ممکن است در برخی موارد نادر تصمیم نهایی دو مرحله، تصمیم درستی نباشد لکن مصالحی چون نظم عمومی و جلوگیری از اطاله دادرسی باعث می‌شود که از این موارد نادر چشم‌پوشی شود. در مورد مصونیت پارلمانی هم گرچه ممکن است در مواردی این مصونیت پناهگاهی برای خطاکار بسازد، ولی همان ملاحظات که در ابتدای مقاله ذکر گردید، باعث چشم‌پوشی از این موارد می‌شود. لذا در سیستم‌هایی که مصونیت پارلمانی تجویز شده است، مزایا و معایب وجود و عدم وجود مصونیت ارزیابی شده‌اند و در نهایت کفه ترازو به نفع مصونیت سنگینی کرده است.

در فرانسه مصونیت پارلمانی به دو نوع عدم مسئولیت^۱ و تعرض‌ناپذیری^۲ تقسیم می‌شود. در عدم مسئولیت، اعمال تحت حمایت مصونیت، محدود به اعمال مربوط به وظایف نمایندگی می‌شود ولی نوع حمایت‌ها بسیار گسترده است. برعکس در تعرض‌ناپذیری، اعمال تحت حمایت، گستردگی بیش‌تری دارند ولی نوع حمایت محدود است.

۱-۱. عدم مسئولیت

1. Irresponsabilité.
2. Inviolabilité.

بند اول اصل (۲۶) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: «هیچ يك از اعضاي پارلمان را نمی‌توان به مناسبت عقاید یا آرای صادره در حال انجام وظایف نمایندگی‌اش، تعقیب، جستجو، بازداشت، حبس یا محاکمه کرد.»

اعضای پارلمان برای این که وظایف نمایندگی خود را با فراغ بال انجام دهند باید دغدغه بازخواست در مورد اعمالی که به مناسبت نمایندگی خود انجام می‌دهند را نداشته باشند. به همین دلیل قانونگذار «عنصر قانونی»^۱ جرم را در ارتباط با اعمال آنان پاک کرده است و اساساً امکان جرم بودن وظایف نمایندگی (مثل ارائه طرح، نطق و ...) را منتفی می‌داند.

۱-۱-۱. اعمال تحت حمایت عدم مسئولیت

همان طور که از نص قانون اساسی فرانسه قابل درک است، عدم مسئولیت تنها شامل اعمال مربوط به وظایف نمایندگی می‌شود و جرائم عادی را در بر نمی‌گیرد. اما در مورد این که کدام اعمال جزء وظایف نمایندگی محسوب می‌شوند، دو تفسیر قابل ارائه است:

۱. مطابق تفسیر موسع هر سخنی یا هر نوشته یا عملی که نماینده در ارتباط با مسائل سیاسی به ویژه مباحث مورد بحث در پارلمان می‌گوید یا می‌نویسد یا انجام می‌دهد بدون توجه به مکان و زمان و نحوه آن جزء وظایف نمایندگی محسوب می‌شود. بنابراین مطابق این تفسیر به عنوان مثال نماینده در ارتباط با سخنانی که در یک مصاحبه تلویزیونی انجام می‌دهد نیز غیر مسئول است.

۲. اما مطابق تفسیر مضیق تنها اعمالی که انجام آن‌ها مستلزم نماینده بودن است یا به

۱. البته عدم مسئولیت محدود به جرم نمی‌شود. در مورد خطاهای مدنی نیز می‌توان گفت قانونگذار قابلیت انتساب خطا به نماینده را سلب کرده است.

عبارتی غیرنماینده نمی‌تواند آن‌ها را انجام دهد، تحت حمایت عدم مسئولیت قرار می‌گیرند. مطابق این تفسیر ارائه طرح چون از وظایف خاص نمایندگی است تحت پوشش عدم مسئولیت قرار می‌گیرد، اما اظهار نظر در مورد این طرح در مطبوعات که می‌تواند از طرف غیرنماینده نیز انجام گیرد چنین نیست.

رویه شورای قانون اساسی تفسیر دوم را برگزیده است^۱، بنابراین عدم مسئولیت تنها شامل تمام اعمالی که مستقیماً ناشی از نمایندگی است می‌شود از جمله:

- آرای اعضای پارلمان در تصمیم‌گیری‌های پارلمان؛
- نطق‌هایی که مطابق آیین‌نامه داخلی توسط اعضا انجام می‌گیرند؛^۲
- سؤال‌ها؛
- گزارش‌هایی که از طرف کمیسیون‌ها یا دلگاسیون‌ها انجام می‌گیرد؛
- طرح‌ها و اصلاحیه‌های قانونی؛
- مأموریت‌هایی که نمایندگان از طرف مجلس انجام می‌دهند (مانند تحقیق و تفحص از دستگاه‌های دولتی) و

۲-۱-۱۰. نوع حمایت‌ها در عدم مسئولیت

همچنان که از نص اصل (۲۶) برمی‌آید، قانونگذار در عدم مسئولیت، نماینده را از هرگونه بازخواستی معاف کرده است. این بازخواست‌ها شامل هر گونه تعقیب قضایی می‌شود، نه تنها

1. Décision No. 89-262 Dc.

2. اگر چنانچه گفتاری در حال انجام وظایف نمایندگی از جمله نطق در پشت تریبون مجلس انجام گیرد مشمول عدم مسئولیت است. البته آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس در این زمینه راه‌های برخورد انتظامی با نماینده را پیش‌بینی کرده‌اند که مشمول عدم مسئولیت نمی‌شوند. در این زمینه طبیعتاً نظر مخالف نیز وجود دارد.

تعقیب جزایی (اعم از دادرسی، اعمال مقدماتی مثل جستجو و اعمال مجازات) بلکه شامل تعقیب مدنی نیز می‌شود. کسی نمی‌تواند با عنوان کردن مسئولیت مدنی (مثل صدمه به شهرت و حیثیت) از عضو پارلمان به دلیل اعمالی که در انجام وظایف نمایندگی مرتکب شده است، خسارت بخواند. با همین تفسیر می‌توان گفت نماینده از اعمال مجازات‌ها و تعقیب‌های اداری و صنفی نیز معاف است. برای مثال اگر نماینده‌ای کارمند یک وزارتخانه باشد به دلیل انجام وظایف نمایندگی قابل تعقیب اداری نیست یا اگر وکیل دادگستری باشد قابل تعقیب در دادگاه انتظامی وکلا نیست.

۳-۱-۱. حدود عدم مسئولیت

اولاً عدم مسئولیت، مطلق است و هیچ مقامی نمی‌تواند آن را لغو کند. ثانیاً محدودیت زمانی وجود ندارد و پس از پایان دوره نمایندگی هم نمی‌توان فردی را به دلیل اعمالی که در راستای وظیفه نمایندگی خود انجام داده است تعقیب کرد.

۲-۱۰. تعرض ناپذیری

مطابق بند ۲ اصل (۲۶) قانون اساسی فرانسه: «هیچ یک از اعضای پارلمان را نمی‌توان در زمینه جزایی یا جنحه‌ای مورد بازداشت یا هر اقدام سلب یا محدود کننده آزادی قرار داد، مگر با اجازه هیأت رئیسه مجلسی که عضو آن است. در موارد جنایت یا جنحه مشهود یا محکومیت قطعی این اجازه لازم نیست.»

باید توجه داشت که برای حمایت از نماینده، حمایت از او در برابر وظایف خاص نمایندگی کافی نیست، چون چه بسا با زمینه چینی و اعمال نفوذ، جرائم عمومی به نماینده منتسب شوند و

در انجام وظایف او، اخلاص ایجاد گردد. پس لازم است در این زمینه هم حمایت‌های لازم انجام گیرد، که در فرانسه از طریق مکانیسم تعرض ناپذیری انجام می‌گیرد. در تعرض ناپذیری اعمال ارتكابی محدود به اعمال مرتبط با وظیفه نمایندگی نمی‌شوند. ولی ملاحظات چون اصل برابری در مقابل قانون، امکان سوء استفاده، اثر نامطلوب در اذهان عمومی و ... ایجاد می‌کند که حمایت در این زمینه محدودتر باشد. در واقع در تعرض ناپذیری، عنصر قانونی جرم زایل نمی‌شود ولی مواعی بر اعمال «عقوبت» (اعم از مجازات و اقدامات تأمینی) بر نماینده ولو به صورت موقت ایجاد می‌شود.

۱-۲-۱. حدود و استثنائات تعرض ناپذیری

تعرض ناپذیری محدود به امور جزایی است

تعرض ناپذیری، امکان اقامه دعوای مدنی را علیه نماینده سلب نمی‌کند. نماینده نیز مانند هر فردی مکلف به ایفای تعهدات مدنی خویش است.

تعرض ناپذیری در ارتباط با امور جنایی و جنحه‌ای است

در حقوق جزای فرانسه با توجه به ماده ۱۱۱/۱ قانون جزایی، جرائم بر حسب اهمیت به ترتیب به جنایت،^۱ جنحه^۲ تقسیم می‌شوند. این که هر جرمی در کدام دسته قرار می‌گیرد در قانون مشخص می‌شود و ارتباطی به نوع مجازات آن ندارد.^۳ قانون اساسی فرانسه تعرض ناپذیری را محدود به دو نوع مهم‌تر جرائم یعنی جنایت و جنحه کرده است و آن را شامل خلاف نمی‌داند. خلاف‌ها معمولاً

1. Crime.

2. واژه "Correctionnelle" که در قانون اساسی ذکر شده به معنی جنحه‌ای، "Délit"، مربوط به جنحه یا مجازات مربوط به جنحه است.

3. See Bell, op.cit., pp. 206-207.

جرائمی با مجازات‌های سبک و با مسئولیت مطلق^۱ هستند مانند جرائم راهنمایی و رانندگی. در مورد این جرائم احتمال صحنه‌سازی کمتر است و به همین دلیل قانونگذار آن‌ها را مشمول تعرض‌ناپذیری قرار نداده است. مجازات خلاف‌ها معمولاً به صورت جریمه مالی یا «حبس تکدیری قابل ابتیاع از دو تا ده روز»^۲ است. ولی با توجه به نص قانون اساسی حتی اگر خلاقی احياناً مجازات حبس داشته باشد حتی قبیل از قطعی شدن حکم، برای اجرای آن نیازی به اجازه هیأت رئیسه مجلس نیست و تحت شمول تعرض‌ناپذیری قرار نمی‌گیرد.

تعرض‌ناپذیری ناظر بر اعمال سالب یا محدود‌کننده آزادی است

باتوجه به نص قانون اساسی تعرض‌ناپذیری ناظر بر اعمال سالب یا محدود‌کننده آزادی از جمله حبس، بازداشت، تبعید و ... است، که هم شامل مجازات‌های سالب یا محدود‌کننده آزادی است (به شرطی که حکم هنوز قطعی نشده باشد) و هم مسائلی چون قرار بازداشت موقت و سایر اقدامات تأمینی سالب یا محدود‌کننده آزادی، بنابراین اولاً سایر مجازات‌ها از جمله مجازات‌های مالی در این حوزه قرار نمی‌گیرند. البته منطقی در صورت تبدیل مجازات مالی به حبس در صورت عدم توانایی پرداخت نمائنده، تعرض‌ناپذیری باید رعایت شود. ثانیاً قانون اساسی تعقیب کیفری را شامل تعرض‌ناپذیری ندانسته است. بنابراین تنها آن قسمت از تعقیب کیفری نیاز به اجازه هیأت رئیسه مجلس دارد که سالب یا محدود‌کننده آزادی باشد. (مثلاً قرار بازداشت موقت) اقداماتی چون احضار به جلسه دادگاه، تفهیم اتهام، تحقیق و ... شامل تعرض‌ناپذیری نمی‌شوند.

1. Strict liability.

2. کاتمی، حسینقلی، فرهنگ حقوق فرانسه - فارسی، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۰، ذیل واژه Contravention.

ثالثاً حتی در مورد مجازات‌های سالب آزادی هم اگر مجازات معلق باشد، نیازی به دخالت هیأت رئیس مجلس نیست، چون عملاً آزادی نماینده سلب نمی‌شود. این اتفاق در مورد نماینده سوسیالیست، «هنری امانوئلی» در سال ۱۹۹۷ واقع شد.

تعرض‌ناپذیری شامل جرائم مشهود نمی‌شود

در توجیه این استثنا دو دلیل قابل ذکر است: نخست این که با توجه به طبع جرائم مشهود، سوءظن نسبت به صحنه‌سازی در این جرائم کمتر وجود دارد. برای مثال در جرم منازعه نمی‌توان گفت برای نماینده زمینه‌چینی شده است. دوم این که جرائم مشهود به اذعان جرم‌شناسان، احساسات عمومی را بیشتر جریحه‌دار می‌کنند و اگر نماینده در پناه تعرض‌ناپذیری بتواند، هر چند موقتاً از مجازات بگریزد، با توجه به احساس تبعیض و بی‌عدالتی که در مردم ایجاد می‌شود این امر نتایج سوء خواهد داشت. برای مثال اگر نماینده‌ای در یک حادثه رانندگی فردی را به قتل برساند و در پناه تعرض‌ناپذیری قرار گیرد، ممکن است احساس نارضایتی مردم یک بحران سیاسی و اجتماعی ایجاد کند. در حالی که جرائمی چون اختلاس و ارتشا بدین حد در افکار عمومی تأثیرگذار نیستند و حتی مردم با سوءظن به چنین اتهاماتی می‌نگرند.

تعرض‌ناپذیری شامل محکومیت‌های قطعی نمی‌شود

محکومیت در صورتی قطعی است که مراحل عادی اعتراض به آرا (مثل تجدید نظر) سپری شده باشد یا مهلت اعتراض عادی سپری شده باشد. برای اعمال مجازات حکم قطعی حتی اگر حبس باشد نیازی به اجازه هیأت رئیسه مجلس نیست. البته یکی از نویسندگان اظهار کرده است که مرحله فرجام هم باید سپری شده باشد، ولی با توجه به این که فرجام‌خواهی طریق فوق‌العاده شکایت از آرا است

به نظر می‌رسد در این صورت باید به جای واژه «قطعی» از واژه «نهایی» استفاده می‌شد.

۲-۱۰. قلمرو تعرض ناپذیری

اولاً تعرض‌ناپذیری محدود به دوره نمایندگی است و برخلاف عدم مسئولیت، دائمی نیست. ثانیاً تعرض ناپذیری مطلق نیست و حتی در مورد اقدامات سالب آزادی در صورتی نماینده تعرض‌ناپذیر است که هیأت رئیسه اجازه اعمال آن را ندهد.

۳-۲-۱۰. اجازه بازداشت و اعمال اقدامات محدود کننده یا سالب آزادی

حتی بازداشت و اقدامات سالب آزادی نیز در صورتی که هیأت رئیسه مجلس مربوطه اجازه دهد بر نماینده قابل اعمال خواهد بود. قبل از اصلاحاتی که در سال ۱۹۹۵ در قانون اساسی ایجاد شد، صدور این اجازه بر عهده خود مجلس بود. بعد از انجام اصلاحات پیش‌گفته هیأت رئیسه از این اجازه برخوردار شد. طریقه کار به این نحو است که ابتدا درخواست تجویز توسط دادستانی به هیأت رئیسه داده می‌شود، سپس دلگاسیونی در هیأت رئیسه موضوع را بررسی کرده و به هیأت رئیسه گزارش می‌دهد و در نهایت هیأت رئیسه در این مورد تصمیم می‌گیرد. هیأت رئیسه در مورد مجرم بودن یا نبودن نماینده تصمیم نمی‌گیرد، بلکه به بررسی قانع کننده بودن دلایلی که دادستان برای اجازه بازداشت ذکر کرده است، می‌پردازد.

۳-۱۰. شیوه تعلیق

بند «۳» اصل (۲۶) قانون اساسی فرانسه مقرر می‌کند: «حبس، تدابیر سالب یا محدود کننده آزادی یا تعقیب یک عضو پارلمان در صورت درخواست مجلسی که عضو آن است در طی دوره قانونگذاری به تعلیق در می‌آید.»

این بند، اختیار به تعلیق درآوردن برخی اقدامات علیه نماینده را به هم قطاران او اجازه می‌دهد. این تعلیق در دو حالت اتفاق می‌افتد:

۱. مواردی که در محدوده تعرضناپذیری قرار می‌گیرند ولی هیأت رئیسه مجلس اجازه تعرض را صادر کرده است.

۲. مواردی که تحت شمول تعرضناپذیری قرار نمی‌گیرند. در مورد حبس و اقدامات سالب آزادی این امر زمانی است که به دلیل مشهود بودن جرم یا قطعی شدن محکومیت موضوع از شمول تعرضناپذیری خارج شود. در مورد تعقیب هم با توجه به این که اصولاً تعرضناپذیری مانع از تعقیب نمی‌شود، مجلس مربوطه می‌تواند در هر مرحله‌ای از دادرسی کیفری، تعقیب نماینده را معلق کند.

رویه تعلیق این چنین است که ابتدا تقاضای تعلیق به صورت نامه یک یا چند تن از نمایندگان خطاب به رئیس مجلس ارائه می‌شود. سپس در کمیسیون خاص این موضوع بررسی می‌شود تفاوت کمیسیون دو مجلس در این است که در مجلس ملی این کمیسیون که پانزده عضو اصلی و پانزده عضو علی‌البدل دارد، در ابتدای هر سال به مدت یک سال تشکیل می‌شود. ماده (۸۰) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی به این کمیسیون می‌پردازد. ولی در مجلس سنا این کمیسیون که سی عضو دارد، هر بار که موضوع تعلیق مصونیت مطرح شود به صورت موقت تشکیل می‌شود. (ماده ۱۰۵ آیین‌نامه داخلی سنا) به هر حال این کمیسیون‌ها جزء کمیسیون‌های دائمی مجلس که در قانون اساسی تعداد آن به شش کمیسیون محدود شده است، محسوب نمی‌شوند. پس از بررسی در کمیسیون، موضوع در صحن علنی مطرح شده و نسبت به آن رأی‌گیری می‌شود.

گرچه در فرانسه محدودیت‌هایی برای تشکیل جلسات فوق‌العاده مجالس وجود دارد ولی با توجه به اهمیت موضوع مصونیت، قانون اساسی در مورد موضوع تعلیق در بند «۴» اصل (۲۶) مقرر می‌کند: «جلس مربوطه قانوناً [حقاً] برای جلسات اضافی تشکیل می‌گردد تا ...» درباره موضوع تعلیق تصمیم گیرد.

در پایان خاطرنشان می‌گردد که موضوع مصونیت شایان بررسی بیشتری است تا هم مبانی آن روشن شود هم با تکنیک‌های اجرای آن آشنایی حاصل گردد و هم با توجه به موارد عملی شناخت دقیق‌تری از آن حاصل گردد.

۱۱. وظایف نظارتی پارلمان

معمولاً وظایف یا کارکردهای پارلمان را در یک تقسیم‌بندی کلی به دو گروه کارکردهای تقنینی و کارکردهای کنترلی یا نظارتی تقسیم می‌کنند. اگر تاریخ پارلمان‌های جهان بررسی شود، مشاهده خواهد شد که ابتدا وظایف پارلمان عمدتاً در قانونگذاری خلاصه می‌شد ولی به مرور زمان وظایف نظارتی مجالس اهمیت بیشتری یافتند. اگر ابتدائاً وظایف کنترلی جزء کارکردهای فرعی مجالس محسوب می‌شدند، امروزه این کارکردها که عبارتند از: نظارت به معنی اخص، بازرسی و جمع‌آوری اطلاعات^۱، بخش قابل توجهی از اوقات مجلس را به خود اختصاص می‌دهند. این سیر تکامل تا حدودی ناشی از این احساس است که آینده پارلمان مدرن در همین وظایف نظارتی خلاصه خواهد شد.

پارلمان از مصدر "Parler" فرانسوی مشتق شده است که به معنی صحبت کردن و گفتگو کردن است و

۱. در مورد این اصطلاحات و تفکیک آن‌ها در صفحات آتی توضیح خواهیم داد.

خود واژه "Parliament" به معنی محل گفتگو است. اما در واقع پارلمان نام دیگری است برای یکی از سه قوه‌ای که ایده تفکیک قوا، در دولت مدرن را ایجاد کرد: قوه مقننه (انگلیسی "Legislative" و فرانسه "Législatif") نام این قوه خود حاکی از تأکیدی است که بر کارکرد تقنینی پارلمان وجود داشته است. وظایف نظارتی پارلمان ابتدا قائم به ذات نبوده‌اند، بلکه نخست، دغدغه تضمین و کارا ساختن وظیفه تقنینی پارلمان بود که ایده اختصاص برخی وظایف نظارتی برای پارلمان را ایجاد کرد. توضیح این که اندیشمندان سیاسی متوجه شدند اگر پارلمان اختیار اعمال کنترل نسبت به دولت نداشته باشد، کارکرد تقنینی آن لغو خواهد بود، چون تضمین قابل توجهی برای رعایت و اجرای قوانین توسط مجریه وجود نخواهد داشت. اما با گذشت زمان این کارکرد پارلمان اصالت یافت و بخش بیشتری از گفتگوها در این محل گفتگو (پارلمان) به بررسی نحوه عمل مجریه اختصاص یافت، اما این روند بسیاری از اندیشمندان را بر این داشته است که آینده و راز بقای پارلمان در اعمال وظیفه نظارتی است. شرایط زمان از جمله فنی و تخصصی شدن مسائل باعث شده است که نقش تقنینی پارلمان کم‌رنگ‌تر شود و از سویی وضع ویژه نظام حقوق اساسی فرانسه، این مسئله را در فرانسه تشدید می‌کند.

طبیعت، بسیاری از مسائل را اجاب می‌کند که قوه مجریه در زمینه آن‌ها قانونگذاری کند، اعضای پارلمان در بسیاری از زمینه‌ها تخصص کافی برای پرداختن به قانونگذاری در آن زمینه را ندارند. قوه مجریه از سویی کارشناسان بیشتری در اختیار دارد و از سویی دیگر برخورد عملی با مسائل مبتلا به دارد. علاوه بر آن می‌تواند با سرعت بیشتری به رتق و فتق امور بپردازد. در همین راستا اولاً اختیار وضع آیین‌نامه به قوه

مجریه اعطا شده است. در نظام فرانسه سلسله مراتبی بودن قواعد حقوقی اهمیت آیین‌نامه‌ها را افزون‌تر می‌کند. ثانیاً شیوه تفویض اختیار قانونگذاری پیش‌بینی شده است، که نقش قوه مجریه را در وضع قواعد افزون‌تر می‌کند. ثالثاً حتی در مواردی که تصویب نهایی قوانین با مجلس است، غالباً ابتکار پیشنهاد با دولت است که از طریق ارائه لایحه انجام می‌گیرد. این موضوع نیز در فرانسه با توجه به نقشی که دولت در تنظیم دستور جلسه پارلمان دارد و اختصاص یافتن غالب اوقات مجلس به بررسی لوایح دولت چشم‌گیرتر است. البته مجموع مسائل فوق باعث شده است که پارلمان‌ها به خصوص پارلمان فرانسه، برای میثاق از مردم‌سالاری و جلوگیری از خودکامگی دولتی که در حال به دست گرفتن اختیار قانونگذاری است، با جدیت بیشتری وظایف نظارتی خود را اجرا کنند. چنان که اشاره شد، نظارت پارلمان بر مجریه را می‌توان به سه بخش تقسیم کرد: نخست نظارت به معنی اخص، که باعث مطرح شدن مسئولیت سیاسی دولت و احتمالاً سقوط دولت می‌گردد. دوم تحقیق و تفحص از نحوه عملکرد دولت که از طریق شیوه‌هایی چون سؤال، ارسال هیأت تحقیق و تفحص به ارگان‌های دولتی و... انجام می‌گیرد. نتایج تحقیق و تفحص می‌تواند در نهایت به مطرح شدن مسئولیت سیاسی دولت منجر شود. سوم جمع‌آوری اطلاعات است.

تقسیم مطالب: در فرانسه شیوه‌های کنترل مجلس بر دولت را (با توجه به این که اعمال آن سقوط احتمالی دولت را در پی داشته باشد یا خیر) به دو قسمت تقسیم می‌کنند: یکی کنترل شدید و دومی کنترل خفیف. کنترل شدید تقریباً مترادف با کنترل به معنی اخص است و کنترل خفیف تقریباً مترادف تحقیق و تفحص می‌باشد. با توجه به این که اعمال کنترل مجلس بر دولت معمولاً با کنترل خفیف شروع می‌شود و پس از آن احتمالاً به اعمال

کنترل شدید منجر می‌گردد، برخلاف برخی حقوقدانان فرانسه ابتدا کنترل خفیف را بررسی کرده و سپس به کنترل شدید خواهیم پرداخت.

۱۱-۱. کنترل خفیف

۱۱-۱-۱. سؤال

سؤال شیوه‌ای است که اعضای پارلمان با استفاده از آن می‌توانند از اعضای دولت توضیح‌هایی در مورد عملکرد، تصمیمات و مصوبات دولت بخواهند. این‌نامه‌های داخلی دو مجلس انواع مختلفی از سؤال را پیش‌بینی کرده‌اند که به‌طور خلاصه بررسی می‌شوند:

سؤالات کتبی

این سؤالات به‌طور کتبی توسط یک نماینده خطاب به یک وزیر طرح می‌شوند تا وزیر ظرف مهلت مقرر (معمولاً دو ماه) پاسخ خویش را ارائه کند. برای این سؤالات، مذاکره عمومی در مجلس اجرا نمی‌شود و تنها سؤال آن در روزنامه رسمی منتشر می‌شود. از لحاظ موضوعی محدودیتی برای طرح این سؤالات وجود ندارد ولی معمولاً در این سؤالات راجع به یک مصوبه دولتی توضیح خواسته می‌شود. پاسخ وزیر در این زمینه رویه محسوب نمی‌شود و الزام آور نیست. سالانه حدود ۱۵,۰۰۰ سؤال کتبی مطرح می‌شود. نمایندگان سعی می‌کنند با طرح سؤالات متعدد میزان جدیت خود را به موکلین خود نشان دهند. با توجه به این که طرح سؤالات کتبی، اوقات مجلس را اشغال نمی‌کند، استفاده از این روش می‌تواند مثبت باشد. در صورتی که وزیر به سؤال کتبی پاسخ ندهد یا پاسخ قانع‌کننده‌ای ندهد، نماینده می‌تواند بعداً سؤال شفاهی مطرح کند. نقطه مثبت دیگر این است که در طرح سؤال کتبی محدودیتی وجود ندارد و هر نماینده‌ای به هر تعداد می‌تواند سؤال کند.

سؤال شفاهی بدون مذاکره^۱ و سؤال شفاهی با مذاکره^۲

در سؤال‌های شفاهی، مطابق دستور جلسه که کنفرانس رؤسا تعیین می‌کند، وقتی از اوقات مجلس به طرح سؤال و پاسخی که توسط وزیر داده می‌شود اختصاص می‌یابد. با توجه به محدودیت وقت مجلس طبیعتاً امکان طرح سؤال شفاهی کمتر از سؤال کتبی خواهد بود. در سؤال‌های شفاهی از وزیر برای حضور در مجلس در وقت مقرر و دادن پاسخ دعوت می‌شود. تفاوت سؤال شفاهی بدون مذاکره با سؤال شفاهی همراه با مذاکره در این است که در سؤال شفاهی بدون مذاکره تنها طراح سؤال و وزیر پاسخگو پشت تریبون قرار می‌گیرند، ولی در سؤال شفاهی همراه با مذاکره علاوه بر آن به هر گروه پارلمانی متناسب با تعداد اعضایش فرصت سخنرانی داده می‌شود. استفاده از شیوه با مذاکره با توجه به وقتگیر بودن آن به ندرت انجام می‌گیرد.

سؤال از دولت^۳

این نوع سؤال به ابتکار ژیسکارد استن، رئیس جمهور سابق فرانسه ایجاد شد. سؤال از دولت نیز نوعی سؤال شفاهی محسوب می‌شود، با این تفاوت که جلسات سؤال از دولت شباهت به کنفرانس‌های مطبوعاتی دارد ولی به جای خبرنگاران، نمایندگان سؤال می‌کنند. معمولاً دو جلسه در هر هفته در مجلس ملی از جلسات مجلس به سؤال از دولت اختصاص می‌یابد. این جلسه با توجه به این که از کانال سه تلویزیون فرانسه مستقیماً پخش می‌شود، بار رسانه‌ای بالایی دارد. پنج دقیقه فرصت به هر سؤال اختصاص می‌یابد که نصف آن

1. Question Orale sans débat.

2. Question Orale avec débat.

3. در مجلس ملی "Question au gouvernement" و در مجلس سنا "Question d'actualité au gouvernement".

برای طرح سؤال و نصف آن برای پاسخ در نظر گرفته می‌شود. در جلسات سؤال از دولت معمولاً تمام وزرا و خود نخست‌وزیر شرکت دارند. با توجه به این که موضوع سؤال‌های نمایندگان از قبیل اعلام نمی‌شود، پاسخ‌های وزرا حالت فی‌البداهه دارد. نخست‌وزیر تنها به سؤال‌های مهم‌تر به انتخاب خودش پاسخ می‌دهد. گرچه به دلیل فرصت اندکی که به هر سؤال اختصاص می‌یابد، سؤال‌های زیادی در هر جلسه طرح می‌شوند، ولی طرح سؤال از دولت مثل سؤال کتبی نامحدود نیست. چون اولاً وقت جلسه محدود است و ثانیاً این وقت بین گروه‌های پارلمانی به تناسب تقسیم می‌شود و هر گروه اختیار تنظیم دستور جلسه وقت اختصاصی خود را دارد. انتخاب سؤال‌هایی که باید طرح شوند و ترتیب طرح آن‌ها با گروه است و نماینده در این زمینه کاملاً آزاد نیست.

انتقادهایی از جلسه سؤال از دولت به عمل آمده است، از جمله این که با توجه به پخش مستقیم این جلسات از تلویزیون رفتارهای عوام‌فریبانه در آن زیاد دیده می‌شود و نیز با توجه به منش نادرست برخی نمایندگان، احساسات ضد پارلمانی تحریک می‌شود. ولی در مجموع می‌توان این جلسات را مثبت ارزیابی کرد. چون از سویی تمام گروه‌ها شانس سؤال کردن را در آن دارند و دولت مکلف به پاسخگویی به اپوزیسیون می‌شود. امری که در غالب شیوه‌های نظارتی وجود ندارد. از سویی دیگر مشاهده این جلسات آگاهی سیاسی مردم را بالا می‌برد؛ اعضای دولت و مجلس را نیز در ارتباط مستمر قرار می‌دهد.

۲-۱۱. کمیسیون‌های تحقیق^۱

1. Les commission d'enquête.

در حالی که اکثر اوقات کمیسیون‌های دائمی صرف انجام وظایف تقنینی پارلمان می‌شوند، کمیسیون‌های تحقیق صرفاً برای انجام وظایف نظارتی تشکیل می‌گردند. به طور خلاصه «کمیسیون‌های تحقیق برای کسب اطلاعات لازم در زمینه عملی خاص یا بررسی نحوه اداره مالی و اداری خدمات عمومی و مؤسسات ملی تشکیل می‌گردند».

هرگاه نماینده یا سناتوری اعمال نظارت بر یکی از ادارات دولتی یا یک عملیات خاص را لازم ببیند می‌تواند پیشنهاد تشکیل کمیسیون تحقیق را به مجلس مربوطه ارائه کند. در این صورت پس از بررسی این پیشنهاد در کمیسیون دائمی مربوطه، موضوع در صحن مجلس به رأی گذاشته می‌شود. در صورت رأی مثبت کمیسیون تحقیق تشکیل خواهد شد که در مجلس ملی سی و در سنا بیست و یک عضو دارد.

تشکیل کمیسیون‌های تحقیق در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است. ایجاد این کمیسیون‌ها براساس آیین‌نامه ارگانیک شماره ۱۱۰۰-۵۸ مورخ ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ پیش‌بینی شد. در جمهوری‌های سابق هم چنین کمیسیون‌هایی وجود نداشت با وجود این قدمت آن را تا دوران سلطنت در فرانسه می‌دانند.

گرچه قانون اساسی تعداد کمیسیون‌های دائمی هر مجلس را به شش کمیسیون محدود کرده است ولی این محدودیت شامل کمیسیون‌های تحقیق نمی‌شود چون اولاً کمیسیون تحقیق نقشی در فرایند قانونگذاری ندارد. ثانیاً کمیسیون‌های تحقیق دائمی نیستند، چرا که دیدم تشکیل کمیسیون‌های تحقیق به صورت موردی انجام می‌گیرد پس از تشکیل هم این کمیسیون تنها شش ماه فرصت دارد تا گزارش خود را به مجلس تحویل داده و کار خود را خاتمه دهد. در صورتی که گزارش کمیسیون در این شش ماه کامل نشود، کار کمیسیون عقیم مانده است. پس از پایان کار، کمیسیون تحقیق هم تا یک سال

کمیسیون تحقیقی با موضوع کار یکسان با کمیسیون قبلی تأسیس کرد.

محدودیت مهمی که بر تشکیل کمیسیون‌های تحقیق وجود دارد این است که درباره موضوعاتی که تحت تعقیب قضائی قرار دارند، نمی‌توان اقدام به تشکیل کمیسیون تحقیق کرد. اگر در خلال کار کمیسیون تحقیق، موضوع تحت پیگرد قضائی قرار گیرد، کمیسیون به کار خود پایان می‌دهد و تا پایان روند قضائی ایجاد کمیسیون تحقیق در آن زمینه مجاز نیست.

وظیفه کمیسیون تحقیق، تفحص و جمع‌آوری اطلاعات در زمینه مورد ارجاع است بدین منظور آیین‌نامه فوق‌الذکر مواردی را برای تسهیل این وظیفه پیش‌بینی کرده است، از جمله این که کمیسیون حق دسترسی به تمام اسناد به استثنای اسناد سری و امنیتی را دارد. دیگر این که کمیسیون حق احضار افرادی را که به تشخیص کمیسیون دارای اطلاعات مفید هستند دارد و حتی به درخواست رئیس کمیسیون می‌توان برای جلب این افراد متوسل به قوای عمومی شد.

کار کمیسیون با تسلیم گزارش به مجلس مربوطه پایان می‌یابد. چنان که در مقدمه گفتیم تحقیق کمیسیون می‌تواند زمینه‌ساز اعمال کنترل شدید باشد. گزارش کمیسیون تحقیق در روزنامه رسمی منتشر می‌شود مگر این که مجلس مربوطه به دلایلی انتشار تمام یا قسمتی از آن را به صلاح نداند و مطابق شرایط مقرر در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس، انتشار آن را منع کند. اگر چه ایجاد کمیسیون‌های تحقیق در کل امری مثبت تلقی می‌شود ولی انتقاداتی نسبت به کارایی کمیسیون تحقیق شده است از جمله این که:

۱. تشکیل کمیسیون تحقیق وابسته به نظر اکثریت مجلس است، با توجه به این که دولت از حزب یا احزابی که اکثریت را در مجلس دارند تشکیل می‌شود، دولت می‌تواند با تبانی مانع از تشکیل کمیسیون‌های تحقیق گردد.

۲. انتصاب اعضای کمیسیون به صورت رأی اکثریتی انجام می‌گیرد، این امر باعث حذف اقلیت از کمیسیون می‌شود.

۳. گزارش کمیسیون تحقیق توسط اکثریت اعضای آن تصویب می‌شود که هم حزبی دولت هستند و با توجه به این که گزارش کمیسیون باعث مذاکره در صحن علنی نمی‌شود خطر چندانی برای دولت ندارد.

۴. دولت می‌تواند برای گریز از تفحص کمیسیون، سری بودن اسناد مورد مطالبه را عنوان کند.

در پاسخ به ایراد اول و قسمت نخست ایراد سوم باید گفت که این مسئله اختصاص به کمیسیون تحقیق ندارد و یک معضل قدیمی حقوق اساسی را مطرح می‌کند: به هر حال یا دولت و اکثریت مجلس از دو حزب مخالف هستند که در این صورت مخالفت مداوم این دو ممکن است نظام را به بن‌بست سیاسی بکشاند؛ یا هر دو از یک حزب هستند که در این صورت این انتقاد مطرح می‌شود که تفکیک قوا حالی صوری به خود گرفته است. با وجود این در این زمینه نباید اغراق کرد. اعضای پارلمان فارغ از گرایش‌های حزبی وظیفه دارند بر دولت نظارت کنند. در عمل هم بسیاری از اعضای دوراندیش حزب، علاقمند به کارکرد درست حزب و اعضای آن هستند و چه بسا حتی قبل از مطرح شدن مسئولیت سیاسی دولت، وزیر یا مسئول خطاکار تحت فشارهای حزبی مجبور به کناره‌گیری می‌شود.

ایراد دوم وارد نیست. چون انتخاب اعضای کمیسیون تحقیق به صورت اکثریتی نیست بلکه به

تناسب اعضای هر گروه سیاسی در پارلمان انتخاب میشوند. مطابق ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، در تمامی مواردی که حضور متناسب اعضای گروه‌های مختلف در ارگان‌های مجلس مد نظر است، رؤسای گروه‌ها نام کاندیداهای مورد نظر خود را به اطلاع رئیس مجلس می‌رسانند. پس از انتشار اسامی آن‌ها در روزنامه رسمی، انتصاب آنان قطعی می‌شود. بنابراین در این موارد اعضا ارگان‌ها در واقع در داخل گروه‌ها انتخاب میشوند. بند «۳» ماده (۱۴۰) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی در مورد شیوه انتخاب اعضای کمیسیون تحقیق به شیوه ماده (۲۵) ارجاع می‌دهد. بنابراین حضور اعضای اپوزیسیون در کمیسیون تحقیق تضمین می‌شود.

ایراد چهارم را می‌توان به دو قسمت تقسیم کرد: نخست این که اصولاً چرا نمایندگان مجلس نباید به اسناد سری دسترسی داشته باشند؟ در پاسخ باید گفت که گرچه در این مورد باید اسناد سری را بسیار محدود در نظر گرفت، ولی در مورد برخی اسناد حتی دستیابی نمایندگان به این اطلاعات صلاح نیست. چه تضمینی وجود دارد که نماینده مجلس اطلاعات نظامی و دفاعی را در اختیار دشمن قرار ندهد؟ اما ایراد دیگر این که با توجه به این که تشخیص سری بودن اسناد در صلاحیت دولت است، ممکن است هر سندی را سری معرفی کرده و از دستیابی نمایندگان به آن جلوگیری کند. این ایراد تا حدودی وارد است. ولی می‌توان گفت در مواردی که احتمال سری بودن اسناد وجود ندارد، خودداری مسئولان از ارائه اسناد می‌تواند قرینه‌ای بر عدم درست‌کاری دستگاه مربوطه تلقی شده و در نهایت موضوع مسئولیت سیاسی دولت را مطرح کند.

در پایان شایان ذکر است که در نشست ۲۰۰۰-۱۹۹۹ مجلس ملی، سه کمیسیون تحقیق و در نشست ۲۰۰۰-۲۰۰۱ همین مجلس، دو کمیسیون تحقیق در

زمینه‌هایی چون: امنیت غذایی، اوضاع زندان‌ها، عوامل ایجاد سیل و ... تشکیل شد.

۳-۱۱. مأموریت برای کسب اطلاعات (هیأت مأموره)^۱

مطابق ماده (۱۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، کمیسیون‌های دائمی می‌توانند برخی از اعضای خود را جهت انجام یک مأموریت برای کسب اطلاعات به صورت موقت مأمور کنند. به تأکید این ماده، این مأموریت می‌تواند به ویژه برای کسب اطلاع از نحوه اعمال قوانین انجام گیرد. ماده (۲۱) آیین‌نامه داخلی سنا واجد مقررات مشابهی در این رابطه است. ملاحظه می‌شود که مأموریت‌ها نیز شباهت به کمیسیون‌های تحقیق دارند. با دو تفاوت عمده:

نخست این که کمیسیون‌های تحقیق از طرف مجلس تشکیل می‌شوند ولی مأموریت‌ها در یک سطح پایین‌تر و توسط کمیسیون‌های دائمی مجلس ایجاد می‌شوند. تفاوت دیگر این که، کمیسیون‌های تحقیق برای اعمال وظایف نظارتی تشکیل می‌شوند ولی مأموریت‌ها علاوه بر آن ممکن است برای کسب اطلاعات لازم جهت اعمال وظایف تقنینی مجلس نیز تشکیل شوند. هدف از ایجاد مأموریت‌ها می‌تواند رسیدگی به نحوه اعمال قوانین، نحوه مصرف بودجه، کارایی هزینه‌های عمومی، کسب اطلاع برای انجام وظایف تقنینی و ... باشد. کمیسیون می‌تواند برای انجام مأموریت، اعضای خود را به ادارات و مناطق داخلی یا خارج از کشور گسیل دارد. مأموریت ممکن است بین چند کمیسیون مشترک باشد. در میان مأموریت‌های کسب اطلاع «مأموریت ارزیابی و نظارت» (M.E.C)^۲ که توسط کمیسیون مالی تشکیل می‌شود و جای ثابتی برای خود باز کرده است، قابل توجه است. این مأموریت با

1. Les missions d'information

2. Mission d'évaluation et de contrôle

الگوپردازی از «دفتر حسابرسی ملی»^۱ در بریتانیا ایجاد شد و به نحوه اعمال قوانین بودجه و سیاستهای مالی دولت می‌پردازد. با توجه به این که مأموریت‌ها از طرف کمیسیون‌ها ایجاد می‌شوند و تشریفات ایجاد آن‌ها کم‌تر است عملاً جای کمیسیون‌های تحقیق را گرفته‌اند و به مراتب بیشتر از کمیسیون‌های تحقیق ایجاد می‌شوند.

در دوره ۱۹۹۷-۱۹۹۳، ۹۶ گزارش مأموریت‌های کسب اطلاع، منتشر شده است که از جمله مربوط به اعمال قوانین، تأمین اجتماعی، وسایل اطلاعاتی پارلمانی خارجی، نظام وظیفه، سیستم بانکی فرانسه و ... بوده‌اند.

۴-۱۱. استماع سخنان اعضای دولت در کمیسیون‌ها

در راستای وظایف نظارتی، کمیسیون‌ها می‌توانند وزرا را جهت ادای توضیح به کمیسیون فرا خوانند. مقامات پایین‌تر از وزرا هم می‌توانند با اجازه وزیر جهت ادای توضیح در کمیسیون حاضر شوند. همچنین برخلاف صحن مجلس، گزارش نمایندگان نهادهای مدنی در کمیسیون‌ها قابل استماع است.

۵-۱۱. شکایات مردم^۲

شکایات، عبارتند از تقاضاها یا پیشنهادهایی که توسط مردم خطاب به رؤسای مجلسین فرستاده می‌شوند. حق شکایت از زمان انقلاب کبیر فرانسه، همواره در این کشور وجود داشته است. شکایات در صورتی که ثبت شوند به کمیسیون قوانین فرستاده می‌شوند. این کمیسیون شکایاتی را که وارد بدانند در دستور خود ثبت کرده و مورد بررسی قرار می‌دهد. در نهایت ممکن است ۱. به

1. "National audit office"

2. Petitions.

انتشار آن در روزنامه رسمی تحت کلاسه مخصوص اکتفا کند، ۲. آن را برای بررسی به کمیسیون دیگر ارجاع دهد یا حسب مورد به یک وزیر یا مقام اجرایی، ۳. برای مطرح شدن در مجلس آن را تسلیم مجلس کند.

۶-۱۱. اظهارات دولت^۱ در صحن مجلس

دولت می‌تواند هر وقت بخواهد خارج از محدوده بند «۱» اصل (۴۹) قانون اساسی (که به آن پرداخته خواهد شد) اقدام به اظهار سیاست‌های کلی خود در مقابل مجلس کند. توضیح این که در مورد بند ۱ اصل (۴۹)، این اظهارات برای کسب رأی اعتماد انجام می‌گیرد ولی دولت می‌تواند، مسأله مسئولیت سیاسی (رأی اعتماد یا عدم اعتماد) خود را مطرح کند یا اصلاً موضوع سیاست‌های کلی خود را به رأی گذارد و در هر زمانی صرفاً به اظهار این سیاست‌ها بپردازد. بنابراین این شیوه با توجه به این که تأثیری در ایقا یا سقوط دولت ندارد، بیشتر جنبه تشریفاتی و تبلیغاتی دارد. احتمالاً زمانی که دولت می‌خواهد افکار عمومی اعضای پارلمان را به نفع خود تغییر دهد، از این روش سود می‌جوید. این اظهارات ممکن است یا همراه با مذاکره باشد که در این صورت کنفرانس رؤساء، وقتی برای سخنرانی هر گروه تعیین می‌کند. یا بدون مذاکره باشد که در این صورت تنها ممکن است رئیس مجلس به یک نماینده اجازه پاسخگویی به دولت را بدهد.

۷-۱۱. تصویب بیانیه سیاست‌های کلی دولت توسط سنا

در فرانسه مسئولیت سیاسی دولت تنها در مقابل مجلس ملی می‌تواند مطرح شود و به عبارتی تنها مجلس ملی می‌تواند دولت را ساقط کند و سنا

1. Les Déclaration du gouvernement.

نقشی در این زمینه ندارد. بندهای «۱، ۲ و ۳» اصل (۴۹) قانون اساسی به بیان انواع مختلف مسئولیت‌های سیاسی دولت در مقابل مجلس ملی می‌پردازد. در عوض بنده «۴» همین ماده به نخست‌وزیر اختیار می‌دهد که از سنا تصویب اظهاریه سیاست‌های کلی دولت را تقاضا کند. ۱. تفاوت شیوه بنده «۴» و بنده «۱» این اصل در این است که،^۱ دولت فقط اظهاریه سیاست‌های کلی را می‌تواند در سنا مطرح کند ولی در مجلس ملی برنامه دولت نیز مطرح می‌شود. ۲. مسئولیت سیاسی دولت در مقابل سنا مطرح نمی‌شود و حتی رأی منفی سنا موجب سقوط دولت نمی‌شود. تاکنون دوازده بار اظهاریه سیاست‌های کلی دولت به رأی سنا گذاشته شده است که در هر دوازده بار این اظهاریه تصویب شده است. در واقع احتمال عدم تصویب این اظهاریه ضعیف است، چون استفاده از این شیوه کاملاً اختیاری است و نخست‌وزیر در صورتی که احتمال دادن رأی منفی به سیاست‌های دولت خود را بدهد از این شیوه استفاده نمی‌کند. می‌توان گفت استفاده از این شیوه زمانی انجام می‌گیرد که دولت دارای اکثریتی قوی در مجلس ملی باشد و بخواهد از طرح و تصویب سیاست‌های کلی خود در سنا استفاده تبلیغاتی کند. با توجه به این که تاکنون تمام این اظهاریه‌ها تصویب شده‌اند، معلوم نیست عدم تصویب این اظهاریه چه عواقبی در پی خواهد داشت. سقوط دولت در چنین حالتی، منتفی است، ولی آیا عدم تصویب این اظهاریه، دولت را مکلف به تغییر سیاست‌های کلی خود می‌کند؟ بعید است نتیجه رویه‌ای که استفاده از آن برای دولت به کل اختیاری است چنین عواقبی برای دولت داشته باشد. به ویژه این که پس از تغییر سیاست‌های کلی هم، دولت وظیفه ندارد مجدداً اظهاریه

۱. منبع شماره ۱.

سیاست‌های کلی را برای تصویب به سنا ارائه کند. قدر متیقن این است که عدم تصویب این اظهارنامه می‌تواند آثار تبلیغاتی علیه دولت داشته باشد. ظاهراً اکثریت حقوقدانان فرانسه نیز در پاسخ این پرسش ناتوانند:

«تمام آرای صادره نسبت به اظهاریه‌های سیاست کلی مثبت بوده‌اند. معلوم نیست که نتیجه معکوس [یعنی رأی منفی] (که نامحتمل است) عملی که ابتکار انجام آن با دولت و استفاده از آن اختیاری است، چه عواقبی برای دولت خواهد داشت.»

۲-۱۱. کنترل شدید

گفته شد، کنترل وقتی شدید است که نتیجه احتمالی آن سقوط دولت باشد. قانون اساسی فرانسه توانایی ساقط کردن دولت را تنها به مجلس ملی اعطا کرده است. سنا در این زمینه نقشی ندارد، در واقع تنها ترکیب و تمایلات موجود در مجلس ملی در تشکیل و سقوط دولت مؤثر است. در مقابل، سنا این امتیاز را دارد که امکان انحلال آن توسط رئیس‌جمهور وجود ندارد. با توجه به این که سنا نقشی در تعیین دولت ندارد، انحلال آن ضرورتی ندارد. به هر حال با این توصیف کنترل شدید تنها توسط مجلس ملی انجام می‌گیرد. بندهای «۱، ۲ و ۳» اصل (۴۹) قانون اساسی سه شیوه اعمال کنترل شدید را پیش‌بینی کرده‌اند که به ترتیب بررسی می‌شوند.

۱-۲-۱۱. طرح مسئولیت دولت

بنند ۱ اصل (۴۹) قانون اساسی فرانسه: «نخست‌وزیر پس از مشورت با شورای وزیران [می‌تواند] برنامه دولت یا احتمالاً اظهاریه

سیاست‌های کلی دولت را موضوع مسئولیت دولت در مقابل مجلس ملی قرار دهد.»^۱

پس از تشکیل دولت جدید نخست‌وزیر از این شیوه استفاده می‌کند تا مطمئن شود از حمایت اکثریت مجلس ملی برخوردار است. در این شیوه سخت‌گیری‌هایی که در مورد نحوه اخذ رأی در بند «۲» وجود دارد، نشده است. بنابراین شیوه رأی‌گیری به صورت اکثریت مطلق ساده و بدون سایر تشریفات است. پس از طرح برنامه یا سیاست کلی، مذاکره آغاز می‌شود که در آن کنفرانس رؤسا به هر یک از گروه‌ها به تناسب، وقت سخنرانی اختصاص می‌دهد. برای آشنایی با نحوه جریان این شیوه می‌توان به آیین‌نامه داخلی مجلس ملی مراجعه کرد. رأی نامساعد مجلس ملی سقوط دولت را در پی خواهد داشت.

۲-۱۱. پیشنهاد سانسور (سقوط) دولت^۲

بند «۲» اصل (۴۹) قانون اساسی فرانسه: «مجلس ملی می‌تواند مسأله مسئولیت دولت را با تصویب پیشنهاد سانسور (سقوط) دولت مطرح کند. چنین

۱. واژه «می‌تواند» به صراحت در متن فرانسوی ذکر نشده است. در این زمینه به قسمی از مکاتبات الکترونیکی نگارنده با دبیس توره، حقوقدان فرانسوی و نویسنده سایت اینترنتی www.chez.com/constit توجه نمایید؛ (نقل به مضمون): «سؤال: با توجه به اجمال قانون اساسی، آیا مکانیسم بند «۱» اصل ۴۹ که مربوط به تسلیم برنامه دولت به مجلس ملی جهت کسب رأی اعتماد در ابتدای کار دولت است، اجباری است یا اختیاری؟

پاسخ: به لحاظ حقوقی این امر اختیاری است و دولت الزامی به این امر ندارد؛ ولی رویه (عرف) مربوط به قانون اساسی باعث شده است تا دولت‌ها همواره در آغاز کار خود با تسلیم برنامه دولت از مجلس ملی رأی اعتماد بگیرند.» البته یادآوری می‌شود که حتی اگر دولت در ابتدای کار از مجلس ملی رأی اعتماد نگیرد به این معنی نیست که می‌تواند بدون حمایت مجلس ملی به کار خود ادامه دهد. چرا که طرح پیشنهاد سقوط دولت، همواره امکان‌پذیر است.

2. Motion de censure.

پیشنهادی فقط در صورتی که توسط حداقل یک دهم اعضای مجلس ملی امضا شود قابل قبول خواهد بود. رأی‌گیری تا گذشت حداقل چهل و هشت ساعت از تسلیم پیشنهاد انجام نخواهد گرفت. تنها آرای موافق با پیشنهاد سانسور شارش خواهد شد؛ پیشنهاد سانسور تنها در صورتی که اکثریت اعضای مجلس ملی به آن رأی [مثبت] دهند تصویب خواهد شد. به جز در مورد بند بعد، یک نماینده نمی‌تواند در طول یک نشست عادی بیش از سه و در طول یک نشست فوق‌العاده بیش از یک پیشنهاد سانسور را امضا کند.»

پس از شروع به کار دولت، در هر زمانی ممکن است بین دولت و اعضای مجلس نارضایتی ایجاد شود و اعضای مجلس، مخالف ادامه کار دولت باشند. در این صورت می‌توانند با تسلیم پیشنهاد سانسور یا سقوط دولت و تصویب آن دولت را ساقط کنند. البته به دلیل تجربه تلخی که عمدتاً در جمهوری سوم نسبت به سقوط پی در پی دولت‌ها وجود داشته است. قانون اساسی محدودیت‌هایی برای سقوط دولت در نظر گرفته است. از جمله این‌که:

- امضای یک دهم اعضای مجلس ملی به هنگام تسلیم پیشنهاد سانسور لازم دانسته شده است. این امر علاوه بر این که احتمال سقوط دولت را کم می‌کند، از صرف وقت مجلس برای بررسی پیشنهادهایی که احتمال تصویب آن کم است جلوگیری می‌کند. اگر یک دهم اعضای مجلس حاضر به امضا کردن پیشنهاد سانسور نباشند، احتمال تصویب چنین پیشنهادی اندک است.

- یک نماینده حق ندارد در طول یک نشست عادی^۱ بیش از سه بار و در یک نشست فوق‌العاده بیش از یک بار، پیشنهاد سقوط دولت را امضا

۱. نشست عادی که هشت ماهه است اوایل پاییز آغاز شده و اواخر بهار پایان می‌پذیرد. مجلس برای تعیین مواضع و سیاست‌ها و تحت شرایطی در تابستان نشست فوق‌العاده برگزار می‌کند.

کند. این محدودیت تعداد پیشنهادهای سانسور را پایین می‌آورد. قبل از تغییرات سال ۱۹۹۵ در قانون اساسی، این محدودیت شدیدتر بود و هر نماینده در طول یک نشست نمی‌توانست بیش از یک بار، پیشنهاد سانسور امضا کند.

- رأی‌گیری حداقل چهل و هشت ساعت پس از تسلیم پیشنهاد انجام می‌گیرد. این مهلت باعث می‌شود تا اندکی از تب و تاب مسأله کاسته شود و نمایندگان فارغ از جو متشنج، فرصت اندیشیدن به مسأله را داشته باشند. علاوه بر این در این فرصت دولت و گروه‌های سیاسی فرصت رایزنی با اعضای مجلس ملی را پیدا می‌کنند.

- رأی اکثریت اعضای مجلس ملی منوط اعتبار است نه رأی اکثریت حاضرین یا شرکت‌کنندگان در رأی‌گیری. فرض بر این است که کسانی که در رأی‌گیری یا کلاً در جلسه شرکت نمی‌کنند با ادامه کار دولت موافق هستند. در حالی که در شرایط عادی این افراد غایب محسوب شده و در احتساب اکثریت محسوب نمی‌شوند. با توجه به این تنها آرای موافق پیشنهاد سانسور شمارش می‌شوند که باید بیش از نصف تعداد اعضای مجلس ملی باشند. رأی ممتنع همان نتیجه رأی مخالف پیشنهاد سانسور را خواهد داشت. این مسأله هم تصویب پیشنهاد سانسور را با محدودیت مواجه می‌کند. عملاً از شیوه سقوط دولت زیاد استفاده نشده است. چون معمولاً رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر را از حزب اکثریت مجلس ملی انتخاب می‌کند. نخست‌وزیر هم احتیاط‌های لازم را برای جلوگیری از سقوط دولت انجام می‌دهد. احتمال انحلال مجلس ملی توسط رئیس‌جمهور هم باعث می‌شود تا نمایندگان در ساقط کردن دولت احتیاط کنند. از سال ۱۹۵۸ تنها یک دولت یعنی دولت «پومپیدو» در ۵ اکتبر ۱۹۶۲ با ۲۸۰ رأی از ۴۸۰ عضو آن زمان مجلس، ساقط شد. مجلس ملی در ۹ اکتبر ۱۹۶۲ توسط ژنرال شارل دوگل منحل گردید. البته باید توجه داشت که صرف

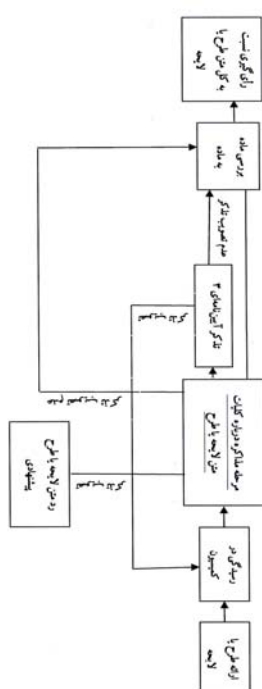
پیش‌بینی احتمال سقوط دولت، باعث می‌شود تا دولت از حزب اکثریت مجلس انتخاب گردد و در زمان فعالیت هم حتی امکان نظر مجلس ملی را ملحوظ دارد.

۳-۲-۱۱. طرح و گروگذاری مسئولیت دولت در ارتباط با تصویب یک قانون

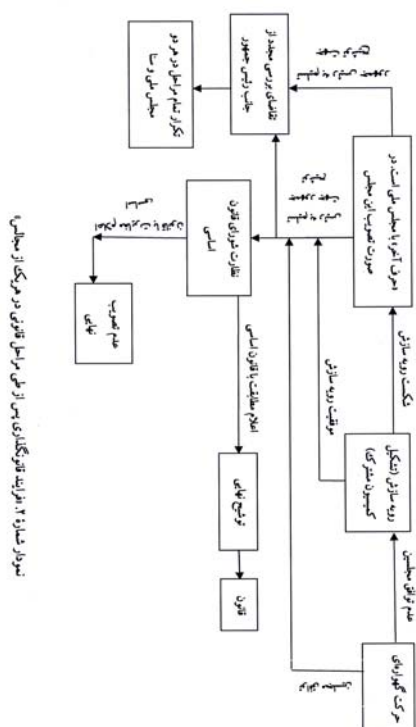
بند «۳» اصل (۴۹) قانون اساسی فرانسه: « نخست‌وزیر می‌تواند پس از مشاوره با شورای وزیران مسئولیت دولت را موضوع تصویب یک متن قرار دهد. در این صورت آن قانون تصویب شده تلقی می‌گردد. مگر این که در مدت ۲۴ ساعت آتی پیشنهاد سانسوری تسلیم گردد و طبق شرایط بند قبلی تصویب شود.»

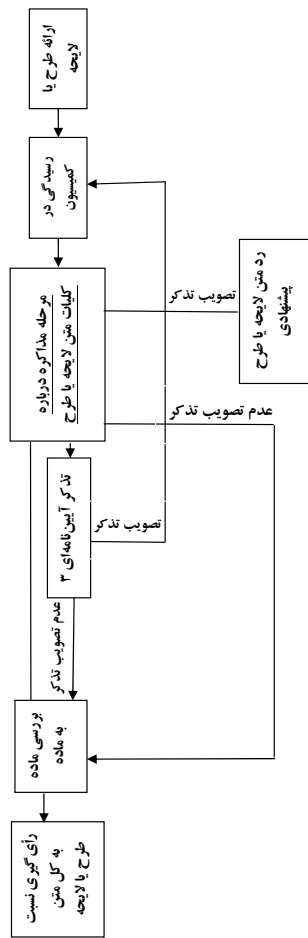
در مورد این شیوه در قسمت فرایند توضیح لازم داده شد. برای ملاحظه بحث تفصیلی می‌توان به بحث فرایند مراجعه کرد ولی به طور خلاصه یادآوری می‌شود که در صورتی که تصویب یک متن برای دولت اهمیت حیاتی داشته باشد، می‌تواند موضوع مسئولیت سیاسی خود را به تصویب آن متن ضمیمه کند. در این صورت احتمال تصویب آن متن بالا می‌رود چون اگر پیشنهاد سقوط دولت با محدودیت‌هایی که دارد تصویب نشود، متن مورد نظر تصویب شده تلقی می‌گردد. ولی در غیر این صورت نه تنها متن تصویب نمی‌شود بلکه دولت هم سقوط می‌کند.

ضمائم

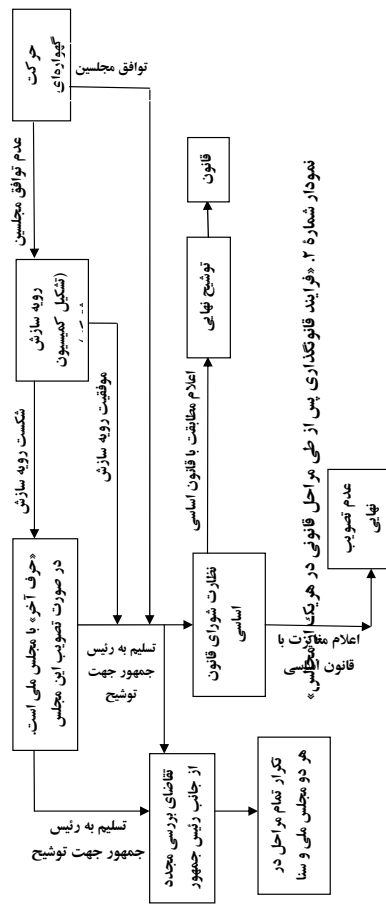


نمودار شماره ۱: فرآیند قانونگذاری در فرانسه





نمودار شماره ۱. «فرایند قانونگذاری در درون هر یک از مجالس ملی و سنه»



فصل سوم

نظام قانونگذاری آلمان

۱. اصول قانون بنیادین جمهوری فدرال آلمان

این اصول در اصل (۲۰) قانون بنیادین بیان شده است:

۱. جمهوری فدرال آلمان باید یک دولت فدرال سوسیال - دموکرات باشد.

۲. اقتدار عمومی ناشی از مردم است. مردم از طریق انتخابات و همه‌پرسی و هیأت‌های ویژه قضایی و اجرایی و قانونگذاری آن را اعمال می‌کنند.

۳. قوه قانونگذاری باید به نظام قانون اساسی و قوه مجریه و قوه قضائیه باید به قانون و عدالت ملزم باشند.

با توجه به این اصول، دولت آلمان، یک دولت دموکراتیک، جمهوری، فدرال و سوسیال می‌بستنی بر حاکمیت قانون است. در واقع به طور کلی پنج مفهوم یا اصل بنیادی در قانون بنیادین وجود دارد. دموکراسی،^۱ جمهوری،^۲ دولت قانونی،^۳ دولت سوسیال^۴ و دولت فدرال.^۵ رعایت این اصول پنج‌گانه تنها در سطح فدرال نیست، در واقع با توجه به اصل (۲۸) قانون بنیادین، تحت عنوان تضمین قوانین اساسی ایالت به وسیله حکومت

1. Demokrati.

2. Republik.

3. Rechtsstaat.

4. Sozialstaat.

5. Bundesrat.

6. Freckmann, De Anke and Swegerish, Thoma, "The German Legal System", Sweet & Maxwell, 1999, p. 57.

فدرال، این پایبندی در مورد ایالات^۱ نیز وجود دارد که آن را «نظام همگن»^۲ می‌نامند و این بدین معناست که قانون اساسی ایالات در طول و راستای قانون اساسی فدرال قرار دارد.

۲. ارگان‌های اساسی در آلمان فدرال

۱. مجلس فدرال (Bundestag) ؛
۲. شورای فدرال (Bundesrat) ؛
۳. حکومت فدرال (Bundesregierung) ؛
۴. رئیس‌جمهور فدرال (Bundespräsident) ؛
۵. دادگاه قانون اساسی فدرال (Bundesverfassungsgericht) ؛

البته دو ارگان دیگر، یعنی دفتر حسابرسی فدرال و بانک مرکزی آلمان از ارگان‌های دولتی جمهوری فدرال هستند که با پنج مورد فوق‌الذکر متفاوت می‌باشند، زیرا اگر چه در سطح جمهوری فدرال عمل می‌کنند ولی برخلاف پنج مورد پیش گفته، اختیاراتشان را از قانون بنیادین نمی‌گیرند. عالی‌ترین ارگان اساسی، پارلمان فدرال است، از آن جهت که اعضای آن مستقیماً به وسیله مردم انتخاب می‌شوند.

۳. احزاب سیاسی

اغلب از احزاب به عنوان نهادهای تثبیت‌کننده و منتقد در جوامع دموکراتیک نام برده می‌شود. به خاطر نقش مهمی که احزاب در نظام سیاسی - حقوقی آلمان ایفا می‌کنند، برخی از صاحب‌نظران از آلمان به عنوان یک «دولت حزبی»^۳ نام می‌برند. حکومت این نوع از دولت مبتنی بر این اصل است که رقابت میان احزاب، هم برای نمایندگان عامه و هم از نظر سیاسی نوعی

1. Landers.

2. Homogenitätsgebot Homogeneous System.

3. Party State.

مسئولیت در مقابل عملکرد حکومت فراهم می‌آورد. در مورد نقش احزاب اصل (۲۱) قانون بنیادین تصریح کرده است که احزاب سیاسی باید در شکل دادن به اراده سیاسی مردم مشارکت ورزند. احزاب سیاسی آزادانه ایجاد می‌شوند ولی سازمان داخلی‌شان باید با اصول دموکراتیک مطابق باشد، منابع مالی خود را به مردم گزارش دهند و در مقابل مردم پاسخگو باشند. قانون ۱۹۶۷ نقش احزاب در فرایندهای سیاسی، سازمان حزبی، حقوق اعضا و رویه‌های خاص مانند معرفی کاندیداها از سوی احزاب را بیان کرده است. کارکرد آموزشی و تعلیمی احزاب در همان اصل ۲۱ قانون بنیادین منعکس شده است که مطابق آن، احزاب باید در شکل‌گیری اراده سیاسی مشارکت کنند. در واقع آن‌ها باید در تعریف عقاید عمومی مشارکت کنند نه این‌که به سادگی خواسته‌های حوزه‌های انتخابیه را اجرا نمایند. احزاب عمده به طور کلی به بنیادهای^۱ بزرگی وابستگی دارند، که از نظر فنی سازمان‌های حزبی خاص و مستقلی هستند.

این بنیادها حدود ۹۰ درصد منابع مالی خود را از منابع عمومی دریافت می‌کنند. (اصول ۱۹، ۲۴، ۲۵، ۲۶ و ۲۷) به علاوه، سازمان‌های فوق، برنامه‌های آموزشی عمومی را برای جوانان و بزرگسالان پیشنهاد و در مورد مسائل اجتماعی و سیاسی تحقیق می‌کنند و مبادلات بین‌المللی را تسهیل می‌نمایند. صندوق مالی حزب از حقوق اعضا، هدایا (اصل ۲۵) و از طریق گروه‌های ذی‌نفع و صنفی و از سال ۱۹۵۴ از بودجه عمومی نیز تغذیه می‌شود. احزاب باید تمامی درآمدها، هزینه‌ها و موجودی مالی خود را گزارش دهند. (بند ۴ اصل ۲۴) حکومت اساساً بودجه مبارزات انتخاباتی را تأمین می‌کند، هر حزبی

1. Foundation.

که حداقل پنج درصد آرای ملی را به دست بیاورد سزاوار دریافت مبلغی معادل "DMs" است. (اصل ۱۸، به تفصیل به این امر پرداخته است) احزاب در سطح ایالتی نیز هزینه‌های عمومی مشابهی دریافت می‌کنند. احزاب سیاسی می‌توانند از ابزارهای تبلیغاتی (رادیو، تلویزیون و مطبوعات) برای انتخابات ایالتی، ملی و اروپایی به طور مجانی استفاده کنند. رسوایی سال ۱۹۸۰ (کشف تقلب در اوراق رأی) به افزایش بی‌اعتمادی مردم به احزاب سیاسی کمک کرده است.

در نظرسنجی که در سال ۱۹۹۰ میان ساکنان آلمان غربی انجام گرفت، در ارزیابی سطح اعتماد شهروندان به دوازده نهاد سیاسی و اجتماعی، احزاب سیاسی در رتبه پایینی قرار گرفتند. اگر چه تنها سه تا چهار نفر از رأی‌دهندگان از اعضای احزاب سیاسی بودند، همه احزاب عمده مهم، در عضوگیری حزبی از اوایل سال ۱۹۹۰ نوعی کاهش استقبال را تجربه کرده‌اند. تعداد اعضای حزب SPD^۱ با ۳/۵ درصد کاهش در سال ۱۹۹۲ به (۸۸۸۰۰۰) نفر رسید؛ این در حالی است که تا سال ۱۹۷۰ این حزب بیش‌تر از یک میلیون نفر عضو داشت. تعداد اعضای CDU^۲ با پنج درصد کاهش در سال ۱۹۹۲ به (۷۱۴۰۰۰) نفر رسید و تعداد اعضای حزب FDP^۳ با حدود ۱/۵ درصد کاهش به (۱۱۵۰۰۰) نفر تقلیل یافت. اصل (۲۱) قانون بنیادین محدودیت‌های ایدئولوژیک خاصی را برای احزاب سیاسی پیش‌بینی کرده که مطابق آن، احزابی که به واسطه اهداف، سیاست‌ها و رفتار اعضا و هواداران خویش، درصدد صدمه رساندن

۱. پنج مارك برای هر رأی.

۲. حزب سوسیال - دموکرات.

۳. حزب دموکرات - مسیحی.

۴. حزب دموکراتیک آزاد.

یا از میان بردن نظام بنیادین دموکراتیک باشند یا این که وجود جمهوری فدرال آلمان را به خطر بیاندازند، غیر قانونی هستند و دادگاه قانون اساسی فدرال در این مورد تصمیم‌گیری خواهد کرد. تا امروز دو حزب رایش نئونازی (در سال ۱۹۵۲) و حزب کمونیست آلمان (در سال ۱۹۵۶) توسط این دادگاه، غیرقانونی اعلام شده‌اند. تصمیم برای تنظیم فعالیت‌ها و سازمان احزاب سیاسی یادآور درس‌هایی است که باید از آلمان پس از جنگ جهانی اول آموخت؛ آن‌جا که یک نظام چند حزبی ضعیف به طور جدی به کارکرد دموکراسی پارلمانی آسیب زد و به طور مؤثری به وسیله احزاب ضد دموکراتیک مورد سوء استفاده و تغییر^۱ قرار گرفت. بعد از جنگ جهانی دوم چند حزب، دورنمای سیاسی جمهوری آلمان غربی را کم‌رنگ کردند. اما قوانین انتخاباتی فقط به احزابی که حداقل پنج درصد آرا را به دست می‌آوردند اجازه دادند که در پارلمان‌های ایالتی و فدرال نمایندگی داشته باشند. از سال ۱۹۶۲ تا سال ۱۹۸۲، باندستاگ فقط متشکل از چهار حزب، FDP, SPD, CDU, CSU بوده است. از سال ۱۹۸۳، حزب سبزها رأی کافی را برای داشتن نماینده در پارلمان به دست آورد و متعاقباً وحدت مجدد دو آلمان باعث شد تا احزاب دیگری در اواخر سال ۱۹۹۰ به باندستاگ راه یابند. از آنچه گذشت می‌توان برای احزاب کارکردی دوگانه قائل شد. از یک طرف آن‌ها نهادهای غیرعمومی^۲ و اجتماعی هستند و از طرف دیگر در شکل‌دادن به اراده سیاسی مشارکت می‌کنند^۳. ماده (۱) قانون احزاب، وجود این نهادها را برای نظام بنیادین و دموکراتیک آزاد، لازم و ضروری می‌داند و

1. Manipulate.

2. Non-public.

3. Freckmann and Swegerish, op.cit., p. 68.

مطابق ماده (۶) همان قانون، احزاب باید اساسنامه یا مرامنامه مکتوبی داشته باشند که اهداف و مقاصد سیاسی آنها را بیان کرده باشد. در آلمان دو حزب دموکرات - مسیحی (CDU) و سوسیال - دموکرات (SPD) بیشترین آرا را به خود اختصاص می‌دهند. اما حزب لیبرال و حزب سبزها نیز گاه با ده یا پانزده درصد می‌توانند میزان آراء را به نفع یکی از دو حزب اصلی که حتی رأی کمتری به دست آورده اند، تغییر دهند.

ترکیب احزاب در باندستاگ

سال	CDU/CSU	FDP	SPD	Greens	Alliance	PDS	دیگران	مجموع کرسی‌ها
۱۹۴۹	۱۳۹	۵۲	۱۳۱	—	—	—	۸۰	۴۰۲
۱۹۵۳	۲۴۳	۴۸	۱۵۱	—	—	—	۴۵	۴۸۷
۱۹۵۷	۲۷۰	۴۱	۱۶۹	—	—	—	۱۷	۴۹۷
۱۹۶۱	۲۴۲	۶۷	۱۹۰	—	—	—	۰	۴۹۹
۱۹۶۵	۲۴۵	۴۹	۲۰۲	—	—	—	۰	۴۹۶
۱۹۶۹	۲۴۲	۳۰	۲۲۴	—	—	—	۰	۴۹۶
۱۹۷۲	۲۲۵	۴۱	۲۳۰	—	—	—	۰	۴۹۶
۱۹۷۶	۲۴۳	۳۹	۲۱۴	—	—	—	۰	۴۹۶
۱۹۸۰	۲۲۶	۵۳	۲۱۸	—	—	—	۰	۴۹۷
۱۹۸۳	۲۴۴	۳۴	۱۹۳	۲۷	—	—	۰	۴۹۸
۱۹۸۷	۲۲۳	۴۶	۱۸۶	۴۲	—	—	۰	۴۹۷
۱۹۹۰	۳۱۹	۷۹	۲۳۹	—	۸	۱۷	۰	۶۶۴
۱۹۹۴	۲۹۴	۴۷	۲۵۲	۴۹	۶	۳۰	۰	۶۷۴
۱۹۹۸	۲۴۵	۴۴	۲۹۸	۴۷	—	۳۵	۰	۶۶۹

از مجموع کرسی‌های انتخابات سال ۱۹۹۸ (۲۰۷) کرسی به بانوان اختصاص داشت. (۳۰/۹ درصد)

CSU (سوسیال - مسیحی)

FDP (حزب دموکراتیک آزاد)

CDU (دموکرات - مسیحی)

SPD (سوسیال - دموکرات)

Alliance (پس از اتحاد مجدد Greence (حزب سبزها)

آلمان به وجود آمد)

PDS (قدیمی‌ترین حزب آلمان)

۴. مقدمه‌ای بر نظام انتخاباتی

قانون بنیادین جمهوری فدرال آلمان، حق رأی را از طریق دادن رأی به صورت مخفی و به شیوه

مستقیم و آزادانه برای هر شهروند آلمانی تضمین کرده است. انتخابات در سطح محلی، ایالتی و فدرال به طور همزمان برگزار نمی‌گردد بلکه تقریباً متناوب است. لذا مبارزات انتخاباتی تقریباً همیشه در جریان است و هر انتخاباتی در واقع به منزله نوعی ارزیابی میزان محبوبیت حکومت فدرال و «قدرت مخالف» است. درصد شرکت‌کنندگان انتخابات^۱ که به طور سنی بالا و برای انتخابات فدرال ۹۰ درصد بوده از اوایل دهه ۸۰ به طور پیوسته در حال کاهش بوده است؛ درصد شرکت‌کنندگان در آلمان غربی از ۸۹/۱ درصد در سال ۱۹۸۳ به ۸۴/۳ درصد در سال ۱۹۸۷ و به ۷۸/۵ درصد در سال ۱۹۹۰ کاهش یافت. انتخابات سال ۱۹۹۰ اولین انتخابات عمومی پس از اتحاد دو آلمان بود. نتیجه این انتخابات در مقایسه با تمام انتخابات آلمان غربی از سال ۱۹۴۹ در پایین‌ترین سطح بود. بیشتر رأی‌دهندگان ثابت در فرایند انتخاباتی از کارمندان دولتی هستند و ارتباط مستقیم و روشنی میان تمایل به رأی دادن با افزایش و ارتقا پایگاه و درآمد اجتماعی و حرفه‌ای وجود دارد. تحلیلگران، کاهش بیش‌تری را در مشارکت رأی‌دهندگان برای انتخابات سراسری در اکتبر ۱۹۹۴ پیش‌بینی کرده بودند، ولی درصد آرا با اندکی افزایش به ۷۹/۱ درصد رسید. مؤسسان قانون بنیادین از ترسیم نظام انتخاباتی دو مقصود داشتند، نخست آن که می‌خواستند سیستم «تناسبی» را که در دوران «جمهوری وایمار»^۲ به کار برده می‌شد، دوباره

1. Local.
2. Land.
3. Strength of the Opposition.
4. Voter Turnout.
5. Weimar Republic (WEIMARER REICH SVERFASSUNG)

(حکومتی که از تاریخ ۲۸ اکتبر ۱۹۱۸ روی کار آمد و منجر به ایجاد دولت میترلر گردید).

تأسیس کنند. سیستم نمایندگی تناسبی کرسی‌های قانونگذاری را براساس درصد حزبی رأی سراسری توزیع می‌کند. برای مثال اگر حزبی ۱۵ درصد آرای سراسری را به خود اختصاص دهد، ۱۵ درصد کرسی‌های مجلس فدرال را به دست خواهد آورد. دوم آن که، نظامی از حوزه‌های تک‌عضوی^۱ را شبیه آنچه که در ایالات متحده وجود دارد، ایجاد کنند. مؤسسان معتقد بودند که این ترکیب، نظام انتخاباتی را به وجود می‌آورد که به اندازه جمهوری وایمار ناقص نیست و پاسخگوی^۲ تعداد بیشتری از نمایندگان را در برابر حوزه انتخابی‌شان تضمین می‌کند.

در واقع یک «نظام انتخاباتی ترکیبی به شکل نمایندگی تناسبی شخصی شده»^۳ به دست آمد. تحقیقات نشان می‌دهد، نماینده‌های حوزه‌های انتخاباتی در مجلس فدرال بیشتر به نیازهای انتخاب‌کنندگان‌شان علاقه‌مندند. اگر حزبی کرسی‌های انتخاباتی بیشتری از آنچه انتظار می‌رفته و استحقاق داشته (منظور رأی مردم است) به دست بیاورد، کرسی‌های اضافی باقی می‌ماند و تعداد اعضای مجلس افزایش می‌یابد. چنین افزایشی هم در انتخابات ۱۹۹۴ و هم در سال قبل از ۱۹۹۰ صادق بود. بعد از انتخابات ۱۹۹۰ مجموع کل کرسی‌ها در مجلس فدرال از ۶۵۶ کرسی به ۶۶۲ کرسی افزایش یافت. در سال ۱۹۹۴ دوازده کرسی دیگر اضافه شد و به ۶۷۲ کرسی رسید. دوازده کرسی از شانزده کرسی به حزب اتحادیه دموکرات - مسیحی تعلق داشت. یک استثنا مهم در نظام نمایندگی تناسبی شخصی شده (P.P.R) شرط به اصطلاح «پنج درصدی» است. قانون انتخابات تصریح دارد که یک حزب باید حداقل پنج درصد

1. Single – member.

2. Accountability.

3. Hybrid Electoral System of Personalized Proportional Representation.

آرای ملی یا سه کرسی حوزه انتخاباتی را به دست بیاورد تا در مجلس فدرال کرسی نمایندگی داشته باشد. یک استثنا مهم برای نخستین بار در انتخابات آلمان در دسامبر ۱۹۹۰ در نظر گرفته شد و آن این که دادگاه قانون اساسی فدرال حداقل‌های پنج درصد را برای ایالات قدیم و جدید تفکیک کرد. شرط پنج درصد برای ممانعت از گسترش^۱ احزاب افراطی کوچک بود. همانند احزابی که جمهوری وایمار را بی ثبات کردند. این مانع انتخابی که موفقیت احزاب کوچک‌تر را محدود کرده، نظام حزبی را استحکام بخشیده است. اغلب رأی‌دهندگان تمایل چندانی برای رأی دادن به احزاب کوچک‌تری که رسیدنشان به آستانه^۲ پنج درصد چندان واضح نباشد، ندارند. احزاب کوچک‌تر شبیه (FDP) رأی‌دهندگان را به نوعی «شقاق رأی»^۳ تشویق می‌کنند. امر نادری در سال ۱۹۹۴ در انتخابات ملی اتفاق افتاد و آن این که، حزب سوسیال - دموکرات (SPD) ۴/۴ درصد از رأی ملی را کسب کرد که کمتر از مجموع رأی پنج درصد بود. با وجود این با بردن چهار بخش یکجا (تمامی برلین شرقی) سه کرسی مجلس فدرال را به خود اختصاص داد. آلمان هیچ انتخابات فرعی^۴ برگزار نمی‌کند. در صورت استعفا یا فوت هریک از نمایندگان مجلس فدرال، به طور اتوماتیک وار، کاندیدای بعدی براساس فهرست حزبی^۵ در ایالت مربوطه جایگزین خواهد شد. به طور کلی دوسوم کاندیداها توأمان، هم به طور شخصی و هم به طور فهرستی (حزبی) داوطلب می‌شوند تا شانس خود را برای تصاحب کرسی نمایندگی افزایش

1. Prolifration.
 2. Hurdle.
 3. Threshold.
 4. Split Their Ticket.
 5. By-election.
 6. Landsliste.

دهند. کاندیداهایی که به طور مستقل شرکت میکنند و وابسته به هیچ حزبی نیستند، باید از حمایت حداقل ۲۰۰ نفر که شخصاً داوطلبی آنها را امضا و تأیید کرده باشند، برخوردار باشند.

قانون انتخابات مصوب ۱۹۵۶ و اصلاحیه‌های ۱۹۹۶

طبق ماده (۱) قانون انتخابات، باندستاگ از ۶۵۶ عضو تشکیل میشود، که به صورت علی، مستقیم، آزاد، برابر و مخفی انتخاب میشوند. نوع سیستم انتخاباتی، ترکیبی از (دو شیوه) «نماینده تناسی»^۱ با «انتخابات شخصی»^۲ است. مطابق بند «۲» ماده (۱)، ۳۲۸ نفر از حوزه‌های^۳ انتخاباتی و بقیه از فهرست‌های ایالتی هستند. همچنین براساس بند «۳» ماده (۲) همان قانون، هر حوزه به بخش‌های^۴ رأی تقسیم میشود.

۴-۱. کمیته تحدید حوزه انتخاباتی^۵

طبق ماده (۳) قانون انتخابات، این کمیته که اعضای آن را رئیس جمهور فدرال منصوب میکند، از این نفرا^۶ تشکیل میشود:

۱. «رئیس دفتر آماری فدرال»^۷؛
۲. یک قاضی از «دادگاه اداری فدرال»^۸؛
۳. پنج عضو به انتخاب رئیس‌جمهور.

۴-۱-۱. هیأت‌های انتخاباتی^۸

1. Proporbionel.
2. Persond Election.
3. Constituency.
4. Polling District.
5. Constituency Delimitation Commission.
6. President of the Federal Statistico (Office).
7. Administrative Court.
8. Electoral Bodies.

هیأت‌های انتخاباتی از افراد ذیل تشکیل می‌شوند:

۱. «مأمور اعلام نتیجه انتخابات فدرال»^۱ و کمیته انتخاباتی فدرال برای منطقه انتخاباتی؛
۲. مأمور گزارش ایالت و کمیته انتخاباتی ایالتی برای هر ایالت؛
۳. مأمور گزارش حوزه انتخاباتی و کمیته انتخاباتی حوزه برای هر حوزه؛
۴. مأمور انتخاباتی و یک دفتر^۲ انتخاباتی برای هر «بخش رأی»^۳ (تفصیل بیشتر در این مورد در ماده (۸) قانون انتخابات آمده است).

حق رأی^۴

طبق ماده (۱۲) قانون انتخابات، همه اتباع آلمانی مطابق با اصل (۱۱۶) قانون بنیادین دارای حق رأی هستند به شرط این که:

۱. به سن ۱۸ سالگی رسیده باشند؛
۲. مقیم آلمان باشند یا به طور دائمی برای حداقل ۳ ماه در جمهوری آلمان سکونت داشته باشند؛
۳. طبق ماده (۱۳) از رأی دادن محروم نشده باشند.

همچنین همه مأمورین کشوری، سربازان، مستخدمین و کارگران خدمات عمومی که در آلمان دارای اقامتگاه هستند یا به علت خاصی مثلاً به عنوان مأموریت یا به دستور کارفرمای خویش، در خارج از جمهوری فدرال آلمان سکونت دارند، میتوانند رأی بدهند.

بعلاوه اشخاصی که در قلمرو سایر کشورهای عضو اتحادیه اروپا سکونت دارند و قبل از ترک

1. Federal Returning Officer.
2. Board.
3. Polling District.
4. Franchise.

آلمان از ۱۳ می ۱۹۴۹ مقيم آلمان بوده‌اند يا به طرور مداوم و دائمي ۳ ماه در آلمان سکونت داشته‌اند نیز، حق رأي خواهند داشت (تفصیلات دیگر مربوطه در ماده (۱۲) قانون انتخابات آمده است).

۲-۱-۴. سلب صلاحیت^۱

طبق ماده (۱۳) قانون انتخابات، يك شخص از رأي دادن منع نمی‌شود مگر آن‌که:

۱. با تصمیم قضائي منع شود.
۲. براي پرداختن به امور يك مولي عليه، به عنوان «متولي»^۲ تعیین شده باشد. (در این صورت فقط نسبت به امور مالي مولي‌عليه حق دخالت دارد و نمی‌تواند به جاي مولي‌عليه خود، رأي دهد).
۳. در يك بیمارستان روانی بستري شده باشد.

در زمینه اجرای حق رأي، اشخاصي که ثبت نام کرده و داراي «کارت رأي»^۳ هستند، می‌توانند رأي دهند. چنین اشخاصي فقط يك بار و به صورت شخصي می‌توانند رأي دهند (بندهاي «۱» و «۲» و «۳» ماده ۱۴ قانون انتخابات)

۳-۱-۴. شرایط داوطلبی مجلس فدرال و اشخاصی که نمی‌توانند داوطلب شوند

مطابق ماده (۱۵) قانون انتخابات، اشخاصی که در روز انتخابات پارلمانی داراي شرایط ذیل باشند، می‌توانند داوطلب نمایندگی شوند:

۱. مطابق با اصل (۱۱۶) قانون بنیادین تابعیت آلمان را داشته باشند (حداقل براي يك سال)؛
۲. به سن ۱۸ سالگی رسیده باشند.

1. Disqualification.
2. Custodian.
3. Polling Card.

اشخاص زیر نمی‌توانند داوطلب عضویت مجلس شوند:

۱. اشخاصی که مطابق ماده (۱۳) از دادن رأی سلب صلاحیت شده‌اند؛

۲. اشخاصی که مطابق با یک تصمیم قضایی از «شایستگی»^۱ برای داوطلب شدن محروم شده یا این که از شرایط دارا بودن مقام عمومی محروم شده‌اند.

طبق ماده (۱۶) قانون انتخابات، برگزاری انتخابات در روز یکشنبه یا یک تعطیلی عمومی قانونی صورت می‌گیرد و رئیس جمهور فدرال باید روز آن را مشخص سازد. مطابق ماده (۱۷)، مقامات محلی باید برای هر بخش، دفتری که حاوی اسامی رأی‌دهندگان است، تهیه و نگهداری کنند. همچنین، براساس مواد (۳۰) و (۳۶) همان قانون، اوراق رأی، صندوق‌های اخذ رأی و پاکت‌نامه‌های مربوط به رأی پستی باید «به طور رسمی»^۲ تهیه شوند.

رأی‌گیری باید علنی باشد و اشخاصی که باعث بی‌نظمی یا آشوب شوند باید از محل رأی‌گیری دور گردند. (ماده ۳۱) ساختمان‌هایی که برای اخذ رأی در نظر گرفته می‌شود، باید از هر آنچه رأی‌دهنده را تحت تأثیر قرار می‌دهد (اعم از صدا، کلام یا نوشته) خالی باشد. نتایج انتخابات تا پس از اتمام وقت رأی‌گیری قابل انتشار نیست. (ماده ۳۲)

در مواد (۲۴) و (۳۵) قانون انتخابات، در مورد شیوه رأی‌گیری با ورقه و رأی‌گیری الکترونیکی بحث شده و در ماده (۳۶) همان قانون از شیوه رأی‌گیری پستی سخن به میان آمده است. براساس ماده (۳۷) قانون انتخابات، بعد از بستن درب صندوق اخذ رأی، دفتر انتخاباتی باید بررسی کند چه تعداد رأی پستی به نامزدهای

1. Eligibility
2. Officially

حوزه انتخابی و فهرست‌های ایالت داده شده است. در ماده (۳۹) قانون انتخابات نیز، به آراء باطل، و رد و ابطال «آراء پستی»^۱ و قواعد بررسی مربوط به اعلام بی‌اعتباری انتخابات در برخی از حوزه‌های انتخاباتی، پرداخته شده است.

هر دفتر انتخاباتی باید درباره اعتبار آرا داده شده تصمیم بگیرد. در مورد «شبهات»^۲ و اعتراضاتی که در طول رای‌گیری و شمردن آرا حاصل می‌شود نیز این امر صادق است. کمیته انتخاباتی هر حوزه «حق بررسی مجدد» دارد (ماده ۴۰).

۴-۱-۴. بررسی نتیجه انتخابات در حوزه انتخابیه

طبق ماده (۴۱) قانون انتخابات، کمیته انتخاباتی هر حوزه باید بررسی کند که چه تعداد از آرا داده شده به نامزدهای حوزه انتخاباتی، جنبة فردی و چه تعداد جنبة فهرستی داشته (از فهرست ایالت بوده) و کدام کاندیدا به عنوان نماینده حوزه انتخاباتی برگزیده شده است. «کمیته اعلام نتیجه حوزه»^۳ باید کاندیدایی را که به عنوان «نماینده»^۴ حوزه انتخاباتی انتخاب شده اعلام نماید و از وی دعوت کند که ظرف یک هفته به صورت کتبی بیان کند که آیا نتیجه انتخابات را می‌پذیرد یا خیر؟ (بند «۲» ماده (۴۱) قانون انتخابات) در مورد بررسی نتیجه انتخابات برای فهرست‌های ایالتی، کمیته انتخاباتی ایالت باید بررسی کند چه تعداد از آرا اخذ شده در ایالت، به فهرست‌های ایالتی داده شده است.

1. Postal Ballot Letter.

2. Guery.

3. Constituency Electoral Committee.

4. Deputy.

کمیته انتخاباتی فدرال باید بررسی کند چه تعداد از کرسی‌ها به وسیله فهرست‌های ایالتی پر شده و کدام کاندیداها انتخاب شده‌اند (بند «۲» ماده ۴۲) «مأمور اعلام نتایج انتخابات فدرال» باید کاندیداها را منتخب را اعلام و از آن‌ها دعوت کند که ظرف یک هفته به طور کتبی بیان کنند آیا نتیجه انتخابات را قبول دارند یا خیر؟ (بند «۳» ماده ۴۲)

مطابق ماده (۴۳) قانون انتخابات «انتخابات فرعی»^۱ ممکن است در جایی برگزار شود که:

۱. انتخابات در یک حوزه یا در یک بخش برگزار نشده باشد یا

۲. کاندیدای حوزه انتخاباتی پس از تأیید نامزدی وی و پیش از برگزاری انتخابات، فوت کند. در مورد بند اول، تجدید انتخابات نباید تا سه هفته بیشتر از تاریخ انتخابات عمومی صورت بگیرد و در مورد بند دوم، این مدت شش هفته است. این انتخابات دارای همان مقررات انتخابات عمومی بوده و بر همان اساس برگزار می‌شود. تاریخ تجدید انتخابات به وسیله «مأمور اعلام نتایج انتخابات» تعیین می‌گردد.

اگر انتخابات به صورت جزئی یا کلی باطل و بی‌اعتبار اعلام شود، فرایند اخذ رأی مجدداً مربوطه تکرار می‌گردد. تکرار انتخابات دارای همان مقررات انتخابات اولیه است و به عنوان انتخابات عمومی تلقی می‌گردد و ظرف کمتر از مدت شصت روز از تصمیمی که به وسیله آن انتخابات باطل اعلام شده، برگزار می‌شود. مدت این کار به هر حال نباید بیش از شش ماه از تاریخ انتخابات عمومی اولیه باشد. در جایی که نتیجه انتخابات صرفاً به طور جزئی باطل اعلام شده، اگر آشکار باشد که باندستاگ جدید

1. By_election.

در مدت شش ماه انتخاب خواهد شد، تکرار مجدد فرایند اخذ رأی صورت نمی‌گیرد؛ تاریخ تکرار فرایند اخذ رأی به وسیله «مأمور اعلام نتایج انتخابات» تعیین خواهد شد ولی اگر مربوط به تکرار انتخابات برای تمام منطقه انتخاباتی باشد به وسیله رئیس‌جمهور فدرال تعیین می‌شود. کاندیدای منتخب با دریافت «اعتبار نامه»^۱ از مأمور اعلام نتایج، در ظرف مدت تعیین شده و به شکلی که در بند «۲» ماده (۴۱) و در بند «۳» ماده (۴۲) آمده است، به عضویت باندستاگ نائل می‌شود (اما نه قبل از اتمام دوره قانونگذاری باندستاگ قبلی). اگر کاندیدایی موفق نشود اعتبارنامه خود را در ظرف مدتی که تعیین شده به باندستاگ ارسال کند، انتخابات بعد از خاتمه مدت زمان مزبور، پذیرفته شده تلقی می‌گردد. «پذیرش با شرط»^۲ رد تلقی می‌شود.

۴-۱-۵. شرایط سلب عضویت در مجلس فدرال

مطابق ماده (۴۶) قانون انتخابات، یک نماینده عضویت پارلمان را از دست می‌دهد اگر:

۱. حصول و دستیابی عضویتش باطل باشد؛^۳ (یعنی از آغاز اعلام داوطلبی تا صدور اعتبارنامه، ارتکاب تخلفی از وی به اثبات برسد).
۲. نتیجه انتخابات اعلام شده باشد (و نماینده آراء لازم را کسب نکند)؛
۳. یکی از پیش‌فرض‌های شرایط دائمی مربوط به نمایندگی را از دست دهد؛
۴. استعفا دهد؛
۵. دادگاه قانون اساسی فدرال طبق اصل (۲۱) قانون بنیادین تشخیص دهد که حزب یا

1. Letter of Acceptance.

2. An Acceptance under Reserve.

3. If the Attainment of Membership is Invalid.

گروه سیاسی که نماینده در آن عضویت دارد، غیرقانونی است.

شرایط و چگونگی انتصاب جانشینان برای نمایندگانی که کرسی نمایندگی خویش را از دست می‌دهند (به هر دلیل مثل استعفاء، فوت یا عضویت در حزب غیرقانونی) در ماده (۴۸) قانون انتخابات، به تفصیل بیان شده است.

به کاندیداهایی که حداقل ده درصد آرا معتبر در هر حوزه انتخاباتی را به دست آورده‌اند برای هر رأی معتبر مبلغ ۴ مارک آلمان پرداخت می‌گردد که این امر، در مقررات مربوط به بودجه سالانه فدرال منظور می‌شود. کاندیداهای منتخب، تقاضای پرداخت مبالغ فوق را به صورت کتبی و ظرف مدت دوماه از نخستین جلسه باندستاگ به رئیس باندستاگ تقدیم می‌دارند. اگر درخواست‌ها پس از مدت مقرر شده (۲ ماه از نخستین جلسه باندستاگ) صورت گیرد، ترتیب اثری به آن‌ها داده نمی‌شود. این مبالغ به وسیله رئیس باندستاگ پرداخت می‌شود. در ارتباط با هزینه‌های انتخابات مبلغی از سویی فدراسیون برای هر نفر که واجد شرایط رأی است در نظر گرفته شده که متناسب با وسعت جغرافیایی هر ایالت به آن فرد تعلق می‌گیرد. این مبلغ توسط وزیر کشور و با رضایت باندسرات تعیین می‌شود. مطابق ماده (۵۰) قانون انتخابات، در تعیین این مبلغ، هزینه مربوط به هیأت‌ها یا کارمندان اداری، هزینه‌های مهم و هزینه‌های مربوط به استفاده از تسهیلات متعلق به ایالت و شهرداری‌ها نباید مورد لحاظ قرار گیرد.

۵. قانونگذاری فدراسیون

حق قانونگذاری بین فدراسیون و ایالات تقسیم شده است. همان‌طور که در اصل (۳۰) قانون

بنیادین آمده است، اجرای اختیارات و وظایف حکومت به ایالات تفویض شده، مگر آن که قانون بنیادین به گونه‌ای دیگر مقرر داشته باشد. همچنین مطابق اصل (۷۰) قانون بنیادین، ایالات حق دارند در مواردی که اقتدارات قانونگذاری به موجب این قانون بنیادین به فدراسیون واگذار نگردیده، قانون وضع کنند. در این میان اصول (۷۱ تا ۷۵) قانون بنیادین به تخصیص وظایف مربوط به قانونگذاری فدراسیون پرداخته است. اختیارات قانونگذاری اعطا شده به فدراسیون (مطابق اصل ۷۰ به بعد قانون بنیادین) اجباری است و با توافق و یا قانون، بین فدراسیون و ایالات تغییر نخواهد کرد. به علاوه به دارنده چنین اختیاراتی اجازه داده نشده که از آن‌ها چشم‌پوشی کند یا بدون اجازه قانونی آن‌ها را تفویض نماید. با توجه به تخصیص مسئولیت‌ها در فدراسیون، قانون بنیادین تفاوت‌هایی بین سه نوع اختیار قانونگذاری مقرر داشته است که در ذیل از آن‌ها بحث می‌شود:

۱-۵. قدرت قانونگذاری انحصاری^۱

در مواردی که اختیار قانونگذاری در انحصار فدراسیون است ایالات در صورتی می‌توانند قانون وضع کنند که قانون فدرال به صراحت، چنین اجازه‌ای داده باشد. طبق اصل (۷۳) قانون بنیادین در موارد زیر، اتحادیه اختیار قانونگذاری خواهد داشت:

۱. امور خارجه؛ ۲. تابعیت فدراسیون؛ ۳. آزادی تغییر مکان و مهاجرت؛ ۴. پول؛ ۵. وحدت حقوق گمرکی؛ ۶. راه آهن و حمل و نقل هوایی؛ ۷. خدمات پستی؛ ۸. کسانی که به وسیله اتحادیه و اشخاص حقوقی

1. Ausschlie Bliche Csetgebungs Zustandig Keit.

فدراسیون، استخدام می‌شوند؛
۹. حقوق مالکیت صنعتی؛ ۱۰. همکاری اتحادیه
ایالات در امور: الف. پلیس جنایی، ب. حفظ
اساس نظام دموکراتیک آزاد و موجود و امنیت
فدراسیون یا ایالات، ج. جلوگیری از فعالیت‌هایی
که در قلمرو فدرال، منافع جمهوری فدرال آلمان
را تهدید کند. همچنین تأسیس اداره پلیس جنایی
فدرال و کنترل بین‌المللی جرائم؛ ۱۱. آمارگیری
برای مقاصد فدرال.

۲-۵. قانونگذاری مشترک^۱

قدرت قانونگذاری مشترک بین فدراسیون و ایالات
در اصل (۷۲) قانون بنیادین فهرست شده است و
می‌تواند «به عنوان بزرگترین و مهم‌ترین زمینه
قانونگذاری در نظر گرفته شود»^۲. در این اصل
مقرر شده است ایالات زمانی اختیار وضع قانون
را خواهند داشت که فدراسیون، حق قانونگذاری
خود را به مورد اجرا نگذاشته باشد. در این
حالت، فدراسیون در امور حق قانونگذاری
خواهد داشت که اولاً تنظیم آن امور با قانون
عادی ایالات ممکن نباشد، ثانیاً وضع مقررات
ایالتی در آن امور، به منافع دیگر ایالات یا
همه کشور زیان رساند و ثالثاً حفظ یگانگی
حقوقی یا اقتصادی ایالات متحده وضع قوانین و
مقررات فدرال را در امور مذکور اجاب کند.
در اصل (۷۴) قانون بنیادین تحت عنوان
قانونگذاری مشترک، فهرست موارد مشترک
قانونگذاری بین فدراسیون و ایالات، شمرده شده و
به قرار ذیل است:

1. Konkurrenziele.

2. Freckmann, and Swegerish, op.cit., p. 74.

۱. مقررات مربوط به امور مدنی، جزایی و اجرای احکام محکومیت، سازمان و آیین دادرسی دادگاه‌ها، وکالت، دفاتر اسناد رسمی و مشاوره قضایی؛
 ۲. قوانین مربوط به ثبت تولد، وفات و ازدواج؛
 ۳. مقررات مربوط به تشکیل شرکت‌ها، انجمن‌ها و اجتماعات؛
 ۴. قوانین راجع به اقامت و اسکان بیگانگان؛
 ۵. مقررات مربوط به اسلحه و مواد منفجره؛
 ۶. قواعد مربوط به ممانعت از انتقال گنج‌های فرهنگی آلمان به خارج از کشور؛
 ۷. مقررات مربوط به امور پناهندگان و اخراجیان از کشور؛
 ۸. قوانین راجع به تأمین رفاه عمومی.
- علاوه بر آن در بند «۱» اصل (۷۴) قانون بنیادین موارد دیگری نیز شمرده شده است. در بندهای «۲ و ۳» اصل (۷۴) آمده است:
- «بند «۲» قوانین فدرال که پیرو بند «۱» این ماده به تصویب می‌رسد، محتاج موافقت شورای ایالات خواهد بود و بند «۳» قوانین فدرال که پیرو جز ۸ اصل (۷۳) به تصویب می‌رسد نیز در صورتی محتاج موافقت شورای ایالات خواهد بود که درباره پایه و نحوه محاسبه جداول دستمزد و حقوق بازنشستگی و ارزیابی مشاغل و یا معیارها یا حداقل یا حداکثر نرخ‌ها باشد؛ به استثنای آنچه که قانون فدرال پیرو بند (۱) این ماده مقرر می‌دارد.»

۱. در بند «۱» این ماده قانونگذاری مشترک گسترش یافته و شامل جداول دستمزد و حقوق بازنشستگی کارکنان، خدمت و وظیفه شناسی آنان و مقررات قانون عمومی نیز خواهد شد، مگر آنچه که فدراسیون در خصوص آن طبق جز ۸ اصل (۷۳) قانون بنیادین اختیار قانونگذاری انحصاری دارد.

۳-۵. صلاحیت قانونگذاری فدراسیون برای تصویب چارچوب قانونگذاری^۱

چارچوب اختیارات قانونگذاری فدراسیون در اصل (۷۵) قانون بنیادین فهرست شده است و این بدین معناست که به فدراسیون اجازه داده شده که مقررات یا قواعد کلی یا عمومی را تصویب کند. در این زمینه فدراسیون تنها حادی صلاحیت تقنینی دارد که اولاً، موضوع در زمینه‌های مندرج در اصل (۷۵) قانون بنیادین باشد و ثانیاً پیش‌نیازهای آن که همانا موارد مصرح در بند «۲» اصل (۷۲) قانون بنیادین است، رعایت شود. در این زمینه‌ها به فدراسیون اجازه داده نشده که مقررات خاص و جزئی تصویب کند بلکه فدراسیون صرفاً به تصویب مقررات کلی مجاز است. در واقع فدراسیون چارچوب اصلی قانونگذاری را برای ایالات فراهم می‌کند. تنها در شرایط استثنایی است که قانونگذار فدرال مجاز است مقرراتی خاص و جزئی را تصویب کند. طبق اصل (۷۵) قانون بنیادین، اتحادیه، با رعایت شرایط مقرر در بندهای «۱» و «۲» اصل (۷۲) قانون بنیادین در زمینه قانونگذاری مشترک، حق دارد درباره اصول اساسی مربوط به موارد زیر قانون وضع کند:

«۱. وضع حقوق اشخاصی که در خدمت عمومی ایالات، نواحی یا دیگر موسساتی هستند که حسب قانون شخصیت حقوقی دارند. به استثنای آنچه که به موجب بند «۱» اصل (۷۴) به گونه‌ای دیگر مقرر شده است:

۱. اصول کلی حاکم بر آموزش عالی؛
۲. وضع کلی حقوق مطبوعات و صنعت؛
۳. شکار، حفاظت از طبیعت و مراقبت از حومه شهر؛

۴. تقسیم و توزیع زمینی، طرح ریزی منطقه‌ای و اداره امور آب؛
۵. امور مربوط به ثبت تغییر محل سکونت یا اقامتگاه و شناسنامه.»

۶. ارگان‌های ناظر بر قانونگذار (دادگاه قانون اساسی)

همچنان که در اصل (۹۲) قانون بنیادین اشاره شده است، قدرت قضائی به طور کامل به قضات و اگذار گردیده و به وسیله دادگاه قانون اساسی و دادگاه‌های ایالتی و فدرال اعمال و اجرا می‌شود. قضات صرف نظر از این که در کدام دادگاه هستند، دارای «انحصار قضایی»^۱ می‌باشند. در این میان قانون بنیادین تأکید ویژه‌ای بر دادگاه قانون اساسی دارد و آن را به عنوان یک دادگاه خاص و استثنائی تلقی می‌کند. این دادگاه نه فقط عالی‌ترین مرجع تأمین‌کننده عدالت قضایی است، بلکه ارگان یا نهاد حافظ قانون اساسی نیز می‌باشد. به همین خاطر در نظام قضایی آلمان جایگاه مستقل و جداگانه‌ای دارد. موقعیت این دادگاه در ماده یک «مجموعه قوانین مربوط به دادگاه قانون اساسی فدرال»^۲ که قانون حاکم بر سازمان و اختیارات دادگاه قانون اساسی فدرال می‌باشد، بیان شده است. دادگاه قانون اساسی را به عنوان «حافظ قانون اساسی»^۳ می‌شناسند و احکام آن برای تمام نهادهای قانون اساسی فدراسیون و ایالات، همانند آنچه که برای دادگاه‌ها و مقامات عمومی صادر شود، الزام‌آور تلقی می‌گردد. حتی در مواردی تصمیمات قضایی این دادگاه ممکن است به قانون تبدیل شود. دادگاه قانون اساسی از شانزده نفر تشکیل شده که به

1. Judicial Monopoly.

2. Bverfegg.

3. Guardian of the Constitution.

دو گروه هشت نفری تقسیم می‌شوند. اگر چه همه قضات باید در سن شصت و پنج سالگی بازنشسته شوند ولی قضات دادگاه قانون اساسی ممکن است تا سن شصت و هشت سالگی در منصب قضاوت باقی بمانند. حداقل سن آن‌ها برای ورود به دادگاه مذکور، چهل سال است و به وسیله مجلس فدرال (بائدستاگ) و شورای فدرال (بائدسرات) انتخاب می‌شوند. اختیارات هر گروه برای رسیدگی و استماع دعوی در اصل (۱۴) قانون بنیادین تصریح شده است. دسته نخست برای دعاوی حقوقی مربوط به حقوق اساسی بنیادین صلاحیت رسیدگی دارند. منظور از حقوق اساسی بنیادین حقوقی است که در اصول یک تا نوزده قانون بنیادین ذکر شده است. دسته دوم برای تمامی اختلافاتی که مربوط به نهادهای قانون اساسی است، صلاحیت رسیدگی دارند؛ در ارتباط با اختیارات دادگاه قانون اساسی «اصل تعیین»^۱ به کار برده می‌شود. این اصل بدین معناست که در ارتباط با اختلافاتی که از قانون بنیادین ناشی می‌شود، دادگاه قانون اساسی صلاحیت ندارد مگر به موجب قانون خاص.

اختیارات دادگاه قانون اساسی در اصل (۹۳) قانون بنیادین فهرست شده است. علاوه بر آن می‌توان در مفاد سایر اصول قانون بنیادین موارد دیگری از اختیارات این دادگاه را مشاهده کرد. در ذیل خلاصه‌ای از اختیارات این دادگاه مورد اشاره قرار می‌گیرد:

۱. تغییر این قانون بنیادین، در صورت بروز اختلاف در حدود اختیارات و وظایف یکی از عالی‌ترین سازمان‌های فدرال است یا هر طرف ذی‌نفعی که حقوقی به موجب این قانون بنیادین یا قواعد مربوط به آیین رسیدگی در یکی از عالی‌ترین سازمان‌های فدرال، به وی داده شده

1. Enumeration.

است. (علاوه بر بند يك اصل (۹۳) قانون بنیادین، می‌توان به اصول (۱۳، ۵، ۶۳ تا ۶۷) قانون بنیادین اشاره کرد). موضوع این دعاوی، منازعات و اختلافات بین ارگان‌های قانون اساسی، روشن کردن وظایف و حقوق متقابلشان است. برای نمونه يك گروه پارلمانی ممکن است قصد داشته باشد که ترکیب يك کمیسیون پارلمانی را تغییر دهد یا آن که ممکن است شورای فدرال در موضوع خاصی خواستار مشارکت در «فرایند تصویب قانون»^۱ شود.

۲. هرگاه اختلاف نظر یا تردید پدید آید که آیا قانون ایالت، با قانون بنیادین (چه از نظر شکلی و چه از نظر محتوی) منطبق است یا خیر، یا آن که قانون ایالت با دیگر قوانین فدرال انطباق دارد یا خیر، مشروط به این که دولت فدرال یا دولت ایالت یا يك‌سوم اعضا مجلس فدرال چنین درخواستی کنند تصمیم‌گیری با دادگاه قانون اساسی خواهد بود.^۲ (بند «۲» اصل (۹۳) قانون بنیادین).

بند اخیر در واقع نوعی کنترل قضائی بر انطباق قوانین عادی ایالات با قانون بنیادین را پیش‌بینی کرده است. این همان چیزی است که از آن به عنوان کنترل (قضائی) انتزاعی قانون نام برده می‌شود.^۳ علاوه بر این بند، بند «۶» اصل (۱۳) و اصول (۷۶ تا ۷۹) قانون بنیادین نیز بدان پرداخته است. با توجه به این دعاوی، دادگاه قانون اساسی با پرسش‌هایی شبیه این که، آیا قانون فدرال یا قانون محلی با قانون بنیادین سازگار است یا خیر، روبه‌رو است. در این دعاوی پژوهش خوانده‌ای وجود ندارد و این از ویژگی‌های خاص این نوع دعاوی است. در چنین

1. Law making (Abstrakte Nomenkontrolle)

2. Freckmann, and Swegerish, op.cit., p. 99.

3. Ibid, p. 100.

مواردی دادگاه قانون اساسی فدرال به طور کلی یا مقررات حقوقی مورد نظر را باطل اعلام می‌کند یا صرفاً خود را به بیان ناسازگار بودن مقررات حقوقی مربوطه با قانون بنیادین محدود می‌نماید.

۳. رسیدگی به اختلافات بین فدراسیون و ایالات نیز، در صلاحیت دادگاه قانون اساسی است. چنین اختلافاتی در بندهای «۳ و ۴» قسمت اول اصل (۹۳) و بندهای «۷ و ۸» اصل (۱۳) و اصول (۶۸ تا ۷۲) قانون بنیادین بیان شده است. همچنان که از عنوان آن مشخص است چنین اختلافاتی بین فدراسیون از سویی و ایالات از سوی دیگر بروز می‌کند. موضوعات مورد مناقشه، تعارض حقوق و وظایف اساسی ایالت و فدراسیون است. (برای نمونه می‌توان به حدود قانونی نظارت دولت فدرال طبق بند «۴» اصل (۸۴) قانون بنیادین اشاره کرد).

۴. شکایت ناشی از تخلف از قانون بنیادین (نقض حقوق اساسی) از دیگر صلاحیت‌های دادگاه قانون اساسی است. این نوع دعاوی نیز در شق «۱» بند «۴» قسمت الف اصل (۹۳) قانون بنیادین و بند «۸» قسمت الف اصل (۱۳) و اصول (۹۰ تا ۹۵) قانون بنیادین بیان شده است. این نوع دعاوی در درجه نخست باید متضمن استفاده از «قدرت عمومی»^۱ باشد. یعنی نقض حقوق بنیادین، با استفاده از قدرت عمومی انجام شده باشد. هر شخص با این ادعا که عمل دولت^۲ (و استفاده از قدرت عمومی) به حقوق بنیادین او که در اصول (۱ تا ۱۹) قانون بنیادین مقرر شده (همچنین بند «۲» اصل ۲۰ و اصول ۳۳، ۳۸، ۱۰۱، ۱۰۴) تجاوز کرده است، می‌تواند خواستار رسیدگی دادگاه قانون اساسی شود. در این باره

1. Akt der öffentlichen Gewalt.
2. Public Power.

صرف ادعا کافی نیست بلکه مدعی باید اقامه دعوی کرده و درخواست رسیدگی نماید.

۵. رسیدگی به شکایات قانون اساسی از مقام محلی نیز در صلاحیت دادگاه قانون اساسی است. این موضوع در بند «۴» قسمت ب اصل (۹۳) قانون بنیادین و نیز اصل (۹۱) قانون بنیادین بیان شده است. موضوع این شکایت «عملی است دولتی» که موقعیت حقوقی مقام محلی را که در بند «۱» اصل (۲۸) قانون بنیادین تضمین شده، تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این نوع شکایت فقط اصل (۲۸) قانون بنیادین مدنظر است. یعنی در واقع شکایت ویژه‌ای است که فقط تخلف از اصل (۲۸) قانون بنیادین را می‌طلبد. مقام محلی می‌تواند در صورتی که تخلفی نسبت به بند «۱» اصل (۲۸) صورت گرفته باشد شکایت قانونی کند. بند مذکور تصریح دارد که: «نظام قانون اساسی در ایالات باید با اصول حکومت جمهوری، دموکراتیک و سوسیال موافق بوده و بر حاکمیت قانون آن گونه که در این قانون بنیادین آمده است، متکی باشد. نمایندگی مردم در هر یک از ایالات، استان‌ها و بخش‌ها به عهده هیأتی خواهد بود که در انتخابات عمومی، مستقیم، آزاد، مساوی و مخفی برگزیده می‌شوند. در بخش‌ها، مجلسی مرکب از ساکنان بخش ممکن است جایگزین هیأت منتخب شود.» بند «۱» این اصل بر یک حق بنیادی اشاره دارد و دارندگان آن صرفاً مقامات محلی هستند. این حق بنیادی «نوعی خودگردانی»^۱ را در ارتباط با تمامی امور و وظایف اداری تضمین می‌کند. در این حالت دادگاه قانون اساسی تنها دعاوی را استماع می‌کند که مربوط به نقض اصل (۲۸) قانون بنیادین، به وسیله قانون فدرال باشد. بنابراین هرگاه ادعا شود که این حقوق

1. Freckmann and Swegerish, op.cit. p. 102.

بنیادین به وسیله «قانون ایالتی»^۱ نقض شده، «دادگاه قانون اساسی ایالت»^۲ صلاحیت رسیدگی دارد.

۶. پرو بند «۲» اصل (۲۱) قانون بنیادین در صورتی که اهداف و مقاصد احزاب یا رفتار اعضا و هواداران آنها، بر براندازی یا آسیب رساندن به پایه‌های نظام دموکراسی آزاد یا تهدید موجودیت جمهوری فدرال آلمان دلالت داشته باشند، دادگاه قانون اساسی فدرال به این موضوع که آیا ماهیت و فعالیت این احزاب مخالف روح مفاد قانون بنیادین هست یا خیر رسیدگی خواهد کرد.

۷. در اصل (۲۵) قانون بنیادین آمده است که «قواعد عام حقوق بین‌الملل عمومی مکمل حقوق فدرال خواهد بود و به طور مؤثر بر ساکنان قلمرو دولت فدرال، منشأ حق و تکلیف خواهد شد.» حال اگر در جریان یک دعوی عادی تردید شود که آیا قاعده‌ای از حقوق بین‌الملل عمومی مکمل حقوق فدرال است و مستقیماً بر افراد ایجاد حق و تکلیف می‌کند یا خیر، در این صورت دادگاهی که در آن دعوی مطرح است، باید ابتدا رأی دادگاه قانون اساسی را تحصیل کند (بند «۲» اصل ۱۰۰ قانون بنیادین).

۸. از موارد دیگری که می‌توان به نقش دادگاه قانون اساسی فدرال اشاره کرد در ارتباط با تخلفات دادرسی فدرال است. در این زمینه بند «۲» اصل (۹۸) قانون بنیادین بیان می‌دارد که هرگاه دادرس فدرال، در سمت رسمی خود یا به طور غیررسمی، اصول این قانون بنیادین یا قانون اساسی ایالتی را نقض کند، دادگاه قانون اساسی فدرال می‌تواند با اکثریت دوسوم و بنا به درخواست مجلس فدرال، تصمیم بگیرد که به

1. Land Law.

2. Landesverfassungsgericht.

دادرس مزبور شغلی دیگر تفویض کند، یا وی را بازنشسته نماید. هرگاه نقض، جنبه عمومی داشته باشد، دادگاه قانون اساسی می‌تواند حکم به اخراج وی دهد.

۹. اصل (۹۹) قانون بنیادین مورد دیگری را نیز پیش‌بینی کرده است و آن این که قوه قانونگذاری ایالت می‌تواند تصمیم‌گیری در مورد دعاوی ناشی از قانون اساسی ایالت را به دادگاه قانون اساسی فدرال واگذار کند.

۱۰. نوعی دیگر از کنترل قضائی در اصول (۱۱)، (۱۳ و ۱۰۰) قانون بنیادین مطرح شده که از آن تحت عنوان «کنترل واقعی» (یا ذاتی) قوانین نام برده می‌شود. این کنترل بر تمامی قوانین مصوب پارلمان از ۲۴ می ۱۹۴۹ به بعد اعمال می‌شود. اصل (۱۰۰) قانون بنیادین مقرر می‌دارد:

«هرگاه دادگاهی، قانونی را که مبنای تصمیم اوست، خلاف قانون اساسی تشخیص دهد، دادرسی را متوقف خواهد کرد تا رأی دادگاه ایالتی صالح رسیدگی به دعاوی ناشی از قانون اساسی در مواردی که نقض قانون اساسی ایالت محل اختلاف است، تحصیل گردد. هرگاه نقض این قانون بنیادین مورد ادعا باشد، رأی دادگاه قانون اساسی فدرال باید تحصیل شود. همین حکم شامل موردی نیز خواهد بود که ادعا شود این قانون بنیادین را قانون ایالت نقض کرده یا قانون ایالت با قانون فدرال معارض است. در این مورد فقط دادگاه‌ها از چنین حقی برخوردارند. (یعنی خواستار کنترل بر قانونی بودن چنین قوانینی می‌شوند) در چنین حالتی اگر دادگاه به غیرقانونی بودن قانون مورد ادعا معتقد باشد، آن را تقدیم دادگاه قانون اساسی فدرال می‌کند. یعنی دادگاه، دادرسی را متوقف می‌کند تا در مرحله بعد به آن رسیدگی شود. در این مورد

نیز چنین درخواستی زمانی قابل توجیه است که قانون مورد نظر با قانون بنیادین ناسازگار باشد. در این حالت دادگاه قانون اساسی یا آن را باطل اعلام می‌کند یا آن که خودش را صرفاً به اظهار ناسازگار بودن قانون مورد نظر محدود می‌سازد.»

۷. شورای فدرال (باندسرات)

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، شورای فدرال یکی از نهادهای ساختاری اساسی در نظام سیاسی جمهوری فدرال قانون آلمان است. اگرچه اصل (۵۰) قانون بنیادین تصریح دارد که «ایالات در قانونگذاری و اداره امور فدراسیون به وسیله شورای ایالات شرکت خواهند کرد»، اما مشارکت در مفهوم اصل (۵۰)، صرفاً حق مشارکت ایجاد می‌کند؛ بنابراین شورای فدرال، یک مجلس قانونگذاری مستقل و ثانی همانند باندسرای نیست.^۱ شاید این امر بدین خاطر باشد که اعضای شورای فدرال مستقیماً به وسیله مردم انتخاب نمی‌شوند. در ادامه ساختار و نقش باندسرات در فرایند قانونگذاری مورد بررسی قرار خواهیم داد.

۷-۱. ترکیب اعضا

مطابق اصل (۵۱) قانون بنیادین: الف. باندسرات از اعضای حکومت از شانزده ایالت^۲ تشکیل می‌شود که حق عزل و نصب اعضای خود را دارند. ب. باندسرات از شصت و نه عضو تشکیل شده است. از این میان تعداد هفده نفر در سال ۲۰۰۲ زن بوده‌اند.

1. Freckmann, De Anke and Thoma Swegerish; Supra, p. 69.

2. واژه "Land" معادل واژه "Staté" در کشورهای نظیر ایالات متحده آمریکا است.

ج. هر ایالتی دارای حداقل سه کرسی است. ایالتی که دارای بیش از دو میلیون نفر جمعیت هستند، چهار کرسی دارند و ایالتی که بیش‌تر از شش میلیون نفر جمعیت دارند، از پنج کرسی و آندسته که بیش‌تر از هفت میلیون نفر هستند، از شش کرسی برخوردارند.

د. هر ایالت می‌تواند به تعداد کرسی‌های خود نماینده اعزام کند. نمایندگان در هنگام رای دادن، یک هیأت به شمار می‌آیند.

۷-۲. سیستم انتصاب^۱

به واسطه وجود ۱۶ ایالت در آلمان، شانزده «حوزه انتخاباتی چند عضوی»^۲ مطابق با جمعیت هر ایالت تشکیل می‌گردد. هر ایالت می‌تواند به همان تعداد که حق رای دارد، نماینده اعزام کند. در ارتباط با مدت نمایندگی، باندسرات دوره ثابت و مشخصی ندارد و طول مدت نمایندگی اعضای باندسرات، وابسته به مدت زمان مقرر شده از جانب ایالتی است که آن‌ها را معرفی می‌کند.

جلسات باندسرات همانند جلسات باندستاگ نیست، بلکه این مجلس صرفاً ماهی یک مرتبه جلسات علنی تشکیل می‌دهد^۳. نمایندگان باندسرات به ندرت در جلسات کمیسیون‌های مشترک با دولت حضور می‌یابند. جلسات ماهانه در آخرین جمعه هر ماه ساعت ۹/۵ صبح برگزار می‌گردد (با یک وقفه کوتاه در ماه آگوست).

۷-۳. صلاحیت قانونگذاری^۴

1. Appointment

2. Multi – member Constituencies.

3. در مقابل، باندستاگ سالانه در حدود ۵ جلسه علنی برگزار می‌کند.

4. Legislative Power.

۷-۳-۱. ابتکار قانونگذاری

ابتکار پیشنهاد قانون به طور مشترک توسط اعضای باندسرات، اعضای باندستاگ و دولت فدرال انجام می‌شود. «با این حال بیشتر قوانین از دولت فدرال نشأت می‌گیرد». این امر در فرایند قانونگذاری مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۷-۳-۲. فرایند قانونگذاری^۱

فرایند قانونگذاری دارای مراحل مختلفی است که به تفکیک مورد اشاره قرار می‌گیرند.

تسلیم و ارسال^۲ پیش‌نویس طرح یا لایحه

«پیش‌نویس طرح‌های قانونی»^۳ ابتداً به باندسرات تقدیم می‌شود. باندسرات باید در ارتباط با طرح‌های قانونی تقدیمی در ظرف مدت شش هفته موضعی اتخاذ کند. (این مدت برای مواردی با اهمیت خاص که از سوی حکومت فدرال ضروری و فوری خوانده می‌شود، سه هفته است) باندسرات می‌تواند نظر به اهمیت موضوع مورد درخواست، خواستار تمدید مهلت تا نه هفته شود.

دولت فدرال، پیش‌نویس باندسرات را به انضمام نظرات خویش تقدیم باندستاگ می‌کند. قوانین فدرال که به وسیله باندستاگ تصویب می‌شوند، بلافاصله توسط رئیس این مجلس به باندسرات تقدیم می‌گردند.

رویه سازش^۴

باندسرات می‌تواند ظرف مدت سه هفته خواستار تشکیل کمیسیون سازش شود. این کمیسیون در

1. Legislative Procedure.
2. Submission and Transmission.
3. Draft Law.
4. Reconciliation Procedure.

موارد اختلاف نظر مجلسین، از اعضای باندسرات و باندستاگ تشکیل می‌شود.

آن دسته از اعضای باندسرات که در کمیسیون عضو هستند تابع هیچ دستوری نیستند. زمانی که قانونی محتاج تصویب باندسرات است، تقاضای ایجاد کمیسیون می‌تواند از ناحیه باندستاگ یا دولت فدرال باشد. اگر از ناحیه کمیسیون، اصلاحیه‌ای پیشنهاد شود باندستاگ باید طرح اصلاحیه را مورد بررسی قرار دهد.

تداوم رویه^۱

بعد از رویه سازش اگر قانونی محتاج تصویب باندسرات باشد، باندسرات می‌تواند مخالفتش را با قانون تصویب شده توسط باندستاگ ظرف مدت دو هفته اعلام کند. اگر باندسرات با رأی اکثریت اعضای خویش با تصویب قانون مزبور مخالفت کند، باندستاگ می‌تواند با رأی اکثریت اعضای خود، مخالفت باندسرات را بی‌اثر نماید؛ اگر پیشنهاد مخالفت با اکثریت دوسوم آرا باندسرات باشد، با همین تعداد رأی از سوی باندستاگ مخالفت باندسرات بی‌اثر خواهد شد. این فرایند زمانی صورت می‌گیرد که کمیسیون میانی یا سازش به توافق نرسد؛ اگر چه در بیشتر موارد چنین توافقی حاصل می‌شود.

حالت فوق‌العاده یا ضرورت قانونگذاری^۲

هرگاه صدر اعظم فدرال تقاضای رأی اعتماد کند و باندستاگ چنین تقاضایی را نپذیرد و در عین حال باندستاگ منحل نشود، رئیس جمهور می‌تواند به درخواست دولت فدرال و با تصویب باندسرات در ارتباط با لایحه طرح قانونی رد شده از سوی باندستاگ، حالت ضرورت قانونگذاری اعلام کند

1. Continuation of the Procedure.

2. State of Legislative Necessity.

ولو این که دولت فدرال لایحه یا طرح مذکور را در قالب طرح یا لایحه دارای فوریت اعلام نکرده باشد.

هرگاه باندستاگ دوباره دولت طرح قانونی را مجدداً رد کند یا آن را به صورتی تصویب کند که مورد قبول دولت فدرال نباشد یا در ظرف مدت چهار هفته از دریافت آخرین پیشنهاد، رأی صادر نکند، لایحه یا طرح مزبور با تأیید مجدد باندسرات، تصویب شده قلمداد می‌گردد.

۴-۷. تصویب قوانین خاص توسط باندسرات

قوانینی که مربوط به منافع خاص ایالات است، زمانی قابلیت اجرایی می‌یابد که به تصویب باندسرات برسد. در این باره هم باندستاگ و هم حکومت فدرال جداگانه می‌توانند خواستار ایجاد کمیسیون سازش شوند. چنین قوانینی اگر به تصویب باندسرات نرسند بی‌اعتبار تلقی می‌شوند. بدین معنا که موافقت باندسرات شرط لازم برای اجرای آن‌ها خواهد بود. این قوانین را می‌توان تحت چهار عنوان دسته‌بندی کرد:

۱. قوانین مربوط به تجدیدنظر در قانون بنیادین (بند «۲» اصل ۷۹) که در این خصوص، رأی اکثریت دوسوم اعضا باندسرات شرط است.
۲. قوانینی که «درآمد مالی»^۱ ایالات را تحت تأثیر قرار می‌دهند؛ به خصوص در ارتباط با مالیات‌هایی که ایالات و مقامات محلی در ایجاد آن مؤثرند مثل مالیات بر درآمد^۲، مالیات بر ارزش افزوده^۳، مالیات وسایل نقلیه.^۴
۳. قوانینی که حاکمیت اداری ایالت را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در معاهدات بین‌المللی و

1. Fiscal Revenue.
2. Income Tax.
3. Value Added Tax.
4. Vehicle Tax.

موضوعات مربوط به دفاع ملی نیز رضایت باندهرات شرط است.

۴. مقررات خاص مربوط به باند سرات:
- تغییر و اصلاح قانون بنیادین (اصل ۷۹)؛
- حالت دفاع؛ تشخیص حالت دفاع هم بر عهده باندهرات و هم بر عهده باندهرات است.
- صلاحیت بر امور اداری؛ آیین‌نامه‌های خاصی که توسط دولت فدرال یا هر یک از وزرای فدرال در ارتباط با امور اداری فدراسیون صادر می‌گردد، محتاج رضایت باندهرات است.
- تعقیب ریاست جمهوری؛ پارلمان فدرال می‌تواند رئیس جمهوری فدرال را به خاطر نقض قانون بنیادین یا هر قانون دیگر فدرال در دادگاه قانون اساسی فدرال، متهم سازد. چنین پیشنهادی باید به وسیله حداقل یک‌چهارم هر دو مجلس پارلمان امضا شود. تصمیم به متهم کردن رئیس جمهور محتاج تصویب اکثریت دوسوم اعضای پارلمان فدرال خواهد بود. (بند «۱» اصل ۶۱).
- در صورت ناتوانی رئیس جمهور، تا برگزاری انتخابات، رئیس شورای فدرال وظایف و اختیارات وی را عهده دار خواهد بود.
- باندهرات نیمی از اعضای دادگاه قانون اساسی فدرال را انتخاب می‌کند.

۵-۷. شرایط عضویت در پارلمان فدرال^۲

شرایط عضویت در پارلمان فدرال آلمان عبارتند از:

۱. سن اعضا نباید کمتر از هجده سال باشد؛
۲. شهروند آلمان (حداقل به مدت یک سال) باشد؛
۳. ساکن ایالتی باشد که از آنجا اعلام داوطلبی می‌کند.

1. Impeachment.

2. Eligibility.

۶-۷. رئیس باندسرات

براساس بند «۱» اصل (۵۲) قانون بنیادین، رئیس باندسرات برای مدت یک سال انتخاب می‌شود. رئیس باندسرات به وسیله اعضای خود شورا انتخاب می‌شود و در طول رأی‌گیری برای تعیین رئیس شورای فدرال، رئیس سابق بر آن نظارت خواهد کرد. ضمن این که ریاست آن را نیز بر عهده دارد. وی نتایج انتخابات را بدون تأخیر اعلام می‌کند و این نتایج قابل شکایت نیست. او به عنوان نماینده یا جانشین رئیس جمهور فدرال عمل می‌کند و در صورت ناتوانی رئیس جمهور در ایفای وظایفش، اختیارات و وظایف وی را تا برگزاری انتخابات بر عهده می‌گیرد. در هنگام ادای سوگند توسط رئیس باندسرات، رئیس جمهور در مجلس حضور خواهد داشت. به علاوه وی نماینده باندسرات در روابط با مقامات محلی و هیأت‌های بین‌المللی است. وی می‌تواند نماینده‌ای به نیابت از خود برای انجام امور فوق تعیین کند. باندسرات دارای یک «شورای بزرگان»^۱ است. این شورا که شامل رئیس و نواب رئیس (۳ نایب رئیس) باندسرات می‌باشد، به وسیله «شورای مشورتی دائمی»^۲ مساعدت و راهنمایی می‌گردد. این شورا از ۱۶ نفر اعضای تام‌الاختیار از ایالات مربوطه تشکیل شده است. رئیس باندسرات سالانه ۲۰۰۰ مارک دریافت می‌کند و دارای اتومبیل رسمی و محافظین شخصی است. تشکیل جلسات شورای ایالات بر عهده رئیس شورا است. در صورت درخواست اعضای حداقل دو ایالت یا دولت فدرال، رئیس شورا مکلف است، شورا را برای تشکیل جلسه دعوت کند. رئیس شورا مباحث شورا را سازماندهی می‌کند و زمان

1. Präsidium.

2. Permanent Consultative Council (Standiger Beirat).

نطق را مشخص می‌نماید و متون را برای بررسی بیشتر به کمیسیون ارجاع می‌کند. تفسیر قواعد و مقررات حاکم بر باندسرات برعهده رئیس شورا است. وی مسئول امنیت باندسرات بوده و در صورت ضرورت می‌تواند از پلیس تقاضای کمک کند. در ارتباط با دوره نمایندگی در شورای ایالات، کابینه ایالت می‌تواند قبل از اتمام دوره، به خدمت نمایندگان خویش پایان دهد. دلایل چنین امری در قانون اساسی هر ایالتی آمده است. سلب عضویت در شورای فدرال جایی که نماینده مطابق با تصمیم دادگاه از داراشدن مناصب عمومی منع می‌شود، می‌تواند به وسیله دادگاه و با یک تصمیم قضائی نیز صورت گیرد. اعضا شورای فدرال دارای گذرنامه فدرال هستند، دستمزد و حقوقی دریافت نمی‌کنند و از مصونیت پارلمانی (نه عدم مسئولیت و نه پاسخگویی) بهره‌مند نیستند. «قواعد رفتاری»^۱ مطابق با آنچه که در باندستاگ وجود دارد، در باندسرات وجود ندارد.

با گذشت زمان، باندسرات به واسطه تفسیر موسع (نه مضیق) از آن دسته قوانینی که منافع ایالات را تحت تأثیر قرار می‌دهند، اختیارات قانونگذاری خویش را افزایش داده است. در سال ۱۹۴۹ فقط ده درصد از تمامی قوانین به تصویب باندسرات نیاز داشت، ولی در سال ۱۹۹۳، شصت درصد قانونگذاری فدرال به ارزیابی باندسرات نیاز داشته است. قانون بنیادین جمهوری فدرال آلمان برای باندسرات نوعی «وتوی مطلق»^۲ قائل شده است. قدرت سیاسی وتوی مطلق به خصوص زمانی متمرکز است که حزب یا احزاب مخالف در باندستاگ، اکثریت را در باندسرات در اختیار دارند؛ زمانی که چنین حالتی وجود داشته باشد،

1. Code of Conduct.
2. Absolute Veto.

حزب مخالف می‌تواند برنامه قانونگذاری را تهدید کند. چنین تقسیم اقتداری فرایند قانونگذاری را پیچیده می‌کند. به خصوص به این دلیل که باندسرات منحل هم نمی‌شود. وجود این شورا درکنار مجلس فدرال باعث شده قوانین زمانی به تصویب برسند که از حمایت طیف وسیعی از احزاب برخوردار باشند و همین باعث دوام و ثبات آن‌ها شود.

فهرست ایالات^۱

State (ایالت)	Votes (آرا)	Ruling Prties (احزاب حاکم)
1. Baden-wurtemberg	۶	CDU/FDP
2. Bavaria	۶	CSU
3. Berlin	۴	CDU/SPD
4. Brandenburg	۴	SPD/CDU
5. Bremen	۳	SPD/CDU
6. Hamburg	۳	SPD/Green
7. Hesse	۵	CDU/FDP
8. Lower saxony	۶	SPD
9. Mecklenburg-western	۳	SPD/PDS
10. Pomerania	۳	SPD/PDS
11. North Rhine-westphalia	۶	SPD/Green
12. Rhineland-Palatinate	۴	SPD/FDP
13. Saarland	۳	CDU
14. Saxony	۴	CDU
15. Saxony-Anhalt	۴	SPD
16. Schleswig-Holstein	۴	SPD/Green
17. Thuringia	۴	CDU

۸. باندستاگ (مجلس فدرال)

باندستاگ، مجلس اصلی قانونگذاری است و به طور کلی با مجلس نمایندگان ایالات متحده قابل مقایسه است. این مجلس از زمان ایجادش گسترش یافته به‌طوری‌که امروزه پس از اتحاد آلمان غربی

۱. هر ایالتی حداقل سه کرسی دارد، ایالات دارای بیش از دو میلیون جمعیت، چهار کرسی، بیش از شش میلیون، پنج کرسی و بیش از هفت میلیون، شش کرسی دارند. (پند ۲ اصل ۵۱). این اصل با معاهده ۳۱ آگوست ۱۹۹۰ و نیز با قانون فدرال ۲۲ سپتامبر ۱۹۹۰ اصلاح شده است.

و شرقی و اضافه شدن ۱۴۴ نماینده جدید از آلمان شرقی، تعداد اعضای این مجلس به ۶۵۶ نفر رسیده است. این روند در سال ۱۹۹۴ افزایش بیش‌تری یافت تا جایی‌که که تعداد کرسی‌ها به ۶۷۲ نفر رسید. انتخابات این مجلس هر چهار سال یک بار برگزار می‌شود. (اصل ۳۹ قانون بنیادین) داوطلبان نمایندگی باید به سن قانونی بیست و یک سال رسیده باشند و محدودیت‌های شرطی دیگر وجود ندارد. (بند «۲» اصل ۳۸ قانون بنیادین) علاوه بر سن قانونی، نماینده باید دارای تابعیت آلمانی باشد. طبق اصل (۱۱۶) قانون بنیادین، منظور از آلمانی در این قانون بنیادین شخصی است که تابعیت آلمانی را داشته باشد یا کسی که به عنوان پناهنده یا رانده شده از کشوری دیگر اما از دودمان آلمانی یا به عنوان همسر یا اولاد چنین شخصی به تابعیت آلمان درآمده باشد. مقرر مجلس باندستگ در تابستان سال ۱۹۹۹ از بن به برلین انتقال یافته است.

دوره قانونگذاری چهار ساله است که با تشکیل مجلس جدید پایان می‌یابد. انتخابات جدید ۴۵ ماه از انتخابات اولیه و حداکثر ۴۷ ماه بعد از شروع دوره قانونگذاری برگزار می‌گردد. زمانی که مجلس فدرال منحل شد، انتخابات جدید باید ظرف مدت شصت روز برگزار شود. مجلس فدرال باید حداقل ظرف مدت سی روز بعد از انتخابات تشکیل جلسه دهد. مجلس فدرال درباره پایان دادن به اجلاس‌های خود و شروع مجدد آن تصمیم خواهد گرفت. رئیس مجلس فدرال می‌تواند مجلس را پیش از موعد به تشکیل جلسه فراخواند. هرگاه یک‌سوم اعضا مجلس یا رئیس جمهور یا صدر اعظم درخواست کنند، رئیس مجلس مکلف به انجام دعوت مزبور خواهد بود. (بندهای «۱»، «۲»، «۳» اصل ۳۹ قانون بنیادین) قوانینی که مجلس فدرال وضع می‌کند، قوانینی سراسری و برای تمام کشور لازم

اجرا است. مجلس فدرال رئیس، نواب رئیس و منشیان خود را انتخاب و آیین‌نامه داخلی خود را تنظیم می‌کند. و هیچ نماینده‌ای بدون اجازه رئیس مجلس، در ساختمان و اطراف مجلس فدرال مورد بازرسی و تفتیش و بازداشت قرار نخواهد گرفت. علاوه بر این، رسیدگی به صحت انتخابات به عهده مجلس فدرال است. (اصول ۴۰ و ۴۱ قانون بنیادین) جلسات مجلس به صورت علنی برگزار می‌شود. جلسات سری را به پیشنهاد یک‌دهم اعضا مجلس یا به پیشنهاد دولت فدرال و تصویب دوسوم اکثریت اعضای مجلس می‌توان تشکیل داد. تصمیم‌گیری در مورد پیشنهاد، در جلسه سری صورت خواهد گرفت. برای تصمیم‌گیری اصل بر اکثریت^۱ آرا است مگر آن که قانون بنیادین به طور دیگر مقرر کرده باشد. (بندهای ۱ و ۲ اصل ۴۲ قانون بنیادین). باندستاگ و کمیسیون‌های آن می‌توانند خواستار حضور هر عضوی از دولت فدرال در صحن مجلس شوند. (اصل ۴۳ قانون بنیادین)

در کشورهای دموکراتیک مدرن، قانونگذاری موضوع بسیار مهمی است. در این میان کشور آلمان دارای جایگاه ویژه‌ای است و مقررات لازم و اساسی در ارتباط با قانونگذاری در قانون بنیادین آن به طور اساسی آمده است. دلیل این‌که طرح‌ها یا لوایح باید به تصویب باندستاگ برسند این است که، مذاکرات این مجلس به طور علنی برگزار می‌شود و شرکت در نشست‌های آن برای عموم شهروندان آزاد است. بدین معنا که جریان مذاکرات باندستاگ به وسیله مطبوعات، رادیو و تلویزیون تحت پوشش قرار گرفته است. به این دلیل که طرح‌ها و لوایح مذکور تمام مردم را شامل می‌شوند، تصمیم‌گیری و تصویب آن‌ها بر عهده باندستاگ است. اصل (۷۷)

1. Majority.

قانون بنیادین تصریح کرده است «طرح‌ها و لوایح باید به وسیله باندستاگ تصویب شوند». ارتباط نزدیکی بین قانونگذاری و سیاست وجود دارد. نقش احزاب سیاسی در این میان بسیار قابل توجه است به خصوص درباره آلمان که احزاب نقش مهمی در فرایند قانونگذاری آن، ایفاء می‌کنند. به همین دلیل بررسی قانونگذاری در آلمان بدون توجه به نقش احزاب، بررسی بسیار ناقصی خواهد بود. اصل (۴۰) قانون بنیادین تصریح دارد که «باندستاگ باید آزادانه و به نحوی مستقل، «آیین‌نامه داخلی»^۱ خود را تنظیم کند.» چنین تنظیمی باید با توجه به اصول برشمرده شده در ادامه تحقیق صورت گیرد.

۸-۱- اصول حاکم بر قانونگذاری

منظور از اصول حاکم بر قانونگذاری، قواعد لازم‌الرعايه‌ای است که در فرایند تصویب قوانین باید مورد توجه قرار گیرند. این اصول عبارتند از:

۸-۱-۱ اصل سرپرستی مستقل^۲ (استقلال فردی)

مطابق اصل (۳۸) قانون بنیادین، نمایندگان در اجرای وظایفشان موظف به انجام هیچ حکم و دستوری نبوده و فقط تابع وجدان خود خواهند بود. رای دهندگان، گروه‌های ذی‌نفع، احزاب و گروه‌های پارلمانی نمی‌توانند به آن‌ها دستور دهند. این عدم الزام برای هر تعهدی به کار برده می‌شود برای مثال، آن‌ها می‌توانند تحت شرایطی خاص کناره‌گیری کنند.

۸-۱-۲ اصل تشکیل جلسات علنی

1. Bills.
2. Rules of Procedure.
3. The Independent Mandate.

حق تشکیل جلسات علنی متعلق به هیأت تصمیم‌گیر انحصاری است. شکل‌گیری اراده باندستاگ باید بر مبنای تصمیم در یک جلسه علنی باشد. فعالیت‌های مجموعه‌ها یا هیأت‌ها به وسیله باندستاگ فقط برای سودمند بودن در آماده کردن چنین تصمیمات علنی تأمین می‌شود. چنین امری، همکاری دائمی بین کمیته‌های تخصصی و وزرای فدرال مربوطه را سلب نمی‌کند.

۳-۱-۸ اصل برابری رسمی^۱

گروه‌های سیاسی که در پارلمان دارای نمایندگی هستند، از امکانات کاری یکسان برخوردارند. با این وجود، پاره‌ای تفاوت‌ها که از اندازه مختلف این گروه‌ها ناشی می‌شود، با محدودیت‌های خاصی توجیه می‌گردد.

۴-۱-۸ اصل رأی اکثریت^۲

علی‌الاصول تصمیمات باندستاگ نیازمند رأی اکثریت نمایندگان است مگر آن که قانون بنیادین در این خصوص، استثنایی مقرر کرده باشد. (بند «۲» اصل (۴۲) قانون بنیادین).

۵-۱-۸ اصل حمایت از اقلیت‌ها^۳

این اصل برای تضمین امکان مشارکت گروه‌های اقلیت پارلمانی در جریان فرایند تصمیم‌گیری و تصویب قوانین است.

۶-۱-۸ اصل علنی بودن جلسات مجلس^۴

1. Formal Equality.
2. Majority Voting.
3. The Protection of Minorities.
4. Sitting are Open to the Public.

نشست‌ها و جلسات علنی باندستاگ باید عمومی^۱ باشد (بند «۱» اصل (۴۲) قانون بنیادین) مگر در شرایط خاصی که در قانون بنیادین مقرر شده است.

۲-۸. نماینده یا عضو مجلس فدرال

«اعضای مجلس فدرال»^۲، نمایندگان تمام مردم آلمان بوده و تابع رأی یا دستور کسی نیستند. (اصل ۳۸ قانون بنیادین) یعنی در واقع اصل «نظم گروه پارلمانی»^۳ برای دستیابی یک رهیافت یکسان و واحد در کار مجلس پذیرفته شده است. در راستای این اصل، اصل تعهد به دادن رأی مطابق با خطمشی (سیاسی) پارلمانی منع شده است.^۴ زیرا این اصل در تضاد با اصل (۳۸) قانون بنیادین است که نماینده را صرفاً تابع وجدان خویش دانسته است. یک نماینده دارای مقامی عمومی است که از قانون بنیادین و آیین‌نامه داخلی مجلس (قواعد رویه‌ای)^۵ و قواعد مربوط به اعضای مجلس فدرال پیروی می‌کند. به موجب اصل (۴۸) قانون بنیادین، هرکس نامزد نمایندگی مجلس فدرال شود، حق دارد از مرخصی لازم برای مبارزه انتخاباتی خود استفاده کند و هیچ کس را نمی‌توان از قبول و اجرای مقام نمایندگی بازداشت و یا به دلیل داوطلب شدن به نمایندگی برای دوره جدید مجلس، او را از نمایندگی فعلی‌اش عزل نموده یا به وی اخطار کرد که از کار برکنار می‌شود. در بند «۳» همان اصل آمده است که نمایندگان مستحق دریافت مواجی هستند که برای تأمین استقلال آنان کافی باشد.

1. Public.

2. Bundestag Abgeordneter.

3. Fraktions Disziplin.

4. Freckmann, and Swegerish, op.cit., p. 67.

5. Cescho Bt.

به علاوه حق دارند که از همه وسایل حمل و نقل متعلق به دولت، به صورت مجانی استفاده کنند.

۸-۳ سازمان باندستاگ (مجلس فدرال)

۸-۳-۱ فراکسیون‌های^۱ مجلس فدرال

مهم‌ترین بخش از ساختار سازمانی باندستاگ فراکسیون‌ها هستند که به وسیله احزاب سیاسی که در مجلس دارای نماینده هستند، شکل می‌گیرند. در واقع فراکسیون‌ها منبع مهم قدرت هستند. براساس ماده (۱۰) آئین‌نامه داخلی^۲ باندستاگ، گروه‌های پارلمانی (فراکسیون) تجمع حداقل ۵ درصد از کل نمایندگان مجلس فدرال هستند که به یک حزب سیاسی یا گروهی از احزاب سیاسی تعلق دارند. قانون بنیادین در اصل (۵۳) خود به گروه‌های پارلمانی اشاره کرده است. مقررات اساسی مربوط به جایگاه و وظیفه گروه‌های پارلمانی برای نخستین بار در قواعد مربوط به اعضای مجلس فدرال در ژانویه ۱۹۹۵ به اجرا درآمد. طبق بندهای «۱» و «۲» اصل (۴۶) همان قانون، گروه‌های پارلمانی، جمعیتی دارای شخصیت حقوقی هستند که می‌توانند مورد تعقیب قرار گیرند یا تعقیب کننده باشند. گروه‌های پارلمانی بخشی از سامان درونی مجلس فدرال محسوب می‌شوند. آن‌ها در اجرای وظایف مجلس فدرال شرکت می‌کنند و دارای دو کارکرد عمده هستند: یکی این که گروه‌های پارلمانی بعنوان نماینده احزاب نیز شناخته می‌شوند، زیرا اعضای آن اغلب به وسیله احزاب سیاسی معرفی شده‌اند و نیت سیاسی حزب سیاسی را با خود به مجلس آورده‌اند، از این رو برای پیشبرد فعالیت‌های سیاسی در مجلس بسیار مهم هستند. دوم آن که گروه‌های پارلمانی

1. Fraktionen
2. Cescho Bt

واسطه‌هایی میان پارلمان و نماینده می‌باشند.^۱ همان‌طور که گفته شد این فراکسیون‌ها مجمعی از حداقل ه درصد نمایندگان مجلس هستند و اگر هر گروهی نتواند به چنان درصدی نائل شود، صرفاً به عنوان یک گروه کوچک در نظر گرفته خواهد شد. اندازه فراکسیون حزبی، تعداد نمایندگان آن در کمیسیون‌های پارلمان و تعداد کرسی‌های^۲ کمیته‌ای که می‌تواند داشته باشد و همچنین تعداد نمایندگان آن در هیأت اجرایی باندستاگ را تعیین می‌کند. رئیس بزرگ‌ترین فراکسیون^۳، رئیس مجلس فدرال خوانده می‌شود. هر فراکسیون به واسطه فعالیت اداری و قانونگذاری، مقداری وجه دولتی دریافت می‌کند. رهبری هر فراکسیونی شامل رهبر حزب پارلمانی، چند نماینده و یک کمیته اجرایی است. مسئولیت‌های اساسی رهبر فراکسیون، برقراری نظم و انضباط حزبی و هماهنگ کردن فعالیت‌های پارلمانی است. اعضای هر فراکسیونی به «گروه‌های کاری»^۴ مختلف تقسیم می‌شوند که هر یک از آن‌ها بر روی موضوعات خاصی همچون مسائل اجتماعی، سیاسی یا خارجی تمرکز می‌کنند. فراکسیون هر هفته یک بار برای تأمل در موضوعات قانونگذاری قبل از برگزاری نشست باندستاگ تشکیل جلسه می‌دهد و نظر حزب در آن مورد را تنظیم کرده و سامان می‌بخشد. هیأت اجرایی باندستاگ «شورای بزرگان»^۵ است. این شورا از رئیس باندستاگ و عالی‌ترین نمایندگان هر فراکسیون تشکیل شده است. شورا، مرکز همکاری است و موارد مورد بحث قانونگذاری روزانه را معین نموده و رؤسای کمیسیون‌ها را

1. Freckmann, and Swegerish, op.cit., p.56.

2. Chair.

3. Head of the biggest Fraktion.

4. Working Group.

5. Position.

6. Presidium.

براساس نمایندگی حزبی تعیین می‌کند. بعلاوه شورا به علاوه به مثابه یک میدان مهم برای مذاکرات بین حزبی درباره قانونگذاری ویژه و مسائل رویه‌ای است. رئیس باندستاگ و نواب وی، مسئول جریان عادی اداری در باندستاگ از جمله امور دفتری و فعالیت‌های تحقیقاتی می‌باشند.

۲-۳-۸. کمیسیون‌های مجلس فدرال

کمیسیون‌های پارلمانی، شبه ارگان‌های پارلمان هستند که مطابق با قانون بنیادین و آیین‌نامه داخلی مجلس عمل می‌کنند. به عنوان یک قاعده کلی، کمیسیون‌ها بدین منظور تأسیس شده‌اند که موضوعات مذاکرات نهایی پارلمانی را در یک نشست مفصل آماده کنند. (ماده ۴۵ آیین‌نامه داخلی باندستاگ) اختیارات کمیسیون‌های پارلمانی مطابق با قلمرو مسئولیت‌های مجلس فدرال است که به طور وضوح وظایف را برشمرده است. زمانی که کمیسیون‌ها درباره پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها بین شورهای اول و دوم به مذاکره و تبادل نظر می‌پردازند در حقیقت، دستور جلسات علی‌مجلس را آماده می‌کنند. از این جهت آن‌ها اهمیت عملی بسیاری دارند. بیشتر عملیات قانونگذاری در باندستاگ محمول فعالیت «کمیسیون‌های دائمی»^۱ است. اگر چه چنین رویه‌ای در پارلمان برخی کشورها نظیر کنگره ایالات متحده، یک رویه عمومی است، ولی در سیستم قانونگذاری برخی دیگر از کشورها مانند مجلس عوام انگلستان و مجلس ملی فرانسه، هنوز یک رویه عادی و معمول نیست. بین سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۰ دوره باندستاگ دوازدهم، بیست و یک کمیسیون دائمی وجود داشت؛ توزیع کرسی کمیسیون‌ها و عضویت در هر کمیسیونی، توان نسبی احزاب مختلف در مجلس را

1. Reading.
2. Standing.

منعکس می‌کند. در دوره پانزدهم (۲۰۰۲-۱۹۹۸) احزاب CDU/CSU پانزده کمیسیون را در اختیار داشتند، SPD هشت کمیسیون، FDP یک کمیسیون و حزب طرفدار محیط زیست و حزب سبز مجموعاً یک کمیسیون را در اختیار داشتند. بر خلاف نظام ایالات متحده که در آن، اغلب کرسیهای نمایندگی کمیسیونها به وسیله اعضای حزب اکثریت پر می‌شود، نظام آلمان به اعضای حزب مخالف (اقلیت) اجازه می‌دهد تا تعداد مهمی از کمیسیونهای دائمی را در اختیار داشته باشند. اگر چه قانونگذاری بیشتر به وسیله قوه اجرایی آغاز می‌شود، لیکن باندستگ کارکرد قانونگذاری را به عنوان مهم‌ترین مسئولیت خویش در نظر گرفته است. باندستگ پیش‌تر توان خود را بر روی ارزیابی و اصلاح برنامه قانونگذاری دولت متمرکز می‌کند. در این میان کمیسیونها نقش مهمی ایفا می‌کنند. مجلس به هر یک از کمیسیونها، متناسب با اندازه اش، برای ابراز عقاید و بیان نظرات، زمان ویژه‌ای اختصاص می‌دهد. مطابق ماده (۵۴) آیین‌نامه داخلی باندستگ، دو نوع کمیسیون در داخل مجلس فدرال وجود دارد: یکی کمیسیونهای دائمی^۳ و دیگری کمیسیونهای ویژه^۴ (خاص).

مهمترین کمیسیونهای دائمی عبارتند از:

کمیسیونهای تحقیق^۵

مجلس فدرال حق دارد و در صورت پیشنهاد یک‌چهارم اعضا خود مکلف است کمیسیونهای تحقیق تشکیل دهد. کمیسیون، دلایل و مدارک و گواهی‌های لازم

-
1. Assessing.
 2. Amending.
 3. Permanent Committees
 4. Special Committees
 5. Committees of Investigation

را در رسیدگی‌های علنی تحصیل می‌کند و حضور عموم مردم می‌تواند استثنای شود.

قواعد آیین دادرسی کیفری هنگام تحصیل دلایل و مدارک و گواهی‌ها رعایت خواهد شد. مکاتبات و مخابرات محرمانه از افشا مصون خواهد بود. وظیفه قضات دادگاه‌ها و مقامات اداری است که مساعدت‌های قضائی و اداری لازم را به‌جا آورند.

تصمیمات کمیسیون‌های تحقیق مورد رسیدگی قضائی قرار نخواهد گرفت. دادگاه‌ها مختارند آنچه را که پایه و اساس تحقیقات بوده، ارزیابی کنند و براساس آن قضاوت نمایند. در عین حال می‌توانند به نتیجه تحقیقات هیچ توجهی نکنند.

کمیسیون فدرال برای امور اتحادیه اروپایی^۱

باندستگ کمیسیونی برای امور اتحادیه اروپایی منصوب می‌کند. باندستگ می‌تواند به کمیسیون مزبور، اختیار اجرای حقوقی را که به موجب اصل (۲۳) قانون بنیادین، در مقابل دولت فدرال از آن بهره‌مند است، بدهد.

کمیسیون امور خارجی و دفاعی^۲

باندستگ کمیسیونی درباره امور خارجی و کمیسیونی درباره دفاع منصوب می‌کند. کمیسیون دفاع از حقوق کمیسیون تحقیق برخوردار است و با پیشنهاد یک‌چهارم اعضای مکلف است امر خاصی را موضوع تحقیق و تفحص قرار دهد.

کمیسیون دادخواست‌ها^۳

باندستگ به منظور رسیدگی به درخواست‌ها و شکایات ارسال شده، پیرو اصل (۱۷) قانون

1. Federal Committee for European Union Affairs.

2. Committees on Foreign Affair and Defence.

3. Committee of Petitions.

بنیادین، کمیسیون‌های منصوب می‌کند. مطابق این اصل، «هرکس حق دارد که به تنهایی یا همراه با دیگران درخواست کتبی یا شکایت خود را به نمایندگان ادارات صلاحیتدار و به هیأت‌های پارلمانی تسلیم دارد».

باندستاگ در چهاردهمین دوره انتخاباتی (۲۰۰۰-۱۹۹۸) ۲۵ کمیته دائمی زیر را تأسیس کرد:

ردیف	نام کمیته	تعداد اعضا
۱	کمیته صحت انتخابات، مصونیت و قواعد رویه‌ای	۱۵
۲	کمیته دعاوی یا دادخواست‌ها	۲۹
۳	کمیته امور خارجی	۴۰
۴	کمیته امور داخلی	۴۰
۵	کمیته ورزش‌ها	۱۵
۶	کمیته امور مالی	۴۰
۷	کمیته امور حقوقی	۳۱
۸	کمیته بودجه	۴۲
۹	کمیته امور اقتصادی و تکنولوژی	۴۰
۱۰	کمیته تغذیه، کشاورزی و جنگل‌داری	۲۶
۱۱	کمیته کار و امور اجتماعی	۴۰
۱۲	کمیته دفاعی	۳۸
۱۳	کمیته امور خانواده، شهروندان، زنان و جوانان	۳۱
۱۴	کمیته بهداشت	۳۱
۱۵	کمیته حمل و نقل، ساختمان‌سازی و خانه‌سازی	۴۲
۱۶	کمیته محیط زیست، حفظ طبیعت و سلامتی هسته‌ای	۳۸
۱۷	کمیته امور ایالات جدید	۱۵
۱۸	کمیته حقوق بشر و کمک بشردوستانه	۱۵
۱۹	کمیته پست‌ها و مخابرات	۱۷
۲۰	کمیته طرح منطقه‌ای و توسعه شهری و ساختمان‌سازی	۳۲
۲۱	کمیته تعلیم و تربیت، تحقیق، تکنولوژی و انرژی	۳۸
۲۲	کمیته همکاری و توسعه اقتصادی	۲۶
۲۳	کمیته توریسم و جهانگردی	۱۵
۲۴	کمیته امور اتحادیه اروپایی	۳۶
۲۵	کمیته فرهنگ و امور رسانه‌های گروهی	۱۵

۳-۸- رئیس کمیسیون^۱

موقعیت رئیس کمیسیون مهم و پیچیده است. طبق آیین‌نامه داخلی (ماده ۵۹ قواعد رویه‌ای) وی جلسات را تشکیل می‌دهد (دعوت به تشکیل جلسه می‌کند)، موارد بحث در جلسه را مطرح می‌کند و همانند رئیس مجلس فدرال ریاست جلسات را برعهده دارد و می‌تواند برای حفظ نظم به اقداماتی متوسل شود. با این حال، در عمل، رئیس کمیسیون باید با گروه‌های پارلمانی همکاری کند و مجاز نیست که سلیقه‌های خود یا اراده خویش را بر کمیسیون تحمیل نماید. به این خاطر رئیس کمیسیون تمایل دارد که صرفاً در «مذاکرات» باقی‌ماند و تا جایی که ممکن در تصمیم‌گیری‌های نهایی کمیسیون شرکت نکند. وی تمام کوشش خود را می‌کند تا بی‌طرف باشد و اختلاف آرا و عقاید را به منظور رفع هر گونه ابهامی، حل‌وفصل نماید، مباحث را جمع‌بندی کند و راه‌حل‌های مورد توافق طرفین را پیشنهاد نماید. در واقع وظیفه رئیس کمیسیون تسهیل و به پیش بردن مباحث و مذاکرات عینی (مبتنی بر واقعیات و اصل بی‌طرفی) است. وی زمانی به چنین موفقیتی دست می‌یابد که از اعتماد همه گروه‌های پارلمانی برخوردار باشد. اعتماد داده شده به رئیس کمیسیون از سوی گروه‌های پارلمانی نمی‌تواند گرفته شود و این به واسطه ماهیت خاص نظام عضویت کمیسیون در باندستاگ است. نخست این که عضویت در کمیسیون‌ها توان (تعداد) نسبی گروه‌های پارلمانی در باندستاگ را منعکس می‌کند. احزاب اکثریت در باندستاگ که از ائتلاف آن‌ها دولت به قدرت می‌رسد و از حمایت آن‌ها بهره‌مند است، در کمیسیون‌ها نیز در اکثریت هستند و دوم آن که، توان نسبی این گروه‌های پارلمانی میان رؤسای این کمیسیون‌ها انعکاس می‌یابد.

بنابراین تعداد زیادی از کمیسیون‌ها (اکثریت اعضای‌شان از احزاب ائتلافی است)، از جانب احزاب مخالف در باندستاگ سرپرستی می‌شوند. به عبارت دیگر برای رؤسای کمیسیون‌ها لازم است هر روز از یک طرف در مقابل نظرات سیاسی خودشان و از طرف دیگر در مقابل نظرات سیاسی متحدین سیاسی‌شان باشند تا تصمیمات و نتایج مذاکرات کمیسیونی را که در آن، آن‌ها همیشه شخصاً موافق نیستند، به پیش برنند و تسهیل کنند. بنابراین دوام و ثبات رئیس کمیسیون بیشتر به اعتمادی که از سوی اعضای کمیسیون به وی ابراز می‌شود و همچنین به رضایتشان از وی بستگی دارد. تا زمانی که وی ریاست کمیسیون را بر عهده دارد، در تماس دائمی با «سخنگویان گروه پارلمانی»^۱ باقی می‌ماند. سخنگویان کسانی هستند که به وسیله گروه‌های پارلمانی معرفی می‌شوند و دارای نقش مشابه با منشیان گروه‌های پارلمانی در ارتباط با جلسات علنی و شورای بزرگان هستند. سخنگویان گروه پارلمانی، قواعد رویه‌ای باندستاگ را رعایت می‌کنند، مباحث و رویه‌های سیاسی را بدین منظور که در جلسه کمیسیون استفاده شود، آماده می‌نمایند، مباحثات و مذاکرات مقدماتی را اداره می‌کنند، موارد مورد بحث در جلسه را فراهم می‌آورند، و با دیگر گروه‌های پارلمانی جلسات ملاقات تشکیل می‌دهند. مراقب هستند که همکاران گروه پارلمانی‌شان در کمیسیون، در جلسات کمیسیون حضور یابند و اطمینان حاصل کنند که موقعیت اتخاذ شده در جلسات مزبور، روی هم رفته با رویه حزبی گروه پارلمانی‌شان مطابق است.

۴-۳-۸ کمیسیون بودجه

1. Spokesmen.

در این قسمت صرفاً برخی از جنبه‌های کلیدی فرایند بودجه مورد بررسی قرار می‌گیرد. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، حجم و میزان بیش‌تر کارشناسی مربوط به لوایح یا طرح‌ها قبلاً در کمیسیون‌ها و گروه‌های پارلمانی انجام می‌گیرد؛ چنین فرایندی در مورد بودجه نیز صورت می‌گیرد. کمیسیون بودجه (مختص امور و لوایح مالی است) نقش مهمی در تهیه و تدوین لایحه بودجه ایفا می‌کند. اگرچه آیین‌نامه داخلی باندستاگ دارای مواد و مقرراتی در این خصوص نیست ولی ریاست کمیسیون بودجه به طور سنتی و معمول به حزب اقلیت یا حزب مخالف در باندستاگ تعلق می‌گیرد. در ابتدای شروع هر دوره انتخاباتی، کمیسیون بودجه مجری را بر هر یک از دفاتر بودجه دپارتمان‌های دولتی منصوب می‌کند. مجری هر حوزه برای یک دوره انتخاباتی منصوب می‌شوند نه فقط برای دوره‌ای که به وسیله یک قانون بودجه خاص مشخص می‌شود. مجری به طور مداوم با بودجه‌ای که مربوط به آن‌ها می‌باشد، ارتباط دارند. بنابراین با اهداف، طرح‌های مالی و برنامه‌های وزارتخانه مربوط آشنا هستند.

از این جهت مجری دارای اطلاعات عمیقی از موضوعات هستند که به ندرت سایر اعضا باندستاگ از آن بهره‌مندند. آن‌ها نه فقط در حوزه مورد بررسی خویش دارای صلاحیت کافی می‌باشند بلکه مسئولیت قابل ملاحظه‌ای نیز دارند، زیرا منبع اصلی اطلاعات برای دیگر اعضای گروه پارلمانی خود محسوب می‌شوند. توصیه و نظرات آن‌ها به همکارانشان در مجلس باندستاگ عموماً اساس ارزیابی گروه‌های پارلمانی در مورد بودجه مورد بحث را تشکیل می‌دهد. اعضای باندستاگ که عضو کمیسیون بودجه هستند به اطلاعات وسیعی دسترسی دارند و در مسئولیت بودجه سهیم می‌باشند. موقعیت خاصی که کمیسیون بودجه از آن بهره‌مند است، به واسطه نقش مهمی

که شبه کمیته‌هایش از آن برخوردارند بیشتر تقویت می‌شود. «کمیسیون حسابرسی»^۱، که مسئولیت کنترل پارلمانی بودجه و مدیریت مالی را بر عهده دارد در این زمینه از نزدیک با «اداره حسابرسی فدرال»^۲ همکاری می‌کند.

هدف از چنین ساختاری این است که با اطمینان، یافته‌های مناسبی به طور مداوم در ارتباط با فرایند بودجه پیشنهاد شود. اداره حسابرسی فدرال (اداره ممیزی فدرال) براساس بودجه اولیه نه فقط مسئولیت حسابرسی را بر عهده دارد، بلکه با اشاره کمیسیون بودجه، اجرا و پیشرفت پروژه‌های خاص را ارزیابی کرده و نشان می‌دهد. بنابراین رویه بودجه را به طور کلی می‌توان به عنوان یک فرایند ادواری مدنظر قرار دارد. از طریق کمیسیون بودجه و کمیسیون حسابرسی، باندستاگ به طور دائم با امور مالی فدراسیون درگیر است و تا حدی، درجه خاصی از نفوذ سیاسی را بر تصمیمات گرفته شده اعمال می‌کند. این یکی از دلایل آن است که چرا مذاکرات بودجه، در میان مذاکرات مجلس باندستاگ از اهمیت بسزایی برخوردار است؛ مذاکرات بودجه نه فقط فرصتی برای بررسی تک تک مواد هستند، بلکه در این مذاکرات برنامه دولت نیز عموماً به‌خاطر هزینه به‌طور جدی به وسیله هیأت دولت و حزب مخالف (اقلیت) مورد بحث قرار می‌گیرد.

۵-۳-۸ کمیسیون صحت انتخابات

اصل مصونیت از اعضای مجلس در مقابل هرگونه تعقیب و بازداشت حمایت می‌کند و این بدین خاطر است که پارلمان بتواند همیشه به کار خود ادامه دهد. اساساً زمانی که آلمان در قالب نظام پادشاهی اداره می‌شد مصونیت پارلمانی بدین

1. Auditing Committee.

2. Federal Audit Office.

خاطر بود که پادشاه را از انجام اقداماتی نظیر این که، به زور به اعضا مجلس دستور بدهد که در مقابل اراده اش تسلیم شوند، منع کنند. البته این خطر در حکومت‌های مبتنی بر دموکراسی وجود ندارد اما با این حال، اصل مصونیت پارلمانی همچنان برای حمایت از نمایندگان مجلس، باقی مانده است. این اصل بدین منظور است که نماینده در انجام وظایف و فعالیت‌های پارلمانی خویش، به ناحق محدود نشود. مطابق اصل (۴۶) قانون بنیادین مصونیت‌هایی برای نمایندگان در نظر گرفته شده است. اگر عضوی از اعضای مجلس برای پاسخگویی به دستگاه قضایی احضار شود، «دادستان کل»^۱ باید از رئیس مجلس درخواست کند که مصونیت نماینده را قبل از این که دعوی کیفری شروع شود لغو نمایند. این درخواست بلافاصله به کمیسیون صحت انتخابات، مصونیت و قواعد رویه‌ای، ارسال می‌شود. از سال ۱۹۶۹ رویه‌ای قانونی در باندستاگ به اجرا گذاشته شده، که براساس آن، در آغاز هر دوره انتخاباتی، اجازه کلی برای تحقیقات مقدماتی علیه هر یک از نمایندگان جز در مورد اهانت‌های با ماهیت سیاسی، صادر شده است. با این حال قبل از این که تحقیقات آغاز شود باید به رئیس مجلس اطلاع داد مگر آن که دلایلی وجود داشته باشد که به لحاظ امنیتی و برای کشف حقیقت، عدم اطلاع رسانی به رئیس مجلس را توجیه کند. بدین طریق، اجازه باندستاگ، برای آغاز دعای کیفری علیه نمایندگان است، نه متهم کردن نماینده یا بازداشت وی یا این که هر اقدامی که ممکن است آزادی نمایندگان را محدود کند. (مثل بازرسی و ضبط اموال نمایندگان در محل سکونتشان و محوطه بیرون از ساختمان پارلمان) در تمامی دیگر مواردی که موضوع مصونیت پارلمانی

1. Public Prosecutors Office.

مطرح است کمیسیون، پیشنهادی را به مجلس فدرال تقدیم می‌کند تا بدون «بحث تقدیم»^۱، در خصوص آن تصمیم‌گیری شده و به تصویب برسد. به سخن دیگر، باندستاگ فقط از پذیرش درخواست‌های مربوط به اعراض از مصونیت نمایندگان در ارتباط با اهانت‌هایی بساحتی سیاسی امتناع می‌کند. درخواست اجازه بازرسی، تفتیش و جستجوی اتاق‌های مورد استفاده یک عضو باندستاگ، مشکل خاصی را به وجود می‌آورد. اگر لازم شود که باندستاگ چنین اجازه‌ای را صادر کند، تنها در صورتی این امر را انجام خواهد داد که حداقل یکی از اعضای گروه پارلمانی که نماینده مورد اتهام، در آن عضویت دارد در خلال جستجو حاضر باشد. باید بین «مصونیت پارلمانی»^۲ که از پارلمان به طور جمعی حمایت می‌کند و «مصونیت از مجازات» که پیرو بند «۱» اصل (۴۶) قانون بنیادین از تک‌تک اعضا پارلمان به صورت انفرادی حمایت می‌نماید، تفاوت قائل شد. (حتی بعد از این که باندستاگ را ترک کردند از هر نوع تعقیبی به واسطه هر نوع اظهارکاری مگر در مورد توهین افتراآمیز، یا رأی داده شده در باندستاگ یا کمیسیون‌های آن از هرگونه مجازاتی مصون هستند.) مصونیت از مجازات، تضمین‌کننده آزادی بیان نمایندگان در امور پارلمانی است. نمایندگان برخورداری از این گونه مصونیت‌ها از ایفای وظایف نمایندگی خویش، ناتوان خواهند بود.

مسائل رویه‌ای

کمیسیون صحت انتخابات، مصونیت و قواعد رویه‌ای، حجم وسیعی از وقت خویش را صرف مسائل رویه‌ای می‌کند. برای نمونه می‌توان به شرح نوین

1. Prior Debate.
2. Immunity

قواعد رویه‌ای که به وسیله باندستاگ در طول دوره هشتم انتخاباتی به تصویب رسید، اشاره کرد. این مصوبه، ثمره مذاکرات کمیسیون در طول چند سال بود. زمانی که قواعد حاکم بر رویه پارلمانی باید به نحوی مطلوب به تصویب هر دو گروه اکثریت و اقلیت پارلمان برسد، کمیسیون تمام تلاش خود را برای حصول تصمیمی که مورد اتفاق باشد انجام خواهد داد. از آن پس اصلاحیه‌های بیشتری به قواعد رویه‌ای اضافه شد که آخرین آن در سال ۱۹۹۵ بود. اغلب از کمیسیون درخواست می‌شود که اختلافات رویه‌ای (اختلافات ناشی از مقررات داخلی مجلس) را حل‌وفصل نماید؛ زیرا به استثنای مسائل رویه‌ای که طی نشست‌های علنی مجلس به وجود می‌آید و به صورت مورد به مورد^۱ به وسیله رئیس مجلس (باندستاگ) حل و فصل می‌شود، این کمیسیون است که مسئول تفسیر قواعد رویه‌ای محسوب می‌گردد. رئیس باندستاگ، یکی از کمیسیون‌ها، یک گروه پارلمانی، یک‌چهارم اعضای کمیته صحت انتخابات، مضمونیت‌ها و قواعد رویه‌ای یا ۳۴ نفر از نمایندگان باندستاگ می‌توانند درخواست کنند که از سوی کمیسیون پیشنهادات مربوط به مقررات رویه‌ای برای تصمیم‌گیری در جلسه علنی تقدیم باندستاگ گردد. در غیر این صورت، کمیسیون رأساً در خصوص این که تفاسیر خود را چگونه اعلام کند، تصمیم‌گیری می‌نماید. کمیسیون در فرایند قانونگذاری نیز دخالت می‌کند. در واقع این کمیسیون مسئول بررسی و ارزیابی طرح‌ها یا لوایح مربوط به وضعیت حقوقی باندستاگ است، مگر آن دسته از طرح‌ها و لوایحی متضمن اصلاح قانون بنیادین هستند. مسؤولیت بررسی و تفسیر این‌گونه طرح‌ها یا لوایح، برعهده کمیسیون حقوقی باندستاگ است. از کمیسیون درخواست

می‌شود که نظر خود را در مورد تمام طرح‌ها و لوائی که در حوزه وظایف آن قرار می‌گیرد (برای نمونه، لایحه یا طرحی که متضمن انجام برخی اصلاحات در قانون انتخاباتی فدرال باشد)، ابراز کند. باندستاگ در ایفای وظیفه تضمین صحت انتخابات، ۹ عضو اصلی و ۹ عضو علی‌البدل در مدت دوره انتخاباتی منصوب می‌کند. این اعضا کمیسیون برای تضمین صحت انتخابات تشکیل می‌دهند و تنها باندستاگ می‌تواند ترکیب این کمیسیون را تغییر دهد. مطابق اصل (۴۱) قانون بنیادین، مسئولیت تأمین و تضمین صحت انتخابات بر عهده باندستاگ است. هر اعتراضی که اعتبار انتخابات فدرال را با چالش روبرو کند باید ظرف مدت دو ماه از اعلام نتیجه انتخابات، به باندستاگ تسلیم شود. نتیجه انتخابات درباره پارلمان اروپایی نیز می‌تواند مورد اعتراض قرار گیرد. کمیسیون، جریان برگزاری هر انتخاباتی را مشخصاً بررسی می‌کند و در بررسی‌های خویش، در صورت نیاز، شهادت گواهان، متخصصان و دیگر اشخاص مربوطه را استماع می‌نماید. در پاسخ به هر اعتراضی، کمیسیون پیشنهادی برای تصمیم‌گیری به باندستاگ تقدیم می‌کند و در آن پیشنهاد، دلایل توجیهی خویش را نیز بیان می‌دارد. تصمیم‌گیری در جلسه علنی انجام خواهد شد. جزییات بیشتر در این مورد در قانون انتخابات آمده است. تا به حال اعتراضات زیادی بر نتایج انتخابات، تقدیم مجلس شده است ولی تاکنون موردی وجود نداشته که نتیجه انتخابات باطل اعلام شود، زیرا با اعتراضات بی‌اساس بوده‌اند یا به موضوعاتی مربوط بوده‌اند که هیچ تأثیری در نتیجه انتخابات نداشته است. از تصمیمات باندستاگ می‌توان به دادگاه قانون اساسی فدرال شکایت کرد و تاکنون دادگاه قانون اساسی فدرال تمامی تصمیمات باندستاگ را تأیید کرده است.

۶-۳-۸ رئیس و نایب رئیس مجلس^۱ فدرال

رئیس و نواب وی برای یک دوره پارلمانی انتخاب می‌شوند. (بند «۱» اصل ۴۰ قانون بنیادین) آنان را نمی‌توان با تصمیم باندستاگ از منصبشان برکنار کرد. این امر بدین منظور بوده که استقلال آن‌ها در انجام وظایف رسمی به خصوص در مقام ریاست نشست‌های علنی مجلس، تقویت شود. زمانی که در توانایی رئیس و نواب وی برای انجام وظایف ریاست تردید شود، استعفا و کناره‌گیری تنها مکانیسم‌هایی خواهند بود که امکان تعیین جانشین برای آنان را فراهم می‌سازند. ماده (۷) آیین‌نامه داخلی مهم‌ترین وظایف رئیس مجلس را بدین طریق توصیف کرده است که «رئیس مجلس نماینده پارلمان است و وظیفه اصلی وی، راهبری و اداره مجلس می‌باشد. وی باید از حیثیت و حقوق باندستاگ پشتیبانی کرده و مباحثات مجلس را به طور منصفانه و بی‌طرفانه به پیش برد و حافظ نظم در باندستاگ باشد. او می‌تواند با اهلیت مشاوره‌ای در جلسات هر کمیسیونی^۲ شرکت کند».

رئیس مجلس، باندستاگ را در حوزه عمومی^۳ نمایندگی می‌کند. زیرا باندستاگ، به عنوان تنها نهاد قانون اساسی که مستقیماً به وسیله مردم انتخاب می‌شود، دارای اقتدار عالی در ساختار حکومت است. رئیس مجلس باندستاگ از نظر رتبه و مقام سیاسی، بعد از رئیس جمهور فدرال، در مرتبه دوم اهمیت قرار دارد. تمامی مکاتبات مربوط به باندستاگ (البته نه مکاتبات خطاب به گروه‌های پارلمانی یا اعضا مجلس) باید خطاب به رئیس مجلس باشد.

1. President and Vice-President.
2. Advisory Capacity.
3. Public Domain.

مهم‌ترین وظیفه رئیس مجلس، اداره نشست‌های علنی مجلس است. وی جلسات مجلس را افتتاح کرده و خاتمه می‌دهد و مواد مورد بحث در جلسه را مطرح می‌سازد. بحث‌ها را شروع و تمام می‌کند، اجازه سخن می‌دهد و نمایندگانی را که تقاضای صحبت دارند، فرا می‌خواند و متناسب با اندازه گروه پارلمانی که نماینده در آن عضویت دارد به آن‌ها وقت اختصاص می‌دهد. به عنوان یک اصل، رئیس مجلس در اداره نشست‌های پارلمانی بی‌طرف است. برای حصول اطمینان از اداره منظم جلسات علنی، رئیس مجلس می‌تواند به نمایندگانی که از موضوع مورد بحث خارج می‌شوند تذکر دهد که به موضوع بپردازند.

در مواردی که چنین تخلفی جدی باشد، رئیس مجلس می‌تواند نماینده متخلف را تا سی روز از شرکت در جلسات معلق کند. در این مدت، حقوق و مزایای نماینده متخلف نیز کاهش خواهد یافت. اگر مزاحمت‌ها در باندستاگ تهدیدی برای ممانعت از تشکیل و کار مجلس باشد، رئیس می‌تواند در صورت ضرورت، با ترک جایگاه خاص خویش جلسه را قطع کند. وی می‌تواند هر شخصی را که باعث برهم زدن جلسه شده است، از صحن علنی مجلس اخراج کند. در طول جلسات علنی، رئیس و نواب وی، به فاصله هر دو ساعت جایگاه خود را تغییر می‌دهند. زمانی که یکی از نواب، در جایگاه رئیس قرار دارد، از همان اختیارات رئیس مجلس بهره‌مند است. اگر رئیس مجلس از ایفای وظایفش قاصر باشد، یکی از نواب وی، موقتاً وظایف او را بر عهده می‌گیرند. رئیس مجلس و نواب وی هر هفته به طور منظم به منظور بحث درباره ترتیب امور داخلی باندستاگ جلساتی را تشکیل می‌دهند. تصمیم‌گیری با رأی اکثریت است و در صورت تساوی آراء، رأی رئیس مجلس قاطع خواهد بود.

۸-۳-۷ شورای رؤسا^۱

شورای بزرگان هیأتی است که بر طبق ماده (۶) آیین‌نامه داخلی باندستاگ، وظیفه اصلی آن، اداره امور داخلی باندستاگ است. این هیأت از رئیس و نواب رئیس مجلس و دو یا سه عضو دیگر باندستاگ که به وسیله گروه‌های پارلمانی منصوب می‌شوند، تشکیل شده است. تمام منشیان^۲ پارلمانی از هر گروه پارلمانی، عضو این شورا هستند. شورای بزرگان به طور منظم در طول هر «نشست پارلمانی»^۳ تشکیل جلسه می‌دهد و ریاست آن بر عهده رئیس مجلس باندستاگ است. در طول جلسات شورای بزرگان، نماینده دولت فدرال نیز حضور می‌یابد. این نماینده غالباً یکی از وزرای دولت فدرال است. شورای فدرال دارای دو نوع کارکرد متفاوت است: نخست این که این شورا رئیس مجلس را در «اداره امور»^۴ و اطمینان از این که میان گروه‌های پارلمانی توافق حاصل شده یاری می‌دهد. دوم این که به عنوان یک «هیأت همکار»^۵ تا جایی که در صلاحیت انحصاری رئیس مجلس نباشد در خصوص امور داخلی باندستاگ تصمیم‌گیری می‌کند. در آغاز هر دوره پارلمانی یکی از نخستین وظایف شورای بزرگان، رسیدن به توافق درباره رؤسای کمیسیون‌ها و قائم مقام رؤسا در میان گروه‌های پارلمانی است.

۸-۳-۸ منشیان^۶

مطابق اصل (۴۰) قانون بنیادین، باندستاگ از میان اعضای خود، منشیانی را برای کمک به

1. Council of Elders.
2. Secretaries (whips).
3. Sitting.
4. Conduct of Business.
5. Colleague Body
6. Secretaries.

رئیس و نواب رئیس مجلس انتخاب می‌کند. محدودیتی در تعداد منشیان مجلس وجود ندارد. در دوره چهاردهم مجلس، (۱۹۹۸-۲۰۰۲) گروه‌های پارلمانی با ۴۲ منشی موافقت کردند. مطابق بند «۱» ماده (۸) آیین‌نامه داخلی، رئیس مجلس و دو منشی، یکی از حزب اکثریت و دیگری از حزب اقلیت (مخالف)، هیأت رئیسه را تشکیل می‌دهند. در جریان برگزاری نشست‌های پارلمانی، منشیان از طریق حفظ و نگهداری یادداشت کسانی که می‌خواهند سخن بگویند، ثبت اقدامات رسمی و رسیدگی به موضوعات دیگر که به وسیله رئیس مجلس درخواست می‌شود، رئیس مجلس را یاری می‌دهند. آن‌ها نقش مهمی در تثبیت نتیجه آراء در جلسه علنی دارند. در مورد آراء خواه با نشان دادن دست یا قیام و قعود باشد، هیأت رئیسه^۱ صرفاً می‌تواند به اتفاق آراء تصمیم بگیرد که آیا اکثریت آراء داده شده مخالف هستند یا موافق. اگر یکی از اعضای هیأت رئیسه شك داشته باشد، شمارش آراء باید تکرار شود. این رویه که "Hammelsprung" نامیده می‌شود به این ترتیب است که رئیس مجلس از نمایندگان درخواست می‌کند تا مجلس را ترک کنند. با اشاره رئیس مجلس آن‌ها از راهرو یکی از سه دری که «بله»، «نه» و «ممتنع» بر روی آن نوشته شده، دوباره وارد مجلس شده و به وسیله منشیان با صدای بلند شمارش می‌شوند. منشیان، رئیس مجلس را از نتیجه شمارش مطلع می‌کنند و سپس نتیجه در صحن علنی اعلام می‌شود. همچنین اگر قبل از رأی‌گیری، گروه پارلمانی یا حداقل ۳۴ تن از نمایندگان، در وجود «حد نصاب»^۲ تردید کنند، رویه قبلی تکرار می‌شود. مادامی که چنین

1. Chairmen.
2. Chamber.
3. Quorum.

تردیدی ابراز نشده، چنین فرض می‌شود که حد نصاب لازم برای تشکیل جلسه و اخذ رأی وجود دارد. در مورد «آرای ثبت شده»^۱ (جایی که اعضا برای رأی دادن از کارت‌هایی استفاده می‌کنند که اعضا بر آن نوشته شده) و آرا مخفی، منشیان آرا را می‌شمارند. رأی‌گیری به شیوه رأی ثبت شده زمانی برگزار می‌شود که حداقل یک گروه پارلمانی یا ۳۴ نفر از نمایندگان، چنین تقاضایی را مطرح کنند. چنین شیوه‌ای صرفاً برای اخذ رأی در مسائل مهم سیاسی، بکار می‌رود. با نظارت منشیان همه اعضا کارت‌های رأی‌شان را در «ظروف خاکستری رنگی»^۲ که در جلوی «میز رئیس»^۳ واقع شده است، قرار می‌دهند. کارت‌های پلاستیکی اخذ رأی حاوی نام شخص، نام گروه پارلمانی و رنگ‌های آبی (بله)، قرمز (نه) و سفید (ممتنع) هستند. به محض این که رئیس مجلس خاتمه رأی‌گیری را اعلام کرد، آرا به وسیله منشیان شمارش می‌شود و سپس نتیجه آن به وسیله رئیس مجلس اعلام و در خلاصه مذاکرات جلسات علنی مجلس درج و منتشر خواهد شد. در شیوه رأی مخفی، نمایندگان با اسم، خوانده می‌شوند و به آن‌ها یک ورقه رأی و پاکت داده می‌شود. سپس نمایندگان به یکی از «غرفه‌های اخذ رأی»^۴ مراجعه می‌کنند و در آنجا ورقه رأی را با اسم کاندیدایی که انتخاب کرده‌اند، در درون پاکت قرار می‌دهند. سپس به سراغ یکی از صندوق‌های رأی رفته و پاکت را با نظارت منشیان (که فهرستی از نمایندگان را که می‌توانند رأی بدهند، در اختیار دارند) داخل آن قرار می‌دهند. از شیوه رأی مخفی به طور ویژه برای انتخاب رئیس مجلس استفاده می‌شود. به علاوه، برای انتخاب نواب رئیس مجلس، صدر

1. Recorded Votes.
2. Urm.
3. President Desk.
4. Polling Booth.

اعظم فدرال و کمیسیونر پارلمانی در نیروی نظامی نیز از همین روش بهره‌گیری می‌شود. منشیان، جلسات را سازمان می‌دهند، قبل از جلسه یا در طول آن در ارتباط با جنبه‌های خاص موضوع مورد بحث، قواعد رویه‌ای و ریشه‌های بالقوه اختلاف، توصیه‌هایی می‌کنند، فهرست ناطقین را تنظیم می‌کنند و خلاصه‌ای از جلسات را یادداشت می‌نمایند. علاوه بر این، منشیان دائماً با وزارتخانه‌های مختلف دولت فدرال و سایر واحدهای اداری باندستاگ و همچنین با گروه‌های ذی‌نفع و سازمان‌های مدنی و شهروندی در ارتباط هستند.

۹. فرایند قانونگذاری^۱

فرایند قانونگذاری طبق اصول (۷۶ تا ۸۲) قانون بنیادین به دو بخش تقسیم می‌شود:

۱-۹. معرفی یک طرح یا لایحه^۲

فرایند قانونگذاری با تقدیم طرح یا لایحه آغاز می‌شود. هر یک از ارگان‌های دولت فدرال، مجلس فدرال یا شورای فدرال می‌توانند مبادرت به انجام آن کنند. در عمل دولت فدرال معمولاً قانونگذاری را آغاز می‌کند و رویه به این صورت است که وزیر صالح، «پیش‌نویس عنوان بخش» را به دفتر صدراعظم فدرال تقدیم می‌کند. دیگر وزرا و ایالت مربوطه نیز می‌توانند در روز تصمیم‌گیری در جلسات شرکت کنند. سپس، لایحه در کابینه به تصویب می‌رسد و به یک مصوبه دولتی تبدیل می‌شود. این مصوبه دولتی به شورای ایالات (باندسرات) فرستاده خواهد شد. (بند «۲» اصل ۷۶ قانون بنیادین) علت تقدیم طرح یا لایحه به شورای ایالات این است که مجلس فدرال در طول

1. Gesetzge Bung Sverfahren.
2. Introduction of the Bill
3. Draft of the Head of Section.

مباحثات پارلمانی از عقیده شورای ایالات درباره طرح آگاه باشد و تا حد ممکن از نظرات و پیشنهادات شورای ایالات استفاده کند تا به این طریق از بروز اختلافات احتمالی، پرهیز شود. طرح‌های مربوط به مجلس فدرال باید از سوی یک گروه پارلمانی یا پنج درصد از اعضای مجلس فدرال ارائه شود، که این پنج درصد اعضای پیشنهاد دهنده می‌توانند از گروه‌های پارلمانی مختلفی باشند. (ماده ۷۶ آیین‌نامه داخلی مجلس)

۲-۹. فرایند اصلی رسیدگی^۱

قوانین فدرال باید به طور رسمی^۲ در مجلس فدرال تصویب شوند. (بند «۱» اصل ۷۷ قانون بنیادین) تصمیم‌گیری، عملی ماهوی و مربوط به قانونگذاریست، اما پیش از اتخاذ تصمیمی در مجلس فدرال، بحث درباره پیش‌نویس طرح یا لایحه مورد نظر انجام خواهد گرفت. این مباحثات به شیوه کاملاً پیچیده‌ای انجام می‌شوند. بررسی طرح در سه شور صورت می‌گیرد (مواد ۷۸ تا ۸۶ آیین‌نامه داخلی مجلس). در شور اول زمانی که طرح یا لایحه برای بار نخست قرائت می‌شود، جز یک بحث عمومی هیچ عمل دیگری صورت نخواهد گرفت. معمولاً این طرح برای بررسی عمیق‌تر به کمیسیون خاصی ارجاع می‌شود.

در شور دوم یک بحث کلی در مجلس فدرال صورت می‌گیرد و ممکن است مواد خاصی از لایحه یا طرح مربوطه براساس گزارش کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه مورد بررسی و بحث قرار گیرد. سپس پیشنهادات اصلاحی می‌تواند مطرح گردد. شور دوم با اخذ رأی در خصوص مواد لایحه یا طرح، خاتمه می‌یابد.

1. Main Proceeding.
2. Formal.

در شور سوم درخواست‌های اصلاحی به وسیله اعضای گروه‌های پارلمانی مطرح می‌شوند. مادامی که هیچ اصلاحیه‌ای در شور دوم تصویب نشده باشد، بلافاصله شور سوم برگزار می‌شود و رأی‌گیری نهایی در این شور صورت می‌گیرد. قانون بنیادین در مورد تصمیم‌گیری مؤثر با توجه به اکثریت لازم تفاوت قائل شده است. به عنوان قاعده، حصول اکثریت ساده اعضا مجلس فدرال برای تصمیم‌گیری عادی پارلمانی در نظر گرفته شده و صرفاً در تجدیدنظر قانون اساسی است که نیل به اکثریت دوسوم اعضای مجلس فدرال و شورای فدرال ضروری است.

مطابق اصل (۷۸) قانون بنیادین، لایحه یا طرح تصویب شده در باندستاگ می‌تواند تبدیل به قانون شود اگر باندسرات:

۱. با آن موافقت کنند.
۲. دعوت به تشکیل کمیسیون سازش ننموده باشد (بند «۲» اصل ۷۷).
۳. در مدت مکتور در بند «۳» اصل (۷) قانون بنیادین یعنی ظرف مدت دو هفته از ارائه گزارش کمیسیون سازش، اعتراضی نداده باشد.
۴. یا اگر اعتراض کرده است، اعتراض را پس بگیرد.
۵. یا اعتراض به وسیله مجلس فدرال رد شده باشد. مطابق بند «۴» اصل (۷۷) قانون بنیادین هرگاه اعتراض باموافقت اکثریت حداقل دوسوم آرا شورای ایالات بوده، رد و بی‌اثر شناختن آن محتاج اکثریت دو سوم آرا داده شده خواهد بود، مشروط بر این که حداقل اکثریت اعضا مجلس فدرال را در بر داشته باشد.

- در ادامه به طور مفصل به مراحل مختلفی که در این دو بخش وجود دارد، پرداخته می‌شود.

۳-۹. پیش‌نویس قوانین^۱

ساختار حکومت فدرال با مهم‌ترین حوزه‌های دولت و جامعه تطبیق می‌کند، برای همین همیشه در هر زمینه عمده‌ای وزارتخانه مسئولی وجود دارد. (مانند وزارت دادگستری، وزارت امور اقتصادی، وزارت کار و امور اجتماعی و...) در هر وزارتخانه‌ای، بخش‌ها، هیأت مدیره‌ها و اشخاص واجد صلاحیتی حضور دارند. اگر در زمینه خاصی نیاز به وضع قانون جدید باشد (که بیش‌تر مربوط به اصلاح قوانین موجود است) بخش مربوطه عهده‌دار تهیه یک پیش‌نویس قانونی در زمینه مزبور است. مبنای منشأ قانونگذاری ممکن است متعدد باشد. یکی از مهم‌ترین آن‌ها برنامه دولت در شروع هر دوره پارلمانی است که پروژه‌های سیاسی عمده دولت برای چهار سال آتی در آن فهرست شده است.

به علاوه، قانون اصلاحی ممکن است نشأت گرفته از احکام صادره دادگاه‌های عالی باشد. به این ترتیب که دادگاه قانون اساسی فدرال یک قانون عادی را با اصول قانون اساسی مغایر اعلام کند، یا از احکام صادره از «دیوان عالی فدرال»^۲ معلوم شود که ماده خاصی به طور مداوم باعث نزاع، اختلافات حقوقی یا تصمیمات اختلاف برانگیز در دادگاه‌های تالی می‌شود. همچنین غالباً پاره‌ای از شرکت‌های دارای اقتدار محلی با پارلمان وارد گفتگو می‌شوند، و تلاش می‌کنند تا پارلمان را به وضع قوانین مورد نظر خویش ترغیب کنند. سرانجام نقد و ارزیابی رسانه‌های گروهی باعث می‌شود قوانینی که به طور فزاینده‌ای مشکل‌ساز به نظر می‌رسند آشکار شوند و اگر نیاز به اصلاح داشته

1. Draft Law.

2. Federal Court of Justice.

باشند، فوراً اصلاح گردند. علی‌رغم رابطه اساسی که بین اکثریت پارلمانی و دولت در یک نظام پارلمانی وجود دارد، با این حال اکثریت گروه‌های پارلمانی در باند ستاگ ممکن است خواستار اصلاح یک قانون شوند. در چنین مواردی بسیار نادر است که اعضای گروه‌های پارلمانی، رأساً اقدام به تهیه یک پیش‌نویس نمایند. در مقابل، دولت یا وزارتخانه مربوطه موظف است که پیش‌نویس لازم را تهیه نماید. رؤسای بخش‌ها در وزارتخانه‌ها متخصصین هستند که با این رویه آشنایی دارند. آن‌ها مکاتبات شهروندان و سازمان‌ها به وزارتخانه را ارزیابی کرده و از احکام و آراء صادر شده دادگاه‌ها پیروی نموده و نظرات متخصصان امر مربوطه را مطالعه می‌کنند. آن‌ها با همکاران مسئول در ایالت درباره موضوع مربوطه تماس می‌گیرند و از چگونگی پیشرفت امور اطلاع حاصل می‌کنند و همین باعث می‌شود که در ایفای وظیفه تهیه و تنظیم پیش‌نویس لایحه^۱ توانا باشند.

۴-۹. گروه‌های ذی‌نفع^۲

در این مرحله «رئیس بخش»^۳ (در وزارتخانه مربوطه) از سازمان‌ها و گروه‌هایی که تحت الشمول مفاد این پیش‌نویس قانونی قرار می‌گیرند دعوت می‌کند، که برای تبادل نظرات و اطلاعات در مباحث حضور یابند. این امر بهتر از آن است که این مواد قانونی صرفاً در قالب تئوری تهیه شوند، و پس از تصویب باندستاگ مشخص شود که اجرای آن‌ها غیرممکن یا بی‌اساس است. به هر حال، این بدین معنی است که گروه‌های ذی‌نفع می‌توانند طرح یا لایحه را حتی در این مرحله اولیه تحت تأثیر قرار دهند.

1. Draft Bill.

2. Interest Groups.

3. Head of Division.

یقیناً نفوذ گروه‌های ذی‌نفع همیشه یکی از جنبه‌های انتقادی^۱ فرایند قانونگذاری است. باید توجه داشت که این گروه‌ها به طور خودسرانه و به نیابت از چند فرد خاص عمل نمی‌کنند بلکه در اصل، منافع موجه گروه‌های اجتماعی را نمایندگی می‌کنند. شهروندان، خواه تاجر یا کاسب باشند یا به گروه شغلی خاصی تعلق داشته باشند، به سختی می‌توانند به تنهایی و بدون مساعی با افراد همفکر^۲ نقطه نظرات خود را به استماع پارلمان برسانند.

پارلمان در استفاده از نقطه نظرات گروه‌های ذی‌نفع در یک طرح یا لایحه، دارای استقلال و اختیار است. از طرفی، برای باندستگ مشروع و مفید است که از ایده‌ها و علایق گروه‌های ذی‌نفع اطلاع یابد و ملاحظات و ارزیابی آنان را در نظر بگیرد. زیرا یک طرح یا لایحه معمولاً نمی‌تواند از طریق زور به شهروندان و گروه‌هایی که تحت تأثیر آن قرار می‌گیرند تحمیل شود. در بررسی منافع دیگران به عنوان بخشی از رویه معمول، نه تنها لازم است نظرات دیگران (نه یک نفر) که منافع مختلفی را نشان می‌دهند شنید، بلکه باید نظراتی را که شاید، ممکن است در همان زمینه متضاد باشد نیز شنید. این امر به خصوص در زمینه قانون کار صادق است، (کارگران، کارفرمایان و اتحادیه‌ها) یا مثلاً در زمینه مقررات مربوط به تولید کالاهای خاص، نه فقط شاخه‌های صنعتی مربوط بلکه سازمان‌های مصرف‌کنندگان نیز ممکن است نظراتشان را بیان کنند.

مجموعاً شش هزار کارشناس و مشاور متخصص در تعداد زیادی از کمیته‌های مشورتی علمی، کمیسیون‌ها و کمیته‌های تخصصی پارلمانی مشغول

۱. در قسمت مربوط به کمیته بیشتر به این موضوع می‌پردازیم.
2. Like-mind.

فعالیت هستند. بنابراین با کارشناسی کامل می‌توان به تعادل منافع دست یافت و از حمایت کسانی که به وسیله پیشنهاد قانونگذاری تحت تأثیر قرار می‌گیرند بهره‌مند شد، بدون این که پارلمان به سادگی عقیده یک گروه یا گروه دیگری را تصدیق کند. پس از آن متن تکمیل شده به دیگر وزارتخانه‌هایی که با متن مربوطه ارتباط دارند، تقدیم می‌شود. زیرا زمینه‌های موضوعی زیادی وجود دارد که موجب می‌شود تا یک طرح در صلاحیت چندین وزارتخانه قرار گیرد. چنین امری به خصوص در طرح‌ها یا لوایحی که دارای پیچیدگی مالی هستند به کار برده می‌شود. به محض این که متن تقدیم شده به سایر وزارتخانه‌ها، با وزارتخانه‌ها هماهنگی^۱ شد، طرح یا لایحه به وزارت دادگستری فدرال ارسال می‌شود تا اطمینان حاصل گردد که موازنه یا شروط حقوقی آن رعایت شده است. وزارت دادگستری بررسی می‌کند که آیا طرح یا لایحه با قوانین جاری سازگار است یا خیر؟ وزارتخانه مزبور طرح یا لایحه مورد نظر را با قانون اساسی و سایر قوانینی که با آن مرتبط هستند، مقایسه می‌کند. سپس وزیر مربوطه که چنین مسئولیتی را بر عهده دارد، آن را تقدیم کابینه (وزرا و صدراعظم) می‌نماید تا پس از تصویب، به وسیله صدراعظم برای تصمیم‌گیری نهایی به مجلس فدرال (باندستاگ) تقدیم شود.

۵-۹. نقش و دخالت باندسرات در قانونگذاری

این مرحله از فرایند قانونگذاری ممکن است در ابتدا عجیب به نظر برسد. چرا طرح یا لایحه‌ای که به وسیله متخصصان در وزارتخانه‌های مربوطه مهیا شده است، بلافاصله به باندستاگ تقدیم

1. Coordinate.

نی‌شود تا در جریان و رویه قانونگذاری قرار گیرد؟ اصل (۷۶) قانون بنیادین بعد از تصویب طرح یا لایحه‌ای در باندستاگ، از حقوق وسیع باندسرات برای مشارکت در فرایند قانونگذاری سخن می‌گوید. در موارد متعددی باندسرات می‌تواند در این امر (تدوین قوانین) تأخیر ورزد و حتی از به اجرا درآمدن تعدادی از قوانین ممانعت کند (قوانینی که به موافقت باندسرات نیاز دارند) به همین دلیل نظرات باندسرات و فرماندار ایالت در زمان مناسبی مطرح می‌شود و به همین واسطه قانون بنیادین نیز برای باندسرات اختیار بررسی، ارزیابی و تفسیر نخستین درباره لایحه را، قبل از این که به باندستاگ تقدیم شود به رسمیت شناخته است. بنابراین دولت از این فرصت بهره‌مند است که «پیشنهاد متقابل»^۱ باندسرات را مدنظر قرار دهد و نظرات خود را در خصوص پیشنهادات مزبور به طرح یا لایحه مورد نظر، ضمیمه کند. تفاسیر دولت فدرال درباره هر اعتراض (یا ایرادی) از باندسرات می‌تواند به عنوان یک «بیان متقابل»^۲ تلقی شود، که باید ظرف مدت شش هفته تقدیم گردد. این بیان متقابل به «لایحه اصلی»^۳ ضمیمه می‌شود. بنابراین مجموعاً اسناد زیر به باندستاگ تقدیم می‌شود: پیش‌نویس لایحه که به وسیله دولت فدرال تهیه گردیده همراه با یک «یادداشت توضیحی»^۴، تفاسیر باندسرات و بالاخره، بیان متقابل دولت فدرال درباره تفاسیر باندسرات؛ تقدیم چنین اسنادی به باندستاگ در آغاز فرایند قانونگذاری باعث می‌شود جنبه‌های مهمی

1. Counter Proposal.

2. Counter Statement.

3. Original Bill

4. Explanatory Memorandum.

که ممکن است در آینده باعث اختلاف میان ایالت و فدراسیون شود، آشکار گردد.

۶-۹. تهیه و آماده کردن^۱ پیش‌نویس نهایی به وسیله گروه‌های پارلمانی

به محض آن که نسخه‌هایی از طرح یا لایحه توزیع شد، به وسیله گروه‌های پارلمانی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. گروه‌های پارلمانی به گروه‌های کاری یا کمیته‌های فرعی در حوزه‌های خاص تقسیم می‌شوند. طرح یا لایحه تقدیم شده، ابتدا به وسیله متخصصان امور مالی و اقتصادی در هر گروه پارلمانی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. افراد باید در زمینه موضوعات خاص، متخصص باشند، زیرا گروه‌های پارلمانی لازم است نه فقط با طرح یا لایحه‌ای از این نوع، بلکه با شمار متعددی از لوایح یا طرح‌ها با موضوعات متفاوت مواجه شوند و آن را بررسی کنند. بنابراین کاملاً غیرعملی است که لایحه یا طرحی به طور همزمان به وسیله تمام اعضا مورد بررسی قرار بگیرد. هر گروه پارلمانی ابتدا باید تصمیم بگیرد، نسبت به لایحه یا طرح از چه موضعی برخوردار است (خواه فوری باشد یا نه) و هنگامی که «زمان» نخستین شور آن در مجلس معلوم گشت، کدام عضو باید درباره آن صحبت کند یا این که کدام عضو به عنوان «محرر»^۲ در مرحله بررسی کمیسیون فعالیت نماید.

به محض آن که گروه‌های پارلمانی ملاحظات اولیه‌شان را در مورد طرح یا لایحه مشخص ساختند، شورای بزرگان^۳ باندستاگ تاریخ روزی را که طرح یا لایحه در شور اول سخن علنی مجلس مطرح خواهد شد، تعیین می‌کند. این شورا به

1. Preparation.

2. Rapporteur.

3. Council of Elders.

«نهاد اداره‌کننده»^۱ در باندستاگ است. زیرا اعضای آن باید توان و قوت نسبی گروه‌های پارلمانی را مشخص کنند. این شورا، از تکی چند از اعضای گروه‌های پارلمانی بزرگ در مجلس تشکیل شده است؛ بنابراین شمار نسبی احزاب سیاسی که در مجلس دارای نماینده هستند به مقیاس کم‌تری در این شورا انعکاس یافته است. با این حال این بدین معنا نیست که شورای بزرگان می‌تواند یک طرح یا لایحه دولتی را بر لایحه یا طرح گروه مخالف ترجیح دهد.

قواعد رویه‌ای باندستاگ تصریح کرده است که این شورا «نهاد تصمیم‌گیرنده»^۲ نیست. پس شورا نمی‌تواند تصمیمات اکثریتی بگیرد بلکه باید راه‌حلی بیابد که مورد قبول تمام گروه‌های پارلمانی باشد. اگرچه تصمیمات و پیشنهادات شورا می‌تواند در جلسه علنی باندستاگ رد و به وسیله تصمیمات دیگر جایگزین شود، ولی توافقات صورت گرفته در این شورا معمولاً به وسیله باندستاگ مورد قبول قرار می‌گیرد زیرا همه احزاب سیاسی در آن دارای نماینده هستند و می‌توانند اطمینان حاصل کنند که منافعشان رعایت و حمایت شده است. قواعد رویه‌ای از منافع احزاب اقلیت نیز حمایت می‌کند. به خصوص با این قاعده که «به هر گروه پارلمانی حق داده می‌شود تا طرحی را در دستور کار مجلس قرار دهد و آن را در ظرف مدت ۳ هفته به بحث بگذارد.»

۷-۹. شور اول^۳

باندستاگ به طور کلی طرح‌ها یا لوایح را در سه شور علنی مورد بررسی قرار می‌دهد. در طول شور نخست، اگر شورای بزرگان یا یکی از

1. Steering Body.

2. Decision –making Body.

3. First Reading.

گروه‌های پارلمانی پیشنهاد یا تقاضا کند، مذاکره صورت می‌گیرد. اگر دولت خواهان آن باشد که دلایل خود را برای معرفی آن لوایح اظهار کند یا گروه‌های پارلمانی خواهان آن باشند که موضع خویش را آشکار نمایند، آنگاه مذاکرات بیش‌تر، در مورد لوایح با اهمیت سیاسی یا منفعت نوعی و کلی انجام می‌پذیرد. باید متذکر شد که دلیل عمده و مهم برای برگزاری مباحثات و مذاکرات این نیست که به گروه‌های پارلمانی فرصتی داده شود تا یکدیگر را از نقطه نظرات خویش آگاه سازند یا یکدیگر را متقاعد کنند بلکه به این خاطر است که موضوع را به اطلاع عموم شهروندان و رسانه‌ها برسانند. صرفاً پس از آن است که اجماع عام درباره مسائل مربوط به مواد دستور کار مجلس و نقطه نظرات سیاسی شکل می‌گیرد. اگر عموم مردم از مذاکرات مجلس اطلاع یابند، کسانی که منافعشان تحت تأثیر قرار می‌گیرد می‌توانند نسبت به مباحثات پارلمانی واکنش نشان دهند. بنابراین کارکرد عمده مباحثات و مذاکرات علنی، اعتلا و شفافیت اقدامات مجلس می‌باشد که این در یک نظام دموکراتیک از اهمیت بسزایی برخوردار است. با این حال اغلب در جریان این مباحثات، مشکلات پیچیده‌ای ظهور می‌کنند که به آسانی و از طریق مذاکره و استدلال حل نمی‌شوند. قطع نظر از این که مذاکراتی صورت بگیرد یا نه، در موارد استثنایی باندستاگ می‌تواند از مرحله بررسی کمیسیون‌ها صرف‌نظر کند. این امر معمولاً زمانی انجام می‌شود که لایحه یا طرح خیلی ساده باشد یا از ابتدا مشخص و واضح باشد که احزاب در مقابل آن چه موضعی خواهند گرفت؛ در چنین وضعیتی ممکن است با رأی دوسوم اکثریت نمایندگان باندستاگ طرح یا لایحه مستقیماً به شور دوم برود. با این حال، چنین چیزی به ندرت روی می‌دهد، زیرا اصولاً هر طرح یا لایحه باید به

وسیله کمیسیون‌های مربوطه به طور مفصل مورد بحث قرار گیرد؛ به همین دلیل باندستاگ نمی‌تواند یک طرح یا لایحه را کاملاً رد کند یا اعلام کند که در طول شور اول پیش‌نویس نهایی آن آماده شده است.

۸-۹. بررسی کمیسیون‌ها^۱

بعد از مباحثات و مذاکرات شور نخست، طرح یا لایحه ابتدا به کمیسیون مالی به عنوان «کمیسیون مسئول»^۲ ارجاع می‌شود (علاوه بر این کمیسیون به کمیسیون امور اقتصادی و کمیسیون بودجه نیز ارجاع می‌شود)^۳. در آغاز از کمیسیون مالی به عنوان کمیسیون مسئول یاد می‌شود و سپس یکی از کمیسیون‌های تخصصی، تحت این عنوان به بررسی لایحه یا طرح مربوطه می‌پردازد. آن بدین معناست که کمیسیون مزبور، مسئول بیش‌ترین «ارزیابی و تجزیه و تحلیل»^۴ بر روی مفاد طرح یا لایحه مربوطه است. کمیسیون مسئول باید مطابق ماده (۶۲) آیین‌نامه داخلی باندستاگ یک تصمیم قطعی به باندستاگ پیشنهاد دهد. این تصمیم قطعی باید متضمن یکی از حالات ذیل باشد: پذیرش طرح یا لایحه، پذیرش متمم‌های معین شده به وسیله کمیسیون، یا رد طرح یا لایحه. کمیسیون همچنین متعهد است که موضوعات ارجاعی را بدون تأخیر مورد رسیدگی قرار دهد و نمی‌تواند به بهانه دلایل سیاسی یا پیچیدگی طرح یا لایحه، از بررسی آن خودداری کند. اگر کمیسیون مبادرت

1. Committee Stage.

2. Committee Responsible.

3. در هر موضوعی، دو کمیسیون مذکور به عنوان کمیسیون‌های فرعی، مورد نظرخواهی قرار می‌گیرند.

4. Handing.

5. Definite Decision.

به انجام چنین عملی کند این احتمال وجود خواهد داشت که وفق بند «۲» ماده (۶۲) آیین‌نامه داخلی، یک گروه پارلمانی (بعد از دو هفته نشست) خواستار آن شود که کمیسیون گزارشی از دلایل توجیهی عمل خود را به جلسه علی‌تقدیم کند. چنین گزارشی ممکن است برای بحث در دستور کار مجلس باندستاگ قرار گیرد، و در نهایت، کمیسیون ممکن است به «کم‌کاری»^۱ متهم شده و مورد انتقاد قرار گیرد.

اگر طرح یا لایحه خاصی، شامل موضوعات مختلفی باشد، علاوه بر کمیسیون مسئول به یک یا چند کمیسیون دیگر نیز ارجاع می‌شود. این کمیسیون‌های اخیر، نظرات خویش را به انضمام اصلاحیه‌های پیشنهادی تقدیم کمیسیون مسئول می‌کنند و کمیسیون مزبور ملزم است که از نظرات آن‌ها در گزارش نهایی که به صحن مجلس می‌فرستد، استفاده کند. وظایف کمیسیون مسئول با تقدیم یک گزارش و توصیه به مجلس خاتمه می‌یابد و براساس آن زمان و چگونگی برگزاري شور دوم معلوم می‌شود.

مطابق با قواعد رویه‌ای مجلس، کمیسیون‌ها در تنظیم جلسات و سازمان دادن به کارشان آزاد هستند. با این حال قواعد رویه‌ای مشترکی وجود دارد که هر کمیسیونی باید از آن پیروی کند. برای هر طرحی که به کمیسیون‌ها ارجاع می‌شود آن‌ها باید «خیرین»^۲ لازم را از میان اعضای خویش انتخاب و منصوب کنند. این «خیرین» به پیشنهاد گروه‌های پارلمانی منصوب می‌شوند. «خیرین» مزبور همراه با رئیس کمیسیون^۳، مسئولیت نظارت بر پیشرفت مذاکرات، تهیه نتایج مذاکرات و به خصوص امضای گزارش تقدیمی به

1. Lack of Action.
2. Rapporteurs.
3. Chairman.

نشست عمومی را بر عهده دارند. آخرین باید با محتوی و نقطه نظرات سیاسی مندرج در طرح یا لایحه مربوطه، آشنا باشند. آن‌ها باید دلایل توجیهی طرح یا لایحه را در نظر بگیرند و عقاید و ایده‌های متخصصان را در موضوع مربوطه مطالعه کنند. به علاوه، آنها باید نمایات و خواسته‌های گروه‌های ذی‌نفع و همچنین عقاید و نظرات مطبوعات را در مورد طرح یا لایحه مربوطه مدنظر قرار دهند. آنان رابطه بین کمیسیون و گروه‌ها هستند.

بعد از این که رئیس کمیسیون و آخرین با محتوی و موضوع طرح یا لایحه آشنا شدند و به محض این که تصمیمات نخستین کمیته‌های فرعی گروه‌های پارلمانی درباره طرح یا لایحه مورد نظر خاتمه یافت، رئیس کمیسیون با موافقت سخنگویان گروه‌های پارلمانی^۲، تصمیم می‌گیرد که چه موقع طرح یا لایحه در دستور کار مجلس قرار گیرد. در طول این جلسه، محتوی طرح یا لایحه عرضه شده، به طور مفصل به وسیله آخرین یا به وسیله نماینده دولت توضیح داده خواهد شد.

همه اعضای دولت فدرال و نمایندگان قانونی آن‌ها، حق حضور در جلسات کمیسیون‌های باندستاگ را دارا هستند. (اصل ۴۳ قانون بنیادین) با وجود این، حضور متخصصان وزارتخانه‌های فدرال یا ایالات در جلسات کمیسیون‌ها مفید و مطلوب است، زیرا اعضای کمیسیون‌ها می‌توانند مستقیماً درباره دلایل قواعد خاص و زمینه آن و پیامدهای ممکن طرح یا لایحه از آن‌ها سؤال کنند. کارمندان دولتی استخدام شده به وسیله دولت فدرال باید به تدوین ساختار شکلی و جمله‌بندی طرح یا لایحه

1. Liaise.
2. Initial Conclusion.
3. Spokesmen.
4. Wording of the Bill.

مورد نظر، کمک کنند. اگر کمیسیون نخواهد محتوای یک ماده را تغییر دهد لازم نیست که خود را با نکات حقوقی تنظیم مدرک^۱ درگیر کند بلکه می‌تواند از کارمندان دولتی وزارتخانه مربوطه درخواست کند که اصلاحیه‌ای را با زبان حقوقی مناسب تهیه نمایند.

در طول مذاکرات نخستین کمیسیون درباره طرح یا لایحه، یک بحث عمومی با هدف مقایسه مشکلات و مسائل عمده و نقطه نظرات سیاسی مربوط به طرح یا لایحه برگزار می‌شود. در موارد استثنایی این بحث می‌تواند به صورت عمومی برگزار شود. مطابق قواعد رویه‌ای، اصل بر غیرعلنی بودن جلسات کمیسیون است. با این حال کمیسیون می‌تواند در بخش‌هایی از بحث، مردم را به حضور بپذیرد. این بدین معناست که روزنامه‌نگاران، گروه‌های ذی‌نفع و احزاب علاقه‌مند می‌توانند آزادانه در جلسات کمیسیون حاضر شوند.

در سال ۱۹۹۵ باندستاگ به منظور اصلاح رویه‌اش تصمیماتی گرفت و در میان یکی از این تصمیمات، حق حضور در جلسات عمومی کمیسیون‌ها را گسترش داد. در نتیجه نه فقط شرکت در مباحثات خاصی ممکن است برای عموم شهروندان میسر باشد بلکه در حال حاضر بیشتر کمیسیون‌ها، موظف هستند تا در نشست‌های مربوط به طرح‌ها و لوایح خاص، از عموم شهروندان برای مشارکت در تصمیم‌گیری نهایی، دعوت نمایند. هدف این است که به مردم و رسانه‌ها دید بهتری درباره مذاکرات قانونگذاری و رویه‌های پارلمانی ارائه شود تا با ماهیت و جزئیات خاص قانونگذاری بیشتر آشنا گردند.

در حال حاضر «ساختمان آبرسانی»^۱ برای این کار مورد استفاده قرار می‌گیرد. این ساختمان دارای تالار یا راهروی ملاقات‌کنندگان رسانه‌ها و مطبوعات است و مجهز به دوربین‌های پیشرفته تلویزیونی است تا نمایندگان رسانه‌ها و گروه‌های ملاقات‌کننده و افراد بتوانند مباحثات را دنبال کنند. این جلسات (عمومی گسترش یافته) فقط در رابطه با بحث نهایی برگزار می‌شود و با تنظیم پیشنهادات به وسیله کمیسیون پایان می‌پذیرد. قبل از این که بحث نهایی صورت بگیرد، کمیسیون هر یک از مواد طرح یا لایحه را مورد بررسی قرار می‌دهد. رئیس کمیسیون فصول و بخش‌ها را تک تک قرائت می‌کند و سپس، آخرین و دیگر اعضای کمیسیون یا نمایندگان دولت فدرال یا باندها می‌توانند نظرات خویش را ابراز نمایند. در این مرحله، اصلاحیه‌ها^۲ و دیگر پیشنهادهای رسمی برای اصلاحیه‌ها می‌توانند مطرح شود. دربارهٔ پیشنهادهای رسمی برای اصلاحیه‌ها، در پایان بحث از یک فصل خاص، رأی‌گیری می‌شود. اگر اصلاحیه با «اکثریت ساده»^۳ حضار به تصویب رسید، شرح اصلاح شده‌ای از طرح یا لایحه به وسیله فرم‌های دولتی عرضه می‌شود. در طول مرحله بررسی کمیسیون، اعضا، «سخنرانی‌های رسمی»^۴ ایراد نمی‌کنند بلکه صرفاً با یکدیگر نکات خاص را مورد تذکر قرار می‌دهند؛ بنابراین مرحله کمیسیون، مرحله انجام مباحثات تخصصی است که برای خلق قوانین «کارا و معقول»^۵ طرح‌ریزی شده است.

1. Waterworks.
2. Amendment.
3. Simple Majority.
4. Formal Speeches.
5. Sensible and Workable.

۹-۹. استماعات عمومی^۱

اغلب طرح‌ها و لوایح نمی‌توانند به طور قطعی در طول مذاکرات کمیسیون مورد بررسی قرار گیرند حتی اگر کار مقدماتی به وسیله گروه‌های پارلمانی به طور بسیار جزئی انجام گرفته باشد. اگر موضوع طرح یا لایحه بسیار پیچیده و مربوط به امر سیاسی مناقشه برانگیزی باشد، نشست «استماع عمومی» از متخصصان و نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع برگزار می‌شود. این امر همیشه در مورد لوایح یا طرح‌های با اهمیت، صادق است. یکی از دلایل برگزاری این نشست، به دست آوردن اطلاعات تخصصی اضافی و آگاهی درباره مسائل خاص مربوط به یک طرح یا لایحه به منظور کمک به پیشرفت مذاکرات نهایی است. هدف دیگر، جذب علاقه رسانه‌ها به سمت طرح یا لایحه است که باعث می‌شود مشکلات طرح یا لایحه مربوطه، به وضوح مشخص شود. بنابراین گروه‌های پارلمانی به طور منظم در تلاش هستند تا متخصصینی انتخاب کنند که مشکلات، آثار و شانس‌های موفقیت هر طرح یا لایحه‌ای را ارزیابی نموده و دلایل گروه‌های پارلمانی مخالف را تحلیل کنند. این رویه در مورد سازمان‌های پر قدرتی نظیر اتحادیه‌های تجاری و سازمان‌های محیط‌زیستی نیز بکار برده می‌شود. نظرات این گروه‌ها که علناً در ارتباط با لایحه یا طرح خاصی ابراز می‌شود، دارای نفوذ بالقوه‌ای بر افکار عمومی است؛ در گذشته، پاره‌ای از طرح‌ها و لوایح، به این دلیل که اکثریت قریب به اتفاق متخصصین، در جلسات استماع عمومی، آن‌ها را مضر و ناکافی تشخیص داده بودند، به‌طور کلی مردود اعلام شده و به صحن علی مجلس گزارش نشدند.

1. Public Hearing.

۹-۱۰. پیشنهاد کمیسیون برای تصمیم و گزارش^۱

به محض این که کمیسیون طرح یا لایحه را بررسی^۲ کرد، آخرین بخش دوم کار خویش را شروع می‌کنند. آن‌ها گزارش مکتوبی^۳ تقدیم باندستاک می‌نمایند که در آن، مسیر مباحثات انجام شده در کمیسیون مسئول و سایر کمیسیون‌هایی که از آن‌ها درخواست نظر مشورتی شده است، نشان داده می‌شود. به علاوه، آن‌ها متعهدند که در گزارش خود نظرات اقلیت‌ها را نیز درج کنند. گزارش با توصیه (یا پیشنهاد) کمیسیون و شرح طرح یا لایحه که در کمیسیون مورد موافقت قرار گرفته و قرار است که به تصویب برسد، شروع می‌شود. توصیه و اصلاحیه‌های صورت گرفته نسبت به لایحه یا طرح که در کمیسیون به عمل آمده، به تفصیل بیان می‌شود و غالباً متون اصلاحی و متون اصلی در کنار هم قرار داده می‌شوند تا به راحتی مقایسه گردند. صفحه‌ای در ابتدای هر گزارش یا توصیه وجود دارد که خلاصه‌ای از متن گزارش را شرح می‌دهد. در صفحه اول اکثریتی که به وسیله آن لایحه یا طرح در کمیسیون به تصویب رسیده است، به تفصیل بیان می‌شود.

۹-۱۱. شورهای دوم و سوم

بعد از این که کمیسیون به کار خود خاتمه داد، گروه‌های پارلمانی باید تصمیم بگیرند که در مقابل لایحه به صورت فعلی، چه موضعی اتخاذ می‌کنند. اگرچه متخصصین گروه‌های پارلمانی به طور کلی با لایحه یا طرح آشنایی دارند، ولی این امر مهم است که به همه اعضا فرصتی داده

1. The Committees Recommendation for a Decision and Report.

2. Discussed.

3. Written Report.

شود تا نظرات و عقاید خویش را در ارتباط با طرح یا لایحه ابراز دارند. اگر لازم باشد به وسیله گروه‌های کاری یا احزاب کاری^۱ مباحثات بیش‌تری صورت خواهد گرفت. سپس هر یک از گروه‌های پارلمانی باید تصمیم بگیرد که آیا طرح لایحه مربوطه را به شکلی که پیشنهاد شده قبول دارد یا خیر و همچنین برای بحث در طول شور دوم باید شخصی را به عنوان سخنگو برگزینند. سپس شورای بزرگان، تاریخ و زمان برگزاري شور دوم را مشخص می‌کند.

پس از آن، شور دوم در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و طرح یا لایحه مربوطه به وسیله رئیس مجلس قرائت می‌شود. رئیس پیش از همه فرصتی را در اختیار خبر یا آخرین کمیسیون قرار می‌دهد تا گزارش مکتوب خویش را ارائه کند. پس از آن بحث کلی درباره هر یک از مواد به طور جداگانه انجام می‌گیرد؛ کلیه مواد قرائت می‌شوند و جداگانه و تک تک مورد رأی‌گیری قرار می‌گیرند. پس از آن گروه‌های پارلمانی و اعضا باندستاگ می‌توانند خواستار اصلاحیه شوند. از نظر تئوری این امر مهم است که اعضای که به گروه‌های پارلمانی تعلق ندارند از فرصتی برخوردار باشند تا پیشنهادات اصلاحی مورد نظر خویش را مطرح نمایند؛ اگر چه این امر برای اعضای که به گروه‌های پارلمانی تعلق ندارند، نادر است. اگر اقلیت (حزب مخالف) نخواهد از لایحه‌ای حمایت کند نظرات خود را در قالب یک یا چند پیشنهاد اصلاحی، مطرح می‌کند.

اگر در طول شور دوم طرح یا لایحه‌ای با روش «قیام و قعود» تصویب شده باشد، شور سوم ممکن است به روش علی و با رأی مستقیم انجام شود. در طول شور سوم رأی نهایی درباره طرح یا لایحه در دستور کار قرار می‌گیرد. در عمل اگر در

طول شور دوم اصلاحیه‌ها به تصویب رسیده باشند، باندستگ اغلب بلافاصله جلسه شور سوم را برگزار می‌کند. این امر فقط زمانی ممکن است که حداقل دوسوم نمایندگان حاضر، موافق باشند. اگر نمایندگان موافق نباشند شور سوم می‌تواند تنها دو روز بعد از توزیع اوراق چاپی که شامل اصلاحیه‌های به تصویب رسیده است، تشکیل گردد. هیچ بحث دیگری در شور سوم صورت نمی‌گیرد مگر زمانی که یک گروه پارلمانی یا حداقل پنج درصد نمایندگان خواستار آن شوند. دسته خاصی از لوایح وجود دارند که متضمن انعقاد معاهدات با دول خارجی هستند. این لوایح تنها در دو شور مورد بررسی قرار می‌گیرند. در چنین مواردی باندستگ تنها می‌تواند لایحه را به طور کلی بپذیرد یا آن را رد کند. هنگامی که دولت فدرال درباره متن کامل معاهده با یک دولت خارجی مذاکره می‌کند، باندستگ متعاقب آن می‌تواند بخش‌هایی از لایحه مربوطه را اصلاح کند.

۹-۱۲. تصویب قانون در باندسرات^۱

همان طور که پیش‌تر بیان شد، باندسرات از تجمع نمایندگان شانزده ایالت تشکیل شده که در امر قانونگذاری شرکت می‌کنند. (اصل ۵۰ قانون بنیادین) نقش باندسرات در این مورد بسته به این است که طرح یا لایحه مورد نظر از جمله طرح‌ها یا لوایحی باشد که نیاز به رضایت باندسرات دارد و یا از جمله آن‌هایی باشد که باندسرات می‌تواند نسبت به آن‌ها اعتراض^۲ کند. در مواردی که باندسرات می‌تواند اعتراض کند، باید ابتدا خواستار تشکیل کمیسیون سازش یا

1. The Passage of Legislation in the Bundesrat.
2. Lodge an Objection.

میانجی شود. باندستگ می‌تواند اعتراض باندسرات را با اکثریت مطلق آرا خود رد کند. با برگزاری چنین رأی‌گیری که غالباً از آن به عنوان «شور چهارم»^۱ یاد می‌شود، باندستگ اعتراض باندسرات را خنثی نموده و راهی برای انتشار قوانین باز می‌کند.

در موارد دیگری که مطابق قانون بنیادین رضایت باندسرات برای قانونی شدن طرح یا لایحه، شرط لازم است، باندسرات دارای حق «وتوی مطلق»^۲ می‌باشد. اگر باندسرات موافق نباشد، طرح ناکام می‌ماند و باندستگ نمی‌تواند این وتو را با رأی خود مانند آنچه که در مورد اعتراض وجود داشت، نادیده بگیرد. در مواردی که طرح یا لایحه‌ای منافع ایالات یا امور مالی ایالات و یا سازمان اداری دولتهای ایالتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، از این روش استفاده می‌شود. اگر واضعان قانون بخواهند در این امور قانون تازه‌ای وضع کنند، ابتدا باید رضایت باند سرات را جلب نمایند. در عمل، نیمی از قوانین تصویب شده نیازمند رضایت باندسرات هستند.

۹-۱۳. کمیسیون میانجی^۳ و رویه آن

کمیسیون میانجی هیأتی است که از اعضای باندستگ و باندسرات تشکیل شده است. تعداد اعضای آن سی و دو نفر است که شانزده نفر از باندستگ و شانزده نفر دیگر از باندسرات می‌باشند. رئیس کمیسیون میانجی هر سه ماه یک بار میان اعضای باند سرات و باندستگ تغییر می‌یابد. جلسات این کمیسیون به صورت محرمانه است و خلاصه مذاکرات جلسات به طور عمومی در

1. Fourth Reading.

2. Absolute Veto.

3. The Mediation Procedure.

دسترس نیست مگر این که یک دوره پارلمانی سپری و دوره بعدی شروع شود. علت اتخاذ چنین تصمیمی بدین خاطر بوده که اگر جلسات این کمیسیون به صورت محرمانه نباشد اعضای آن نمی‌توانند به توافقی دست یابند و چه‌بسا به وسیله دولت‌های ایالتی متبوع‌شان تحت فشار قرار می‌گیرند. کثرت وقوع جلساتی که کمیسیون میانی تشکیل می‌دهد، نه فقط نشان دهنده اختلاف قانونگذاری ایالت و فدراسیون می‌باشد بلکه همچنین منعکس‌کننده صف‌آرایی سیاسی^۱ در سطح فدرال است. اگر اکثریت سیاسی در باندسرات با اکثریت سیاسی در باندستاگ تطابق نداشته باشد، به احتمال بسیار زیادی این دو نهاد با یکدیگر اختلاف پیدا خواهند کرد.

برای مثال، در طول دوره پارلمانی هفتم (۱۹۶۷-۱۹۷۲) زمانی که احزاب SPD (سوسیال - دموکرات) و F.D.P (حزب دموکراتیک آزاد) یک حکومت ائتلافی تشکیل داده بودند، باندسرات خواستار این شد که کمیسیون میانی در نود و شش مورد تشکیل شود و در دوره پارلمانی هشتم (۱۹۷۱-۱۹۸۰) این تقاضا برای شصت و نه مورد مطرح شد. در طول دوره پارلمانی دهم (۱۹۸۷-۱۹۸۳) زمانی که ائتلاف F.D.P (حزب دموکراتیک آزاد) با C.D.U/CSU (سوسیال مسیحی/ دموکرات - مسیحی) در قدرت بود، کمیسیون میانی فقط در شش مورد تشکیل شد. در تمام این دوره‌ها از سال ۱۹۷۲ تا سال ۱۹۸۷ اکثریت در باندسرات از نمایندگان پارلمانی ایالتی احزاب CDU/CSU تشکیل شده بود. از آن زمان به دنبال یکسری از انتخابات در سطح ایالتی، احزاب CDU/CSU اکثریت را در باندسرات به نفع SPD از دست دادند، که این امر منجر به کاهش استفاده از کمیسیون

1. Political Constellation.

میانجی شد. سرانجام ائتلاف احزاب CDU/CSU هنگامی که آن‌ها در آوریل ۲۰۰۲ در انتخابات ایالت Saxonia-Anhalt برنده شدند اکثریت را در باندسرات جبران کرد.

هدف از ایجاد چنین رویه‌ای یعنی رویه میانجی، اصلاح لایحه یا طرح مورد بحث به طریقی است که هم باندستاگ و هم باندسرات به طور مساوی و برابر از نتیجه نهایی خشنود و راضی باشند. اگر قرار است که این رویه موفقیت‌آمیز باشد، هم باندستاگ و هم باندسرات باید در مورد مفاد و شکل طرح یا لایحه‌ای که خواستار ایجاد آن هستند توافق داشته باشند. زمانی که مذاکرات در جریان است کمیسیون میانجی یک پیشنهاد سازش به باندستاگ و باندسرات تقدیم می‌کند. هر شخصی که به دقت توصیه‌های کمیسیون میانجی را بخواند و آن را با دلایلی که باندسرات براساس آن خواستار تشکیل کمیسیون شده است، مقایسه کند، متوجه خواهد شد که باندسرات در تلاش‌هایش برای اطمینان از این که طرح یا لایحه با موافقت وی قانون خواهد شد، ناموفق بوده است. اگر کمیسیون میانجی تصمیم به حمایت از نقطه‌نظر باندسرات بگیرد، موظف است که آن نقطه‌نظرات را در تصمیماتش مشخص سازد، زیرا آن‌ها به وسیله باندسرات و باندستاگ به رأی مشترک^۲ گزاریده خواهد شد. اگر در چنین مواردی باندسرات باز هم تأکید کند که لایحه یا طرح برای تبدیل شدن به قانون به رضایت وی نیاز دارد، باید پیشنهاد سازش از جانب کمیسیون میانجی را رد کند و از دادن رضایت به طرح یا لایحه استنکاف ورزد.

از طرف دیگر، اگر باندسرات بپذیرد که از طریق کمیسیون سازش یا میانجی نمی‌تواند به

1. Compromise Proposal.

2. Joint Vote.

اهداف خویش دست یابد و تصمیم به رد پیشنهاد کمیسیون مزبور گیرد، می‌تواند فقط یک اعتراض بر طرح یا لایحه مزبور، مطرح کند. باندستاگ مواد خاصی را که باید براساس مقررات آن در مورد پیشنهاد کمیسیون میانی رأی‌گیری شود، تصویب کرده است. مطابق این مواد، کمیسیون میانی می‌تواند تصریح کند (همچنان که در بیشتر موارد انجام می‌دهد) که مطابق با آیین‌نامه‌ای^۱ که به وسیله باندستاگ تصویب شده و به موافقت باندسرات رسیده است، باندستاگ باید درباره پیشنهاد سازش به طور کلی رأی بدهد. بنابراین باندستاگ می‌تواند تعدادی از مواد لایحه گزارش شده از کمیسیون میانی را تصویب کند و تعدادی دیگر را رد نماید، زیرا چنین عملی باعث خواهد شد که توافق و سازش حاصل در کمیسیون میانی خدشه‌دار شود و موجب اختلاف هر دو طرف گردد. از طرف دیگر، به باندستاگ اجازه داده نشده که درباره پیشنهاد کمیسیون میانی یک بحث علمی برگزار کند. گروه‌های پارلمانی تنها می‌توانند درباره پیشنهاد ذکر شده اظهاراتی^۲ بنمایند. هر دو نهاد (باندستاگ و باندسرات) در تئوری در مورد این که پیشنهاد کمیسیون میانی را بپذیرند یا رد کنند، آزادند. اما در عمل وضعیت به گونه دیگری است. باندستاگ می‌داند که اگر پیشنهاد را رد کند، باندسرات می‌تواند بسته به نوع طرح یا لایحه یا اعتراض کند یا از دادن رضایت امتناع ورزد. در مورد نخست باندستاگ باید از حمایت اکثریت مطلق اعضای برای تصویب یا لغو^۳ اعتراض بهره‌مند باشد که همیشه دستیابی به چنین حد نصابی آسان نیست. در مورد دوم خودداری^۴ از دادن رضایت

1. Rules of Procedure.
2. Statement.
3. Override on Objection.
4. Failure.

به طرح یا لایحه بدین معنی است که طرح یا لایحه مورد نظر شکست^۱ خورده است. باندسرات می‌تواند پیشنهاد دوم را رد کند، یا به لایحه یا طرح اعتراض کند یا از دادن رضایت امتناع ورزد. یا برعکس می‌تواند پیشنهاد را بپذیرد و به لایحه یا طرح مورد نظر رضایت دهد یا این که از دادن اعتراض خودداری ورزد.

در مواردی که باندسرات پیشنهاد کمیسیون میانی را تصویب نکرده است و اصرار دارد که طرح یا لایحه مورد نظر برای قانون شدن به رضایت وی نیاز دارد و تصمیم به عدم رضایت می‌گیرد، از رویه میانیگری و تشکیل کمیسیون سازش یا میانی استفاده می‌شود.

۹-۱۴. امضای رئیس جمهور و انتشار قوانین^۲

مطابق اصل (۸۲) قانون بنیادین، قانون تصویب شده (از سوی باندستاگ و باندسرات) برای امضا به وسیله وزیر فدرال مربوطه و صدراعظم فدرال تقدیم دولت فدرال خواهد شد. این رویه که آن را «تأیید امضاء»^۳ می‌نامند، در اصل (۵۸) قانون بنیادین تصریح شده و برای اطمینان از اعتبار دستورات و فرامین رئیس جمهور فدرال است. به دنبال آن، مصوبه قانونی برای رئیس جمهور فدرال فرستاده خواهد شد تا امضا شود. در نهایت پس از امضای رئیس جمهور، قانون مربوطه در مجله حقوقی فدرال منتشر می‌شود و مطابق با مواد آن به اجرا در می‌آید؛ مطابق بند «۲» اصل (۸۲) قانون بنیادین هر قانونی باید تاریخ لازم الاجرا شدن خود را مشخص کند.

1. Defeat.

2. The Signing and Promulgation of Laws.

3. Counter Singnature.

۹-۱۵. ملاحظات نهایی

فرایند قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان به نسبت پیچیده است و در حقیقت به شیوه‌ای معمولی صورت نمی‌گیرد؛ پیچیدگی این فرایند در نهایت بازتابی از تمایلات دموکراتیک و حاکمیت قانون است. در بخش‌هایی از جهان که چنین اصولی مورد بی‌توجهی قرار می‌گیرد (در رژیم‌های استبدادی و دیکتاتوری‌های نظامی)، تصویب قانون^۱ امری سریع و آسان است که نتیجه‌ای جز ناعادلانه بودن یا غیرمؤثر بودن قوانین به بار نمی‌آورد.

گاهی به مراحل تصویب قانون در جمهوری فدرال آلمان دلایلی را که پشت این امر نهفته است به وضوح آشکار می‌سازد:

۱. در وزارتخانه‌های مربوطه، بخش‌های تخصصی^۲ تعیین می‌شوند که توسط آن‌ها با کسب اطلاعات از اداره فدرال^۳ و نیز گروه‌های متأثر^۴ و دیگر گروه‌های ذی‌نفع، موضوع هر لایحه‌ای به دقت بررسی می‌شود.

۲. همکاری و هماهنگی بین وزارتخانه‌های اختصاصی و کابینه باعث اطمینان بیش‌تری در مورد مطابقت و سازگاری طرح یا لایحه با خط‌مشی‌های دولتی و با دامنه و محدودیت‌های بودجه فدرال خواهد شد.

۳. در طول مذاکرات نخستین در باندسرات، ایالات می‌توانند تجاربشان را در اجرای قانون نشان دهند (زمانی که طرح یا لایحه را مورد بررسی و بحث قرار می‌دهند) و علایق و تمایلات خویش را آشکار سازند.

۴. شور نخست در باندستاگ، برای اطلاع اعضای مجلس باندستاگ و عموم مردم از این که یک

1. Passage of Legislation.

2. Specialized Division.

3. Federal Administration.

4. Affected Group.

فرایند قانونگذاری در ارتباط با موضوع خاصی در جریان است و در پارلمان مورد بحث قرار می‌گیرد، سودمند است.

۵. بررسی مفصل طرح یا لایحه در طول مرحله (بررسی) کمیسیون، این امکان را برای ابراز نقطه‌نظرات سیاسی و عقاید سایر متخصصین، فراهم می‌آورد. علاوه بر این، به یکسان شدن نظرات گروه‌های پارلمانی کمک می‌کند و اغلب برای اعضا و نمایندگان مختلف از گروه‌های پارلمانی فرصتی ایجاد می‌نماید تا به توافق جمعی در ارتباط با محتوی طرح یا لایحه دست یابند.

۶. تحقیقات یا استماع‌ات عمومی علنی که توسط کمیسیون‌ها برگزار می‌شود، اغلب فرصتی برای کسب اطلاعات بیشتر از کارشناسان و متخصصانی که تحت‌الشمول لایحه قرار خواهند گرفت، ایجاد خواهد کرد. برگزاری نشست‌های «استماع عمومی»، آگاهی‌های عمومی را افزایش می‌دهد و به اشخاص و عموم مردم سازمان‌های ذی‌نفع، امکان مشارکت در مباحثات قانونگذاری را ارائه می‌کند.

۷. در طول شور دوم به‌طور علنی در باندستاگ استدالات له یا علیه طرح یا لایحه، مورد بحث قرار می‌گیرد و نظرات و دلایل گروه‌های پارلمانی ارائه می‌شود و رسانه‌هایی که مباحث را پوشش می‌دهند به عموم مردم امکان می‌دهند تا براساس مباحث و دلایل مطرح شده در باندستاگ، نظرات و عقاید خود را شکل دهند.

۸. دخالت باندسرات بعد از تصویب طرح یا لایحه به وسیله باندستاگ، در تأکید بر ساختار فدرال جمهوری فدرال سودمند است و ایالات به‌خاطر اجرایی و تکمیل قانون، نقش مهمی ایفا می‌کنند.

۹. تحت شرایط خاصی کمیسیون میانی تشکیل می‌گردد و این برای حصول اطمینان از این است که اختلافات بین دولت فدرال و ایالات - که یکی از جنبه‌های دائمی و ذاتی ساختار فدرالیسم -

است با توافق و مصالحه حل شود و آن قانونی که برای همه ایالات الزام آور است به تصویب برسد. ۱۰. در نهایت، تحت شرایط خاصی، یک قانون ممکن است برای کنترل (یا نظارت) قضایی^۱ به دادگاه قانون اساسی احاله شود. این بدین منظور است که هر یک از مراحل تدوین و تصویب قانون، با رعایت اصل حاکمیت قانون و منطبق با اصول قانون بنیادین، انجام شده باشد. در صورت مغایرت، ممکن است رأی به بی اعتباری قانون تصویبی صادر شود.

۱۰. بررسی تفویض قانونگذاری در قانون بنیادین

اصل (۸۰) قانون بنیادین و ماده (۹۲) قواعد رویه ای مجلس فدرال به این موضوع پرداخته اند. بند «۱» اصل (۸۰) مقرر می دارد:

«به دولت فدرال، یا وزیر فدرال یا فرماندار ایالت، می توان به موجب قانون اجازه داد که به صدور فرامین^۲ مبادرت ورزند. محتوی، مقصود و حدود این اجازه باید در قانون تصریح گردد. اساس حقوقی چنین فرمانی باید در فرمان قید شود. در جایی که قانون تصریح دارد که چنین اختیاری را می توان تفویض کرد، چنین تفویضی به فرمان دیگری نیازمند است». در ماده (۹۲) قواعد رویه ای مجلس آمده است که «در مورد فرامین صادر شده به وسیله دولت فدرال که یا نیازمند رضایت باندستاگ است یا امکان لغو آن به وسیله باندستاگ وجود دارد، باندستاگ می تواند خواستار این شود که موارد مذکور در محدوده زمانی خاص مستقیماً به وسیله رئیس جمهور فدرال و با مشورت شورای بزرگان به کمیسیون مربوطه ارجاع گردد.

1. Judicial Review.
2. Repeal.

گزارش کمیسیون باید در نشست بعدی در دستور کار مجلس قرار گیرد؛ اگر کمیسیون از تسلیم گزارش به مجلس فدرال در آن زمان خاص ناتوان نشود، باید در جلسه آتی مجلس در دستور کار قرار گیرد تا در مورد آن تصمیم‌گیری انجام شود».

تصویب چنین قوانینی به وسیله قوه مجریه نیازمند یک اجازه حقوقی واقعی و قطعی است تا مؤثر باشد. دلیلی که پشت این امر نهفته است این است که از محدود کردن یا کاهش قدرت قانونگذاری مجلس فدرال جلوگیری به عمل آید. به علاوه چنین اجازه‌ای باید در قوانین فدرال تصریح شده باشد؛ اغلب در قوانین اساسی ایالات این مقرر اصل (۸۰) قانون بنیادین به کار برده می‌شود.^۱

تا جایی که چنین شروطی در قوانین منطقه‌ای وجود ندارد غیر ممکن است که به اصل (۸۰) قانون بنیادین رجوع شود، زیرا این قاعده حقوقی نه به طور مستقیم و نه به طور غیرمستقیم به وسیله تفسیر قیاسی^۲ به کار برده نمی‌شود. چرا که شرایط باید از اصول حکومت دموکراتیک و دولت قانونی پیروی کنند.^۳ در واقع منظور آن است که صرفاً با اتکاء به اصل (۸۰) قانون بنیادین نمی‌توان مبادرت به صدور فرامین قانونی کرد و این بدین معناست که باید در قوانین فدرال و هر قانون دیگری چنین اختیاری تصریح شده باشد.

نکته دیگری که باید مورد توجه قرار گیرد نقش شورای ایالات یا باندرات در این زمینه است که در بند «۲» اصل (۸۰) آمده است. طبق این بند:

1. Freckmann, and Swegerish, op.cit., p. 79.

2. Amalogous Interpretation.

3. Supra, p. 81.

«در فرامینی که دارای قدرت قانون است و به وسیله دولت فدرال یا وزیر فدرال صادر می‌شود و راجع به استفاده از راه‌آهن‌های فدرال و خدمات پستی یا انتخاباتی یا بهای آن یا مربوط به ساختن و بهره برداری از راه‌آهن‌ها است، رضایت باندهرات لازم است مگر این که قانون فدرال خلاف آن را تصریح کرده باشد. به علاوه در مورد فرامینی که پیرو قانون فدرال صادر شده و محتاج موافقت شورای ایالات بوده یا این که اجرای آن‌ها را ایالات به نمایندگی اتحادیه بر عهده دارند یا مربوط به خود آنان باشد، در این موارد نیز، رضایت باندهرات لازم است مگر این که قانون فدرال طور دیگر تصریح کرده باشد».

در اصول (۸۴) و (۸۵) قانون بنیادین، تحت عنوان «اجرای قوانین به وسیله ایالت» و «به نمایندگی از طرف فدراسیون» با مواردی مواجه می‌شویم که می‌تواند ما را در این زمینه یاری کند؛ بند «۱» اصل (۸۴) قانون بنیادین تصریح می‌دارد که:

«در مواردی که ایالات، قانون فدرال را همچون امور خود اجرا می‌کنند، موارد لازم و مقررات مربوطه را تصویب خواهند کرد، مگر آن که قوانین فدرال که به تصویب شورای ایالات رسیده است به شیوه دیگری تصریح کرده باشد.»

در بند «۲» همان اصل آمده است که، حکومت فدرال می‌تواند با رضایت باندهرات به صدور «قواعد کلی مربوط به اداره امور» مبادرت ورزد.

در بند «۵» همان اصل نیز مقرر شده است که به منظور اجرای قوانین فدرال، دولت فدرال می‌تواند (باملاحظه قوانین فدرال که به تصویب

شورای ایالات رسیده) در موارد خاص دستورالعمل‌هایی اختصاصی^۱ صادر کند. در بند دوم اصل ۸۵، آمده است که دولت فدرال می‌تواند با موافقت شورای ایالات (باندسرات) قواعد کلی اداری صادر کند، به علاوه می‌تواند برای آموزش یکسان مستخدمان کشوری^۲ و دیگر مستخدمین عمومی حقوق‌بگیر^۳ مقرراتی وضع کند.

۱۱. مصونیت پارلمانی

در راستای حاکمیت پارلمان و ایفای وظایف نمایندگی در بیش‌تر قوانین اساسی کشورها، قاعده‌ای تحت عنوان مصونیت پارلمانی^۴ مدنظر قرار گرفته است. اصل ۴۶ قانون بنیادین آلمان نیز، طی چهار بند به این موضوع پرداخته است.

۱۱-۱. مصونیت ماهوی^۵ (عدم مسؤولیت)

این مصونیت که «Indemnity» خوانده می‌شود در بند «۱» اصل (۴۶) و ماده (۱۰۷) آیین‌نامه داخلی مجلس باندستاگ آمده است. این مصونیت تمامی مطالب اظهار شده یا نوشته شده در پارلمان و همچنین آرای داده شده در پارلمان یا هر یک از کمیسیون‌های آن را شامل می‌شود. این حکم شامل توهین‌های افتراآمیز^۶ نمی‌شود. این مصونیت از روزی که دوره نمایندگی آغاز می‌شود تا اتمام دوره و بعد از آن نیز ادامه دارد. هر نوع اقدام دعوی و اقدام انضباطی علیه یک نماینده در دادگاه یا در بیرون از مجلس به

1. Issue of Individual Instruction for Particular Case.

2. Beamte.

3. Angestellte.

4. Parliamentary Immunity.

5. Accountability Indemnity.

6. Defamatory Insults.

استناد این بند ممنوع است مگر آنچه که استثناء شده باشد.

۱۱-۲. مصونیت شکلی (تعرض ناپذیری)^۱

این نوع مصونیت در بندهای «۲» و «۳» اصل (۴۶) و ماده (۱۰۷) آیین‌نامه داخلی مجلس آمده است. در این نوع مصونیت نمی‌توان نماینده را مورد بازخواست قرار داد یا بازداشت کرد مگر با اجازه و رضایت پارلمان. به علاوه اعمال هرگونه محدودیتی^۲ بر آزادی شخصی^۳ نماینده یا اقامه دعوی علیه وی به استناد اصل (۱۸) باید با اجازه و رضایت باندستاگ باشد.

اصل (۱۸) قانون بنیادین، تحت عنوان «سلب حقوق بنیادین»^۴ مقرر داشته است: «هر کس از آزادی بیان و عقیده به ویژه آزادی مطبوعات (بند ۱ اصل ۵)، آزادی آموزش (بند ۳ اصل ۵)، آزادی اجتماعات (اصل ۱۸)، آزادی تشکیل اتحادیه‌ها و انجمن‌ها (اصل ۹)، محرمانه بودن مکاتبات و محاورات (اصل ۱۰)، مالکیت (اصل ۴) و حق پناهندگی (اصل ۱۶)، به منظور مبارزه با اساس نظام دموکراسی آزاد سوء استفاده کند، این حقوق بنیادین از وی سلب خواهد شد؛ سلب این حقوق و حدود آن به وسیله دادگاه قانون اساسی تعیین و تصمیم گرفته می‌شود».

این مصونیت همان‌طور که گفته شد همه جرائم را دربرمی‌گیرد و از نماینده در مقابل دعوی جزایی، بازداشت یا اقدامات تأمینی محافظت می‌کند. این مصونیت حتی بازرسی از منزل را در برمی‌گیرد. استثنایی بر این نوع از مصونیت در بند «۲» اصل (۴۶) مقرر شده که مطابق آن در

1. Parliamentary Inviolability.

2. Restriction.

3. Personal Liberty.

4. Forfeiture of Basic Rights.

اقامه هر نوع دعوی جزایی یا بازداشت نماینده در زمانی که وی در حین ارتکاب جرم^۱ مشهود یا تا یک روز بعد از ارتکاب دستگیر می‌شود، نیازی به اجازه باندستاگ نیست. این نوع مصونیت باعث نمی‌شود که نماینده نتواند به عنوان شاهد در محضر قاضی یا دادگاه حاضر شود. (بند «۱» ماده ۵۰ آیین دادرسی کیفری و بند «۲» ماده ۴۶ آیین دادرسی مدنی). این نوع از مصونیت از ابتدای دوره قانونگذاری، آغاز و تا اتمام آن ادامه می‌یابد.

مقام صالح برای بررسی این امر باندستاگ یا کمیسیون صحت انتخابات، مصونیت و قواعد رویه‌ای است. از نظر آیین‌نامه داخلی، در این مورد اعضای پارلمان درخواستشان ممنوع نخواهد بود. آن‌ها می‌توانند از دادگاه قانون اساسی تقاضای تجدیدنظر^۲ کنند. پارلمان در مواردی که تعقیب یا بازداشتی صورت می‌گیرد، حق دارد که از پیشرفت‌های صورت گرفته در دعوی اطلاع حاصل کند. پارلمان می‌تواند تعقیب یا بازداشت یا هر محدودیت دیگر بر آزادی شخصی هر یک از اعضایش را معلق^۳ کند. در واقع این امر به درخواست باندستاگ صورت می‌گیرد و امری خودسرانه نیست، زیرا تفکیک قوا چنین امری را می‌طلبد. زمانی که نماینده، زندانی شده یا در توقیف احتیاطی به سر می‌برد مجاز به حضور در نشست‌های پارلمان نیست.

مطابق بند (۱) از ضمیمه ۶ مجموعه قوانین کیفری، باندستاگ از آغاز هر دوره پارلمانی تا پایان آن به استثنای بیانات توهین‌آمیز با ماهیت سیاسی در ارتباط با سایر جرایمی که جنبه کیفری دارند، اجازه تحقیقات مقدماتی^۴

1. Flagrante delicto.

2. Appeal.

3. Suspend.

4. Preliminary Investigation.

علیه اعضایش را صادر می‌کند. در چنین مواردی تحقیقات مقدماتی می‌تواند چهل و هشت ساعت بعد از دریافت اعلام (ابلاغ) به وسیله رئیس مجلس فدرال، علیه نماینده آغاز شود. قبل از آغاز تحقیقات مقدماتی رئیس مجلس فدرال و تا جایی که باعث کتمان حقیقت نخواهد شد، نماینده مربوطه باید از این امر اطلاع حاصل کند. اگر نماینده مطلع نشده باشد، رئیس مجلس فدرال باید از این امر مطلع شود. حق مجلس فدرال برای تقاضای تعلیق دعاوی^۱ (بند «۴» اصل ۴۶ قانون بنیادین) باید محفوظ بماند.

این اجازه و حق شامل موارد ذیل نمی‌شود:

۱. تخلف کیفری^۲ و درخواست برای صدور دستور جریمه یا کیفر^۳ بی‌اهمیت.

۲. در دعاوی طبق قانون جرائم انضباطی و تصمیماتی که براساس قانون کیفری گرفته می‌شود (بخش ۸۱، پاراگراف ۱ جمله دوم از قانون تخلفات انضباطی).

۳. رفتارهای صورت گرفته در طول تحقیقات مقدماتی و از جمله محرومیت و محدودیت آزادی نماینده.

برای ساده کردن این امر، کمیسیون رسیدگی به صحت انتخابات، مصونیت و قواعد رویه‌ای می‌تواند در ارتباط با موارد خاص ذکر شده در شماره ۲ مربوط به تخلفات ترافیک یک تصمیم مقدماتی بگیرد. همین مقررات را می‌توان در ارتباط با جرائمی که مطابق با نظر کمیته به عنوان جرائم کوچک^۴ تلقی می‌شوند، اعمال کرد.

طبق بخش ۱۹۴ پاراگراف چهار از مجموعه قوانین کیفری، اجازه تعقیب نماینده برای ابراز

1. Suspension of Proceedings.

2. Criminal Offence.

3. Summary Penalty.

4. Petty Offence.

بیانات توهین‌آمیز درباره باندستاگ ممکن است به وسیله یک تصمیم مقدماتی اعطا شود.

۴. اجرای مجازات زندان و بازداشت اجباری^۱ (بخش‌های ۹۶ و ۹۷ قانون تلافیات انضباطی) نیازمند اجازه باندستاگ است. برای سهولت این امر می‌توان به کمیسیون دستور داد در ارتباط با اجازه درخواست شده یک تصمیم مقدماتی اتخاذ کند. در ارتباط با مجازات زندان، این امر فقط جایی به کار می‌رود که مجازات تحمیل شده از سه ماه متجاوز نباشد.

۵. زمانی که اجازه تفتیش از نماینده مورد نظر اعطا شده باشد، رئیس مجلس فدرال شخصی را معین می‌کند تا در هنگام انجام بازرسی و تفتیش به نمایندگی از مجلس در محل حضور داشته باشد. شخص مزبور به وسیله رئیس مجلس و با مشورت رئیس گروه پارلمانی که نماینده مورد تفتیش در آن عضویت دارد، منصوب می‌شود.

۶. در ارتباط با تصمیمات مقدماتی، تصمیمات کمیسیون رسیدگی به صحت انتخابات، مصونیت و قواعد رویه‌ای باید به صورت مکتوب توسط رئیس مجلس فدرال به باندستاگ اعلام شود، بدون این که در دستور کار مجلس قرار گیرد. این تصمیمات را باید تصمیمات باندستاگ فرض کرد مگر این که اعتراضی به صورت مکتوب و ظرف مدت ۷ روز از اعلام به رئیس مجلس داده شود.

همان‌طور که گفته شد یک نماینده به صورت مستقیم، آزاد، مخفی و برابر انتخاب می‌شود و دارای منصبی عمومی است. مصونیت پارلمانی به عنوان یک امتیاز و برتری نیست بلکه در راستای ایفای وظایف نمایندگی است و اغراق نیست که از آن به عنوان حقوق پارلمانی نمایندگان مجلس نام برده شود. مصونیت ماهوی، جنبه درونی داشته و راجع به اظهارات و آرا

1. Coercive Detention.

داده شده در داخل پارلمان است و فقط توهین‌های افتراآمیز از آن استثنا شده است. علاوه بر این نوع مصونیت، امتیاز دیگری که به نمایندگان اعطا شده، مصونیت شکلی یا تعرض ناپذیری است که امکان هر نوع دسیسه و توطئه از خارج بر نماینده را محدود می‌کند و کسب رضایت باندستاگ را برای اقامه دعاوی کیفری علیه نمایندگان، الزامی می‌داند. این اصول امکان برگزاری مباحث آزاد را در مجلس تضمین می‌کنند و عملکرد و کارکرد پارلمان را مورد حمایت قرار می‌دهند.^۱

۱۲. وظایف نظارتی مجلس فدرال و شورای ایالات

در این‌جا به نقش نظارتی شورای ایالات (باندسرات) و مجلس فدرال (باندستاگ) خواهیم پرداخت.

۱۲-۱. انتخاب رئیس جمهور فدرال

در بند «۱» اصل (۵۴) قانون بنیادین به این مسأله پرداخته شده که «رئیس جمهور فدرال» بدون مباحثه، به وسیله «کنوانسیون فدرال» انتخاب خواهد شد و در بند «۳» همان اصل، اعضای کنوانسیون فدرال مشخص شده است. بر این اساس کنوانسیون فدرال مرکب است از «اعضای مجلس فدرال و به همان تعداد اعضای منتخب مجالس قانونگذاری ایالات به تناسب جمعیت هر ایالت».

۱۲-۲. انتخاب صدراعظم فدرال^۲

طبق اصل (۶۳) قانون بنیادین و بند «۱» ماده (۴) آیین‌نامه داخلی باندستاگ، صدراعظم فدرال به پیشنهاد رئیس جمهور، در مجلس فدرال، بدون مباحثه انتخاب خواهد شد و طبق بند «۲» همان اصل، شخصی که رأی اکثریت اعضا مجلس فدرال را

1. Freckmann and Swegerish, op.cit.p. 67.

2. شورای ایالات در این انتخاب نقشی ندارد.

به دست آورد، به این سمت برگزیده می‌شود. آنچه قابل توجه است این که اگر شخص پیشنهاد شده از سوی رئیس جمهور از جانب باندستاگ مورد تأیید قرار نگیرد، مجلس فدرال رأساً می‌تواند ظرف مدت چهارده روز از تاریخ رأی‌گیری با اکثریت بیش از نصف اعضا خود، صدراعظم فدرال را انتخاب کند.

۳-۱۲. سوگند

طبق اصل (۶۴) قانون بنیادین جمهوری فدرال آلمان، صدراعظم و وزرای فدرال هنگام پذیرفتن مقام، سوگند مقرر در اصل (۵۶)^۱ را در برابر مجلس فدرال یاد خواهند کرد.

۴-۱۲. اعلام اتهام در دادگاه قانون اساسی فدرال

مطابق بند «۱» اصل (۶۱) قانون بنیادین، مجلس فدرال یا شورای ایالات می‌توانند رئیس جمهور را به خاطر نقض عمومی این قانون بنیادین یا هر قانون دیگر فدرال، در برابر دادگاه قانون اساسی فدرال متهم سازند. این پیشنهاد باید به وسیله حداقل یک‌چهارم اعضای شورای ایالات عنوان شود. تصمیم به متهم ساختن وی محتاج رأی دوسوم اعضا مجلس فدرال یا دوسوم آرا شورای ایالات خواهد بود. اثبات اتهام بر عهده کسی است که مرجع متهم کننده به وی مأموریت خواهد داد.^۲

۱. «من سوگند یاد می‌کنم که همه کوشش خود را برای رفاه مردم آلمان اختصاص دهم. بر منافع آن‌ها بیفزایم، زبان را از آن‌ها دور سازم، این قانون بنیادین و قوانین اتحادیه را تقویت و از آن‌ها حمایت کنم، وظایف خود را به حکم وجدان انجام دهم و با همه کس به دادگری رفتار کنم، پرودگارا از تو یاری می‌جویم.»

۲. طبق بند ۲ همان اصل، اثبات نهایی توسط دادگاه قانون اساسی فدرال صورت می‌گیرد.

۱۲-۵. رأی عدم اعتماد

طبق اصل (۶۷) قانون بنیادین و ماده (۹۷) آیین‌نامه داخلی، مجلس فدرال می‌تواند پیشنهاد رأی عدم اعتماد به صدر اعظم فدرال را مطرح کند. این پیشنهاد باید به وسیله یک‌چهارم اعضا باندستاگ یا یک گروه پارلمانی متشکل از حداقل یک‌چهارم اعضا باندستاگ امضا شود. مجلس فدرال در صورتی می‌تواند به صدر اعظم رأی عدم اعتماد دهد که جانشین او را با اکثریت اعضا خود انتخاب و عزل صدراعظم را از رئیس جمهور درخواست کند. رئیس جمهور فدرال باید این درخواست را بپذیرد و شخص انتخاب شده را منصوب کند. میان درخواست و انتخاب باید چهل و هشت ساعت فاصله باشد.

۱۲-۶. رأی اعتماد

طبق اصل (۶۸) قانون بنیادین و ماده (۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس فدرال، هر گاه صدر اعظم فدرال درخواست رأی اعتماد کند و این درخواست مورد موافقت اعضای مجلس فدرال قرار نگیرد، رئیس جمهور فدرال می‌تواند به پیشنهاد صدراعظم، ظرف مدت بیست و یک روز مجلس فدرال را منحل کند. حق انحلال در صورتی ساقط خواهد شد که مجلس فدرال با رأی اکثریت اعضای خود صدراعظم دیگری را انتخاب نماید.

۱۲-۷. استیضاح

در ارتباط با استیضاح، قاعده‌ای در قانون بنیادین آلمان وجود ندارد. طبق اصل (۶۴) قانون بنیادین، عزل و نصب وزرای فدرال به پیشنهاد صدر اعظم فدرال با رئیس جمهور فدرال خواهد بود. با این حال در ماده (۱۰۰) آیین‌نامه داخلی و مواد بعد از آن به این مسأله پرداخته شده

است. در ماده (۱۰۰) تحت عنوان استیضاح عمده^۱ به بیان این مسأله پرداخته شده که استیضاحات مهم باید تقدیم رئیس مجلس گردند و خلاصه و مؤجز باشند. مطابق با بند «۱» ماده (۷۵)، چنین موضوعاتی می‌تواند به عنوان موضوعی مستقل، در دستور کار مجلس قرار گیرد. پیشنهادات مربوط به استیضاح باید به صورت اوراق چاپی در میان اعضای باندستاگ، باندسرات (شورای ایالات) و دولت فدرال توزیع شود.

در ماده (۱۰۱) قواعد رویه‌ای آمده است که رئیس مجلس باید دولت فدرال را از استیضاح عمده مطلع کند و از آن‌ها بخواهد که به آن پاسخ دهند. در صورت ارائه پاسخ از جانب دولت فدرال، بلافاصله استیضاح عمده در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد. مذاکره در صورتی که یک گروه پارلمانی یا ۵ درصد از اعضای باندستاگ چنین تقاضایی را بنمایند، برگزار خواهد شد. در ماده (۱۰۲) قواعد رویه‌ای تحت عنوان «عدم پاسخگویی به استیضاح» آمده است که اگر دولت فدرال از جواب دادن به استیضاح امتناع کند یا در ظرف مدت ۳ هفته بعد پاسخ دهد، باندستاگ می‌تواند استیضاح عمده را برای مذاکره در دستور کار مجلس قرار دهد. مذاکره زمانی باید انجام شود که یک گروه پارلمانی یا ۵ درصد از نمایندگان خواستار چنین امری شوند. پیش از مذاکره می‌توان به یکی از پرسش‌کنندگان اجازه داد تا دلایل تکمیلی^۲ خویش را ارائه دهد.

در ماده (۱۰۳) قواعد رویه‌ای مقرر شده که اگر تعداد استیضاحات عمده به گونه‌ای باشد که اداره کردن صحیح کار را به خطر اندازد^۳،

1. Major Interpellation.

2. Supplementary Reason.

3. Jeopardize the Proper Conduct of Business.

باندستاگ می‌تواند به طور موقت مذاکرات را محدود کرده و آن را به یک روز خاص در نشست‌های هفته موقوف کند. در ارتباط با نوعی دیگر از استیضاح، ماده (۱۰۴) قواعد رویه‌ای مجلس به بیان استیضاح جزئی^۱ پرداخته است. در این نوع از استیضاح ممکن است از دولت فدرال خواسته شود که در ارتباط با مسائل مطروحه خاصی^۲، اطلاعاتی تهیه کند. سؤالات باید تقدیم رئیس مجلس شود.

یک یادداشت توضیحی را می‌توان به سؤالات ضمیمه کرد. در بند «۲» ماده (۱۰۴) قواعد رویه‌ای مقرر شده که رئیس مجلس باید از حکومت فدرال درخواست کند تا به استیضاحات جزئی به صورت مکتوب و ظرف مدت دو هفته پاسخ دهد. رئیس مجلس می‌تواند پس از مشورت با پرسش‌کننده این محدوده زمانی را افزایش دهد.

۸-۱۲. سؤالات

در ماده (۱۰۵) آیین‌نامه داخلی آمده است که هر عضوی از اعضای باندستاگ از این حق برخوردار است که از دولت فدرال سؤالاتی بپرسد و خواستار پاسخگویی شفاهی یا کتبی شود. در ضمیمه چهار مربوط به آیین‌نامه داخلی مجلس به مسائل مربوط به سؤال و قواعد مربوط به آن پرداخته شده است. در بخش نخست آن آمده است که زمان‌های اختصاص یافته به سؤال (در هر هفته) مجموعاً نباید از یکصد و هشتاد دقیقه تجاوز کند و هر عضوی از باندستاگ می‌تواند در طول یک هفته از نشست‌ها خطاب به دولت فدرال دو پرسش با جواب شفاهی، مطرح کند. پرسش‌ها در اوراق چاپی و مطابق با مسئولیت‌های پارلمانی دولت

1. Minor Interpellation.
2. Specifically Designated Issues.

فدرال دسته‌بندی می‌شود. این پرسش‌ها باید مربوط به موضوعاتی باشد که در آن دولت فدرال مسئولیت مستقیم یا غیرمستقیم دارد. پرسش‌هایی که آشکارا دارای اهمیت محلی هستند باید برای جواب کتبی توسط رئیس باندستاگ به دولت فدرال تقدیم شوند. اگر به سؤال به‌طور شفاهی جواب داده شود، پرسش‌کننده می‌تواند تا دو سؤال تکمیلی دیگر نیز مطرح نماید. رئیس مجلس می‌تواند به سایر اعضای پارلمان اجازه دهد تا سؤالات تکمیلی دیگری نیز مطرح نمایند مشروط بر این که باعث اختلال در نظم جلسه یا اتمام وقت پرسش‌ها نشود. همچنین وی نباید به سؤالات تکمیلی دیگری که مستقیماً به موضوع مربوط نیستند، ترتیب اثر بدهد.

رئیس مجلس تعداد سؤالات و اسم پرسش‌کنندگان را ذکر می‌کند. پرسش‌های فوری باید در آغاز زمان پرسش، قرائت شوند و اگر در همان موضوع پرسش‌های دیگری نیز صورت گرفته، آن‌ها نیز باید مطرح گردند. اگر پرسش‌کننده در جلسه حاضر باشد می‌توان به سؤالات به‌طور شفاهی پاسخ داد، ولی اگر پرسش‌کننده غایب باشد، فقط می‌توان به صورت نوشته و کتبی به آن جواب داد. اگر وزیر فدرال مسئول یا نماینده‌اش حاضر نباشد، پرسش‌کننده می‌تواند خواستار این شود که سؤالاتش در زمانی که آن‌ها حضور دارند قرائت گردد. پرسش‌هایی که به علت ضیق وقت، پاسخ داده نشده باید از سوی دولت فدرال به صورت مکتوب پاسخ داده شود مگر این که پرسش‌کننده، به هیأت رئیسه^۱ اطلاع دهد که از سؤالاتش صرف‌نظر کرده است.

هر عضوی از باندستاگ می‌تواند هر ماه تا چهار پرسش برای پاسخگویی کتبی تقدیم دولت فدرال کند؛ به این پرسش‌ها باید ظرف مدت یک

هفته از دریافت توسط صدر اعظم فدرال^۱، به وسیله دولت فدرال جواب داده شود. در طول هفته ای که جواب دریافت می‌گردد، هم پاسخ‌ها و هم سؤالات باید در طول هفته آینده به صورت اوراق چاپی منتشر شوند. اگر جواب در ظرف مدت یک هفته به وسیله منشی‌های مجلس دریافت نگردد، پرسش‌کننده می‌تواند تقاضا کند که سؤال وی برای پاسخگویی شغاهی در اولین زمان پرسش در هفته آتی قرائت شود. برای ترتیب اثر دادن به این خواسته، تقاضای لازم باید کم‌تر از دوازده ساعت قبل از روز زمان پرسش، تقدیم رئیس مجلس (یا منشی‌ها) شود.

ضمیمه ۷ آیین‌نامه داخلی باندستاگ در ۷ بند به مسأله «جلسه پرسش و پاسخ» پرداخته و بیان کرده که پرسش‌های خطاب به دولت فدرال، چهارشنبه‌ها باید به آن تسلیم گردد و رئیس مجلس باید مطابق با بند «۱» ماده (۲۸) آیین‌نامه داخلی اجازه صحبت کردن به سؤال‌شونده را بدهد. قرائت سؤالات خطاب به دولت فدرال مجموعاً نباید بیش از سی دقیقه طول بکشد. (بند ۴) در آغاز جلسه پرسش و پاسخ اگر یکی از اعضای دولت فدرال تقاضای صحبت کردن کند، برای پنج دقیقه به وی اجازه داده می‌شود که سخن بگوید. (بند ۵). رئیس مجلس می‌تواند مدت جلسه پرسش و پاسخ را تا سی دقیقه افزایش دهد (بند ۶). در این مورد در زمان پرسش بعدی این مدت کسر می‌شود. در اصل، آن‌دسته از اعضای دولت فدرال که پرسش خطاب به آن‌ها بوده است، باید پاسخ دهند. حق عضو مربوطه^۲ دولت فدرال برای صحبت کردن باید محفوظ باشد (بند ۷).

1. Federal Chancellor.

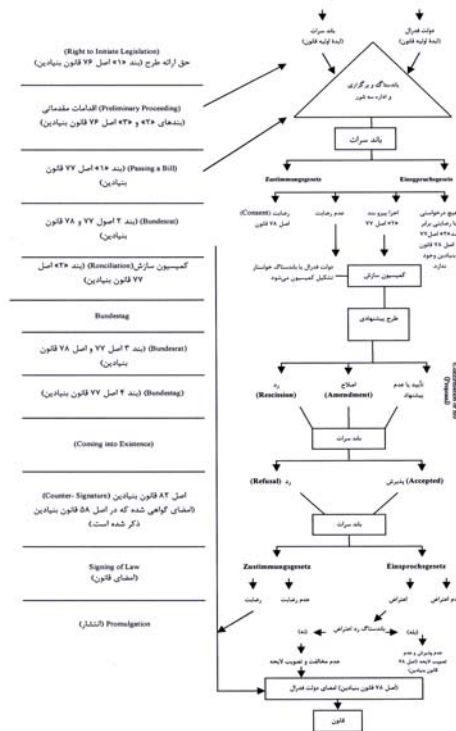
2. Relevant Member.

۹-۱۲. حضور اعضا دولت در مجلس فدرال و کمیسیون‌ها

در ارتباط با حضور اعضا دولت فدرال در باندستاگ، اصل (۴۳) قانون بنیادین بیان کرده که «مجلس فدرال و کمیسیون‌های آن می‌توانند خواستار حضور هر عضوی از دولت فدرال شوند». در ماده (۴۲) آیین‌نامه داخلی آمده است که «باندستاگ می‌تواند با پیشنهاد یک گروه پارلمانی یا ه درصد اعضای باندستاگ که حضور دارند، تصمیم بگیرد که عضوی از دولت فدرال فرا خوانده شود».

ضمیمه

نمودار فرایند قانونگذاری در آلمان



فصل چهارم

نظام قانونگذاری ایالات متحده امریکا

۱. اصول حاکمیت سیاسی در ایالات متحده امریکا

به طور کلی نظام سیاسی ایالات متحده امریکا بر ۴ اصل کلی استوار شده است که عبارتند از:

اصل اول - «جمهوری دموکراتیک»^۱

به این معنا که در ایالات متحده امریکا، شهروندان، به تنهایی امور دولت را در دست ندارند، بلکه نمایندگان را انتخاب می‌کنند تا خواسته‌های آنان را در دولت دنبال کنند (دموکراسی غیرمستقیم).

اصل دوم - «تفکیک مطلق قوا»

به این معنا که سه شاخه اصلی حکومت یعنی قوای مقننه، مجریه و قضاییه، از یکدیگر مستقل هستند؛ هر چند که در عمل به گونه‌های مختلف در کار یکدیگر نظارت و کنترل دارند و به این ترتیب «توازن قوا» برای جلوگیری از نیرومندی شدن بیش از حد یکی از قوا (به نسبت قوای دیگر)، برقرار می‌گردد.

اصل سوم - «ترکیب دموکراسی و قدرت فردی»

رئیس جمهور منتخب مردم، با دارا بودن عناوین سه گانه رئیس کشور، رئیس دولت و رئیس مردم، دارای اقتدار فردی در ید واحد شمرده می‌شود.

۱. ارشد نژاد، شهرام، «قانون اساسی ایالات متحده امریکا»، انتشارات گیل، ۱۳۸۰، ص ۲۹.

اصل چهارم - «تقسیم قدرت عمومی بین دو نهاد رسمی»

قدرت در ایالات متحده بین ریاست جمهوری و کنگره تقسیم شده است؛ که البته، کنگره خود، متشکل از دو رکن، مجلس نمایندگان و مجلس سنا است. آنچه باید خاطر نشان کرد، این است که علی‌رغم اعتقاد به نظام ریاستی در ایالات متحده آمریکا، اما در عمل سیستم نظام سیاسی در این کشور، نظام سیاسی نیمه‌ریاستی - نیمه‌پارلمانی با گرایش به سمت نظام پارلمانی است.

۲. شیوه انتخاب تشکیل کنگره ایالات متحده

در این قسمت به ترکیب کنگره ایالات متحده (یک مجلسی یا دو مجلسی بودن) و تعداد اعضای آن پرداخته و از چگونگی و نحوه انتخاب آن‌ها سخن خواهیم گفت.

بند ۱ از اصل ۱ قانون اساسی ایالات متحده آمریکا بیان می‌کند: «به موجب این قانون، اعطای کلیه اختیارات قانونگذاری به کنگره ایالات متحده که از مجلس سنا و مجلس نمایندگان تشکیل خواهد شد، تخصیص می‌یابد». بنابراین مطابق قانون اساسی، ترکیب پارلمان در ایالات متحده آمریکا، یک ترکیب دو مجلسی است: ۱. مجلس نمایندگان، ۲. مجلس سنا.

۲-۱. مجلس نمایندگان^۱

ذکر این نکته ضروری است که بیشتر مواردی که در اینجا بیان می‌شود در خصوص مجلس سنا نیز رعایت می‌گردد و لذا از ذکر دوباره آن در قسمت‌های بعدی خودداری خواهد شد.

۲-۱-۱. مجلس نمایندگان و تعداد اعضای آن

1. The House of Representative.

مجلس نمایندگان دارای ۴۳۵ عضو است که از طریق انتخابات مستقیم در هر یک از ایالات و براساس توزیع جمعیت در هر ایالت، برگزیده می‌شوند؛ امروزه به ازای هر ۴۰۰ هزار تا ۶۰۰ هزار نفر جمعیت^۱ یک نماینده انتخاب خواهد شد. هر نماینده دو سال در مجلس نمایندگان فدرال، عضویت دارد و در این مدت نباید هیچ پست دولتی دیگری داشته باشد، البته در صورتی که جمعیت ایالتی به این حد نصاب نرسد، آن ایالت فقط یک نماینده در مجلس نمایندگان خواهد داشت؛ بر همین اساس ایالت کالیفرنیا به عنوان پرجمعیت‌ترین ایالت، دارای چهل و پنج نفر نماینده^۲ و ایالت نیویورک نیز دارای چهل نفر نماینده هستند در حالی که ایالت‌هایی همچون وایومینگ، آلاسکا، دلاور، داکوتای شمالی، داکوتای جنوبی و ورمانت، هر یک تنها یک نفر نماینده در مجلس نمایندگان دارند.

۲-۱-۲. نحوه برگزاری انتخابات مجلس نمایندگان

الف. شرایط رأی‌دهندگان

طبق اصلاحیه ۱۵ قانون اساسی (مصوب ۳۰ مارس ۱۸۷۰)، هیچ فردی را نمی‌توان به علت نژاد و رنگ پوست از حق رأی دادن محروم کرد و مطابق با ماده (۱۹) اصلاحیه قانون اساسی (مصوب ۲۶ اوت ۱۹۲۰)، زنان و مردان از تساوی حقوق در رأی دادن برخوردارند؛ هر یک از دولت‌های ایالتی می‌توانند با رعایت این دو ماده، آزادانه، شرایط استفاده از حق رأی را در داخل قلمرو خود تعیین کنند؛ در این خصوص مهم‌ترین شرایط، شرط سن و شرط تابعیت است.

۱. داریشر، یان، «تغولات سیاسی در ایالات متحده آمریکا»، ترجمه رحیم قاسمیان، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۷۰، ص ۲۲۰.

۲. همان، صص ۲۴۷-۲۴۹.

۱. شرط سن

به غیر از ایالت جرجیا که حداقل سن رأی دادن را هجده سال تمام تعیین کرده، در سایر ایالات حداقل سن برای رأی دهنده بیست و یک سال تمام است.

۲. شرط تابعیت

در این خصوص، تمام کسانی که دارای تابعیت اصلی یا تابعیت اکتسابی هستند، میتوانند از حق رأی برخوردار باشند؛ البته کسانی که دارای تابعیت اکتسابی هستند، برای این که بتوانند از این حق خود استفاده کنند، طبق مقررات دولت فدرال مرکزی میباید حداقل شصت روز از تاریخ اخذ تابعیت آنان گذشته باشد، مگر در چهار ایالت کالیفرنیا، مین سوتا، یوتا و نیویورک که حداقل مدت مزبور را نود روز قرار داده اند.^۱

علاوه بر موارد فوق، برای رأی دادن در هر ایالتی شرایط دیگری هم بیان شده است؛ در نیمی از ایالات، انتخابکننده باید قادر به خواندن یا نوشتن، یا هر دو، باشد و حتی در پاره‌ای از ایالات، از این حد هم فراتر رفته و مقرر داشته اند که انتخابکننده باید بتواند اصول قانون اساسی را تشریح کند؛ در این دو مورد اخیر که به ویژه در ایالات جنوبی - که تعداد سیاه‌پوستان بیشتر است - به کار رفته (و در حال حاضر هم کم و بیش وجود دارد)، هدف اصلی، محروم کردن غیر سفیدپوستان از رأی دادن است. به هر حال، در هر ایالت به نسبت کوچکی و بزرگی آن، از یکصد حوزه تا صدها حوزه اخذ رأی وجود دارد که در هر حوزه‌ای نیز یک انجمن

۱. هوشنگ شریفی، احمد، «حقوق اساسی تطبیقی»، دانشگاه تهران، ۱۳۳۹، صص ۵۳-۵۴.

نظارت مأمور رسیدگی به امور رأی دادن و حفظ آرا تا هنگام شمارش است؛ اعضای این انجمن‌ها را دو حزب بزرگ آمریکا (دموکرات‌ها و جمهوریخواهان) انتخاب می‌کنند، به طوری که نیمی از اعضای انجمن نظارت، عضو حزب جمهوریخواه و نیمی دیگر عضو حزب دموکرات هستند.^۱

نکته اساسی که ذکر آن در این‌جا ضروری است، در ارتباط با بخش «کلمبیا» است؛ بخش کلمبیا که محل استقرار قوه قانونگذاری و قوه مجریه فدرال محسوب می‌شود، تا سال ۱۹۶۷ توسط کمیسیونی که از سوی ریاست جمهوری معین می‌شد، اداره می‌گشت و شهروندان آن تا سال ۱۹۶۱ در انتخابات ریاست جمهوری حق رأی نداشتند تا این‌که در این سال اصلاحیه بیست و سوم قانون اساسی به تصویب رسید؛ از سال ۱۹۷۱ این بخش نیز دارای یک نماینده در مجلس نمایندگان شده که در کمیته‌های خاص، حق رأی دارد، اما در مورد مسائل مطرح شده در داخل مجلس نمایندگان، فاقد حق رأی است.^۲

ب. شرایط کاندیداها

به طور کلی شرایط اساسی عضویت در مجلس نمایندگان عبارت است از داشتن حداقل ۲۵ سال سن، اقامت در ایالتی که از آن‌جا انتخاب می‌شود (حداقل یک سال پیش از انتخابات) و تابعیت ایالات متحده برای مدت هفت سال یا بیشتر؛ هر یک از ایالات می‌تواند شرایط دیگری را هم برای کاندیدا شدن در نظر بگیرد؛ نخستین جایی که یک کاندیدا، نامزد شدن خویش را اعلان می‌کند، دفتر یکی از احزاب است؛ با مراجعه به حزب، کاندیدا، ضمن اعلام عقاید و برنامه‌های خویش

۱. مشری، ابوالقاسم، «تاریخ سیاسی آمریکا»، انتشارات اشرفی، ۱۳۶۱، ص ۹۶.
۲. داری‌شر، پیشین، ص ۲۵۰.

تلاش می‌کند تا حزب را متقاعد سازد که وی را مورد حمایت قرار دهد؛ اگر کاندیدا مورد تأیید حزب قرار گرفت، رسماً از طریق حزب به دولت ایالتی معرفی می‌شود تا پس از تأیید صلاحیت از جانب دولت مربوطه (فرماندار)، رسماً به عنوان نماینده حزب وارد رقابت‌های انتخاباتی گردد؛ اگر در این مرحله صلاحیت کاندیدا توسط دولت ایالتی (فرماندار) رد شود، کاندیدا می‌تواند از طریق حزب خویش به دادگاه‌های صالح ایالتی، شکایت کند؛ مرجع تجدیدنظر خواهی نیز، دیوان عالی ایالت است که رأی آن قاطع خواهد بود.

به هر حال پس از پیروزی در انتخابات هر ایالت، افراد پیروز که حائز اکثریت آرا شده‌اند، به عنوان نمایندگان آن ایالت به مجلس نمایندگان معرفی می‌شوند؛ در این مرحله نیز رسیدگی به اعتبارنامه‌ها و احراز شرایط توسط خود مجلس نمایندگان فدرال صورت می‌گیرد و در صورت رد اعتبارنامه، کاندیدا می‌تواند از طریق ایالت خویش به طرح دعوی در دیوان عالی ایالات متحده آمریکا، بپردازد؛ ضمن این‌که یادآوری می‌شود که در حین برگزاری انتخابات، مرجع رسیدگی به تخلفات انتخاباتی، «هیأت نظارت بر انتخابات» است که اعضای آن متشکل از نمایندگان منتخب احزاب بزرگ هستند.

به هر ترتیب، نماینده پس از تصویب اعتبارنامه، رسماً کار خویش را آغاز می‌کند؛ دوره نمایندگی در مجلس نمایندگان دو سال است که در صورت فوت یا استعفا یا سلب صلاحیت، فرماندار ایالت از طریق برگزاری انتخابات جدید، جانشین را برای بقیه مدت تعیین می‌کند.

از آنجایی که نمایندگان فقط برای دو سال انتخاب می‌شوند، این مدت کوتاه آنان را مجبور می‌کند که اگر می‌خواهند دوباره انتخاب شوند، نسبت به خواسته‌های موکلین خویش، حساس باشند؛ اگر نماینده بخواهد دوباره به کنگره بازگردد،

باید سیاسی اتخاذ کنند که برای اکثریت رأی‌دهندگان خوشایند باشد. به این ترتیب می‌توان نتیجه گرفت که نمایندگان، محکوم به خدمت به منافع محلی و مقاصد حوزه انتخابیه خود هستند.

۲-۲. مجلس سنا^۱

در خصوص مجلس سنا، با در نظر گرفتن نقاط اشتراك آن با مجلس نمایندگان، نکات ذیل یادآوری می‌شود:

مجلس سنا، دارای ۱۰۰ عضو است که از طریق انتخابات غیرمستقیم در هر يك از ایالات و بدون توجه به میزان جمعیت هر ایالتی برگزیده می‌شوند، بنابراین در انتخاب اعضای مجلس سنا، میزان جمعیت ایالات مطرح نبوده و هر ایالتی دارای دو نماینده در مجلس سنا است؛ ایالت‌های آلاسکا و وایومینگ که دارای کم‌ترین میزان جمعیت هستند، از این حیث تفاوتی با ایالت کالیفرنیا ندارند.

بنابراین در هنگام تصویب يك طرح یا لایحه که ممکن است نمایندگان کالیفرنیا و نیویورک، موافق آن باشند، هیچ بعید نیست که نمایندگان وایومینگ و مین‌سوتا و آلاسکا و داکوتای شمالی و جنوبی مخالف آن باشند؛ اگر در نظر بگیریم که جمعیت ساکن در ایالت‌ها چگونه توزیع شده است و آنگاه توضیحاتی را که پیش از این ارائه شد در ذهن بیاوریم، نتیجه این می‌شود که در سنا، ممکن است برای جلوگیری از تصویب يك لایحه یا طرح قانونی، اکثریتی از سناتورها به دست بیاید که مجموع جمعیت حاضر در ایالت‌های آنان تنها نماینده بیست درصد از ملت آمریکا باشند.^۲

1. Senate.

2. تنک، آندره، «حقوق ایالات متحده آمریکا»، ترجمه سیدحسین صفایی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۴، ص ۴۶.

۲-۲-۱. چگونگی انتخاب سناتورها در ایالات

شرایط اساسی برای انتخاب شدن به سمت نمایندگی سنا عبارت است از دارا بودن حداقل ۳۰ سال سن، سکونت در ایالتی که از آنجا انتخاب می‌شود (و این مسأله تا این حد مطرح است که حتی اگر تحصیلاتی هم داشته، می‌باید در همان محل سکونتش بوده باشد) و در نهایت نه سال هم تابعیت آمریکا را داشته باشد، البته هر یک از ایالات نیز می‌توانند شرایط دیگری را به شرایط اصلی اضافه کنند؛ از جمله این‌که فرد در طول اقامت خویش در حوزه انتخابیه‌اش، فعالیت‌های سیاسی - اجتماعی و فرهنگی مفیدی انجام داده باشد؛ حتی دیده می‌شود، بسیاری از کسانی که به مجلس سناي فدرال راه می‌یابند کسانی بوده‌اند که پیش از آن دارای سمت‌های بالایی ایالتی بوده‌اند؛ به عنوان مثال، ترومن، جانشین، کندي و نیکسون، چهار رئیس‌جمهوری بوده‌اند که هر کدام برای دوره‌ای عضو از اعضای سنا محسوب می‌شدند؛ گاهی اوقات کسانی که به عنوان عضو مجلس سنا انتخاب می‌شوند، به همان اندازه فرماندار یا رئیس‌جمهور، مشهور هستند. به هر حال، شرایطی همچون عدم سوء سابقه کیفری نیز در برخی از ایالات برای کاندیداها در نظر گرفته شده است.^۱

رسیدگی به تحلفات و جرایم انتخاباتی در هنگام انتخابات سنا با «انجمن نظارت بر انتخابات» در هر حوزه انتخابیه است؛ لازم به ذکر است که انتخابات سنا تا پیش از سال ۱۹۱۳ توسط هیأت‌های مکننه هر ایالت که کمیسیون مشترک از اعضای مجالس ایالات بودند، صورت می‌گرفت اما از سال ۱۹۱۳ و با تصویب اصلاحیه هفدهم قانون اساسی، دیگر انتخابات سنا نیز مانند مجلس نمایندگان، از طریق رأی

۱. ر.ک: هوشنگ شریفی، پیشین، صص ۶۵-۶۱.

مستقیم مردم، صورت می‌گیرد؛ نحوه کاندید شدن، مشابه مجلس نمایندگان است و چگونگی اعتراض‌ها و شکایات نسبت به رد صلاحیت‌ها نیز به همان ترتیب است.

به هر حال پس از برگزیده شدن به سمت نمایندگی مجلس سنا، دوره نمایندگی آن، شش سال است که البته هر دو سال، یک‌سوم سناتورها تغییر پیدا می‌کنند؛ نحوه تغییر به این ترتیب است که از هر ایالتی دو نفر به عنوان نماینده مجلس سنا برگزیده می‌شوند که از بین این دو نفر، یکی بیش از دیگری رأی کسب کرده است، به هر حال، تمامی این نفرات به قید قرعه به گروه‌هایی با حق عضویت دو ساله، چهار ساله و شش ساله تقسیم می‌شوند. علت اتخاذ این روش آن بوده است که با توجه به وظایف اساسی که بر عهده مجلس سنا است، افرادی که سابقه طولانی‌تری در مجلس دارند، بتوانند تا زمان تطبیق نمایندگان جدید الورد با اوضاع مجلس سنا، از تأخیر و تعطیل امور، جلوگیری کنند.

اگر کرسی ایالتی به دلایل مختلف همچون فوت سناتور یا استعفاي او، بی‌متصدی شود، قوه اجراییه آن ایالت (فرماندار)، دعوت به برگزاری انتخابات جدید می‌کند و شرط لازم برای برگزاری انتخابات جدید این است که قوه مقننه آن ایالت، تا زمانی که مردم به فرمان آن، از طریق انتخابات، کسی را برای آن سمت برگزینند، اختیار نصب موقتی شخصی را برای تصدی کرسی مزبور، به فرماندار ایالت تفویض کند.

به هر ترتیب، سناتورها به لحاظ ارزش اجتماعی (به ویژه با در نظر گرفتن شهرت و مناصب سابق آنان)، بالاتر از اعضای مجلس نمایندگان هستند اما اگر احترام و حیثیت سنا بالاتر است، اهمیت عملی مجلس نمایندگان، بیشتر است زیرا اکثر طرح‌ها و لوایح، نخست در این مجلس مطرح و مورد بحث واقع می‌شوند.

۳. وظایف، صلاحیت‌ها و اختیارات کنگره و انواع محدودیت‌های

قانونگذاری

این‌که کنگره به طور کلی، صلاحیت قانونگذاری برای چه موارد و موضوعاتی را دارد، در بند هشتم از اصل اول، در هجده مورد شمرده شده‌اند، اما در اینجا درخصوص چگونگی تقسیم صلاحیت‌های قانونگذاری مابین دو مجلس یعنی نمایندگان و سنا، سخن گفته و سپس از دشواری‌های اعمال صلاحیت آنان خواهد شد و این‌که در عمل، مجالس با چه محدودیت‌هایی در اعمال اختیاراتشان رو به رو می‌شوند؟

۳-۱. وظایف و اختیارات کنگره

در این قسمت برای بیان بهتر مطالب، ناگزیر بحث به دو شاخه فرعی تقسیم می‌شود: ابتدا از وظایف و اختیارات مشترک مجلسین صحبت خواهد شد و سپس به وظایف و اختیارات خاص سنا اشاره می‌شود.

۳-۱-۱. وظایف و اختیارات مشترک مجلسین

این اختیارات عبارتند از قانونگذاری، تجدیدنظر در قانون اساسی و نظارت بر مجریه.

قانونگذاری

مواردی که مجلسین می‌توانند به اعمال قانونگذاری بپردازند، به طور موردی در بند هشتم اصل اول شمرده شده‌اند؛ البته آنچه در اینجا لازم به ذکر است این‌که یک لایحه (یا طرح) می‌تواند از هر دو مجلس شروع شده و برای تأیید به مجلس دیگر فرستاده شود؛ پس هر دو مجلس دارای حق مساوی در قانونگذاری هستند؛ مگر در مورد لوایح یا طرح‌های مالی که حتماً می‌باید از مجلس نمایندگان شروع شوند؛ در غیر مورد

مذکور، با اینکه هر دو مجلس دارای حق ابتکار طرح قانون هستند، لکن در عمل سناتورها بیش‌تر از این حق استفاده می‌کنند.

هرگاه لایحه یا طرح قانونی‌ای در یکی از دو مجلس مطرح شود، ابتدا به یکی از کمیسیون‌های تخصصی آن مجلس فرستاده می‌شود و این کمیسیون‌ها که متشکل از افراد متخصص در امور مختلف و از اعضای مجلس مربوطه هستند، قبل از اینکه لایحه یا طرح مزبور در مجلس مورد شور نهایی واقع شود، آن را بررسی و نظرات کارشناسی خویش را اعلان می‌کنند؛ این کمیسیون‌ها می‌توانند لایحه یا طرح مزبور را با یک گزارش موافق یا مخالف به مجلس قانونگذاری خویش تقدیم کنند. لکن از سویی دیگر نیز، می‌توانند با این استدلال که لایحه یا طرح دارای ایرادات زیادی بوده است، آن را در بایگانی خویش دفن کنند و از مطرح شدن آن در صحن علنی مجلس جلوگیری کنند. در نتیجه چون رئیس هر کمیسیون نسبت به آن اختیار تقریباً مطلق دارد، لذا همیشه چند تن از اعضای کنگره می‌توانند از تصویب قانونی که برایشان ناخوشایند است جلوگیری نمایند.

به هر حال، پس از اینکه کمیسیون مربوطه کارش را تمام کرد و گزارش خود را تنظیم نمود، لایحه یا طرح مزبور در دستورکار مجلس مربوطه گذاشته می‌شود؛ این‌کار به وسیله کمیته‌ای به نام کمیته قوانین صورت می‌گیرد؛ کمیته قوانین، لوایح و طرح‌های قانونی را که از کمیسیون‌ها گزارش شده است، براساس اولویت و اهمیت، حق تقدم می‌دهد.^۱ پس از این که طرح به تصویب

۱. شیخ الاسلامی، سید محسن، «حقوق اساسی تطبیقی»، انتشارات کوشامهر، ۱۳۸۰، ص ۴۵؛ نکته این‌که «کمیته هدایت» که معمولاً به ریاست رهبر نمایندگان حزب اکثریت است، لوایح یا طرح‌های مهم را انتخاب می‌کند و کمیته قوانین براساس اولویت به هر یک از آن طرح‌های مهم، حق تقدم می‌دهد.

دوسوم اعضاي يك مجلس رسيد براي تأييد مكمل، به مجلس ديگر فرستاده می‌شود؛ اگر مجلس دوم آن را رد كند، در اين صورت کمیسیوني مشترك از اعضاي منتخب دو مجلس به مسأله رسیدگی می‌کند تا راه چاره قابل قبولي پیدا کند. چنانچه کمیسیون مشترك لایحه یا طرح مزبور را اصلاح کند، لکن آن لایحه یا طرح اصلاحی پس از رفتن به مجلس اول، به تصویب نرسد، همان تشریفات باید مجدداً انجام گردد؛ اگر باز هم توافقی حاصل نشد، لایحه یا طرح، رد شده محسوب می‌شود؛ در نهایت پس از تصویب هر دو مجلس، لایحه یا طرح جهت توشیح و امضای رئیس جمهور به کاخ سفید فرستاده می‌شود.

تجدیدنظر در قانون اساسی

از لحاظ تجدیدنظر در قانون اساسی، در تقسیم‌بندی‌های صورت گرفته، قانون اساسی ایالات متحده امریکا، يك قانون اساسی «سخت» محسوب می‌شود. زیرا تجدیدنظر در آن يك روند طولانی را طی می‌کند؛ ابتکار پیشنهاد تجدیدنظر به وسیله دوسوم اعضاي هر دو مجلس کنگره فدرال یا به وسیله مجالس مقننه دوسوم ایالات، صورت می‌گیرد متن پیشنهادی به وسیله مراجع مذکور، پس از تصویب توسط کنگره می‌باید به تأیید قوه مقننه سه‌چهارم ایالات برسد.^۱

نظارت بر قوه مجریه

در این خصوص باید گفت که کنگره حق نظارت بر دستگاه‌های عمومی را دارد؛ البته در امریکا چون وزیران در مقابل کنگره مسئول نیستند، سؤال و استیضاح موضوعی ندارد لکن در عوض

۱. هاشی، سیدمحمد، «حقوق اساسی تطبیقی»، جزوه درسی، دانشگاه تهران، نیمسال دوم سال تحصیلی ۱۳۸۱-۱۳۸۰.

برای نظارت، از شیوه تحقیق و بررسی به وسیله کمیسیون‌های دائمی یا کمیسیون‌های فرعی خاصی که به نام «کمیته تحقیق» معروف هستند، استفاده می‌شود؛ این کمیسیون‌ها از این اختیار فوق‌العاده برخوردار هستند که می‌توانند از تمام کسانی که لازم می‌دانند، اطلاعات کسب کرده و حتی آنان را جهت تحقیق جلب کنند. در نظارت کنگره بر مجریه دو مسأله قابل توجه است: یکی نظارت بر اعمال کارمندان فدرال و دیگری نظارت بر کار رئیس جمهور.

به طور کلی باید گفت در خصوص اعمال کارمندان فدرال، کنگره حق دارد آنان را به اتهام خیانت، ارتشاء، اختلاس و سایر جرائم علیه کشور و امنیت ملی، جلب و محاکمه کند. در این موارد ابتکار طرح اتهام، پس از بررسی کمیته‌های تحقیق با مجلس نمایندگان است و رسیدگی نهایی و صدور حکم با مجلس سنا خواهد بود. درخصوص رئیس جمهور باید خاطر نشان ساخت که وی دارای استقلال است و لذا از استیضاح در مورد او خبری نیست، اما به دلیل «خیانت بزرگ علیه کشور» در مقابل کنگره مسئول است که در چنین موردی ابتکار طرح اتهام با مجلس نمایندگان است و رسیدگی و صدور حکم با سنا خواهد بود که حتی می‌تواند منجر به عزل رئیس جمهور گردد؛ در جلسه رسیدگی و صدور حکم در سنا، ریاست جلسه استثنائاً با رئیس دیوان عالی فدرال است. از این رویه در قانون ایالات متحده آمریکا با عنوان «رویه تعقیب و محاکمه یا اعلام جرم» یاد شده است.

۲-۳. وظایف و اختیارات خاص مجلس سنا

در این خصوص نیز بحث به دو قسمت فرعی تقسیم می‌گردد: ۱. نظارت بر انتصاب مقامات عالی، ۲. تصویب قراردادهای بین‌المللی.

نظارت بر انتصاب مقامات عالی

شامل نظارت بر انتصاب سفرا و کنسولگران، رهبران و افراد کمیسیون‌های مستقل اجرایی و مقرراتی و نیز قضات دیوان عالی فدرال؛ که البته تمامی این افراد که توسط رئیس جمهور پیشنهاد می‌شوند باید حتماً به تأیید اکثریت سنا برسند.

تصویب قراردادهای بین‌المللی

عهدنامه‌ها یا قراردادهایی که به وسیله رئیس جمهور یا نماینده او امضا می‌شود برای ملت و دولت ایجاد تعهد نمی‌کند مگر هنگامی که سنا با اکثریت $\frac{2}{3}$ آرا آن را تصویب کند. بنابراین مجلس سنا این اختیار را دارد که حتی قراردادهای خیلی مهم را نیز رد کند، همچنان‌که قرارداد صلح ورسای را که پایه صلح جهانی در پایان جنگ جهانی اول بوده است، تصویب نکرد.^۱

نکته قابل توجه این است که امروزه غالباً توسط رئیس جمهور «موافقتنامه‌های اجرایی»^۲ منعقد می‌شود که پس از تصویب هر یک از مجلسین با اکثریت عادی، معتبر هستند؛ این موافقتنامه‌ها جز از لحاظ نام، تفاوتی با عهدنامه ندارند.^۳

۲-۳. محدودیت‌های کنگره در اعمال وظایف و اختیارات

در این خصوص، پاره‌ای از موارد در بند هشتم اصل یک قانون اساسی نام برده شده و از

۱. هوشنگ شریفی، پیشین، صص ۶۵ و ۷۱.

2. Executive Agreements.

3. مدنی، جلال‌الدین، «حقوق اساسی تطبیقی»، انتشارات گنج دانش، ۱۳۷۶، صص ۱۴۵، ۱۴۹ و ۱۵۵.

موضوعاتی شناخته شده‌اند که کنگره حق تصمیم‌گیری در مورد آن‌ها را ندارد و مقام صالح برای وضع قانون در آن موارد، خود ایالات هستند؛ همان‌طور که پیش از این هم ذکر شد، از جمله این موارد می‌توان به تصویب قوانین خاص برای مجازات افراد، بدون نیاز به محاکمه در پاره‌ای از جرائم، وضع مقرراتی برای توقیف موقت افراد مگر در هنگام شورش و تهاجم علیه کشور، وضع مقررات در جهت عطف به‌اسبق شدن قوانین جزایی، وضع مالیات‌های مستقیم برای شهروندان ایالات و نیز وضع مالیات بر صادرات هر ایالت، اشاره کرد.

اما علاوه بر محدودیت‌های قانونی فوق، در عمل پاره‌ای از محدودیت‌ها نیز وجود دارد که می‌تواند بر کار کنگره تأثیرگذار باشد؛ از جمله این محدودیت‌ها می‌توان به حق وتوی قوانین توسط رئیس‌جمهور و نیز اعلام مغایرت قوانین مصوب کنگره با قانون اساسی، توسط دیوان عالی ایالات متحده، اشاره کرد.

۱-۲-۳. حق وتوی قوانین توسط رئیس‌جمهور

در صورتی که یک لایحه یا طرح با متن واحد به تصویب هر دو مجلس برسد، برای امضای رئیس‌جمهور به کاخ سفید فرستاده خواهد شد؛ در حقیقت امضای رئیس‌جمهور به متن تصویب شده عنوان قانون می‌دهد ولی وی مجبور به امضای آن نیست؛ رئیس‌جمهور می‌تواند با استفاده از حق وتو که طبق قانون اساسی به او اعطا شده است، از امضای طرح خودداری کرده و لایحه یا طرح را به مجلسی که آن را نخست تصویب کرده است، بازگرداند؛ انواع حق وتوی رئیس‌جمهور را به طور کلی می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: ۱. وتوی قانونی، ۲. وتوی تأخیری.

وتوی قانونی^۱

رئیس‌جمهور می‌باید این عمل را ظرف مدت ۱۰ روز پس از وصول لایحه یا طرح، انجام دهد. در این صورت (علی‌رغم وتوی رئیس‌جمهور) اگر لایحه یا طرح مزبور با اکثریت دوسوم اعضای هریک از مجلسین به تصویب برسد، دارای اعتبار «قانون» خواهد بود. این وضعیت تقریباً در یک‌دهم لوایح و طرح‌ها پیش می‌آید.^۲

وتوی تأخیری^۳

نوعی دیگر از وتوی رئیس‌جمهور است که مطابق آن، وی در «اواخر دوران فعالیت کنگره» برای عدم امضای یک لایحه یا طرح قانونی و جلوگیری از تصویب مجدد آن در کنگره، در مدت ۱۰ روز مهلت قانونی سکوت کرده و می‌داند که در پایان این مهلت عمر کنگره به سر می‌رسد و در نتیجه لایحه یا طرح مزبور به تصویب نمی‌رسد.^۴

اگر چه در گذشته رؤسای جمهوری از حق وتوی خویش چندان استفاده نمی‌کردند ولی از دوره زمامداری «جاکسن» به بعد، رؤسای جمهوری غالباً این حق را اعمال کرده‌اند؛ به طوری که «روزولت» حدود ۶۳۱ مرتبه از این حق استفاده کرد.^۵ در عمل خیلی کم اتفاق می‌افتد که کنگره پس از مخالفت رئیس‌جمهور بتواند قانونی را با اکثریت دوسوم آرا مجدداً به تصویب برساند؛ به عنوان مثال در مورد «روزولت» فقط در حدود ده مرتبه، وتوی رئیس‌جمهوری نادیده گرفته شد. با توجه به این‌که رئیس‌جمهور و کنگره، منتخب مردم هستند و با در نظر گرفتن این‌که

1. Legislative Veto.

2. داربیشر، پیشین، صص ۲۲۳ - ۲۲۲.

3. Pocket Veto.

4. همانجا.

5. مدنی، پیشین، ص ۱۵۵.

کنگره قانون وضع می‌کند و این قوه اجرایی است که آن را به اجرا می‌گذارد، به نظر می‌رسد، دخالت رئیس‌جمهور در تصویب قوانین یا در نظر گرفتن چگونگی و قابلیت اجرایی آن قانون، امری منطقی است. در این خصوص، در قسمت‌های بعدی بیشتر صحبت خواهیم کرد (در فرایند رسیدگی به طرح‌ها و وضع کردن قوانین).

۲-۳. دیوان عالی ایالات متحده

دیوان عالی ایالات متحده بالاترین مرجع قضایی در این کشور است.^۱ این دیوان دارای نه قاضی است که از میان قضات و حقوقدانان برجسته توسط رئیس‌جمهور و با تأیید سنا، برگزیده می‌شوند؛ یک نفر از آنان به نام ریاست دیوان عالی^۲ را بر عهده دارد و هشت نفر دیگر به عنوان قاضی، در دیوان خدمت می‌کنند.^۳

با توجه به اهمیت اساسی دیوان عالی ایالات متحده، تعیین اعضای آن یکی از دقیق‌ترین کارهای رئیس‌جمهور آمریکا است که البته باید به تأیید اکثریت اعضای سنا، نیز برسد؛ وظیفه رئیس‌جمهوری آن است که در داخل دیوان عالی، نوعی تعادل سیاسی برقرار کند و نیز باید توزیع عادلانه جغرافیایی را نیز رعایت نماید تا مبادا هیچ یک از ایالات کشور احساس کنند که در تشکیل دیوان عالی شرکت نکرده‌اند؛ در ضمن تعادل نژادی را نیز باید تا حدودی رعایت

۱. برای مطالعه راجع به بررسی سابقه، مبانی و دلایل موجهه کنترل قضایی در نظام حقوقی ایالات متحده و همچنین کارکردهای دیوان عالی ایالات متحده رک: زارعی، محمدحسین و مرکز مالبری، احمد، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تأکید بر نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴۲، پاییز- زمستان ۱۳۸۴، صص ۱۹۷-۱۴۹.

2. Chief Justice

3. Justice

4. تنک، پیشین، صص ۶۲-۶۳.

کند؛ سنت بر این است که حداقل یک قاضی یهودی در دیوان عضویت داشته باشد و نیز حتماً می‌باید یک قاضی کاتولیک در دیوان حاضر باشد، از سال ۱۹۸۱ نیز می‌باید حداقل یکی از اعضا، «زن» باشد.

به هر حال پس از انتصاب، مطابق قانون اساسی، قضات دیوان عالی برای مدت عمرشان منصوب می‌شوند و لذا قابل عزل نیستند؛ لکن در سن هفتاد سالگی، اگر ده سال سابقه خدمت در دیوان عالی را داشته باشند، می‌توانند با حقوق کامل بازنشسته شوند؛ آنان در هر سنی می‌توانند به علت عجز و ناتوانی از انجام کار، با استفاده از تمام حقوق استعفا کنند، مشروط بر این‌که حداقل ده سال سابقه خدمت داشته باشند و اگر کمتر از ده سال سابقه خدمت داشته باشند، از نیمی از حقوق‌شان برخوردار خواهند شد.

اما آنچه موجب شد تا از دیوان عالی ایالات متحده آمریکا به عنوان یکی از ابزارهای محدودکننده کنگره سخن بگوییم، مربوط به صلاحیت‌های دیوان عالی می‌شود. به طور کلی صلاحیت‌های دیوان عالی ایالات متحده را می‌توان به دو قسمت تقسیم کرد که عبارتند از اختیارات قضایی و نظارت بر قوانین.

اختیارات قضایی

اختیارات قضایی که شامل دو اختیار اساسی است که عبارتند از:

الف. رسیدگی و صدور حکم قضایی در مورد دعاوی مربوط به سفیران، کنسولگران، وزراء، فدرال و نیز تمامی دعاوی که یک طرف آن یکی از ایالات باشد؛

ب. تفسیر قضایی قانون اساسی فدرال در مطابقت با قوانین عادی؛ در ایالات متحده

امریکا تنها مرجع تفسیر قانون اساسی، دیوان عالی ایالات متحده است.

نظارت بر قوانین

سه نوع نظارت بر قوانین توسط دیوان عالی ایالات متحده صورت می‌گیرد:

الف. نظارت بر مطابقت قوانین هر ایالت با قانون اساسی آن ایالت؛

ب. نظارت بر مطابقت قوانین عادی فدرال با قانون اساسی فدرال؛

ج. نظارت بر مطابقت قوانین اساسی ایالات با قانون اساسی فدرال.

بنابراین دیوان می‌تواند در مورد دعاوی‌ای که وارد رسیدگی می‌شود، با تفسیر قانون اساسی، کلیه قوانین عادی‌ای را که مغایر اصول قانون اساسی می‌بیند، نقض نماید و دستور به عدم اجرای آن صادر کند؛ این کار یعنی اعلام مغایرت قوانین عادی با قانون اساسی، در گذشته، کم‌کم رنگ سیاسی به خود گرفته بود، به طوری‌که با قوانین و مقررات نوین اقتصادی و اجتماعی، مخالفت می‌شد، بدون این‌که مبنای قضایی درستی برای آن بیان شود؛ تا این‌که در سال ۱۹۳۷، در اثر دخالت دیوان عالی و مقاومت «روزولت»، اختلاف شدیدی بین قوه مجریه و قوه قضاییه بروز کرد و منجر به عقب‌نشینی دیوان عالی شد و از آن تاریخ تا امروز، احکام دیوان عالی درباره نقض و ملغی‌الاجرا شدن قوانین به دلیل مغایرت با قانون اساسی، پایه و اساسی محکم داشته و از نظر حقوقی کاملاً وارد بوده است.

این مطلب را به این دلیل یادآوری کردیم که به این نکته توجه گردد که دیوان عالی ایالات متحده، غالباً در گذشته، معارض حداقل یکی از دو قدرت سیاسی بوده است: کنگره یا رئیس‌جمهور؛ لکن رویه آن از سال ۱۹۳۷ تغییر کرده است به طوری که امروزه معمولاً دیوان عالی با رئیس‌جمهور و کنگره همکاری می‌کند.

به هر حال، با تمام تغییرات صورت گرفته، لکن باز هم نمی‌توان نقش دیوان عالی ایالات متحده را درخصوص ایجاد پاره‌ای محدودیت‌ها (از طریق اعلام مغایرت یک قانون عادی با اصول قانون اساسی) و ملغی‌الاجرا کردن آن نادیده گرفت.

۴. بررسی وضعیت تفکیک قوا در ایالات متحده^۱

نظام سیاسی آمریکا یک نظام ریاستی است که در آن رئیس‌جمهور، منتخب مستقیم مردم است و به عبارت بهتر رئیس‌جمهور همانند کنگره دارای شأن مردمی است.

بر همین اساس اگر بخواهیم ویژگی‌های یک نظام ریاستی را مورد بررسی قرار دهیم، به اختصار می‌توان سه ویژگی اساسی برای چنین نظامی برشمرد که عبارتند از:

ترکیب دموکراسی و قدرت فردی

رئیس‌جمهور منتخب مردم با دارا بودن عناوین سه‌گانه: ۱. رئیس‌کشور، ۲. رئیس‌دولت، ۳. رئیس‌مردم، دارای اقتدار فردی در پد واحد شده است.

تقسیم قدرت عمومی بین دو نهاد رسمی

که در حقیقت تقسیم بین ریاست جمهوری و کنگره ایالات متحده است.

تفکیک قوا

۱. هاشمی، پیشین ص ۴۰.

موضوع اساسی این بحث تفکیک قواست. اصولاً اصل بر تفکیک مطلق قوا است؛ هر چند در عمل روش کار به گونه‌ای دیگر است.

۵. امکان نفوذ و اقتدار متقابل قوا بر یکدیگر^۱

علیرغم پذیرش اصل تفکیک قوا در ایالات متحده آمریکا، لکن اصل تفکیک مطلق قوا در عمل در نظام ریاستی آمریکا پذیرفته نشده است، بلکه شیوه عمل در این نظام، بیشتر گرایش به تفکیک نسبی قوا را نمایان کرده است و در مقام عمل، شاهد «امکان نفوذ و اقتدار متقابل قوا بر روی یکدیگر» هستیم.

بنابراین علیرغم این‌که قوه مقننه نمی‌تواند رئیس‌جمهور را معزول کند و رئیس‌جمهور هم نمی‌تواند قوه مقننه (کنگره) را منحل نماید لکن این دو نهاد رسمی کشور عملاً برای مقابله با یکدیگر به وسایل گوناگونی مجهز هستند. این موضوع را در دو قسمت نفوذ و اقتدار متقابل رئیس‌جمهور بر کنگره، و نفوذ و اقتدار متقابل کنگره بر رئیس‌جمهور مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۵-۱. نفوذ و اقتدار رئیس‌جمهور بر کنگره

۵-۱-۱. حق وتوی قوانین

همه قوانین پس از تصویب هر دو مجلس، برای تأیید نهایی و لازم‌الاجرا شدن حتماً می‌باید به امضای رئیس‌جمهور برسند؛ بر این اساس رئیس‌جمهور می‌تواند ظرف مدت ۱۰ روز از دریافت متن قانونی مربوطه، از امضای آن خودداری کند که در این صورت، متن مزبور مجدداً به کنگره احاله می‌شود تا ضمن بررسی، نظر رئیس‌جمهور تأمین گردد؛ در چنین حالتی اگر کنگره با دوسوم آرای هر دو مجلس

۱. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، «بایسته‌های حقوق اساسی»، نشر دادگستر، ۱۳۷۵، صص ۲۸۴-۲۸۳.

(نمایندگان و سنا) بر اجرای آن قانون اصرار داشت، در این صورت رئیس کشور یعنی رئیس جمهور «موظف» به اجرای آن خواهد بود.

۲-۱-۵. تهیه لوایح قانونی و تقدیم آن به کنگره

رئیس کشور در ابتکار قوانین هم مشارکت دارد به این معنا که علی‌رغم این‌که هر يك از اعضاي كنگره این حق را دارد كه يك طرح قانونی به مجلس خود پیشنهاد کند، لكن طرح‌هایی كه به این وسیله پیشنهاد می‌شوند، امروزه به ندرت دارای اهمیت هستند زیرا حیات سیاسی ملت در دست رئیس جمهور است؛ در آغاز هر دوره اجلاسیه سالانه، رئیس جمهور مكلف است پیامی درباره وضعیت فدراسیون به كنگره تقدیم کند، ضمن این‌كه در همین زمان «لایحه بودجه» را نیز تقدیم می‌نماید. وی در این پیام‌ها، فقط به بیان وضعیت ملت و ایالات گوناگون نمی‌پردازد، بلکه به تشریح این موضوع نیز می‌پردازد كه برای رفع كمبودهای كنسونی و آینده چه باید كرد؛ بنابراین رئیس جمهور در حقیقت از طریق پیام‌هایی كه به كنگره ارسال می‌کند، يك برنامه ریاستی عرضه می‌نماید و به طور همزمان، اعضاي حزب خود در مجلس را وادار می‌کند كه يك سلسله طرح‌ها یا لوایح قانونی را كه به وسیله دستگاه‌های اداری تهیه شده است و متضمن جزئیات برنامه اوست به كنگره تقدیم کنند. ضمن این‌كه در صورت ضرورت، رئیس جمهور طی يك مصاحبه مطبوعاتی یا يك سخنرانی از طرح یا لایحه مربوطه دفاع می‌کند.

۳-۱-۵. اعمال نفوذ غیر مستقیم سیاسی

علاوه بر تمامی مواردی كه پیش از این بیان شد، رئیس جمهور از راه‌های دیگری هم می‌تواند در

کنگره اعمال نفوذ کند. مثلاً برای جلب نظر نمایندگان متنفذ کارهایی انجام دهد که به طور کلی می‌توان این موارد را در سه عنوان خلاصه کرد:

- الف. واگذاری پست‌های مهم به وابستگان اعضای کنگره برای جلب حمایت آن‌ها،
- ب. مساعدت‌های مالی در حوزه‌های نمایندگی (کمک به حوزه‌های نمایندگی افراد متنفذ در مجلس)،
- ج. استفاده از پشتیبانی و حمایت افکار عمومی به عنوان سلاحی علیه کنگره زیرا احترام و حیثیت رئیس‌جمهور در کشوری که به افکار عمومی اهمیتی فوق‌العاده داده می‌شود، از اعضای کنگره بیشتر است.

۵-۲. نفوذ و اقتدار کنگره بر رئیس‌جمهور

۵-۲-۱. از طریق قانونگذاری و تصویب قوانین مالیاتی

به طور کلی مرجع ابتدایی رسیدگی به طرح‌ها و لوایح مالی و مالیاتی، مجلس نمایندگان است.

۵-۲-۲. از طریق تصویب یا عدم تصویب بودجه پیشنهادی رئیس‌جمهور

نکته قابل ذکر درخصوص موارد فوق این است که کنگره می‌تواند از طرق مزبور، تا جایی که می‌خواهد، دستگاه حکومت و رئیس‌جمهوری را در فشار بگذارد، باید افزود که کنگره میزان حقوق و مقرری رئیس‌جمهور را، برای مدت ۴ سال تعیین می‌کند به طوری که در تمام مدت ریاست، حقوق وی را نمی‌توان کم یا زیاد کرد.

۵-۲-۳. از طریق عدم تأیید انتصابات رئیس‌جمهور

که البته این امر تا کنون تنها هفت مرتبه صورت گرفته است.

۵-۲-۴. از طریق محاکمه و عزل رئیس‌جمهور

کنگره می‌تواند به اتهام خیانت بزرگ علیه کشور، رئیس‌جمهور را محاکمه کند. ابتکار اتهام به رئیس‌جمهور با مجلس نمایندگان و از طریق کمیته تحقیق است و محاکمه، رسیدگی و صدور حکم در این زمینه با مجلس سنا است. در جلسه رسیدگی که با حضور اکثریت اعضای سنا خواهد بود، استثنائاً ریاست جلسه با رئیس دیوان عالی کشور است.

۶. نهاد ناظر بر کنگره^۱

بند اول اصل سوم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا مقرر می‌دارد و: «قوه قضاییه و اختیارات قضایی ایالات متحده به دیوان عالی ایالات متحده و به دیوان‌های مادون که کنگره می‌تواند در صورت لزوم فرمان تأسیس آن‌ها را بدهد، تفویض می‌گردد. قضات دیوان عالی و قضات دادگاه‌های مادون وظایف خود را تا وقتی شایستگی و صلاحیت انجام آن را دارند بر عهده خواهند داشت و تا انقضای موعد معین پاداشی برای خدمتشان دریافت خواهند کرد که در طول مدت انجام وظیفه از میزان آن کاسته نخواهد شد.»

گفتیم کنگره به ایجاد قوانین و مقررات می‌پردازد و این مقررات و قوانین توسط قوه مجریه به اجرا گذاشته می‌شود؛ اما در عمل گاهی اوقات موردی پیش می‌آید که معنا و مفهوم یک قانون فدرال، واضح و روشن نیست و بنابراین آن قانون تا زمانی که به نحوی بهتر توضیح داده نشود، نمی‌تواند تبیین گردد و به موقع اجرا گذاشته شود.

به همین منظور وجود قوه دیگری در کنار دو قوه مجریه و مقننه ضروری است تا ضمن تفسیر

۱. ر. ک: تنک، پیشین، صص ۶۵-۶۲.

قوانین، از قانون اساسی به عنوان بالاترین و مهم‌ترین قانون کشور نیز حمایت کند. در این میان مطابق قانون اساسی بیشترین و مهم‌ترین نقش را «دیوان عالی ایالات متحده» ایفا می‌کند؛ فسخ یا لغو اختیارات این دیوان که تنها دادگاه فدرال است که رسماً در قانون اساسی از آن نام برده شده، بدون تغییر یا اصلاح قانون اساسی ممکن نیست.

اگر چه کنگره، دیوان عالی را ایجاد نکرده است لکن اختیار وضع پاره‌ای از مقررات را در مورد ساختار و نحوه کار دیوان دارد. کنگره تصمیم می‌گیرد که میزان دستمزد قضات و اعضای دیوان چه میزان باشد که البته پس از تعیین دیگر می‌تواند در طول خدمت قضات، دستمزد تعیین شده را تغییر دهد.

درخصوص انتخاب قضات دیوان یادآوری می‌کنیم که این قضات با در نظر گرفتن ملاحظات ویژه‌ای از جانب رئیس‌جمهور، برگزیده می‌شوند و حتماً می‌باید به تأیید اعضای سنا هم برسند.

در خصوص صلاحیت‌های دیوان عالی فدرال پیش‌تر توضیحاتی بیان شد، در این جا صرفاً به این نکته بسنده می‌کنیم که تنها مرجع تفسیر قانون اساسی، همین دیوان مزبور است که به لحاظ نظارتی نقش مطابقت کلیه قوانین با قانون اساسی را بر عهده دارد. لازم به ذکر است که مرجع تفسیر قوانین عادی، خود کنگره است.

در بررسی نقش دیوان عالی فدرال از حیث نظارت بر قوانین، ذکر این نکته ضروری است که اگر دیوان به مطابقت قانون ایالت با قانون اساسی فدرال بپردازد، از ابتدا دارای صلاحیت است؛ اگر به مطابقت قوانین فدرال با قانون اساسی فدرال بپردازد نیز، از همان ابتدا دارای صلاحیت است؛ اما در موردی که دعوی به گونه‌ای باشد که نیاز به تطبیق یک قانون عادی

ایالت با قانون اساسی ایالت باشد، در این صورت ابتدا چنین تطبیقی در دیوان عالی آن ایالت صورت می‌گیرد، و اگر از رأی آن دیوان، تقاضای تجدیدنظر شود، چنین اختلافی به دیوان عالی فدرال فرستاده می‌شود و این دیوان به تطبیق مورد نظر و اعلام رأی اقدام می‌کند.

در حال حاضر دیوان سالانه در حدود ۴۴۰۰ رأی صادر می‌کند؛ اگر چه در بیشتر از دوازده درصد موارد، رسیدگی ماهوی نمی‌کند و جز در حدود ۱۵۰ مورد انشا رأی نمی‌نماید؛ هنگامی که اعضای دیوان رأی دادند، یکی از آنان مأمور می‌شود که طرح رأی اکثریت را انشا کند؛ این طرح چاپ می‌شود و مورد بحث قرار می‌گیرد تا بلکه اتفاق آرا به دست آید. اگر اتفاق آرا به دست نیامد، هر یک از قضات می‌توانند عقیده شخصی خود را خواه در تأیید رأی اکثریت باشد یا نباشد، اظهار دارد.

معمولاً آرای دیوان در روزهای دوشنبه هر هفته صادر و اعلام می‌شود و کلیه تصمیمات دیوان در یک نشریه رسمی و در دو نشریه بزرگ خصوصی منتشر می‌گردد.

به هر حال اهمیت نقش نظارتی دیوان بر قوانین و مقررات تا جایی است که دیوان صلاحیت دارد مصوبات دولت و دستورالعمل‌های اجرایی آن را در صورتی که مغایر با قانون اساسی باشند، لغو کند؛ اما درخصوص مطابقت قوانین، عادی با قانون اساسی، دیوان اقدام به لغو قوانین مغایر نمی‌کند بلکه قوانین ایالتی و فدرال مغایر با قانون اساسی را موقوف‌الاجرا می‌نماید و در این صورت کنگره می‌تواند با وضع قانون جدید، خواسته خویش را تأمین کند. به هر حال، جلسات دیوان عالی کشور با اکثریت ۶ قاضی تشکیل می‌شود و رأی اکثریت حاضرین منوط اعتبار است.

۷. ساختار داخلی کنگره ایالات متحده آمریکا

در این قسمت قصد بر آن است تا چگونگی قانونگذاری در مجلس نمایندگان ایالات متحده تشریح شود.

برای این منظور بحث موردنظر به دو بخش اساسی و کلی تقسیم می‌گردد: در بخش اول از ساختار داخلی مجلس نمایندگان صحبت می‌شود و در بخش دوم بررسی چگونگی قانونگذاری در ایالات متحده مورد اشاره قرار می‌گیرد.

۷-۱. ساختار داخلی مجلس نمایندگان

برای بررسی ساختار داخلی مجلس نمایندگان بهتر است که بحث به دو قسمت: الف. اعضا، ب. کمیسیون‌های تخصصی تقسیم شود:

۷-۱-۱. اعضا

۷-۱-۱-۱. رئیس مجلس نمایندگان^۱

نحوه انتخاب

اعضای مجلس نمایندگان، رئیس خود را انتخاب می‌کند، هر یک از دو مجلس (سنا و نمایندگان) دارای فراکسیون حزبی هستند که مذاکراتشان محرمانه است و کاندیدای حزب برای ریاست مجلس در این فراکسیون معین می‌شوند. غالباً رهبر حزب اکثریت در مجلس نمایندگان به عنوان رئیس مجلس نمایندگان برگزیده می‌شود. وی به نام (سخنگو) که از سنت پارلمانی انگلستان اقتباس شده است،^۲ خوانده می‌شود.

وظایف و صلاحیت‌ها

تصویب صورتمجلسات پارلمان (بند «۱» ماده (۱) آیین‌نامه داخلی).

1. Speaker.

2. ر.ک: هاشمی، پیشین.

- برقراري نظم و اجراي قوانين براي جلوگيري از هرگونه هرج و مرج در هنگام مباحثات و مذاكرات (بند «۲» ماده ۱ آييننامه داخلي).

- كنترل جلسات و مذاكرات مجلس از حيث شكلي (بند «۳» ماده ۱ آييننامه داخلي). يعني شكل ساختاري و قرار گرفتن رؤسا و اشخاص در جاگاه هاي خويش.

- امضاي اسناد به اين معنا كه كليۀ مصوبات مجلس نمايندگان و تصميمات مشترك^۱ مجلسين (كنگره و سنا) و نيز تمامي اسناد و نتايج دستور جلسات مجلس مي بايد به امضاي رئيس مجلس برسد؛ در بعضي موارد ديده شده كه حتي رئيس مجلس مي تواند طرح ها و تصميمات مشترك را چه نشست مشترك عمومي مجلس برقرار باشد، چه نباشد، امضا كند (بند «۴» ماده ۱ آييننامه داخلي).

- تصميم درخصوص مهم ترين مشكلات و مسائل يك طرح كه مي بايد درخصوص آن بحث و مذاكره صورت گيرد (بند «۵» ماده ۱ آييننامه داخلي).

- بيان چگونگي مهم ترين مسائل يك طرح، در اين خصوص رئيس مي تواند يا از جاي بلند شده و به بيان مسأله بپردازد يا به طور نشسته مسأله را توضيح دهد. پس از طرح مسأله مورد بحث اعلام مي كند: «كساني كه موافق اين مسأله هستند (كه به عنوان طرح) بررسي شود بگويند "بله" و پس از گرفتن جواب در اين خصوص، اعلام مي كند: «كساني كه مخالف هستند، بگويند "خير"». البته راه هاي ديگري هم براي رأي گيري وجود دارد كه در بخش هاي آينده پيش تر بيان مي شود. نکته اساسي در اين جا اين است كه يك مسأله كه مي توانست به عنوان يك طرح بيان شود، در همين جا ممكن است كارش خاتمه يافته تلقي گردد (بند «۶» از ماده ۱ آييننامه داخلي).

- اختیار و حق رأی داشتن رئیس به این ترتیب است که وی در شرایط معمولی در قانونگذاری نقشی ندارد و حق را ایفا نمی‌کند مگر در زمانی که به طور مساوی آرا به گونه‌ای باشد که نقش رأی رئیس قاطع و سرنوشت‌ساز باشد یا زمانی که رأی‌گیری به صورت مخفی باشد (بند «۷» از ماده ۱ آیین‌نامه داخلی). بنابراین رئیس به طور عادی دارای حق رأی نیست.

- جانشین (سخنگوی) موقتی رئیس: رئیس مجلس می‌تواند تقاضا کند که یکی از اعضای مجلس موقتاً وظایف ریاست مجلس را برعهده بگیرد؛ چنین تفویض اختیاری نمی‌تواند بیشتر از سه روز تمدید شود مگر در زمان بیماری شدید رئیس که در این صورت با تصویب اکثریت مجلس، می‌تواند تا ده روز تمدید گردد؛ اما اگر غیبت یا بیماری رئیس بیش از این مقدار به طول بیانجامد، در این صورت مجلس تصمیم می‌گیرد که یک جانشین موقتی برای ریاست تعیین کند (بند «۸» ماده ۱ آیین‌نامه داخلی).

- محدودیت زمانی ریاست‌مجلس نمایندگان به شکلی است که یک فرد برای بیش از ۴ بار متوالی نمی‌تواند به عنوان ریاست دست پیدا کند. رئیس مجلس برای دوره یکساله انتخاب می‌شود.

- انتخاب و تعیین اعضای کمیسیون‌های تفویض شده (به درخواست کمیسیون‌ها)، کارمندان و مستخدمین مجلس و کسانی که می‌باید مأموریت‌هایی را برای مجلس در زمان تعطیلی موقتی یا جلسات مجلس انجام دهند (بند «۱۰» ماده ۱ آیین‌نامه داخلی).

- انتصابات کارشناسان (اداری) مربوط به کمیسیون‌ها نیز از صلاحیت‌های رئیس است؛ در هر زمانی اعضای یک کمیسیون ممکن است از رئیس تقاضا کنند که عضوی را به عنوان دستیار در

اختیار آن‌ها قرار دهد. پس از طرح چنین تقاضایی، رئیس، اعضای مورد نیاز را تعیین می‌کند که به راحتی در هر زمان نیز اختیار عزل و کنار گذاشتن آنان را از کمیسیون مربوطه دارد (بند «۱۱» ماده ۱ آیین‌نامه داخلی).
- اعلام تعطیلی مجلس؛ برای استراحت و تنفس اعضای مجلس نمایندگان برای یک مدت زمان به نسبت کوتاه، زمانی که هیچ مسأله‌ای (که بتواند موضوع یک «طرح» باشد) وجود ندارد، رئیس ممکن است با استفاده از اختیارات سمت خود، تعطیلی موقتی را اعلام نماید (بند ۱۲ ماده ۱ آیین‌نامه داخلی).

۲-۱-۷. دبیر مجلس^۱

نحوه انتخاب

در پایان هر دوره مجلس و آغاز دوره بعدی، برای ادامه روند کار مجلس از میان نمایندگان اکثریت و توسط سایر نمایندگان، شخصی به سمت دبیر مجلس برگزیده می‌شود. این شخص که از کارمندان داخلی مجلس محسوب می‌شود، در ابتدای کارش در مجلس، سوگند یاد می‌کند که حامی قانون اساسی ایالات متحده باشد و برای اجرای صحیح و توأم با حسن نیت وظایفش، از حداکثر دانش و توانایی‌هایش بهره بگیرد و از اسرار مجلس حفاظت کند. نکته جالب این است که وی ممکن است به تقاضای اکثریت مجلس یا توسط خود رئیس (به عنوان رهبر حزب اکثریت) برکنار و معزول گردد (بند «۱» ماده ۲ آیین‌نامه داخلی) دوره تصدی این مقام نیز، یکساله است.

وظایف و صلاحیت‌ها

1. Clerk.

- در نخستین نشست هر دوره جدید از کنگره، دبیر مجلس می‌تواند کمیسیون‌های تفویض اختیار شده (از دوره قبل) را براساس حروف الفبا و این‌که در کدام کمیسیون فعالیت می‌کردند اعلام کند و ببیند که آیا مجلس به ادامه فعالیت آنان، نظر می‌دهد یا خیر؛ ضمن این‌که تا هنگام انتخاب ریاست دائمی یا موقتی مجلس، دبیر، برقراری و حفظ نظم و ترتیب و تشریفات و حتی تصمیم‌گیری درخصوص طرح مسائل را برعهده می‌گیرد (قسمت a بند «۲» ماده ۲ آیین‌نامه داخلی).

- دبیر مجلس، تمامی مسائلی را که می‌باید در دستور کار مجلس قرار بگیرند، ثبت می‌کند و به دستور رئیس مجلس، مسائل مطروحه در هر جلسه را از پیش آماده می‌کند.

- دبیر مجلس، صورتجلسات پارلمان را در زمان تعطیلی موقتی مجلس مورد بررسی و توجه قرار می‌دهد (منظور از صورتجلسات پارلمانی، مکاتباتی است که ممکن است در طول مدت زمان تعطیلی موقتی صورت بگیرد).

- فرستادن يك نسخه از صورتجلسات پارلمان برای قوه مجریه و نیز برای مراجع قانونگذاری هر يك از ایالات، در صورتی که توسط مقامات ایالتی، این درخواست صورت گرفته باشد (بند «۴» قسمت C پاراگراف (۲) ماده ۲ آیین‌نامه داخلی).

- دبیر می‌باید تمامی اسناد و اوراق قرضه و پولی^۱ و مدارك مورد نیاز سایر مراجع را امضا و توشیح کند و نیز باید تمام طرح‌ها و تصمیمات مشترك (اصلاحیه‌های قانون اساسی) را تصدیق نماید (قسمت d از بند «۲» ماده (۲) آیین‌نامه داخلی).

- بازبینی و بررسی دوباره لوایح و طرح‌ها پس از تصویب: شاید مهم‌ترین وظیفه دبیر مجلس، همین وظیفه باشد. وی موظف است که تمام طرح‌ها،

۱. منظور اوراق مالی نمایندگان است.

اصلاحیه‌ها و تصمیمات مشترک را پس از تصویب مورد بررسی و بازبینی قرار دهد و نیز با مجلس سنا در این خصوص تشریک مساعی کند. به این معنا که تمامی طرح‌ها و تصمیمات مشترک مصوب هر دو مجلس را نیز بازبینی می‌کند تا ببیند که متن نهایی آن‌ها که به تصویب رسیده است آیا به درستی و به صحت و دقیقاً همان متنی بوده که مورد بحث قرار گرفته یا خیر؟ یعنی همان متنی بوده که پس از تصویب مجلس به امضای رئیس مجلس رسیده یا خیر؟ و در نهایت پس از بازبینی، نتایج آن را به مجلس ارائه می‌دهد.^۱

- دبیر مجلس، اداره کتابخانه مجلس را نیز بر عهده دارد که می‌باید امکانات آن را جهت استفاده در اختیار افراد و کارمندان قرار دهد. ضمن این‌که دو نسخه از تمامی کتاب‌ها و اسناد در این کتابخانه وجود دارد.

- دبیر مجلس می‌تواند برای زمان غیبت موقتی یا بیماری خویش، یکی از کارمندان مجلس را تعیین کند تا کلیه اوراقی را که نیاز به امضای اداری دبیر مجلس دارد، امضا کرده و نیز سایر اقدامات اداری را که می‌باید توسط دبیر صورت گیرد، انجام دهد، مگر آن قسمت از اختیار وی درخصوص بازبینی و امضای قوانین.

- رابط مجلس نمایندگان و سنا و رئیس جمهور در هنگام تعطیلی موقتی مجلس: یعنی دبیر مجلس ممکن است پیام‌هایی را از رئیس جمهور یا از سنا در هر زمانی که حتی مجلس دارای جلسه هم نیست، دریافت کند. (این پیام‌ها از طریق وی در اختیار رئیس مجلس قرار داده می‌شود تا در جلسه و نشست مجلس مطرح شوند).

۱. در این مورد در قسمت «اصلاحیه‌ها» توضیح کامل بیان شده است.

- در هنگام فوت رئیس مجلس، ریاست مجلس نمایندگان تا انتخاب ریاست جدید، حداکثر تا مدت شصت روز می‌تواند با دبیر باشد.

۳-۱-۷. مأمور حفظ نظم مجلس (انتظامات مجلس)^۱

نحوه انتخاب

نحوه انتخاب این مقام تقریباً همانند نحوه انتخاب دبیر مجلس است با این تفاوت که مأمور نظم مجلس از میان اعضای مجلس برگزیده نمی‌شود و می‌تواند افراد دیگری را به خدمت بگیرد تا به عنوان زیردستان وی عمل کنند. سوگند خوردن دبیر در مورد وی نیز، اعمال می‌گردد.

وظایف و صلاحیت‌ها

- مأمور انتظامات می‌تواند در تمامی جلسات و نشست‌های اساسی و اصلی مجلس، تحت نظر مستقیم رئیس مجلس یا سایر مقامات ریاستی (دبیرمجلس) حاضر باشد و تمامی مواردی که وی به موجب آن دارای صلاحیت است، توسط ریاست مجلس به وی ابلاغ می‌گردد. وی به عنوان سمبل برقراری نظم می‌تواند یک چوب باتوم مانند وی را در هنگام حضور در مجلس به همراه خویش حمل کند.

- مأمور انتظامات موظف است به طوری جدی کلیه مسائل مربوط به مصونیت‌ها را در راهروها و صحن مجلس رعایت کند و نیز به خاطر رفتار اداری مستخدمین زیردست خود، در مقابل مجلس مسئول است.

- مأمور انتظامات، ممکن است به هیچ کس اجازه ندهد که در خلال برگزاری نشست عمومی مجلس، وارد مجلس و تالار اصلی گردد و از حدود پانزده دقیقه قبل از شروع ساعت جلسه در هر روز تا ده دقیقه پس از اتمام جلسه بررسی می‌کند که

1. Sergeant – At Arms.

کاملاً صحن علنی مجلس، خالی از تمام اشخاص باشد مگر درخصوص کسانی که از این حیث مصون هستند. - در هر زمانی که رئیس مجلس یا کمیسیون اداری مجلس از مأمور انتظامات تقاضای گزارشی درخصوص نحوه عملکرد وی بنمایند، وی موظف است ظرف مهلتی که نباید از ۴۵ روز تجاوز کند، گزارشی درخصوص نحوه عملکرد خود و دستیارانش در اجرای وظایف و صلاحیتهایش ارائه کند. هر گزارشی میباید شامل صورتحساب مالی، توصیف نحوه عملکرد و نیز چگونگی اجرای سیاستهای جدید و پیشنهاداتی برای اعمال بهتر وظایف باشد.

۴-۱-۱-۷. رئیس امور اداری^۱

نحوه انتخاب

رئیس امور اداری، یکی از کارمندان مجلس شناخته میشود که مستقیماً توسط رئیس مجلس به این مقام منصوب میگردد. شرایط انتخاب وی مانند دبیر و مأمور انتظامات مجلس است. وی در قبال ایفای وظایف خویش، دارای مسئولیت عملکردی و نیز مسئولیت مالی است و از میان نمایندگان برگزیده میشود.

وظایف و صلاحیتها

- در صورت درخواست کمیسیون اداری مجلس، رئیس امور اداری مجلس موظف است، حداکثر ظرف ۴۵ روز، گزارشی را درخصوص وضعیت عملکردی و مالی در هر یک از وظایف تحت صلاحیت خویش، به کمیسیون اداری مجلس ارائه کند. هر گزارش میباید شامل مطالبی از قبیل صورتحساب مالی، توصیف عملکردهای جاری و بیان راهکارها و

1. Chief Administrative Officer.

پیشنهادهای و سیاست‌های جدیدی برای اعمال بهتر وظایف محوله باشد.^۱

- رئیس امور اداری به طور کلی با ادارات مالی و میزین مالیاتی و اشخاصی که مأمور نظارت و حسابرسی مالی و عملکردی هستند، همکاری کاملی انجام می‌دهد و در صورت دیدن تخلفات مالی و عملکردی (عملکرد اداری) از نمایندگان، گزارش خویش را به کمیسیون اداری مجلس ارائه می‌کند.

۵-۱-۷. مسؤول امور دینی مجلس (روحانی مجلس)^۲

نحوه انتخاب

توسط رئیس مجلس از میان نمایندگان پیشنهادی گروه‌های مذهبی در مجلس (نمایندگان برگزیدهٔ احزاب بر اساس نمایلات مذهبی) برگزیده می‌شود.^۳

وظیفه و صلاحیت

- در آغاز هر دوره قانونگذاری، یک نفر به عنوان مسؤول امور دینی مجلس برگزیده می‌شود تا در مقام نماینده گروه‌های مذهبی در جلسات و نشست‌های مجلس حاضر باشد.

به نظر می‌رسد، نقش وی یک نقش سمبلیک و تشریفاتی است؛ زیرا تأثیر چندانی در تصمیم‌گیری‌ها ندارد؛ او آغازکننده جلسات و نشست‌های مجلس است و نشست مجلس با سخنان وی و پیام‌های مذهبی او در آغاز هر نشست، رسمیت می‌یابد. نمایندگان با استفاده از نظرات وی، در ارتباط با موضوعاتی (نظیر سقط جنین)، در

1. Prewitt, K and Verba, S. "An Introduction of American Government", Harper and Row Publishers, 1976, pp. 276-277.
2. Chaplain.

3. بهنیا، مسیح، «بررسی تطبیقی آیین‌نامه داخلی کنگره آمریکا (سنا و نمایندگان) با آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، به راهنمایی دکتر محمدحسین زارعی، دانشگاه تهران (مجمع آموزش عالی قم)، اسفند ۱۳۸۲، ص ۱۵۸.

حقیقت از نظرات گروه‌های مذهبی و کلیسا مطلع می‌شوند.

۶-۱-۷. اداره بازرسی عمومی^۱

نحوه انتخاب

اداره بازرسی (حسابرسی) عمومی اداره‌ای است مستقل که اعضای آن توسط کمیسیون اداری مجلس و با تأیید رئیس مجلس برگزیده می‌شوند.

وظایف و صلاحیت‌ها

- بازرسی عمومی توسط حساب‌رسان این اداره پس از تقاضای رئیس مجلس یا رهبر حزب اکثریت یا رهبر حزب اقلیت یا تقاضای مجموع آنان، صورت می‌گیرد؛ این بازرسی مطابق اختیارات تفویض شده از جانب کمیسیون اداری مجلس، به منظور بررسی عملکردها و حسابرسی مالی مجلس نمایندگان، صورت می‌گیرد.

- این بررسی‌ها درخصوص حساب‌رسی‌های مالی، برای سایر کارمندان اداری مجلس نیز صورت می‌گیرد و راهکارهای ویژه‌ای نیز در این خصوص ممکن است از جانب اداره بازرسی عمومی پیشنهاد گردد.

- اگر از رئیس مجلس، رئیس حزب اکثریت، رهبر حزب اقلیت، رئیس کمیسیون اداری مجلس یا هر یک از اعضای کمیسیون فوق سوء استفاده مالی کشف شود، توسط اداره مزبور مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

- همزمان با انجام بازرسی، گزارشی درخصوص نحوه بازرسی و نتایج لحظه به لحظه آن، به رئیس مجلس و کلیه افراد مزبور در بند قبلی ارائه می‌گردد.

- ارائه گزارش به «کمیسیون استانداردهای رفتار رسمی»^۲ درخصوص نقض احتمالی قواعد و

1. Office of Inspector General.

2. Committee on Standards of Official Conduct

مقررات داخلی مجلس توسط اعضا نمایندگان و کمیسیونرهای دائمی، مستخدمین و کارمندان مجلس و نیز نقض اجرای صحیح وظایف محوله بر عهده آنها به لحاظ اداری.

۷-۱-۷. اداره تاریخ و آمار مجلس^۱

اداره تاریخ و آمار مجلس یکی از سازمان‌های داخلی مجلس نمایندگان است؛ رئیس مجلس می‌تواند دستمزد و حقوق سالانه پرداختی به مستخدمین این اداره را که وظیفه ثبت آمار عملکرد مجلس نمایندگان را برعهده دارند، تعیین کند؛ این اداره، کلیه طرح‌ها و لوایح (مالی) مطرح شده در کنگره را ثبت کرده، میزان طرح‌های قانونی در زمینه‌های گوناگون، تعداد لوایح و طرح‌های پذیرفته شده و رد شده در موضوعات مختلف و ... را در بایگانی خویش ثبت و ضبط می‌کند.

۸-۱-۷. اداره مشورت عمومی^۲

اداره مشورت عمومی یکی دیگر از ارکان داخلی مجلس نمایندگان است که هدف از تشکیل آن وجود یک دستیار حقوقی برای مجلس بوده است؛ وظیفه اساسی این اداره زمانی مطرح می‌شود که رئیس مجلس برای این‌که یک مسأله را ابتدا جهت بررسی به رأی بگذارد، می‌باید با اعضای این اداره یعنی گروه مشاوران حقوقی دو حزب - که شامل رهبران احزاب اکثریت و اقلیت است - به شور و مشورت بپردازد؛ در حقیقت رهبران احزاب نقشی اساسی در تهیه و تنظیم طرح‌ها ایفا می‌کنند. به این منظور هر یک از آنان به کمک معاون^۳ خود، با اعضای حزب خویش تماسی دائمی داشته و با آنان درخصوص روش مطلوب نسبت به یک لایحه و طرح، تصمیم‌گیری می‌کنند، دیگران را نسبت به

1. Office of Historian.

2. Office of General Counsel.

3. Whip

عقلانه بودن روش مزبور متقاعد و معتقد می‌کند یا روش اتخاذ شده را در صورت لزوم، با توجه به مقاومت‌هایی که می‌شود، تغییر می‌دهد؛ بنابراین وظیفه رهبران احزاب در مجلس، اساسی و دقیق است^۱ (از این اداره تحت عنوان کمیته هدایت هم یاد شده است).

- رهبران احزاب (کمیته هدایت) هم در پیشنهاد ابتدایی طرح توسط نماینده حزبی خویش، نقش دارند و به مشاوره می‌پردازند و هم در مرحله تعیین مهم‌ترین طرح‌ها که به مشاوره با رئیس مجلس می‌پردازند.

۹-۱-۷. نمایندگان^۲

تمامی نمایندگان این حق را دارند که در صحن علنی مجلس حاضر شوند و همگی از حق رأی در مجلس برخوردار هستند مگر زمانی که به نحوی مستقیم دارای منافع شخصی در موضوع مطروحه باشند؛ ضمن این‌که هیچ نماینده‌ای نمی‌تواند به جای نماینده دیگر رأی بدهد لکن اتحاد و ائتلاف نمایندگان مانعی ندارد.

نمایندگان و کمیسیون‌های دائمی^۳

این افراد، منتخبی هستند که توسط رئیس مجلس برای خدمت در کمیسیون‌های دائمی انتخاب شده‌اند و همچون سایر اعضای مجلس، فعالیت می‌کنند و از پاره‌ای از اختیارات و مصونیت‌هایی که سایر اعضای مجلس دارا هستند، برخوردارند.

این اعضا که از جانب تمامی کمیسیون‌ها قابل تقاضا هستند، کارشناسانی می‌باشند که غالباً

۱. تندر، پیشین، صص ۴۶-۴۸.

2. The Members.

3. Delegates and the Resident Commissioner.

دارای کرسی تدریس در دانشگاه‌ها بوده و به طور موقت در یک کمیسیون، مشغول به همکاری و مشاوره می‌شوند؛ این کارشناسان گاهی از بیرون مجلس هستند لکن در اکثر موارد از نمایندگان سایر کمیسیون‌ها هستند که در امر مربوط به یک کمیسیون دیگر نیز، می‌توانند مفید باشند.

گزارشگران اداری^۱

این گروه ویژه نیز، مستقیماً تحت نظارت و کنترل رئیس مجلس هستند که البته توسط دبیر مجلس برگزیده می‌شوند و عزل آن‌ها نیز توسط دبیر مجلس صورت می‌گیرد؛ گزارشگران اداری مجلس، شامل کمیته تندنویسان است که تحت نظارت و سرپرستی رئیس و دبیر مجلس، به ایفای وظایف خویش می‌پردازند (ماده ۶ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان) برای محابره و اطلاع‌رسانی مذاکرات مجلس، تعدادی شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی مختص مجالس کنگره، در نظر گرفته شده است که موظف هستند به طور علنی و زنده، مذاکرات مجلس و مصوبات آن را به اطلاع مردم برسانند؛ این شبکه‌ها نمی‌توانند آگهی تجاری پخش کنند و نباید به دنبال هیچ‌گونه هدف سیاسی باشند و فقط با برنامه‌های خبری و برنامه‌های مستند مربوط به خدمات عمومی همکاری می‌کنند (ماده ۵ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان).

در پایان بحث این قسمت ضروری است که به نکته‌ای اساسی و جالب توجه کنیم. در پاراگراف دو از ماده ۴ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان صحبت از کسانی شده است که تنها اشخاصی هستند که می‌توانند به تالار اصلی مجلس و اتاق‌های آن راه یابند. یعنی به طور کلی فقط این اشخاص

1. Official Reporters.

می‌توانند اجازه ورود به مجلس را داشته باشند^۱:

۱. اعضای کنگره و نمایندگان مجلس؛
۲. کمیسیون‌های دائمی و نمایندگان؛
۳. رئیس جمهور و معاون رئیس جمهور ایالات متحده و وزرا؛
۴. قضات دیوان عالی ایالات متحده؛
۵. کارمندان منتخب و مستخدمین کاندیدا شده به عنوان کارمندان منتخب مجلس؛
۶. اعضای کمیته‌ها و کمیسیون‌های دائمی مجلس؛
۷. معمار و طراح سازنده ساختمان مجلس؛
۸. مسئولین و دستیاران کتابخانه کنگره؛
۹. دبیر و مأمور انتظامات سنا؛
۱۰. رؤسای دپارتمان‌های خاص مثل سیا و ناسا؛
۱۱. فرمانداران ایالات.

۲-۷. کمیسیون‌های داخلی مجلس نمایندگان

در داخل مجلس نمایندگان تعدادی کمیته یا کمیسیون داخلی وجود دارد که هر یک دارای صلاحیت‌ها و وظایف ویژه‌ای هستند؛ همه لوایح، طرح‌ها و تصمیمات که از جمله موضوعات تحت صلاحیت یکی از این کمیسیون‌ها است برای بررسی و اظهارنظر به این کمیسیون‌ها فرستاده می‌شود؛ این کمیسیون‌ها درحقیقت کمیسیون‌هایی تخصصی، مرکب از اعضای مجلس هستند که باید به هر لایحه و طرح قانونی پیش از این‌که در مجلس مورد شور واقع شود، رسیدگی کنند. امروزه از کمیسیون‌های مزبور انتقادات زیادی می‌شود؛ چرا که، در حقیقت سرنوشت یک طرح یا لایحه قانونی بسته به

۱. ماده (۴) (Rule IV) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان، از سایت اینترنتی:

www.us.house of representative.com

نظر این کمیسیون‌ها است؛ آن‌ها می‌توانند لایحه یا طرح را با یک گزارش موافق یا مخالف به مجلس قانونگذاری تقدیم‌کنند لکن ساده‌تر از آن دارای این حق هستند که لایحه یا طرح را در بایگانی خود دفن کنند و از مطرح شدن آن جلوگیری نمایند، لذا همیشه چندن از اعضای کنگره می‌توانند از تصویب قانونی که برایشان ناخوشایند است جلوگیری کنند؛ بنابراین از این منظر، سیستم ایالات متحده و نظام حاکم بر آن یک نظام ریاستی صرف نیست بلکه یک نظام پارلمانی - ریاستی با گرایش به سمت نظام پارلمانی است.

در ذیل به بررسی کمیسیون‌های نوزده‌گانه مجلس نمایندگان و وظایف و صلاحیت‌های هر یک مطابق ماده (۱۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان می‌پردازیم:

۱-۲-۷. ساختار و سازماندهی کمیسیون‌ها

کمیسیون کشاورزی

- کلیه قواعد مربوط به بذرافشانی، آفات کشاورزی، حمایت از پرندگان و حیوانات در جنگل‌های حفاظت شده؛
- کشاورزی عمومی؛
- کشاورزی و صنایع شیمیایی؛
- دانشکده‌ها و مراکز آموزش کشاورزی؛
- خدمات مربوط به توسعه آموزش‌های کشاورزی؛
- حمایت‌های مربوط به صنعت کشاورزی و تثبیت و یکسان‌سازی قیمت‌های محصولات کشاورزی و سایر کالاهای کشاورزی؛
- مسائل مربوط به اقتصاد کشاورزی؛
- صنعت حیوانات کشاورزی و امراض آن‌ها؛
- مبادلات و معاملات کشاورزی؛
- مسائل مربوط به بیمه محصولات کشاورزی و حفاظت خاک؛
- صنایع لبنیاتی؛

- حشره‌شناسی و گیاه‌شناسی؛
- بازرسی و معاینه دام‌های روستایی، مرغ و خروس؛
- حفاظت از جنگل‌ها و پارک‌های عمومی؛
- خوراک و تغذیه انسان‌ها و اقتصاد خانواده؛
- الکتریکی کردن وسایل کشاورزی؛
- توسعه و ترویج کشاورزی؛
- مسائل مربوط به تأمین آب کشاورزی.

کمیسیون تخصیص^۱

- تخصیص درآمدهای مالیاتی برای حمایت از دولت فدرال؛
- چگونگی حمل و نقل و هزینه‌های مربوط به آن.

کمیسیون خدمات تسلیحاتی^۲

- مسائل مربوط به انبار مهمات، پایگاه‌های نظامی، آشیانه ابزار جنگی، ذخایر و تأسیسات ارتش، نیروی دریایی و نیروی هوایی؛
- دفاع عمومی؛
- مسائل مربوط به دپارتمان‌های نیروی دریایی، ارتش و نیروی هوایی؛
- حفاظت، توسعه و استفاده از نفت خام و ذخایر نفتی (به این دلیل که در تهیه تسلیحات نظامی، نقش مهمی دارند)؛
- آکادمی کشتیرانی بازرگانی (به این دلیل که در حمل و نقل و تبادل تسلیحات نظامی نقش عمده دارند)؛
- تقاضا و درخواست نظامی استفاده از انرژی هسته‌ای؛
- فعالیت‌های تجسمی جهت کسب اطلاعات لازم برای وزارت دفاع؛

1. Committee on Appropriations.
2. Committee on Armed Services.

- هزینه‌ها، ترفیعات و تشویقات، بازنشستگی و سایر مزایا و مصونیت‌های اعضای گوناگون نیروی مجلس؛
- تحقیقات علمی در حمایت خدمات ارتشی؛
- وضعیت مسکن سربازان زمینی و نیروی دریایی؛
- موضوعات استراتژیک، اضطراری و ضروری برای دفاع عمومی.

کمیسیون بودجه

- مقررات و تصمیمات توأم و مشترک دو مجلس در خصوص بودجه و نیز سایر مسائل مالی که می‌تواند به نوعی در ارتباط با بودجه باشد؛
- کلیه فرایندها و مراحل عمومی بودجه؛
- تأسیس، توسعه، کنترل و نظارت بر اجرای صحیح بودجه فدرال شامل نظارت بر قراردادهای بودجه‌ای منعقد شده.

کمیسیون آموزش و اشتغال نیروی انسانی^۱

- وضعیت کودکان کارگر؛
- وضعیت چگونگی برخورد با کارگران مقصر و ورود کالاهای ساخته شده به وسیله آنها به بازارهای تجاری ایالات؛
- برنامه غذایی بچه‌ها در مدارس؛
- استانداردهای مربوط به کار؛
- میانجیگری و چگونگی دآوری در اختلافات مربوط به کار؛
- وضع مقرراتی برای جلوگیری از ورود کارگران خارجی مطابق قراردادها؛
- چگونگی غرامت کارگران؛
- تعطیلات و ساعات کار کارگران؛
- برنامه‌ریزی برای ایجاد مشاغل.

1. Committee on Education and Workforce.

کمیسیون انرژی و تجارت

- تحقیقات انسانی و توسعه تجاری؛
- وضعیت مصرفکننده و حمایت از مصرفکننده؛
- تبادلات انرژی بین ایالات؛
- مسائل مربوط به تجارت خارجی و بین ایالات؛
- اکتشاف، تولید، نگهداری، ذخیره، قیمتگذاری
- کردن و کلیه مقررات درخصوص منابع انرژی شامل
- منابع سوختی سنگواره‌ای و انرژی خورشیدی و
- سایر منابع قابل استفاده،
- حفاظت از منابع انرژی؛
- اطلاعات عمومی مربوط به انرژی؛
- سیاستگذاری‌های مربوط به صنعت انرژی هسته‌ای
- شامل مقرراتی درخصوص تحقیقات و توسعه
- راکتورهای هسته‌ای؛
- مقرراتی درخصوص تبادل انرژی بین ایالات و با
- کشورهای خارجی.

کمیسیون خدمات مالی

- بانک‌ها و امور بانکی‌داری، شامل بیمه
- سپرده‌های بانکی و سیاست‌های مالی فدرال،
- تثبیت اقتصادی و وضع مقرراتی برای کنترل
- قیمت خدمات؛
- اهداف مالی تجارت و صنعت؛
- بیمه عمومی؛
- ساختار مالی و پولی فدرال؛
- توسعه خدمات شهری.

کمیسیون اصلاحات حکومتی^۱

1. Committee on Government Reform

این کمیسیون به موارد اصلاحیه درخصوص موضوعات اساسی ساختار حکومتی می‌پردازد، موضوعاتی که در صلاحیت سایر کمیسیون‌ها نیستند.

- خدمات مدنی فدرال شامل بررسی وضعیت کارمندان و مستخدمان ایالات متحده در خصوص چگونگی استخدام، سلسله مراتب و طبقه‌بندی آنان و بازنشستگی آنان؛
- موضوعات مربوط به مدیریت حکومت و مقررات حسابرسی عمومی؛
- تصمیم‌گیری در خصوص تعطیلات و جشن‌ها؛
- وضعیت جمعیت به طور کلی و سرشماری؛
- خدمات پستی عمومی و نامه‌رسانی؛
- مقررات مربوط به ارتباط میان حکومت فدرال با ایالت‌ها؛
- تجدیدنظر در ساختار اجرایی حکومت.

کمیسیون اداری مجلس

- ممیزی و حسابرسی کمیسیون‌های و تفویض اختیار شده در کمیسیون‌ها، کارکنان و مستخدمان مجلس؛
- استخدام اشخاصی که به عنوان کارکنان مجلس وظیفه اساسی برعهده دارند از جمله مشاوران و کمیسیون‌های تفویض شده و نیز گزارشگران مباحثات مجلس؛
- مسائل مربوط به کتابخانه مجلس و نحوه مدیریت آن، همچنین پذیرش و انجام تغییراتی هنری در ساختمان مجلس، خریداری کتب چاپی و نسخه‌های کتب خطی برای مجلس؛
- چاپ و پرینت گرفتن و اصلاح ثبتیات کنگره؛
- حسابرسی عمومی مجلس؛
- بررسی انتخابات ریاست جمهوری، معاون رئیس جمهور، اعضای مجلس، سناتورها و افراد کمیسیون‌های دائمی (افراد مقیم در کمیسیون‌ها) از حیث انجام اعمال تحریف شده و انتخابات مورد اعتراض قرار گرفته شده؛ که از

۱. در جهت برقراری روابط دوستانه و مسالمت‌آمیز میان ایالت‌ها با یکدیگر و ایالت‌ها با دولت فدرال.

این حیث، ضمن انجام پاره‌ای از امور نظارت بر انتخابات، در صورت احراز تخلف، مسأله را در صحن علنی مجلس مطرح می‌کنند؛

- خدمات عمومی مجلس شامل رستوران مجلس، پارکینگ مجلس و ساختمان اداری مجلس؛
- تحقیق و بررسی چگونگی هزینه‌های مبارزات انتخاباتی برای کاندیداهای ادارات نمایندگی یا کمیسیون‌های تفویض اختیار شده در کمیسیون‌ها و نیز وضعیت بازنشستگی، دستمزد و سایر مزایای اعضا و مستخدمین و کارمندان کنگره.

کمیسیون ارتباطات بین‌الملل

- ارتباط میان ایالات متحده با ملل خارجی؛
- کنترل حدود مرزی میان ایالات متحده با ملل خارجی؛
- کنترل صادرات از جمله تبادلات مربوط به انرژی هسته‌ای؛
- مسائل مربوط به قرضه خارجی؛
- کنگره‌ها و کنفرانس‌های بین‌المللی؛
- تعلیم و تربیت و آموزش بین‌المللی؛
- مداخله نیروهای خارجی در کشور و اعلان جنگ؛
- خدمات و مراودات دیپلماتیک؛
- مراودات و مذاکرات تجاری با کشورهای خارجی؛
- سیاست‌گذاری‌های اقتصادی در صحنه ارتباطات بین‌المللی کشور؛
- اعلام بی‌طرفی؛
- حمایت از تجاوز به حقوق شهروندان آمریکایی در داخل کشور و نیز در قلمرو کشورهای دیگر؛
- مبارزه با دشمنان خارجی.

۱. این کمیسیون در ارتباطی مستمر با سفارتخانه‌های ایالات متحده در سایر کشورهاست و به مسائل اتباع خویش توجه می‌کند.

کمیسیون قضایی

- رسیدگی‌های حقوقی در امور مدنی و جزایی؛
- رسیدگی به رویه‌ها و اعمال اداری (و در صورت مشاهده تخلف در تمامی سطوح ساختار حکومت، ابراز آن در صحن مجلس، جهت بررسی بیشتر)؛
- نمایندگی‌های واگذار شده یا تفویض شده (از همین بند برای ارجاع پاره‌ای امور به کمیسیون‌های مستقل قانونگذاری استفاده شده)؛
- مسائل مربوط به ورشکستگی، شورش و قیام و جعل سکه و اسکناس؛
- آزادی‌های مدنی (شامل آزادی رفت و آمد، آزادی کسب و کار و قوانین مربوط به آزادی‌های فکری)؛
- اصلاحات قانون اساسی؛
- دادگاه‌ها و قضات فدرال و چگونگی قلمرو و صلاحیت دادگاه‌های محلی؛
- مسائل مربوط به مهاجرت و تابعیت؛
- مسائل مربوط به پیمان‌های بین ایالات؛
- رسیدگی به کلیه ادعاها علیه ایالات متحده؛
- مسائل مربوط به کانون اصلاح بزهکاران و مجرمین ملی؛
- مسائل مربوط به حقوق مؤلفین و مصنفین؛
- حمایت از تجارت و روابط تجاری در مقابل محدودیت‌های غیرقانونی و انحصاری؛
- اصلاح و تجدیدنظر و تدوین قوانین موضوعه ایالات متحده؛
- ایالات و خطوط مرزی قراردادی.

کمیسیون علوم

۱. که حتماً باید ابتدا نظر این کمیسیون را داشته باشد.
۲. که در تأیید قضات دیوان عالی کشور، ابتدا این کمیسیون ابراز نظر می‌کند.

- کلیه تحقیقات انرژی، توسعه‌ای و نیز پروژه‌های مربوط به آن و تمامی مسائل مربوط به آزمایش‌های انرژی در سطح فدرال؛
- تحقیقات مربوط به علم نجوم و ستاره‌شناسی شامل منابع، پرسنل، تجهیزات و ...،
- توسعه هواپیمایی شهری؛
- تحقیقات دریایی؛
- تقاضاهای تجاری درخصوص دستیابی به تکنولوژی انرژی؛
- مسائل مربوط به علم هوانوردی ملی و فضا؛
- کلیه مسائل مربوط به علوم پایه؛
- بررسی مسائل مربوط به فضا و جو زمین (ناسا)؛
- بررسی مسائل مربوط به کلیه تحقیقات علمی و پروژه‌های علمی و هزینه‌های تحقیقات مربوطه.

کمیسیون منابع طبیعی

- مسائل مربوط به ماهیگیری و حیوانات وحشی، شامل تحقیق و اصلاح نژاد و حفاظت و نگهداری؛
- جنگل‌های حفاظت شده و پارک‌های ملی؛
- وضعیت و چگونگی مالکیت بیگانگان در خصوص سرزمین‌های معدنی؛
- نظارت‌ها و خدمات مربوط به زمین‌شناسی؛
- تفاهم‌ها و توافقات ماهیگیری بین‌المللی؛
- حمایت از پروژه‌های مربوط به نحوه استفاده از آب‌های زیرزمینی؛
- معادن و حقوق و قواعد حاکم بر آنها؛
- معادن ملی؛
- اموال استخراجی از معادن؛
- مدارس و مراکز صنایع معدن؛
- اقیانوس‌شناسی؛
- ذخیره کردن نفت و نیز حفاظت و نگهداری منابع رادیوم در ایالات متحده؛
- سرزمین‌های عمومی به طور کلی؛

- ارتباط مابین ایالات متحده با امریکایی‌های بومی و اصیل و قبیله‌های اصیل امریکایی.

کمیسیون مشاغل تجاری کوچک و متوسط^۱

- کمک و حمایت از مشاغل تجاری کوچک شامل هدف مالی و انعطاف‌پذیری قوانین مالیاتی؛
- مسائل مربوط به تعهدات تجاری کوچک انجام شده به وسیله حکومت فدرال.^۲

کمیسیون استانداردهای رفتار اداری^۳

- جمع‌آوری مجموعه‌ای از رفتارهای اداری استاندارد برای نمایندگان دولت.

کمیسیون حمل و نقل و مسائل ساختاری مجلس^۴

- مسائل مربوط به گارد ساحلی شامل خدمات حفاظت جانی، فانوس‌های دریایی، کشتی فانوس‌دار، آنچه در اعماق دریا یافت می‌شود و دانشکده گارد ساحلی؛
- کنترل سبیل و جلوگیری از پیشرفت آب رودخانه‌ها؛
- مدیریت مسائل اضطراری در سطح فدرال و بلامهای طبیعی؛
- مسائل مربوط به آب‌های داخلی؛
- مسائل مربوط به کشتیرانی و حقوق و قواعد مربوط به آن؛
- ثبت کردن و دادن جواز و پروانه به کشتی‌ها و قایق‌های کوچک؛
- وضع مقررات مربوط به جلوگیری از تصادفات دریایی؛
- ساختمان مجلس و سنا؛

1. Committee on Small Business.

2. منظور از تعهدات تجاری کوچک، اعمال تصدی کوچک دولت است که در قالب یک قرارداد با پیمانکار انجام شده است.

3. Committee on Standards of Official Conduct.

4. Committee on Transportation and Infrastructure.

- تعمیر و محافظت و نگهداری جاده‌ها و راه‌های پستی؛
- تجارت و بازرگانی دریایی؛
- نفت و سایر آلودگی‌ها در آب‌های قابل کشتیرانی؛
- امور و مسائل عمومی مربوط به ناوبری و کشتیرانی از جمله وجود پل‌ها و سدها؛
- راه‌ها، جاده‌ها و محافظت از آن‌ها؛
- کلیه مسائل مربوط به هواپیمایی، راه‌آهن، حمل و نقل آبی و محافظت آن‌ها و نیز بیمه حمل و نقل، کارگران حمل و نقل و بازنشستگی کارگران راه‌آهن؛
- مسائل مربوط به نیروی آب در حمل و نقل.

کمیسیون نظامیان و افسران بازنشسته^۱

- کلیه مسائل مربوط به سربازان بازنشسته؛
- غرامت و پاداش پرداختی به سربازان بازنشسته؛
- بیمه عمر اعطا شده از طرف حکومت برای نیروهای ارتش؛
- حقوق تمامی سربازان جنگ‌های ایالات متحده به طور کلی و نیز در شرایط ویژه؛
- تعدیل و تنظیم خدمات زندگی شهری برای سربازان بازنشسته؛
- دستگیری و کمک به سربازان نیروی دریایی و زمینی؛
- مسائل مربوط به بهداشت و مراقبت‌های پزشکی از سربازان.

کمیسیون تشکیلات و روش‌ها^۲

- کلیه مسائل مربوط به بنادر داخلی؛

1. Committee on Veterans Affairs.

2. Committee on Ways and Means.

- تفاهم و توافقات تجاری متقابل و دوجانبه؛
- مقررات مالیاتی عمومی؛
- بدهی‌ها و قروض ایالات متحده؛
- حمل و نقل کالاهای گمرک‌دار؛
- مسائل مربوط به اساس و پایه معافیت‌های مالی و مالیاتی و تعهدات خیرخواهانه؛
- مسائل مربوط به بیمه بازنشستگی ملی.

کمیسیون قوانین^۱

- قوانین و قواعد مربوط به مجموعه رفتارهای اداری و دستورات اجرایی مجلس و تعیین دستور جلسه مجلس؛
- تعیین دوره زمانی تنفس یا تعطیلی موقتی کنگره.

کمیسیون قوانین، شاید مهم‌ترین کمیسیون مجلس نمایندگان باشد، زیرا نقش اساسی در تعیین دستور جلسات مجلس را دارد؛ پس از این‌که طرح‌های ارائه شده به دبیر مجلس توسط وی در اختیار رئیس مجلس (سخنگو) قرار گرفت، وی پس از مشورت با کمیته هدایت (رهبران احزاب)، مهم‌ترین طرح‌ها را انتخاب کرده و آن‌ها را به کمیسیون قوانین ارائه می‌دهد، کمیسیون قوانین پس از بررسی از میان طرح‌هایی که دریافت کرده، بعضی را رد کرده و بقیه را اولویت‌بندی می‌کند و آن‌ها را مجدداً به رئیس مجلس باز می‌گرداند تا برای ادامه کار، عنوان کلی آن‌ها در صحن علنی مطرح شده و نظر اکثریت خواسته شود.

- درخصوص کمیته‌های فرعی، در داخل هر کمیسیون که حداکثر پنجاه نفر عضو دارند، کمیته‌های فرعی نیز تشکیل می‌شود که این کمیته‌ها گزارش‌های خود را به کمیسیون اصلی ارائه می‌کنند و نظر کمیسیون اصلی می‌تواند مخالف با

1. Committee on Rules.

نظر کمیته‌های فرعی باشد، بنابراین تصمیم کمیته فرعی بر رد یک لایحه یا طرح، ممکن است در کمیسیون اصلی مردود و ملغی‌الثر اعلام شود.

۷-۱-۳. فرایند شکل‌گیری طرح‌ها و لوایح در مجلس نمایندگان

بند «۱» از ماده (۱) قانون اساسی ایالات متحده آمریکا بیان می‌دارد: «کلیه اختیارات قانونگذاری به کنگره ایالات متحده اعطا می‌شود که متشکل است از مجلس سنا و مجلس نمایندگان». بنابراین مهم‌ترین و اصلی‌ترین وظیفه کنگره ایجاد قوانین و قواعد حقوقی است؛ مراحل تشکیل یک قانون شامل قسمت‌های مختلفی است و آنچه در اینجا به عنوان خلاصه‌ای از چگونگی شکل‌گیری یک قانون بیان می‌شود براساس روش کنگره در یکصد و پنجمین دوره قانونگذاری، است. جهت آشنایی بیشتر نگاهی مختصر و مفید به چگونگی فرایند شکل‌گیری قانون در مجلس نمایندگان، می‌تواند مفید باشد.

۷-۱-۳-۱. چگونگی شکل‌گیری طرح‌ها (اشکال مختلف طرح)

کار شکل‌گیری یک قانون از ارائه یک پیشنهاد به یکی از چهار شکل ذیل، توسط هر یک از نمایندگان، شروع می‌شود:^۱

۱. طرح The bill
۲. طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی Joint resolution
۳. طرح یا پیشنهاد توافقی مجلسین Concurrent resolution
۴. طرح یا پیشنهاد ساده داخلی Simple resolution

طرح^۲

1. Johnson, Charles. W., "How Our Laws are Made?", Part: "Legislative Process _ Trying It All Together", 2000. Web Site: www.Thomas.loc.gov/.
2. The Bill.

این شکل از طرح برای بسیاری از قوانین به ویژه قوانین مالی به کار می‌رود، خواه قانونی دائمی مطرح باشد یا موقتی و خواه قانونی عام مطرح باشد یا خاص؛ طرحی که مختص مجلس نمایندگان است در حقیقت با عبارت اختصاری "H.R" که مخفف House of Representative^۱ است، مشخص می‌گردد. این طرح دارای یک شماره ثبت است که در تمام مراحل تاپایان رسیدگی و تبدیل به قانون همراه آن است. این طرح‌ها پس از تصویب در مجلس نمایندگان و تأیید مجلس سنا برای اجرا به رئیس‌جمهور ارائه می‌شوند.

طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی^۱

این طرح‌ها ممکن است یا از مجلس نمایندگان یا از مجلس سنا آغاز شود؛ یک تفاوت عملی کوچک مابین یک طرح (bill) با یک طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی وجود دارد. شیوة رسیدگی هر دو تقریباً یکسان است ولی هدف از طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی، اصلاحیه‌ای است بر قوانین عادی یا قانون اساسی؛ به شرط تصویب چنین طرحی توسط دوسوم اعضای هر دو مجلس نمایندگان و سنا، بلافاصله، مستقیماً به وسیله رئیس امور اداری مجلس به جهت تأیید و تصدیق به هر یک از ایالات فرستاده می‌شود تا مورد تأیید مجالس آن ایالات هم قرار بگیرد؛ پس از تصویب، دیگر چنین مصوبه‌ای نیازی به امضا و تصویب رئیس‌جمهور ندارد. یک طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی که در مجلس نمایندگان آغاز شده باشد، با علامت اختصاری "H.J. Res" که مخفف عبارت: House Joint Resolution است، مشخص گردیده و دارای یک شماره است؛ اگر از «طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی» برای اصلاح و تغییر قوانین عادی استفاده

1. Joint Resolution.

شود، آنگاه پس از تصویب کنگره، طرح تصویب شده، نیاز به امضای رئیس جمهور نیز، دارد.

طرح یا پیشنهاد توافقی مجلسین^۱

موضوعاتی که تحت تأثیر عملکرد توأمان مجلس نمایندگان و سنا با هم، آغاز شده‌اند، معمولاً تحت عنوان «طرح یا پیشنهاد توافقی مجلسین» شناخته می‌شوند. چنین طرحی اگر در مجلس نمایندگان آغاز شده باشد با عبارت اختصاری "H.Con-Res" و یک شماره اختصاصی شناخته می‌شود؛ به شرط تصویب چنین طرح‌هایی توسط اکثریت اعضای مجلس نمایندگان و سنا، مصوبات مزبور می‌بایند به امضای دبیر مجلس نمایندگان (Clerk) و دبیر مجلس سنا^۲ (Secretary) هم برسند. این مصوبات برای اجرا به رئیس جمهور ارائه می‌شوند.^۳

طرح یا پیشنهاد داخلی^۴

موضوعی که در نتیجه عمل یکی از دو مجلس نمایندگان یا سنا، به تنهایی مطرح می‌شود، تحت عنوان «طرح یا پیشنهاد ساده داخلی» شناخته شده است. چنین طرحی اگر در مجلس نمایندگان آغاز شده باشد، با عبارت اختصاری "H.Res" و نیز یک شماره اختصاصی از سایر طرح‌ها متمایز می‌شود. این طرح‌ها که بیشتر برای وضع مقررات داخلی مجلس به کار می‌روند، نیازی به امضای رئیس جمهور ندارند.

1. Concurrent Resolution.

2. Secretary

3. تفاوت طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی با طرح یا پیشنهاد توافقی مجلسین این است که اولاً "Joint Resolution" برای اصلاح قانون عادی و قانون اساسی به کار می‌رود و ثانیاً اگر برای اصلاح قانون اساسی باشد، نیاز به تأیید ایالات نیز دارد.

4. Simple Resolution.

۷-۱-۳-۲. معرفی ابتدایی و ارجاع به کمیسیون‌های مربوطه

هر يك از اعضاي مجلس نمایندگان می‌تواند يك طرح را معرفي كند؛ به این جهت، در زمانی که نشست عمومی مجلس برگزار می‌شود، هر نماینده می‌تواند طرح خود را به اطلاع دبیر مجلس برساند؛ برای این منظور طرح پیشنهادي خود را در صندوق قیف مانندي که برای همین منظور در کنار میز دبیر مجلس تعبیه شده است، می‌اندازد؛ امضای حامی طرح هم (بیان‌کننده آن) می‌پایند در ذیل آن باشد. يك طرح عمومی، ممکن است تعداد زیادی از اعضا را به عنوان حامی به دنبال خویش داشته باشد.

این طرح، يك شماره‌ای به وسیله دبیر مجلس دریافت می‌کند و توسط وی به اطلاع سخنگو یا رئیس مجلس نمایندگان می‌رسد که پس از کسب نظر نمایندگان، به کمیسیون مربوطه‌اش ارجاع می‌گردد؛ سپس پیش زمینه آن در یکی از اشکالی که توضیح داده شد تهیه می‌گردد؛ رئیس مجلس پس از مشورت با کمیته هدایت، مهم‌ترین طرح‌های ارائه شده را به کمیته قوانین معرفي می‌کند، کمیته مزبور نیز پس از بررسی و اولویت‌بندی طرح‌ها، عملاً دستور جلسه مجلس را تعیین و به رئیس باز می‌گرداند؛ پس از طرح عنوان کلی يك طرح و کسب نظر مثبت نمایندگان، برای ادامه کار، رئیس با مشورت کمیسیون قوانین طرح‌ها را به کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌دهد.

يك مرحله و گام مهم از مراحل شکل‌گیری قوانین، عملی است که به وسیله کمیسیون‌ها انجام می‌شود. در خلال همین بررسی کمیسیون‌ها است که بیش‌ترین توجه به پیشنهادات ارائه شده، صورت می‌گیرد و در همین زمان است که این کمیسیون‌ها به اظهارنظرها و نظرات عمومی هم توجه می‌کنند. هر طرحی بسته به این‌که به کدام يك از کمیسیون‌ها مربوط باشد، در صلاحیت همان کمیسیون قرار می‌گیرد.

۳-۱-۷. نحوه بررسی کمیسیون‌ها

نحوه بررسی کمیسیون‌ها در دو قسمت قابل توضیح است:

استماع عمومی و جلسات هماهنگی و تصمیم‌گیری

معمولاً نخستین گام از مراحل رسیدگی کمیسیون‌ها، همین مرحله استماع دیدگاه‌های عمومی و مردمی است؛ جایی که اعضای هر کمیسیون نقطه‌نظرات و دیدگاه‌های افراد متخصص مردمی را در خصوص لایحه یا طرح مربوطه می‌شنوند. برای این کار هر کمیسیون مکان، زمان و موضوع بحث را تعیین می‌کند و هر عقیده‌ای در رابطه با آن طرح یا لایحه را می‌شنود؛ طرح مزبور حداقل یک ماه پیش از برگزاری جلسه باید در اختیار عموم قرار بگیرد.

یک نسخه‌برداری هم از این شنیده‌های عمومی انجام می‌شود تا برای بررسی و تحقیق بیشتر در اختیار اعضای کمیسیون باشد و غالباً یک نسخه کامل از این شنیده‌ها توسط کمیسیون چاپ و منتشر می‌گردد.

زمانی که مرحله شنیدن نقطه نظرات عمومی انجام شد، طرح مزبور در یک نشست عمومی که تحت عنوان نشست یا «جلسه هماهنگی و تصمیم‌گیری»^۱ شناخته می‌شود، مورد بررسی اعضای کمیسیون قرار می‌گیرد و اعضای کمیسیون در این جلسه تمامی نقطه‌نظرات ارائه شده را با تمام جزئیات مورد بررسی قرار می‌دهند؛ به هر حال اصلاحاتی ممکن است نسبت به آن لایحه یا طرح، مطرح گردد و اعضا نیز ممکن است در نهایت آن اصلاحات را پذیرفته یا رد کنند.

ضمناً این مراحل ممکن است به وسیله کمیته‌های فرعی مستقر در هر کمیسیون صورت بگیرد.

بررسی نهایی کمیسیون‌ها

در پایان مرحله اول که مرحله مشورت عمومی و ارزیابی لایحه یا طرح بود، رأی کمیسیون یا اعضای کمیته‌های فرعی آن، این تصمیم را که چه عملی بر روی آن لایحه یا طرح باید انجام دهند، مشخص می‌کند. در این مرحله ممکن است لایحه یا طرح مزبور با پاره‌ای از اصلاحات یا بدون اصلاحیه‌ای، گزارش شود یا حتی ممکن است از دستور کار خارج گردد یعنی هیچ‌گونه عمل دیگری روی آن صورت نگیرد.

اگر کمیسیون، اصلاحات زیادی را برای لایحه یا طرح مربوطه لازم بدانند، ممکن است اصلاً تصمیم بگیرد که طرح جدیدی را که مشتمل بر تمام آن اصلاحیه‌ها باشد، گزارش کند؛ چنین گزارشی، تحت عنوان «طرح جدید یا ابتدایی یا اولیه»^۱ شناخته شده است که یک شماره جدید نیز دریافت می‌کند.

پس از این مرحله، نوبت به گزارش کمیسیون می‌رسد که در این گام این گزارش مشتمل است بر اهداف و قلمرو و حیطه موضوعی طرح مربوطه و این‌که اگر اصلاحیه‌ای صورت گرفته است، دلایل آن چه چیز بوده است. گزارش مزبور که در مجلس نمایندگان تهیه شده است با عبارت "H. RPT" و یک شماره اختصاصی، از سایر گزارش‌ها متمایز می‌گردد.

۳-۱-۷. چگونگی بررسی طرح در صحن علنی مجلس نمایندگان^۲

بررسی یک طرح در صحن علنی مجلس می‌تواند گاهی از اوقات یک امر ساده و گاهی یک کار بسیار پیچیده جلوه کند. به طور کلی زمانی یک لایحه یا طرح قابل بررسی به وسیله تمام مجلس در صحن مجلس است که به وسیله کمیسیون تخصصی مربوطه اش

1. Clean Bill.
2. The Simple Resolution.

گزارش شده باشد. البته بر طبق اسناد موجود، پاره‌ای موارد هم دیده شده که یک لایحه یا طرح،^۱ مستقیماً به صحن مجلس آورده شده است.

ضمن این که، بررسی یک لایحه یا طرح، ممکن است که تحت تشریفات و نفوذ یک قانون داخلی مجلس هم باشد؛^۲ به این معنا که یک قانون داخلی تحت عنوان «طرح یا پیشنهاد ساده داخلی» که خود، به وسیله مجلس به تصویب رسیده است، جزئیات مربوط به نحوه چگونگی بحث در خصوص یک لایحه یا طرح را بیان می‌کند، به عنوان مثال این‌که برای هر لایحه یا طرح چه مدت زمانی به جلسه مباحثه، اختصاص داده شده، چگونه اصلاحاتی مطرح می‌شود و چه مدت زمانی در اختیار موافقان و مخالفان طرح برای ابراز نظراتشان، داده شده است؛ هر طرف یعنی موافق یا مخالف طرح، دارای زمانی هستند تا درخصوص طرح مزبور صحبت کنند؛ اگر اصلاحاتی مطرح شد، این اصلاحیه‌ها نیز به بحث گذاشته می‌شود و در مورد آن‌ها رأی‌گیری صورت می‌گیرد.

زمانی که تمام اصلاحات انجام شد و به تأیید رسید و مباحثات نیز به اتمام رسید، مجلس آماده رأی‌گیری برای تصویب نهایی می‌شود. در برخی از موارد، ممکن است توسط عده‌ای از نمایندگان تقاضای اتخاذ نظر مجدد کمیسیون، درخواست گردد؛ این عمل آخرین کوشش مخالفان طرح است که به منظور تغییر در قسمتی از طرح مزبور، صورت می‌گیرد.

در نهایت اگر تلاش برای بازبینی مجدد طرح در کمیسیون رد شد، آنگاه، رئیس مجلس، دستور رأی‌گیری درخصوص تصویب نهایی را صادر می‌کند.

۱. منظور طرح‌هایی هستند که مربوط به آیین‌نامه و مقررات داخلی مجلس هستند.

۲. یعنی ممکن است یکی از مواد آیین‌نامه داخلی برای نوعی از لوایح یا طرح‌ها، تشریفات خاصی نیز در نظر گرفته باشد.

۵-۳-۷. تجزیه و تحلیل و رفع اختلافات موجود

پس از این‌که یک لایحه یا طرح به تصویب مجلس نمایندگان رسید، به سنا فرستاده می‌شود تا در آن‌جا نیز مورد بررسی قرار بگیرد. به هر حال، یک لایحه یا طرح پیش از این‌که تبدیل به قانون شود و به امضای رئیس‌جمهور برسد، می‌باید به روشی مشابه در هر دو نهاد قانونگذاری یعنی مجلس نمایندگان و مجلس سنا، به تصویب برسد.

اگر در مجلس سنا، عبارات و کلمات طرح مزبور تغییری پیدا کنند، در این صورت آن طرح می‌باید برای توافق و اضافه شدن تغییرات، حتماً مجدداً به مجلس نمایندگان برگشت داده شود؛ این رفت و برگشت و مباحثات و مذاکرات به دنبال آن، ممکن است در صحن مجلس صورت پذیرد و می‌تواند یا به همان شکل پذیرفته شود یا اصلاحات دیگری هم به آن اضافه شود یا به طور کلی اساساً اصلاحات سنا، مردود شناخته شود.

غالباً در صورت بروز حالت اخیر، یک کمیسیون مشترک از اعضای مجلس نمایندگان و سنا تشکیل می‌شود؛ این کمیسیون در داخل خود به تجزیه و تحلیل اختلافات دو مجلس می‌پردازد و در جهت رفع آن‌ها اقدام به تهیه گزارشی در قالب یک طرح توافقی می‌کند و این گزارش را به هر دو مجلس می‌فرستد تا مورد بررسی و رأی‌گیری قرار بگیرد؛ ضمن این‌که این کمیسیون مشترک خلاصه‌ای از دلایل دستیابی به طرح مورد نظر خویش را نیز، منتشر می‌کند.

البته باید توجه داشت که اگر لایحه یا طرح مزبور مربوط به امور مالی باشد، عدم توافق مجلس سنا، تأثیری در مصوبه مجلس نمایندگان ندارد، لکن در سایر موارد اگر در نهایت از طریق کمیسیون مشترک نیز توافقی میان مجلسین

حاصل نشود، در این صورت آن لایحه یا طرح، مرده محسوب می‌شود.^۱

۶-۳-۷. رأی‌گیری نهایی

رأی‌گیری برای تصویب نهایی ممکن است به وسیله سیستم رأی‌گیری الکترونیکی باشد که مطابق آن رأی هر يك از نمایندگان توسط دستگاه کامپیوتری ثبت می‌شود؛ این آرا که به صورت آری یا خیر هستند ثبت می‌شوند و در کمیته آرای مجلس با توجه به شماره لایحه یا طرح مزبور مورد شمارش قرار می‌گیرند.

همچنین رأی‌گیری در مجلس ممکن است از طریق رأی‌گیری شنیداری و گفتاری باشد که مطابق آن هر يك از نمایندگان در جایگاه خویش، رأی خود را اعلان می‌کند که در این شیوه رأی‌گیری، دیگر پاسخ نمایندگان به ثبت نمی‌رسد.

پس از این‌که يك لایحه یا طرح به این شکل به تأیید و تصویب توافقی هر دو مجلس نمایندگان و سنا رسید، تحت عنوان «لایحه یا طرح ثبت شده»^۲ شناخته می‌شود.

این لایحه یا طرح ثبت شده، نزد رئیس جمهور فرستاده می‌شود تا پس از امضای وی، رسماً تبدیل به قانون شود. البته در این مرحله نیز رئیس جمهور می‌تواند لایحه یا طرح مزبور را «وتو کرده» و آن را به کنگره بازگشت دهد؛ اگر ظرف مدت ۱۰ روز از دریافت لایحه یا طرح، آن را امضا نکند و سکوت اختیار کند، لایحه یا طرح مزبور باز هم، قانون تلقی می‌شود. نکته قابل توجه این است که در صورت وتو کردن لایحه یا طرح، اگر کنگره با دوسوم اعضا، لایحه یا طرح را مجدداً تصویب کند، لایحه یا طرح مزبور «باید» به وسیله رئیس‌جمهور امضا گردد.

۱. مدنی، پیشین، صص ۱۴۷-۱۴۵.

2. Bill Enrolled.

در این قسمت قصد داریم تا همچون قسمت قبلی به گونه‌ای مختصر و مفید نگاهی بیندازیم به ساختار و وظایف ارکان داخلی مجلس سنا ایالات متحده و این‌که این مجلس چگونه و با چه ترتیبی عمل می‌کند و چگونه اقدامات خویش را با مجلس نمایندگان هماهنگ می‌سازد.

به همین منظور بحث خود را با همان شیوه قبلی و با همان شکل فهرست‌بندی، در دو بخش اساسی دنبال می‌کنیم:

در بخش اول به بررسی ساختار داخلی مجلس سنا می‌پردازیم و این‌که این مجلس از چه اعضای تشکیل شده و سازمان داخلی آن، چگونه ترسیم شده است و در بخش دوم به بیان چگونگی اداره و کارکرد مجلس می‌پردازیم.

۷-۲. ساختار داخلی مجلس سنا

قانون اساسی ایالات متحده مقرر داشته است که مجلس سنا متشکل خواهد بود از دو سناتور از هر ایالت؛ (که بر این اساس، تعداد نمایندگان مجلس سنا اکنون ۱۰۰ نفر است) و این‌که هر یک از نمایندگان سنا می‌باید سی سال سن داشته باشد و نیز نه سال از شهروند بودن وی بگذرد و در زمانی که به عنوان سناتور از ایالتی برگزیده می‌شود، در همان ایالت اقامت داشته باشد.

دوره نمایندگی مجلس سنا، شش سال است که دقیقاً هر دو سال، یک‌سوم مجموع نمایندگان تعویض می‌شوند.

علاوه بر این، سنا دارای یکسری کمیسیون‌های داخلی است که این کمیسیون‌ها، براساس مقررات و قواعد داخلی سنا، برگزیده می‌شوند؛ این مقررات و قواعد داخلی تا دوره بعد و زمان جایگزینی سناتورهای جدید، همچنان ادامه می‌یابد.

تمامی کمیسیون‌های سنا توسط خود مجلس سنا ایجاد شده‌اند؛ که در حال حاضر مجموع تعداد

آن‌ها بیست و یک کمیسیون است شامل: شانزده کمیسیون دائمی، سه کمیسیون انتخابی و دو کمیسیون ویژه.^۱

در این‌جا لازم است پیش از ادامه بحث، چند نکته اساسی را خاطر نشان شویم، اولاً در مجلس سنا، هر یک از نمایندگان دارای یک حق رأی است مگر رئیس مجلس سنا که همان معاون رئیس جمهور محسوب می‌شود که وی اساساً دارای هیچ‌گونه حق رأی نیست، مگر زمانی که نمایندگان سنا در رأی دادن به یک قانون، به دو دسته مساوی تقسیم شده باشند که در این صورت رأی رئیس سنا رأی قاطع است.^۲

نکته دوم این که در مجلس نمایندگان که تعداد افراد نماینده بیشتر است، هریک از اعضا به طور طبیعی می‌تواند فقط عضو یک کمیسیون دائمی مجلس باشد، اگرچه ممکن است که آن عضو، در چندین کمیسیون فرعی، خدمت کند؛ اما برخلاف این قضیه، در مجلس سنا، هر عضو می‌تواند حداقل در دو کمیسیون دائمی و هفت تا ده کمیسیون فرعی عضویت داشته باشد؛ این امر نشان می‌دهد کمیسیون‌های دائمی مجلس نمایندگان، تأثیر بیشتری در روند شکل‌گیری یک قانون دارند زیرا به نحوی کاملاً تخصصی‌تر از مجلس کوچک سنا، عمل می‌کنند.^۳ در ادامه، در خصوص چگونگی عملکرد کمیسیون‌های سنا، بیشتر صحبت خواهیم کرد. با مقدمه بالا اکنون محور بحث اول را به دو قسمت می‌کنیم: قسمت اول، اعضای سنا و قسمت دوم، کمیسیون‌های سنا.

۱-۷-۲. اعضا

شما می‌توانید کارمندان بسیاری را در صحن مجلس سنا مشاهده کنید که هر یک به نوعی به ایفای

1. "How The Senate Works" (Article), 2002, Available online at: www.u.s.senate.htm.

2. تنک، پیشین، ص ۴۶.

3. Prewitt and Verba, op.cit., p.275.

وظایف نمایندگی خویش می‌پردازند. این افراد عبارتند از: رئیس مجلس سنا، دبیر مجلس سنا، دستیار و معاون دبیر سنا، مأمور حفظ نظم سنا، منشی خلاصه مذاکرات، منشی خلاصه مصوبات، نمایندگان، گزارشگران مباحثات، دبیر حزب اکثریت، و دبیر حزب اقلیت.

رئیس مجلس سنا^۱

رئیس مجلس سنا، کسی است که در انتخابات ریاست جمهوری، رتبه دوم را کسب کرده است و مطابق قانون اساسی می‌باید ریاست و مدیریت جلسات مجلس سنا را به عهده داشته باشد؛ عضو علی‌البدل و جایگزین رئیس مجلس سنا^۲ به وسیله حزب اکثریت انتخاب می‌شود تا در مواقع غیبت رئیس دائمی، اداره جلسات سنا را عهده‌دار باشد.

دبیر مجلس سنا^۳

دبیر مجلس سنا، یک کارمند و در عین حال سناتور منتخب توسط اعضای سنا است که عهده‌دار بسیاری از خدمات قانونگذاری (به لحاظ مدیریت) و اداری است؛ دبیر مجلس سنا وظیفه پرداخت مستمری نمایندگان را نیز به عهده دارد. ضمن این‌که وظیفه حفظ و نگهداری از تمامی مصدقات، نامه‌ها و مصوبات سنا نیز به عهده اوست. در زمان غیبت رئیس جمهور (به دلایل گوناگون) و تا زمان انتخاب یک رئیس جایگزین توسط حزب اکثریت، این دبیر مجلس سنا است که وظایف رئیس را به عهده می‌گیرد.

دستیار یا معاون دبیر سنا^۴

1. Vice President.
2. President Pro Tempore.
3. Secretary of the Senate.
4. Assistant Secretary.

دستیار یا معاون دبیر سنا، کمک اصلی دبیر مجلس سناست؛ وی کسی است که در زمان غیبت یا فوت یا استعفای دبیر، می‌تواند تمامی وظایف او را برعهده بگیرد مگر آن‌دسته از وظایفش را که به پرداخت مستمری سناتورها و کارمندان سنا مربوط می‌شود. نحوه انتخاب وی از طریق برگزاری انتخابات داخلی است؛ وی از میان نمایندگان سنا برگزیده می‌شود.

مأمور حفظ نظم سنا (مأمور انتظامات سنا)^۱

در روزهای نخستین تشکیل و سازماندهی مجلسی به نام «مجلس سنا»، یک نفر تحت عنوان "Doorkeeper" یا محافظ درب، وظیفه برقراری نظم سنا را به عهده داشت، البته امروزه این عنوان به مأمور انتظامات سنا، تغییر یافته است.

وظیفه اساسی وی اجرای دستورات و فرامین سنا است برای حفظ نظم و رعایت نزاکت و احترام در صحن مجلس سنا و نیز در راهروهای مجلس. وی برای تمام اعمالی که به جهت تنظیم امور و نظم بخشیدن به کارها و به موجب مقررات سنا، بر عهده اش گذاشته شده مسئول است؛ او همچنین، وظیفه حفظ، نگهداری و حراست از دارایی‌ها، اموال و تجهیزات تحت قلمرو و سلطه سنا را نیز به عهده دارد و البته قاصد و پیغام رسان، تمام کسانی است که به نوعی در سنا مشغول خدمت هستند؛ اگر سناتورها تصمیم بگیرند که یک اخطار و توبیخ را برای نماینده و عضو غایبی ارسال کنند، این وظیفه مأمور انتظامات سنا است که این اخطار را به اطلاع وی برساند.

منشی خلاصه مذاکرات^۲

1. Sergeant at Arms.
2. Journal Clerk.

پاراگراف (۳) از بند «ه» از اصل اول قانون اساسی ایالات متحده مقرر داشته است: «هر مجلس برای درج مذاکرات خود، روزنامه‌ای تأسیس خواهد کرد و گاهی کلیه مذاکرات خویش را به استثنای قسمتی که به تشخیص آن مجلس، محرمانه تشخیص گردد، منتشر می‌سازد؛ نظر هر یک از اعضای مجلس در مورد رد و تأیید هر مسأله، بنا به تقاضای یک‌پنجم اعضای حاضر، در آن روزنامه منعکس خواهد شد».

منشی خلاصه مذاکرات روزانه، در حقیقت کسی است که وظیفه اصلی‌اش تهیه همین روزنامه یعنی تهیه صورت خلاصه‌ای از کلیه مذاکرات مجلس سنا است که زیر نظر مستقیم دبیر مجلس سنا، فعالیت می‌کند.

منشی خلاصه مصوبات^۱

منشی خلاصه مصوبات در حقیقت همان کسی است که گزارشی از تمامی مصوبات مجلس سنا تهیه و ارائه می‌کند؛ وی مسئول گزارش تمامی طرح‌ها، تمام پیام‌های رسیده از مجلس نمایندگان، گزارش کنفرانس‌ها و نیز گزارش اصلاحیه‌های سنا بر طرح‌های رسیده از مجلس نمایندگان است. تمام آرا در زمینه‌های گوناگون توسط وی و دستیارانش، ثبت و بایگانی می‌شوند.

نمایندگان سنا^۲

شاید بتوان گفت مهم‌ترین و اصلی‌ترین رکن از ارکان مجلس سنا، همین نمایندگان مجلس سنا هستند که وظایفشان زیر نظر مستقیم دبیر مجلس سنا اعمال می‌گردد؛ شاید مهم‌ترین و اصلی‌ترین وظیفه و مسئولیت متوجه نمایندگان سنا، مشاوره و چاره‌جویی با رئیس مجلس سنا درخصوص چگونگی تصمیم‌گیری و محدوده فعالیت‌های اعضای سنا است؛

1. Legislative Clerk.

2. Parliamentarian.

به هر حال درخصوص این رکن اساسی سنا در قسمت‌های بعدی بیشتر خواهیم گفت.

گزارشگران مباحثات^۱

گزارشگران مباحثات در حقیقت تمامی موضوعات مربوط به روابط اداری - تجاری سنا را ثبت و ضبط می‌کنند؛ تمامی مباحثات، سؤال و جواب‌ها و... در صحن مذاکرات نمایندگان سنا، به وسیله این گزارشگران به ثبت و ضبط می‌رسد و کلمه به کلمه توسط آن‌ها که زیر نظر یک سرپرست تدوین هستند، گزارش می‌شود. این سرپرست تدوین، تمامی موضوعاتی را که در جلسات سنا مورد بحث قرار گرفته و توسط گزارشگران، نوشته شده، تدوین کرده و مرتب و منظم می‌کند. علاوه بر گزارش کلمه به کلمه تمامی مباحثات و مذاکرات مجلس سنا، اداره گزارشگران وظیفه دارد در بسیاری از مراحل مربوط به شکل‌گیری قوانین از جمله معرفی طرح‌های نمایندگان، پیغام‌های رئیس‌جمهور و مجلس نمایندگان به سنا، امضاکنندگان و حامیان هر یک از طرح‌ها و نیز توجهات و تذکرات ناشی از شنیده‌های عمومی، دخالت داشته و گزارشات خود را ارائه کند. این گزارشگران ویژه، به وسیله دبیر مجلس سنا، تقاضا می‌شوند.

دبیر حزب اکثریت^۲

دبیر حزب اکثریت^۳ یک فرد منتخب از میان اعضای حزب اکثریت است که مسئول فراهم کردن بسیاری از خدمات حمایتی برای رهبران حزب اکثریت و نمایندگان آن در مجلس سنا است؛ وظایف وی در

1. Reporters of Debates.

2. Secretary for the Majority.

3. از میان اعضای حزب که نماینده مجلس نیز هستند، انتخاب می‌شوند.

ارتباط با صحن مجلس و سایر نمایندگان عبارت است از: مشاوره با رهبران حزب اکثریت در خصوص لوایح و طرح‌های ارائه شده، مشاوره و هدایت کردن سایر سناتورهای و توضیح و تبیین ریشه لوایح یا طرح‌ها برای جلب حمایت آنان به سمت خواسته‌های حزب اکثریت، نزدیک کردن سناتورهای با یکدیگر برای دستیابی به نوعی اتحاد و همبستگی و رأی گرفتن از سناتورهای دیگر برای تأمین خواسته‌های رهبران حزب اکثریت.

علاوه بر موارد فوق وی موظف و مسئول است (در قبال حزب خود) که برای دستیابی هر چه بیشتر حزب اکثریت به کرسی‌های مهم ریاستی تلاش کند؛ همچنین تلاش کند تا کارمندان منتخب برای کمیسیون‌های سنا، بیشتر از حزب اکثریت باشند و همچنین می‌تواند، کسانی را که واجد شرایط می‌بیند به رهبر حزب اکثریت، به عنوان کاندیداهای احزاب سمت در کمیسیون‌ها و کنفرانس‌های بین‌المللی معرفی کند. از سوی دیگر، وظیفه تهیه گزارش‌هایی از خلاصه مذاکرات مربوط به جلسات و مباحثات اعضای حزب اکثریت را نیز به عهده دارد.

دبیر حزب اقلیت^۱

دبیر حزب اقلیت نیز، همچون دبیر حزب اکثریت، یک کارمند مجلس محسوب می‌گردد که توسط نمایندگان حزب اقلیت به این سمت گماشته شده و در قبال منافع حزبی، مسئول تلقی می‌شود؛ وی وظایفی مشابه وظایف دبیر حزب اکثریت برای حزب اقلیت انجام می‌دهد.

۷-۲-۲. کمیسیون‌های داخلی سنا

1. Secretary for the Minority.

کمیسیون‌های سنا با شروع هر دوره جدید کنگره، منصوب شده و آغاز به کار می‌کنند؛ تمام کمیسیون‌های سنا به وسیله خود سنا ایجاد شده‌اند. در حال حاضر کمیسیون‌های سنا شامل شانزده کمیسیون دائمی (که هر کمیسیون به فراخور نیازهای خویش می‌تواند دارای کمیسیون‌های فرعی باشد)، سه کمیسیون انتخابی و یک کمیسیون ویژه است.

کمیسیون‌های دائمی مطابق ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی عهده‌دار این وظیفه هستند که لوائح، طرح‌ها و سایر موضوعاتی را که در حیطه صلاحیت‌هایشان است، مورد بررسی و رسیدگی قرار داده و گزارش‌هایی در آن خصوص و نیز درخصوص مطالعات و نظارت‌های اساسی و جامع در ارتباط با آن موضوعات به سنا، ارائه دهند.

کمیسیون‌های انتخابی و کمیسیون‌های ویژه دارای اختیارات و اقتدارات متفاوت و گوناگونی هستند. در عمل، رئیس کمیسیون، عضوی از حزب اکثریت است؛ این فرد (مرد یا زن)، به دستور سنا از میان اعضای کمیسیون برگزیده می‌شود و معمولاً (اما نه همیشه)، یک عضو ارشد به نشانه خدماتی که انجام داده است به ریاست کمیسیون برگزیده می‌شود؛ «ارشدیت» براساس سابقه نمایندگی و میزان تجربه در دوره‌های قبلی در نظر گرفته می‌شود؛ انتخاب رؤسای کمیسیون‌ها در داخل خود کمیسیون و براساس «ارشدیت» صورت می‌گیرد.

در اینجا ذکر این نکته ضروری است که سناتورها، همچنان که به عنوان عضوی از اعضای سنا در مجلس سنا خدمت می‌کنند، ممکن است در کمیسیون‌های مشترک^۱ نیز خدمت کنند. این کمیسیون‌ها که به منظور تصمیم‌گیری‌های مشترک مجلسین تشکیل می‌شود مسئول مقررات مربوط به خود

1. Joint Committees.

و قوانینی است که ایجاد می‌کند؛^۱ «کمیسیون مشترک» برای رفع اختلاف موجود بین مجلسین سنا و نمایندگان در مورد یک لایحه یا طرح و جهت دستیابی به یک توافق مشترک، از اعضای سنا و نمایندگان تشکیل می‌گردد.

کمیسیون‌های مذاکره‌ای یا مشورتی،^۲ زمانی تشکیل می‌شوند که عدم توافقی بر سر یک لایحه یا طرح یا خواسته تصویب‌شده در هر دو مجلس، ایجاد شده باشد. این کمیسیون‌ها متشکل از گروهی از افراد هر دو مجلس سنا و نمایندگان، هستند مثل کمیسیون‌های مشترک، با این تفاوت که کمیسیون‌های مشترک اگر لایحه یا طرح مزبور را با مشکلات فراوان احساس کنند، می‌توانند از مطرح شدن آن در صحن مجلس سنا جلوگیری کنند. یعنی به عبارتی به عنوان یک نهاد تعیین‌کننده عمل کنند اما آرای کمیسیون‌های مذاکره‌ای و مشورتی، صرفاً جنبه مشورتی و دستیابی به توافق میان مجلسین را دارد.^۳

نکته دیگر این است که بعضی از کمیسیون‌های دائمی نیاز به تشکیل کمیته‌های فرعی دارند. از آنجایی که اعضای هر یک از کمیسیون‌ها می‌توانند شامل افراد زیادی باشد (بعضاً پنجاه نفر در یک کمیسیون) و نیز از آنجایی که مسئولیت‌های هر یک از کمیسیون‌ها نیز می‌تواند شامل موضوعات بسیاری باشد، نیاز به تشکیل کمیته‌های فرعی در داخل هر یک از کمیسیون‌های اصلی کاملاً احساس می‌شود و اتفاقاً این نیاز در دهه‌های اخیر آن قدر اهمیت یافته است که امروزه نزدیک به ۲۵۰ کمیته فرعی در داخل کنگره (اعم از سنا و نمایندگان) دیده می‌شود.^۴

1. Dove, Robert. B., "Senate Enactment of Law", 1997, Available online at: <http://www.thomas.loc.gov/>.

2. Conference Committee.

3. See Ibid.

4. Prewitt and Verba, op.cit., pp. 275-276.

در تعیین اعضای کمیسیون‌ها، رهبران احزاب در سنا و نمایندگان، نقشی اساسی ایفا می‌کنند و تعداد کرسی‌هایی که هر حزب در مجلس مربوطه به دست آورده، مدنظر قرار می‌گیرد؛ بنابراین اگر دوسوم سناتورها دموکرات و یک‌سوم آن‌ها جمهوریخواه باشند، در هر یک از کمیسیون‌ها نیز به طور نسبی دوسوم اعضا، دموکرات و یک‌سوم آن‌ها جمهوریخواه خواهند بود.

این امر باعث شده تا قدرت زیادی هم در اختیار رهبران احزاب باشد زیرا در حقیقت تعیین فردی تازه برای پر کردن کرسی خالی حزب در یک کمیسیون، در حقیقت ضمن این‌که این شانس را به آن حزب اکثریت در آن کمیسیون می‌دهد که لایحه یا طرح مزبور، مورد تأیید آن کمیسیون قرار بگیرد، این فرصت را هم می‌دهد که افرادی را که از خواسته‌های حزب خطی می‌کنند، (از طریق تعویض دبیر حزب و جایگزین وی)، تنبیه و مؤاخذه کنند؛ به هر حال در خصوص انتخاب اعضای کمیسیون‌ها ماده (۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا مقرر داشته است:

«۱. در تشکیل کمیسیون‌های دائمی یا تعیین اعضای آن، سنا، جز در مواردی که به‌گونه دیگری تصمیم گرفته شده باشد، براساس مقررات کلی، رئیس هر کمیسیون و سایر اعضای آن را تعیین می‌کند؛ براساس تقاضای هر سناتور، در مورد هر کمیسیون، رأی‌گیری می‌تواند یک بار برای تعیین رئیس و یک بار برای تعیین سایر اعضا صورت بگیرد.

۲. به تقاضای یک‌پنجم سناتورهای حاضر، رأی‌گیری در خصوص پاراگراف یک می‌تواند به صورت «رأی مخفی» انجام گیرد.

۳. زمانی که رئیس یک کمیسیون، کناره‌گیری کند یا به دلایلی از انجام خدمت ناتوان شود، عمل سنا در چنین حالتی، پرکردن جای خالی وی است. جز در صورتی که به نحوی دیگر، تصمیم‌گیری

شده باشد، باید عضو جدیدی به کمیسیون معرفی شده و سپس رئیس جدید انتخاب گردد».^۱ اکنون به بیان انواع کمیسیون‌های داخلی سنا و وظایف و صلاحیت‌های هر یک از آنها براساس ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی سنا، می‌پردازیم:^۲

در ابتدای ماده (۲۵) بیان شده که «اعضای کمیسیون‌های دائمی در آغاز هر دوره کنگره تعیین می‌شوند و وظایف‌شان را تا زمانی که جانشین آنان تعیین شود، براساس صلاحیت‌های مربوط به خود و با ارائه گزارش به سنا انجام می‌دهند». سپس به بیان انواع کمیسیون‌های داخلی و وظایف و صلاحیت‌هایشان پرداخته شده که ما نیز در اینجا به تبیین آنها می‌پردازیم:

۱-۲-۷. وظایف و صلاحیت‌های کمیسیون‌ها

در ابتدای بحث ذکر این نکته حائز اهمیت است که کلیه کمیسیون‌های دائمی موظف هستند حتی بدون درخواست سنا، به تحقیق و بررسی در ارتباط با آخرین وضعیت موجود درخصوص موضوعات تحت صلاحیت خویش بپردازند و گزارش‌های لحظه به لحظه خویش را به سنا ارائه کنند.

کمیسیون کشاورزی، تغذیه و جنگلداری^۳

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون عبارتند از:

- اقتصاد کشاورزی و تحقیقات مربوط به آن؛
- خدمات مربوط به بسط و توسعه کشاورزی؛
- محصولات کشاورزی، قیمتگذاری و یکسان‌سازی و تثبیت قیمت‌ها؛
- مبادلات کشاورزی؛

۱. ماده (۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا با عنوان کلی: Rule XXIV - "Appointment of Committees".

۲. ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا با عنوان کلی: Rule XXV - "Standing Committees".

3. Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry.

- صنعت دامداری و امراض دام‌ها؛
- بیمه محصولات کشاورزی و حفاظت خاک؛
- تغذیه از آب تازه و برنامه‌های مربوط به تغذیه؛
- جنگلداری، جنگل‌های حفاظت شده و حیوانات حفاظت شده؛
- اقتصاد خانواده و تغذیه انسان؛
- معاینه دام‌های روستایی، گوشت و محصولات کشاورزی؛
- آفات کشاورزی و درمان آن‌ها؛
- صنعت گیاه‌شناسی، خاک‌ها و مهندسی کشاورزی؛
- توسعه کشاورزی و الکتریکی کردن وسایل کشاورزی؛
- برنامه‌های تغذیه در مدارس.
- این کمیته همچنین، به تهیه گزارش‌های خطه به خطه از چگونگی وضعیت غذایی، تغذیه، گرسنگی و خدمات کشاورزی در ایالات متحده، اقدام می‌کند.

کمیسیون تخصص^۱

- موضوعات در صلاحیت این کمیسیون عبارتند از:
- اختصاص درآمدهای مالیاتی برای حمایت از دولت (غیر از درآمدهای بودجه)؛
 - تهیه گزارش‌هایی درخصوص منابع تأمین بودجه (منابع جدید) مطابق قانون بودجه کنگره مصوب ۱۹۷۴ و ارائه به کنگره.

کمیسیون خدمات تسلیحاتی^۲

- موضوعات در صلاحیت این کمیسیون عبارتند از:
- هوانوردی و فعالیت‌های فضایی ویژه توسعه سیستم سلاح‌های جنگی و نظامی؛
 - دفاع عمومی؛

1. Committee on Appropriations.
2. Committee on Armed Services.

- مسائل کلی مربوط به وزارت دفاع،
دپارتمان‌های ارتش، نیروی دریایی و نیروی هوایی؛
- نگهداری و محافظت و اداره کردن کانال
پاناما، شامل مسائل اداری و بهداشتی آن؛
- تحقیقات نظامی؛
- تشکیل شورای ملی درخصوص انرژی هسته‌ای؛
- مسائل مربوط به ذخایر نفت خام و ذخایر
نفی به استثنای ذخایر نفت منطقه آلاسکا (که
مربوط به کمیسیون انرژی و منابع طبیعی
می‌شود)؛
- هزینه‌ها، تشویقات و ترفیعات و سایر
مزایا و مصونیت‌های اعضای نیروهای ارتش؛
- تعیین استراتژی و تأمین تجهیزات در موارد
بحرانی و ضروری برای انجام دفاع عمومی.
این کمیته همچنین به بررسی و تحقیق درخصوص
سیاست‌های گوناگون ایالات متحده در زمینه دفاع
عمومی پرداخته و گزارش‌های لحظه به لحظه خویش
را در این زمینه‌ها به کنگره ارائه می‌کند.

کمیسیون بانکداری، مسکن و امور شهری^۱

موضوعات در صلاحیت‌های این کمیسیون عبارتند
از:
- بانک‌ها، بانکداری و مؤسسات مالی؛
- کنترل قیمت‌های محصولات، تولیدات، اجاره بها
و خدمات؛
- بیمه سپرده‌های بانکی؛
- تثبیت اقتصادی و دفاع از تولیدات
اقتصادی؛
- کنترل صادرات و کالاهای صادراتی و مبادلات
خارجی؛
- سیاست‌های مالی فدرال؛
- مسائل مربوط به اهداف مالی و بازرگانی و
صنعت؛

1. Committee on Banking, Housing and Urban Affairs.

- ساختار پرستاری خانه؛
- مسکن عمومی و خصوصی (غیر از مسکن سربازان و افسران بازنشسته و قدیمی)؛
- مذاکرات دوباره درخصوص قراردادهای دولتی؛

- توسعه و گسترش ترانزیت شهری.
این کمیته همچنین گزارش‌های خطه به خطه خویش را درخصوص موضوعات مربوط به سیاست اقتصاد داخلی در زمینه‌های خدمات پولی، مؤسسات مالی در ایالات متحده و نیز راه‌های توسعه اقتصادی و خدمات شهری به سنا، ارائه می‌کند.

کمیسیون بودجه^۱

کلیه لوایح^۲ و طرح‌های مشترک (توافقی میان مجلسین) مالی به این کمیسیون ارجاع می‌شود تا مورد بررسی دقیق‌تر قرار بگیرد. در این خصوص این کمیسیون دارای وظایف ذیل است:

۱. کلیه مواردی که برای تهیه قانونی در خصوص بودجه ضروری می‌پندارد، گزارش کند؛
۲. در خصوص لایحه یا طرح دریافت شده از سنا، تا جایی که ممکن تحقیقاتی را که لازم می‌دانند به عمل آورده و نتایج حاصل از آن را به سنا گزارش کند؛

۳. تخمین و ارزیابی و تقویم هزینه‌های مالیاتی و پیشنهاد راهکارهایی برای هماهنگ کردن هزینه‌های مالیاتی با سیاست‌های دولت و ارائه پیشنهادهایی برای تأمین هزینه‌های بودجه و در نهایت گزارش نتایج این مطالعات و تحقیقات به سنا.^۳

1. Committee on the Budget.

2. منظور این است که دولت می‌تواند لایحه بودجه و لوایح مالی به مجلس بفرستد.

3. در صورت اختلاف بین دو یا چند کمیسیون درخصوص موضوعی مشترک، یک کنفرانس مشترک از آن کمیسیون‌ها تشکیل می‌شود تا

کمیسیون تجارت، علوم و حمل و نقل^۱

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به ترتیب ذیل است:

- گارد ساحلی؛
 - مدیریت منطقه ساحلی؛
 - ارتباطات؛
 - محافظت از بزرگراه ها و اتوبان ها؛
 - مسائل مربوط به راه های آبی داخلی؛
 - تجارت بین ایالات؛
 - تجارت و کشتیرانی در اقیانوس و حمل و نقل دریایی و حفاظت مربوط به آن شامل کشتیرانی در بنادر عمیق؛
 - مسائل مربوط به ماهیگیری؛
 - بازرگانی دریایی؛
 - اقیانوس ها، هوا و فعالیت های مربوط به اتمسفر؛
 - مسائل مربوط به کانال پاناما و کانال های آبی داخلی به طور کلی؛
 - مقررات مربوط به ارائه محصولات به مشتری ها و خدمات مربوط به آنها؛
 - مقررات مربوط به وسایل حمل و نقل عمومی شامل راه آهن، اتوبوس ها، کشتی ها، خطوط گاز و ...؛
 - علوم، مهندسی و مدیریت و تحقیقات تکنولوژی و توسعه و سیاست؛
 - ورزش ها؛
 - مسائل مربوط به استانداردهای حمل و نقل؛
 - مسائل مربوط به تجارت و حمل و نقل.
- این کمیسیون، همچنین به مطالعه و تحقیق درخصوص کلیه موضوعات مربوط به علوم و

به توافق دست یابند یا لایحه یا طرح را در نهایت مردود اعلام کنند.

1. Committee on Commerce, Science, and Transportation.

تکنولوژی، سیاست‌های مربوط به اقیانوس‌ها، حمل و نقل، ارتباطات و خدمات به مشتری می‌پردازد و گزارش لحظه به لحظه از تحقیقات خود ارائه می‌کند.

کمیسیون انرژی و منابع طبیعی^۱

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

- استخراج زغال‌سنگ، پخش و توزیع آن و چگونگی استفاده از آن؛
- سیاست‌های مربوط به انرژی؛
- مقررات مربوط به حفاظت انرژی؛
- تحقیقات و توسعه کشاورزی و انرژی آب و نیز سایر انرژی‌ها؛
- استخراج منابع و محتویات اقیانوس‌ها؛
- استفاده از نیروگاه‌های آبی؛
- تحقیقات و آموزش‌های مربوط به معادن؛
- معدنداری، حفاظت از معادن و سرزمین‌های معدنی؛
- پارک‌های ملی، مناطق حفاظت شده، مناطق مربوط به حیوانات حفاظت شده، رودخانه‌های وحشی و آرام، مناطق تاریخی، پارک‌های نظامی و قلمروهای عمومی؛
- حفاظت از نفت خام در آلاسکا؛
- مسائل مربوط به استفاده‌های غیرنظامی از نیروی انرژی هسته‌ای؛
- تولیدات گاز و نفت؛
- سرزمین‌های عمومی و جنگل‌ها، شامل کشاورزی و حرس کردن آن‌ها؛
- سیستم‌های استفاده از انرژی خورشیدی؛
- قراردادهای ایالات متحده درخصوص استفاده از منابع انرژی.

1. Committee on Energy and Natural Resources.

مثل کمیسیون‌های قبلی، این کمیسیون نیز به انجام تحقیق و بررسی در زمینه‌های مربوط به انرژی و توسعه منابع انرژی، اقدام کرده و گزارش‌های لحظه به لحظه خویش را به سنا ارائه می‌کند.

کمیسیون محیط زیست و امور عمومی^۱

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون عبارتند از:

- آلودگی هوا؛
- ساختار و تشکیل و ایجاد بزرگراه‌ها و اتوبان‌ها و حفاظت از آن‌ها؛
- سیاست‌های کلی مربوط به محیط زیست؛
- توسعه و تحقیقات مربوط به محیط زیست؛
- مسائل مربوط به ماهی‌ها و زندگی حیوانات وحشی؛
- مسائل مربوط به کنترل سیل و طغیان رودخانه‌ها و حفاظت از بنادر؛
- آلودگی صوتی؛
- ساختمان‌های عمومی و توسعه باغ‌ها در ایالات متحده به طور کلی؛
- مسائل مربوط به منافع عمومی شامل ساختن پل‌ها و سدها؛
- آلودگی آب؛
- منابع آب.

این کمیسیون نیز گزارش‌هایی از مطالعات و تحقیقات خود در زمینه موضوعات مربوط به حمایت و حفاظت از منابع طبیعی به سنا ارائه می‌کند.

کمیسیون امور مالی^۲

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

1. Committee on Environment and Public Works.
2. Committee on Finance.

- مسائل مربوط به بدهی اوراق قرضه ایالات متحده؛
- جمع‌آوری مالیات و گمرک صادرات و واردات؛
- سپرده‌های عمومی؛
- درآمدهای مالیاتی به طور کلی؛
- برنامه‌های بهداشت و سلامتی مطابق قانون بیمه بازنشستگی و نیز برنامه‌های (بهداشت و سلامتی) که پول خاصی به عنوان مالیات ویژه برای آن می‌باید پرداخت شود؛
- بیمه بازنشستگی ملی؛
- درآمدهای مالیاتی در ارتباط با دارایی‌های محدود؛
- توافقنامه‌های تجاری متقابل و دوجانبه؛
- مسائل مربوط به حمل و نقل کالاهای گمرک‌دار.

کمیسیون روابط خارجی^۱

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

- مرزهای جغرافیایی ایالات متحده؛
- خدمات و امور دیپلماتیک؛
- اقتصاد خارجی، کمک‌های بشردوستانه و تکنولوژی و نظامی به دیگران؛
- وام‌های خارجی؛
- مسائل مربوط به روابط بین‌المللی در زمینه مبادلات انرژی هسته‌ای؛
- کنگره‌ها و کنفرانس‌های بین‌المللی؛
- حقوق بین‌الملل از آن حیث که مربوط به سیاست خارجی می‌شود؛
- مسائل مربوط به مداخله خارجی و اعلان جنگ؛

1. Committee on Foreign Relations.

- مسائل مربوط به ترویج و تشویق به
مراودات و مذاکرات تجاری با ملل خارجی؛
- اقیانوس‌ها و محیط زیست بین‌المللی و خدمات
علمی در ارتباط با سیاست‌های خارجی؛
- حمایت از شهروندان آمریکایی؛
- ارتباطات ایالات متحده با ملل خارجی به
طور کلی؛
- موافقتنامه‌های اجرایی و قراردادهای؛
- ملل متحد و ساختار آن‌ها؛
- گروه بانک جهانی و توسعه بانک‌ها در
مناطق.
این کمیسیون همچنین گزارش‌های لحظه به لحظه
خویش را در ارتباط با سیاست بازنشتگی ملی،
سیاست‌های خارجی، سیاست‌های اقتصادی بین‌المللی و
نیز موضوعاتی همچون وضعیت غذایی و میزان
گرسنگی در کشورهای خارجی، به سنا ارائه
می‌کند.

کمیسیون خدمات و امور دولتی^۱

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون ذیل است:
- کلیه امور مربوط به ثبت احوال و اسناد
ایالات متحده؛
- مسائل مربوط به بودجه و حسابرسی‌ها، به
استثنای آنچه مربوط به قانون بودجه مصوب سال
۱۹۷۴ است؛
- سرشماری و جمع‌آوری آمار شامل آمارهای
اقتصادی و اجتماعی؛
- سازماندهی و ساختار کنگره به استثنای
هر قسمتی که مربوط به اصلاحیه‌ای بر قوانین یا
دستورات سنا باشد؛
- خدمات شهروندی فدرال؛
- اطلاعات دولتی؛

1. Committee on Governmental Affairs.

- روابط داخلی حکومت؛
 - کلیه مسائل مربوط به مدیریت و ساختار ایالات متحده به لحاظ سیاسی؛
 - کلیه مسائل مربوط به مدیریت و ساختار شاخه اجرایی حکومت؛
 - خدمات پستی؛
 - وضعیت کارمندان و مستخدمان ایالات متحده، شامل طبقه‌بندی آنان، وضعیت غرامت و پاداش آنان و بازنشستگی و سایر مزایای آنها؛
 - این کمیسیون همچنین دارای یکسری وظایف دیگر است که عبارتند از:
 - ۱. دریافت و رسیدگی به گزارش‌های اداره حسابرسی عمومی ایالات متحده و ارائه پیشنهادهایی در همان رابطه به سنا؛
 - ۲. مطالعه و بررسی درخواست‌های عملکرد و کارایی سازمان‌ها و آژانس‌های مستقل قانونگذاری و دیارتمان‌ها و وزارتخانه‌های دولت؛
 - ۳. ارزیابی و تقویم تأثیرات قوانین و احیاناً مسائل مربوط به تجدیدنظر در ساختار نهادهای اجرایی و قانونگذاری حکومت؛
 - ۴. مطالعه و بررسی روابط داخلی حکومت
- مابین دولت ایالات متحده با دولت‌های ایالات و سرزمین‌های داخلی.

کمیسیون قضایی^۱

- موضوعات در صلاحیت کمیسیون به شرح زیر است:
- نمایندگی‌های تفویض شده؛^۲
 - رسیدگی به موضوعات اختلاس، جاسوسی، شورش و جعل سکه یا اسکناس؛
 - آزادی‌های شهروندی و عمومی؛
 - اصلاحات قانون اساسی؛

1. Committee on The Judiciary.

2. منظور اختیاراتی است که مطابق قوانین مصوب مجلس به برخی از آژانس‌های مستقل تفویض شده است.

- قضات و دادگاه‌های فدرال؛
- اطلاعات دولتی؛
- تعطیلات و جشن‌ها؛
- مهاجرت و تابعیت؛
- پیمان‌ها و توافقات بین ایالات به طور کلی؛
- مسائل مربوط به رسیدگی‌های قضایی، اعم از مدنی و جزایی؛
- دادگاه‌های محلی در ایالات؛
- مسائل مربوط به ادعاهای مطروحه علیه ایالات متحده؛
- قانون اصلاح بزهکاران و مجرمین ملی؛
- اداره ثبت اختراعات؛
- رسیدگی به حقوق مؤلفین و مصنفین و اختراعات؛
- حمایت از تجارت و بازرگانی در مقابل محدودیت‌های غیرقانونی؛
- اصلاح و تجدیدنظر و تدوین قوانین موضوعه ایالات متحده؛
- ایالات و خطوط مرزی قراردادی.

کمیسیون بهداشت، آموزش، کار و بازنشستگی^۱

- موضوعات در صلاحیت کمیسیون عبارتند از:
- کلیه مقررات مربوط به کار، سلامتی، آموزش و خدمات خیرخواهانه؛
 - کالج‌ها و مدارس کشاورزی؛
 - مسائل مربوط به کار کودکان؛
 - مسائل مربوط به سن آغاز به کار؛
 - مسائل مربوط به هنرها و ادبیات باستانی؛
 - تحقیقات مربوط به علم پزشکی و توسعه آن؛
 - مسائل مربوط به سلامتی عمومی؛
 - حل اختلاف و داوری در اختلافات کارگری؛

1. Committee on Health, Education, Labour and Pensions.

- فرصت‌های استخدامی عادلانه و مسائل مربوط به آن؛
- مسائل مربوط به استانداردها و معیارهای کار؛
- رسیدگی به مسائل مربوط به قصور و تقصیر کارگر و کالاهای ارائه شده به بازار در نتیجه همین تقصیر و قصور؛
- مسائل مربوط به کارگران راه آهن و بازنشستگی آنان؛
- مقررات مربوط به کارگران خارجی؛
- مسائل مربوط به تعطیلات و ساعات کار کارگر؛
- مسائل مربوط به اشخاص ناتوان از کار؛
- حفاظت از سلامتی کارگران از جمله کارگران معادن به شکل حرفه‌ای؛
این کمیسیون همچنین، گزارش‌های لحظه به لحظه‌ای در زمینه سلامتی، آموزش و خدمات عمومی به سنا ارائه می‌کند.

کمیسیون قوانین و موضوعات اداری^۱

موضوعات در صلاحیت کمیسیون به شرح ذیل است:
- مسائل اداری ساختمان اداری سنا از جمله تعیین چگونگی فضای ساختمان اداری سنا؛
- مسائل اداری مربوط به چگونگی و نحوه مطرح شدن و تصویب قوانین و رسیدگی به آن‌ها در سنا؛
- مسائل مربوط به نشست‌ها و جلسات کنگره و حضور اعضا؛
- مسائل مربوط به نحوه و کیفیت انتخاب اعضای سنا و انتخابات داخلی سنا؛

1. Committee on Rules and Administration.

- انتخابات فدرال به طور کلی، شامل انتخاب رئیس جمهور، معاون رئیس جمهور و اعضای کنگره؛

- جانشینی رئیس جمهور و رؤسای داخلی سنا؛
- خریداری کتب چاپی و نسخه های کتب مهم خطی برای کتابخانه مجلس سنا؛
- مسائل مربوط به کتابخانه سنا و عکس ها و تابلوهای هنری موجود در کاخ کنگره؛
- مسائل مربوط به خدمات داخلی سنا از جمله رستوران سنا؛
- مسائل مربوط به ساختمان اداری کنگره و کتابخانه کنگره به طور کلی.
این کمیسیون همچنین عهده دار مسئولیت های ذیل است:

۱. باید يك مطالعه مداوم در خصوص ساختار و عملکرد کنگره ایالات متحده انجام دهد و ضمن این مطالعات باید پیشنهاداتی را برای بهبود وضعیت ساختار و عملکرد کنگره ارائه کند به نحوی که این دیدگاه را داشته باشد که اولاً وضعیت کنگره رو به بهبود رود و پیشرفت کند، ثانیاً کارکردها در کنگره به نحوی ساده تر دنبال شود و از پیچیدگی امور کاسته شود، ثالثاً روابط با سایر شاخه های حکومتی ایالات متحده و سایر قوا بهبود یافته و پیشرفت کند و در نهایت این که کنگره بتواند به نحوی بهتر، مسئولیت های را که به موجب قانون اساسی ایالات متحده به عهده گرفته است، به اجرا درآورد.

۲. تشخیص هرگونه رسیدگی قضایی یا هرگونه عملی که، به عقیده کمیسیون مزبور، برای حفظ منافع کنگره ضروری به نظر می آید و جلب توجه سنا به آن رویه و نیز ارائه يك استراتژی ضروری برای اجرای بهتر وظایف و کارکردهای سنا.

کمیسیون مشاغل تجاری کوچک^۱

این کمیسیون به کلیه لوایح و طرح‌های پیشنهاد شده، مقررات و دستورالعمل‌هایی که در رابطه با مسائل اداری امور تجاری کوچک است، رسیدگی می‌کند.

در این خصوص، در هر یک از کمیسیون‌های دائمی اگر مسأله‌ای که به آن کمیسیون ارائه شده از جمله مسائل اداری مشاغل تجاری کوچک، تشخیص داده شود، می‌باید به وسیله رئیس کمیسیون، آن مسأله به کمیسیون مشاغل تجاری کوچک ارائه گردد تا پیش از بررسی در سنا، در این کمیسیون مورد بررسی و رسیدگی قرار بگیرد و سپس توسط کمیسیون مزبور به سنا گزارش شود (این رویه درخصوص قوانین پیشنهادی است). اما درخصوص مقررات نیز رویه به همین منوال است و رسیدگی نهایی پس از گزارش کمیسیون مزبور انجام می‌گیرد.

این کمیسیون همچنین به مطالعه و تحقیق و رسیدگی در زمینه تمام مسائل مربوط به مشاغل تجاری کوچک در امریکا می‌پردازد و گزارش‌ها به لحظه خویش را در این زمینه به سنا ارائه می‌کند.

کمیسیون امور نظامیان و افسران بازنشسته^۲

این کمیسیون نیز دارای وظایف و صلاحیت‌های ذیل است:

- پرداخت مستمری بازنشستگی و غرامت به سربازان و مسائل مربوط به آن؛
- بیمه عمر که به وسیله دولت به کلیه نیروهای ارتش تعلق گرفته است؛
- حقوق پرداختی در جنگ‌های ایالات متحده به سربازان؛

1. Committee on Small Business.
2. Committee on Veterans Affairs.

- تنظیم خدمات زندگی شهری و شهروندی برای سربازان قدیمی و بازنشسته؛
- کمک و حمایت سربازان نیروی دریایی و نیروی زمینی؛
- تدوین مقررات عمومی مربوط به سربازان بازنشسته؛
- بررسی مسائل مربوط به بیمارستان سربازان و مراقبت‌های پزشکی از آنان؛
- بررسی مسائل مربوط به قبرستان‌های ملی برای سربازان؛
- بررسی مسائل مربوط به تجدید قوای سربازان و آموزش نظامی آنان.

۲-۲-۷. مقررات داخلی کمیسیون‌ها

در بند «۲» ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی سنا، از تعداد اعضای هر یک از کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های مشترک، صحبت شده است. پیش از بیان این بند لازم است یک بار دیگر یادآوری شود که منظور از کمیسیون‌های مشترک، کمیسیون‌هایی است که به منظور رسیدگی به پاره‌ای از موضوعات خاص تشکیل می‌شود و شامل برگزیدگانی از اعضای کمیسیون‌های مختلف سنا و نمایندگان است؛ بنابراین هر یک از اعضای سنا، ضمن این‌که عضو یکی از کمیسیون‌های دائمی است، می‌تواند در یکی از کمیسیون‌های مشترک نیز خدمت کند؛ در حقیقت موضوعات مطروحه در این کمیسیون‌ها نیاز به تصمیم‌گیری‌های مشترک دارد؛ (تصمیم‌گیری مشترک سناتورهایی که در کمیسیون‌های دائمی مختلف عضویت دارند).

به هر ترتیب، بند «۲» ماده (۲۵) اعلام می‌کند که کمیسیون‌های ذیل می‌باید دارای تعداد نفرات مشخص ذیل باشند:

ردیف	نام کمیسیون	تعداد اعضا
۱	کمیسیون کشاورزی، تغذیه و جنگلداری	۱۸

۲	کمیسیون تخصصی	۲۸
۳	کمیسیون خدمات تملیحاتی (ارتشی)	۱۸
۴	کمیسیون بانکداری، مسکن و خدمات شهری	۱۸
۵	کمیسیون تجارت، علوم و حمل و نقل	۲۰
۶	کمیسیون انرژی و منابع طبیعی	۲۰
۷	کمیسیون محیط زیست و خدمات عمومی	۱۸
۸	کمیسیون امور مالی (مالیه)	۲۰
۹	کمیسیون ارتباطات (روابط) خارجی	۱۸
۱۰	کمیسیون خدمات دولتی (حکومتی)	۱۶
۱۱	کمیسیون قضایی	۱۸
۱۲	کمیسیون سلامت، آموزش، کار و یازشستگی	۱۸

نکته بسیار مهم درخصوص این دسته از کمیسیون‌ها این است که قسمت ۱ از بند «۴» ماده (۲۵) اشاره می‌کند که هر یک از سناتورهای فقط حق دارد حداکثر در دو کمیسیون از این کمیسیون‌ها عضویت داشته باشد و نه بیشتر؛ درخصوص عضویت در کمیته‌های فرعی هر یک از این کمیسیون‌های اصلی نیز، به موجب بند «۱-ب-۴» ماده (۲۵): (هر سناتوری می‌تواند تنها در سه کمیته فرعی از هر کمیسیون اصلی عضویت داشته و خدمت کند).

بند «۲» ماده (۲۵)، چهار مورد باقی مانده از کمیسیون‌های دائمی (۱۲ مورد در بند «۲» نام برده شده بود) را بیان می‌کند که مطابق قسمت ۲ بند «۴» ماده (۲۵)، هر یک از سناتورها فقط می‌تواند در یکی از این کمیسیون‌های دائمی عضویت داشته باشد. قسمت «۲-ب-۴» ماده (۲۵) مقرر داشته هر سناتور عضو در یکی از کمیسیون‌هایی که در قسمت‌های الف و ب بند «۲» نامبرده شده است، فقط می‌تواند حداکثر در دو کمیته فرعی از آن کمیسیون اصلی، خدمت کند.

بند «۳» در سه قسمت الف، ب و ج صحبت از چهار مورد از کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های مشترک می‌کند که در ذیل به بیان آن می‌پردازیم:
بند «۳» - (الف): کمیسیون‌های دائمی ذیل می‌باید متشکل از تعداد نفرات معین در ذیل باشند:

ردیف	نام کمیسیون	تعداد نفرات
۱	کمیسیون بودجه	۲۲
۲	کمیسیون قوانین و موضوعات اداری	۱۶
۳	کمیسیون کمک به سربازان جنگی بازگشته (قدیمی و کهنه)	۱۲
۴	کمیسیون مشاغل تجاری کوچک	۱۸

(ب): کمیسیون‌های پیوسته ذیل می‌باید متشکل از تعداد نفرات معین در ذیل باشند:

ردیف	نام کمیسیون	تعداد نفرات
۱	کمیسیون حل اختلاف سی Aging = منظور رفع اختلافات سیاسی و تنازعات داخلی سنا یا استفاده از مسن‌ترین اعضا	۱۸
۲	کمیسیون اطلاعات و اخبار	۱۹
۳	کمیسیون پیوسته اقتصادی	۱۰

(ج): کمیسیون‌های پیوسته ذیل می‌باید متشکل از تعداد نفرات معین در ذیل باشند:

ردیف	نام کمیسیون	تعداد نفرات
۱	کمیسیون اخلاقی (حرفه‌ای) Ethics	۶
۲	کمیسیون خدمات به سرخپوستان	۱۴
۳	کمیسیون مشرک مالیاتی	۵

در اینجا لازم است به ذکر چند نکته مهم بپردازیم:

هر سناتوری که به عنوان رئیس یکی از کمیسیون‌های دائمی، انتخابی یا ویژه خدمت می‌کند می‌تواند بدون داشتن «حق رأی» در هر یک از کمیته‌های فرعی عضویت داشته باشد (از همان کمیسیون‌های اصلی که رئیس آن است).

نکته دیگر این‌که هیچ یک از کمیسیون‌های سنا نمی‌تواند به اختیار خود یک بخش فرعی داخلی خویش^۱ را تبدیل به یک کمیته فرعی کند، مگر

۱. یعنی ممکن است که یک کمیسیون اصلی یک گروه فرعی در داخل خویش تشکیل دهد، اما نمی‌تواند به این گروه فرعی عنوان

این‌که مقررات داخلی سنا، این اجازه را به آن کمیسیون داده باشد.

تعداد اعضای هر یک از کمیسیون‌های دائمی، با توافق رهبر حزب اکثریت و رهبر حزب اقلیت با یکدیگر، می‌تواند به طور موقتی و براساس نیازهای کمیسیون‌ها مورد افزایش قرار بگیرد، مشروط بر این‌که اکثریت کرسی‌ها برای حزب اکثریت پس از افزایش نیز حفظ شده باشد. نکته قابل ذکر در این‌جا این است که تمام اعضای که به این طریق به عضویت کمیسیون درآمده‌اند، بلافاصله پس از رفع نیاز کمیسیون به آنان، دیگر عضو کمیسیون محسوب نمی‌شوند.

هیچ یک از سناتورها نمی‌تواند ریاست بیش از یک کمیسیون دائمی، انتخابی یا ویژه را داشته باشد مگر زمانی که یک سناتور ضمن این‌که سمت ریاست یک کمیسیون مشترک را برای بررسی موضوعی مشترک (مابین سنا و نمایندگان) دارد، در همان زمان ریاست کمیسیون دائمی را که آن موضوع مستقیماً مربوط به آن کمیسیون می‌شود، نیز، داشته باشد (یعنی ریاست دو کمیسیون دائمی قابل جمع نیست لکن ریاست یک کمیسیون دائمی با یک کمیسیون پیوسته قابل جمع است). اما درخصوص کمیته‌های فرعی، هیچ سناتوری در هیچ زمانی نمی‌تواند ریاست بیش از یک کمیته فرعی از هر یک از کمیسیون‌های دائمی، ویژه، انتخابی یا مشترک را داشته باشد.

سناتوری که عضوی از کمیسیون قوانین و امور اداری است، نمی‌تواند در هیچ کدام از کمیسیون‌های مشترک کنگره عضویت داشته باشد، مگر این‌که اعضای که برای آن کمیسیون مورد نیاز هستند در کمیسیون قوانین و امور اداری منصوب شده باشند؛ علت این امر آن است که

کمیته فرعی دهد مگر با کسب مجوز از صحن سنا و مطابق مقررات داخلی سنا.

اعضای کمیسیون قوانین و امور اداری مجلس، نقش اساسی و ویژه‌ای در میان سایر اعضای کمیسیون‌ها دارا هستند، به طوری که حتی در تعیین دستور جلسات نیز نقش داشته و ارجاع به کمیسیون‌ها توسط رئیس سنا، با مشورت آنان صورت می‌گیرد.

*** افرادی که اجازه ورود به صحن سنا را دارند**

پیش از بررسی چگونگی فرایند رسیدگی به لوایح و طرح‌ها در مجلس سنا آمریکا، لازم دیدیم به نکته‌ای درباره ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی سنا اشاره کنیم.

ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی سنا مقرر می‌دارد که: به غیر از معاون رئیس جمهور - به عنوان رئیس سنا - و سایر سناتورها، هیچ کس نمی‌تواند در هنگام جلسات سنا در صحن مجلس سنا حاضر باشد مگر افراد ذیل:

۱. رئیس جمهور ایالات متحده و مشاورین خصوصی او،
۲. رؤسای جمهوری پیشین و معاونان آنها،
۳. قضات دیوان عالی ایالات متحده،
۴. سناتورهای پیشین،
۵. کارمندان و مستخدمان سنا در هنگام انجام وظایف اداری‌شان،
۶. دبیران سابق سنا و نیز مأموران انتظامات پیشین سنا،
۷. اعضای مجلس نمایندگان،
۸. رؤسای سابق مجلس نمایندگان،
۹. رؤسای دپارتمان‌های اجرایی،
۱۰. مأمور انتظامات مجلس نمایندگان و معاون اول او و دبیر مجلس نمایندگان و قائم‌مقام او،
۱۱. سفرا و وزرای ایالات متحده،
۱۲. فرمانداران ایالات،
۱۳. فرمانده کل ارتش،
۱۴. ریاسالار ارشد نیروی دریایی،

۱۵. اعضای مجالس قانونگذاری کشورهای خارجی و اعضای پارلمان اروپا،
۱۶. قضات دادگاه‌ها،
۱۷. معمار و طراح کاخ سنا،
۱۸. شهردار بخش کلمبیا،
۱۹. کتابداران کتابخانه کنگره و دستیاران آن‌ها در بخش کتابخانه حقوقی،
۲۰. مسئول امور دینی مجلس نمایندگان،
۲۱. کلیه اعضای سنا (سناتورها)،
۲۲. کسانی که به عنوان کارمندان کمیسیون‌های سنا یا کمیسیون‌های مشترک کنگره مشغول به کار هستند، در حین انجام وظایف اداری‌شان.

۳-۲-۷. فرایند رسیدگی سنا

با توجه به نحوه برگزاری انتخابات سنا، معمولاً دوسوم اعضای که در هر دو سال برگزیده شده و به دوره جدید سنا راه می‌یابند همان اعضای قبلی هستند.

همین امر سبب شده تا رفتار قانونگذاری و حد و اندازه و وسعت ساختاری هر سنای جدیدی به نسبت مجلس نمایندگان کمتر مورد تغییر یا اصلاح قرار بگیرد؛ به طوری که در هر دوره جدید قانونگذاری، مقررات داخلی مجلس سنا تغییرات چندانی نداشته، لکن تغییرات و اصلاحات متعددی در مقررات داخلی مجلس نمایندگان انجام شده است. در حقیقت مجلس نمایندگان در آغاز هر دوره جدید، آیین رسیدگی و مقررات داخلی خویش را مجدداً با پاره‌ای تغییر، مورد بررسی و تصویب قرار می‌دهد. در حالی که سناتورها در این زمینه، از سال ۱۷۸۹ تاکنون تغییرات چندانی در مقررات آیین‌نامه داخلی سنا انجام نداده‌اند و این به آن مفهوم است که مقررات داخلی سنا در اولین کنگره - به استثنای پاره‌ای تغییرات جزئی

و مصوبات جدید که متناسب با تحولات اجتماعی و نیازهای روزمره جامعه انجام شده و آنچنان هم، کثیرالوقوع نیستند، همچنان به صورتی قابل اجرا باقی مانده است.^۱

این تفاوت سنا و نمایندگان، موجب تفاوت‌هایی در روند قانونگذاری دو نهاد فوق هم شده است به طوری‌که در این خصوص ماده (۱۸) آیین‌نامه داخلی سنا مقرر داشته که: «تمام اعمال و طرح‌های قانونگذاری سنا که به دلیل تعطیلی موقتی جلسه، در یکی جلسات قانونگذاری به نحوی نامعین و ناتمام باقی مانده‌اند، در جلسات دوم یا جلسات بعدی آن کنگره می‌باید دوباره از سر گرفته شده و مورد رسیدگی مجدد قرار بگیرند؛ این رسیدگی مجدد باید به همان نحوه‌ای باشد که اگر مجلس دچار تعطیلی موقتی نمی‌شد، به آن شیوه عمل می‌کرد.»^۲

با ذکر این نکته مهم که در ماده (۱۸) آیین‌نامه داخلی نهفته بود، اکنون براساس یک تقسیم‌بندی مشخص و معین، نسبت به تبیین نحوه رسیدگی سنا و فرایند تصویب قوانین در این رکن از نهاد دورکنی کنگره، اقدام می‌شود:

۱-۳-۷. اشکال گوناگون طرح در سنا

همچنان که درخصوص مجلس نمایندگان بیان شد، در اینجا نیز به بیان انواع لوايح و طرح‌ها در مجلس سنا پرداخته می‌شود.

طرح‌ها^۳

طرح، خواه به صورت موقتی باشد یا دائمی، به صورت کلی باشد یا ویژه و به صورت عمومی باشد یا خصوصی، یک رویه عادی و بسیار کاربردی

1. See Dove, op.cit., Part: "Contrasting House and Senate Procedure".

2. ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی سنا با عنوان کلی: Rule XVIII: Business Continued from Session to Session.

3. Bills.

برای پیشنهاد قانون است. نمونه شروع سربرگ این‌گونه طرح‌ها در کنگره و در هر یک از مجلسین به شکل ذیل است:

یک لایحه یا طرح: برای تأسیس و مقرر کردن قانونی در زمینه ... (در این قسمت عنوان کلی طرح یا لایحه مورد نظر ذکر می‌شود). این لایحه یا طرح به این ترتیب از جانب مجالس سنا و نمایندگان ایالاتمتحده به عنوان جماع کنگره مقرر می‌دارد که ... (بقیه متن لایحه یا طرح).^۱ این‌گونه لوایح یا طرح‌ها می‌توانند در هر یک از مجالس سنا یا نمایندگان، آغاز شوند به استثنای مواردی که مطابق بند «۷» اصل اول قانون اساسی، حتماً می‌باید شروع آن در مجلس نمایندگان باشد و این موارد به کلیه لوایح یا طرح‌های مالی و مالیاتی، تجاری و بازرگانی مربوط می‌شود. البته در این موارد نیز سنا اجازه دارد که پیشنهاداتی را برای اصلاح این‌گونه طرح‌ها و لوایح، مطرح کند.

به هر حال باید خاطر نشان کرد که یک لایحه یا طرح اگر در سنا شروع شده باشد با علامت اختصاری «S» مشخص می‌گردد و یک شماره نیز دریافت می‌کند.

لوایح یا طرح‌هایی که به این شکل در مجالس سنا یا نمایندگان مطرح می‌گردند، تنها پس از یکی از سه حالت ذیل تبدیل به «قانون کشور»^۲ می‌شوند:

۱. پس از تصویب و امضای بی‌چون و چرای رئیس جمهوری؛

۲. رد رئیس‌جمهور در خلال ده روز پس از دریافت از کنگره و بازگشت به مجلسی که در آنجا شروع شده و اصلاح مجلس و سپس امضای رئیس‌جمهور (در زمان جلسات مجلس)؛

1. See Johnson, op.cit., Part: "Forms of Congressional Action".

2. The Law of the Land.

۳. رد رئیس‌جمهور و ارسال به مجلس و اصرار هر دو مجلس سنا و نمایندگان با اکثریت دوسوم بر تصویب آن طرح.

نکته مهمی که در اینجا باید خاطر نشان کرد این است که در هنگامی که رئیس‌جمهور به دلیل پاره‌ای ایرادات به طرح تصویب شده مجلسین، از امضای آن خودداری و آن را به مجلسین و کنگره بازگشت می‌دهد، (مورد ۲ در بالا)، کنگره در آن هنگام حتماً باید در زمان نشست و جلسات خود باشد وگرنه چنین طرحی بدون امضای رئیس‌جمهور تبدیل به قانون نمی‌شود، به عبارت بهتر یک طرح تصویب شده مجلسین، چنان‌چه در زمان تعطیلی موقتی کنگره، از جانب رئیس‌جمهور بازگشت داده شود، تا زمان برگزاری دوره جدید نشست‌های کنگره، قابلیت تبدیل به قانون را ندارد.

طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی^۱

«طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی» پیش از این نیز در قسمت مشابه در بخش مربوط به مجلس نمایندگان موردتشریح قرار گرفت لکن در اینجا به تکمیل بحث درخصوص آن پرداخته می‌شود. به هر حال، تفاوت‌های عملی کوچکی مابین یک «لایحه یا طرح» با یک «طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی» وجود دارد و البته این دو شکل از پیش‌نویس قوانین، اغلب دچار تغییر و تحولاتی هم می‌شوند.

یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های مابین این دو شکل این است که یک «طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی» غالباً دارای یک مقدمه‌ای سابق بر شروط تحلیلی متن اصلی است؛ به طور کلی قوانین موضوعه‌ای که به صورت یک لایحه یا طرح، مطرح شده و به تصویب رسیده‌اند، برای اصلاحیه بر آنها از یک طرح مشترک استفاده می‌شود. البته از این شکل برای

1. Joint Resolutions.

اصلاحیه‌های قانون اساسی نیز استفاده می‌شود؛ با این تفاوت که در خصوص قوانین موضوعه و عادی که می‌خواهند به صورت یک «طرح مشترک» مورد اصلاح قرار بگیرند، پس از تصویب، نیاز به امضای رئیس‌جمهور است لکن اصلاحیه‌هایی که براساس یک «طرح مشترک» به منظور اصلاح قانون اساسی مطرح می‌شود، می‌باید به تصویب دوسوم نمایندگان هر دو مجلس برسد و پس از آن دیگر نیازی به امضای رئیس‌جمهوری ندارد؛ بلکه مستقیماً از جانب کنگره به بایگانی و اداره ثبت کل ایالات متحده فرستاده می‌شود تا از آن طریق برای قوه قانونگذاری ایالات فرستاده شده و پس از تأیید سه‌چهارم مجالس مقننه ایالات، در یک دوره زمانی معین که در خود «طرح مشترک» بیان شده، به عنوان قسمتی از قانون اساسی تلقی گردد.

نمونه‌ای از شروع سربزرگ این‌گونه طرح‌ها به شکل ذیل است:^۱

«طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی»
 اجازه کنگره در خصوص ... (در این قسمت عنوان کلی اصلاحیه و این‌که مربوط به چه ماده‌ای است بیان می‌شود).
 مقرر می‌شود به وسیله سنا و مجلس نمایندگان ایالات متحده امریکا به عنوان مجامع اصلی کنگره که ... (متن تحلیلی اصلاحیه)
 اما شروط تحلیلی که در چنین طرحی استفاده می‌شوند، در حقیقت یکسری شروطی هستند که براساس تصمیمات مشترک سنا و نمایندگان با عبارت «به این دلیل یا دلایل که ...» شروع شده و به بیان ضروریات و علل طرح آن اصلاحیه می‌پردازند.

1. Johnson, op.cit.

يك «طرح يا پیشنهاد مشترك» که در سنا آغاز شده باشند با علامت اختصاري «S.J. Res» و يك شماره معين، مشخص ميگردد. لازم به ذکر است که فرايند تبديل تمامی طرح ها و پيشنهادهات مشترك به «قانون» - به استثنای مواردی که مربوط به اصلاح قانون اساسی میشوند -، مشابه رویه مربوط به لوایح و طرح های عادی است.

طرح يا پیشنهاد توافقی مجلسين^۱

به طور کلی، موضوعی که باید با توافق توأمان دو مجلس به تصویب برسد تحت عنوان طرح يا پیشنهاد توافقی مجلسين شناخته میشود. در حال حاضر و براساس رأي دیوان عالی ایالات متحده در قضیه INS V.Chadha، ۱۹۸۳ - طرح يا پیشنهاد توافقی مجلسين و نیز طرح يا پیشنهاد ساده داخلی، به طور طبیعی، ماهیتاً قانونگذاری محسوب نمیشوند، به این دلیل که برای توشیح و امضا به رئیس جمهور ارائه نمیگردند. اما از این تصمیمات صرفاً برای توضیح و تشریح حقایق، اصول اساسی، عقاید و اهداف هر دو مجلس استفاده میشود؛ بنابراین يك «طرح يا پیشنهاد توافقی مجلسين» به لحاظ ارزش دارای ارزشی برابر با يك لایحه يا طرح عادی نیست.

يك «طرح يا پیشنهاد توافقی مجلسين» اگر از مجلس نمایندگان شروع شده باشد با علامت اختصاري «H. Con. Res» و يك شماره ردیف اختصاري، مشخص میشود در حالی که ضمن حفظ همان شماره ردیف با علامت اختصاري «S. Con. Res» در سنا نیز بررسی میگردد. پس از تصویب مشترك هر دو مجلس، این شکل از طرح های تصویبی میباید به امضای دبیر مجلس نمایندگان و نیز دبیر مجلس سنا برسد. سپس به

1. Concurrent Resolutions.

«اداره ثبت کل ایالات متحده و بایگانی ایالات متحده»^۱ فرستاده می‌شود تا توسط اداره مزیور به عنوان مجموعه‌ای از قوانین موضوعه که دارای ارزش کاربردی (به ویژه در جلسات و نشست‌های داخلی مجالس) هستند، منتشر گردد.

طرح یا پیشنهاد ساده داخلی^۲

موضوعی که به قوانین و مقررات داخلی هر یک از دو مجلس سنا و نمایندگان به تنهایی مربوط می‌شود، تحت عنوان «طرح یا پیشنهاد ساده داخلی» شناخته می‌شود. یک طرح ساده اگر در مجلس سنا آغاز شده باشد، با علامت اختصاری «S. Res» و یک شماره اختصاصی مشخص می‌گردد؛ طرح‌های ساده در همان نهادی که در آن‌جا معرفی شده‌اند، مورد بررسی و تصویب قرار می‌گیرند.

پس از تصویب در هر مجلس، این طرح‌ها به امضای دبیر آن مجلس مربوطه می‌رسد و سپس «اداره ثبت کنگره»^۳ آن‌ها را منتشر می‌کند. مصوبات ناشی از اینگونه طرح‌ها در حقیقت همان «مقررات و تشریفات رسیدگی داخلی مجلس مربوطه» است (یعنی آیین‌نامه داخلی).

* نکاتی در خصوص طرح‌های سنا (برگرفته از ماده ۱۴ آیین‌نامه داخلی سنا)

- در هر زمان که یک «لایحه یا طرح» یا یک «طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی» پیشنهاد شده و می‌خواهد معرفی گردد، اگر در همین مرحله ابتدایی، طرح آن با ایراد و اعتراض روبرو شود، بطور موقت برای یک روز، مطرح کردن آن به تعویق می‌افتد.

1. "The Archivist of the United States"

2. Simple Resolutions.

3. «اداره ثبت کنگره»، معادل فارسی جایگزین برای عبارت مقابل است: "The Congressional Record"

- هر «لایحه یا طرح» یا هر «طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی» می‌باید پیش از این‌که از مرحله ابتدایی یعنی معرفی در سنا، عبور کند، حداکثر سه بار قرائت شود که البته در هر بار، به تقاضای هر سناتوری می‌توان دستور به قرائت آن داد مشروط بر این‌که در سه روز قانونگذاری متفاوت، صورت بگیرد؛ در چنین حالی رئیس جلسه باید در هر بار قرائت اول، دوم یا سوم این عبارت را خاطر نشان سازد که: «مقرر شده است که هر قرائتی با تیترا و عنوان کلی لایحه یا طرح باشد، مگر این‌که در مورد پرونده‌ای و موضوعی به گونه‌ای دیگر تصمیم‌گیری شده باشد».^۱

- هیچ «لایحه یا طرح» یا «طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی» نباید به کمیسیون ارجاع شود یا مورد اصلاح قرار بگیرد مگر زمانی که حداقل دو مرتبه قرائت شده باشد، پس از آن اگر مورد تأیید ابتدایی بود به کمیسیون‌ها ارجاع می‌شود؛ این قاعده درخصوص «طرح‌ها یا پیشنهادات مشترک اصلاحی» که آغاز آن‌ها از مجلس نمایندگان بوده است و باید یک بار خوانده شوند - و بعضاً ممکن است برای بار دوم هم قرائت شوند - به این گونه است که اگر مورد اعتراض و ایرادی نباشند، در همان روز به یک کمیسیونی ارجاع می‌شوند، اما در آن روز نباید مورد بررسی و بحث اصلی قرار بگیرند و فقط باید درخصوص ارجاع به کمیسیون‌ها، در مورد آن‌ها بحث شود، مگر این‌که سنا به اتفاق آرا به گونه‌ای دیگر تصمیم گرفته باشد.

- هر گزارشی که درخصوص یک «لایحه یا طرح» یا یک «طرح یا پیشنهاد مشترک اصلاحی» از یک

۱. ماده ۱۴ آیین‌نامه داخلی سنا مربوط به سال ۲۰۰۲؛ تأثیر این قرائت‌ها این است که به سناتورها فرصت داده می‌شود تا با استماع مجدد طرح یا لایحه و تأمل دوباره درمبنای آن، ایراد و اعتراضی سنجیده مطرح کنند؛ رک به این آدرس:

کمیسیون ارائه می‌شود، می‌باید یک بار خوانده شود و اگر اعتراضی به دنبال نداشت، برای بار دوم هم خوانده شود (در همان روز) و در دستور جلسات برای رسیدگی نهایی قرار گیرد.

- تمامی طرح‌ها، اصلاحیه‌ها و پیشنهادات مشترک، می‌باید پیش از آن‌که از سنا خارج شوند، مورد بررسی دبیر سنا قرار بگیرند و تمامی «طرح‌ها و پیشنهادات مشترک اصلاحی» که به وسیله هر دو مجلس به تصویب رسیده‌اند نیز می‌باید مورد بررسی دبیر سنا قرار بگیرند تا مشخص شود که آیا آنچه مقصود نظر بوده به درستی در متن نهایی منظور شده است یا خیر؟ و زمانی که طرح تصویب شده به امضای رؤسای مجالس سنا و نمایندگان رسید، - در صورتی که آغازکننده آن طرح‌ها و پیشنهادات مشترک، سنا بوده باشد - این وظیفه دبیر مجلس سنا است که بلافاصله آن طرح‌ها را نزد رئیس‌جمهور ایالات متحده بفرستد و گزارشی از این عمل خویش را که می‌باید تاریخ فرستادن طرح هم در آن باشد، به سنا ارائه کند.

- تمامی سایر طرح‌ها (طرح یا پیشنهاد ساده داخلی و طرح یا پیشنهاد توافق مجلسین)، اگر به کمیسیون‌ها ارجاع نشده باشند، برای بررسی بیشتر به یک روز دیگر قانونگذاری موکول می‌شوند مگر این‌که سنا به اتفاق آرا به گونه‌ای دیگر تصمیم بگیرد.

به هر حال، در زمانی که از جانب سناورها اعتراض و ایرادی مبنی بر «بررسی فوری» یک طرح یا پیشنهاد مطرح می‌شود و آن را به مجلس سنا تقدیم می‌کنند، می‌باید در دستور کار مجلس قرار بگیرد.

- زمانی که یک طرح یا پیشنهاد به همراه یک مقدمه، تقدیم سنا می‌شود، طرح سؤالات می‌باید ابتدا بر روی خود طرح یا پیشنهاد باشد و سپس بر روی مقدمه آن، به این خاطر که مطرح‌کننده یک طرح یا پیشنهاد دارای مقدمه، می‌تواند مقدمه را در هر زمانی پیش از ارائه

پیشنهادات اصلاحی بر متن آن یا پیش از این‌که به رأی آری یا خیر در مورد آن دستور داده شود، از طرح مزبور برداشته و پس بگیرد.^۱

۲-۲-۷. نحوه ارائه لوایح و طرح‌ها در سنا

پس از بیان ساختار و ارکان داخلی سنا و سپس شناخت اجمالی انواع طرح‌های مطروحه در این مجلس، اکنون در این قسمت به بحث درخصوص چگونگی مطرح شدن لوایح و طرح‌ها در سنا پرداخته می‌شود.

● آغاز و شروع عمل قانونگذاری (چگونه یک طرح، مطرح می‌شود؟)

پیشنهاد قانونگذاری در سنا منشأ گوناگونی دارد؛ به عبارت دیگر، راه‌های زیادی برای آغاز فرایند ارائه لوایح و طرح‌ها وجود دارد. قانون اساسی مقرر کرده است که: «رئیس‌جمهور می‌تواند گزارش‌های لحظه به لحظه خویش را درخصوص اطلاعاتی از ایالات متحده به کنگره ارائه کند و [در خصوص لوایح و طرح‌های پیشنهاد شده برای قانونگذاری] به کنگره توصیه کند که به بررسی تقاضاهایی بپردازند که به نظر وی ضروری بوده و در بهبود وضعیت جامعه مفید و مؤثر هستند...». رئیس‌جمهور می‌تواند این وظیفه خویش را به این شکل انجام دهد که یا شخصاً تقاضای تشکیل جلسه‌ای مشترک از نمایندگان دو مجلس را بکند یا پیام به کنگره بفرستد یا به هر یک از مجالس پیام بفرستد، به هر حال رئیس‌جمهور یا خودش در جلسات حاضر می‌شود (اگر مورد خیلی ضروری باشد) یا این‌که از سیستم ارسال پیام به کنگره استفاده می‌کند و پیام‌های سالانه خویش را اندکی پس از شروع نشست‌های سالانه مجالس به کنگره ارائه می‌نماید. گاهی اوقات رئیس‌جمهور به ضمیمه همین پیام سالیانه، لوایحی را نیز تقدیم کنگره می‌کند.

1. Johnson, op.cit.

علاوه بر این، بسیاری از مکاتبات و ابلاغیه‌های اجرایی نیز به کنگره فرستاده می‌شوند. این‌ها در حقیقت اسنادی هستند که به وسیله رئیس‌جمهور، رؤسای سازمان‌های مستقل و رؤسای وزارتخانه‌ها به امضا رسیده‌اند و به عنوان یک گزارشی که می‌تواند سنا را در جهت قانونگذاری کمک کند، به سنا فرستاده شده‌اند. همچنین یکسری درخواست و شکایت و دادخواست نیز از جانب مردم به کنگره فرستاده می‌شود که بررسی آن‌ها می‌تواند تضمین‌کننده حقوق شهروندان ایالات متحده براساس قانون اساسی باشد و نیز تبیین‌کننده وقایع و حقایق مجالس قانونگذاری ایالات است. این دادخواست‌ها و شکایات پیش از بررسی کمیسیون‌ها یا به وسیله رؤسای هر یک از مجالس در صحن علنی مجلس مربوطه، و یا به وسیله هر یک از اعضای مجالس نمایندگان و سنا در مجلس مربوطه مطرح شده و سپس به کمیسیون‌های اختصاصی ارجاع داده می‌شوند.

لوايح و طرح‌هایی که توسط رئیس‌جمهور به مجلس توصیه شده‌اند (یعنی نمایندگان به توصیه رئیس‌جمهور، آن طرح را مطرح کرده‌اند)، معمولاً با عبارت «براساس تقاضا و مطالبه ...» آغاز شده و به وسیله رئیس کمیسیون اصلی یا کمیته فرعی‌ای که موضوع لایحه یا طرح در صلاحیت آن است، معرفی می‌شوند.

گاهی اوقات نیز ممکن است که کمیسیون‌های سنا، رأساً پاره‌ای «طرح‌های اصلی»^۱ را به سنا گزارش کنند که این طرح‌ها در بردارنده چنین توصیه‌هایی هم (مشابه آنچه رئیس‌جمهوری توصیه کرده) باشند.

به هر ترتیب، به طور کلی، ایده‌ها و عقایدی که به عنوان پیشنهاد برای قانونگذاری

1. "By Request".

2. "Original Bills".

ممکن است مطرح شود، می‌تواند یا از جانب يك عضو مجلس نمایندگان یا يك سناتور از مجلس سنا باشد، یا از جانب یکی از دیارتمان‌های اجرایی و وزارتخانه‌های دولت باشد، یا از جانب گروه‌های سازماندهی شده خصوصی یا مؤسسات باشد یا از جانب هر يك از شهروندان؛ اما به هر يك از این اشکال که باشد فقط می‌باید به وسیله اعضای مجلس نمایندگان یا سناتورهای مجلس سنا در مجلس مربوطه‌شان معرفی گردد و پس از این‌که این معرفی صورت گرفت، به کمیسیون دائمی‌ای که صلاحیت بررسی آن موضوع را دارد، ارجاع شود.

سناتورهایی که در کمیسیون مربوطه، به بررسی پیشنهاد ارائه شده می‌پردازند، یا ممکن است که پس از تغییر در متن پیشنهاد مربوطه، عباراتی به لایحه یا طرح پیشنهادی اضافه کنند یا این‌که به طور کلی يك طرح جدید را پیش‌نویس نمایند و آن را به جای طرحی که به کمیسیون ارجاع داده شده بود، به سنا گزارش کنند.^۱

به هر حال، در مجلس سنا، يك سناتور معمولاً يك طرح یا درخواست را با ارائه به یکی از منشی‌های هیأت رئیسه مجلس، بدون این‌که بحث خاصی در این مرحله در صحن مجلس بر روی آن صورت گیرد، معرفی می‌کند.

البته هر سناتور ممکن است غیر از این، از راه دیگری هم برای معرفی و ارائه لایحه یا طرح مورد نظرش استفاده کند؛ يك سناتور معمولاً یکسری جملات و عباراتی را به صورت يك بیانییه توجیهی، ضمیمه لایحه یا طرحش می‌کند و غالباً با همین روش رضایت مجلس را به دست می‌آورد.

اگر سناتوری بر معرفی يك لایحه یا طرح یا درخواست، ایراد و اعتراضی داشته باشد، معرفی آن لایحه یا طرح یا درخواست تا روز بعدی به تعویق می‌افتد (منظور، ایراد به اهمیت لوایح

1. Dove, op.cit., Part: "Origins of Legislation".

یا طرح‌ها و تقدم آن‌ها براساس اهمیت‌شان است)^۱؛ اما يك لایحه یا طرح ارائه شده، اگر با اعتراضی روبه‌رو نشود، صرفاً عنوان کلی آن خوانده می‌شود و به کمیسیون اختصاصی مربوطه اش ارجاع می‌گردد.

در اینجا لازم به ذکر است که مهم‌ترین قسمت قانونگذاری، همان مرحله بررسی کمیسیون‌های تخصصی است؛ زیرا در همین کمیسیون‌هاست که بررسی دقیق و کاملی بر روی اهدافی که آن لایحه یا طرح دنبال می‌کند و نتایجی که ممکن است از آن حاصل شود، صورت می‌گیرد. در همین کمیسیون‌ها نظر متخصصین امر مزبور در مرحله‌ای با عنوان «استماع عمومی»، مورد بررسی قرار می‌گیرد تا آن‌چه که ممکن است از لایحه یا طرح مزبور، مخفی مانده باشد (ذکر نشده باشد) یا به آن توجهی نشده باشد، توسط متخصصان روشن شده و به وسیله کمیسیون مربوطه به لایحه یا طرح اضافه گردد. بحث بیشتر در این خصوص به قسمت «معرفی و ارجاع به کمیسیون‌های تخصصی» ارائه خواهد شد.

• چگونگی شکل‌گیری جلسات روزانه سنا

برای ورود به بحث نیاز به بیان چند نکته اساسی درخصوص سنا، تشکیل جلسات روزانه آن، انواع جلسات روزانه، نحوه شروع جلسه، حد نصاب برای رسمیت جلسات و در نهایت نحوه رأی‌گیری در سنا، است، که در این قسمت از بحث به بیان همین نکات پرداخته می‌شود.

روزهای تقویم کاری^۲ و روزهای تقویم عمومی^۳

1. Johnson, Charles. W., Supra, Part: "Introduction and Referral to Committee".

2. Executive Calendar

این تقویم از این جهت به این نام مشهور شده که مرتبط با وظایف اجرایی سناست.

3. General Order Calendar.

در مجلس سنا دو تقویم وجود دارد: یکی تقویم اجرایی و دیگری تقویم عمومی یا تقویم کار عادی.

کلیه عهدنامه‌ها و انتصابات، به دفتر تقویم اجرایی ارجاع می‌شود و از اولویت بررسی برخوردار است؛ امکان اعلام تنفس و تعطیلی موقتی سنا در هنگام این تقویم، وجود ندارد. رسیدگی به برنامه‌های این تقویم ممکن است هفته‌ها یا ماه‌ها به طول بیانجامد. در هنگام رسیدگی به برنامه‌های این تقویم و در زمان بحث و مذاکره در سنا، محدودیت سخنرانی برای سناتورها وجود دارد. مطابق انتهای قسمت الف بند اول از ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا، «... هیچ‌یک از سناتورها نباید بیش از دو مرتبه بر روی هر یک از موضوعات مطروحه در روزهای رسیدگی به برنامه‌های تقویم اجرایی، وارد بحث شود و صحبت کند.» یعنی هر سناتوری در این تقویم کاری می‌تواند، بر روی هر موضوعی، صرفاً دو مرتبه سخنرانی نماید.^۱

سایر لوایح و طرح‌ها غیر از مواردی که در تقویم اجرایی قرار می‌گیرند، به تقویم عمومی یا عادی ارجاع می‌شوند؛ در هنگام رسیدگی به برنامه‌های این تقویم، در حقیقت سنا در نشست‌های عادی خود، به بررسی امور مربوط به طرح‌ها و لوایح می‌پردازد.

چگونگی شروع جلسات و رسمیت آن

در آغاز هر جلسه روزانه سنا، براساس توافق متقابلی که به صورت یک عرف در آمده است، رئیس حزب اکثریت سنا مدت زمان کوتاهی را (حدوداً ده دقیقه) برای خود و رهبر حزب اقلیت در نظر می‌گیرد تا به صلاحدید خودشان برای بحث و

1. Johnson, op.cit., Part: «Introduction and Referral to Committee».

تبادل نظر و ابراز عقیده راجع به وقایع جاری، طرح‌ها و لوایح بلا تکلیف، اظهار نظر و توافق بر روی موضوعات مختلف قانونگذاری، از آن زمان استفاده کنند. آن‌ها ممکن است برای اهدافی گوناگون تمام یا قسمتی از این زمان را به سناتورهای حزب خویش تفویض کنند. پیش از این که هرگونه پیام یا گزارشی مورد بررسی قرار گیرد، رئیس سنا، کار آن روز را مطرح می‌کند. سپس بررسی‌ها آغاز می‌شود؛ ابتدا درخواست‌ها یا موضوعاتی که مابین دو مجلس مورد بررسی قرار گرفته‌اند و به صورت پیام از یکی به دیگری فرستاده شده‌اند، مورد بررسی قرار می‌گیرند؛ سپس پیام‌هایی که رئیس جمهوری ایالات متحده به صورت کتبی به کنگره فرستاده است، بررسی می‌شوند. تمام این پیام‌ها از جانب کنگره یک شماره اختصاصی دریافت می‌کنند و متن آن‌ها به طور کامل در اداره ثبت کنگره، ضبط و نگهداری می‌شود؛ پیام‌های رئیس جمهوری ایالت متحده ممکن است در هر مرحله‌ای از رسیدگی سنا، مطرح شوند، به استثنای زمانی که سناتورها در حال رأی‌گیری نهایی بر روی موضوعی هستند.^۱

پس از آن، رئیس سنا دستور بررسی شکایات، دادخواست‌ها و نظریات مربوط به اجرای قوانین را صادر می‌کند. این شکایات و دادخواست‌ها، در حقیقت اسناد و مدارکی هستند که نشان می‌دهند آیا دولت اعمال و وظایف قانونی خویش را به درستی انجام می‌دهد یا خیر؟ این دادخواست‌ها و شکایات پیش از آن که پیام‌های کنگره و پیام‌های رئیس‌جمهوری شماره‌گذاری و امضا شوند، مطرح گردیده و در اداره ثبت کنگره به ثبت می‌رسند.

سپس رئیس سنا برای بررسی گزارش کمیسیون‌های سنا، معرفی لوایح و طرح‌ها و پیشنهادات مشترک و

1. Dove, Robert. B., Supra, Part: "Daily Session of the Senate".

اظهار نظر در خصوص سایر درخواست‌ها دعوت می‌کند؛ به هر حال مطابق یک رویه عملی که اخیراً ایجاد شده است تقریباً تمامی لوایح، طرح‌ها، درخواست‌ها و گزارش‌های کمیسیون‌ها، به وسیله سناتورها به منشی‌های میز هیأت رئیس‌سنا ارائه می‌شوند تا در خلال روز مورد بررسی قرار بگیرند.

حد نصاب در سنا^۱

در خصوص رسمیت جلسات سنا، اصل بر حضور اکثریت مطلق (نصف + یک) است؛ اگر در خصوص رسمیت جلسات سنا یا در خصوص وجود حد نصاب، مسأله‌ای از جانب هر یک از سناتورها در هر زمان، در خلال جلسات روزانه سنا، مطرح گردد، رئیس سنا بلافاصله، مستقیماً از دبیر سنا تقاضا می‌کند تا فهرستی از اسامی سناتورهای حاضر تهیه کرده و سپس نتیجه را اعلان کند و این رویه باید بدون هیچگونه بحثی، انجام گیرد.

به هر حال پس از تهیه فهرست مربوطه اگر معلوم شد که حد نصاب لازم در جلسه حضور ندارند، اکثریتی از سناتورهای حاضر در جلسه ممکن است که مستقیماً از مأمور انتظامات سنا تقاضا کند تا به دلیل ضرورت رسیدگی به مسأله مطروحه در آن روز، نسبت به اجبار کردن غایبندگان غایب برای حضور در جلسه، اقدام کند؛ که این امر نیز باید بدون هیچ گونه بحثی در دستور کار قرار بگیرد؛ و تا هنگام دستیابی به حد نصاب لازم برای رسمیت جلسه، تمام برنامه‌های سنا معلق می‌ماند و بحث و تبادل نظری انجام نمی‌شود و هیچ چیزی به غیر از بحث تعطیلی موقتی جلسه، در دستور کار قرار نمی‌گیرد.

۱. ماده (۶) از آیین‌نامه داخلی مجلس سنا به نقل از آدرس www.thomas.leo.gov ذیل:

بنابراین اصل بر این است که جلسه سنا با حد نصاب لازم برای رسمیت و رأی‌گیری شکل گرفته، مگر این که اعتراض عدم وجود حد نصاب لازم، از جانب یکی از سناتورها، مطرح شود که در این صورت از جانب رئیس سنا، دستور به تهیه فهرستی از حضار در جلسه صادر می‌شود.

اگر مسائل مطروحه آن روز آن قدر ضروری باشند که حتماً نیاز به بررسی در همان روز را داشته باشند، ممکن است اکثریتی از سناتورهای حاضر، مستقیماً از مأمور انتظامات سنا تقاضا کنند که حتی در صورت نیاز با اجبار و اعمال زور، سناتورهای غایب را در جلسه حاضر کند؛ در چنین زمانی سناتورها ممکن است مجبور به حضور شوند مگر در موردی که با اجازه قبلی سنا را ترک کرده‌اند.

نکته قابل توجه این است که رئیس سنا به هیچ عنوان نمی‌تواند اجازه دهد که از طریق شردن اعضای سنا، وضعیت حد نصاب مشخص گردد بلکه رسیدگی به این امر، حتماً باید از طریق «تهیه فهرست و اعلان نتیجه آن» از طریق دبیر سنا، صورت گیرد.

رأی‌گیری در سنا

ماده (۱۲) آیین‌نامه داخلی سنا در ارتباط با رأی‌گیری در سنا مقرر می‌دارد زمانی که رأی‌گیری به شیوه گفتاری و به صورت آری یا خیر در دستور کار قرار می‌گیرد، اسامی سناتورها برای اعلان رأی ایشان باید براساس حروف الفبا اعلام شود و هر يك از سناتورها بدون هیچ بحث اضافه، صرفاً باید رضایت یا عدم رضایت خویش را نسبت به مورد مطروحه اعلام کند مگر این که به وسیله خود سنا از این کار معذور باشد. و هیچ سناتوری اجازه ندارد که رأی خویش را بعد از دستیابی به توافق بر روی مسأله مطروحه عوض کند، اما بعضاً ممکن است که با

ارائه دلایل کافی و با کسب نظر موافق سایر سناتورها، بتواند رأی خویش را تغییر داده یا پس بگیرد. حتی با توافق متقابل سناتورها و درخواست رئیس سنا، هیچ‌گونه پیشنهاد یا درخواستی مغایر متن این ماده، در دستور کار قرار نمی‌گیرد.

۲. اگر سناتوری در هنگام قرائت نامش، از اعلان رأی خویش امتناع کند، برای عمل خود ناگزیر است که دلایل موجهی را به صورت کتبی همراه با امضای خویش به سنا ارائه نماید و در این هنگام، رئیس سنا مسأله فوق را به این شکل مطرح می‌سازد که «سناتورها، آیا این سناتور با دلایلی که ابراز کرده است، از نظر شما از رأی دادن معاف است یا خیر؟» که در این خصوص بدون هیچ بحثی تصمیم‌گیری انجام می‌گیرد و این رویه باید در یک زمان پس از دعوت به رأی‌گیری و پیش از اعلان نتیجه صورت بگیرد.^۱ اگر نظر جمعی مجلس، امتناع سناتور مربوطه را نپذیرفت و می‌باید رأی دهد. روش‌های گوناگونی برای رأی‌گیری در سنا وجود دارد که هر یک از این روش‌ها بسته به نظر سنا ممکن است در تصویب نهایی یک اصلاحیه، طرح یا مسأله‌ای، مورد استفاده قرار گیرد. مهم‌ترین این روش‌ها عبارت است از: رأی اظهاری^۲ (گفتاری) آری یا نه؛ این روش که بیشتر مورد استفاده قرار می‌گیرد، مربوط به زمانی است که درخواست یا طرح مربوطه، مورد تأیید یک‌پنجم حدنصاب اعضای حاضر قرار گرفته باشد و به وسیله این یک‌پنجم تقاضای استفاده از این روش شود. البته برای بررسی این یک‌پنجم، تعداد حاضر شمرده نمی‌شود، بلکه رئیس با بیان این که کسانی که می‌خواهند

۱. ماده ۱۲ آیین‌نامه داخلی سنا.

۲. "Voice Vote".

از روش مزبور استفاده شود دستشان را بلند کنند، یک‌پنجم حضار را تشخیص می‌دهد؛ به هر حال، هر سناتوری می‌تواند رأی خویش را در هر زمانی تا پیش از اعلان نتیجه رأی‌گیری، تغییر دهد.

۳-۲-۷. معرفی طرح‌ها و ارجاع به کمیسیون‌های تخصصی

اعضای کمیسیون‌های سنا در شروع هر دوره کنگره تعیین و منصوب می‌شوند با این اختیار که به وظایفشان تا زمانی که جایگزین برایشان منصوب شود، ادامه دهند. آنان براساس شایستگی و لیاقت حرفه‌ای و بسته به موضوع کمیسیون، از جانب احزاب منصوب می‌شوند. تمام کمیسیون‌های سنا، به وسیله خود سنا ایجاد شده‌اند. در حال حاضر کمیسیون‌های سنا، شامل شانزده کمیسیون دائمی، سه کمیسیون انتخابی و یک کمیسیون ویژه است.

به هر حال پس از این که لایحه یا طرح مزبور در قرائت اول (که تنها با بیان عنوان کلی آن است) مورد تأیید سناتورها قرار گرفت از طرف رئیس سنا و پس از مشورت با کمیسیون قوانین به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌شود. در ادامه فرایند رسیدگی کمیسیون‌ها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

استماع عمومی و جلسات هماهنگی و تصمیم‌گیری

ماده (۲۶) از آیین‌نامه داخلی سنا در بحث رسیدگی کمیسیون مقرر داشته است که هر کمیسیون باید قوانین و مقررات حاکم بر آن کمیسیون را نیز بپذیرد که این مقررات غیر از مقررات آیین‌نامه داخلی سنا هستند. این ماده همچنین مقرر کرده است که آیین‌نامه هر کمیسویی باید در مدتی که نباید از اول

مارس هر سال (هر سال که کنگره آغاز به کار می‌کند) تجاوز کند، در «اداره ثبت کنگره»^۱ ثبت و منتشر گردد. مگر در مورد کمیسیون‌های تاریخی تشکیل و شکل‌گیری آن، پس از فوریه آن سال باشد، که در این صورت آیین‌نامه آن کمیسیون در خلال سال تهیه و در مدت زمانی که نباید از شصت روز تجاوز کند، توسط اداره ثبت کنگره، ثبت و منتشر می‌گردد. در ضمن هر گونه اصلاحیه‌ای بر یک قانون از آیین‌نامه داخلی کمیسیون‌ها در مدت سی روز از تاریخی که آن اصلاحیه به تصویب رسیده است، باید توسط اداره ثبت کنگره ثبت و منتشر گردد.^۲

کمیسیون‌ها به طور کلی دارای یکسری نشست‌ها و جلسات روزانه هستند اما ممکن است که به تقاضای رئیس کمیسیون یا به تقاضای اکثریتی از اعضای کمیسیون که مطابق ماده ۲۶ حداقل باید سه نفر باشند، در هر زمان دیگری نیز تشکیل جلسه بدهند. به هر حال، در این جلسات موضوعاتی که در تقویم کاری کمیسیون برای بررسی قرار گرفته‌اند، مورد بررسی قرار می‌گیرند، و ضمن این بررسی‌ها در خلال جلسات نیز اگر موضوعاتی که در صلاحیت کمیسیون است، مطرح شود، کمیسیون به بررسی آن‌ها نیز می‌پردازد؛ برای مثال، رسیدگی و بازرسی وضعیت یک آژانس دولتی که در صلاحیت کمیسیون مربوطه است و یا بررسی شنیده‌های عمومی و استماع عمومی در خصوص عملکردها و سیاست‌های اداری آژانس مذکور، می‌تواند توأمان مورد ارزیابی و رسیدگی کمیسیون مربوطه قرار بگیرد.

1. The Congressional Records

2. Dove, op.cit., Part: "Committee Rules".

آیین‌نامه داخلی کمیسیون‌ها در ابتدای هر دوره کنگره ممکن است.

به هر حال، زمانی که یک لایحه یا طرح معرفی شده است و در قرائت اول مورد تأیید سناتورها قرار گرفته است، به کمیسیون مربوطه ارجاع می‌شود و آن کمیسیون به بررسی آن می‌پردازد، برای شروع این عمل، دبیر کمیسیون، آن لایحه یا طرح را در دستور تقویم کاری کمیسیون قرار می‌دهد. هر کمیسیون می‌تواند لوایح یا طرح‌هایی را که مقداری مبهم و نامعلوم تشخیص می‌دهد جهت مطالعه و بررسی بیشتر، به کمیته‌های فرعی خویش ارجاع کند. بسیاری از کمیسیون‌ها دارای یکسری کمیته‌های فرعی دائمی هستند و نیز بعضاً «کمیته‌های فرعی مشورتی»^۱ را هم تأسیس می‌کنند که وظیفه آن‌ها مطالعه و گزارش در خصوص قسمت‌های ویژه‌ای از یک قانون یا بررسی یک موضوع ویژه و مطالعه بر روی آن است.

کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی، به طور کلی مرحله‌ای به نام «نشست‌های استماع عمومی» را در خصوص تمام موضوعات و به ویژه قانونگذارهای جدلانگیز و مهم برگزار می‌کنند که این امر پیش از ارائه گزارش نهایی به سنا صورت می‌گیرد.

مدت زمان لازم برای شنیدن نظرات عمومی و نیز تعداد افرادی که مورد نظر خواهی قرار می‌گیرند، مختلف و متفاوت است و بستگی به عواملی همچون مدت زمانی که در اختیار کمیسیون است، تعداد کسانی که می‌خواهند ابراز نظر و عقیده کنند، تمایل خود کمیسیون به شنیدن نظریات افراد و ... دارد.

یک کمیته فرعی، گزارشی را که تهیه می‌کند به کمیسیون اصلی مربوط می‌فرستد و کمیسیون اصلی می‌تواند آن گزارش را بدون هیچ گونه تغییری بپذیرد، آن را به گونه‌ای که خودش تمایل دارد،

1. Hoc Subcommittees.
2. Public Hearing.

اصلاح کند یا اصلاً آن را رد کند و گزارش دیگری را به سنا ارائه نماید.

در مرحله بعدی یعنی پس از نشست‌های استماع عمومی، اعضای کمیسیون نشست دیگری برگزار می‌کنند که تحت عنوان «نشست هماهنگی و تصمیم‌گیری»^۱ شناخته می‌شود. در یک «نشست هماهنگی و تصمیم‌گیری» که معمولاً پیش از ارائه گزارش نهایی به سنا است، کمیسیون تصمیمات نهایی خویش را در خصوص محتویات، مندرجات، مضمون و در نهایت شکل و ساختار گزارشی که می‌خواهد به سنا ارائه کند، اتخاذ می‌نماید.

سپس پیش‌نویس طرح یا لایحه مربوطه را به ضمیمه گزارش خویش به سنا تقدیم می‌کند. کمیسیون ممکن است لایحه یا طرح مربوطه را بدون هیچ گونه اصلاح یا تغییری پذیرفته باشد یا گزارشی مغایر با موضوع آن ارائه کند یا این که اصلاً در گزارش خویش طرح یا لایحه مربوطه را گزارش نکند یعنی به سنا اعلام کند که طرح یا لایحه مزبور را به دلیل برخورداری از مشکلات عدیده، شایسته گزارش ندیده است.

به هر حال، کمیسیون‌ها مجبور نیستند تمام لوایح یا طرح‌هایی را که به آن‌ها ارجاع شده است، به ضمیمه گزارش به سنا بازگشت دهند. مطابق آیین‌نامه داخلی سنا، یک سناتور ممکن است پیشنهادی را مبنی بر بیرون آوردن یک لایحه یا طرح از یک کمیسیون و ارجاع آن به کمیسیونی دیگر به سنا ارائه کند که البته این امر به ندرت انجام می‌گیرد.

براساس رضایت تمام سناتورها، برخی از لوایح یا طرح‌ها ممکن است از یک کمیسیون خارج شده و به کمیسیونی دیگر ارجاع گردد. در هر صورت اگر پیشنهاد خارج شدن یک لایحه یا طرح از دستور کار کمیسیونی مورد توافق سناتورها

1. Make-up Session.

قرار بگیرد، لایحه یا طرح مزبور از صلاحیت آن کمیسیون خارج شده و در دستور کار مجلس سنا قرار می‌گیرد تا در مورد ارجاع آن به کمیسیون دیگری، تصمیم‌گیری شود.

ارائه گزارش کمیسیون‌ها به سنا

رئیس هر کمیسیون یا هر یک از اعضای کمیسیون که به این منظور از جانب خود کمیسیون تعیین شده باشد، لوایح و طرح‌ها را پس از بررسی‌های کمیسیون به سنا گزارش می‌کند و زمانی که این لوایح و طرح‌ها گزارش شدند برای بررسی در صحن مجلس سنا، در تقویم کاری سنا قرار داده می‌شوند مگر این که براساس رضایت کامل سناتورها این طور تصمیم گرفته شود که لوایح یا طرح‌های مزبور، «فوراً» در دستور بررسی قرار بگیرند. اصلاحاتی که کمیسیون بر روی لایحه یا طرح انجام داده است بر روی نسخه کپی شده آن لایحه یا طرح بوده و دارای یک شماره سریال است. این گزارش‌ها نیز، مثل لوایح یا طرح‌ها، به وسیله «اداره چاپ و نشر دولت» چاپ و توزیع می‌شوند.

یک لایحه یا طرح گزارش شده از کمیسیون، برای تصویب، اجرا و مسیر مشابهی با لوایح و طرح‌های معرفی شده ابتدایی را طی می‌کند؛ به این معنا که شماره مخصوص از اداره ثبت سنا دریافت می‌کند؛ ضمن این‌که این طرح دوباره به چاپ می‌رسد، دارای تاریخ و شماره گزارش است و در برگزیده نام سناتوری که آن را به سنا گزارش کرده است و این‌که آیا کمیسیون آن را با اصلاحیه یا بدون نیاز به اصلاح گزارش کرده است، نیز می‌باشد.^۱

1. The Government Printing Office.
2. Johnson, op.cit.

در هنگام نوشتن متن نهایی گزارش، ممکن است هر یک از اعضای کمیسیون نظر شخصی خویش را نیز جهت تکمیل متن گزارش در ذیل گزارش بیان کرده و آن را امضا کنند و یا نقطه نظرات شخصی خویش را در خصوص لایحه یا طرح به گزارش اضافه نمایند. که عبارات و جملات اضافه فوق نیز، کپی برداری شده و به عنوان قسمتی از گزارش کمیسیون در ارتباط با لایحه یا طرح مربوطه تلقی می‌شود.

۴-۳-۷. رسیدگی در صحن مجلس سنا^۱

قواعد و مقررات رسیدگی در صحن علنی مجلس سنا، با مجلس نمایندگان تفاوت زیادی دارد. سنا در تصمیم‌گیری‌های خویش تا حد بسیار زیادی به رضایت متقابل (یا اتفاق آراء) سناتورها، متکی است. برای مثال، در هنگامی که یک لایحه یا طرح گزارش شده است رهبر حزب اکثریت ممکن است برای بررسی فوری آن لایحه یا طرح در صحن سنا تقاضای رضایت متقابل و همگانی بکند.

اگر لایحه یا طرح یک ماهیت ساده و غیرجدل‌انگیز داشته باشد و از طرف دیگر اعتراضی بر آن وجود نداشته باشد، سنا ممکن است آن لایحه یا طرح را در یک مدت زمان بسیار کم و با توضیح خلاصه‌ای از اهداف و تأثیرات آن، به تصویب برساند. حتی در این مثال، لایحه یا طرح ممکن است از جانب هر یک از سناتورها موضوع اصلاحیه‌ای هم قرار بگیرد. در این صورت برای تصویب آن اصلاحیه همچون زمان تصویب خود طرح، نیاز به یک اکثریت ساده است.

طرح‌ها و لوایحی که به وسیله کمیسیون‌های دائمی سنا، گزارش شده‌اند مورد بررسی سنا قرار نمی‌گیرند مگر این که گزارش آن کمیسیون

1. Available online at: <http://rules.senate.gov/senaterules/rule28.htm-RuleXXVIII,«Conference Committees.»>

حداقل دو روز پیش از بررسی آن لایحه یا طرح در صحن سنا، در دسترس سناتورها قرار گرفته باشد،^۱ اما لازم به ذکر است که این قاعده ممکن است در صورت توافق رهبران احزاب اکثریت و اقلیت در موقعیتها و وضعیتهای ضروری کنار گذاشته شود و به حالت تعلیق درآید.

در سنا، دو نوع تقویم کاری وجود دارد «تقویم کاری عادی» و «تقویم اجرایی».^۲ تمام قانونگذاریها در تقویم کاری عادی قرار داده میشوند و تعهدات، قراردادهای و مسائل انتخابات داخلی در تقویم اجرایی قرار میگیرند.

اگر یک لایحه یا طرح مورد اعتراض قرار بگیرد در حالی که از تقویم کاری خارج شده و زمان اعتراض آن گذشته باشد (یعنی یک لایحه یا طرح مطرح شده، ابتداً به تصویب رسیده ولی بعداً نسبت به آن اعتراض صورت گرفته و این اعتراض در زمانی مطرح شده که لایحه یا طرح مزبور از تقویم کاری خارج شده باشد) این به مفهوم رد اعتراض نسبت به آن لایحه یا طرح نیست؛ رهبر حزب اکثریت پس از مشورت با رهبر حزب اقلیت زمانی را تعیین میکنند تا آن لایحه یا طرح مجدداً مورد بررسی قرار بگیرد.

زمانی که یک سناتور به تشخیص و اجازه رئیس سنا، نوبت صحبت کردن دارد، با زمان سایر سناتورها برای صحبت کردن برابر است مگر این که یک عمل پارلمانی ویژه ای صورت گرفته باشد که مطابق آن، حق برخی از سناتورها در این خصوص ساقط گردد یعنی برخی از سناتورها وقت خویش را به سناتور دیگری تفویض کرده باشند.

۱. یعنی اگر گزارش کمیسیونها، حداقل دو روز پیش از طرح در صحن علنی سنا، چاپ نشود و میان سناتورها توزیع نشود، اصلاً مورد بررسی قرار نمیگیرد؛ این قاعده با اتفاق آراء سناتورها، در مواقع ضروری به حالت تعلیق درمیآید.

2. The Calendar of Business.

3. The Executive Calendar.

به هر حال هیچ سناتوری نمی‌تواند بیش از دو مرتبه متوالی یا متناوب در یک مورد خاص آن هم در یک روز قانونگذاری به صحبت و اظهار نظر بپردازد. زمانی که یک سناتور موفق می‌شود که سنا را متقاعد سازد و هیچ سناتور دیگری بحث را ادامه ندهد یا این که در مدت زمان مشخص شده برای بحث، سناتورها به یک توافق متقابل دست می‌یابند، بحث و جدل خاتمه می‌یابد.^۱

در صورت لزوم، سناتورهایی که مخالف یک لایحه یا طرح هستند، ممکن است با یک سخنرانی مفصل یا با سخنرانی‌های متعدد در مراحل گوناگون بررسی، بحث را ادامه دهند به این قصد که اقدام بر روی آن لایحه یا طرح را لغو کرده یا از تصمیم‌گیری بر روی آن جلوگیری نمایند؛ این تاکتیک تحت عنوان «اقدام به کارشکنی»^۲ شناخته شده است.

در حالت بالا، اگر شانزده نفر از سناتورها پیشنهاد کفایت مذاکرات را مطرح کنند و این پیشنهاد مورد تأیید سه‌پنجم سناتورهای حاضر در جلسه قرار بگیرد، این مباحثه نیز ممکن است خاتمه یابد؛ چنین پیشنهادی یک ساعت پس از تشکیل جلسه سنا در روز بعد، به رأی گذاشته می‌شود. در سال ۱۹۸۶، سنا قاعده جدیدی را ایجاد کرد که مطابق آن هر سناتوری می‌تواند در خصوص اصل یک لایحه یا طرح به صحبت بپردازد مشروط به این که سخنان وی بیش از یک ساعت نشود. هر سناتوری می‌تواند مقداری از وقت خویش یا حتی تمام آن را به طرفداران اکثریت یا اقلیت لایحه یا طرح مورد بحث، یا به رهبران اکثریت یا اقلیت، تفویض کند، اما در هر حال اصل بر این است که رویه فوق در نهایت محدود به سی ساعت است و سناتورهای مخالف و موافق، بیش

1. Johnson, op.cit. Part: "Senate Action".

2. Filibustering.

از این مدت نمی‌توانند صحبت کنند. البته این زمان، با رأی سه‌پنجم سناتورها قابل افزایش است. پس از این‌که این زمان سپری شد و مذاکرات به پایان رسید، سنا دیگر ممکن است فقط اصلاحیه‌هایی را بررسی کند که هنوز مبهم و نامعلوم باقی مانده‌اند و این عمل پیش از به رأی گذاشتن لایحه یا طرح مزبور انجام می‌شود.

در هنگام بررسی اصل یک لایحه یا طرح، اصلاحات و نیز هر اصلاحیه‌ای که از طرف کمیسیون مربوطه مطرح شده است، به طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرند. به طور کلی مطابق قواعد «هر ماده الحاقی»^۱ که به صورت یک اصلاحیه پیشنهادی برای اضافه کردن یک قاعده و قانون مستقل و جداگانه به یک لایحه یا طرح اختصاصی باشد، ممنوع است اما این ممنوعیت ممکن است با رأی دوسوم اعضای سنا موقتاً به حالت تعلیق درآید و به این ترتیب اجازه بررسی چنین پیشنهادی در یکی از روزهای تقویمی کاری صادر شود. بحث در این خصوص باید در اولین سه ساعت پس از وضع قواعد دیگر و اتمام کار عادی مجلس سنا، صورت بگیرد، مگر این‌که سناتورها بر اساس رضایت همگانی (یا اتفاق آراء) به گونه‌ای دیگر تصمیم‌گیری کرده باشند.

پس از عمل نهایی بروی اصلاحیه‌ها، پیش‌نویس نهایی لایحه یا طرح مزبور نوشته می‌شود و سپس قرائت سوم که تنها با بیان عنوان کلی لایحه یا طرح مزبور است، انجام می‌گیرد. سپس رئیس سنا، مسأله را به رأی می‌گذارد. در این مرحله، غالباً رأی‌گیری به شیوه شنیداری یا گفتاری است؛ البته در صورتی که یک‌پنجم سناتورها حاضر در جلسه تقاضا کنند، رأی‌گیری به شیوه «آری یا خیر؟» در دستور کار قرار می‌گیرد. در

1. "Rider".

این مرحله برای تصویب لایحه یا طرح، نیاز به اکثریت مطلق (نصف + یک) است. نکته مهمی که در اینجا باید خاطر نشان کرد این است که پس از تصویب و پیش از آن که لایحه یا طرح مزبور برای بررسی و تأیید به مجلس نمایندگان فرستاده شود، سناتوری که در هنگام رأی‌گیری نهایی از دادن رأی امتناع کرده بوده است می‌تواند ظرف دو روز پس از تصویب (اگر هنوز طرح یا لایحه مزبور به مجلس نمایندگان ارسال نشده باشد)، از سنا تقاضای عمل دوباره بر روی آن لایحه یا طرح را بکند. (رأی‌گیری مجدد). چنین پیشنهادی غالباً مطرح شده است؛ البته در مورد هر لایحه یا طرح، صرفاً یک مرتبه می‌توان چنین تقاضایی را مطرح کرد. اگر چنین پیشنهادی مورد پذیرش اکثریت مطلق سناتورها قرار بگیرد، سنا دوباره رأی‌گیری می‌کند و ممکن است با اکثریت آرا، یا رأی‌گیری و بررسی قبلی خویش را تأیید و تصدیق کند یا این که آن را نقض کرده و به گونه‌ای دیگر تصمیم‌گیری نماید. به هر حال این یک اصل کلی است که، «تا زمانی که یک لایحه یا طرح از صحن سنا برای صحن نمایندگان ارسال نشده، نماینده و سناتور ممتنع می‌تواند نسبت به آن ابراز نظر کند»^۱. این رویه زمانی اعمال می‌شود که رأی‌گیری به صورت «آری یا خیر» بوده است.

۵-۲-۷. مرحله اصلاحات

در خصوص چگونگی اصلاح لوایح یا طرح‌ها و مطرح کردن اصلاحیه‌ها در قسمت‌های پیش تا حدودی توضیحاتی ارائه شد که در این قسمت نسبت به تکمیل آن مطالب، اقدام می‌شود.

1. Available online at: <http://rules.senate.gov/senaterules/rule-htm-RuleXXVI:>
«Committee Procedure»

یک لایحه یا طرح، ممکن است تحت اصلاحیه‌هایی هم قرار بگیرد که این اصلاحیه‌ها یا به وسیله گزارش کمیسیون یا به سناتورهای در صحن سنا، پیشنهاد می‌شود. گاهی از اوقات اصلاحیه کمیسیون ممکن است که یک مسوده (پیش‌نویس) جایگزین برای یک لایحه یا طرح نامعلوم و بلا تکلیف باشد (یعنی کلاً آن را عوض کند) که در این صورت در خصوص چنین اصلاحیه‌ای همیشه در پایان مذاکرات، رأی‌گیری می‌شود زیرا اگر این اصلاحیه در همان ابتدا مورد توافق قرار گیرد، آنگاه سایر اصلاحات کوچک‌تر و جزئی‌تر، دیگر در نظر گرفته نمی‌شوند (چون عملاً یک طرح و درخواست جدید مطرح شده است).

گاهی اوقات که اصلاحات کمیسیون ممکن است مخالف با لایحه یا طرح باشد، هر سناتوری نیز، ممکن است اصلاحاتی را به هر قسمت از لایحه یا طرح پیشنهاد دهد در حالی که این اصلاحات می‌تواند حتی اصلاحی بر اصلاحیه مطروحه کمیسیون باشد.

بر اساس این روش اصلاحیه دیگری بر اصلاحیه دوم قابل بررسی و پیشنهاد نیست. به عبارت دیگر در زمان پیشنهاد اصلاحات، نخستین اصلاحیه که ماهیتاً جایگزین یک لایحه یا طرح تلقی می‌شود، خواه آن اصلاحیه به وسیله کمیسیون باشد یا از طرف یکی از سناتورها پیشنهاد شده باشد، به عنوان یک پیشنهاد اصلاحی اولیه مورد بررسی قرار می‌گیرد و این اصلاحیه اولیه نیز تنها یک مرتبه دیگر، قابل اصلاح است.^۱ روش‌های رسیدگی ویژه‌ای در سنا وجود دارد که مرحله اصلاحات را با محدودیت‌هایی روبه‌رو می‌کند.

برای مثال، در خلال بررسی عمومی لوائح و طرح‌های اختصاصی، اصلاحیه‌ها، موضوعاتی هستند که تحت قاعده مذکور در ماده (۱۶) آیین‌نامه

1. Dove, op.cit. Part: "The Amendment Process".

داخلی سنا قرار می‌گیرند که مطابق آن هیچ‌گونه اصلاحیه‌ای که مربوط به لایحه یا طرح مزبور نباشد یا اصلاحیه‌هایی که در حقیقت پیشنهاد یک قانون جدید باشند، در دستور کار بررسی قرار نمی‌گیرند و به لایحه یا طرح اختصاصی افزوده نمی‌شوند مشروط بر این‌که این امر پیش از آن مجاز^۱ شمرده نشده باشد یا این‌که در موضوعاتی که مربوط به بودجه رئیس‌جمهوری هستند پیش‌بینی نشده باشد.

همچنین مطابق رضایت متقابل (یا اتفاق آراء) اعضای سنا، در خصوص سایر لوایح و طرح‌هایی که در فرم و شکل معمولی مطرح می‌شوند، نیز، اصلاحات باید مرتبط با همان لایحه یا طرح باشد (یعنی لایحه یا طرح جدیدی مطرح نشود بلکه فقط همان لایحه یا طرح اصلاح شود).

۶-۳-۷. تصویب نهایی

زمانی که بررسی و تصویب همه اصلاحیه‌ها اعم از اصلاحیه‌های پیشنهادی کمیسیون‌ها و نیز اصلاحیه‌های پیشنهادی سناتورها، به پایان رسید، پیش‌نویس لایحه یا طرح برای انجام قرائت سوم، آماده می‌شود. سپس مسأله توسط رئیس سنا مطرح شده و به رأی گذاشته می‌شود که در این حالت برای تصویب لایحه یا طرح نیاز به رأی اکثریت ساده است.

اگر یک لایحه یا طرح دارای یک مقدمه باشد، آن مقدمه نیز پس از این که خود لایحه یا طرح مذکور به تصویب رسید، یا پذیرفته می‌شود یا اصلاح شده و سپس تأیید می‌شود یا این که به طور کلی حذف می‌شود.

۱. جواز آن منوط به رضایت متقابل سناتورها به دعوت رئیس حزب اکثریت است.

در مورد عنوان يك لایحه یا طرح نیز به همین شکل عمل می‌شود؛ «اگر اصلاحاتی که بر لایحه یا طرح صورت گرفته، ضرورت انجام تغییر یا اصلاحیه‌ای بر عنوان کلی آن لایحه یا طرح را ایجاد کند، پس از تصویب متن خود لایحه یا طرح، عنوان کلی آن نیز ممکن است اصلاح گردد».

به هر حال در هنگام رسیدگی، با رأی دوسوم سناتورها ممکن است بررسی و تصویب نهایی لایحه یا طرح به وقت دیگری موکول گردد. یا این‌که ممکن است مجدداً برای بررسی بیشتر به همان کمیسیون که آن را گزارش کرده یا به کمیسیون دیگری ارجاع شود.

بیشتر لوایح یا طرح‌ها براساس «رأی شنیداری» مورد تصویب یا عدم تصویب قرار می‌گیرند اما در موردی که ممکن است این نحوه رأی‌گیری باعث بروز شك و تردید گردد رئیس سنا، یا هر يك از سناتورها پیش از این‌که نحوه رأی‌گیری تعیین گردد ممکن است تقاضا کنند که رأی‌گیری به قیام و قعود انجام شود (یعنی سناتورهایی موافق قیام کنند - سناتورهایی مخالف قیام کنند)^۱.

۷-۳-۷. تحریر لایحه یا طرح تصویب شده و ارجاع آن به مجلس نمایندگان

لایحه یا طرحی که در هنگام تصویب سنا مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد تنها يك نسخه کپی شده است که در بردارنده اصلاحات صورت گرفته در لایحه یا طرح مزبور نیز هست؛ پس از تصویب، لایحه یا طرح مزبور، به اداره دبیران سنا فرستاده می‌شود و در آن جا به «منشی لایحه یا طرح» تحویل داده می‌شود. پس از این که توسط منشی طرح، متن نهایی آن لایحه یا طرح، به همان شکل که تصویب شده بود تهیه شد، به «منشی ثبت» تحویل داده می‌شود تا شماره سریال بالای آن لایحه یا طرح را

1. Ibid.

در دفتر مخصوص ثبت و ضبط کند و سپس لایحه یا طرح مزبور را به اداره چاپ و نشر دولت، ارجاع نماید تا در کاغذهای سفید ویژه‌ای به همان شکل و فرمی که سنا خواسته است منتشر و چاپ شوند. در نهایت، این مصوبه منتشر شده به دبیر سنا ارائه می‌شود تا پس از تأیید متن آن توسط وی، با امضای او آماده ارجاع به مجلس نمایندگان گردد.

پس از تصویب یک لایحه یا طرح در یکی از مجلسین، برای آن لایحه یا طرح عنوان «قانون» قائل نمی‌شوند (هنوز ایجاد حق و تکلیف نمی‌کنند). زیرا که باید به تأیید مجلس دیگر کنگره نیز برسد.

به هر حال، همه لوایح و طرح‌های تصویب شده در سنا به وسیله یکی از منشی‌های اداره دبیران سنا، به مجلس نمایندگان، ارسال می‌شوند که پس از بررسی اجمالی توسط رئیس مجلس نمایندگان به کمیسیون تخصصی مربوطه ارجاع شوند. البته در این حالت اگر کمیسیون‌های مربوطه، خودشان در حال بررسی یک لایحه یا طرحی که در خود مجلس نمایندگان آغاز شده بوده است باشند، ممکن است لوایح و طرح‌های رسیده از سنا، موقتاً در اختیار رئیس مجلس نمایندگان باقی بمانند تا بعداً به کمیسیون‌های مزبور ارجاع شوند^۱.

۴-۷. بررسی کمیسیون‌های مجلس نمایندگان

لوایح، طرح‌ها و درخواست‌های تصویب شده در سنا زمانی که به مجلس نمایندگان ارسال می‌شوند، به وسیله رئیس مجلس نمایندگان به کمیسیون تخصصی مربوطه فرستاده می‌شوند. اگر این عمل صورت بگیرد این لوایح یا طرح‌ها همان روندی را که در سنا دنبال می‌کردند در این‌جا نیز دنبال

1. Ibid.

می‌کنند. کمیسیون‌های مجلس نمایندگان نیز همانند سنا، دارای یک تقویم کاری عادی هستند و یکسری جلسات و نشست‌های روزانه دارند.

رسیدگی کمیسیون‌های مجلس نمایندگان در بررسی و گزارش لوایح یا طرح‌ها، بسیار شبیه روند رسیدگی در کمیسیون‌های سنا می‌باشد. برای مثال، کمیسیون‌های اصلی مجلس نمایندگان نیز دارای کمیته‌های فرعی دائمی و کمیته‌های فرعی مشورتی هستند. نکته مهم این است که برخلاف مجلس سنا آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان به رئیس مجلس اجازه می‌دهد که در پاره‌ای موارد یک لایحه یا طرح را هم‌زمان به دو یا تعداد بیشتری از کمیسیون‌ها ارجاع دهد، یا حتی در زمانی که موضوع یک لایحه یا طرح در صلاحیت چند کمیسیون قرار می‌گیرد قسمت‌های مختلف آن لایحه یا طرح را به کمیسیون‌های مختلف که دارای صلاحیت هستند ارجاع دهد.^۱

به هر حال، این کمیسیون‌ها نیز بررسی خود را انجام داده و آن را با اصلاح یا بدون اصلاح به صحن مجلس نمایندگان گزارش می‌کنند و آن لایحه یا طرح پس از گزارش کمیسیون‌ها برای بررسی نهایی در تقویم کاری مجلس نمایندگان قرار می‌گیرد.

۵-۲-۷. بررسی مجلس نمایندگان و اصلاحات احتمالی

پس از ارائه گزارش از جانب کمیسیون‌ها، لایحه یا طرح مزبور در صحن نمایندگان مورد بررسی قرار می‌گیرد. معمولاً در مدت زمانی حدود یک ساعت لوایح یا طرح‌های مزبور که از سنا رسیده‌اند به بحث گذاشته می‌شوند و پس از آن، رأی‌گیری در مورد آن‌ها صورت می‌گیرد. اگر از نظر کمیسیون مربوطه، اصلاحیه‌ای باید در لایحه یا طرح صورت بگیرد ابتدا این اصلاحیه به بحث

1. Ibid., Part: "Houses Committee Consideration".

گذاشته می‌شود و سپس رأی‌گیری برای تصویب نهایی انجام می‌گیرد.

در مجلس نمایندگان نیز، مانند مجلس سنا لوابج یا طرح‌ها، سه مرتبه قبل از این که به تصویب نهایی برسند، قرائت می‌شوند. پس از این که یک لایحه یا طرح ارسال شده از سنا در مجلس نمایندگان نیز به تأیید رسید، خواه با اصلاحات یا بدون اصلاحات، لایحه یا طرح مزبور به سنا بازگردانده می‌شود.

اگر اصلاحاتی از جانب مجلس نمایندگان در نظر گرفته شده باشد این اصلاحات نیز پیش از آن که به سنا ارسال شوند به روشنی تحریر می‌شوند؛ تمامی نوشته‌های مجلس نمایندگان بر روی اوراق آبی رنگی نوشته می‌شوند.

لوابج و طرح‌های سنا که به همراه اصلاحیه‌های مجلس نمایندگان به سنا بازگردانده می‌شوند مستقیماً به نزد هیأت رئیسه سنا می‌روند و در دستور کار سنا قرار می‌گیرند. درخواست طرح آن‌ها از جانب حامیان لایحه یا طرح یا از جانب رهبر حزب اکثریت صورت می‌گیرد. البته رئیس سنا نیز ممکن است صرفاً براساس صلاحدید خویش، بررسی یک لایحه یا طرح را تقاضا کند، هرچند که این امر را به ندرت انجام می‌دهد.

پس از مطرح شدن لایحه یا طرح ارسالی مجلس نمایندگان در مجلس سنا، اصلاحات پیشنهادی مجلس نمایندگان مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در این مرحله به طور کلی پیشنهادهایی که از جانب سنا مطرح می‌گردد به یکی از چهار شکل ذیل است:

۱. پیشنهاد ارجاع آن اصلاحیه‌ها برای بررسی بیشتر به یکی از کمیسیون‌های دائمی سنا؛
۲. پیشنهاد اصلاح بر آن اصلاحیه‌ها؛
۳. پیشنهاد پذیرش و موافقت با آن اصلاحات؛
۴. پیشنهاد عدم پذیرش آن اصلاحات و تقاضای تشکیل یک کنفرانس مشترک با مجلس نمایندگان؛ این

مورد شماره ۴، مسأله‌ای است که در عمل غالباً در صلاحیت رئیس سنا است و وی می‌تواند تقاضای تشکیل کنفرانس مشترک را از سناتورهای بکند، اگر چه اختیار تقاضا و دعوت به تشکیل کنفرانس مشترک، ماهیتاً از اختیارات مجلس سنا است نه از اختیارات رئیس سنا.^۱

در موردی که پیشنهاد شماره (۲) ارائه شود، اصلاحاتی که توسط سنا در اصلاحیه‌های مجلس نمایندگان، مطرح شده است، به همراه درخواستی برای پذیرش آن اصلاحات جدید، به مجلس نمایندگان فرستاده می‌شود. اگر مجلس نمایندگان با تمامی آن اصلاحات توافق کند این مرحله قانونگذاری یعنی تصویب لایحه یا طرح مزبور کامل می‌شود.

اما از طرف دیگر ممکن است که این بار باز هم مجلس نمایندگان، اصلاحیه جدیدی را مطرح کند و آن را مجدداً به سنا بازگشت دهد، سنا نیز همچون اصلاحیه‌های دفعه اول، ممکن است با آن اصلاحیه‌ها، موافقت کند یا با برخی موافقت نکند یا این که تقاضای تشکیل کنفرانس مشترک با مجلس نمایندگان را بکند.

یک کنفرانس مشترک ممکن است در هر مرحله‌ای از بررسی این اصلاحیه‌ها ما بین دو مجلس سنا و نمایندگان تشکیل شود. البته اگر سنا با تمامی اصلاحات مطروحه مجلس نمایندگان موافقت کند، مرحله تصویب قانون نیز به پایان می‌رسد و دیگر نیازی به تشکیل کنفرانس مشترک نیست.

اگر سنا، اصلاحیه‌های پیشنهادی مجلس نمایندگان را برای بررسی بیشتر به یک کمیسیون دائمی ارجاع دهد آن کمیسیون نیز، پس از بررسی ممکن است یکی از پیشنهادات ۳،۲ یا ۴ را که قبلاً ذکر شد، توصیه کند یا تمامی آن اصلاحات را به همان شکلی که مجلس نمایندگان مطرح کرده به مجلس سنا گزارش نماید.

1. Ibid., Part: "Messages and Amendment Between the Houses".

زمانی که سنا تقاضای تشکیل کنفرانس مشترک با مجلس نمایندگان را دارد، این تقاضای خویش را با ارسال پیامی به مجلس نمایندگان اطلاع میدهد و پس از اینکه مجلس فوق نیز موافقت خویش را اعلان کرد، جلسه مشترک مجلسین تشکیل میگردد. آنچه در اختیار کنفرانس مشترک مجلسین قرار میگیرد تا مورد اظهار نظر واقع شود عبارت است از اصل لایحه یا طرح نوشته شده، اصلاحیه‌های نوشته شده و پیام‌های گوناگون ردوبدل شده ما بین مجلسین. البته لازم به ذکر است که در این کنفرانس تنها در مورد موضوعاتی که مورد اختلاف مجلسین است بررسی و تشریح صورت میگیرد و اعضای تشکیل‌دهنده کنفرانس هرگز نمیتوانند موضوع جدیدی را در آن لایحه یا طرح وارد کنند یا موضوعی را که مورد توافق مجلسین بوده از لایحه یا طرح خارج نمایند. به هر حال، پس از بررسی این مدارک، کنفرانس مزبور ممکن است یک یا چند توصیه ارائه کند. برای مثال: ۱. اینکه مجلس نمایندگان از تمام یا برخی از اصلاحیه‌های خویش صرفنظر کند ۲. اینکه سنا از تمام یا برخی از اصلاحیه‌های خویش یا عدم توافق‌های خویش با اصلاحیه‌های مجلس نمایندگان صرفنظر کرده و حداقل با برخی از آنها توافق کند. ۳. و اینکه کنفرانس اعلام میدارد که امکان ایجاد توافق در موارد اختلافی میان مجلسین وجود ندارد. به هر حال، در کنفرانس مشترک معمولاً مصالحه و توافق صورت میگیرد.^۱

۶-۷. امضای رؤسای مجالس سنا و نمایندگان

پس از طی تمام مراحل که پیش از این توضیح داده شد، لایحه یا طرح تصویب شده پس از ثبت در

1. Ibid.

«اداره چاپ و نشر دولتی»^۱ به امضا و تأیید دبیر سنا و دبیر مجلس نمایندگان می‌رسد.

سپس توسط منشی ثبت طرح‌ها در مجلس مربوطه (که پیش‌نویس لایحه یا طرح در آنجا تهیه شده است) مورد بررسی قرار می‌گیرد تا به همان نحوی که مورد توافق مجلسین بوده، نوشته و ثبت شده باشد و اگر این طور بود یک یادداشت از جانب وی ضمیمه آن می‌شود که نشانه تأیید شماره و عنوان کلی لایحه یا طرح و ارزیابی و بررسی صحت مطالب آن است.

در مرحله بعد، این لایحه یا طرح برای رئیس مجلس نمایندگان فرستاده می‌شود تا به امضای وی برسد. لازم به ذکر است که تمامی لوایح یا طرح‌های ثبت شده، ابتدا باید به امضای رئیس مجلس نمایندگان برسند، سپس آن لایحه یا طرح به وسیله یک پیک به مجلس سنا فرستاده می‌شود تا به وسیله رئیس سنا نیز امضا و تأیید گردد.

سپس چنین لایحه یا طرحی آماده است تا برای امضای رئیس‌جمهور، به کاخ سفید فرستاده شود. اگر لایحه یا طرح از لوایح یا طرح‌هایی باشد که شروع آن مربوط به سنا بوده، وظیفه و مسئولیت ارسال لایحه یا طرح جهت امضای رئیس‌جمهوری بر عهده دبیر مجلس سنا خواهد بود؛ اگر در این مرحله و در شرایطی که مراحل تصویب به اتمام رسیده‌اند، اشتباهی نوشتاری یا موضوعی در متن لایحه یا طرح کشف شود، باید براساس تصمیم متفق مجلسین پیش از آنکه لایحه یا طرح به تصویب رئیس‌جمهور برسد، اصلاح گردد.

اگر در یک مرحله قبل یعنی در جایی که هنوز آن لایحه یا طرح در اداره چاپ و نشر، ثبت نشده است، اشتباهی کشف شود این اشتباه را می‌توان در هنگام ثبت لایحه یا طرح تصحیح کرد، اما اگر لایحه یا طرح مزبور به ثبت رسیده باشد و سپس

1. The Government Printing Office.

به وسیله رؤسای هر دو مجلس یا رئیس مجلس نمایندگان نیز امضا شده باشد این امضاها و ثبت صورت گرفته با تصمیم متفق مجلسین لغو میشود و لایحه یا طرح مزبور پس از تصحیح مجدداً ثبت و امضا میگردد.

اگر لایحه یا طرحی که نزد رئیس جمهوری فرستاده شده است، دارای ایراد باشد، وی نیز ممکن است تقاضا کند که لایحه یا طرح مزبور با توافق مجلسین براساس یک تصمیم متفق اصلاح و تصحیح گردد.

به هر حال، اگر رئیس جمهور لایحه یا طرح مزبور را امضا و تأیید کند، آن لایحه یا طرح تبدیل به قانون میشود و هرگونه اصلاح دیگری بر آن قانون به وسیله تصویب یک لایحه یا طرح دیگر امکان پذیر خواهد بود که باید همان مسیر تصویب لایحه یا طرح قبلی را (قانون فعلی) طی کند.

۷-۲-۷. توشیح رئیس جمهوری (تأیید یا وتو)^۱

رئیس جمهور مطابق قانون اساسی، پس از دریافت لایحه یا طرح تصویب شده مجلسین، مدت ۱۰ روز (به استثنای یکشنبه‌ها) فرصت دارد تا لایحه یا طرح مزبور را امضا کند. اگر موضوع لایحه یا طرح مزبور از جمله مواردی باشد که داخل در صلاحیت یکی از وزارتخانه‌های دولت باشد یا به نحوی در منافع یکی از آنها تأثیرگذار باشد، رئیس‌جمهور میتواند در این هنگام، بسته به صلاحدید خویش، آن لایحه یا طرح را به وزیر مربوطه در آن وزارتخانه ارجاع دهد تا مورد رسیدگی و گزارش قرار بگیرد. گزارشی که به این طریق در اختیار رئیس جمهوری قرار می‌گیرد در تصمیم‌گیری او برای

1. Ibid., Part: "Signatures of Speaker and Vice President".

2. Ibid., Part: "Presidential Approval or Veto".

این که لایحه یا طرح مزبور را امضا بکند یا خیر تأثیر بسزایی دارد.

اگر رئیس جمهور مصوبات مذکور را تصویب و امضا کند، بر بالای آن مصوبات، تاریخ امضای رئیس جمهور نوشته می‌شود و آن لایحه یا طرح به وسیله یک پیک، بسته به این که از کدام مجلس بوده است به سنا یا مجلس نمایندگان ارسال می‌گردد.

در خصوص لوایح و طرح‌های مالی و مالیاتی، ساعتی هم که تصویب صورت گرفته نوشته می‌شود. (علاوه بر این که تاریخ آن نوشته می‌شود). طرح ثبت شده تأیید شده (به وسیله رئیس جمهوری) به «بایگانی و ثبت ایالات متحده» تحویل داده می‌شود تا در آنجا وضعیت آن لایحه یا طرح به عنوان یک لایحه یا طرح عمومی یا خصوصی مشخص و معین گردد (بسته به هدفی که دنبال می‌کند) و یک شماره دریافت کند. لوایح و طرح‌های مربوط به حقوق عمومی و حقوق خصوصی شماره سریال جداگانه‌ای دریافت می‌کنند. یک کپی اداری از این لایحه یا طرح به «اداره چاپ و نشر دولت» فرستاده می‌شود و این اداره، موظف به انتشار آن است. در موردی که رئیس جمهور تمایلی به تصویب یک لایحه یا طرح ندارد، اما در عین حال نیز نمی‌خواهد که آن لایحه یا طرح را وتو کند، ممکن است با بر نگرداندن آن لایحه یا طرح در خلال ده روزی که می‌باید آن را امضا کرده و تحویل می‌داده است اجازه دهد که آن لایحه یا طرح بدون تصویب وی تبدیل به قانون شود. در چنین حالتی بایگانی ایالات متحده تأییدیه‌ای را ضمیمه لایحه یا طرح مزبور کرده که مطابق مفاد آن مشخص می‌شود که لایحه یا طرح مزبور برای تأیید و امضا به نزد رئیس جمهوری ایالات متحده فرستاده شده بوده است، ولیکن وی در خلال مدت

قانونی که مطابق قانون اساسی می‌باید آن لایحه یا طرح را امضا کرده و به کنگره بازگشت می‌داد، از این کار خودداری کرده و سکوت نموده است و آن لایحه یا طرح به اعتبار تأیید کنگره بدون امضای رئیس‌جمهور تبدیل به قانون (قانونی که ایجاد حق می‌کند) شده است. (یعنی به عبارت دیگر سکوت رئیس‌جمهور در خلال ده روز مهلت قانونی به منزله رضایت وی به تبدیل لایحه یا طرح مزبور به قانون تلقی می‌شود).

اگر دوره مهلت قانونی ده روزه با آخرین تعطیلات کنگره، تلاقی پیدا کند (یعنی مقداری از این مهلت قانونی در آخرین تعطیلات کنگره قرار بگیرد) رئیس‌جمهور ممکن است که در خلال این مدت، لایحه یا طرح مزبور را امضا و تصویب کند و به این ترتیب آن لایحه یا طرح تبدیل به یک قانون نشود؛ زیرا کنگره در آخرین تعطیلات خود بوده و نمی‌تواند با تصویب مجدد مصوبه، وتوی ضمنی رئیس‌جمهور را ملغی‌الآثر نماید. به هر حال، اگر در چنین موردی رئیس‌جمهور پیش از پایان دوره ده روزه لایحه یا طرح مزبور را تصویب و امضا نکند آن لایحه یا طرح، رد شده محسوب می‌شود. این عمل همان کاری است که به «وتوی ضمنی یا تأخیری» مشهور شده است.

بنابراین به طور کلی نتایج مرحله امضا و توشیح رئیس‌جمهور در چهار حالت قابل بررسی است:

حالت اول. در خلال دوره ده روزه در شرایطی که همزمان با آخرین تعطیلات (تعطیلات اصلی) کنگره است رئیس‌جمهور از امضا و تأیید لایحه یا طرح خودداری می‌کند که لایحه یا طرح مزبور دیگر

1. "Learning about the Legislative Process", Available online at: <http://www.u.s.senate.loc.gov>
2. The Pocket Veto.

قابلیت تبدیل شدن به قانون را نخواهد داشت (وتوي تأخري يا ضمني).

حالت دوم. در خلال دوره ده روزه - در شرایط مشابه حالت اول- رئیس جمهور لایحه یا طرح مورد نظر را امضا می‌کند که چنین طرحی در این صورت تبدیل به قانون می‌شود.

حالت سوم. در خلال دوره ده روزه در شرایطی که کنگره مشغول فعالیت است رئیس جمهور در مقابل لایحه یا طرح، تمایل به امضا و تأیید ندارد اما در عین حال نمی‌خواهد لایحه یا طرح را وتو کند که در این صورت از برگرداندن آن به کنگره خودداری می‌کند بدون این که پاسخی به لایحه یا طرح مزبور بدهد (سکوت رئیس جمهور) و با تأیید کنگره و اصرار بر لایحه یا طرح مزبور یادداشتی از طرف بایگانی کل ایالات متحده ضمیمه آن می‌شود و آن لایحه یا طرح تبدیل به قانون می‌گردد (بدون امضای رئیس جمهور).

حالت چهارم. اگر در خلال دوره ده روزه در شرایط عادی فعالیت کنگره، رئیس جمهور لایحه یا طرح را نپسندد و آن را وتو کند، آن لایحه یا طرح بدون تصویب به مجلسی که از آنجا سرچشمه گرفته برگشت داده می‌شود و در کنار آن پیغامی که دربردارنده ایرادات مورد نظر رئیس جمهور بوده و از آن تحت عنوان «پیغام وتو»^۱ یاد می‌شود به کنگره ارسال می‌گردد. نکته‌ای که در اینجا یادآوری آن ضروری به نظر می‌رسد این است که پس از تعطیلات آخر نود و چهارمین دوره کنگره، در نخستین جلسه، رئیس جمهور دو طرح را به کنگره بازگشت داده بوده با این فرصت که کنگره آن را مجدداً بررسی کرده و در صورت تأیید مجدد، وتوي رئیس جمهور را ملغی‌الاثربخشد.

1. "The Veto Messages".

در این صورت لایحه یا طرح مزبور مجدداً در هریک از مجلسین مورد بررسی قرار می‌گیرد و یکی از تصمیمات ذیل در خصوص آن اتخاذ می‌شود:

۱. فوراً نسبت به رفع ایرادات ارائه شده اقدام می‌شود؛

۲. پیام وتو به همراه لایحه یا طرح و سایر اوراق ضمیمه آن به یکی از کمیسیون‌های دائمی ارجاع می‌شود؛

۳. دستور می‌دهند که موقتاً کلیات آن لایحه یا طرح بررسی شود و بعداً به صورت تفصیلی مورد رسیدگی قرار گیرد؛

۴. دستور می‌دهند که بررسی آن لایحه یا طرح و ایرادات وارده بر آن به روز دیگری (یک روز معین) موکول شود.

به هر حال اگر پس از بررسی‌های مجدد هر دو مجلس، کنگره با دوسوم آرای خویش لایحه یا طرح مزبور را تصویب نکند عملاً وتوی رئیس جمهور تأیید شده و به این ترتیب آن لایحه یا طرح، رد شده تلقی می‌شود.

اگر لایحه یا طرح مورد نظر در مجلس اصلی که ریشه‌اش از آنجا بوده است به اکثریت دوسوم آرا دست پیدا کند، تأییدیه‌ای با همین مضمون در پشت آن لایحه یا طرح ضمیمه می‌شود و سپس لایحه یا طرح به ضمیمه یک پیغام، به مجلس دوم ارسال می‌گردد تا در آنجا نیز مورد بررسی و تصویب قرار گیرد. اگر در آنجا نیز به تصویب برسد، تأییدیه مشابهی ضمیمه آن می‌گردد. نکته اساسی این است که لایحه یا طرحی که به این وسیله تبدیل به قانون می‌شود، دیگر برای رئیس‌جمهوری فرستاده نمی‌شود بلکه به ضمیمه تأییدیه‌هایی از جانب دبیران مجالس سنا و نمایندگان درخصوص تأیید و تصویب مجدد آن قوانین، علی‌رغم وتوی ابتدایی رئیس جمهور، برای نگهداری در بایگانی

به رئیس «اداره خدمات عمومی» تحویل داده می‌شود و برای انتشار، به اداره چاپ و نشر دولت نیز ارسال می‌گردد.^۱ (البته در چنین حالتی رئیس جمهوری نیز لوائح و طرح‌های مزبور را امضا می‌کند لیکن دیگر ملزم و مجبور به امضای آن‌ها خواهد بود).

۸. شیوه‌های تشخیص مسائل مبتلابه برای قانونگذاری

یکی از موضوعات اساسی در زمینه قانونگذاری، یافتن منشا و مبنای ایجاد و شکل‌گیری قوانین و مقررات است. به عبارت بهتر همیشه این سؤال که یک قانون چگونه شکل می‌گیرد و اندیشه قانونگذاری از کجا نشأت می‌گیرد یکی از موضوعات اساسی در ارتباط با وضع قوانین است.

در این خصوص در ایالات متحده آمریکا شیوه‌های تشخیص بسیار گوناگون هستند، اما به طور کلی می‌توان این شیوه‌ها را تحت سه عنوان ذیل دسته‌بندی کرد:

۸-۱. از طریق نمایندگان کنگره (با تکیه بر اهداف حزبی):

۸-۲. از طریق رئیس‌جمهور، کابینه و آژانس‌های مستقل؛

۸-۳. از طریق مردم و شهروندان و وسایل ارتباط جمعی.

اکنون با این مقدمه به بحث اصلی پرداخته و به ترتیب نکات اساسی و مهم سه عنوان بالا را متذکر می‌شویم.

۸-۱. از طریق نمایندگان کنگره

همان طوری که پیش از این نیز اشاره شد، منابع ایده‌ها و عقایدی که منجر به قانونگذاری

1. The General Services Administration.

2. Ibid.

می‌گردند بسیار گوناگون و متعدد هستند. یکی از راه‌ها و شیوه‌های اولیه شکل‌گیری یک لایحه یا طرح و پیشنهاد آن، بیان عقیده و پیشنهاد یک طرح از جانب یک نماینده کنگره است. اما ممکن است این سؤال مطرح شود که ایده اولیه آن طرح پیشنهادی از کجا به ذهن نماینده مزبور رسیده است؟

این عقیده یا به عبارت بهتر ایده اولیه یک طرح از چند راه مختلف ممکن است به ذهن نماینده رسیده باشد: پیام سالانه رئیس‌جمهور ارتباط مردم و شهروندان و گروه‌های ذی‌نفع با نمایندگان در کمیسیون‌ها و نیز ارتباط نمایندگان هر حوزه انتخابیه با شهروندان همان حوزه، همگی از شیوه‌های مختلف دریافت یک ایده برای قانونگذاری و پیشنهاد طرح اولیه از جانب نمایندگان هستند؛ لکن آنچه از بقیه این موارد بیشتر اهمیت دارد نشأت گرفتن یک طرح از مبارزات انتخاباتی نماینده است. برای توضیح بیشتر باید گفت ممکن است که ایده اولیه برای ارائه یک طرح توسط نماینده، ناشی از تعهدات و قول‌هایی باشد که آن نماینده در خلال مبارزات انتخاباتی به شهروندان داده بوده است یعنی نماینده پس از انتخاب برای تحقق بخشیدن به قول‌هایی که به مردم داده بود ممکن است اقدام به پیشنهاد یک طرح برای قانونگذاری در موردی خاص بکند.^۱

همچنین یک نماینده ممکن است پس از آگاه شدن به نیازهای کلی ادارات و مؤسسات فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی و ... به ارائه طرح‌هایی در جهت اصلاح قوانین مربوطه، لغو مقررات موجود یا وضع یک قانون موضوعه در یک زمینه کاملاً جدید، اقدام کند.

1. Johnson, op.cit., Part: "III. Sources of Legislation".

علاوه بر این، مردم در غالب گروه‌های شهروندی یا افراد ذی‌نفع ممکن است با استفاده از «حق دادخواهی و درخواست»^۱ نظرات و پیشنهاداتی را برای نماینده یا نمایندگان خویش فرستاده و از آن‌ها تقاضای ارائه طرح در آن موارد را بکنند. این حق مردم به وسیله اصلاحیه اول قانون اساسی تضمین شده است. نکته قابل توجه این است که بسیاری از قوانین عالی و مناسب از همین طریق شکل گرفته‌اند زیرا علایق و تمایلات اساسی و حیاتی مردم در قلمروهای گوناگون برای قانونگذاری، دانش قابل توجهی از منافع شهروندان را در اختیار ارائه کنندگان طرح‌ها (نمایندگان) قرار می‌دهد تا با ارائه طرح‌های مناسب به تأمین آن منافع و اهداف بپردازند.^۲

از طرف دیگر، قانونگذاران ممکن است از اسناد و مدارک موجود در آرشیو کنگره و نیز از گزارش‌های ارائه شده در خصوص وقایع مختلف که به مجلس نمایندگان و سنا فرستاده شده است، استفاده کرده و براساس آن گزارش‌ها جهت رفع مشکلات موجود طرح‌هایی را ارائه کنند.

نماینده ممکن است پیش از ارائه طرح، به مشورت با شورای قانونگذاری (رهبران کنگره) بپردازد تا بهترین عبارت و مناسبترین شکل (منظور شکل ارائه طرح است) را برای ارائه طرح بیابد.

به هر حال، آنچه در ارائه طرح‌ها اهمیت اساسی دارد این است که نمایندگان در طرح خویش تلاش می‌کنند ضمن ارائه طرحی که مناسب حال شهروندان باشد، اهداف حزبی خویش را نیز

1. The Right to Petition

در اصلاحیه اول قانون اساسی آمده است: «... حق مردم با ارسال نامه و اعتراض به دولت برای اصلاح نابرابری‌ها و تعرضات محفوظ است».

2. Johnson, op.cit.

رعایت کنند. باید خاطرنشان ساخت برای این‌که تضادی میان اهداف حزبی یک نماینده با پیشنهاد قانونگذاری ایجاد نشود، در همان مرحله مبارزات انتخاباتی، نماینده شعارها، وعده‌ها و قول‌هایی را مطرح می‌کند که پایه و اساس آن اهداف حزبی است.

در خصوص رویه‌های مشارکت احزاب در ایجاد قوانین، فقط به بیان این نکته اساسی بسنده می‌شود که نقش مشارکتی احزاب در ایجاد قوانین در تمام مراحل از مرحله معرفی و انتخابات نمایندگان تا تقسیم کرسی‌ها و مناصب داخلی‌کنگره و وضع قوانین، امری کاملاً ملموس و غیرقابل انکار است.

۲-۸ از طریق رئیس‌جمهور، کابینه و آژانس‌های مستقل

در دوران معاصر «مکاتبات و ابلاغیه‌های مجریه^۱» تبدیل به یک منبع اصلی و اساسی برای پیشنهاد لوایح و طرح‌ها شده‌اند. این مکاتبات غالباً به شکل پیام یا نامه‌ای هستند از جانب یکی از اعضای کابینه، رئیس یکی از آژانس‌های مستقل، یا شخص رئیس‌جمهور که در غالب یک لایحه، پیشنهاد شده، و برای رئیس مجلس نمایندگان (سنگگو) و نیز رئیس مجلس سنا فرستاده می‌شوند.^۲ ساختار تفکیک قوا (که در ایالات متحده پذیرفته شده است) مطابق بند «۳» از اصل دوم قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، این اختیار را به رئیس‌جمهور اعطاء کرده که «گزارش‌های خطه به خطه‌ای از وضعیت ایالات و نقاط مختلف کشور به کنگره ارائه کند و توصیه‌هایی را

1. The Executive Communication.

2. Dove, op.cit., Part: "Origins of Legislation".

برای رفع مشکلات ایالات متحده براساس آنچه که مقتضی جامعه و ضروری می‌بیند، انجام دهد».

قسمت اعظم «مکاتبات و ابلاغیه‌های مجریه» در حقیقت همین پیام‌هایی هستند که رئیس‌جمهور در خصوص نقاط مختلف کشور به کنگره ارسال می‌کند. این مکاتبات و ابلاغیه‌ها، پس از دریافت کنگره به وسیله کمیسیون یا کمیسیون‌های صالح به موضوع آن، مورد رسیدگی و بررسی قرار می‌گیرند تا پیشنهادهای ارائه شده در آن مورد تجزیه و تحلیل و ارزیابی قرار گیرند. پس از بررسی، رئیس کمیسیون بدون معطلی آن لایحه (طرح) را یا به همان صورتی که رسیده بود یا در شکل و فرمی که خودشان مناسب می‌بینند، معرفی می‌کند.

نکته اساسی این است که این رویه حتی در زمانی که اکثریت مجلس و رئیس‌جمهور از یک حزب نباشند اجرا می‌شود، اگرچه قانون نوشته‌ای (چه در قانون اساسی و چه در قوانین عادی) در این خصوص که توصیه‌های رئیس‌جمهور باید به صورت یک طرح ارائه شوند، وجود ندارد.^۱

گاهی اوقات نیز ممکن است کمیته‌های فرعی یکی از کمیسیون‌های اصلی یا هریک از کمیسیون‌های اصلی دستور به بررسی و ارزیابی مکاتبات مربوطه بدهند تا معین شود که آیا واقعاً تدوین قانون در آن موارد لازم است یا خیر؟

شاید بتوان گفت که مهم‌ترین نوع از مکاتبات و ابلاغیه‌های مجریه، پیام سالانه رئیس‌جمهور به کنگره برای تصویب نهایی بودجه سالانه است. پیشنهاد بودجه کشور توسط رئیس‌جمهور که پیش از ارجاع به «کمیسیون تخصیص» مجالس نمایندگان و سنا، به تأیید و تصدیق شاخه‌ها و شعب گوناگون دولت رسیده است، پایه و اساس

1. Johnson, op.cit.

2. The Appropriations Committee.

چندین طرح اختصاصی (مالی) است که به وسیله کمیسیون‌های تخصیص‌کننده مطرح شده‌اند. بسیاری از وزارتخانه‌های دولت و آژانس‌های مستقل، یک شورای (معاونت پارلمانی) داخلی دارند که عهده‌دار تهیه پیشنویس برای ایجاد یک قانون هستند. این شوراها قانونگذاری پس از بررسی مشکلات موجود، در زمینه‌های مورد نظر خویش پیشنهادها را قانونی به‌کنگره ارائه کرده و درخواستی مبنی بر تقاضای عمل به پیشنهادشان را نیز به‌کنگره ارسال می‌کنند.

۳-۸. از طریق مردم، شهروندان و وسایل ارتباط جمعی

علاوه بر مواردی که در دو قسمت قبلی به آن اشاره شد، در این قسمت از نقش مردم و وسایل ارتباط جمعی در خصوص ایجاد ایده‌های مناسب برای پیشنهاد لوایح و طرح‌ها صحبت می‌شود.

۱-۳-۸. نقش مردم از طریق ارتباط با نمایندگان در کمیسیون‌ها

در این خصوص نکته اساسی برگزاری جلسه «استماع عمومی»^۱ است. در این جلسه که به دعوت نمایندگان کمیسیون‌ها در روز و تاریخ معینی صورت می‌گیرد، طرحی که به مجلس ارائه شده و به کمیسیون ارجاع شده موردنقد و بررسی تمام افراد و گروه‌های مرتبط با موضوع آن، قرار می‌گیرد و مشکلات و موانع اجرایی آن به اطلاع نمایندگان کمیسیون می‌رسد.

نتیجه عملی این کار این است که طرح مزبور توسط اشخاصی که به هر نحو با موضوع آن در ارتباط هستند، نقادی شده و پس از بررسی اعضای کمیسیون در جلسه «همه‌پرسی»^۲ تصمیم‌گیری کاملاً پخته شده و سپس وارد صحن علنی می‌شود.

1. Public Hearing.

2. Johnson, op.cit., Part: "Mark-up Session".

اما به طور عادی نیز همان گونه که در قسمت ۱-۸ نیز بیان شد کلیه افراد به صورت فردی یا گروهی می‌توانند با استفاده از «حق دادخواهی یا اعلام شکایت»^۱ مسائل و مشکلات خویش را به همراه پیشنهاداتی به نماینده یا نمایندگان خویش ارائه کنند.

۲-۳-۸ نقش مردم از طریق وسایل ارتباط جمعی

یکی از مهم‌ترین راه‌های ارتباطی میان مردم با دولت و حکومت همانا جریان آزاد اطلاعات و اخبار به نحوی صحیح از طریق وسایل ارتباط جمعی است. در این میان یکی از مؤثرترین ابزارها، رادیو و تلویزیون است.

در ایالات متحده آمریکا اخبار و اطلاعات منتشره به وسیله تلویزیون تا آنجا حائز اهمیت است که از تلویزیون تحت عنوان سمبلیک «برادر بزرگ» یاد می‌کنند؛ به این معنا که تلویزیون برادر بزرگ افراد ملت است زیرا تبیین‌کننده مسائل و مشکلات ویژه ایالات متحده و مردم آن است و وظیفه آن عدم تحمیل ایده‌های حکومتی و ابراز دیدگاه‌های انتقادی بینندگان در مسائل مختلف است. به عبارت دیگر ابزار انتقاد مردم و بیان مسائل و مشکلات آن‌ها است. به همین دلیل مردم به تلویزیون به مراتب بیشتر از مطبوعات (که بعضاً حزبی عمل می‌کنند) اعتماد دارند و ترجیح می‌دهند که بیشتر اخبار و اطلاعاتشان را از طریق تلویزیون به دست بیاورند.

نکته‌ای که در اینجا باید خاطرنشان کرد این است که تلویزیون به دلایل انتقادی خویش وسیله ارتباطی مهمی است و پیوند نزدیکی با قدرت رئیس‌جمهور دارد تا جایی که عده‌ای برای

1. The Right of Petition.
2. Ibid, Part: "T.V: Big Brother".

بیان نزدیکی این ارتباط از اصطلاح «حکومت یا سلطنت الکترونیکی» نام برده اند.

اما به طور کلی مطبوعات در ایالات متحده برای بیان مسائل و مشکلات مردم به کنگره و نیز ارائه پیشنهادهاء، به نسبت نقش تلویزیون، از اهمیت کمتری برخوردارند. علت این امر این است که اولاً مطبوعات بیشتر به دنبال اهداف تجاری و رقابتی هستند. ثانیاً بیشتر جنبه محلی داشته و منعکس کننده اخبار ناحیه خویش هستند و ثالثاً به دلایل مختلف سعی می‌کنند تا جنبه محافظه‌کارانه خویش را نیز در ارائه مطالب رعایت کنند. با این همه بعد از تلویزیون، مطبوعات نیز ابزار انتقادی مناسبی در اختیار مردم هستند، تا از طریق آن‌ها و فشارهایی که بر کنگره وارد می‌کنند (از طریق تحریک افکار عمومی) کنگره را ترغیب به اصلاح و تدوین قوانین و مقررات نمایند.^۲

باید تذکر داد که بیشتر شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی در ایالات متحده امریکا، خصوصی هستند. برخی از این شبکه‌ها به صورت حزبی عمل می‌کنند و برخی دیگر کاملاً غیرحزبی؛ اما مطابق ماده (۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان، شبکه‌های خصوصی غیرتجاری و مردمی که با حسن نیت به انعکاس اخبار کشور می‌پردازند، تنها شبکه‌هایی هستند که در ارتباط کامل با ایستگاه‌های رادیویی و تلویزیونی کنگره هستند؛ به هر حال، خصوصی بودن شبکه‌های تلویزیونی و رادیویی، عاملی اساسی برای بی‌طرفی آن‌ها در انعکاس اخبار است.

۹. نقش و مشارکت نهادهای مدنی در فرایند شکل‌گیری قوانین

1. Electronic Throne.

2. Burkhart, A., and Raymond. L. L, "Government by the People, Guide to American Government", Englewood Cliffs, Inc, Prentice Hall, N.J.1976.

در ایالات متحده امریکا از نهادهای مدنی تحت عنوان «گروه‌های ذی‌نفع»^۱ یاد شده و اختلاف نظرات بسیاری درباره قدرت این گروه‌ها وجود دارد. برخی از دانشمندان علوم سیاسی معتقد هستند که تمام آنچه که برای آگاهی از سیاست‌های امریکا مورد نیاز است از طریق مطالعه نقش چنین گروه‌هایی به دست می‌آید. آنان معتقدند که این کنگره و رئیس‌جمهور نیستند که تبیین‌کننده و شروع‌کننده سیاست‌ها هستند، بلکه در حقیقت آن‌ها به تقاضاها و مطالبات اقدامات «لابی‌گری»^۲ و منافع سازمان دهی شده پاسخ می‌دهند. بنابراین در حقیقت فشارهایی که از جانب گروه‌های ذی‌نفع وارد می‌شود موجب تعیین سیاسی از سیاست‌های دولت می‌گردد.

البته در مقابل، عده‌ای از نویسندگان علوم سیاسی نیز براین باور هستند که این‌که بگوییم تعیین سیاست‌ها و قانونگذاری براساس آن صرفاً ناشی از فشار گروه‌های ذی‌نفع است یک «مبالغه یا اغراق» بیش از حد است. آن‌ها معتقدند درست است که این گروه‌ها در سیاستگذاری و تدوین قوانین، ایفای نقش می‌کنند لکن این، به مفهوم قدرت بی‌چون و چرا این گروه‌ها نیست. این عده معتقد هستند منافع‌هایی که به وسیله گروه‌های فشار سازمان یافته، نمایش داده می‌شوند و دولت را تحت فشار قرار می‌دهند، بهتر از منافع‌هایی که سازمان‌دهی نشده‌اند توسط دولت پاسخ داده می‌شوند؛ از طرف دیگر این امر در سیاستگذاری‌های دولت بسیار اهمیت دارد که «چه کسی از سیاستگذاری دولت در یک مورد خاص بهره می‌برد؟».

1. Interest Groups.
2. Lobbying.

منتقدین «گروه‌های فشار و ذی‌نفع»^۱ معتقدند که این گروه‌ها در حقیقت به دنبال دستیابی به منافع خویش هستند و هزینه دستیابی آن‌ها به این منافع را جامعه می‌پردازد؛ یعنی در حقیقت از جامعه برای رسیدن به منافع خویش استفاده می‌کنند و با اقدامات گوناگون، به رقابت با یکدیگر برای جلب توجه دولت می‌پردازند تا به این طریق منافع گروه خویش را تأمین کنند و در این راه منافع عمومی جامعه به فراموشی سپرده می‌شود زیرا که هیچ یک از برنامه‌های ارائه شده آن‌ها برای مشکلات مربوط به کل جامعه نیست. با یک چنین دیدگاهی، این منتقدین عقیده دارند که کار گروه‌های فشار ذی‌نفع یک کار بیهوده است. آنان حتی از این هم پا را فراتر گذاشته و معتقدند که نه تنها سیستم گروه‌های فشار ذی‌نفع غالباً منافع ملت را در مقابل منافع خویش به فراموشی می‌سپارد بلکه از طرف دیگر، این سیستم، بیشتر با منافع قشر خاصی از جامعه (بیشتر اعضای ثروتمند، متمول و تجار جامعه) در ارتباط است.

البته در مقابل، عده‌ای نیز این دیدگاه منتقدین را رد کرده‌اند. این دسته از مطالعه‌کنندگان سیاست بر این عقیده‌اند که تفاوت چندان‌ی ما بین منافع گروه‌های مختلف با کالاهای و نیازهای عمومی جامعه وجود ندارد. در حقیقت آنان معتقدند که نیازها و احتیاجات عمومی جامعه، چیزی جداگانه و خارج از منافع ویژه گروه‌های مختلف شهروندی نیست. به عبارت بهتر می‌توان گفت که نیازها و احتیاجات جامعه، حاصل تمایلات همین گروه‌های گوناگون هستند. اگر چه این عده به دفاع از سیستم گروه‌های ذی‌نفع می‌پردازند اما این حقیقت را نیز می‌پذیرند که این گروه‌ها از قدرت یکسانی برخوردار نیستند.

1. Interest and Pressure Groups.

به هر حال، در ایالات متحده امریکا، گروه‌های زیادی تحت عنوان کلی «گروه‌های ذی‌نفع» وجود دارند. این گروه‌ها هم به صورت گروه‌های سیاسی هستند و هم به صورت گروه‌های غیرسیاسی. نکته قابل‌توجه این است که در سال ۱۹۷۶ تنها هشت درصد از شهروندان متعلق به گروه‌های سیاسی ویژه (گروه‌های حزبی) و نیز گروه‌های سیاسی غیرحزبی مثل «انجمن زنان رأی دهنده» بوده‌اند.

به هر حال هر یک از گروه‌ها برای دستیابی به اهداف خاصی، تشکیل شده‌اند و به طور کلی می‌توان از انواع آن‌ها گروه‌های ذیل را نام برد: گروه‌های اقتصادی (مثل گروه‌های حرفه‌ای، گروه‌های کشاورزی)، گروه‌های ارتباطی ویژه (مثل انجمن‌های اولیا و مربیان، گروه‌های خدماتی) گروه‌های مربوط به هویت شهروندان (مثل گروه‌های تابعیت، گروه‌های مذهبی).

اما این یک اشتباه بزرگ خواهد بود اگر تصور شود که تنها گروه‌های سیاسی با منافع سیاسی شهروندان در ارتباط هستند، زیرا تمام گروه‌ها ممکن است در شرایط خاصی به فعالیت سیاسی بپردازند. در حقیقت این که مرز میان گروه‌های سیاسی و غیرسیاسی تعیین شود، کار بسیار سختی است. از آنجایی که تمامی گروه‌ها در یک زمان ممکن است نیازمند عکس‌العمل و پاسخی از جانب دولت باشند یا ممکن است اعمال دولت بر آن‌ها تأثیر داشته باشد، در نتیجه تمامی گروه‌ها ممکن است که فعالیت سیاسی نیز انجام دهند. یک مثال خوب و مناسب در این مورد «مؤسسه ملی تفنگداران» است که در حقیقت یک گروه تفریحی و سرگرمی برای شکارچیان و ورزشکاران رشته تیراندازی است، اما همین گروه

تفریحی زمانی که احساس کند که منافعش بوسیله قوانین کنترل اسلحه (ممنوعیت سلاح) مورد تهدید واقع شده، ممکن است برای نشان دادن اعتراض خویش تبدیل به یک گروه بزرگ سیاسی شود.^۱ این وضعیت ممکن است در مورد سایر گروه‌ها نیز اتفاق بیفتد.

۹-۱ لابی‌گری^۲

پاره‌ای از گروه‌ها و ارگان‌ها بیش از سایرین در تلاش هستند تا در فعالیتهای دولتی (حکومتی) تأثیرگذار باشند. بیشتر این گروه‌ها در واشنگتن یا در پایتخت ایالت‌ها مستقر بوده و دارای یکسری کارمندان حرفه‌ای هستند که در ارتباط کامل با دولت می‌باشند. بعضی از این گروه‌ها بیانگر قسمتی از روابط تجاری جامعه هستند؛ کارگران حمل و نقل، صنعت مسکن سازی، صنعت گاز و نفت و کمپانی‌های بیمه از این جمله هستند. بعضی دیگر مربوط به گروه‌های حرفه‌ای دارای منافع ویژه هستند مثل «مؤسسه آموزش ملی»^۳؛ گروه‌های مربوط به منافع کارگران نیز غالباً به وسیله اصناف و اتحادیه‌شان مشخص می‌گردند: کارمندان اداره پست، پستی‌ها، کارمندان و کارگران تاکسیرانی و هواپیمایی از این جمله هستند. برخی دیگر از ارگان‌ها نیز بیانگر گروه‌های شهروندی هستند که به منظور دستیابی به اصول سیاسی ویژه‌ای که به آن علاقه‌مند بوده‌اند گرد هم جمع شده‌اند؛ برای مثال «منشا و اهداف مشترک»^۴ یک گروه «لیبرال» است که اهداف اصلی آن حمایت از محیط زیست، کمک به قانونگذاری

1. Prewitt, Kenneth and Sidney Verba; Supra, p. 201.

2. کلیه تلاش‌های مربوط به ترغیب یا واداشتن اعضای کنگره برای رأی ندادن یا رأی دادن در موردی خاص.

3. "National Education Association".

4. "Common Cause".

در امور خیریه و ترغیب و تشویق برای اصلاحات حکومتی است.^۱

مشاهده می‌کنید که تعداد نامحدودی از گروه‌هایی که هر یک به نحوی در امور حکومتی دخالت می‌کنند، وجود دارد.

با توضیحاتی که داده شد می‌توان به این سؤال پاسخ داد که «چرا بعضی از گروه‌ها در زمینه قانونگذاری و سیاست فعال هستند در حالی که بعضی دیگر این طور نیستند؟».

در پاسخ باید گفت که گروه‌ها زمانی فعال سیاسی می‌شوند که سیاست دولت بر آن‌ها تأثیر بگذارد و در این حالت، آن‌ها از دولت می‌خواهند تا برخی فعالیت‌هایی را که به ضرر گروه‌ها است متوقف کند یا پاره‌ای از فعالیت‌ها و اقداماتی را که گروه‌ها برای خویش سودمند می‌بینند انجام دهد. بنابراین شگفت‌آور نیست که پاره‌ای از گروه‌ها که وابسته به دولت هستند فعالیت بیشتری داشته باشند. زیرا چنین گروه‌هایی مستقیماً مستخدمین دولت محسوب می‌شوند و تحت تأثیر مستقیم اقدامات دولت هستند.

برای توضیح بیشتر و بهتر عمل «لابی‌گری» به تقسیم انواع آن در ایالات پرداخته و سپس تا حدودی آن را تشریح می‌کنیم.

۲-۹. انواع لابی‌گری در ایالات متحده

۱-۲-۹. لابی‌های تجاری^۲

شاید بتوان گفت مهم‌ترین شکل اقدامات لابی‌گری، لابی‌های تجاری است که توسط ارگان‌های مربوطه در واشینگتن و با استفاده از کارمندانی که به صورت تمام وقت فعالیت می‌کنند انجام می‌شود.

1. Ibid., p. 203.

2. "Business Lobbies".

به علاوه تعداد زیادی گروه و مؤسسه تجاری وجود دارد که این مؤسسات در درون خود دارای ارگان‌هایی در ارتباط با صنایع گوناگون هستند و این ارگان‌ها مشرف بر تعدادی تجارتخانه و شرکت‌های کوچک‌تر در ارتباط با موضوع مشترک می‌باشند. به عنوان مثال می‌توان به «مؤسسه ملی داروفروشان (داروسازان)^۱ خرد (خُرده داروفروشان)» اشاره کرد که مبین ده‌ها هزار داروفروش کوچک در سراسر کشور است. همچنین تعدادی مؤسسات تحلیلی بزرگ نیز وجود دارد که تلاش می‌کنند تا از طریق مطالعات، تحقیقات و بررسی‌های کارشناسانه خویش، به نظم بخشیدن و سازمان دهی انواع گوناگون تجارت‌ها بپردازند. مهم‌ترین این مؤسسات N.A.M یا «مؤسسه ملی مصنوعات (منعتی)»^۲ است. این ارگان‌ها، مؤسسات و سازمان‌ها دیدگاه خویش را بر روی منافع ویژه‌ای متمرکز کرده‌اند.

۲-۹. لابی اتحادیه‌ها و اصناف کارگری^۳

از قدیم الایام، جنبش کارگری در ایالات متحده آمریکا نسبت به حرکت‌های مشابه در سایر کشورها کمتر جنبه «سیاسی» داشته است. در اصناف و اتحادیه‌های کارگری ایالات متحده اصولاً وابستگی به احزاب سیاسی به نحوی که در سایر کشورهای اروپایی دیده می‌شود، مطرح نیست و این اتحادیه‌ها بیشتر انرژی و نیروی خویش را برای کسب دستمزد و شرایط کاری بهتر، صرف‌چانه زدن با کارفرمایان می‌کنند تا صرف فعالیت‌های سیاسی. اما در عین حال در حقیقت با سیاست در ارتباط هستند زیرا نیل به اهداف اقتصادی

1. "National Association of Retail Druggists".

2. National Association of Manufacturers.

3. Labour Unions.

آن‌ها به سیاست‌های دولت در حمایت از انجمن‌ها و اتحادیه‌ها در روابطشان با مدیران، و نیز به سیاست‌هایی که مستقیماً بر اعضای آن اتحادیه‌ها تأثیرگذار هستند، بستگی دارد. به همین دلیل برخی از این اتحادیه‌ها، مثل «اتحادیه کبارگران اتومبیل^۱» و «اتحادیه کارگران فولاد^۲» نقش خاصی در تعیین سیاست‌ها و سیاستگذاری‌ها داشته‌اند.

۳-۲-۹. انجمن‌ها و گروه‌های حرفه‌ای^۳

بسیاری از گروه‌های حرفه‌ای بزرگ در ایالات متحده، از جمله پزشکان، دندان‌پزشکان، وکلا و حقوقدانان، معلمان، دانشمندان و ... دارای ارگان‌ها و سازمان‌های حرفه‌ای هستند که بیشتر وقت و تلاش خویش را در جهت اقدامات «لابی‌گری» برای حمایت از اعضایشان، صرف می‌کنند.

شاید بتوان گفت یکی از بهترین و مهم‌ترین این گونه ارگان‌ها و انجمن‌ها که در سطح ایالات متحده مشهور است، A.M.A.^۴، یا «انجمن (پزشکان) امریکا» است زیرا بیشتر وقت آن معطوف به برنامه‌های مراقبت‌های پزشکی و بهداشت در ایالات متحده است. علاوه بر این مثال باید به انجمن‌های مهم دیگری نیز اشاره کرد مثل «انجمن آموزش و پرورش ملی»^۵ که اقدامات لابی‌گری را برای ترغیب بیشتر دولت جهت سیاستگذاری در زمینه تعلیم و آموزش انجام می‌دهد و نیز «انجمن امریکایی پیشرفت علوم»^۶ که اقدامات لابی‌گری را برای ترغیب بیشتر دولت جهت سیاستگذاری در زمینه تحقیقات علمی انجام می‌دهد.

1. The United Automobile Workers.
2. The United Steel Workers.
3. Professional Association.
4. American Medical Association
5. The National Education Association.
6. The American Association for the Advancement of Science.

۴-۲-۹. لابی‌گری مصرف‌کنندگان و شهروندان^۱

ذکر این نکته ضروری به نظر می‌رسد که گروه‌های ذی‌نفعی که نماینده تولیدکنندگان هستند بهتر از گروه‌هایی که نماینده مصرف‌کنندگان هستند، سازمان یافته‌اند (از سازماندهی بهتری برخوردارند).

به عنوان مثال، کمپانی‌های نفتی با استفاده از لابی‌های حرفه‌ای، بسیار خوب سازماندهی شده‌اند. این در حالی است که رانندگان و مالکان خانه‌ها که در ارتباط مستقیم با نفت هستند (و عنوان «مصرف‌کننده» را دارند) یا انجمن‌هایی با سازماندهی کم‌تری نسبت به سازماندهی و انسجام کمپانی‌های نفتی، دارند یا اصلاً انجمن تشکیل نداده‌اند.

مثال دیگر این که انجمن‌های مربوط به تولیدکنندگان شیر از شکل و سازماندهی بهتری به نسبت انجمن‌های خریداران این مایع لبنیاتی برخوردارند. دلیل این امر را باید در شدت «علاقه و نگرانی‌ها» جست. برای توضیح می‌توان گفت برای تولیدکننده شیر قیمت شیر از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است زیرا قیمت شیر و وضعیت اقتصادی وی به یکدیگر وابسته‌اند. بنابراین به شدت نگران تغییرات آن خواهد بود و به این منظور، ایجاد اتحادیه برای کنترل بهتر وضعیت تولید و عرضه و توزیع کاملاً محسوس است. قیمت شیر برای مصرف‌کننده نیز از اهمیت بالایی برخوردار است اما با این تفاوت که «شیر» تنها یکی از «آیتم‌هایی» است که در سبد خرید مصرف‌کننده وجود دارد، بنابراین شدت نگرانی مصرف‌کننده از تغییرات قیمت شیر به نسبت شدت نگرانی تولیدکننده پایین‌تر است.^۲

1. Citizen and Consumer Lobbies.

2. Prewitt and Verba, op.cit., pp. 204-205.

به هر حال امروزه و به ویژه در سال‌های اخیر گروه‌های مصرف‌کننده و اقدامات لابی‌گری شهروندان از اهمیت زیادی برخوردار شده‌اند.

۵-۲-۹. گروه‌های ذی‌نفع^۱

هرگاه که دولت به گروه یا گروه‌هایی کمک می‌کند، با این عمل تعداد زیادی «افراد ذی‌نفع» ایجاد می‌شود. اعضای چنین گروه‌هایی دارای یک منفعت هستند که دولت به حمایت از آن منفعت پرداخته و تلاش می‌کند تا هدف آن گروه همچنان ادامه داشته باشد. بسیاری از گروه‌های سازمان یافته شده که تلاش می‌کنند بر دولت تأثیر بگذارند تا به حمایت از آنان پردازد. اقدامات لابی کشاورزان برای حمایت دولت از قیمت محصولات و کنترل واردات و اقدامات لابی اتباع بیگانه برای حمایت دولت از منافع اتباع خارجه از مثال‌های گروه‌های فوق هستند. در این روش عمل گروه‌های فوق شبیه به عمل لابی تجاری است.

۶-۲-۹. گروه‌های ذی‌نفع ویژه^۲

این گروه‌ها در حقیقت ارگان‌هایی دارای یک «هدف سیاسی» ویژه هستند. این هدف می‌تواند از موارد ذیل یا غیر از آن باشد: آزادی‌های مدنی، حقوق شهروندی، مخالفت و مقابله با سقط جنین، حمایت از حقوق سقط جنین (یعنی قوانین منع سقط جنین) و غیره...؛ بنابراین این، این گروه‌ها برخلاف «گروه‌های صاحب منفعت» (مثل کشاورزان)، دارای اهداف سیاسی هستند؛

در پایان این قسمت باید به این نکته اساسی توجه کرد که اقدامات لابی گروه‌های

1. Beneficiary Groups.

2. Beneficiaries.

3. Special Interest Groups.

ذینفع از طریق فشار به کنگره و از طریق ارتباط با اعضای کنگره (به صورت فردی یا از طریق جلسات کمیسیون‌ها) نقش و تأثیر اساسی در سیاستگذاری‌ها و تدوین قوانین در ایالات متحده آمریکا دارد، زیرا در آمریکا اصل بر این است که قانونی که توسط کنگره وضع می‌شود یک قانون «ظاهری» و آنچه به عنوان ماهیت حقیقی آن قانون مطرح می‌شود کاربردی است که در نتیجه عمل به آن قانون در آینده به دست می‌آید، یعنی حقیقت یک قانون نشأت گرفته از منافع گروه‌های ذینفع در جامعه است.

۱۰. نحوه آموزش نمایندگان

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌هایی که یک نماینده مجلس باید از آن برخوردار باشد، آشنایی نسبی با نحوه عمل در مجلس (اعم از چگونگی ارائه یک لایحه یا طرح، چگونگی بحث در خصوص لوایح و طرح‌ها، چگونگی آشنایی با نیازهای قانونگذاری و ...) است.

بدیهی است برای دستیابی به چنین اطلاعاتی نماینده نیاز به آموزش دارد اما سؤال اساسی که مطرح می‌شود این است که آیا این «آموزش» پس از انتخاب شدن به نمایندگی باید صورت بگیرد؟ مسلماً پاسخ منفی است به این علت که اولاً مجلس محلی برای کسب تجربه و آموزش نیست زیرا قانونی که وضع می‌شود بر کل جامعه تأثیر گذار است و لذا جایی برای تجربه اندوزی نیست؛ ثانیاً اگر قرار باشد آموزش مسائل مربوط به قانونگذاری پس از انتخاب به نمایندگی انجام شود، چه بسا نیاز به زمانی به نسبت طولانی داشته باشد و در همین زمان، نیاز فوری به وضع قوانین هم وجود داشته باشد و تا دانش آموختگی نماینده، جامعه متضرر گردد.

بنابراین آموزش نمایندگان باید پیش از انتخاب شدن به سمت نمایندگی صورت بگیرد. به

عبارت بهتر کسی که رأی می‌دهد باید بدانند که فردی را که به نمایندگی برمی‌گزینند آشنایی نسبی با نحوه عمل در کنگره دارد.

۱-۱۰. سیستم آموزش در ایالات متحده

در ایالات متحده هر شهری باید برنامه‌هایی را برای آموزش شهروندان خود داشته باشد. منظور این نیست که فقط نسبت به ایجاد و ساختن مدارس اقدام شود، بلکه در کنار ساختن مدارس نسبت به ایجاد مدارس بزرگسالان و نیز آموزش‌های کاربردی نیز کارهایی انجام گیرد. در اغلب ایالات بر همین اساس یکسری مدارس عادی وجود دارند، تعدادی مدارس مختص ناسنوایان و نابینایان و تعدادی مدارس نیز برای کسانی که به زبان انگلیسی آشنایی کاملی ندارند، وجود دارد (منظور کسانی هستند که بومی ایالات متحده نیستند و هنوز با زبان انگلیسی آشنایی کامل ندارند). اما در کنار این مدارس نیز یکسری مدارس تحت عنوان «آموزش‌های مهارتی» وجود دارند که هدف از ایجاد آن‌ها آماده کردن افراد برای اشتغال به مشاغل گوناگون است. در میان این آموزشگاه‌ها بعضی آموزشکده‌های حقوقی نیز دیده می‌شوند.^۲

۲-۱۰. آموزش نمایندگان در ایالات متحده

با توجه به آنچه گفته شد، در ایالات متحده آمریکا نیز این اصل که آموزش نماینده باید پیش از ورود وی به کنگره انجام شده باشد یک اصل کاملاً پذیرفته شده است و غالب نمایندگان که وارد کنگره ایالات متحده می‌شوند تا حدود

1. Vocational Training.

2. Seckler H. C, "Our Constitution and Government", 1970, U.S Government Printing Office, pp. 162-163.

بسیار زیادی با چگونگی عمل در کنگره آشنایی دارند.

به هر حال، اگر چه نمایندگان کنگره در یک سازمان ملی (کنگره) خدمت می‌کنند لکن این حقیقت را که آنان عضوی از ایالتی هستند که از آنجا برگزیده شده‌اند نمی‌توان نادیده گرفت. به خاطر داشته باشید نقش احزاب در ایالات متحده از مرحله آغاز انتخابات تا شکل‌گیری و تدوین قوانین یک امر اجتناب ناپذیر است. برای این که احزاب در رقابت‌های سیاسی بتوانند امید به پیروزی داشته باشند، خود، پس از تشکیل نسبت به آموزش‌های مختلف حقوقی و سیاسی برای اعضای‌شان اقدام می‌کنند. این کار از طریق استفاده از کارشناسان خبره حقوقی - سیاسی (یا گرایش‌های حزبی) صورت می‌گیرد و در غالب همین آموزش‌ها یک عضو برای ورود به ارکان مهم حکومتی، به عنوان نماینده حزب آماده می‌شود.

در کنار این آموزش‌ها که توسط احزاب سیاسی صورت می‌گیرد، باید به این نکته نیز توجه داشت که از میان نمایندگان کنگره بیش از نیمی از آن‌ها، قبل از انتخاب به سمت نمایندگی کنگره به مدارس حقوقی رفته‌اند^۱ و اکثریت آنان دارای عناوین دانشگاهی بوده و فارغ‌التحصیل مدارس عالی هستند. مطابق آمارهایی که در دست است شصت درصد اعضای کنگره را اشخاص حقوقدان تشکیل می‌دهند.^۲

اکثر نمایندگان پیش از انتخاب شدن به سمت نمایندگی کنگره، در ادارات محلی و غالباً در نهادهای قانونگذاری ایالتی، فعالیت‌هایی

1. Prewitt, and Verba, op.cit., p. 260.

2. طباطبائی مؤمنی، منوچهر، «حقوق اساسی»، ۱۳۸۰، نشر میزان، ص ۲۴۳.

داشته‌اند و به این ترتیب با شیوه‌های اجرایی و عملی‌کننده نیز آشنایی نسبی پیدا کرده‌اند.^۱

۱۱. نهادهای مشارکت‌کننده در قانونگذاری

در این خصوص دسته‌بندی ویژه‌ای انجام داده و بین قانونگذاران فدرال و ایالات قائل به تفکیک شده و در کنار آن‌ها از نهادهایی که نظامنامه‌های گوناگون هم صادر می‌کنند سخن می‌گوییم.

بر این اساس نهادهای دخیل در قانونگذاری در ایالات متحده آمریکا به سه دسته ذیل تقسیم می‌شود:

۱-۱۱. نهادهای قانونگذار در سطح فدرال (کنگره فدرال)؛

۲-۱۱. نهادهای قانونگذار در سطح ایالات (مجلس مقننه ایالت)؛

۳-۱۱. نهادهایی که اختیار وضع نظامنامه دارند (اختیارات فوق‌العاده ریاست جمهوری).

۱-۱۱. کنگره فدرال

کنگره فدرال به موجب بند «۱» اصل اول قانون اساسی ایالات متحده آمریکا دارای اختیارات قانونگذاری در سطح فدرال است و مرکب از دو مجلس می‌باشد: مجلس نمایندگان و مجلس سنا؛ یک لایحه یا طرح، هنگامی از ارزش قانونی برخوردار می‌شود که به تصویب هر دو مجلس رسیده و در نهایت به وسیله رئیس‌جمهوری امضا شده باشد.

در اینجا از تکرار بحث درباره ارکان داخلی هر یک از مجالس و چگونگی انتخاب اعضای آن‌ها و نیز مسائل مربوط به نحوه قانونگذاری در هر یک از مجالس خودداری می‌شود.

به طور کلی رئیس‌جمهور اصل‌ی اختیارات قانونگذاری کنگره را می‌توان در موارد ذیل خلاصه کرد:

قانون اساسی ایالات متحده در بند «۸» اصل اول که از اهمیت زیادی برخوردار است، اختیارات ویژه قانونگذاری را به کنگره فدرال واگذار کرده و تأکید داشته که در سایر موارد، اختیارات قانونگذاری را به خود ایالات واگذار کرده است؛

به طور کلی موارد مذکور در بند «۸» اصل اول را می‌توان در هجده مورد ذیل خلاصه کرد:^۱

۱. وضع مقررات مالی و جمع‌آوری مالیات (در سطح فدرال)؛

۲. وام و استقراض؛

۳. ایجاد قواعد و مقررات ناظر بر روابط بازرگانی و تجاری ایالات با یکدیگر و نیز با سایر کشورهای خارجی؛

۴. ضرب سکه، مقرر کردن واحد و میزان ارزش پول، تعیین استاندارد وزن و مقدار پول و تدوین مجازات‌های مربوط به جعل انواع اسکناس؛

۵. یکسان سازی مقررات مربوط به تابعیت (اصلاحیه ۱۵ قانون اساسی)؛

۶. یکسان سازی مقررات مربوط به افلاس و ورشکستگی در تمام نقاط کشور؛

۷. مقررات مربوط به ادارات پستی و حمل و نقل؛

۸. قواعد و مقررات مربوط به حقوق مؤلفین و مصنفین و مسائل مربوط به ثبت اختراعات و حق کپی رایت؛

۹. بنیان نهادن و ایجاد سیستمی برای آن دسته از دادگاه‌های فدرال که به موجب قانون اساسی، دارای اختیاراتی پایین‌تر از دیوان عالی فدرال هستند؛

1. Sekler, op.cit., pp. 240-243.

۱۰. مقررات مربوط به تشکیلات نیروی دریایی؛
 ۱۱. اعلان جنگ؛
 ۱۲. تشکیلات، سازماندهی و حمایت از نیروهای ارتش؛
 ۱۳. مجازات‌های مربوط به دزدان دریایی؛
 ۱۴. وضع قواعد و مقررات مربوط به ارتش و نیروهای وابسته به آن؛
 ۱۵. دعوت از نیروهای مردمی (بسیج بومی) برای اجرای قوانین فدرال در مواقع ضروری، جلوگیری از توقیف و حبس غیرقانونی یا جلوگیری از تهاجمات خارجی؛
 ۱۶. تشریک مساعی و همکاری با کلیه ایالات برای سازماندهی و تشکیل نیروهای ارتشی بومی (بسیج نیروهای بومی)؛
 ۱۷. وضع قوانین و مقررات مربوط به تمام قلمرو، دارایی‌ها و متعلقات ایالات متحده؛
 ۱۸. وضع قواعد حقوقی که می‌توانند بر تمام اختیاراتی که به وسیله قانون اساسی به دولت ایالات متحده یا هر یک از آژانس‌های مستقل قانونگذاری یا سایر مقامات ایالات متحده اعطا شده است، تأثیرگذار باشند^۱؛
- توضیح این که پاره‌ای اختیارات فوق‌العاده به رئیس‌جمهوری اعطا شده است که وی نیز می‌تواند آن را به کمیسیون‌های مستقل قانونگذاری تفویض کند، در صورت وضع نظامنامه توسط رئیس‌جمهوری (یا کمیسیون‌های مستقل قانونگذاری) آن نظامنامه فقط به وسیله قانون مصوب کنگره «کان لم یکن» خواهد شد.
- نکته‌ای که در اینجا باید خاطر نشان ساخت این است که علاوه بر ایالات پنجاه گانه آمریکا - واشینگتن پایتخت آمریکا که به نام منطقه «کلمبیا» معروف است، بخشی مستقل است که تابع هیچ یک از ایالات نیست و از مزایای ایالات

1. Ibid., p. 242.

دیگر مانند انتخاب سناتورها و نماینده برای کنگره محروم است.^۱ اهالی این منطقه تا سال ۱۹۶۴ از شرکت در انتخابات ریاست‌جمهوری نیز محروم بودند. به طور کلی قانونگذاری در این بخش نیز از وظایف کنگره است.^۲

اما در کنار این اختیارات، پاره‌ای امور هم هستند که دخالت در آن‌ها، خارج از اختیارات کنگره است. اغلب این امور از جمله مواردی هستند که در صلاحیت خود ایالات هستند. علت و فلسفه این امر، به اصل دوم قانون اساسی ایالات متحده باز می‌گردد. موضوع این اصل، استقلال ملت در قبال حکومت فدرال است. اگر این اصل در قانون اساسی گنجانده نمی‌شد، سیزده ایالت اولیه، موافقت نمی‌کردند که متحد شوند، چون هر یک از آن سیزده ایالت، تعصب داشتند قوانین خود را حفظ کنند. این بود که در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا ترتیبی داده شد که حکومت فدرال به امور خارجی و دفاع و سیاست کلی بازرگانی و مسائل دیگر که برای تمام ایالات دارای اهمیت است، رسیدگی کند و مسائل داخلی در هر ایالت با خود مردم باشد و هیچ ایالتی در امور داخلی ایالت دیگر دخالت نکند.^۳

اما به طور کلی مواردی که به موجب قانون اساسی به کنگره اجازه داده نشده است که در آن‌ها دخالت کند عبارتند از:

۱. بازداشت موقت اشخاص و وضع قواعد در این مورد و صدور حکم احضار اشخاص برای بازجویی مگر در زمان شورش و تهاجم علیه کشور؛

۱. به غیر از ۴۲۵ نماینده، ساموای آمریکا، ناحیه (بخش) کلیمیا، گوام، جزایر ویرجین و پورتوریکو می‌توانند یک نماینده بدون داشتن حق رأی به مجلس نمایندگان بفرستند.

۲. مشرقی، ابوالقاسم، «تاریخ سیاسی آمریکا»، انتشارات اشرقی، ۱۳۵۲، ص ۱۱۴.

۳. همان، ص ۷۶.

۲. تصویب قوانین خاص برای محکوم کردن اشخاص به واسطه جرایم شخصی یا اعمال غیرقانونی، بدون نیاز به محاکمه؛
 ۳. تصویب هر قانونی که به واسطه آن، عملی که در هنگام ارتکاب، جرم نبوده اکنون براساس قانون جدید، جرم تلقی گردد. (عطف بمسابق نشدن قوانین جزایی)؛
 ۴. وضع مالیات مستقیم برای شهروندان ایالات؛
 ۵. وضع کردن مالیات بر صادرات برای هر ایالت؛
 ۶. تعیین کردن راهکار و رفتاری ویژه در زمینه بازرگانی یا مالیات برای بنادر دریایی هر یک از ایالات یا مالیات مخصوص بر کشتی‌هایی که در هر یک از این ایالات مورد استفاده قرار می‌گیرند.
- بدیهی است که در صورت عدم رعایت این موارد، اگر شکایتی از چنین قوانینی صورت بگیرد، با در نظر گرفتن این نکته که وضع قوانین در این موارد، موجب نقض قانون اساسی است، رسیدگی در دیوان عالی ایالات متحده (به عنوان حافظ قانون اساسی) صورت می‌گیرد و اگر دیوان مزبور قانون فوق را خلاف قانون اساسی تشخیص دهد، آن را ملغی‌الاجرا اعلام کرده و سایر دادگاه‌ها نیز از اجرای آن - به تبعیت از رأی دیوان - خودداری می‌کنند و به این ترتیب مصوبه مزبور، ارزش قانونی‌اش را از دست می‌دهد.

۲-۱۱. مجالس قانونگذاری ایالتی

مطابق قانون اساسی کلیه اختیاراتی که به دولت فدرال اعطا نشده در اختیار ایالات است. هر ایالتی مختار است که سازمان قوه مقننه خویش

را به همان نحوی که می‌خواهد در قانون اساسی خویش پیش‌بینی کند.

در کلیه ایالات غیر از ایالت «نبراسکا» دو مجلس قانونگذاری یعنی مجلس نمایندگان و مجلس سنا وجود دارد. توضیح این که نبراسکا تنها یک مجلس نمایندگی (ملی) دارد که آن را از سال ۱۹۳۷ به این امید که قوه مقننه مؤثرتری داشته باشد، به اجرا گذاشته است. تجربه نبراسکا، مورد توجه واقع شد و تصور می‌رفت که ایالات دیگر نیز از آن سرمشق بگیرند لکن تاکنون هیچ ایالت دیگری این رفرم را نپذیرفته است.^۱

به هر حال امروزه مجالس مقننه ایالات، قسمت اعظم اهمیت سیاسی خویش را از دست داده‌اند و هم به لحاظ ارکان و هم به لحاظ وظایف به نسبت کم اهمیت هستند. اغلب هر دو سال - یک بار یک دوره اجلاس تشکیل می‌دهند و این دوره اجلاس در آغاز سال بعد از انتخابات خواهد بود.

در بیش از دوسوم ایالات اعضای سنا برای یک دوره چهار ساله برگزیده می‌شوند در حالی که تمامی ایالت‌ها اعضای مجلس نمایندگان را برای یک دوره دو ساله برمی‌گزینند.

نکته قابل توجه این است که مجز در ایالاتی که به لحاظ سیاسی از اهمیت بیشتری برخوردارند، در سایر ایالات، اجلاس‌ها بیش از یک ماه یا حداکثر دو ماه به طول نمی‌انجامد. به همین خاطر دولت به اعضای مجلس قانونگذاری معمولاً حقوق کمی پرداخت می‌کند و این خود دلیلی شده تا اصل «منع جمع شغل نمایندگی با سایر مشاغل» در اکثر ایالات رعایت نشود. به این معنا که نمایندگان پس از انتخاب، فعالیت قبلی خویش را رها نمی‌کنند و همچنان عناوینی همچون «کشاورز»، «وکیل دادگستری»، «پزشک»، «دلال معاملات» و ... را برای خویش حفظ می‌کنند.

۱. تنک، پشین، ص ۵۱.

درخصوص نحوه انتخابات اعضای مجالس نمایندگان و سنا، در ایالات، نکته قابل ذکر، وجود شرایط عام^۱ یعنی همان شرایط کلی برای کاندیداهای مجالس نمایندگان و سنا فدرال است، ضمن این که با توجه به تفاوت قوانین داخلی ایالات پاره‌ای شرایط خاص نیز برای کاندیدها در نظر گرفته می‌شود؛ فرضاً عدم محکومیت کیفری، خدمات انجام شده برای پیشرفت حوزه انتخابیه، اشتهار به حسن سابقه و اخلاق و حتی بعضاً داشتن حداقل سواد، از مواردی است که بسته به نظر هر ایالتی جزو شرایط کاندیدها در نظر گرفته می‌شود.

هر کس با دارا بودن این شرایط (برای احراز صحت و سقم این شرایط) به یکی از احزاب مراجعه می‌کند تا مدارک و صلاحیت کلی او و نیز برنامه‌هایش مورد بررسی حزب مربوطه قرار گرفته و تأیید شود. البته باید خاطرنشان شد که در این مرحله اگر فرد از نظر یک حزب پذیرفته نشد می‌تواند به حزب دیگری مراجعه کند. آنچه اهمیت دارد این است که در ایالات متحده آمریکا و مطابق قوانین انتخاباتی نقش رسمی احزاب ثبت شده در ایالات، تعیین نامزدهای انتخاباتی است. به این شرح که در یک رویه عملی که به صورت عرف در آمده در هیچ کدام از ایالات هیچ کس نمی‌تواند خود را برای انتخابات نامزد کند مگر این که قبلاً خود را به یک حزب معرفی کرده و به عضویت آن حزب پذیرفته شود. پس از این مرحله، احزاب اسامی کاندیدهای مورد نظر خویش را به قوه اجرایی ایالت اطلاع می‌دهند تا مورد تأیید بالاترین مقام اجرایی ایالت یعنی فرماندار، قرار بگیرند. در صورت

۱. این شرایط عام عبارتند از: مجلس نمایندگان (بیست و پنج سال سن، شهروند بودن، هفت سال اقامت) و مجلس سنا (سی سال سن، شهروند بودن، نه سال اقامت).

عدم تأیید صلاحیت کاندیدها در این مرحله، هر کاندید می‌تواند از طریق حزب خویش به دادگاه‌های صالح ایالتی شکایت کند. رسیدگی دادگاه صرفاً به‌خاطر مطابقت شرایط کاندید با شرایط مقرر برای احراز سمت نمایندگی است. در صورت تأیید نظر فرماندار، مرجع تجدید نظر خواهی، دیوان عالی ایالت است که دیوان نیز صرفاً از جهت رعایت ضوابط، به‌موضوع رسیدگی می‌کند و بررسی ماهوی نمی‌کند. رأی دیوان قاطع است.^۱

به هر حال، پس از تأیید فرماندار، کاندیدها وارد مبارزات انتخاباتی شده و پس از پیروزی در انتخابات، رسیدگی به اعتبارنامه‌ها و احراز شرایط در مورد هر یک از اعضا به عهده مجلس مربوطه (سنا یا نمایندگان) است.

در هنگام رأی‌گیری، نظارت بر اجرای انتخابات در هر حوزه انتخابیه بر عهده یک انجمن نظارت است که مأمور رسیدگی به امور رأی دادن و حفظ آرا تا زمان شمارش است. اعضای انجمن نظارت از طرف حکومت‌های ایالتی انتخاب نمی‌شوند، بلکه دو حزب بزرگ آمریکا آنان را انتخاب می‌کنند به طوری که نیمی از اعضای «انجمن نظارت» عضو حزب جمهوریخواه و نیمی دیگر عضو حزب دموکرات هستند.^۲ انجمن نظارت پیش از این که رأی در صندوق انداخته شود کارت انتخاباتی رأی دهندگان را می‌بیند، آنگاه تعرفه انتخابات را به دستشان می‌دهد. از طرف دیگر، اوراق تعرفه پس از این که به حوزه انتخابات آورده شد، تحت نظارت اعضای انجمن نظارت شمرده می‌شود و شماره آن‌ها در دفتر حوزه و همچنین در صورت مجلس ثبت

1. Mckey, D and Houghton, D and Wore, A, "Controversies in American Politics and Society", Black well Publishers, 2002, p. 68.

2. مشیری، پیشین، صص ۹۶-۹۷.

می‌گردد تا تقليب در آن راه نیابد. پس از پایان شمارش آراء، انجمن نظارت مکلف است که آرای خوانده شده را ضبط کند و تحویل مقامات اجرایی ایالت بدهد تا مورد تأیید آنان قرار گرفته و اگر در آینده تردیدی در آن ایجاد شد مجدداً شمرده شوند. پس از شمارش آراء از طرف انجمن نظارت به کسانی که حائز اکثریت شده‌اند اعتبارنامه داده می‌شود و اعتبار نامه مزبور به تصدیق حکومت محلی می‌رسد.

به هر حال از جمله قوانینی که توسط قوه مقننه ایالات وضع می‌شوند، قوانین مربوط به حقوق کار، حقوق مربوط به اوراق بهادار یا مقررات راجع به خوردنی‌ها و آشامیدنی‌ها به منظور تأمین سلامت عمومی و غیر این‌ها است. همچنین مقرراتی در خصوص آسایش و امنیت عمومی ایالات وضع می‌شود و در نهایت هر ایالتی قواعدی را برای تنظیم ازدواج و طلاق و برای ایجاد امنیت و اطمینان بیشتر در معاملات غیرمنقول به تصویب می‌رساند.

۱۱-۳. اختیارات فوق‌العاده ریاست جمهوری

در آن قسمت، ابتدا از اختیارات قانونی رئیس و کابینه صحبت می‌شود و سپس به نقش حساس و حیاتی کمیسیون‌ها و آژانسهای فدرال در صدور آیین‌نامه‌های اجرایی اشاره می‌شود.

۱۱-۳-۱. رئیس جمهور و کابینه

در ایالات متحده آمریکا رئیس جمهور جز منابع مستقیم حقوق به شمار نمی‌آید، مگر تا حدی که دستورهای اجرایی نظیر تصویب‌نامه یا اعلامیه صادر کند. همچنین اعضای کابینه رئیس جمهور که توسط وی، پس از تأیید سنا منصوب می‌شوند، تصمیماتی با عنوان قواعد و دستورالعمل‌ها^۱

انجام می‌کنند که قابل مقایسه با «آیین‌نامه»^۱ است.

به طور کلی در تمامی این موارد با نوعی مقررات درجه دوم و تبعی روبه‌رو هستیم؛ مقرراتی که متمم قوانین مصوب‌کنگره هستند، یا به منظور تأمین اجرای مصوبات‌کنگره، وضع شده‌اند.

۲-۳-۱۱. کمیسیون‌ها و آژانس‌های فدرال

در ایالات متحده آمریکا در کنار وزارتخانه‌ها و ادارات تابعه، تعدادی سازمان که تا حدی نسبت به ادارات استقلال دارند، برای حل پاره‌ای از مشکلات ایجاد شده‌اند. هدف از ایجاد این کمیسیون‌ها انجام بهتر امور اجرایی توسط قوه مجریه و نیز امور بسیار مهم اقتصادی و اجتماعی و تنظیم آن‌ها (تنظیم فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بسیار مهم) بوده است. البته باید خاطرنشان ساخت که این کمیسیون‌ها به پیشنهاد دولت (رئیس‌جمهور)، پس از تأیید‌کنگره ایجاد می‌شوند و افراد مشغول در آن‌ها به صورتی کاملاً مستقل عمل می‌کنند.^۲

در کنار اهداف دولت برای تأسیس این آژانس‌ها و کمیسیون‌ها که کمک شایانی به تسریع و تسهیل فعالیت‌های اقتصادی - اجتماعی همچون حمل و نقل می‌کنند، خود‌کنگره نیز معمولاً با پیشنهاد دولت در خصوص ایجاد این کمیسیون‌ها، همکاری و موافقت می‌کند، زیرا اولاً تأسیس این کمیسیون‌ها، از ائتلاف وقت‌کنگره جلوگیری کرده و موجب تسهیل و تسریع در رسیدگی به سایر امور می‌شود و ثانیاً انجام پاره‌ای از امور هست که

۱. تنک، پیشین، ص ۵۳.

۲. داربیشر، پیشین، ص ۲۱۸.

تأخیر در آن‌ها به دلیل تشریفات خاص می‌تواند دولت را با ضرر و زیان اساسی روبه‌رو کند و در حقیقت کنگره با تأیید پیشنهاد رئیس‌جمهور در ایجاد این مؤسسات به دولت اختیار داده‌تا برای پاره‌ای مسائل فوق‌العاده ضروری و فوری بتواند تصمیم‌گیری کند و تشریفات مراجعه به کنگره برای کسب اجازه سبب تأخیر در کارها و در نهایت ضرر و زیان نگردد.^۱

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که این کمیسیون‌ها و آژانس‌های مستقل فدرال، قدرت خویش را در حقیقت بنابر اصل کلی «تفویض اختیار» از کنگره دریافت می‌کنند و دقیقاً به همین دلیل است که تصمیمات آن‌ها برای وزارتخانه و سایر مراجع اجرایی مربوطه، که تابع قدرت آن‌ها هستند، لازم‌الاجرا است. لکن آیین‌نامه‌هایی که به وسیله این سازمان‌ها و کمیسیون‌های مستقل وضع می‌شوند نمی‌توانند مغایر قوانین پارلمان (کنگره) باشند و در نهایت کنگره نوعی نظارت احتیاطی نسبت به آیین‌نامه‌های این کمیسیون‌ها انجام می‌دهد تا مغایر قانون مصوب کنگره یا قانون اساسی اقدامی نکرده باشند.^۲

زیرا در امریکا، اختیار مقامات اداری و اجرایی در وضع مقررات و آیین‌نامه‌های اداری و اجرایی را ناشی از تفویض این اختیار از طرف قوه مقننه یعنی کنگره می‌دانند.

به هر حال این کمیسیون‌ها تحت نام‌های مختلفی همچون آژانس‌ها، ادارات و کمیسیون‌ها شناخته می‌شوند و کلیه آن‌ها می‌توانند اقدام به وضع آیین‌نامه کنند. نوعی از دستگاه‌های اداری نیز

۱. مشری، پیشین، ص ۱۷۱.

۲. همان، ص ۱۷۸.

وجود دارند که تحت عنوان «کمیسیون‌های مستقل»^۱ با اختیار وضع آیین‌نامه شناخته می‌شوند.^۲ علت نامگذاری این کمیسیون‌ها به کمیسیون‌های مستقل این است که نه تنها بخشی از وزارتخانه‌های ایالات متحده آمریکا نیستند بلکه در مقابل وزارتخانه‌ها نیز مسئول تلقی نمی‌شوند. بعضی از آن‌ها دارای پاره‌ای اختیارات اجرایی و حتی بعضاً اختیارات قضایی هم هستند. برای مثال در ذیل به پاره‌ای از این کمیسیون‌ها اشاره می‌شود:

کمیسیون تجارت بین ایالات^۳

نخستین قانون بزرگ فدرال مربوط به کنترل اقتصادی، قانون تجارت بین ایالات مصوب ۱۸۸۷ است؛ این قانون کمیسیون تجارت بین ایالات را تأسیس می‌کند که دارای اختیارات وضع نظامنامه و آیین‌نامه (اختیارات شبه قانونگذاری) و اختیارات اجرایی و قضایی (لااقل در رسیدگی بدوی) است.^۴ این کمیسیون به علت اهمیت اختیاراتش از پنج عضو انتصابی توسط رئیس‌جمهور که پس از انتصاب، مستقل از مقام ناصب خویش عمل می‌کنند و به لحاظ سیاسی هم معتدل هستند، تشکیل می‌شود. البته آنان در صورت نیاز می‌توانند از کمک دستیاران فنی هم بهره‌مند شوند. این کمیسیون نخستین کمیسیون از کمیسیون‌های بزرگ مستقل با اختیار وضع نظامنامه است که امروزه رشته‌های اساسی اقتصاد ملی را کنترل می‌کنند. اعضای این کمیسیون پس از انتصاب، قابل عزل به دخواه رئیس‌جمهور نیستند.

1. Independent Agencies

2. پیشین، ص ۱۷۳.

3. Inter-State Commerce Commission.

4. تنک، پیشین، ص ۳۲.

تصمیمات این کمیسیون (و کمیسیون‌های مشابه) پس از تأیید کنگره (به عنوان عدم مغایرت با قوانین مصوب کنگره) برای اجرا به سازمان‌های اجرایی و اداری تابعه ابلاغ می‌شود. به هر حال این کمیسیون که در سال ۱۸۸۷ تأسیس شد، مقرراتی را در خصوص راه‌آهن و سایر صنایع مربوط به حمل و نقل بین ایالات مقرر می‌دارد. در طول سال‌های بعد، کنگره تعدادی دیگر از این کمیسیون‌ها را ایجاد کرد تا به تنظیم قسمت‌های مختلف و گوناگون ارتباط تجاری و اقتصادی بپردازند.

کمیسیون تجارت فدرال^۱

این کمیسیون که به لحاظ زمانی، دومین کمیسیون از «کمیسیون‌های مقرراتی (تنظیمی) مستقل» است، در سال ۱۹۱۴ تشکیل شد. اعضای این کمیسیون پنج نفر هستند که پس از انتصاب توسط رئیس‌جمهور، به نحوی مستقل عمل می‌کنند. مدت دوره عضویت هر عضوی هفت سال است. تصمیم‌گیری در این کمیسیون، پس از بررسی اعتراض‌ها و تحقیقات لازم با اکثریت آرا صورت می‌گیرد. مرجع تجدید نظر از این تصمیم‌گیری‌ها، در صورت تأیید کنگره، دیوان عالی ایالات متحده است. این کمیسیون نسبت به ایجاد مقرراتی برای جلوگیری از رقابت‌های ناسالم تجاری، یکسان‌سازی و تثبیت قیمت‌ها و نیز جلوگیری از اعمال و معاملات فریب‌آمیز اقدام می‌کند.^۲

کمیسیون ارتباطات فدرال^۳

1. The Federal Commerce Commission.
2. Independent Regulatory Commission.
3. Prewitt and Verba, op.cit., pp. 488-490.
4. Federal Communications Commission.

این کمیسیون تخصصی نیز که در سال ۱۹۳۴ تأسیس شد، دارای هفت عضو است که برای یک دوره هفت ساله منصوب می‌شوند. وظیفه اصلی این کمیسیون، صدور مجوز و دادن پروانه تشکیل و نیز وضع آیین‌نامه در خصوص کلیه ایستگاه‌های رادیویی و تلویزیونی است، همچنین تعیین نرخ مکالمات تلفنی و تلگراف، در صورتی که بین ایالات باشد از وظایف این کمیسیون است.^۱

کمیسیون بورس و اوراق بهادار^۲

وضع مقررات مربوط به معاملات بورس سهام و بازار سهام وظیفه اساسی این کمیسیون است که در سال ۱۹۳۴ تأسیس شده است. این کمیسیون نیز دارای پنج عضو انتصابی (توسط رئیس‌جمهور) است که برای یک دوره پنج ساله منصوب می‌شوند. از دیگر وظایف این کمیسیون، پیشگیری از تعیین نرخ مالیات بر سهام به نحو غیرعادلانه و اشتباه است.

به هر حال، «کمیسیون‌های مقرراتی (تنظیمی) مستقل»، علی‌رغم این‌که تأسیس آن‌ها با تصویب کنگره و انتصاب اعضا به وسیله رئیس‌جمهور است، لکن این به آن معنا نیست که اعضای آن زیر نظر مستقیم کنگره یا رئیس‌جمهور باشند، به این معنا که تا پایان دوره هر کمیسیون، حتی در صورت تغییر در وضعیت کنگره یا مقام ریاست‌جمهوری، اعضای کمیسیون‌ها قابل عزل نیستند مگر در صورت اثبات تقصیر و تخلف.

تأسیس این کمیسیون‌ها به دلیل اهداف سیاسی نبوده و به همین دلیل از سیاست‌های حزبی آزاد هستند. در حقیقت در تأسیس آن‌ها، این استدلال مدنظر بوده که وضع آیین‌نامه و مقررات تجاری، برای مرتفع ساختن پاره‌ای مشکلات و موضوعات فنی

1. Seckler, op.cit., p. 276.

2. Securities and Exchange Commission.

به وسیله تعدادی کارشناس خیره بوده است نه یک مشکل سیاسی مربوط به رئیس جمهور یا کنگره. نکته پایانی این که فعالیت این کمیسیون ها، صرفاً محدود به موضوعات مربوطه در حیطه صلاحیتشان است یعنی هر کمیسیونی تنها در ارتباط با صنعت موضوع صلاحیت خویش، حق وضع آیین نامه دارد و در آیین نامه هایی که وضع می کند، نخستین چیزی را که مدنظر قرار می دهد، کمک به بهبود وضعیت آن صنعت است.

۱۲. مزایا و مصونیت های پارلمانی در ایالات متحده

در این قسمت پیش از آن که به بحث درباره «مصونیت پارلمانی در کنگره ایالات متحده امریکا» پردازیم، ابتدا مفهوم معنای مصونیت پارلمانی تبیین و صور گوناگون مصونیت پارلمانی تعریف می شود و آن گاه مصادیق مصونیت پارلمانی در ایالات متحده مورد بررسی قرار می گیرد.

۱۲-۱. مفهوم مصونیت پارلمانی

مصونیت پارلمانی، پوششی قانونی است برای حفاظت نماینده در برابر تعقیب قضایی یا اعمال پلیسی. قاعده مصونیت ممکن است به ظاهر جنبه «تبعیضی» یا «امتیازی» داشته باشد ولی در حقیقت وسیله ای است دفاعی، برای این که نماینده بتواند آزادی و آزادی خود را برای ادای وظیفه نمایندگی در گفتار، نوشتار و کردار حفظ کند.^۱

۱۲-۲. صور گوناگون مصونیت پارلمانی

به طور کلی، مصونیت پارلمانی به دو نوع عدم مسئولیت و تعرض ناپذیری^۲ قابل تقسیم است.

۱. قاضی، پیشین، ص ۲۲۰.

۲. همان، صص ۲۲۳-۲۲۱.

عدم مسئولیت

عدم مسئولیت نوعی مصونیت ماهوی است، به این معنا که نماینده به مناسبت گفتار، نوشتار، اعمال، تصمیمات و موضع‌گیری‌های خود نباید مورد تعقیب و مؤاخذه واقع شود. هیچ کس حق ندارد نماینده را بابت انجام وظایف نمایندگی تحت پیگرد قرار دهد. نماینده در جلسات علنی یا خصوصی سخنرانی می‌کند، از اعمال دولت انتقاد می‌کند، از وزیران سؤال می‌کند یا آن‌ها را مورد استیضاح قرار می‌دهد، در کمیسیون‌ها با پاره‌ای از طرح‌ها و لوایح مخالفت می‌ورزد، یا این‌که پیشنهادهای قانونی مخالفی ارائه می‌دهد و نیز ممکن است از اشخاص عادی یا شخصیت‌های اجتماعی سیاسی انتقاد کند یا برخی افشاگری‌ها انجام دهد.

همه این اقدامات، خصومت‌هایی را علیه وی تحریک می‌کنند و پیوسته ممکن است در معرض شکایات، مزاحمت‌ها، اعلام جرم‌ها، و ... قرار بگیرد. اصل عدم مسئولیت برای آن است که به درستی تفاوت نقش نماینده را با سایر افراد نشان دهد و در عین حال، وی را از گزند انتقام و دشمنی و ... محفوظ کند.

به هر حال، عدم مسئولیت نمایندگان، قاعده‌ای باید هم مطلق باشد و هم مداوم؛ مطلق به این معنا که مشمول استثنائ نیست و آنچه را که در قلمرو وظایف نمایندگی به انجام می‌رساند، مشمول این مصونیت است. مداوم به این جهت که حتی پس از اتمام دوره تقنینیه نیز نمی‌توان نماینده سابق را بابت اعمال دوره نمایندگی تعقیب کرد، زیرا در غیر این صورت بیم و هراس از آینده، آزادی عمل نماینده را از او سلب می‌کند. اطلاق اصل عدم مسئولیت در دکت‌ترین حقوقی پذیرفته شده است اما در بسیاری از کشورها برآن استثنائاتی وارد کرده‌اند.

تعرض ناپذیری

طبق این اصل نماینده در برابر آیین دادرسی جزایی، از مصونیت برخوردار است. تعرض ناپذیری یعنی ممنوعیت تعرض به نمایندگان در باب اعمالی که خارج از پارلمان انجام می‌دهند و این امر در حقیقت دنباله منطقی عدم مسئولیت آنان در قبال انجام وظایف پارلمانی است.

در صورتی که نماینده‌ای بیرون از محوطه مجلس دست به اعمالی زند که طبق قوانین جاری یا براساس عرف، جرم نامیده می‌شود، باز هم به‌گونه‌ای مورد حمایت قانون است. به این عبارت که مأموران انتظامی نمی‌توانند با او همان رفتاری را کنند که قاعدتاً با فرد عادی انجام می‌دهند یعنی بازداشت و بازجویی و تشکیل پرونده و ارسال به دادرسی تا مرحله دادرسی. این امتیاز در نگاه نخست قابل توجیه به نظر نمی‌آید، زیرا خلاف اصل تساوی افراد در برابر قانون است اما از آن‌جا که وضع نماینده با افراد عادی تفاوت دارد، این امر توجیه پذیر است؛ زیرا همیشه احتمال صحنه‌سازی، توطئه و اسباب چینی برای خنثی کردن اقدامات نماینده در پارلمان را می‌توان خارج از محوطه پارلمان فراهم آورد.

بنابراین، «تعرض ناپذیری» نمایندگان یعنی عدم اجرای شیوه‌های معمولی پیگرد و دادرسی یا به بیان دیگر اعمال شیوه‌ها و آیین‌های ویژه‌ای برای تعقیب و دادرسی نماینده متهم یا مجرم. در این خصوص قوانین ایالات متحده آمریکا، آزادی رفت و آمد نمایندگان را به مجلس جز در مورد ارتکاب جرایمی نظیر خیانت، جنایت یا لطمه زدن به نظم عمومی، تضمین کرده‌اند.

۳-۱۲. مصونیت پارلمانی در ایالات متحده

در این خصوص ابتدا اصل «مصونیت نمایندگان کنگره» را در قانون اساسی ایالات متحده بررسی کرده و سپس در ادامه، با اشاره‌ای به مواد آیین‌نامه‌های داخلی مجلس سنا و نمایندگان مصادیق مصونیت پارلمانی و بطور کلی مزایای عضویت در کنگره ایالات متحده بررسی می‌شود.

۱-۳-۱۲. مصونیت نمایندگان کنگره در قانون اساسی

قانون اساسی به عنوان بالاترین و عالی‌ترین قانون در یک کشور، بالطبع موضوعاتی اساسی همچون مصونیت نمایندگان پارلمان را در خود جای می‌دهد. در این خصوص، قانون اساسی ایالات متحده آمریکا نیز در اصل اول خود به صراحت به مصونیت نمایندگان کنگره اشاره کرده است و این نکته که از مصونیت نمایندگان کنگره در همان اصل نخستین قانون اساسی نام برده شده است، خود بیانگر اهمیت مسأله در نزد تدوین‌کنندگان قانون اساسی است. بند «۶» از اصل اول قانون اساسی ایالات متحده مقرر داشته است: «کلیه سناتورها و نمایندگان به واسطه خدماتی که انجام می‌دهند و مطابق با قانون می‌باید حقوق و دستمزدی دریافت کنند و این دستمزد از خزانه داری کل ایالات متحده پرداخت می‌شود. سناتورها و نمایندگان در تمام موارد به استثنای خیانت، جنایت و برهم زدن صلح و امنیت و نظم عمومی از هرگونه توقیف و بازداشت در خلال حضورشان در مجلس، مصون هستند و نیز در خلال رفت و آمد به کنگره نیز از این مصونیت برخوردارند و برای هرگونه نطق و بحث و سخنرانی که در هر یک از مجالس کنگره انجام می‌دهند در هیچ‌جا نمی‌توان آنان را مورد مؤاخذه و بازخواست قرار داد...»^۱

1. Seckler op.cit., p. 344.

۲-۳-۱۲. مصونیت پارلمانی در آیین‌نامه‌های داخلی مجالس سنا و نمایندگان

آیین‌نامه‌های داخلی کنگره (سنا و نمایندگان) مراتب ویژه‌ای را در خصوص مصونیت نمایندگان در نظر گرفته‌اند. مسائل، مزایا و مصونیت‌ها به طور کلی به دو دسته تقسیم شده‌اند:

۱. موضوعاتی که به تمام نمایندگان یا به عبارت بهتر به «حقوق جمعی نمایندگان» مربوط می‌شوند، شامل امنیت مجلس، شأن، مقام و حیثیت نمایندگان و درستی و صحت مذاکرات مجلس؛

۲. موضوعاتی که به اعتبار و حیثیت فردی نمایندگان و نیز رفتار و کردار فردی آنان، در حدود صلاحیت نمایندگی‌شان مربوط می‌شود.

به هر حال، در آیین‌نامه‌های داخلی این طور مقرر شده است که رسیدگی به یک مسأله یا موضوع مربوط به مصونیت بر تمام موضوعات دیگر، جز موضوع پیشنهاد تعطیلی موقتی، مقدم است.^۱

اگر مسأله‌ای در خصوص مزایا و مصونیت‌ها به بحث گذاشته شود دو حالت قابل تصور است: اگر از موضوعاتی باشد که مربوط به حقوق جمعی نمایندگان می‌شود، در این صورت چنین موضوعی ممکن است به وسیله هر عضو، پس از یک اخطار قبلی، مطرح شود، اما در مقابل اگر از موضوعاتی باشد که مربوط به مصونیت شخصی نمایندگان بوده و بر حقوق ناشی از اعتبار، حیثیت و رفتار و کردار فردی آنان تأثیر می‌گذارد، در این صورت دیگر نیازی به اخطار قبلی نیست.

ماده (۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان ضمن بیان مراتب فوق در بند «۲» مقرر می‌دارد «یک پیشنهاد (در مورد مزایا و مصونیت‌ها) اگر به وسیله رهبر اکثریت یا رهبر اقلیت در مجلس مطرح شده باشد نیز بر تمام مسائل به استثنای پیشنهاد تعطیلی موقتی مقدم است؛ اما اگر یک

1. Johnson, op.cit., Part: "Obtaining Consideration of Measures Section: Question of Privilege".

پیشنهاد در این خصوص به وسیله يك عضو عادي یا یکی از کمیسیونرهای تفویض شده مطرح شده باشد، این که در چه زمانی باید در صحن مجلس به بحث گذاشته شود، توسط رئیس مجلس نمایندگان (سخنگو) و در فاصله دو روز قانونگذاری پس از روزی که عضو مزبور اعلام به طرح آن مسأله در مجلس می‌کند تعیین می‌شود؛ ...»^۱.

با در نظر گرفتن توضیحات فوق انواع مزایا و مصونیت‌هایی را که در آیین‌نامه‌های داخلی مجلس سنا و نمایندگان آمده است می‌توان به پنج دسته تقسیم کرد:

مصونیت در گفتار، رفتار و سخنرانی

در این خصوص با توجه به این که در بند «۶» اصل اول قانون اساسی به صراحت به این نوع از مصونیت نمایندگان اشاره شده است، آیین‌نامه‌های داخلی دلیلی بر تأکید دوباره بر این مصونیت اساسی، ندیده‌اند ولی به طوری غیرمستقیم بر آزادی نمایندگان در ابراز عقاید، تأکید داشته‌اند. از جمله در بندهای «۲ و ۵» ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان این طور مقرر شده است که «کلیه اعضا، کمیسیونرهای تفویض شده، کارمندان و مستخدمین کنگره باید مطابق با روح و نص مفاد آیین‌نامه داخلی مجلس عمل نموده و رفتار کنند (بند ۲) ... هیچ‌یک از اعضا، کمیسیونرهای تفویض شده، کارمندان و مستخدمان نمی‌توانند به واسطه انجام يك سخنرانی خاص یا تهیه يك نوشته خاص یا هر گونه فعالیت مشابه دیگری به استثنای دستمزدی که به دلیل شغل نمایندگی به آنان پرداخت می‌شود، دستمزد دیگری درخواست کند اگر چه در سخنرانی و نطق، آزادی عمل دارند؛ ... (بند ۵)»^۲.

1. Rules of the House, Rule IX: «Questions of Privilege», 2002 Available online at: <http://www.house.gov/ruleshouse/ruletext.htm>.

2. Ibid., Rule: XX III: Code of Official Conduct.

مصونیت از انفصال و اخراج

به هر حال، نماینده باید از انفصال یا اخراج مصون باشد تا بتواند به راحتی به ایفای وظایف نمایندگی خویش بپردازد. این مصونیت نیز در بند «۹» ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان بیان شده است. مطابق مفاد این ماده، «مقامات مجلس (مقامات عالی) نمی‌توانند با سوء استفاده از اختیاراتشان (بدون دلیل و خودسرانه)، هیچ یک از اعضا، کمیسیون‌های تفویض شده، کارمندان و مستخدمان مجلس را اخراج یا منفصل از خدمت نمایند. همچنین ممکن نیست که اعضا و نمایندگان از این حق که بتوانند یک منشی را به خدمت بگیرند منع بشوند. از جهت دیگر، یک فرد به تناسب دستمزد، وظایف، موقعیت خاص در مجلس و نیز امتیازات و مصونیت‌هایی که دارد با دیگران متفاوت خواهد بود نه به واسطه نژاد، رنگ پوست، مذهب و جنس (که موضوعاتی توارثی هستند) یا سن یا حتی ناتوانی جسمی؛ اگر چه ممکن است پیوستگی و تمایلات سیاسی افراد مدنظر قرار بگیرد» (اصل عدم سوء استفاده مقامات عالی داخلی مجلس از اختیارات).

علیرغم بیان صریح بند «۹» ماده (۲۳) لکن همین ماده در بند «۸» استثنایی را در خصوص موضوع بند «۹» بیان داشته است. بند «۸» ماده (۲۳) مقرر می‌دارد «(a) ... هر یک از اعضای مجلس یا کمیسیون‌های تفویض شده یا کارمندان مجلس اگر وظایفی را که در حدود صلاحیت نمایندگی‌شان برعهده دارند به درستی انجام ندهند، نمی‌توانند به عنوان یک مستخدم مجلس باقی بمانند...»^۲.

1. Ibid.

2. Ibid.

بنابراین علی‌رغم پذیرش مصونیت از انفصال و اخراج برای نمایندگان لکن هر یک از مجالس می‌تواند اعضای خویش اعم از نمایندگان یا کارمندان اداری و مستخدمین را به جهت رفتارهای نامناسب و عدم انجام صحیح وظایف، تنبیه و حتی با موافقت اکثریت دوسوم نمایندگان، از کار برکنار نماید.^۱

مصونیت از توقیف

مطابق قانون اساسی ایالات متحده نمایندگان را نمی‌توان به سبب نطق‌هایی که در مجلس ایراد می‌کنند یا آرایه‌ای که ابراز می‌نمایند مورد تعقیب قرار داد مگر در مورد جنایت، خیانت^۲ و برهم زدن نظم عمومی. همچنین آزادی رفت و آمد نمایندگان نیز تضمین شده است. در تأکید بر این مصونیت مهم، بند «۱۰» ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان مقرر می‌دارد «هر یک از اعضای مجلس یا کمیسیون‌های تفویض شده که متهم به ارتکاب جرمی باشند که مجازات آن دو سال یا بیش از دو سال زندان باشد و موضوع در مرحله ابتدایی رسیدگی باشد، باید از شرکت در مباحثات و مذاکرات کمیسیونی که عضو آن هستند منع و خودداری شوند و نیز حق رأی آن‌ها در مسائل مطروحه در مجلس نیز، سلب می‌شود مگر تا زمانی که رسیدگی و تحقیق قضایی یا اجرایی به فرض دوباره بی‌گناهی و عدم تقصیر عضو مزبور منتج شود یا تا زمانی که دوباره پس از اتمام

۱. طباطبایی، پیشین، ص ۲۴۲.

۲. جنایت و خیانت علیه ایالات متحده به عنوان برپا کردن جنگ علیه ایالات متحده و کمک رساندن به دشمنان ایالات متحده، تعریف می‌شود. برای محکوم ساختن کسی به این اتهام، باید دوشاهدی که واقعاً دیده باشند که متهم عمل خیانت‌باری را مرتکب شده است، علیه وی شهادت بدهند و متهم نیز در دادگاه اعتراف نماید.

رسیدگی به پرونده مزبور در مجلس رأی اعتماد بگیرد و به مجلس بازگردد...».

به نظر می‌رسد این بند (بند «۱۰» ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی نمایندگان) ضمن تأکید بر اصل مصونیت از توقیف، تعقیب و محاکمه، لکن این مصونیت را در غیر از موارد مربوط به ایفای وظایف نمایندگی، بدون قید و شرط پذیرفته بلکه آن را محدود به نوعی از جرایم کرده است. به بیان دیگر اگر نماینده در غیر از وظایف نمایندگی، متهم به ارتکاب جرمی شود که مجازات آن حبس دو سال یا بیشتر باشد تا هنگام صدور حکم نهایی و قطعی، نماینده هم چنان می‌تواند در جلسات مجلس شرکت کند اما در رأی‌گیری و مباحثات نمی‌تواند مشارکت کند و در حقیقت تا اعلام نتیجه کمیسیون‌های تحقیق مجلس، این حقوق از وی سلب می‌شود. نماینده تا خاتمه تحقیقات قابل بازداشت و توقیف نیست. پس از اعلام نتیجه تحقیقات، در صورتی که مجرم تشخیص داده شود، با رأی دوسوم نمایندگان به‌طور موقت از مجلس اخراج می‌گردد و به دادگاه صالح ارجاع داده می‌شود. تا ختم رسیدگی، تنها در صورتی اجازه توقیف نماینده برای مراجع قضایی وجود دارد که پیش از آن کمیته تحقیق تشکیل شده (برای آن موضوع) در مجلس نمایندگان نیز متهم را مجرم تشخیص داده و با رأی دوسوم نمایندگان وی را به‌طور موقت اخراج کنند. در هنگام تحقیقات ممکن است صرفاً حق رأی و حق شرکت در مباحثات را از وی سلب کنند که در این صورت نماینده متهم حق حضور در مجلس را دارد، لکن حق رأی وی تا هنگام اعلام نتیجه نهایی کمیته تحقیق به حالت تعلیق در می‌آید. در حقیقت آنچه از بند «۱۰» ماده (۲۳) استنباط می‌شود این است که اصل مصونیت از تعقیب و توقیف نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی، در ایالات متحده پذیرفته شده لکن در شرایط عادی و خارج از مقام نمایندگی، این اصل

بطور مطلق پذیرفته نشده بلکه در اینگونه شرایط، به طور نسبی، مزایایی برای نمایندگان در نظر گرفته شده است.

مصونیت اشخاص برای حضور در صحن مجلس سنا

برای حفظ امنیت مجلس سنا که تصمیمات بسیار مهم سیاسی در آنجا گرفته می‌شود، ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا اعلام می‌دارد: «به غیر از معاون رئیس‌جمهور (رئیس سنا) و سناتورها، هیچ کس اجازه حضور در مجلس سنا را ندارد» مگر در مورد برخی افراد^۱ (توضیح این که متن و مفاد این ماده در قسمت مربوط به ساختار داخلی سنا، بیان شد و لذا از تکرار مجدد آن خودداری می‌شود).

برخورداري از امکانات و تأسیسات اداری سنا و برخورداري از معافیت‌های

پستی

بدیهی است که اهمیت و حساسیت سمت نمایندگی ایجاب می‌کند تا نماینده برای ایفای وظایف خویش به نحو احسن از امکانات ویژه‌ای برخوردار باشد. در همین راستا نمایندگان هر دو مجلس کنگره حق استفاده از امکانات و تأسیسات اداری مجلس را دارند و از معافیت‌های پستی بهره‌مند هستند.^۲ در این خصوص، ماده (۴۰) آیین‌نامه داخلی سنا، در بندهای «۱ و ۲» به صراحت به امتیاز هر گونه استفاده متعارف از امکانات و تأسیسات اداری سنا، اشاره کرده است. بند «۲» ماده (۴۰) آیین‌نامه داخلی سنا مقرر می‌دارد: «هر سناتور می‌تواند از صندوق خزانه‌داری سنا و نیز از تأسیسات اداری سنا استفاده کند که

1. "Standing Rules of the Senate", 2002, Rule XXX III: "Privilege of the Floor" Available online at: <http://www.rules.senate.gov/senaterules/rules/23.htm>.

2. طباطبایی، پیشین، ص ۲۴۳.

شامل دریافت فوق‌العاده‌هایی برای خریداری کاغذ، کپی و نسخه برداری و یا امکانات برای فرستادن و ارسال نامه‌ها است».^۱

۱۳. شیوه‌های کنترل و نظارت قوه مقننه بر اجرای قوانین

کار ویژه نظارت پارلمان بر اجرای قوانین یکی از اساسی‌ترین وظایف این نهاد، پس از تصویب قانون است. عمل نظارت بر اعمال قوه مجریه ممکن است در صورت بندي و تعیین متصدیان اجرایی از رئیس کشور گرفته تا نخست وزیر، وزیران و کارکنان نهفته باشد. به زبان دیگر حق تعیین و انتصاب مقامات، خود، نظارت بر عملکردهای آنان را می‌طلبد. اما مهم‌ترین شکل نظارت پارلمان بر قوه مجریه استفاده از ابزارهایی است که قانون در اختیار پارلمان قرار داده و این دستگاه با بهره‌گیری از آن ابزارها می‌تواند از مسئولیت سیاسی این مقامات در برابر خود استفاده کند. حربه رأی عدم اعتماد به دنبال استیضاح یا تصویب مصوبه‌های سانسور دولت و همچنین سؤال‌های کتبی و شفاهی از وزیران و نخست وزیران در رژیم‌های پارلمانی و تحقیقات پارلمانی به ویژه در رژیم‌های ریاستی از زمره وسایلی است که پارلمان را واجد قدرت نظارت بر اعمال اجرایی می‌کند.^۲

با این مقدمه کوتاه در این قسمت طی سه مبحث، نحوه کنترل کنگره آمریکا بر اجرای قوانین مورد بررسی قرار می‌گیرد: یکم نظارت احتیاطی مقدم و مؤخر، دوم نظارت کنگره بر مصرف بودجه، سوم آیین تعقیب و محاکمه مقامات اجرایی.

1. "Standing Rules of the Senate", 2002, Rule XL: "Franking Privilege and Radio and Television Studios", Available online at: www.rules.senate.gov/senaterules/rules40.htm.

2. قاضی، پیشین، ص ۲۵۳.

۱۳-۱. نظارت احتیاطی پیشینی و پسینی^۱

نظارتی که کنگره آمریکا بر اعمال قوه مجریه انجام می‌دهد بر دو نوع است: یکی نظارت مقدم و دیگری نظارت مؤخر. انواع طرح‌هایی که از طرف کنگره به تصویب می‌رسد تا به دست قوه مجریه اجرا گردد و انواع سازمان‌های مستقل که تأسیس آن‌ها از طرف کنگره به تصویب رسیده و توسط قوه مجریه به وجود می‌آیند و همچنین اختیارات موقتی که قوه مقننه به حکومت (دولت) اعطا می‌کند و برای آن مدتی معین می‌نماید، جزو وظیفه نظارت احتیاطی مقدم است. اما از طرف دیگر پس از هر عملی که از سوی قوه مجریه در پی اینگونه مصوبات به انجام می‌رسد کنگره وظیفه دارد نظارت کند که آیا کار انجام شده طبق منظور کنگره به انجام رسیده است یا خیر؟ و اینگونه نظارت که به وسیله کمیته‌های تحقیق صورت می‌گیرد نظارت احتیاطی مؤخر است.^۲

به هر حال، نحوه نظارت از طریق کمیسیون‌های مجلس سنا و نمایندگان است که همه آن‌ها از جمله وظایفشان بررسی وضعیت اجرایی قوانین (در حدود صلاحیت موضوعی هر کمیسیون) است. ضمن این‌که هر کمیسیون در صورت دریافت شکایات مردمی اقدام به تشکیل کمیته فرعی تحقیق می‌کند تا موضوع را مورد بررسی قرار دهد، اگر تخلفی در اجرای یک قانون صورت گرفته بود، مجلس علاوه بر این‌که در مواردی می‌تواند اقدام به تعقیب و محاکمه مقام اجرایی کند، می‌تواند رسیدگی به موضوع را از دادگاه صالح نیز تقاضا نماید (از حیث جنبه کیفری یا مدنی).

1. Prenatal and Postnatal Safeguards

2. مشری، پیشین، صص ۱۷۸-۱۷۷.

۱۳-۲. نظارت کنگره بر مصرف بودجه

به طور کلی قدرت تصویبی پارلمان در زمینه بودجه، سلاح بسیار مهمی در اختیار قوه مقننه می‌گذارد تا بر عملکردهای دولت و مجریه تأثیر گذاشته و بر کلیه فعالیت‌های کشوری نظارت داشته باشد. در رژیم‌های ریاستی نظیر ایالات متحده امریکا که رئیس‌جمهور و وزیران در برابر کنگره مسئولیت سیاسی ندارند و ابزارهایی نظیر استیضاح و رأی عدم اعتماد در اختیار کنگره نیست، نمایندگان می‌توانند از راه بودجه و قوانین مالی نظرات خویش را بر قوه مجریه تحمیل کنند و کارکردهای آن را زیر نظارت و کنترل قرار دهند.^۱

وقتی کنگره، بودجه ایالات متحده را تصویب می‌کند، عملی انجام می‌دهد که جزو نظارت احتیاطی‌مقدم است لکن این نظارت مقدم، محتاج نظارت مؤخر نیز هست و آن عبارت است از نظارت کنگره بر نحوه مصرف اقلام بودجه. برای انجام این نوع نظارت دو عمل درکنگه صورت می‌گیرد: ۱. بررسی گزارش لایحه عملکرد بودجه ۲. نظارت کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی بر مصرف بودجه.^۲

۱۳-۲-۱. لایحه عملکرد بودجه^۳

کنگره پس از تصویب بودجه باید از دولت فدرال امریکا بخواهد که نحوه به مصرف رسانیدن اعتبارات بودجه را آشکار کرده و توضیح دهد تا کنگره اطمینان حاصل کند که هر اعتباری در همان موضوع خاص خویش، به مصرف رسیده است.

۱. قاضی، پیشین، ص ۲۴۳.

۲. مشری، پیشین، صص ۱۹۲-۱۹۴.

۳. این لایحه را در ایران «لایحه تفریغ بودجه» می‌نامند.

بنابراین این کنگره از دولت فدرال آمریکا می‌خواهد که «لایحه عملکرد بودجه» را به کنگره تقدیم کند. این لایحه که در پایان سال مالی به کنگره ارائه می‌شود گزارشی است در خصوص چگونگی مصرف اعتبارات بودجه و اگر این لایحه به تصویب کنگره برسد، معلوم می‌شود که کنگره نحوه به مصرف رسیدن بودجه را از طرف قوه مجریه تصدیق کرده و پذیرفته است. بدیهی است در صورتی که لایحه مزبور به تصویب کنگره نرسد ممکن است کنگره نسبت به تعقیب و محاکمه مقامات اجرایی به دلیل تخلف از قوانین و خیانت به کشور اقدام کند.

۲-۱۳. نظارت کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی بر مصرف بودجه

وقتی که بودجه از تصویب مجلس نمایندگان و سنا گذشت، باز هم کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی به ویژه در مجلس نمایندگان بر چگونگی مصرف اعتبارات بودجه نظارت دارند. نظارت مزبور به این ترتیب صورت می‌گیرد که پس از تصویب بودجه، از جانب ادارات و سازمان‌هایی که بودجه آن‌ها در کمیسیون‌های مربوطه در کنگره به تصویب رسیده، گزارش‌هایی در خصوص چگونگی مصرف اعتبارات مزبور، به کمیسیون‌ها، ارائه می‌شود. این گزارش‌ها یا به صورت اجباری هستند یا اختیاری. زمانی اختیاری هستند که رؤسای ادارات و سازمان‌های مربوطه، به کمیته‌ها و کمیسیون‌های مربوطه در مجلس می‌روند (گاه‌گاهی) و گزارش‌هایی را در مورد نحوه مصرف ارقام بودجه، به صورت کتبی در اختیار آن‌ها قرار می‌دهند.^۱

اگر این عمل از جانب رؤسای ادارات و سازمان‌های ذی‌ربط صورت نگیرد، آنگاه گزارش‌ها جنبه اجباری پیدا می‌کنند. به این معنا که

۱. مشری، پیشین، ص ۲۴۷.

سازمان‌های مزبور موظف هستند که در هر صورت، هر سه ماه یکبار راجع به نحوه مصرف اقلام بودجه برای کمیسیون‌ها و کمیته‌های کنگره، گزارش بفرستند.

به هر حال، این کمیته‌ها در کنار کمیسیون‌های دائمی و حتی کمیته‌های تحقیق کنگره، هدف اساسی و اصلی‌شان این است که ببینند اعضای شعب و شاخه‌های گوناگون اجرایی، آیا قوانین را به درستی اجرا می‌کنند یا خیر؟^۱

۳-۱۳. آیین تعقیب و محاکمه مقامات اجرایی^۲

در ایالات متحده آمریکا که رژیم ریاستی برقرار است و کنگره نمی‌تواند از راه سؤال یا استیضاح قوه مجریه را از لحاظ سیاسی و از منظر اجرایی قوانین کنترل کند، نقش کمیسیون‌های تحقیق گسترش فراوانی یافته، به طوری که اگر یکی از مسئولان اجرایی، تخلف از قانون کرده و مرتکب جرمی شده باشد، ابتداً اینگونه کمیسیون‌ها در مجلس نمایندگان، کار بازپرسی و تحقیقات مقدماتی و تهیه مدارک و اسناد لازم را انجام می‌دهند و گزارش کامل امر را به جلسه رسمی مجلس ارائه می‌کنند. این تحقیقات در خصوص کلیه مسئولان اجرایی صورت می‌گیرد لکن شخصی که در مجلس دعوت به پاسخگویی می‌شود رئیس‌جمهور یا وزراء هستند. به عبارت دیگر وزراء حتی برای پاسخگویی به اقدامات کارمندان زیردست خویش ممکن است به صحن علنی دعوت شوند. (قبلاً گفته شد که از قوه مجریه تنها اشخاصی که اجازه حضور در صحن علنی مجلس را دارند رئیس‌جمهور و وزراء هستند). در صورتی که مجلس گزارش ارائه شده از کمیسیون‌ها را تصویب کند، پرونده امر برای محاکمه و صدور

1. Seckler op.cit., p. 274.

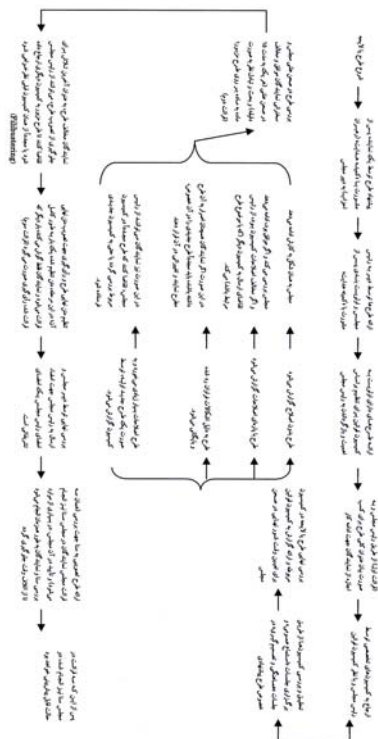
2. Impeachment

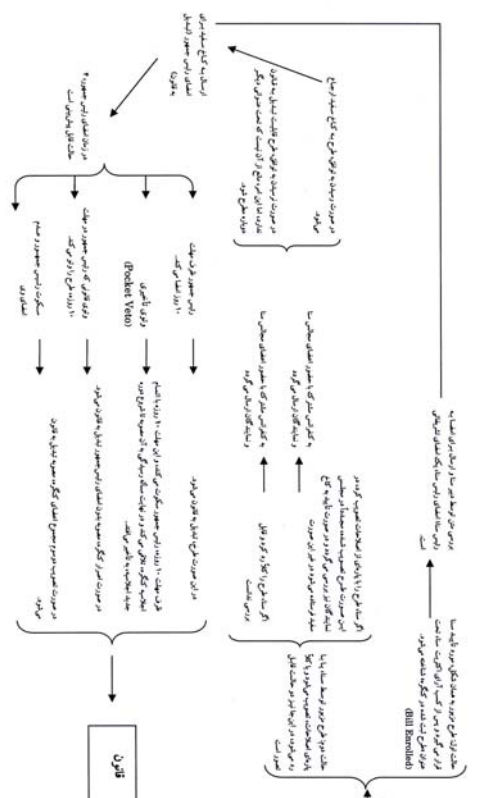
رأی به مجلس سنا ارسال می‌شود. در موردی که محاکمه در سنا، مربوط به رئیس‌جمهور باشد، ریاست جلسه رسیدگی و محاکمه تا صدور رأی با رئیس دیوان عالی ایالات متحده است.^۱ این کار در چارچوب مسئولیت فردی وزیران و مسئولان اجرایی صورت می‌گیرد (مسئولیت فردی در مقابل کنگره) و تحت عنوان «آیین تعقیب و محاکمه مقامات اجرایی» شناخته می‌شود. اگر سنا توضیحات رئیس‌جمهور یا وزرا را نپذیرفت، می‌تواند اقدام به صدور رأی مبنی بر «عزل و انفصال خدمت» آنان کند و در صورتی که اتهام متوجه یکی از کارمندان اجرایی غیر از وزیر باشد ممکن است از وزیر مربوطه درخواست عزل و توبیخ کارمند متخلف را بنماید. رسیدگی و صدور حکم سنا، مانع از این نیست که پرونده به مقامات صالح قضایی نیز ارجاع گردد. در حقیقت این روش، ضمانت اجرای «تخلف از اعمال قوانین مصوب پارلمان» است.

ضمیمه

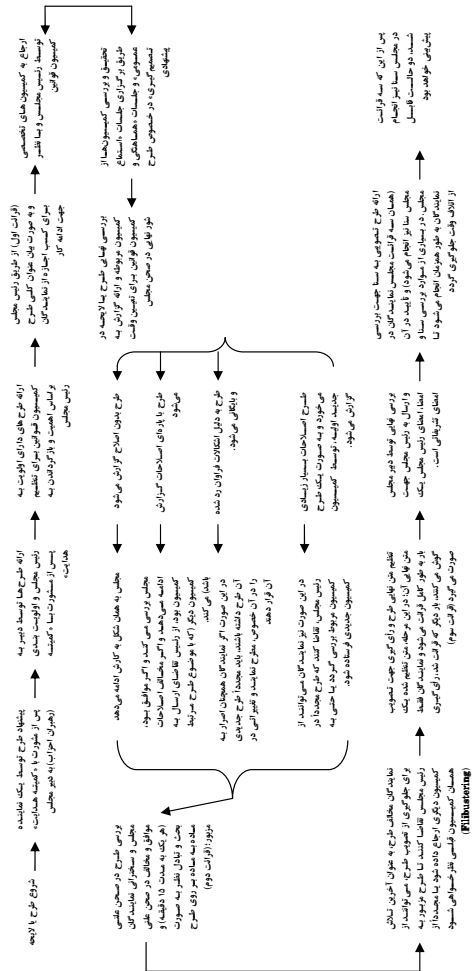
۱. قاضی، پیشین، ص ۲۳۵.

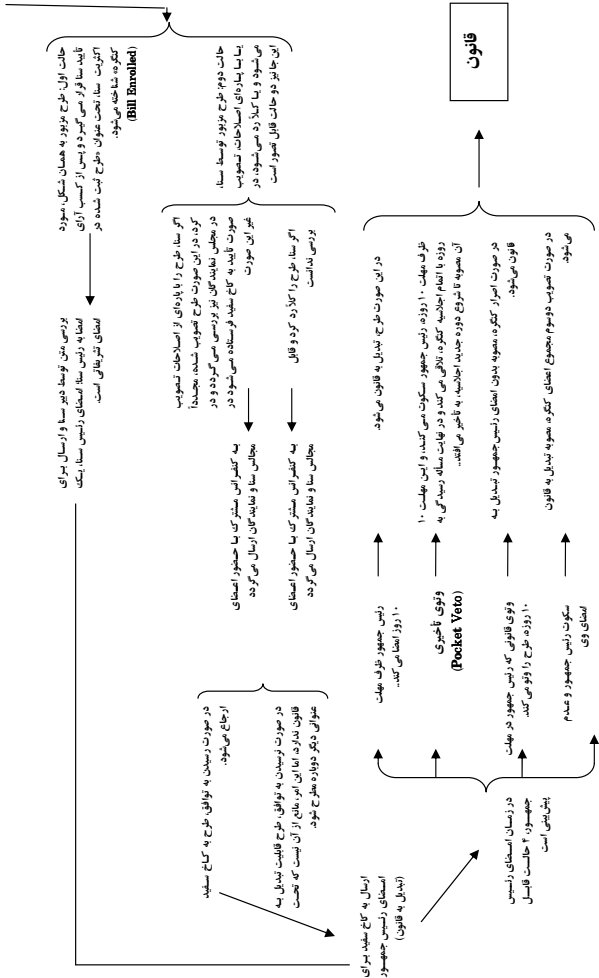
رابطه قانونگذاری در هنگ کنگ و ایران آمریکا





فرایند قانونگذاری در کنگره فدرال آمریکا





فصل پنجم

نظام قانونگذاری آفریقای جنوبی

مقدمه

کشور آفریقای جنوبی با ۱,۲۱۹,۹۱۲ کیلومتر مربع مساحت در جنوبی‌ترین نقطه قاره آفریقا واقع شده و جمعیتی حدود ۴۳,۵۸۷,۰۰۰ نفر را در نه ایالت خود جای داده است. از نظر اقتصادی این کشور نه تنها در قاره آفریقا بلکه در سطح جهان از کشورهای توسعه‌یافته محسوب می‌شود؛ تولید خالص ملی این کشور در سال ۲۰۰۰ میلادی ۳۵۹ میلیارد دلار برآورد شده است که درآمد سرانه‌ای معادل ۸,۵۰۰ دلار در سال را فراهم می‌آورد. ۷۵ درصد جمعیت این کشور را سیاه‌پوستان، ۱۳/۶ درصد را سفیدپوستان، ۸/۶ درصد را دورگه‌ها و رنگین‌پوستان و ۲/۶ درصد را هندوها تشکیل می‌دهند.^۱

این کشور سال‌ها تحت استعمار انگلستان بوده است. در نیمه قرن بیستم حکومت آپارتاید در این کشور حاکم شد که این وضعیت چهل سال به طول انجامید و سرانجام با تلاش‌های احزاب آفریقایی در ابتدای دهه نود و با پذیرش نظام سیاسی جدید، قانون اساسی در سال ۱۹۹۴ ملغی شد و در سال ۱۹۹۶ قانون اساسی جدید به تصویب مجلس ملی رسید و اولین رئیس‌جمهور سیاه‌پوست

1. www.cia.gov/factbook/southafrica.htm

آفریقای جنوبی یعنی نلسون ماندلا فصل جدیدی را در تاریخ کشور آفریقای جنوبی گشود.^۱

۱. قانون اساسی

قانون اساسی این کشور از نوع قوانین اساسی انعطاف‌پذیر^۲ به شمار می‌رود. به نظر برخی از صاحب‌نظران هنگامی که بتوان قانون اساسی را به شیوه قوانین عادی (به وسیله همان ارگان و آیین) مورد تجدیدنظر قرار داد آن را انعطاف‌پذیر^۳ می‌خوانند. در این صورت بین قانون اساسی و قوانین عادی هیچ تمایزی وجود ندارد، زیرا از لحاظ سلسله مراتب در یک مرتبه قرار می‌گیرند.^۴ قانون اساسی در آفریقای جنوبی توسط مجلس اصلاح می‌شود اما آیین تصویب متفاوتی دارد. با اصلاحات جدید باید حداقل هفتاد و پنج درصد اعضای حاضر و شش ایالت از ایالات کشور با اصلاحات مورد نظر موافق باشند و علاوه بر آن دادگاه قانون اساسی نیز باید آن را تأیید کند، همچنین قانون اساسی در جایگاه بالاتری از قوانین عادی قرار دارد. تفسیر و حل هرگونه اختلاف در ارتباط با قانون اساسی با دادگاه قانون اساسی است در حالی که تفسیر قوانین عادی توسط دادگاه‌های عادی آفریقای جنوبی صورت می‌گیرد؛ از این جهت، برخی از حقوق‌دانان، قانون اساسی آفریقای جنوبی را از انواع مختلط برمی‌شمارند.

۱. ر.ک: جنکار، احمد، «آفریقای جنوبی»، انتشارات وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳.

2. Soft Constitution.

3. Soft.

4. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل، «حقوق اساسی و نهادهای سیاسی»، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۰، ص ۱۴۲.

۲. ارزش‌ها، آرمان‌ها و اصول حاکمیت سیاسی

در مقدمه قانون اساسی کشور آفریقاي جنوبی آمده است که «مردم آفریقاي جنوبی بر بی‌عدالتی دوران گذشته اذعان دارند و معتقدند که سرزمین آفریقاي جنوبی متعلق به همه کسانی است که در آن زندگی می‌کنند. ما تبعیض‌های گذشته را جبران می‌کنیم و اراده کرده‌ایم، جامعه‌ای بر اساس ارزش‌های دموکراتیک، عدالت اجتماعی و حقوق بنیادین بشر بنا نهیم و از این بنیان‌ها برای جامعه‌ای باز و دموکراتیک که در آن، همه ارکان حکومت بر اساس خواست مردم ایجاد شده باشد، طرحی نو ارائه کنیم. همه شهروندان به صورت مساوی تحت حمایت قانون هستند و هر فرد باید بتواند کیفیت زندگی خود را ارتقا دهد و توانایی‌های بالقوه خود را شکوفا سازد. کشوری متحد و آزاد را می‌سازیم تا بتوانیم جایگاه حقیقی خود را در خانواده ملل بیابیم.»

بنابراین به طور کلی اصول حاکمیت سیاسی در آفریقاي جنوبی عبارتند از:

۱. دموکراسی و حکومت مردم بر مردم؛
۲. عدالت اجتماعی در همه زمینه‌ها و تساوی عموم در برابر قانون؛
۳. رعایت حقوق و آزادی‌های فردی و اجتماعی شهروندان و احترام به حقوق بنیادین بشر.

۳. ارکان حکومتی؛ مدل تفکیک قوا و تأثیر و تأثر قوا بر یکدیگر

آفریقاي جنوبی به صورت فدرال اداره می‌شود و هر ایالت دارای مجلس قانونگذاری، قانون اساسی و هیأت اجرایی است. هرچند قانون اساسی اختلافات و رویکردهای مختلف به مسائل ایالتی و استقلال قانونگذاری ایالات را پذیرفته، اما هیچ‌گاه اجازه نمی‌دهد وحدت و هماهنگی قوانین ملی چنان مخدوش شود که به منافع ملی آسیب برساند. این رویه که در قوانین حل تعارض این کشور به

خوبی دیده می‌شود، در فصول آینده بحث خواهد شد.

مجلس ملی^۱ مرجع اصلی قانونگذاری در کشور آفریقای جنوبی است، لکن این مجلس نمی‌تواند بدون نظر شورای ملی ایالات^۲ بدو اقدام به تصویب قوانین یا اصلاح قانون اساسی کند. رئیس جمهور از میان نمایندگان مجلس انتخاب می‌شود و وزرای او نیز باید از نمایندگان مجلس باشند، همچنین قوه قضائیه از طریق رئیس جمهور، وزیر دادگستری و کمیسیون قضائی اداره و کنترل می‌شود.

۳-۱. هیأت‌های اجرایی^۳

هیأت‌های اجرایی در کشور آفریقای جنوبی در سه سطح ملی (دولت)، ایالتی و منطقه‌ای به اجرای وظایف محوله می‌پردازند. این دولت‌ها به شرایطی از جمله همکاری و وفاداری به اتحاد و صلح و آرمان‌های قانون اساسی ملتزم شده‌اند و بر اساس اصل (۴۱) قانون اساسی هیچ‌گونه قدرت یا کارکردی جز آنچه که توسط قانون اساسی اعطا شده است برای هیأت‌های اجرایی وجود ندارد.

۳-۲. رئیس جمهور

رئیس جمهور رئیس هیأت دولت است و عزل و نصب‌ها در کابینه توسط وی صورت می‌پذیرد. وی از میان نمایندگان مجلس به مدت پنج سال - که طول دوره مجلس ملی و مجالس ایالات است - انتخاب می‌شود و محدودیتی در انتخاب مجدد او وجود ندارد.

۳-۲-۱. انتخاب و عزل رئیس جمهور

1. National Assembly.
2. National Council of Provinces.
3. Executive Boards.

انتخاب رئیس جمهور

اصل (۸۲) قانون اساسی درباره انتخاب رئیس جمهور، مقرر داشته است که «هرگاه به هر دلیل مانند پایان یافتن دوره ریاست جمهوری یا عزل و فوت و ... پست ریاست جمهوری خالی شود، مجلس موظف است در اولین نشست پس از این واقعه، به ریاست رئیس دادگاه قانون اساسی یا نماینده او که یک قاضی است، تشکیل جلسه دهد و ظرف سی روز رئیس جمهور را انتخاب کند. فرد یا افراد کاندیدا باید فرم مخصوصی را امضا کنند و آن را تحویل رئیس جلسه دهند. رأی‌گیری پس از استماع سخنان کاندیداها صورت می‌گیرد و فردی که اکثریت مطلق (بیش از پنجاه درصد) آرا را کسب کند، به عنوان رئیس جمهور انتخاب می‌شود و اگر هیچ کدام از کاندیداها به این اکثریت نرسیدند، رأی‌گیری میان دو نفری که بیشترین آرا را کسب کرده‌اند صورت می‌گیرد و هرکدام دارای اکثریت نسبی شد به این مقام دست پیدا می‌کند».

عزل رئیس جمهور

مطابق اصل (۸۹) قانون اساسی، با تصویب دوسوم نمایندگان مجلس در صورتی که رئیس جمهور تخلفی بارز و تجری از قوانین عادی یا قانون اساسی داشته باشد، مرتکب جرم شدید (جرایمی با مجازات بسیار سنگین) شده باشد یا در امر اداره امور دفتری و کارکردهای پست خود ناتوان باشد، می‌توان وی را از سمت خود عزل کرد. رأی عدم اعتماد به رئیس جمهور نیز از طرق دیگر عزل وی است که در قسمت مربوط به نقش نظارتی مجلس به آن پرداخته می‌شود.

۲-۳. وظایف و اختیارات رئیس جمهور

عمده وظایف اصلی رئیس جمهور در اصل (۸۴) قانون اساسی بیان شده اما باید به جستجوی

وظایف دیگری که در فصول مختلف قانون اساسی آمده نیز پرداخت. اهم وظایف و اختیارات وی در ذیل آمده است:

۱. رئیس جمهور مسئول تشکیل کابینه و اجرای قوانین مصوب مجلس است؛
۲. رئیس جمهور مسئول امضای مصوبات است، لکن می‌تواند در صورتی که مغایرتی بین قانون عادی با قانون اساسی مشاهده کرد آن را جهت تصمیم‌گیری نهایی به دادگاه قانون اساسی ارجاع دهد؛
۳. رئیس جمهور می‌تواند مجالس شورای ملی فدرال و شورای ملی ایالات را جهت تصمیم‌گیری در امور مهم به صورت فوق‌العاده فرا بخواند؛
۴. رئیس جمهور می‌تواند در هر موردی کمیسیون تحقیق و استفسار تشکیل دهد؛
۵. عفو یا اعاده حیثیت محکومان و مجرمان یا بخشش و اعمال جرائم نقدی برعهده او است؛
۶. اعطای افتخارات و نشان‌های ملی نیز از وظایف و اختیارات رئیس جمهور است؛
۷. علاوه بر مواردی که در اصل (۸۴) قانون اساسی مذکور است وظایفی مانند انتخاب رئیس و نایب رئیس دادگاه قانون اساسی، انتخاب اعضای کمیسیون انتخاباتی، انتخاب اعضای دادگاه انتخاباتی، نصب نمایندگان در کمیسیون قضائی، اعلام عزل قضات و مواردی که توسط مجلس برعهده او گذارده می‌شود و همچنین انحلال مجلس ملی تحت شرایطی که در قسمت‌های بعدی مورد اشاره قرار می‌گیرد، توسط او انجام می‌شود.

۳-۲-۳. کابینه

کابینه شامل رئیس جمهور به عنوان رئیس هیأت دولت، معاون رئیس جمهور و وزرا است. رئیس جمهور، وزرا را انتخاب می‌کند و خود، اختیار عزل آن‌ها را دارا است.

وزرا باید از میان نمایندگان مجلس انتخاب شوند و رئیس جمهور می‌تواند دو نفر از وزرا را از غیرنمایندگان انتخاب کند. همچنین رئیس جمهور یک نفر را به عنوان هماهنگ کننده امور دولت در مجلس انتخاب می‌کند.

وزرا و معاون رئیس جمهور پاسخگویی و مجلس هستند. مطابق اصول (۹۰) و (۹۱) قانون اساسی، اعضای کابینه باید در چارچوب قانون اساسی عمل کنند و گزارش‌های کاملی از اموری که تحت کنترل آن‌ها است را به طور منظم به مجلس ارائه دهند.

افرادی که به عنوان وزیر انتخاب شده‌اند تا زمانی که رئیس جمهور بعدی وزیري جایگزین آن‌ها نداشته است، در کابینه باقی خواهند ماند.

کفیل ریاست جمهوری نیز عضوی از کابینه به شمار می‌رود و در زمان‌هایی که رئیس جمهور معزول یا به هر علتی از انجام وظایف خود باز می‌ماند، از سوی مجلس به مدت سی روز انتخاب شده و سوگند یاد می‌کند و تا هنگام انتخاب رئیس‌جمهور بعدی، به انجام وظایف محوله می‌پردازد.

۳-۳. قوه قضائیه

بر اساس اصل (۱۶۵) قانون اساسی، قدرت و صلاحیت قضاوت در دادگاه‌ها محدود شده است و هیچ ارگان یا فردی حق دخالت در کارکرد دادگاه‌ها را ندارد و همه ارکان حکومت باید از استقلال این قوه حمایت کنند.

کلیه دادگاه‌های موجود در کشور آفریقایی جنوبی در قانون اساسی احصا شده است. به علاوه، امکان تأسیس دادگاه‌های جدید نیز به مجلس ملی اعطا شده است.

۳-۳-۱. دادگاه‌های موجود

برطبق اصل (۱۶۶) قانون اساسی دادگاه‌های آفریقای جنوبی عبارتند از:

۱. دادگاه قانون اساسی: بالاترین مرجع تفسیر قانون اساسی است؛

۲. دادگاه تجدیدنظر؛

۳. دادگاه‌های عالی که در امور مربوط به قانون اساسی و قوانین شکلی بجز مواردی که منحصرأ در اختیار دادگاه قانون اساسی است، رسیدگی می‌کنند؛

۴. دادگاه‌های عادی؛

مطابق اصل (۱۷۲) قانون اساسی، دادگاه‌های قانون اساسی، تجدیدنظر و عالی دارای صلاحیت ذاتی برای قانونگذاری راجع به رویه‌های خود هستند و باید حقوق عرفی را گسترش دهند.

۲-۳. دادگاه قانون اساسی

دادگاه قانون اساسی در ذیل نهاد قضائی در قانون اساسی جمهوری آفریقای جنوبی آورده شده است. این دادگاه بر اساس پیش‌نویس قانون اساسی در سال ۱۹۹۴ به وجود آمد و در سال ۱۹۹۶ با تصویب کامل قانون اساسی به رسمیت رسید.

وظایف و نحوه ورود به دعاوی و ارائه تفاسیر

دادگاه قانون اساسی بدون درخواست نهاد یا فردی وارد اظهارنظر و تفسیر درباره قانون اساسی نمی‌شود. اما هنگامی که امر تفسیر قانون اساسی یا تشخیص تطابق قانون عادی با قانون اساسی به آن ارجاع شود، نظر او پایان دهنده دعوی و قطعی خواهد بود و از آن پس در همه امور مربوط به قانون مزبور، لازم‌الاجرا خواهد شد.

دادگاه قانون اساسی در موارد زیر وارد رسیدگی می‌شود:

۱. هنگامی که میان دو نهاد دولتی یا قانونگذاری یا دولتی و قانونگذاری در مورد کارکرد، وظایف یا حدود صلاحیت آن‌ها اختلافی به وجود آید؛

۲. هنگامی که نمایندگان مجلس بر اساس اصل (۷۹) قانون اساسی، از پذیرفتن نظر رئیس‌جمهور مبنی بر مغایرت قانون عادی مصوب و اصلاح آن بر اساس قانون اساسی خودداری کنند. در این صورت رئیس‌جمهور می‌تواند مصوبه مزبور را جهت اعلام نظر نهایی به دادگاه قانون اساسی ارجاع دهد؛

۳. بر اساس اصل (۱۲۱) قانون اساسی، فرماندار هر ایالت می‌تواند در صورت احراز مغایرت قانون مصوب مجلس ایالتی با قانون اساسی کشور یا قانون اساسی ایالت، از امضای آن خودداری کند و آن را به مجلس عودت دهد. در این حالت، اگر مجلس نظر او را نپذیرفت آن را به دادگاه قانون اساسی ارجاع می‌کند؛

۴. تصمیم‌گیری در مورد هرگونه اصلاحات در قانون اساسی باید پس از تصویب مجلسین، برای گرفتن مجوز نهایی، به دادگاه قانون اساسی فرستاده شود؛

۵. هر یک از مجالس ایالتی که قصد تدوین یا اصلاح قانون اساسی را دارند، باید تصمیم خود را پس از تصویب، جهت تأیید نهایی به دادگاه قانون اساسی ارائه دهند؛

۶. تصمیم‌گیری بر اساس اصول (۸۰) و (۱۲۲) قانون اساسی:

اصل (۸۰) مقرر می‌دارد: «نمایندگان مجلس می‌توانند ظرف سی روز از تاریخ تصویب یک قانون با رأی حداقل یک‌سوم اعضای پارلمان، اظهارنظر دادگاه را در مورد تطابق قانون با اصول قانون اساسی استفسار کنند.»

اصل (۱۲۲) مقرر می‌دارد: «نمایندگان مجالس ایالات می‌توانند با موافقت حداقل بیست درصد کل نمایندگان، پیش از گذشت سی روز، نظر دادگاه قانون اساسی را درخواست کنند.»

اعضاء و نحوه انتخاب آن‌ها

دادگاه قانون اساسی متشکل از یازده نفر قاضی است که وظیفه‌شان حفظ و حراست قانون اساسی بدون هیچ‌گونه ترس یا جهت‌گیری و پیش‌داوری نسبت به موضوعات مطروحه است. رأی این دادگاه با احرار رأی اکثریت قضات صادر می‌شود.

رئیس جمهور پس از مشورت با کمیسیون قضائی و رهبران احزاب پارلمان، رئیس و معاون رئیس دادگاه قانون اساسی را انتخاب می‌کند. رئیس جمهور با مشورت رئیس دادگاه قانون اساسی و رؤسای احزاب پارلمان بر طبق روش زیر بقیه قضات را انتخاب می‌کند:

کمیسیون خدمات قضائی باید فهرستی از کاندیداهای تهیه کند که تعداد کاندیداهای مندرج در این فهرست، باید حداقل سه نفر بیشتر از قضات مورد نیاز باشد (یعنی حداقل دوازده نفر). رئیس جمهور ممکن است درخواست کند که برخی از افراد کاندید شده از فهرست مزبور خارج شوند. وی انجام چنین امری را باید با دلایل واضح به کمیسیون قضائی اعلام کند. بر این اساس کمیسیون مذکور عده‌ای دیگر را جایگزین می‌کند و رئیس جمهور از میان کاندیداهای نه نفر را انتخاب می‌نماید که در هر حال چهار نفر از این افراد باید از قضات دور قبل باشند. هر دوره انتصاب قضات یازده سال است و قضات نباید بیش از هفتاد و پنج سال سن داشته باشند.

۳-۴. کمیسیون امور قضایی^۱

این کمیسیون مطابق اصل (۱۷۸) قانون اساسی تأسیس شده است و وظیفه عمده آن ارائه خدمات مشاوره‌ای در امور مختلف قضائی و اداره دادگاه‌ها و وزارت دادگستری و نیز تشخیص و معرفی قضاتی است که به هر دلیل از انجام وظایف خود ناتوان شده‌اند مانند: قضات مبتلابه جنون یا قضاتی که محکوم به ارتکاب جرائم شدید شده‌اند یا از انجام وظایف خود ناتوان هستند. در این صورت مجلس شورای ملی با تصویب دوسوم اعضا، عزل قاضی مربوطه را تصویب می‌نماید و رئیس جمهور موظف است که طی بیانییه‌ای عزل او را اعلام دارد.

این کمیسیون متشکل است از یک قاضی القضاة که اداره جلسات کمیسیون را برعهده دارد و از سوی مجلس انتخاب می‌شود، رئیس دادگاه قانون اساسی، وزیر دادگستری، دو نفر مشاور حقوقی از سوی کانون مشاوران و دو نفر وکیل از سوی کانون وکلا، یک نفر مدرس حقوق، شش نفر از اعضای مجلس که حداقل سه نفر از آن‌ها از احزاب مخالف (غیراکثریت مجلس) باشند، چهار نفر نماینده دائم از سوی شورای ملی ایالات^۲ که هر کدام حداقل حائز شش رأی از آرای ایالات است و بالاخره، چهار نفر به انتخاب رئیس جمهور پس از مشورت با سایر اعضا. همچنین هرگاه تصمیم‌گیری مربوط به یکی از ایالات باشد، رئیس آن بخش قضائی و فرماندار آن ایالت نیز به اشخاص فوق اضافه می‌گردند.

۳-۵. پارلمان

1. Judicial Service Commission.
2. Chief Justice.
3. Permanent Delegate.

در آفریقای جنوبی به مجموع مجالس شورای ملی ایالات^۱ و مجلس ملی، «پارلمان» گفته می‌شود که در سطح ملی به تصویب قانون می‌پردازد. در هر ایالت نیز یک مجلس ایالتی وجود دارد که وظایف و اختیاراتی از سوی قانونگذار قانون اساسی به آن اعطاء شده است. شوراهای شهر و روستا^۲ نیز دارای برخی اختیارات خاص قانونگذاری هستند.

۱-۵-۳. شیوه شکل‌گیری و انتخابات مجلس قانونگذاری

از سال ۱۹۹۴ در آفریقای جنوبی سیستم انتخاباتی تناسبی^۳ در تمام سطوح انتخابات مورد استفاده قرار گرفته است. مجلس دارای ۴۰۰ کرسی است که به دو نوع تقسیم می‌شوند، به این ترتیب که ۲۰۰ کرسی از طریق نظام احزاب در نه ایالت و ۲۰۰ کرسی از طریق نظام احزاب در سطح ملی تصاحب می‌شوند.

1. National Council of Provinces.
2. National Assembly.
3. Municipality Council.

۴. اندیشه اصلی در ایجاد نظام‌های تناسبی آن است که کلیه گروه‌ها و احزاب سیاسی حق‌الامکان بتوانند به تناسب آرای خود صاحب کرسی‌های پارلمانی شوند، تا شیوه انتخابات، در عمل منجر به سود رساندن به برخی و شکست دادن برخی دیگر نگردد و هر یک از حریفان در انتخابات به نسبت نیروی خود، نمایندگانی در پارلمان داشته باشند و نظرات خود را ابراز کنند. در نتیجه مجلس تصویر کم و بیش کاملی از حقایق چندگانه سیاسی را خواهد داشت. این نظام‌ها غالباً در جوامع چند حزبی برقرار می‌شود. انتخابات باید به صورت سیستماتیک انجام پذیرد. برای مثال اگر در یک حوزه انتخاباتی پنج کرسی نمایندگی موضوع رقابت دو فهرست یا دو حزب واقع شود و فهرست یا حزب (الف) شصت درصد و فهرست یا حزب (ب) چهل درصد آرا را به دست بیاورد، به جای این که نمایندگان فهرست یا حزب (الف)، هر پنج کرسی را تصاحب کنند و فهرست یا حزب (ب) از داشتن کرسی نمایندگی محروم بماند، به فهرست یا حزب (الف)، سه کرسی و به فهرست یا حزب (ب)، دو کرسی نمایندگی اختصاص داده می‌شود. برای مطالعه بیشتر ر.ک: قاضی، پیشین، ص ۷۳۴.

تقسیم کرسی‌ها میان احزابی صورت می‌گیرد که حداقل پنج درصد آرا را کسب کرده باشند. بسیاری از ناظران ادعا نموده‌اند که این شیوه تأثیر مهمی در ایجاد اجماع و رفع اختلافات و کاهش خشونت‌ها در آفریقایی جنوبی داشته است. پیش از آن در آفریقایی جنوبی ملک راهیابی به پارلمان کسب اکثریت آرا بود، اما واضح است که اگر چنین رویه‌ای قرار بود در قانون اساسی جدید ادامه یابد، سهم سفیدپوستان از کرسی‌های پارلمان به زحمت به بیست درصد می‌رسید؛ چرا که صرفاً پنج منطقه از ۷۰۰ منطقه آفریقایی جنوبی کاملاً سفید پوستنشین است. اما با رویکرد جدید می‌توان امیدوار بود که اقلیت سفید (با وجود ثروت و سطح علمی بیشتر) از مشارکت در قدرت باز نماند. تمامی احزاب آفریقایی جنوبی از این رویه جدید اظهار رضایت کرده‌اند زیرا در این کشور علاوه بر تعدد نژادی میان ادیان اسلام مسیحیت و هندو، میان اقوام مختلف سیاه‌پوست نیز تفاوت‌های عدیده‌ای به چشم می‌خورد و این اختلافات باعث شده احزاب نتوانند با یکدیگر ائتلاف کنند اما این عدم ائتلاف باعث نمی‌شود که اقلیت‌ها از داشتن نماینده محروم شوند و رویه جدید، حقوق اقلیت‌ها را تضمین می‌کند.^۱

۲-۵-۳. افراد واجد شرایط برای رأی دادن

بر اساس اصل (۴۷) قانون اساسی، هر فرد بالای هجده سال می‌تواند برای رأی دادن در محله‌های مخصوصی که کمیسیون انتخابات کشور اعلام کرده ثبت‌نام کند تا صلاحیت وی از جهت عدم اعتیاد، جنون یا عدم اعاده اعتبار از جرائم مرتکب شده از سوی دستگاه‌های دولتی اعلام شود. همچنین

1. www.aceproject.org/main/English/essey-za.htm.

مدارك آن‌ها از جهت احراز صحت برخورداري از تابعیت آفریقاي جنوبی بررسی می‌شود.

۳-۵-۳. افراد واجد شرایط برای نمایندگی

افرادی که قصد دارند به عنوان کاندیدا در فهرست حزبی قرار گیرند، باید دارای شرایط خاصی باشند که برخورداري از این شرایط از سوی کمیسیون انتخابات کشور احراز می‌شود. شرایط عمومی کاندیداها عبارتست از داشتن سن بیش از هجده سال و برخورداري از تابعیت آفریقاي جنوبی و همچنین عدم اعتیاد و جنون. همچنین افراد ذیل فاقد صلاحیت برای داوطلبی محسوب می‌شوند:

۱. کسانی که در استخدام دولت یا حقوق‌بگیر آن باشند مگر افرادی که منصوب از سوی مجلس هستند مانند رئیس‌جمهور، وزرا و معاون رئیس‌جمهور.

۲. آن‌هایی که دارای نمایندگی دائم در شورای ملی ایالات هستند یا عضو مجلس قانونگذاری ایالتی یا شوراهای شهر می‌باشند.

۳. ورشکستگانی که اعاده اعتبار نشده‌اند.

۴. هر کسی که توسط دادگاه به عنوان مجنون شناخته شده باشد.

۵. هر کسی که محکومیت قطعی بیش از دوازده ماه داشته باشد و آن محکومیت قابل تبدیل به جریمه نقدی نبوده است و لذا تا پنج سال پس از تکمیل اعمال مجازات نمی‌تواند کاندیدا شود.

۳-۵-۴. کمیسیون مستقل انتخاباتی^۱

قانون اساسی آفریقاي جنوبی، برگذاری تمامی همه‌پرسی‌ها و انجام انواع انتخابات را برعهده یک مرجع مستقل به نام کمیسیون مستقل

1. Independent Electoral Commission.

انتخاباتی قرار داده که با قانونی تحت همین نام در سال ۱۹۹۶ نحوه اداره و عملکرد آن توسط مجلس ملی مشخص شد.

وظایف کمیسیون مستقل انتخاباتی

آنچه به عنوان وظایف مهم کمیسیون مستقل انتخاباتی در اصل (۱۹۰) قانون اساسی بیان شده است، در ذیل مورد اشاره قرار میگیرد:

۱. مدیریت انتخاباتهای ملی، ایالتی و ناحیه ای؛

۲. تضمین آزادی انتخابات و رعایت مقررات در جریان انتخابات؛

۳. اعلام نتایج انتخابات در ظرف مدتی که مجلس تعیین میکند؛

۴. همچنین بر اساس قانون مصوب ۱۹۹۶ این مرجع وظیفه تشویق و آموزش رأی دهندگان را برعهده دارد و به آنها را در مورد طریقه رأیگیری و تعرفه های آرا آموزش میدهد. و همچنین وظیفه ثبتنام رأی دهندگان را عهده دار است. در اولین تجربه در انتخابات سال ۱۹۹۶ این کمیسیون با استخدام ۲۳۳۷۱۲ کارمند و ایجاد ۱۵۰۰۲ محل ثبتنام و اخذ رأی، مدیریت برگزاری اولین انتخابات سراسری کشور را بر عهده گرفت.

اعضای کمیسیون مستقل انتخاباتی

پنج نفر به عنوان هیأت رئیسه کمیسیون از طرف رئیس جمهور به مدت هفت سال به این سمت منصوب میشوند و رئیس جمهور نیز میتواند آنها را از سمتشان عزل کند. این افراد باید اولاً تبعه آفریقای جنوبی باشند، ثانیاً در هیچ حزبی دارای سمت رسمی نباشند و ثالثاً توسط مجلس ملی به رئیس جمهور توصیه شده باشند.

مطابق ماده (۸) قانون کمیسیون مصوب ۱۹۹۶، رئیس کمیسیون و جانشین او توسط رئیس جمهور انتخاب میشوند و اگر هر دوی آنها به هر

تجوی قادر به حضور در کمیسیون نباشند، کمیسیون یک نفر را از بین اعضای خود به جانشینی آنها انتخاب می‌کند. بر اساس ماده (۱۲) قانون کمیسیون، این افراد باید فردی مناسب و با تجربه را به ریاست دفتر انتخاباتی منصوب کنند. این فرد سرپرست اداری کمیسیون است و باید وظایفی را که قانون کمیسیون برعهده او قرار می‌دهد به انجام برساند. همچنین این فرد اداره امور مالی کمیسیون را برعهده دارد.

ثبت نام احزاب

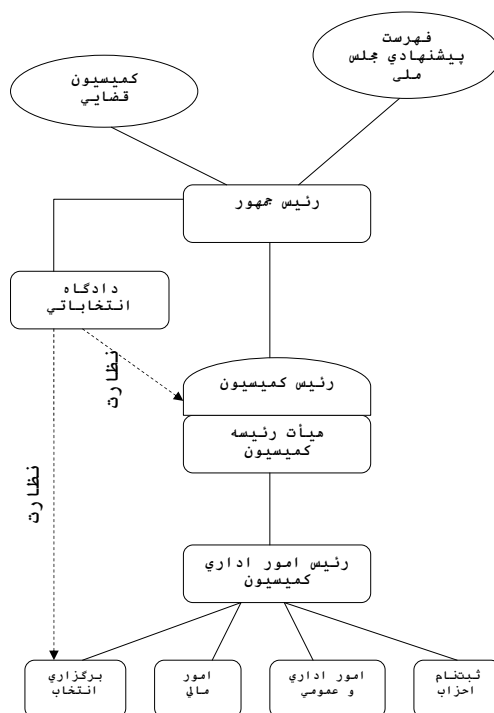
بر اساس ماده (۱۵) قانون انتخابات مصوب ۱۹۹۶، احزابی که قصد دارند در انتخابات شرکت کنند باید قبلاً ثبت نام کرده و مجوز شرکت در انتخابات کشور را کسب کرده باشند. این احزاب باید مدارک مؤسسه، اساسنامه حزب، علامت و نشانه حزب و خلاصه نام حزب را در صورت طولانی بودن به «رئیس اداری کمیسیون انتخابات» اعلام کنند. وی موظف است که همه گروه‌های متقاضی را به عنوان حزب ثبت نماید، مگر در مواردی که: نام آنها شباهت زیادی به نام دیگر احزاب داشته باشد و اساسنامه آنها محتوی مطلبی باشد که مشوق خشونت، ایجاد تنفر یا متضمن ایجاد تهدیدات جدی علیه هریک از عناصر اجتماعی مانند: نژاد، نسل، جنسیت، رنگ، سن، مذهب، اعتقادات و باورهای آزاد و فرهنگ یا زبان باشد. احزابی که درخواست آنها مردود اعلام شده است می‌توانند ظرف سی روز درخواست تجدیدنظر خود را به هیأت رئیسه کمیسیون انتخابات ارجاع دهند.

۵-۳-۵. دادگاه انتخاباتی

این دادگاه که بر اساس ماده (۱۸) قانون کمیسیون انتخابات ایجاد شده است، از اعضای زیر تشکیل می‌شود که با معرفی کمیسیون قضائی به رئیس‌جمهور و موافقت او انتخاب می‌شوند: رئیس دادگاه که باید خود از قضات تجدیدنظر دادگاه عالی باشد، و دو نفر تبعه آفریقایی جنوبی.

این دادگاه مرجع رسیدگی به شکایات افراد در طول انتخابات و نیز تفسیر قوانین انتخاباتی است. دادگاه مذکور وظیفه رسیدگی به نحوه انجام وظایف کمیسیون انتخابات را نیز برعهده دارد. همچنین کلیه جرائم انتخاباتی اعم از اخلال یا جلوگیری در روند انتخابات را مورد تعقیب و بررسی قرار می‌دهد. در هر حال، این‌گونه جرائم دارای مجازات‌های مالی و مجازات حبس کمتر از پنج سال هستند.

کمیسیون انتخابات کشور



۳-۶. شورای ملی ایالات^۱

در آفریقایی جنوبی، یکی از ارکان پارلمان، شورای ملی ایالات است. در این قسمت ساختار درونی و وظایف قانونی این نهاد به عنوان یکی از ارکان قانونگذاری آفریقایی جنوبی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۶-۱. ترکیب و نحوه انتخاب اعضا

این مجلس در سال ۱۹۹۶ بر اساس اصل (۶۰) قانون اساسی تأسیس شده و دارای نود عضو است؛ به این ترتیب که از سوی مجلس هر ایالت ده نفر به این شورا فرستاده می‌شوند و چهار نفر به عنوان اعضاء ویژه^۲ (که شامل فرماندار ایالت و سه نماینده دیگر همراه او هستند)، و شش نفر به عنوان اعضاء دائم^۳، انتخاب می‌گردند. سی روز پس از تشکیل هر مجلس ایالتی، این مجلس باید اعضای ویژه و دائم خود را به شورای ملی ایالات معرفی کنند.

میان کارکردها و شرایط حضور اعضای دائم و ویژه، تفاوتی بارز وجود دارد. فرماندار هر ایالت یا جانشین او رئیس هیأت نمایندگان است و این افراد می‌توانند نامزد پست ریاست شورا یا معاون رئیس شورا باشند. افرادی که به عنوان اعضاء دائم انتخاب می‌شوند از نمایندگی مجلس ایالت کنار گذاشته می‌شوند و تا پایان دوره مجلسی که به عضویت آن درآمده‌اند به نمایندگی در شورای ملی ایالت می‌پردازند. همچنین اعضای دائم اگر از حزب خود کنار گذاشته شوند یا رأی اعتماد مجلس را از دست بدهند یا پانزده

1. National Council of Provinces.

2. Special Delegates.

3. Permanent Delegates.

جلسه غیبت داشته باشند، از سمت نمایندگی در شورای ملی ایالات منعزل خواهند شد. نحوه ترکیب اعضا برای تصاحب کرسی‌های نمایندگی در شورای ملی ایالات از همان اصل کلی تناسبی پیروی می‌کند و بر اساس فرمول زیر هر یک از احزاب می‌توانند نمایندگان خود را به شورای ملی ایالات معرفی کنند:

تعداد کرسی‌های حزب در مجلس 10×
تعداد کرسی‌های مجلس ایالتی 1+

در شورای ملی ایالات

اغلب، حاصل این رقم اعشار است که در این صورت کرسی یا کرسی‌های اضافه به حزبی که بالاترین رقم را در جانب اعشاری خود دارد، تعلق خواهد گرفت.

۲-۳. وظایف و عملکرد شورای ملی ایالات

نقش این مجلس حفاظت از منافع ایالات و حمایت از اصل فدرال بودن کشور و حفظ استقلال قانونگذاری و نقش قانونگذاری ایالتی در کشور است.

لوايح و طرح‌های پیشنهادی توسط نمایندگان پارلمان و دولت پس از تصویب در مجلس ملی به شورای ملی ایالات فرستاده می‌شود. این مجلس در صورت تصویب، مصوبات مربوطه را جهت توشیح و امضا برای رئیس جمهور ارسال می‌کند تا پس از آن به صورت «قانون» در تمام کشور لازم الاجرا گردد.

لوايحی که از سوی مجلس ملی برای شورای ملی ایالات فرستاده می‌شود از سه حالت خارج نیستند و نحوه برخورد با هر کدام متفاوت است:

۱. مربوط به اصلاح قانون اساسی هستند؛
۲. قوانینی هستند که مربوط به ایالات می‌شوند؛

۳. قوانینی هستند که مربوط به کل کشور بوده و جنبه ملی دارند.

۱-۲-۳. نقش شورا در اصلاح قانون اساسی

اصلاح قانون اساسی با موافقت هفتاد و پنج درصد اعضای مجلس ملی صورت می‌گیرد و حداقل شش ایالت از نه ایالت باید با آن موافقت داشته باشند، در غیر این صورت اصلاح مورد نظر صورت نخواهد گرفت. همچنین اگر اصلاح قانون اساسی یک ایالت مدنظر باشد، پیش از تصمیم شورای ملی ایالات، مجالس آن ایالات باید صلاحیه مربوطه را به تصویب برسانند.^۱

۲-۲-۳. نقش شورا در تصویب قوانین عادی

در این خصوص، سه نقش اساسی برای شورای ملی ایالات، قابل ذکر است:
الف. نقش شورا در فرایند تصویب لوایح یا طرح‌های ایالتی؛
ب. نقش شورا در کمیسیون حل اختلاف؛
ج. نقش شورا در فرایند تصویب لوایح یا طرح‌های غیرایالتی (ملی).

نقش شورا در فرایند تصویب لوایح یا طرح‌های ایالتی

هنگامی که چنین لوایح یا طرح‌هایی به شورای ملی ایالات رسید، هر ایالت دارای یک رأی خواهد بود که توسط سخنگو یا رئیس هیأت نمایندگان آن ایالت اعلام می‌شود. در این صورت اگر شورا لایحه یا طرح مزبور را رد کرد یا صلاحیه‌ای برای آن ارائه داد، مجلس ملی می‌تواند از پافشاری برای تصویب آن صرفنظر کند و لایحه یا طرح مربوطه را با اصلاحات مورد

۱. برای دسترسی به اطلاعات جامع‌تر در مورد اصلاح قانون اساسی به بخش فرایند اصلاح قوانین رجوع کنید.

نظر تصویب نماید و برای رئیس جمهور ارسال کند. لکن اگر مجلس بر تصویب لایحه یا طرح مربوطه اصرار ورزید، موضوع به «کمیسیون حل اختلاف»^۱ فرستاده می‌شود و هر راه‌حلی که کمیسیون ارائه کرد باید توسط مجلسین مورد تبعیت قرار گیرد. اگر در کمیسیون حل اختلاف توافقی حاصل نشد، لایحه یا طرح مزبور به مجلس ملی باز می‌گردد و با تصویب دوسوم نمایندگان حاضر برای امضای رئیس‌جمهور و اعلام در «روزنامه رسمی»^۲ فرستاده می‌شود.

نقش شورا در کمیسیون حل اختلاف

این کمیسیون متشکل از هجده نفر است که نه نفر از سوی شورای ملی ایالات و نه نفر از سوی مجلس ملی، به شیوه تناسبی انتخاب می‌شوند. وظیفه اصلی کمیسیون مذکور، بحث و تبادل نظر و در صورت امکان ارائه راه‌حل برای حل و فصل اختلافات به وجود آمده در مسیر تصویب لوایح یا طرح‌هایی است که ایالت یا ایالاتی را مستقیماً متأثر می‌سازند.

اعضای نه نفری کمیسیون حل اختلاف که از سوی مجلس ملی معرفی می‌شوند بر اساس ماده (۲۲۵) نحوه اداره مجلس ملی به طریق زیر انتخاب می‌گردند:

۱. ابتدا حق مشارکت احزاب با فرمول زیر تعیین می‌شود:

تعداد کرسی‌های هر حزب کسب کرده $\times$ = تعداد کرسی‌هایی که هر حزب کسب کرده $\times$ ۷۰

1. Mediation Commission.
2. Actional Government Gazette.

۲. سپس هر حزب با توجه به تعداد کرسی‌های کسب شده اقدام به معرفی کاندیداهای خود می‌کند؛

۳. در صورتی که مجلس با اکثریت آرا فرد مورد نظر را پذیرفت، وی به عنوان نماینده مجلس و حزب در کمیسیون شرکت می‌کند، در غیر این صورت حزب باید کاندیدا یا کاندیداهای دیگری معرفی کند؛

۴. در صورتی که اعداد حاصل از فرمول فوق، رقمی اعشاری حاصل شد، ابتدا عدد صحیح به عنوان ظرفیت حزب اعلام می‌شود و سپس در آخر اگر کرسی یا کرسی‌هایی باقی ماند، آن کرسی یا کرسی‌ها به حزبی که بالاترین رقم اعشار را کسب کرده تعلق می‌گیرد؛

۵. احتمال دارد که حزبی نتواند ظرفیتی را کسب کند، در این صورت می‌تواند عضوی به عنوان عضو ناظر در کمیسیون نصب کند.

همچنین نه نفری که از سوی شورای ملی ایالات انتخاب می‌شوند هرکدام نماینده یک ایالت هستند که از سوی ایالت مربوطه به شورای ملی ایالات معرفی شده اند.

نقش شورا در فرایند تصویب لوایح یا طرح‌های غیرایالتی (ملی)

این لوایح یا طرح‌ها به کل کشور مربوط می‌شود و مربوط به ایالت یا ایالات خاصی نیست؛ مانند تصمیمات امنیتی، قضائی، مالی و پولی. در این موارد هریک از افراد شورا دارای یک رأی هستند. در صورتی که لایحه یا طرح مزبور تصویب نشد یا در خصوص آن، اصلاحاتی توسط شورا به مجلس ملی ارائه شد، مجلس می‌تواند آن را کنار بگذارد یا با اصلاحات تصویب کند یا بدون اصلاحات مورد نظر شورا آن را تصویب و جهت امضاء برای رئیس جمهور ارسال نماید.

۴. ساختار قوای قانونگذاری در سطوح ملی، ایالتی و منطقه‌ای

در قسمت‌های قبل ساختار حکومت و ارتباط قوای سه‌گانه و سیستم انتخاباتی و شورای ملی ایالات مورد بررسی قرار گرفت. در این قسمت، صلاحیت‌ها و کارکردهای سه ارگان قانونگذاری در آفریقای جنوبی که در سه سطح ایالتی، منطقه‌ای و ملی به انجام وظایف مصرح خود در قانون اساسی اقدام می‌کنند بررسی می‌گردد.

۴-۱. مجلس ملی^۱

پیش از این، نحوه انتخاب اعضای مجلس ملی، تعداد نمایندگان و سیستم انتخاباتی آن، مورد بررسی قرار گرفت. اینک به صلاحیت‌ها و وظایف مجلس ملی در حیطه قانونگذاری پرداخته می‌شود.

۴-۱-۱. صلاحیت‌های قانونگذاری مجلس ملی

اصول (۴۲ تا ۶۰) قانون اساسی، وظایف و ساختار مجلس ملی را تشریح کرده است. بر اساس این اصول، مجلس ملی از این صلاحیت‌ها برخوردار است: اختیار اصلاح قانون اساسی، تصویب قوانین با توجه به جدول ۴ و ۵ (که به توضیح آن خواهیم پرداخت)، و تفویض صلاحیت‌های قانونگذاری به هریک از اعضا و ارکان حکومت به غیر از اصلاح و تصویب قانون اساسی، مگر در حد اعطای حق مشارکت در اصلاح قانون اساسی به شورای ملی ایالات.

جدول ۴ و ۵ به تفکیک قلمرو و حوزه قانونگذاری مجلس ملی، مجالس ایالتی و شوراهای شهر پرداخته است. همچنین اصولی از قانون اساسی، قواعد حل تعارض میان قانونگذار ملی و قانونگذار ایالتی را اعلام کرده است. در این قسمت، موارد مذکور در جدول شماره ۴A که صلاحیت‌های مجلس ملی و مجالس ایالتی را مقرر داشته، به تفصیل بیان می‌شود:

1. National Assembly.

جدول ۲

A: قلمروی مشترک قانونگذاری ملی و ایالتی: [در موارد میان قوانین ملی و ایالتی، قانونگذار ملی ارجح است]

۱. اداره جنگل‌های بومی؛
 ۲. کشاورزی و باغداری؛
 ۳. فرودگاه‌های غیرملی و غیربین‌المللی؛
 ۴. کنترل بیماری‌ها و حیوانات؛
 ۵. کازینوها، مسابقات قمار به غیر از لاتاری‌ها که در صلاحیت قانونگذار ملی است، استخرهای ورزشی؛
 ۶. قوانین حمایت از مصرف‌کننده؛
 ۷. مسائل فرهنگی؛
 ۸. مدیریت بلایای طبیعی؛
 ۹. کلیه سطوح آموزشی به غیر از آموزش عالی؛
 ۱۰. سیاستگذاری‌های مربوط به زبان رایج ایالات: از آنجا که قانون اساسی ۹ زبان رایج را در آفریقایی جنوبی به رسمیت شناخته، ایالات و قانونگذار ملی برای قانونگذاری و سیاستگذاری‌های مربوط به زبان، صلاحیت مشترکی دارند.
- در همین رابطه، اصل (۱۹۲) قانون اساسی اعلام می‌دارد «قانونگذار ملی باید یک نهاد مستقل قانونگذاری برای رادیو و تلویزیون تأسیس کند تا این مرجع بتواند در سطح ملی تنوع جامعه آفریقایی جنوبی را به نمایش بگذارد»؛
۱۱. «رهبری سنتی»؛ در ارتباط با ریاست‌های بومی و سنتی که در برخی نواحی کشور وجود دارد، قانون اساسی در فصل ۱۲ در اصول (۲۱۱ و

(۲۱۲) به مجالس ملی و ایالتی اجازه داده تا امکان مشارکت آن‌ها را در امر قانونگذاری فراهم کند:

مطابق اصل (۲۱۱)، نهاد، وضعیت^۱ و نقش^۲ رهبري‌هاي ناحیه‌اي بومی بر اساس «حقوق عرفی»^۳ در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است؛ ۱۲. «صلاحیت سنتی»^۴ که در حقوق بومی در نظر گرفته شده ممکن است در هرگونه قانونگذاری و عرف قابلیت اجرا داشته باشد که شامل اصلاح یا تجدیدنظر بر قوانین یا آن عرفها است. براساس اصل (۲۱۲) قانون اساسی، قانونگذار ملی ممکن است رهبري‌هاي سنتی را به عنوان یک نهاد در سطح منطقه‌اي در مسائلی که صرفاً بر روی اجتماعات منطقه تأثیر می‌گذارد، مورد ملاحظه قرار دهد.

برای رسیدگی به موضوعاتی که به رهبري‌هاي سنتی مربوط است، مجالس ملی و ایالتی ممکن است به تأسیس «جمع رهبران سنتی»^۵ یا «شورای رهبران سنتی»^۶ اقدام کنند؛

۱۳. حفاظت محیط زیست به غیر از پارک‌های ملی و منابع آبی؛

۱۴. باغها و گیاه‌شناسی؛

۱۵. اداره پلیس ایالتی؛

۱۶. کنترل آلودگی؛

۱۷. مالیات نقل و انتقال اموال؛

۱۸. حمل و نقل عمومی؛

۱۹. برنامه توسعه منطقه‌اي؛

۲۰. قوانین جاده‌اي؛

۲۱. حفاظت از خاک؛

1. Status.
2. Role.
3. Customary Law.
4. Traditional Authority.
5. House of Traditional Leaders.
6. Traditional Leaders Council.

- ۲۲. گردشگری؛
- ۲۳. تجارت و امور بازرگانی؛
- ۲۴. گسترش شهری و روستایی؛
- ۲۵. ارائه گواهینامه رانندگی؛
- ۲۶. خدمات رفاهی؛
- ۲۷. رسانه های ایالتی.

۲-۴. نحوه انحلال مجلس ملی

غیر از آنچه که به دلیل پایان دوره پنج ساله فعالیت مجلس باعث انحلال مجلس و برگزاری انتخابات مجدد می‌شود، در اصول (۵۱ و ۵۲) ذکر گردیده است:

۱. انحلال مجلس پیش از پایان دوره امکانپذیر است. رئیس‌جمهور می‌تواند در صورتی که اولاً مجلس قطعنامه‌ای را مبنی بر موافقت اکثریت اعضا برای انحلال مجلس ملی تصویب کند و ثانیاً سه سال از آغاز به کار مجلس گذشته باشد، مجلس ملی را منحل اعلام کند.

۲. کفیل ریاست جمهوری باید در صورتی که منصب ریاست جمهوری بدون متصدی باشد و مجلس نتواند ظرف مدت سی روز فردی را به این سمت منصوب کند، مجلس را منحل نماید.

رئیس‌جمهور یا کفیل او باید طی اطلاعیه‌ای زمان انتخابات جدید مجلس ملی را اعلام کنند و در هر حال، این زمان نباید بیش از نود روز به طول انجامد.

۵. مجالس قانونگذاری ایالات

انتخابات این مجالس مانند انتخابات مجلس ملی توسط کمیسیون انتخابات کشور به شیوه «نماینده‌ی تناسبی»^۱ از میان کاندیدهای معرفی شده از سوی احزاب برگزار می‌شود. تعداد اعضای

1. Proportional Representation.

این مجالس به تناسب جمعیت بین سی الی هشتاد نفر است.

شرایط عضویت در این مجالس، همان است که در قانون سراسری انتخابات برای دیگر مجالس ذکر شده است. به علاوه، اعضای دائم شورای ملی ایالات نمی‌توانستند مجدداً به عضویت این مجلس درآیند که در اصلاحیه قانون اساسی این محدودیت برطرف شده است.

دوره این مجلس، پنج ساله است و انحلال آن مانند انحلال مجلس با گذشت سه سال و تصویب اکثریت مجلس یا عدم توانایی در انتخاب فرماندار جدید ظرف سی روز صورت می‌گیرد. جلسه اول این مجالس توسط یک قاضی که از سوی رئیس دادگاه قانون اساسی معرفی می‌شود، برگزار و رئیس و نایب رئیس مجلس توسط نمایندگان انتخاب می‌شوند.

۱-۵. کارکردها و وظایف قانونگذاری مجالس ایالتی

۱. تعیین فرماندار و معاون وی برعهده مجلس ایالتی است؛

۲. قانونگذاری به موجب صلاحیتی که طی جداول ۴ و ۵ و آنچه به جز از آنها از سوی مجلس ملی به آنها تفویض شده است؛

۳. تصویب قانون اساسی ایالت؛

۴. درخواست تغییر نام ایالت با تصویب دوسوم آرا؛

۵. قانونگذاری در جهت اعمال صلاحیتهای ایالتی؛

۶. ارائه هرگونه طرح و پیشنهاد به مجلس ملی برای تصویب در اموری که در صلاحیت مجلس ایالتی نیست.

مجالس ایالتی باید هرگونه اصلاحات جدید در قانون اساسی ملی را پذیرفته و رعایت کنند. همچنین، این مجالس می‌توانند اختیارات قانونگذاری خود را به غیر از تصویب قانون اساسی، به هریک از نهادهای ایالتی تفویض کنند.

۵-۲. محدوده صلاحیت قانونگذاری مجالس ایالتی

جدول ۴A برای مجالس ایالات و مجلس ملی محدوده تقنینی مشترکی قائل شده بود.

در جدول ۵A صلاحیتهای انحصاری مجالس ایالات برای قانونگذاری مشاهده میشود:

۱. مرغداریها و کشتارگاهها،
۲. خدمات آمبولانس،
۳. آرشیههای غیرملي،
۴. کتابخانههای غیرملي،
۵. موزههای غیرملي،
۶. برنامه ریزیهای ایالتی،
۷. امور فرهنگی،
۸. تفریحگاهها و تفرجگاهها،
۹. مجوز نوشیدنیها،
۱۰. فروشگاههای ایالتی،
۱۱. خیابانها و ترافیک ایالتی،
۱۲. خدمات دامپزشکی.

۶. دولت‌های منطقه‌ای (محلی)^۱ و شوراهای شهر^۲

در اصول ۱۵۵، ۱۵۶ و ۱۵۷ قانون اساسی و نیز جداول ۴B تا ۵B، صلاحیتهای و کارکردهای دولت‌های منطقه‌ای (محلی) بیان شده و در اصل (۱۶۴) قانون اساسی به امور مختلف شوراها اشاره گردیده است.

مطابق اصل (۱۵۵) قانون اساسی، «۱. سه نوع شورای شهر وجود دارد که در ذیل مورد اشاره قرار می‌گیرند:

نوع اول: شورایی که قدرت و صلاحیت قانونگذاری و اجرایی به صورت انحصاری در منطقه خود را داراست؛

1. Local Government.
2. Municipality Council.

نوع دوم: شوراهایی که در اعمال صلاحیت‌های قانونگذاری و اجرایی بنا شوراهای نوع سوم مشترکاً اقدام می‌کنند؛

نوع سوم: شورایی که صلاحیت اجرایی و قانونگذاری در منطقه‌ای را دارد که دارای بیش از یک شورای شهر است.

۲. مجلس ملی باید انواع گوناگون شوراهایی را که ممکن است تشکیل شود، از یکدیگر تفکیک نماید.

۳. مجلس ملی باید معیارهایی را برای معین کردن انواع شوراها ارائه کند.

۴. نیازهای این شوراها باید تأمین شود.

۵. قانونگذار ایالتی باید انواع شوراهایی را که قرار است تشکیل شود، معین نماید.

۶. هر دولت ایالتی باید این شوراها را در مناطق معین تأسیس کند.

۷. دولت ملی و دولت‌های ایالتی از صلاحیت قانونگذاری و اجرایی برای نظارت بر اعمال وظایف مؤثر شوراها در کارکردهایی که در جداول ۴ و ۵ نام برده شده‌اند و نیز بر اساس بند «۱» اصل (۱۵۶) قانون اساسی به آن‌ها ارجاع شده است برخوردارند.»

بر اساس اصل (۱۵۶) قانون اساسی، شوراهای شهر، صلاحیت اجرایی و قانونگذاری در مناطق محوله به آن‌ها در جداول ۴A و ۵B و اموری که از سوی مجلس ملی یا مجالس ایالتی به آن‌ها محول شده‌اند را دارا هستند.

بر طبق جدول ۴B، امور مربوط به دولت‌های منطقه‌ای^۱ (محلی) تا جایی که در اصول (۱۵۵)، ۱۵۶ و ۱۵۷ قانون اساسی بیان شده است عبارتند از:

۱. آلودگی هوا،

۲. مقررات ساخت و ساز،

۳. امکانات مراقبت و نگهداری صغار،
 ۴. شبکه های گازرسانی و برق رسانی،
 ۵. شبکه آب و فاضلاب،
 ۶. خدمات آتش نشانی،
 ۷. گردشگری محلی،
 ۸. فرودگاه های شهری،
 ۹. برنامه ریزی های شهری،
 ۱۰. بهداشت شهری،
 ۱۱. حمل و نقل درون شهری،
 ۱۲. کرجیها، معابر آبی، اسکله ها، موج شکن ها و بنادر غیر از آنهایی که تحت مقررات ملی و بین المللی قرار دارند،
 ۱۳. آب و خدمات بهداشتی،
 ۱۴. کلیه اعمالی که برای اجرای وظایف مصوبه باید ملحوظ شود.
- امور دولتهای منطقه ای (محلی) تاحدی که برای ایالات در اصول (۱۵۵، ۱۵۶ و ۱۵۷) قانون اساسی بیان شده است، عبارت از موارد ذیل هستند:
۱. سواحل و امکانات تفریحی،
 ۲. تابلوهای تبلیغاتی،
 ۳. قبرستان ها، مراسم تشییع جنازه و کفن و دفن و سوزاندن اموات،
 ۴. پاکسازی و جمع آوری زباله ها،
 ۵. کنترل آفات،
 ۶. کنترل فروشندگان نوشیدنی ها،
 ۷. مراکز جمع آوری حیوانات،
 ۸. حصارکشی و دیوارکشی ها،
 ۹. مجوز نگهداری سگ ها،
 ۱۰. کنترل فروشندگان مواد غذایی،
 ۱۱. تفریحات محلی،
 ۱۲. امکانات ورزشی محلی،
 ۱۳. بازارها،
 ۱۴. کشتارگاه های شهری،
 ۱۵. خیابان ها،
 ۱۶. آلودگی صوتی،

۱۷. پارک‌ها،
۱۸. محل نگهداری حیوانات گمشده،
۱۹. اماکن عمومی،
۲۰. دوره‌گردی و دستفروشی،
۲۱. روشنایی و خدمات خیابانی،
۲۲. ترافیک و اماکن پارک اتومبیل.

۷. قواعد حل اختلاف میان سطوح قانونگذاری ملی و ایالتی

با توجه به این‌که در مواردی، حوزه‌های مشترک قانونگذاری وجود دارد و نیز اختلافاتی میان اعضا و ارکان حکومت درباره تفسیر صلاحیت‌های مذکور در قانون اساسی بروز می‌کند، حل این اختلافات بر اساس قواعد مصوب قانون اساسی و با توجه به قوت استدلال‌ها و دلایل ارائه شده در دادگاه قانون اساسی صورت می‌پذیرد. این قواعد در اصول (۱۴۶ تا ۱۵۰) قانون اساسی بیان شده‌اند. بر اساس این قواعد و آنچه که در چارچوب عمل به جدول ۴ صورت می‌گیرد، در موارد ذیل قانونگذار ملی نسبت به قانونگذار ایالتی و محلی ارجحیت دارد:

- الف. آنچه که تصویب آن به تنهایی از طرف مجالس ایالات مؤثر و مفید نخواهد بود.
- ب. مواردی که پارلمان اقدام به تأسیس یا تصویب قوانینی می‌کند که اجرای مؤثر آن نیاز به اجرای یکپارچه در سراسر کشور دارد و آنچه که به صورت یکپارچه از سوی پارلمان کشور با تأسیس: عرف‌ها و استانداردها، سیاست‌های محلی و چارچوب‌های کاری^۱، صورت می‌پذیرد.
- ج. قانونگذاری ملی برای ایالات بر قوانین ایالتی، در زمانی که تصویب قانون معطوف به یکی از موارد ذیل باشد مرجح است:

1. Frame works.

۱. امنیت ملی،
 ۲. همگرایی و سیاست‌های یکپارچه اقتصادی در ایالات و کشور،
 ۳. حفاظت از بازارهای کار، خدمات، کالا و سرمایه در کشور برای جلوگیری از بی‌ثباتی اقتصادی،
 ۴. ارتقای سطح فعالیت‌های اقتصادی در درون مرزهای ایالتی،
 ۵. ارتقای سطح دستیابی و تساوی مردم در دسترسی به خدمات دولتی،
 ۶. مسائل مربوط به حفاظت محیط زیست.
- د. هنگامی که هدف از وضع قانون جلوگیری از اجرای قانون غیرمنطقی ایالتی در موارد زیر باشد، قانونگذاری ملی ارجحیت دارد:
۱. قانونی جانبدارانه نسبت به اقتصاد، سلامتی، امنیت یا منافع سایر ایالات یا کل کشور وضع شده باشد؛
 ۲. آن قانون برای ایجاد تأخیر در روند اجرای سیاست‌های اقتصادی کشور در ایالات وضع شده باشد.
- ه. در جایی که اختلاف در محدوده موارد بند «ج» مطرح است، دادگاه باید نظر خود را بر اساس رأی شورای ملی ایالات اعلام کند.
- و. در زمانی که موضوع با بندهای «ب» و «ج» تطبیق نکند، قانون ایالتی ارجحیت دارد.
- ز. در صورتی که موضوع مربوط به تصویب اصلاح قانون اساسی فدرال باشد، در هر حال قانون اساسی کشور بر قانون اساسی و قوانین عادی ایالتی برتری دارد.
- ح. دخالت قانونگذار ملی در موارد موضوع بند «۲» اصل (۴۴) ارجحیت دارد.
- بند «۲» اصل (۴۴) مقرر می‌دارد: «پارلمان ممکن است با تصویب قوانینی در امور ایالتی دخالت کند که بر اساس جدول ۵ و نیز نیازهای کشور ضروری باشد. این امور عبارتند از:

۱. امنیت ملی،
 ۲. هماهنگی اقتصادی،
 ۳. توجه به استانداردهای مهم ملی،
 ۴. مقرر کردن حداقل سطح استاندارد خدمات،
 ۵. جلوگیری از تصویب قوانین غیرمنطقی و متضاد با منافع ایالات و کشور.»
- ط. اگر به هر دلیل تعارض میان قوانین مصوب مجلس ملی و قوانین مصوب مجالس ایالتی حل نشود، ارجحیت با قانون ملی است.

۸. نهادهای نظارتی بر قانونگذار ملی و شیوه‌های نظارت

همان‌طور که در قسمت‌های قبلی بیان شد، مجلس ملی بالاترین ارگان حکومتی است و بر تمام ارکان حکومت اشراف و کنترل دارد. بنابراین تنها قیودی که بر سر راه قانونگذاری و نه نظارت مجلس وجود دارد، اصول قانون اساسی است که البته آن هم با تمهیداتی قابل تغییر است. لکن با توجه به وضع موجود می‌توان سه نهاد را نام برد که در شرایط مختلف، تا حدودی مانع قانونگذاری آزادانه مجلس محسوب می‌شوند. این نهادها عبارتند از:

۱. **شورای ملی ایالات:** این شورا وظیفه دارد از منافع و استقلال ایالات و اصل فدرالی بودن کشور حمایت کند و از این‌رو قوانینی که مربوط به ایالات است نمی‌تواند بدون نظر این شورا تصویب شود. با این حال یک کمیسیون مشترک حل اختلاف وجود دارد که وظیفه ایجاد تفاهم میان مجلس ملی و مجالس ایالتی را داراست، اما در نهایت چنان‌چه این کمیسیون نیز به نتیجه‌ای نرسد، مجلس ملی تصمیم نهایی را اتخاذ خواهد کرد.^۱

۱. ر.ک: به قسمت «۶-۳. شورای ملی ایالات».

۲. **نهاد ریاست جمهوری:** رئیس جمهور می‌تواند در صورت مغایر بودن مصوبه پارلمان با اصول قانون اساسی کشور، از امضای مصوبه مزبور خودداری کرده و آن را جهت رسیدگی و اخذ تصمیم نهایی به دادگاه قانون اساسی ارجاع دهد.^۱

۳. **دادگاه قانون اساسی:** این نهاد، حافظ اصول قانون اساسی است، لکن صرفاً زمانی وارد بررسی قوانین می‌شود که درخواستی از سوی یک شخصیت حقوقی صورت گیرد.^۲ در مورد شیوه‌های نظارت و نقش و تأثیر و تأثر این نهادها بر یکدیگر در قسمت‌های آتی به تفصیل توضیحاتی ارائه خواهد شد.

۹. ساختار و ارکان درونی قانونگذار ملی

با توجه به اهمیت مجلس ملی و گسترده بودن وظایف و اختیارات آن و نقش مکملی که شورای ملی ایالات در فرایند قانونگذاری ایفا می‌کند، مناسب به نظر می‌رسد ابتدا ساختار شورای ملی ایالات پرداخته و سپس ساختار و تشکیلات مجلس ملی به طور مفصل مورد اشاره قرار گیرد.

۹-۱. ساختار داخلی شورای ملی ایالات

۹-۱-۱. هیأت رئیسه

مطابق اصل (۶۴) قانون اساسی، هیأت رئیسه شامل رئیس و دو نایب رئیس است که از میان اعضای دائم^۳ انتخاب می‌شوند و به مدت پنج سال

۱. ر.ک: به قسمت «۲-۳. رئیس‌جمهور».

۲. ر.ک: به قسمت «۲-۳-۳. دادگاه قانون اساسی».

۳. در مورد تفاوت اعضای دائم و ویژه به قسمت ۶-۳ مراجعه کنید. به طور خلاصه، چهار عضو از هیأت نمایندگی ایالت، عضو ویژه محسوب می‌شوند؛ این اعضا عبارتند از فرمانده ایالت و جانشین او، و رئیس مجلس ایالتی و معاون او. بقیه اعضای دائم

تا زمانی که مجلس اعلامیه‌ای مبنی بر عزل آن‌ها صادر نکرده است، تصدی امور را برعهده می‌گیرند. رئیس شورا^۱ مرجع اصلی هماهنگی‌ها و اعلام برنامه‌های شورا و برقراری نظم و اداره جلسات است.

۲-۱-۹. کمیسیون‌ها

کمیسیون‌ها در شورای ملی ایالات به دو نوع کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی^۲ تقسیم می‌شوند، به نحوی که هر کمیسیون خود - یا بر اساس قانون یا به صلاحدید شورا - دارای چند کمیته فرعی است.

تعداد اعضای کمیسیون‌ها با توجه به ساختار ایالتی - حزبی شورا بر طبق قانون متفاوت است؛ ولی یک قاعده کلی یعنی وجود یک نماینده از هر ایالت در کمیسیون‌ها و نیز اعطای حق برخورداری از کرسی نمایندگی در کمیسیون‌ها به احزاب اقلیت، در تمام موارد جاری است.

قواعد کلی دیگری نیز بر کمیسیون‌ها حاکم است که عبارتند از:

۱. نام اعضای کمیسیون‌ها که از سوی ایالات معرفی می‌شوند باید در گزارش کمیسیون ذکر شود. در صورتی که نمایندگی این افراد در کمیسیون یا شورا، با صدور ابلاغیه‌ای معتبر از سوی هیأت نمایندگی ایالت یا حزبی که این افراد از فهرست آن حزب به مجلس ایالتی راه یافته‌اند لغو شود، از عضویت در کمیسیون‌ها محروم می‌شوند.

هستند که در شورا فعالیت و حضور مستمر دارند. اعضای دخیل در اداره شورا همگی از میان نمایندگان دائم هستند؛ چرا که از سمت نمایندگی در مجلس ایالت خود محروم گردیده و به این شورا فرستاده شده‌اند. اما چهار عضو ویژه، فعالیت‌های عادی خود را در مجلس ایالت انجام می‌دهند و فرماندار ایالت، رئیس هیأت نمایندگی در شورا است.

1. Chair person.

2. Sub Committee.

۲. کمیسیون‌های اصلی، رئیس کمیسیون را از میان اعضای خود انتخاب می‌کنند، مگر این‌که قانون در جایی انجام این عمل را استثنای کرده باشد؛ اما رؤسای کمیته‌های فرعی از سوی کمیسیون اصلی انتخاب می‌شوند. در صورت غیبت رئیس کمیسیون که به هر دلیل باعث ناتوانی از حضور در جلسات یا انجام وظایف محوله باشد، کمیسیون فردی را از میان خود تا زمان معذوریت رئیس کمیسیون، به طور موقت به عنوان رئیس انتخاب می‌کند. مگر این‌که این معذوریت موقتی نباشد که در آن صورت انتخاب مجدد رئیس کمیسیون در کمیسیون اصلی و انتصاب رئیس کمیته فرعی از سوی کمیسیون اصلی صورت می‌گیرد. ۳. قبل از این‌که هرگونه طرحی درباره تأسیس کمیسیون جدید یا ساختاری جدید برای شورا تصویب شود، طرح مزبور باید برای بررسی و ارائه مشورت به کمیسیون قوانین ارسال شود.

۱-۲-۹. وظایف رؤسای کمیسیون‌ها

۱. اداره جلسات کمیسیون اصلی و کمیته‌های فرعی
۲. نیابت از اعضای کمیسیون در اجرای اموری که نیاز به تشکیل جلسه ندارد و رأساً توسط وی می‌تواند صورت بگیرد. این امور شامل موارد ذیل می‌باشد:
 - الف. سی‌وال از اشخاص حقیقی و حقوقی و دریافت مدارک یا توضیحات شفاهی؛
 - ب. مواردی که کمیسیون درخواست می‌کند؛
 - ج. تصمیم‌گیری درباره مسائلی که برای انجام امور محوله به کمیسیون و اعمال اختیاراتش لازم است؛

د. انجام امور محوله از سوی قانون یا شورا یا کمیسیون اصلی.

۲-۱-۹. تشکیل جلسات کمیسیون‌ها

جلسات می‌تواند با هر تعداد از اعضا تشکیل شود، اما در هنگام تصمیم‌گیری باید حداقل نماینده پنج ایالت از نه ایالت حضور داشته باشند و این قید، دقیقاً مانند قید به رسمیت رسیدن جلسات عمومی شورا است. همچنین در زمانی که موضوع مربوط به قانون اساسی باشد، حضور شش ایالت از نه ایالت لازم است. همین رویه را در به رسمیت رسیدن جلسات شورا نیز قابل مشاهده است؛ چرا که حداقل تعداد آرای لازم برای تصویب قوانین عادی رأی مثبت پنج ایالت و در مورد تغییر قانون اساسی رأی مثبت شش ایالت از ایالات نه‌گانه است که توسط رئیس هیأت نمایندگی ایالت اعلام می‌شود.

مقررات تنبیهی نیز در زمینه عدم حضور نماینده در کمیسیون و شورا وجود دارد. بدین ترتیب که هر نماینده که سه جلسه از حضور در جلسات کمیسیون خودداری کند و این امر به نظر و تشخیص رئیس کمیسیون موجه نباشد، با محرومیت دائم از شرکت در کمیسیون مواجه می‌شود. همین طور است هنگامی که یک نماینده پانزده جلسه رأی‌گیری در شورا را بدون عذر موجه که تشخیص آن با رئیس شورا است، غایب باشد.

۳-۱-۹. گزارش‌های کمیسیون‌ها

کمیسیون‌ها باید گزارش فعالیت‌ها و تشکیل جلسات خود را به صورت سالانه به رئیس شورا ارائه کنند و محیر هر کمیسیون باید این گزارش‌ها را به صورت مختصر در صحن علنی مجلس قرائت نماید.

این گزارش‌های سالیانه، شامل تصمیم‌گیری‌های دراموری است که از سوی شورا به کمیسیون‌ها محول شده و نیز ارائه گزارش درموردی که شورا بررسی و ارزیابی دقیق و اعلام نظر کارشناسی در خصوص آن را به کمیسیون‌ها محول کرده است. همچنین گزارش‌های مذکور، هرگونه تصمیم‌گیری در اموری که نیاز به وضع مقررات در خارج از مسائل داخلی کمیسیون‌ها دارد و بر اساس آیین‌نامه داخلی برعهده کمیته‌های خاص گذاشته شده است و نیز درخواست تصویب قوانینی برای اداره شورا در آن دسته از امور داخلی کمیسیون‌ها که خود کمیسیون‌ها صلاحیت وضع قوانین در آن موارد را ندارند را شامل می‌شوند (مورد اخیر بیشتر در زمانی رخ می‌دهد که کمیسیون نیاز به گرفتن بودجه اضافه در مورد امور محوله یا مستحدثه مربوط به خود داشته باشد). گزارش‌ها علاوه بر این‌که باید حاوی مسائل اساسی و مفید امور انجام شده و تصمیمات متخذه باشند، باید حتماً حاوی نظرات گروه یا فردی که دارای نظر مخالف و اقلیت در کمیسیون بوده‌اند نیز باشند. کمیته‌های فرعی گزارش‌های خود را به کمیسیون اصلی ارائه می‌کنند.

۴-۲-۹. وظایف و اختیارات عمومی کمیسیون‌ها

کمیسیون‌ها بدون مجوز شورا حق قانونگذاری ندارند و این صلاحیت نیز صرفاً در حیطه مسائل داخلی شورا قابل اعطا است و تصویب لوایح یا طرح‌های مصوب مجلس ملی قابل واگذاری به کمیسیون‌ها نیست. اختیاراتی نیز به کمیسیون‌ها واگذار شده تا در راه انجام وظایف محوله از آن‌ها استفاده کنند. پاره‌ای از اهم آن‌ها عبارتند از:

۱. برای انجام وظایف محوله کمیسیون‌ها می‌توانند هر فردی را که لازم بدانند احضار کنند تا شهادت بدهد یا مدرکی را ارائه کند.

۲. تمامی کمیسیون‌ها می‌توانند دلایل شکایات و اسناد و مدارک افراد ذي‌نفع و مؤسسات را دریافت کنند.

۳. برگزاري جلسات استماع عمومي^۱ نیز، از یکدیگر وظایف کمیسیون‌هاست. این جلسات با دعوت از همه مردم و مؤسسات علاقه‌مند به بحث درباره طرحی خاص تشکیل می‌شود و فضای مناسبی را ایجاد می‌کند تا نظرات عموم شهروندان مستقیماً به مجلس و شورا منعکس شود. از این رو است که کمیسیون‌ها هم در شوراي ملي ایالات و هم در مجالس ملي و ایالتی حق برگزاري چنین جلساتی را دارند و باید گزارش آن را به مجمع عمومی شورا یا مجلس ارائه کنند.

۴. تعیین نحوه اداره امور داخلی کمیسیون‌ها و آیین‌های رسیدگی و تصمیم‌گیری در مواردی که قانون مسکوت است، با خود کمیسیون‌هاست.

۵. کمیسیون‌ها می‌توانند برای رسیدگی به امور، جلسات مشترک برگزار کنند. در این جلسات، رئیس یکی از کمیسیون‌ها به صورت توافقی رئیس جلسه خواهد بود. یکی از کمیسیون‌ها مسئول تهیه گزارش و کمیسیون دیگر، مسئول اداره جلسات است. در جلسات مشترک هر ایالت صرفاً دارای یک رأی است.

بر اساس ماده (۱۰۳) قانون اداره امور داخلی شوراي ملي ایالات هر کمیسیون می‌تواند کمیسیون دیگری را برای تبادل نظر در ارتباط با مسائل مورد علاقه و مشترک طرفین دعوت کند. همچنین شورا یا رئیس شورا می‌توانند چنین جلساتی را برای دو کمیسیون یا بیشتر مقرر کنند.

مطابق ماده (۱۰۶) همان قانون، افرادی که در جلسه حضور می‌یابند صرفاً باید اعضای یکی از کمیسیون‌ها باشند مگر این‌که رئیس کمیسیون صلاح بداند فرد یا افرادی از نمایندگان غیرعضو

دعوت شوند که در این صورت آن افراد صرفاً حق سخنرانی و اظهارنظر دارند و دارای حق رأی نیستند.

۵-۲-۹. جلسات و ترتیبات عمومی کمیسیون‌ها

جلسات کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی باید علنی باشند مگر این‌که قانون یا تصمیم مصوب اکثریت شورا آن را منع کند یا خود کمیسیون‌ها مطالبی را در دستور کار خود داشته باشند که اولاً امری خصوصی و مربوط به شخص خاصی شود، ثانیاً حفاظت از اطلاعات طبقه‌بندی شده برگزاری جلسه‌ای غیرعلنی را اجاب کنند و ثالثاً به هر دلیلی که در یک جامعه آزاد و دموکراتیک قابل قبول است، انتشار مشروح مذاکرات ممنوع باشد (این تمهیدات در ماده (۱۰۸) قانون اداره امور داخلی شورا مقرر شده است). لکن در مورد اخیر، هیچ تفسیری ارائه نشده و به نظر می‌رسد که مفاد این بند می‌تواند در جهت تحدید دسترسی مردم به اطلاعات مورد نیاز در یک جامعه دموکراتیک، مورد سوء استفاده قرار گیرد. با این حال با توجه به استثنا بودن این بند و این‌که اصل بر علنی بودن جلسات است، باید تفسیر مضیق از آن ارائه کرد. بر این اساس، در موارد اختلافی، تصمیم‌گیری در خصوص علنی یا غیرعلنی بودن جلسه با شورا است. این نظر به دلیل صلاحیت عام شورا برای اعلام علنی یا غیرعلنی بودن جلسات قابل دفاع است.

رئیس شورا جهت حضور عموم در جلسات، باید مکان‌های مناسبی را برای استقرار آن‌ها تعیین نموده و نحوه حضور آن‌ها را مشخص کند. همچنین قوانین مربوط به نظارت بر افراد، بازرسی و حفظ نظم و مقررات مربوط به حضور در مجلس را تدوین کرده و به اجرا بگذارد. مطابق مواد (۱۰۹) و (۱۱۰) قانون اداره امور داخلی شورا، هنگامی که افرادی بدون اجازه در محل‌هایی که

صرفاً مخصوص اعضای شورا است حضور پیدا کنند یا نظم جلسات را به هر طریقی مختل سازند، حتی اگر از اعضای پارلمان از اعضای دولت و دستگاه‌های کشور باشند، باید توسط مأموران انتظامات شورا و به دستور رئیس جلسه از محل اخراج شوند.

۶-۲-۹. کمیته‌های فرعی

کمیته‌های فرعی توسط کمیسیون‌های اصلی تأسیس می‌شوند و در مقابل کمیسیون اصلی پاسخگو هستند و باید وظایفی را که از سوی کمیسیون‌های مادر یا اصلی و در چهارچوب قوانین و آیین‌نامه‌ها برعهده آن‌ها گذاشته شده است، به اجرا گذارند.

اعضای این کمیته‌ها از سوی کمیسیون اصلی انتخاب می‌شوند. قواعد و مقررات کلی حاکم بر این کمیته‌ها عبارتند از:

۱. این کمیته‌ها می‌توانند با هر کمیته فرعی، کمیسیون اصلی یا کمیسیون مشترک شورا، مشورت کنند.

۲. این کمیته‌ها صرفاً نقش مشورت‌دهنده به کمیسیون اصلی را دارا هستند و باید به صورت منظم یا هرگاه که کمیسیون اصلی درخواست کند گزارش خود را ارائه نمایند.

۳. کمیسیون‌هایی که توانایی تأسیس کمیته‌های فرعی را دارد باید:

- الف. وظایف آن را به طور دقیق تبیین کند.
- ب. رئیس کمیته فرعی را تعیین کند.
- ج. زمانی را که کمیته فرعی باید وظیفه خود را طی آن انجام دهد، مشخص کند.
- د. محدوده مأموریت و ساختار گزارش‌های درخواستی از کمیته فرعی را مشخص کند.

ه. محدودیت زمانی برای ارائه گزارشها قائل شود.

و. در صورت صلاحدید خود، هریک از اختیارات خود را که برای انجام وظیفه کمیته فرعی مورد نیاز است، به آن تفویض کند.

کمیته فرعی زمانی که وظیفه خود را به انجام برساند یا کمیته اصلی اعلام کند، منحل می‌شود مگر این‌که کمیته فرعی به موجب قانون تشکیل شده و دائمی باشد. آنچه در این قسمت گفته شد مقررات عامی است که در مورد کمیته‌های فرعی در مجلس ملی نیز لازم‌الاتباع است.

۳-۱-۹. بررسی کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی در شورای ملی ایالات

از آن‌جا که کمیته‌های فرعی در ذیل کمیسیون‌های اصلی تشکیل می‌شوند و هر کمیسیون اصلی منظومه‌ای از کمیته‌های فرعی اقماری را دارا است، مناسب به نظر می‌رسد در جریان بررسی هریک از کمیسیون‌های اصلی، کمیته‌های فرعی آن را مورد بررسی قرار دهیم.

۱-۳-۹. کمیسیون قوانین

اعضا

این کمیسیون شامل رئیس شورا، نایب رئیس وی، یک عضو از هر ایالت، یک عضو ناظر که صرفاً حق حضور و سخنرانی در جلسات را دارد و یک نماینده از سوی هریک از احزابی که در شورای ملی ایالات دارای نماینده بوده ولی از هیچ ایالتی نتوانسته عضوی از خود را به این کمیسیون بفرستد، می‌باشد. رئیس شورای ملی ایالات رئیس این کمیسیون است و در غیبت وی، نایب رئیس شورا وظایف او را انجام می‌دهد.

وظایف

۱. گستردگی و تنظیم و تطبیق سیاست‌هایی که ناظر بر موارد زیر باشند:
 - الف. مدیریت، اداره و اجرای وظایف شورا؛
 - ب. مدیریت مالی و سیاست‌گذاری‌های مالی شورا شامل درآمدها و هزینه‌ها؛
 - ج. رویه‌ها، روش‌ها، قوانین و مقررات و عرف‌های رایج در شورا.
۲. ارائه مشورت و توصیه در ارتباط با بودجه سالانه شورا؛
۳. بازدید و بررسی و نظارت بر سیاست‌ها در تمام موضوعاتی که سیاست‌گذاری‌ها و تدوین مقررات برعهده این کمیسیون گذارده شده است؛
۴. ایجاد کمیته‌های فرعی برای کمک در جهت انجام وظایف کمیسیون قوانین؛
۵. ارائه پیشنهاد به شورا در مورد اصلاح قوانین یا تصویب قوانین جدید برای اداره شورا؛
۶. انجام هر وظیفه دیگری که از سوی شورا یا به موجب قوانین، به آن محول شده است.

۲-۳-۹. کمیته‌های فرعی کمیسیون قوانین

کمیته فرعی بودجه شورا و پشتیبانی از اعضا^۱

این کمیته فرعی به موجب ماده (۱۲۰) قانون اداره امور داخلی شورا تأسیس شده است و شامل یک نماینده از هر ایالت و یک نماینده از هر حزبی است که در مرجع قانونگذاری هیچ ایالتی دارای اکثریت نیست. به این ترتیب اعضای این کمیته‌ها از تعداد نه نفر به شکل غیرقابل پیش‌بینی در هر دوره بیشتر است. ماده (۱۲۱) همان قانون مقرر می‌دارد: «کمیسیون قوانین باید یکی از اعضای کمیته فرعی بودجه و پشتیبانی را به عنوان رئیس کمیته

مزیور معرفی کند و در صورت غیبت وی، خودکمیته از میان اعضای خویش، فردی را به طور موقت به عنوان رئیس کمیته انتخاب می‌کند. وظایف و اختیارات این کمیته فرعی در ماده (۱۲۲) همان قانون احصا شده است:

۱. ارائه پیشنهاد به کمیسیون قوانین در جهت گسترش، ساماندهی و پذیرش سیاست‌های معطوف به امور مدیریت مالی شورا، منابع درآمدی، درآمدها و هزینه‌ها و آماده کردن بودجه سالانه؛

۲. ارائه پیشنهاد به کمیسیون قوانین در جهت گسترش و وضع مقررات در امور مربوط به تهیه امکانات و دیگر پشتیبانی‌ها از اعضای شورا؛
کمیته‌های فرعی از جمله این کمیته هیچ نقشی در وضع مقررات در کمیسیون‌های اصلی و شورا ندارند و صرفاً در نقش یک مشاور عمل می‌کنند. تصمیمات در این کمیته فرعی به نحو اجماع^۱ اتخاذ می‌شود و در صورتی که اجماع حاصل نشود، باید تمامی دیدگاه‌ها به کمیته قوانین منعکس گردد.

شاید دلیل این امر ماهیت مشورتی کمیته فرعی باشد؛ چرا که وظیفه این نهاد، تشخیص موضوع است و نقشی در تقنین ندارد. و به دلیل این‌که باید نظرات کارشناسی مقتضی به شورا و کمیسیون قوانین ارائه کند، شرط اجماع در آن لحاظ شده است. در صورت عدم ایجاد اجماع، کمیسیون قوانین باید همه نظرات را دریافت کند. این رویه در دیگر کمیته‌های فرعی نیز دیده می‌شود.

کمیته فرعی بازنگری قوانین و امتیازات پارلمانی

اعضای این کمیته فرعی نیز به همان طریق که در کمیته فرعی بودجه معمول است، انتخاب می‌شوند.

1. Consensus.

همچنین، رویه انتخاب رئیس کمیته فرعی و جانشین وی و نیز شیوه تصمیم‌گیری که باید بر اساس اجماع باشد، به همان ترتیب کمیته فرعی بودجه و پشتیبانی است.

وظیفه این کمیته بازنگری در رویه‌ها، عرف‌ها، قوانین و مقررات موجود برای اداره امور داخلی شورا است و گزارش خود را به صورت سالانه به کمیسیون قوانین ارسال می‌کند و توصیه‌ها و نظرات اصلاحی خود را به آن می‌افزاید. در حقیقت این کمیته فرعی نقش پالایش قوانین را ایفا می‌کند و این امر را به صورت دائم انجام داده و به وسیله کمیسیون قوانین در اصلاح قوانین و مقررات موجود می‌کوشد.

کمیته فرعی ترتیبات داخلی^۱

این کمیته شامل نایب رئیس شورا که ریاست کمیته فرعی را نیز برعهده دارد و یک نماینده از هر ایالت و یک نماینده از سوی هر حزبی که در هیچ ایالتی نتوانسته است اکثریت کرسی‌ها را به دست بیاورد، می‌باشد؛ این ترکیب به دلیل آن است که فلسفه سیستم انتخاباتی تناسبی بیش از پیش و در همه ارکان حکومتی مورد ملاحظه قرار گیرد و همه احزاب و گروه‌ها هرچند اقلیت‌های کوچک بتوانند در تصمیم‌گیری‌ها شرکت کنند یا حداقل صدای خود را به گوش اکثریت سیاسی جامعه برسانند.

این کمیته فرعی وظیفه دارد در جهت اداره و وضع مقررات و ترتیبات داخلی شورا در امور زیر فعالیت کند:

۱. مسائل استخدامی کارمندان؛
۲. تأسیسات رفاهی، خدماتی و ...؛
۳. خدمات نظافت و آشپزی؛

1. Internal Arrangement Committee.

۴. رشد و گسترش سیستم‌های اطلاع‌رسانی، کتابخانه و امور پژوهشی و تحقیقاتی؛
۵. روابط عمومی و آموزش مردم درباره نقش شورا؛
۶. نظارت بر حسن اجرای مقررات درباره مسائل پنج‌گانه فوق.

کمیته فرعی روابط بین‌الملل

این کمیته فرعی شامل رئیس، نایب رئیس، یک نماینده از هر ایالت و یک نماینده از احزابی که در همه ایالات اقلیت هستند، یک عضو از کمیسیون ویژه امور خارجه به انتخاب همان کمیسیون و رؤسای همه کمیسیون‌های شورا است. رئیس شورا و در غیبت وی نایب او ریاست این کمیته فرعی را برعهده دارد.

این کمیته فرعی وظایف مشورتی و اجرایی گوناگونی در زمینه روابط بین‌الملل بر عهده دارد، از جمله ارائه پیشنهاد در جهت وضع مقررات و بهبود امور در: روابط با دیگر پارلمان‌ها و ارگان‌های بین‌المللی، عضویت در ارگان‌های پارلمانی بین‌المللی، دیدارهای خارج از کشور هیأت‌های نمایندگی شورا، مهمانداری و پذیرش هیأت‌های خارجی و نظارت و بازرگاری و ارائه گزارش به کمیسیون قوانین در مورد حسن اجرای سیاستگذاری‌ها و اقدامات شورا در موارد چهارگانه فوق.

تصمیمات در مورد محتوای گزارش‌ها و نیز اقدامات لازم برای رسیدگی به وظایف باید بر اساس اجماع صورت گیرد و در غیر حصول اجماع باید نظرات تمام طرفین مباحثات به کمیسیون قوانین ارسال شود. در صورت نیاز به تصمیم‌گیری، کمیسیون قوانین نسبت به آن اقدام می‌کند.

کمیته فرعی قانونگذاری‌های تفویضی^۱

اعضای این کمیته فرعی همانند کمیته فرعی بودجه و پشتیبانی انتخاب می‌شوند و از رویه‌های قانونی عام کمیته‌های فرعی پیروی می‌کنند و مانند سایر کمیته‌های فرعی تا زمانی که از طرف شورا صلاحیت وضع مقررات در امری به آن‌ها داده نشده است، صرفاً از نقش مشورتی برخوردارند.

این کمیته فرعی باید پس از بررسی، راهکارهای عملی در جهت نظارت بر دولت‌های ملی، ایالتی و محلی را که قانونگذار ملی وظیفه وضع مقررات خاصی را برعهده آن‌ها گذاشته است، به کمیسیون قوانین پیشنهاد کند.

۳-۱-۹. کمیسیون برنامه‌ریزی^۲

این کمیسیون شامل رئیس شورا، نایب رئیس شورا، دو نماینده از هر ایالت و نیز اصلی‌ترین هماهنگ‌کننده^۳ احزاب است. رئیس شورا رئیس کمیسیون برنامه است و در غیبت وی، نایب رئیس وظایف او را برعهده می‌گیرد.

وظایف و اختیارات این کمیسیون عبارت است از:

۱. آماده نمودن برنامه سالانه و مقطعی^۴ شورا؛

۲. نظارت بر اجرای برنامه‌های زمانی مربوط به امور قانونگذاری و برنامه‌های کاری شورا و کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی؛

۳. اجرای قوانین و قواعد مربوط به جداول و برنامه‌های کاری شورا و کمیسیون‌ها؛

1. Delegate Legislation.

2. Program Committee.

3. Senior Whip.

4. Time to time.

۴. اتخاذ تصمیم راجع به اولویت بخشیدن به یکی از امور کاری شورا.
ترکیب این کمیسیون به خوبی نشانگر این امر است که کمیسیون فوق یکی از ابزارهای درونی کنترل و نظارت بر برنامه‌ها و امور داخلی شورا است.

۳-۹-۱. کمیسیون پیشنهادات اعضا

این کمیسیون شامل یک عضو شورا از هر ایالت و یک عضو ناظر که صرفاً حق حضور و سخنرانی دارد از سوی احزابی است که در هیچ ایالتی اکثریت نیستند و نتوانسته‌اند عضوی در این کمیته داشته باشند.

این کمیسیون باید طرح‌ها و پیشنهادات قانونی نمایندگان را دریافت کرده و به شورا ارائه کند. چنین کمیسهونی در مجلس ملی نیز وجود دارد اما از نظر حوزه و دامنه کاری و ماهیت طرح‌ها و لوایح متفاوت است؛ چرا که مجلس ملی حق قانونگذاری در همه امور را دارد، ولی شورا تنها امور داخلی خود را تحت‌تسلط می‌کند.

۳-۹-۵. کمیسیون‌های ویژه^۱

بر طبق قانون اداره امور داخلی شورا، کمیسیون قوانین باید کمیسیون‌های ویژه را در جهت دخالت و نظارت و دیگر امور مربوط به دستگاه‌های دولتی تأسیس کند و هر کدام از دستگاه‌های عمومی و دولتی می‌توانند در شورا دارای یک کمیسیون ویژه باشد.

تعداد این کمیسیون‌ها بر طبق اعلام سیاست مجلس ملی هم‌اکنون ده کمیسیون است. این کمیسیون‌ها عبارتند از: کمیسیون امور اقتصادی و امور خارجه، آموزش و پرورش و بازرگانی،

1. Select Committees.

مالی^۱، کار و بنگاه‌های عمومی، زمین و امور زیست محیطی، دولت‌های محلی و امور اداری، پیشنه‌های اعضا و قانونگذاران ایالتی، دولت‌های محلی و امور اجرایی، امور مربوط به قانون اساسی و امنیت، و سرویس‌های اجتماعی. کمیسیون قوانین موظف است که تعداد و نحوه گزینش اعضای کمیسیون‌های ویژه را بر اساس اصل تناسب تعیین کند، ولی انتخاب اعضا به غیر از نمایندگان ایالات، از فهرستی صورت می‌گیرد که از سوی رئیس شورا ارائه می‌شود. افرادی که در این فهرست قرار دارند، حتماً باید از نمایندگان دائمی باشند. هر ایالت باید به تعداد مساوی دارای نماینده در این کمیسیون‌ها باشد.

رئیس و نایب رئیس این کمیسیون‌ها، رأساً توسط خود کمیسیون و از میان اعضای آن، انتخاب و به شورا معرفی می‌شوند. حدنصاب لازم برای اتخاذ تصمیم در این کمیسیون‌ها متفاوت است؛ اگر تصمیم‌گیری راجع به اموری باشد که به ایالات مربوط می‌شود باید حداقل نماینده پنج ایالت و اگر مربوط به قانون اساسی باشد باید حداقل نماینده ده ایالت در جلسه حضور داشته باشند تا جلسه رسمیت یابد و حدنصاب ده رأی برای تصویب تصمیمات لازم است.

هرگاه موضوعات مستقیماً مربوط به ایالات نباشد، باید اکثریت اعضا حاضر باشند و هر عضو دارای یک رأی است. تصمیمات با اکثریت آرا اتخاذ می‌شود و در صورت تساوی آرا، رأی رئیس کمیسیون قاطع خواهد بود.

۶-۳-۹. کمیسیون رؤسای کمیسیون‌ها^۲

1. Finance.

2. Chair persons Committee.

این کمیسیون شامل رؤسا و نواب رؤسای کمیسیون‌ها، رؤسای کمیسیون‌های ویژه یا نماینده آن‌ها و در صورت لزوم رئیس یا رؤسای تمام یا برخی از کمیسیون‌های موقت است. این کمیسیون ممکن است پیشنهاداتی به کمیسیون قوانین یا کمیسیون برنامه راجع به هر یک از اموری که بر روی برنامه‌ها و کارکردهای شورا یا کمیسیون‌های آن یا هر یک از ارکان شورا تأثیر می‌گذارد، ارائه کند. در حقیقت این کمیسیون جنبه مشورتی دارد و محلی است که رؤسای سایر کمیسیون‌ها، مسائل و مشکلات و پیشنهادات خود را در آن ارائه می‌کنند و به بحث و تبادل نظر در موضوعات مطروحه می‌پردازند. تصمیمات در این کمیسیون با اکثریت عددی افراد اتخاذ می‌شود.

۷-۳-۹. کمیسیون‌های موقت^۱

این کمیسیون‌ها با اعلامیه^۲ شورا، یا در طول تعلیق نشست‌های شورا در موارد اضطراری توسط رئیس شورا پس از مشورت با رؤسای احزاب تشکیل می‌شوند و در این صورت در اولین فرصت تشکیل جلسات، رئیس شورا باید تشکیل آن را به تصویب شورا برساند.

علی‌الاصول، شورا باید تعداد و نام اعضای این کمیسیون را اعلام کند؛ در غیر این صورت اگر کمیسیون توسط رئیس شورا تشکیل شده باشد، وظیفه تعیین و انتصاب اعضای کمیسیون مزبور برعهده وی است و اختیارات آن‌ها دقیقاً احصاء می‌شود. این کمیسیون‌ها پس از انجام وظایف خود و با صدور اعلامیه انحلال توسط شورا منحل می‌شوند.

1. Ad – hoc Committee.

2. Resolution.

۲-۹. ساختار مجلس ملی^۱

در این قسمت، به طور مفصل به تبیین ساختار و ارکان درونی مجلس ملی پرداخته و اختیارات و وظایف هر یک را به تفکیک تبیین می‌کنیم:

۱-۲-۹. هیأت رئیسه

مجلس شورای ملی دارای یک رئیس^۲ و یک نایب رئیس^۳ است. این افراد با رأی اکثریت مطلق مجلس و در صورت عدم کسب رأی مورد نیاز، با رأی اکثریت نسبی برای مدت پنج سال انتخاب می‌شوند.

مطابق اصل (۵۲) قانون اساسی، رأی‌گیری برای تشکیل هیأت رئیسه در اولین جلسه افتتاح مجلس که ریاست آن را رئیس دادگاه قانون اساسی برعهده دارد، برگزار می‌شود و افراد منتخب تا هنگام تصویب اعلامیه‌ای که اکثریت مجلس به آن رأی مثبت داده‌اند، تا پایان دوره مجلس در سمت خود باقی می‌مانند. جلسه‌ای که در آن قرار است افراد جدیدی برای عضویت در کمیسیون برگزیده شوند، با همان تشریفات جلسه اول برگزار می‌شود.

مطابق مواد (۱۶ تا ۱۸) قانون اداره امور داخلی مجلس، زمانی که رئیس مجلس غایب باشد، نایب رئیس مجلس جایگزین وی می‌شود و در هنگام عدم حضور وی، رئیس کمیسیون رؤسای کمیسیون‌ها و در صورت غیبت وی، نایب رئیس او، ریاست مجلس را بر عهده می‌گیرد. همچنین در هنگامی که رئیس و نایب رئیس مجلس، هفت جلسه متوالی غیبت کنند، مجلس تا زمان حضور رئیس و نایب رئیس، از میان اعضای خود فردی را به عنوان رئیس موقت انتخاب می‌کند.

1. National Assembly.

2. Speaker.

3. Deputy Speaker.

۲-۹. وظایف و اختیارات رئیس مجلس

درفانون اداره امور داخلی مجلس، فصلی جزا یا حی ماده ای تحت عنوان وظایف و اختیارات رئیس مجلس در نظر گرفته نشده است؛ اما در بخش های مختلف آن قانون به صورت پراکنده وظایفی بر عهده وی قرار گرفته است. با جمع بندی این وظایف میتوان آن ها را در هفت دسته کلی به ترتیب زیر تقسیم بندی کرد:

۱. وظایف مربوط به تشکیل جلسات عمومی شامل اجرای تشریفات رای گیری، حدنصاب های لازم برای رسمیت جلسه و صدور مجوز های لازم برای ارائه نطق ها؛

۲. وظایف مربوط به هماهنگی جلسات و دستور کار جلسه که به کمک کمیسیون برنامه ریزی انجام میشود؛

۳. وظایف مربوط به دریافت و جمع آوری و دسته بندی لوایح، طرح ها، نامه ها و عرایض؛

۴. وظایف مربوط به امور سازمانی از جمله انتصابات کارمندان و مسائل اداری مجلس؛

۵. تشخیص مسائل انضباطی و تعیین تعلیق ها و رسیدگی به غیبت های نمایندگان؛

۶. تشخیص ضرورت تشکیل کمیسیون های موقت در زمانی که مجلس جلسه ندارد و نیز انتصابات در کمیسیون های خاص که برعهده او گذارده شده است و نیز عضویت و ریاست کمیسیون هایی که به وی محول گردیده است؛

۷. وظایف و اختیاراتی که در اوقات مختلف توسط مجلس یا به موجب قانون برعهده او گذاشته میشود.

۳-۹. کمیسیون های مجلس ملی

کمیسیون‌های مجلس ملی به دو نوع کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی^۱ که در ذیل کمیسیون‌های اصلی تشکیل می‌شوند تقسیم شده است. این کمیسیون‌ها به بررسی و ارائه گزارش‌ها و پیشنهادها برای قانونگذار ملی مشغولند.

همه احزاب باید به صورت تناسبی در کمیسیون‌ها عضو داشته باشند و هر حزب که نتواند یک نماینده به کمیسیون بفرستد، می‌تواند یک عضو را به کمیسیون پیشنهاد کند. برای مثال اگر کمیسیون قوانین به پنج‌هزار عضو نیاز دارد، حزب وحدت‌کنگره آفریقا با توجه به این‌که شصت درصد کرسی‌ها را دارا است می‌تواند سی عضو در این کمیسیون داشته باشد و سایر احزاب می‌توانند نمایندگان خود را به کمیسیون معرفی کنند. حال اگر حزبی در مجلس باشد که صرفاً یک درصد کرسی‌ها را در اختیار داشت، می‌تواند یک عضو در کمیسیون داشته باشد و مابقی ظرفیت کمیسیون با احتساب کم کردن نمایندگان احزاب اقلیت که هیچ جایی در کمیسیون‌ها نخواهند داشت، تقسیم می‌شود.

کمیسیون‌ها دارای یک رئیس (سخنگو)^۲ و یک نایب رئیس (نایب سخنگو)^۳ هستند که وظیفه اعلام گزارش‌ها و مواضع کمیسیون را برعهده دارند و نیز هر کمیسیون دارای یک دبیر^۴ است که مسئول برگزاری نشست‌ها می‌باشد و اعضا، نظرات، اسناد و پیشنهادات خود را جهت بررسی در کمیسیون به او ارائه می‌دهند. مقررات ناظر بر تشریفات و اداره امور داخلی کمیسیون را خود کمیسیون تعیین می‌کند و دبیر، مسئول اداره جلسات و وضع مقرراتی است که برای اداره جلسات و انجام وظایف کمیسیون لازم است. همچنین

1. Sub-Committee

2. Speaker.

3. Deputy Speaker.

4. Deputy Chairman.

زمانی که آرا در کمیسیون مساوی باشد، رأی دبیر تعیین کننده است. دبیر جلسه، مسئول تشخیص به رسمیت رسیدن جلسه است و باید حضور اکثریت اعضا را احراز کند و در صورتی که اکثریت حضور نداشته باشند می‌تواند تا زمان رسیدن به حدنصاب لازم، آغاز جلسه را به تعویق انداخته یا ختم جلسه را اعلام کرده و به روز دیگری موکول کند.

۴-۲-۹. وظایف کمیسیون‌ها

همه کمیسیون‌ها موظفند علاوه بر گزارش‌های سالانه فعالیت‌های کمیسیون، هنگامی که مجلس مسأله‌ای را به آن‌ها ارجاع کرده باشد در زمان مقرر گزارش اقدامات و نظرات پیشنهادی خود را به مجلس ارائه کنند. همچنین زمانی که کمیسیون طرح پیشنهادی برای تصویب دارد باید آن را برای رئیس مجلس بفرستد و از مجلس اجازه بررسی آن را اخذ کند. به علاوه، زمانی که کمیسیون از عهده اتخاذ تصمیم درباره موضوعی که مجلس به او محول کرده است - اعم از تفویض اختیار قانونگذاری یا درخواست نظر کارشناسی - برنیاید، باید تمامی مدارک و اسناد نظرات را برای رئیس مجلس بفرستد.

کمیسیون‌ها می‌توانند هر فرد حقیقی یا حقوقی را برای ادای توضیحات و گزارش به کمیسیون فراخوانند و حتی در صورت عدم تمکین از طریق مرجع قضائی فرد مورد نظر را ملزم به حضور نمایند.

۳-۹. تعداد کمیسیون‌ها

با توجه به این‌که قانونگذار اختیارات وسیعی برای ایجاد کمیته‌های فرعی، کمیسیون‌های وزارتخانه‌ای و کمیسیون‌های موقت به مجلس ملی اعطا کرده است، لذا هیچ‌گاه نمی‌توان تعداد

دقیقی از کمیسیون‌های موجود در مجلس ارائه کرد و اغراق نیست اگر گفته شود به صورت ماهانه یا حتی هفتگی تعداد کمیسیون‌ها تغییر می‌کند. لکن با وجود طیف وسیعی از کمیسیون‌ها، اصل تناسبی بودن و نیز ایجاد فرصت برای گروه‌های اقلیت در جهت بیان نظرات و تأثیرگذاری در تصمیم‌گیری در همه موارد مدنظر قرار گرفته است.

۹-۴. بررسی انواع کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی در مجلس ملی

پیش از این درباره اصول کلی حاکم بر کمیسیون‌ها و روابط آن‌ها با یکدیگر در مجلس ملی و شورای ملی ایالات، بحث شد. در این قسمت به بررسی ساختار و کارکرد تلتک کمیسیون‌ها و کمیته‌های مجلس ملی می‌پردازیم.

۹-۴-۱. کمیسیون قوانین^۱

ماده (۱۵۸) قانون اداره امور داخلی مجلس، به شرح این کمیسیون می‌پردازد. این کمیسیون دارای تعدادی کمیته‌های فرعی نیز هست که در ادامه، مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

اعضا

این کمیسیون متشکل از رئیس مجلس و نایب رئیس مجلس^۲ و حداکثر پنجاه نماینده است و همان‌طور که گفته شد هریک از احزاب به صورت تناسبی دارای تعدادی کرسی در این کمیسیون خواهند بود. حزب از میان نمایندگان خود، افراد واجد شرایط را برای تصاحب کرسی‌های مزبور به رئیس کمیسیون قوانین معرفی می‌کند. رئیس مجلس، رئیس این

1. Rules Committee.
2. Deputy Speaker.

کمیسیون است و در غیبت وی، نایب رئیس مجلس وظایف اداره جلسات را برعهده دارد.

وظایف و اختیارات

۱. کمیسیون می‌تواند برای مدیریت، اداره و انجام وظایف مجلس، مدیریت مالی شامل بررسی و اعلام منابع درآمدها و تخمین هزینه‌ها و بودجه مجلس، رویه‌ها، و قوانین و آیین‌نامه‌ها یا امکانات و پشتیبانی‌های لازم از نمایندگان سیاست‌هایی را اتخاذ کند.
۲. وظیفه کنترل^۱ و نظارت^۲ بر حسن اجرای سیاست‌هایی که ایجاد آن‌ها در بند پیشین ذکر شد، برعهده کمیسیون قوانین گذاشته شده است.
۳. ارائه توصیه و پیشنهاد به کمیسیون قوانین که به صورت مشترک بین مجلس ملی و شورای ملی ایالات تشکیل می‌شود. وظیفه این کمیسیون، بررسی سالانه قوانین و مقررات حاکم بر مجلسین و ارائه پیشنهاد به کمیسیون قوانین مجالس برای اصلاح قوانین داخلی است.
۴. تأسیس کمیته‌های فرعی که در انجام امور محوله به کمیسیون قوانین کمک می‌کنند.
۵. انجام هر وظیفه دیگری که بر طبق قوانین یا خواست مجلس، برعهده این کمیسیون گذاشته می‌شود.

۱-۴-۹. کمیته‌های فرعی ذیل کمیسیون قوانین

۱. کمیته فرعی بودجه مجلس؛
۲. کمیته فرعی پشتیبانی اعضا؛
۳. کمیته فرعی بازرگانی قوانین مجلس؛
۴. کمیته فرعی هماهنگی‌های داخلی؛
۵. کمیته فرعی روابط بین‌الملل؛
۶. کمیته فرعی نظارت بر تفویض قانونگذاری؛

1. Monitor.

2. Oversea.

۷. کمیته فرعی اختیارات و امتیازات پارلمانی.

کمیته فرعی بودجه مجلس

این کمیته فرعی شامل سه عضو از حزب اکثریت، دو عضو از بزرگترین حزب اقلیت و یک عضو از سایر احزاب مجلس است. رئیس این کمیته فرعی از سوی کمیسیون قوانین تعیین می‌شود و در صورت غیبت وی یکی از اعضا به انتخاب کمیته فرعی به انجام وظایف او می‌پردازد.

وظایف کمیته فرعی بودجه در ماده (۱۶۸) قانون اداره امور داخلی مجلس، عبارتست از: اداره امور مالی مجلس؛ اداره منابع درآمدی، درآمدها و هزینه‌ها؛ تدوین بودجه سالانه مجلس؛ و نظارت بر حسن اجرای سیاستگذاری‌های کمیسیون قوانین در حیطه امور مالی که از طریق دریافت ریز مخارج و درآمدها از همه ارکان مجلس اعمال می‌شود و گزارش آن حداقل به صورت سالانه به کمیسیون قوانین ارائه می‌شود.

کمیته فرعی پشتیبانی اعضا^۱

این کمیته شامل نایب رئیس مجلس، سه نماینده از حزب اکثریت، دو نماینده از بزرگترین حزب اقلیت و یک نماینده از سوی دیگر احزاب است. نایب رئیس مجلس ریاست این کمیته را بر عهده دارد. مطابق ماده (۱۵۸) قانون اداره امور داخلی مجلس، مهم‌ترین وظایف و اختیارات این کمیته عبارتند از:

۱. ارائه توصیه‌ها و راهکارها و سیاستگذاری‌ها در جهت گسترش و هماهنگسازی رویه‌های مربوط به امکانات و دیگر امور پشتیبانی از نمایندگان؛

1. Support for Assembly Members.

۲. نظارت بر حسن اجرای سیاستگذاری‌های کمیته در حیطه صلاحیتی که در بند «۱» ماده (۱۵۸) قانون اداره امور داخلی مجلس (بند فوق) برعهده این کمیته فرعی گذارده شده است؛
۳. انجام وظایفی که از سوی کمیسیون قوانین به آن محول می‌شود.

کمیته فرعی بانگری در آیین‌نامه و مقررات داخلی مجلس

این کمیته شامل سه نفر از اعضای حزب اکثریت، دو نفر از اعضای بزرگترین حزب اقلیت و یک نفر از اعضای کمیسیون قوانین است. مهم‌ترین وظایف و اختیارات این کمیته عبارتند از:
۱. ارائه توصیه‌ها و طرح‌هایی درباره آیین‌نامه داخلی، رویه‌ها، عرف‌ها و عملکردهای جاری در مجلس و گسترش و ارائه راه‌حل در موارد مذکور؛
۲. انجام هرگونه وظیفه محوله از سوی کمیسیون قوانین یا مجلس.

کمیته فرعی امور داخلی^۱

این کمیته شامل نایب رئیس مجلس، هشت نفر از اعضای حزب اکثریت، دو عضو از بزرگترین حزب اقلیت و یک عضو از سوی احزاب دیگر مجلس است. نایب رئیس مجلس وظیفه اداره جلسات و ریاست این کمیته فرعی را برعهده دارد.
این کمیته فرعی می‌تواند توصیه‌هایی را در جهت تنظیم و گسترش و هماهنگ کردن سیاست‌های مربوط به اداره امور خدماتی و مدیریت مجلس - شامل کارمندان، امور مربوط به تأسیسات^۲، سرویس‌های پذیرایی و تغذیه و سیستم‌های اطلاعاتی، کتابخانه و روابط عمومی - ارائه

1. International Arrangements.
2. Infrastructure.

کند. همچنین، نظارت بر حسن اجرای سیاست‌ها و قوانین مربوط به صلاحیت‌های ذکر شده فوق و نیز اجرای هرگونه وظیفه‌ای که مجلس یا کمیسیون قوانین به آن محول کند، از دیگر وظایف کمیته مزبور است.

کمیته فرعی در امور بین‌الملل

این کمیته شامل رئیس و نایب رئیس مجلس، یک عضو از سوی هر حزب، یک عضو از سوی کمیته وزارتخانه مربوط به امور خارجه، رؤسای همه کمیسیون‌ها و سه نماینده از سوی کمیسیون رؤسای کمیسیون‌ها است.

این کمیته فرعی می‌تواند توصیه‌هایی در جهت تنظیم و گسترش و سیاستگذاری در حیطه روابط بین‌الملل و در قالب موارد ذیل ارائه کند:

۱. روابط با دیگر پارلمان‌ها و نهادهای بین‌المللی؛

۲. عضویت در نهادهای بین‌المللی؛

۳. بازدیدهای خارجی توسط نمایندگان؛

۴. مهمانداری و پذیرایی از اعضای پارلمان خارجی؛

۵. نظارت و اشراف بر حسن اجرای سیاستگذاری بین‌المللی کمیسیون قوانین در مجلس.

کمیته فرعی (نظارت بر) تفویض قانونگذاری

این کمیته شامل سه نماینده از حزب اکثریت، دو نماینده از بزرگترین حزب اقلیت و یک نماینده از سوی دیگر احزاب، می‌باشد. رئیس این کمیته فرعی توسط کمیسیون قوانین انتخاب می‌شود.

این کمیته موظف است پس از انجام تحقیقات کارشناسی، توصیه‌هایی عملی که بتواند نمایندگان را در ایفای وظیفه نظارت بر دستگاه‌ها و نیز نظارت بر نهادهایی که صلاحیت قانونگذاری در موردی خاص به آن‌ها تفویض شده است، یاری دهد ارائه کند.

کمیته فرعی اختیارات و امتیازات پارلمانی

این کمیته شامل رئیس مجلس، سه عضو از حزب اکثریت، دو عضو از بزرگترین حزب اقلیت و یک عضو از دیگر احزاب مجلس است. این کمیته باید قانونگذاری موجود، حقوق عرفی و رویه عملی مربوط به اختیارات و امتیازات پارلمانی را مورد بررسی قرار دهد و در صورت نیاز، در ارتباط با اصلاح و تغییر مقررات و رویه‌های مربوطه به اختیارات و امتیازات پارلمانی توصیه‌هایی را به کمیسیون قوانین ارائه کند. در صورت ضرورت نیاز به گسترش اختیارات پارلمان یا افزایش یا کاهش امتیازات نمایندگان، این کمیته می‌تواند طرحی راتیه کرده و از طریق کمیسیون قوانین، جهت بررسی و تصویب نهایی به مجلس تقدیم کند.

۲-۴-۹. کمیسیون برنامه^۱

این کمیسیون متشکل است از رئیس مجلس، نایب رئیس مجلس، نماینده ویژه دولت در مجلس، رؤسای کمیسیون‌ها یا جانشینان آن‌ها، هماهنگ‌کننده اصلی^۲ حزب اکثریت و دو هماهنگ‌کننده^۳ دیگر از سوی حزب اکثریت، یک هماهنگ‌کننده و دو نماینده از سوی بزرگترین حزب اقلیت و بالاخره، یک هماهنگ‌کننده حزبی از سوی دیگر احزاب موجود در مجلس.

رئیس مجلس، ریاست این کمیسیون را بر عهده دارد و در صورت عدم حضور وی، نایب رئیس وظایف او را انجام می‌دهد. مهم‌ترین وظایف و اختیارات این کمیسیون عبارتند از:

1. Program Committee.
2. Chief Whip.
3. Whips.

۱. تنظیم برنامه کاری مجلس صورت سالانه و در موارد لزوم به صورت دوره ای؛
 ۲. کنترل و نظارت بر اجرای برنامه قانونگذاری مجلس؛ به نظر می‌رسد این نظارت با توجه به نحوه انتخاب و گزینش اعضا نوعی خود-کنترلی است؛ چرا که نمایندگان کمیسیون‌ها، احزاب، دولت و رئیس مجلس که همگی عضو این کمیسیون هستند، خود باید مجری برنامه‌های کمیسیون مزبور در مجلس باشند.
 ۳. به اجرا گذاردن قواعد مربوط به جدول زمانی و برنامه‌های کاری مجلس، کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی؛
 ۴. اتخاذ تصمیم در خصوص تقدم موارد خاص؛
 هرگاه تقدم یا تأخر امری مربوط به امور دولت باشد، باید قبلاً موافقت نماینده دولت در کمیسیون جلب شده باشد.

۳-۴-۹. کمیسیون انتظامات^۱

این کمیسیون شامل نایب رئیس مجلس و یک عضو به نمایندگی از رئیس مجلس، است. نماینده رئیس مجلس در صورت عدم حضور نایب رئیس، ریاست جلسه را برعهده دارد و هماهنگ کننده اصلی اعضای پارلمان می‌باشد.
 با درخواست رئیس مجلس، کمیسیون باید در مورد هرگونه اظهارات و اعمالی که در زمره اختیارات و امتیازات یا عرف کاری پارلمان نیست، تحقیق کرده و نتیجه آن را به رئیس مجلس گزارش دهد. این تحقیقات تنها با درخواست رئیس مجلس و نسبت به نمایندگان صورت می‌گیرد و مجازات‌ها را رئیس مجلس تعیین می‌کند مگر در هنگام اهانت به مجلس که جریمه آن را مجلس معین

1. Disciplinary Committee.

می‌نماید. در این باره در قسمت مربوط به مصونیت‌های پارلمانی بیشتر بحث خواهد شد.

۴-۹. کمیسیون رؤسای کمیسیون‌ها

این کمیسیون شامل رؤسای کمیسیون‌ها، نایب رؤسای کمیسیون‌ها، رؤسای کمیسیون‌های مشترک و نیز در صورت لزوم رؤسای کمیسیون‌های موقتی^۱ است. این کمیسیون می‌تواند پیشنهاداتی به کمیسیون قوانین یا کمیسیون مربوط به هر کدام از مسائل برنامه‌ریزی، ارائه کند.

۵-۹. کمیته‌های وزارتخانه‌ای و سازمان‌های دولتی^۲

رئیس مجلس با موافقت کمیسیون قوانین باید اقدام به تأسیس انواع کمیته‌های وزارتخانه‌ای کند و امور وزارتخانه‌های دولتی را به این کمیته‌ها محول ساخته و نامی برای هر یک انتخاب نماید. این کمیته‌ها شامل تعدادی از نمایندگان است که رئیس مجلس با موافقت کمیسیون قوانین تعداد آن‌ها را تعیین می‌کند که در هر حال نباید کمتر از پانزده نفر و بیش از چهل نفر باشند.

وظایف و اختیارات

مهم‌ترین وظایف و اختیارات این کمیته‌ها به شرح ذیل است:

۱. این کمیته‌ها باید به لوایح و دیگر اموری که مربوط به وزارتخانه‌های تحت صلاحیت آن‌ها است، از هر حیث اعم از مالی، سیاسی، اقتصادی و حقوقی رسیدگی کنند. مهم‌ترین وظیفه این کمیته‌ها دریافت و بررسی کارشناسانه طرح‌ها و لوایحی است که از سوی نمایندگان یا دولت جهت تصویب به مجلس فرستاده می‌شود.

1. Ad-hoc Committees.
2. Portfolio Committee.

۲. این کمیته‌ها باید در امور ذیل نظارت کنند:

- الف. اعمال وزارتخانه‌های قوه مجریه فدرال درخصوص اجرای قوانین؛
- ب. هرگونه ارکان اجرایی ایالات که در حوزه وزارتخانه مربوط قرار می‌گیرد؛
- ج. هرگونه نهاد قانون اساسی که در حوزه مسائل دیوانی مربوط به آن کمیته‌ها قرار می‌گیرد؛
- د. هر نهاد، سازمان، نهاد یا وزارتخانه‌ای که نظارت بر آن برعهده این کمیته‌ها قرار دارد؛
- ه. این کمیته‌ها می‌توانند در ارتباط با هر امری در هر دستگاه دولتی اقدام به تحقیق و تفحص کنند؛
۳. ارائه توصیه‌ها و پیشنهاد به هر کدام از دستگاه‌های تحت نظارت خود و نیز ارائه طرح جهت تصویب در مجلس در رابطه با امور مربوط به وزارتخانه یا نهادهای دولتی تحت صلاحیت. همچنین این کمیته‌ها می‌توانند برای انجام امور خود، تعدادی کمیته فرعی ایجاد کنند.

کمیته‌های وزارتخانه‌ای و سازمانی موجود

هم‌اکنون بنابر اعلام رسمی مجلس ملی آفریقایی جنوبی، تعداد بیست و پنج کمیته وزارتخانه‌ای و سازمانی وجود دارد که عبارتند از: کشاورزی و امور ارضی، فرهنگ، علوم، هنر و تکنولوژی، خدمات تأدیی، دفاع، تحصیلات، گردشگری، توریسم و امور زیست محیطی، امور مالی، امور خارجه، بهداشت و سلامتی، امور داخلی، مسکن، توسعه قضائی و حقوق اساسی، کار، معادن و انرژی،

دولت‌های ایالتی و محلی، پروژه‌های بزرگ عمومی^۱، سرویس‌های عمومی، مشاغل عمومی، امنیت و آسایش، توسعه اجتماعی، ورزش و بازپروری، صنعت و تجارت، حمل و نقل، آبخیزداری و جنگلداری، ارتباطات.

۶-۴-۹. کمیسیون طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان

تعداد نمایندگان این کمیسیون با نظر رئیس مجلس و تأیید کمیسیون قوانین مشخص می‌شود و اعضای آن را رئیس مجلس پس از مشورت با هماهنگ‌کننده اصلی حزب اکثریت در مورد افرادی که از این حزب برگزیده می‌شوند و هماهنگ‌کنندگان احزاب دیگر در مورد افرادی که از احزاب ایشان انتخاب می‌شوند، برمی‌گزینند. این کمیسیون باید به طرح‌ها و پیشنهادات نمایندگان که به آن ارجاع می‌شود، رسیدگی کرده و به ضمیمه توصیه‌ها و پیشنهادات خود، گزارشی را به صحن مجلس ارسال کند.

۷-۴-۹. کمیسیون‌های موقتی

این کمیسیون‌ها به دو صورت تأسیس می‌شوند: اول آن‌که مجلس بیانیه‌ای در مورد تشکیل آن صادر کند و دوم در صورت تعطیلی جلسات مجلس بیش از شانزده روز، رئیس مجلس پس از مشورت با رؤسای احزاب، کمیسیون مربوطه را ایجاد کند. انتصابات رئیس مجلس باید در اولین روز پس از شروع به کار مجلس به اطلاع نمایندگان رسانده شود تا به تصویب آن‌ها برسد. وظایف و اختیارات و مراحل عمل و زمان تشکیل و انحلال این کمیسیون‌ها باید دقیقاً مشخص شود. این کمیسیون‌ها در سه حالت منحل می‌شود که عبارتند از:

۱. تصمیم مجلس مبنی بر انحلال آن‌ها؛

۲. انجام وظایف محوله؛
 ۳. منقضی شدن دوره وجود کمیسیون با وجود عدم انجام وظیفه محوله و عدم تمدید آن توسط مجلس یا رئیس مجلس.
 اعضای این کمیسیون باید در اعلامیه مجلس مشخص شود، در غیر این صورت این وظیفه برعهده رئیس مجلس است.

۵-۹. کمیسیون مشترک تطبیق و طبقه‌بندی طرح‌ها و لوایح (JTM)^۱

«کمیسیون مشترک تطبیق و طبقه‌بندی طرح‌ها و لوایح» بر اساس ماده (۱۵۱) قانون مشترک کمیسیون‌های پارلمانی، تأسیس شده و متشکل از رئیس و معاون مجلس ملی و رئیس و نایب رئیس شورای ملی ایالات است.

کارکردها و وظایف

مهم‌ترین کارکردهای این کمیسیون به شرح ذیل است:

۱. به عنوان يك نهاد مشورتی برای نمایندگان و کمیسیون‌های مجالس ملی و ایالتی و شورای ملی ایالات در جهت تعیین رویه‌های قانونگذاری و متناسب با استانداردهای تعریف شده در قانون اساسی، تلقی می‌شود؛
 ۲. طبقه‌بندی لوایح و تعیین جایگاه آن‌ها از نظر تصویب و رویه‌ای که قانونگذار باید برای بررسی آن‌ها اتخاذ کند، از دیگر کارکردهای این کمیسیون است.
- همان‌طور که پیش از این ذکر شد، لوایح و طرح‌ها و اصلاحیه‌های قانون اساسی هرکدام روش خاصی برای تصویب دارند و بنا به تعیین قانون اساسی، حد نصاب لازم برای تصویب هرکدام از طرح‌ها و اصلاحیه‌ها متفاوت است. علاوه بر تفاوت حدنصاب‌های آراء، هر دسته از طرح‌ها یا لوایح و

1. Joint Tagging Mechanism.

اصلاحیه‌های قانون اساسی، فرایند تصویب خاصی را در مجلس طی می‌کنند که در قسمت بعد بیشتر توضیح داده خواهد شد.

از این رو وظیفه «کمیسیون مشترک تطبیق و طبقه‌بندی طرح‌ها و لوایح» تطبیق و اعلام جایگاه طرح‌های پیشنهادی از نظر حدنصاب‌های مذکور در قانون اساسی و رویه تصویب آن‌ها در مجلسین است. هر لایحه یا طرح یا اصلاحیه لایحه و هرگونه سؤال در ارتباط با آن‌ها در هنگام ارائه به رئیس مجلس باید نزد این کمیسیون به ثبت برسد و این نهاد وظیفه دارد نحوه تصویب و مراجع قانونگذاری صلاحیتدار را در ارتباط با آن‌ها، تعیین کند.

تصمیمات این مرجع باید به صورت اجماعی اتخاذ شود و حداقل سه عضو در هنگام تصمیم‌گیری حضور داشته باشند. اگر چنین اجماعی حاصل نشد، این نهاد باید ابتدا نظر آن دسته کارشناسان حقوق اساسی را که قبلاً به تأیید این نهاد رسیده‌اند جویا شود و سپس، مجدداً اتخاذ تصمیم نماید، لکن الزامی به پذیرفتن نظرات و پیشنهادات کارشناسان مزبور ندارد. با این حال اگر باز هم اجماع حاصل نشد، مراتب امر به مجلسین گزارش می‌شود و طی سه روز هر کدام از اعضا و کمیسیون‌های مجلس ملی و شورای ملی ایالات می‌توانند نظرات خود را به این نهاد ارجاع دهند. کمیسیون مشترک با در نظر گرفتن پیشنهادات واصله مجدداً وارد رسیدگی می‌شود. اگر باز هم بین اعضا اتفاق نظر حاصل نشد، مسأله به دادگاه قانون اساسی ارجاع می‌شود.

با ملاحظه تمهیدات فوق می‌توان نتیجه گرفت که امر تشخیص و تطبیق رویه تصویب قوانین جایگاه مهمی در نظر قانونگذار آفریقایی جنوبی دارد. دلیل این امر با ملاحظه ماهیت قوانین مصوبه روشن می‌شود؛ چرا که اجرای دقیق مقررات شکلی در رابطه با هر کدام از طرح‌ها و لوایح،

اولین گام به سمت تحقق اصول حاکمیت قانون در این کشور است.

کمیسیون مشترک تطبیق و طبقه‌بندی طرح‌ها و لوایح، در مقام ایفای وظایف خویش به شرح ذیل اقدام می‌کند:

الف. بر طبق ماده (۱۵۱) قانون کمیسیون‌های مشترک هنگامی که طرح یا لایحه‌ای با عنوان «اصلاحیه قانون اساسی» ارائه شود، این مرجع باید تعیین کند که آیا واقعاً طرح مزبور اصلاحیه قانون اساسی است و در این صورت، با استناد به کدام یک از اصول قانون اساسی باید به تصویب برسد. آیا بر اساس اصل (۷۴) قانون اساسی، احتیاج به تصویب هر دو مجلس دارد. یا تصویب مجلس ملی کافی است و یا اینکه باید با دوسوم آرای نمایندگان یا هفتاد و پنج درصد رأی آن‌ها به تصویب برسد. و یا اینکه بر اساس بند «۸» اصل (۷۴) قانون اساسی، به این دلیل که اصلاح قانون اساسی مربوط به ایالت خاصی می‌شود، ابتدا قانونگذار آن ایالت باید آن اصلاحیه را تصویب کند و سپس به تصویب شورای ملی ایالات رسانده شود.

ب. هنگامی که طرح یا لایحه‌ای بر اساس اصل (۷۵) قانون اساسی ارائه می‌شود، کمیسیون مشترک باید تطابق آن را با اصل مزبور تأیید کند. همچنین هنگامی که طرح یا لایحه‌ای بر اساس اصل (۷۶)^۱ قانون اساسی یا ترکیبی از اصول (۷۵ و ۷۶) همان قانون مطرح می‌شود، کمیسیون مشترک رویه تصویب آن را در مجلس تعیین می‌کند.

ج. تعیین لوایح مالی که ارائه آن صرفاً از سوی دولت امکان‌پذیر است و بر اساس اصل (۷۵)

۱. در مورد اصول (۷۴، ۷۵ و ۷۶) قانون اساسی در مبحث بعد مطالب مفصلی ارائه خواهد شد. جهت مطالعه و آگاهی بیشتر به قسمت ۱-۱-۱ مراجعه کنید.

قانون اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرد، از وظایف بسیار مهم کمیسیون مشترک است. د. تشخیص لوایح و طرح‌هایی که اصولاً مردود محسوب می‌شوند مانند طرح‌ها و لوایحی که از سوی مراجع غیر صالح ارائه شده یا هم حاوی اصلاحیه قانون اساسی و هم شامل یک قانون عادی به ارتباط به اصلاحیه مزبور باشند از دیگر وظایف این کمیسیون است.

۱۰. فرایند شکل‌گیری و تصویب طرح‌ها و لوایح

در این قسمت، تصویب قوانین اساسی و عادی را ابتدا از نظر حد نصاب آرا و نحوه مشارکت شورای ملی ایالات و سپس از نظر رویه عملی در مجلس از حیث مراحل مورد نیاز برای طرح یک لایحه یا طرح در مجلس مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۱-۱۰. حد نصاب لازم برای تصویب طرح‌ها و لوایح و اصلاحیه‌های

قانون اساسی

اصلاح قانون اساسی

اصل (۷۴) قانون اساسی در مورد اصلاح قانون اساسی قائل به تفکیک شده است که موارد این تفکیک در ذیل مورد اشاره قرار می‌گیرد:

الف. اصلاح اصل اول قانون اساسی؛ این اصل اشعار می‌دارد: جمهوری آفریقایی جنوبی یکی از حکومت‌های دموکراتیک است که بر اساس ارزش‌های زیر بنا شده:

۱. کرامت انسانی، دستیابی به ارتقاء و پیشرفت حقوق بشر و آزادی‌ها.
۲. دوری جستن از برتری نژادی و جنسی.
۳. تفوق قانون اساسی (بر قوانین عادی و ارگانیک).

۴. حق همگانی رأی بزرگسالان، برگزاری انتخابات و سیستم چند حزبی دموکراتیک و نیز پاسخگو بودن و نظارت‌پذیری و شفافیت حکومت.

اصلاح این اصل تنها با تصویب هفتاد و پنج درصد اعضای مجلس ملی و تأیید و تصویب شش ایالت در شورای ملی ایالات ممکن است.

ب. اصلاح بخش دوم قانون اساسی که با تصویب دوسوم اعضای مجلس نمایندگان و تأیید و تصویب شش ایالت در شورای ملی ایالات ممکن است. بخش دوم قانون اساسی «اعلامیه حقوق» نامیده شده و شامل اصول ۷ الی ۳۹ است. محتوای این مواد بدین ترتیب است:

اصل ۷: حقوق بنیادین، اصل ۸: اجرای حقوق بنیادین، اصل ۹: برابری. اصل ۱۰: کرامت انسانی، اصل ۱۱: حق حیات، اصل ۱۲: آزادی و امنیت شخصی، اصل ۱۳: منع برده داری و کار اجباری، اصل ۱۴: مصونیت حوزه خصوصی افراد، اصل ۱۵: آزادی همه مذاهب و عقاید و اندیشه‌ها، اصل ۱۶: آزادی بیان، اصل ۱۷: آزادی تجمعات مسالمت‌آمیز، اصل ۱۸: آزادی گروه‌ها، اصل ۱۹: حقوق سیاسی، اصل ۲۰: منع سلب تابعیت، اصل ۲۱: آزادی رفت و آمد و مسکن، اصل ۲۲: آزادی تجارت و شغل و حرفه، اصل ۲۳: روابط کارگر و کارفرما، اصل ۲۴: محیط زیست، اصل ۲۵: دارایی‌ها، اصل ۲۶: حق مسکن مناسب، اصل ۲۷: بهداشت، تغذیه مناسب و امنیت، اصل ۲۸: حقوق کودکان، اصل ۲۹: حق تحصیل، اصل ۳۰: زبان و فرهنگ، اصل ۳۱: آزادی جوامع یا هر فرهنگ و زبان و مذهب، اصل ۳۲: آزادی دسترسی به اطلاعات، اصل ۳۳: آزادی اداره مسائل کاری، اصل ۳۴: آزادی دسترسی همگانی به دادگاه‌ها، اصل ۳۵: حقوق بازداشت‌شده‌ها و متهمان، اصل ۳۶: تحدید حقوق بنیادین، اصل ۳۷: شرایط اضطراری، اصل ۳۸: اجباری بودن برخورداری از حقوق بنیادین و عدم توانایی در سلب آن‌ها، اصل ۳۹: تفسیر حقوق بنیادین.

ج. اصول دیگر: غیر از اصل ۱ و اصول ۷ الی ۳۹ اصولی وجود دارد که اصلاح آن اصول با توجه به ارتباط به ایالات یا عدم ارتباط به آنها متفاوت است. این تفاوت منجر به بروز وضعیت‌های ذیل می‌شود:

۱. اصلاحیه به هیچ یک از ایالات یا به کل ایالات ارتباطی پیدا نمی‌کند که در این صورت تصویب دوسوم مجلس کافی است.
۲. اصلاحیه مربوط به همه ایالات است که در این صورت علاوه بر تصویب دوسوم نمایندگان مجلس به رأی مثبت شش ایالت در شورای ملی ایالات نیز احتیاج دارد.
۳. اصلاحیه مربوط به ایالت یا ایالات خاصی می‌باشد که در این صورت پیش از تصویب در شورای ملی ایالات نیاز به تصویب در مرجع قانونگذاری ایالتی دارد.

تمام حالات فوق را می‌توان به صورت خلاصه در نمودار شماره یک مشاهده کرد.

تصویب طرح‌ها و لوایح مربوط به قوانین عادی

اصول (۷۵) و (۷۶) قانون اساسی راهکارهایی را برای تصویب انواع طرح‌ها و لوایح عادی، پیش‌بینی کرده‌اند. بر طبق این اصول طرح‌ها و لوایح پیشنهادی به دو دسته تقسیم می‌شوند:

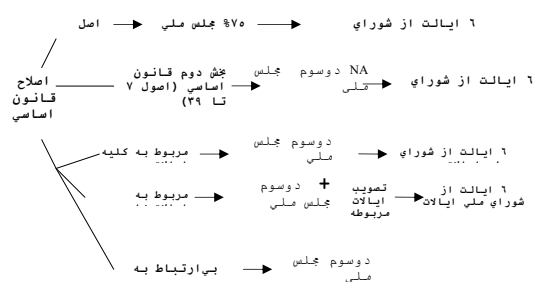
طرح‌ها و لوایح پیشنهادی که مربوط به ایالات می‌شوند و طرح‌ها و لوایح پیشنهادی که مربوط به ایالات نمی‌شوند.

اصل (۷۵) قانون اساسی در ارتباط با طرح‌ها و لوایحی که مربوط به ایالات نمی‌شوند مقرر داشته که این طرح‌ها و لوایح پس از اخذ رأی مثبت اکثریت نمایندگان مجلس ملی به شورای ملی ایالات فرستاده می‌شوند. تا به تصویب اکثریت اعضای شورا برسند و در صورت عدم تصویب، به مجلس عودت داده می‌شوند. مجلس با در نظر گرفتن نظرات شورا می‌تواند یا آنها را مطابق نظر

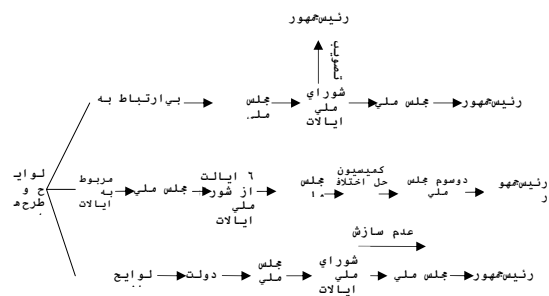
شورا اصلاح و تصویب کند یا آن‌ها را کلاً کنار بگذارد یا با رأی‌گیری مجدد، همان متن اصلی آن‌ها را به تصویب رسانده و برای امضا نزد رئیس‌جمهور بفرستد.

اصل (۷۶) قانون اساسی در ارتباط با طرح‌هایی است که به یک ایالت یا به کل ایالات مربوط می‌شود. در این حالت نیز پس از تصویب طرح یا لایحه پیشنهادی در مجلس ملی با اکثریت آراء، طرح یا لایحه مزبور به شورای ملی ایالات فرستاده می‌شود تا مورد تصویب حداقل شش ایالت از ایالات قرار گیرد. در صورت تصویب برای امضا نزد رئیس‌جمهور ارسال می‌گردد و در صورت عدم تصویب به مجلس بازگردانده می‌شود و می‌تواند بیانگر پیشنهادهاي شوراي ملي ايالات براي مجلس در زمینه تصویب طرح یا لایحه مزبور باشد. در صورتی که مجلس پیشنهاد اصلاحات را پذیرفت با تصویب طرح یا لایحه اصلاح شده جدید، آن را برای امضا نزد رئیس‌جمهور می‌فرستد و در صورت عدم پذیرش اگر مجلس همچنان بر تصویب طرح یا لایحه پافشاری کرد، موضوع به کمیسیون حل اختلاف ارجاع می‌شود. تصمیم این کمیسیون برای هر دو مجلس، لازم‌الاتباع است و اگر این کمیسیون هم به نتیجه‌ای نرسد، آن‌گاه مجلس ملی می‌تواند با جلب دوسوم آرای نمایندگان، طرح یا لایحه مزبور را تصویب و برای امضاء به رئیس‌جمهوری ارسال کند.

نمودار شماره ۱. حدنصاب لازم برای تصویب اصلاحیه‌های قانون اساسی



نمودار شماره ۲. حد نصاب لازم برای تصویب



۲-۱۰. فرایند بررسی طرح‌ها و لوایح در مجلس

در قسمت‌های گذشته در مورد ساختار کمیسیون‌های اصلی و کمیته‌های فرعی و وظایف آن‌ها و نیز نحوه تصویب طرح‌ها و لوایح و اصلاحیه‌های قانون اساسی به طور مبسوط بحث شد. در این قسمت فرایند ارائه لوایح^۱ به مجلس و جریان بررسی و تصویب آن‌ها، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۲-۱۰. معرفی طرح از سوی اعضای مجلس

اعضای مجلس یعنی نمایندگان، به صورت فردی، نه به نمایندگی از سوی کمیسیون یا رئیس‌جمهوری یا وزرا و یا معاونان آن‌ها، در صورتی که بخواهند از جانب خود طرحی ارائه کنند باید متنی حاوی ویژگی‌های طرح پیشنهادی، توضیح مسائل طرح و بار مالی آن، تقدیم رئیس مجلس نمایند.

در این حالت رئیس مجلس باید طرح مزبور را به کمیسیون پیشنهادات شخصی نمایندگان ارجاع دهد و کمیسیون مزبور باید با کمیسیون مربوط به سازمان اداری آن طرح، در مورد مسائل مالی طرح مزبور مشورت کند. کمیسیون وزارتخانه یا سازمان مربوطه باید مسائل مالی طرح را به طور کامل بررسی کرده و به کمیسیون پیشنهادات نمایندگان ارجاع دهد.

پس از انجام بررسی‌های لازم، «کمیسیون پیشنهادات نمایندگان» می‌تواند آن طرح را رد کند یا برای اصلاح به نماینده عودت دهد. در صورت تصویب طرح، آن را برای بررسی سایر جوانب، به کمیسیون‌های موقت یا مشترک مجلس

۱. منظور از طرح‌ها و لوایح (Bill)، کلیه طرح‌ها و اصلاحیه‌های قانون اساسی و لوایح دولتی است که به مجلس ملی ارائه می‌شود. تقسیم‌بندی طرح و لایحه که در نظام حقوقی ایران در مجلس آفریقایی جنوبی وجود ندارد و کلیه پیشنهادها و قانونگذاری اعم از طرح و لایحه، (Bill) نامیده می‌شود.

ارائه کند و نظر کارشناسی آن کمیسیون‌ها را اخذ و سپس گزارشی تهیه و به مجلس ارائه نماید. در این گزارش، کمیسیون پیشنهادات نمایندگان باید نکات مثبت طرح، پیشنهادات کمیسیون برای تغییر بندهایی از لایحه، گزارش نظرات موافق و مخالف درون کمیسیون، و گزارش نظرات کمیسیون یا کمیسیون‌هایی که با آن‌ها مشورت شده است را قید کند. پس از ارائه گزارش مزبور، برای سه گزینه ذیل رأی‌گیری به عمل می‌آید که عبارتند از: رد طرح پیشنهادی، بررسی بیشتر طرح مزبور در یک کمیسیون خاص و صدور مجوز تصویب در صحن علنی مجلس.

در صورت رد طرح پیشنهادی طرح مزبور از دستور کار خارج می‌شود. در حالت دوم پس از افزوده شدن نظر کمیسیون که طرح به آن ارجاع شده، طرح مزبور مجدداً به صحن علنی مجلس ارائه می‌شود. در این صورت نماینده طراح باید یک نسخه اولیه از طرح موردنظر خود به همراه متنی که همه جوانب آن را مطرح کند، آماده کرده و یک کپی از آن را به رئیس مجلس و یک کپی به روزنامه رسمی ارائه نماید و خلاصه‌ای از طرح را برای چاپ در روزنامه تهیه کرده و به دبیرخانه مجلس ارائه کند. در این مرحله دبیرخانه مهلتی را جهت دریافت نظر افراد و مؤسسات علاقه‌مند اعلام می‌نماید و کلیات طرح را در روزنامه رسمی به چاپ می‌رساند. تا موعد معینی که دبیرخانه تعیین می‌کند هر فرد یا مؤسسه‌ای می‌تواند نظر خود را برای دبیرخانه بفرستد تا دبیرخانه آن را به نماینده مربوطه تحویل دهد. پس از آن، فرایند تصویب طرح مزبور همان‌گونه خواهد بود که در قسمت‌های آتی در مورد شور اول و دوم خواهد آمد.^۱

۱. به نمودار شماره ۳ در انتهای همین فصل مراجعه کنید.

نماینده طراح پس از دریافت نظرات عمومی، گزارشی را جهت طرح در کمیسیون، تهیه کرده و برای رئیس مجلس می‌فرستد. رئیس مجلس نیز به تشخیص خود، کمیسیونی را مأمور رسیدگی به گزارش نماینده می‌نماید. آنگاه کمیسیون، طرح را جهت شور اول آماده کرده و برای رأی‌گیری جهت تعیین کمیسیونی که گزارش شور دوم را تهیه می‌کند به صحن علنی مجلس ارائه می‌نماید. در صورتی که مجلس رأی به بررسی مجدد دهد، طرح مزبور دوباره به همان کمیسیون ارائه کننده گزارش شور دوم برای کار کارشناسی بیشتر بازمی‌گردد و در غیر این صورت در همان جلسه رأی‌گیری صورت می‌گیرد و تکلیف طرح روشن می‌شود؛ اما در صورتی که طرح جهت بررسی مجدد به کمیسیون بازگردانده شد، بررسی دیگری مانند همان شور دوم توسط کمیسیون صورت گرفته و نتیجه در جلسه رأی‌گیری مجلس مشخص می‌شود.

۲-۱۰. طرح‌های ارائه شده توسط کمیسیون‌های مجلس

به غیر از این که نمایندگان به صورت فردی حق ارائه طرح قانونی دارند، کمیسیون‌ها نیز می‌توانند طراح یک قانون باشند. کمیسیونی که می‌خواهد قانونی را به تصویب برساند باید برای کسب مجوز جهت نوشتن پیشنهاد قانون، متنی را حاوی ویژگی‌های طرح و بار مالی آن به رئیس مجلس ارائه کند. رئیس مجلس نیز با هماهنگی‌هایی که در کمیسیون برنامه‌ریزی صورت می‌گیرد، زمان بررسی ابتدایی آن را در مجلس تعیین می‌کند. همچنین رئیس مجلس پیش از هر اقدامی باید نظر کمیسیون مشترک را برای تعیین مرجع صلاحیت‌دار تصویب و نحوه تصویب، دریافت نماید. پس از قرائت گزارش کمیسیون در صحن علنی، مجلس می‌تواند اجازه دهد طرح مزبور در کمیسیون مورد بررسی قرار گیرد یا اجازه خود را مشروط

به شرایطی کند. در هر حال اگر چنین مجوزی صادر شد، کمیسیون باید ظرف سه هفته پیش‌نویس طرح را آماده کرده و آن را برای اعلام نظر عمومی منتشر نموده و پس از کسب نظر نهادهای ذی‌ربط، به ضمیمه طرح مزبور برای رئیس مجلس ارسال کند.

شایان ذکر است که تمام طرح‌ها در هر مرحله‌ای می‌تواند توسط ارائه‌کنندگان آن با اعلام به رئیس مجلس و درج در روزنامه رسمی^۱ بدون هیچ منعی پس‌گرفته شود. سپس کمیسیون گزارش شور اول را آماده می‌کند. از این به بعد روند کلی شورهای مجلس طی می‌شود.^۲

۳-۲-۱۰. لوایحی که از سوی دولت ارائه می‌شود

لوایح را هر یک از وزرا یا رئیس جمهور یا مسئول امور دولت در مجلس می‌تواند از طرف دولت یا وزارتخانه خاصی به رئیس مجلس ارائه دهد. رئیس مجلس نیز باید لایحه را هم جهت تطبیق در کمیسیون مشترک و هم جهت بررسی در کمیته وزارتخانه مربوطه، به کمیسیون‌های مذکور تحویل دهد.

کمیته وزارتخانه یا سازمان دولتی مربوطه نیز وظیفه دارد علاوه بر بررسی‌های تخصصی، از طریق برگزاری جلسات استماع عمومی یا اعلام تاریخ و نشانی در روزنامه رسمی جهت دریافت پیشنهادات کتبی، نظرات عمومی مردم را کسب کند. همچنین در صورت نیاز این کمیسیون می‌تواند نظر کمیسیون‌های دیگر را در مورد لایحه مزبور جویا شود و جلسات مشترکی را با آن‌ها برگزار کند و آنگاه گزارشی را برای ارائه در صحن مجلس برای شور اول بر پایه نظرات عموم،

1. National Gazette.

2. به نمودار شماره ۴ در انتهای همین فصل مراجعه نمایید.

کارشناسان و کمیسیون‌های ذی‌ربط آماده نمایند تا در شور اول کمیسیونی که باید پیش‌نویس لایحه را برای تصویب نهایی آماده سازد، تعیین گردد. از این به بعد روند تصویب همان‌گونه است که در رابطه با شور اول و دوم توضیح داده خواهد شد.^۱

۴-۲-۱۰. مرحله نهایی تصویب طرح‌ها و لوایح (شورهای اول و دوم)

در ماده (۲۴۶) قانون اداره امور داخلی مجلس ملی، وجود شور اول و شور دوم برای کلیه طرح‌ها و لوایح تصریح شده است مگر طرح‌ها و لوایحی که از سوی شورای ملی ایالات برای اصلاح یا از جانب کمیسیون حل اختلاف مجلس و شورا جهت تصویب نهایی به مجلس ملی بازگردانده شود. در مورد این‌گونه لوایح و طرح‌ها لایحه یا طرح مزبور همراه با اصلاحیه آن به کمیسیون مربوطه فرستاده می‌شود و نظرات کمیسیون در مورد اصلاحیه‌ها به مجلس گزارش می‌شود. در این مرحله مجلس می‌تواند در مورد طرح‌ها یا لوایحی که به ایالات مربوط می‌شود، با اکثریت آرا یا همان مصوبه قبلی را تصویب کند یا اصلاحیه‌ها را بپذیرد. در مورد طرح‌ها یا لوایحی که به ایالات مربوط است، در صورتی که اصلاحیه را نپذیرد و کمیسیون حل اختلاف نیز به نتیجه نرسد می‌تواند با تصویب دوسوم اعضا، آن طرح یا لایحه را به همان صورت اول تصویب کند.

شور اول^۲

در ابتدا باید تأکید کرد شور اول در مجلس آفریقایی جنوبی صرفاً برای قرائت طرح یا لایحه است و هیچ‌گونه اصلاح یا تغییری در این مرحله

۱. به نمودار شماره ۵ در انتهای همین فصل مراجعه نمایید.

2. The First Reading.

مجاز نیست. فردی که مسئول ارائه طرح یا لایحه است می‌تواند پانزده دقیقه وقت بگیرد و طرح یا لایحه موردنظر را همراه با زمینه‌های آن قرائت کند و نماینده هر حزب نیز می‌تواند در سه دقیقه نظر حزب خود را به اطلاع مجلس برساند. اگر فردی که متصدی انجام امور طرح یا لایحه است، تقاضای وقت سخنرانی ننماید، انتشار اوراق حاوی متن طرح یا لایحه به صورت رسمی میان نمایندگان، شور اول محسوب می‌شود. پس از اجرای آیین فوق رئیس مجلس طرح یا لایحه را در اختیار کمیته وزارتخانه یا کمیته‌ای که مستقیماً به طرح یا لایحه مزبور مربوط می‌شود، قرار می‌دهد. همچنین با تصمیم مجلس طرح یا لایحه مزبور در اختیار هر کمیسیون دیگر یا کمیسیون مشترک بین کمیسیون‌ها یا کمیسیون موقت قرار خواهد گرفت و این کمیسیون‌ها باید حداکثر ظرف چهارده روز تشکیل جلسه دهند.

کمیسیون‌ها موظفند پس از انتشار علنی طرح یا لایحه، نظر افراد و مؤسسات ذی‌نفع را دریافت کرده و در بررسی‌های خود مدنظر قرار دهند. البته، هر چند برگزاری جلسات استماع عمومی یا ایجاد محلی برای دریافت نظرات مردم و مؤسسات الزامی است و این نظرات در گزارش به مجلس منعکس می‌شود.

کمیسیون‌ها باید در مورد لایحه یا طرح، تحقیقات لازم را به انجام رسانده و در صورتی که تصویب لایحه یا طرح مزبور منوط به تغییر برخی از قوانین دیگر است، در گزارشی به مجلس، مواد اصول و آیین‌نامه‌هایی که با تصویب قانون مزبور تغییر می‌کنند یا به جهت ایجاد هماهنگی بین قوانین سابق با مقرراتی که قرار است تصویب شود باید تغییر کنند، را اعلام کرده و نسبت به آغاز بررسی تصحیح آن قوانین در صحن مجلس اقدام به گرفتن مجوز نمایند.

کمیسیون‌های که لایحه یا طرح از سوی مجلس به آن ارجاع شده است باید با کمیسیون‌های دیگری که مستقیماً جریان به آن‌ها مربوط می‌شود مشورت نماید و در صورت ادعای کمیسیون نسبت به ذی‌ربط بودن، نظرات آن کمیسیون را هم دریافت کند. همچنین کمیسیون باید پیشنهادات خود را نسبت به تغییر بندهای طرح یا لایحه به مجلس گزارش دهد و موافقت یا مخالفت خود را با طرح یا لایحه تحت بررسی اعلام کند. همچنین باید در گزارش خود نظرات کارشناسان دعوت شده به جلسات کمیسیون و نظر افراد موافق و مخالف را با تمام ضمائم و مدارک به رئیس مجلس ارائه دهد تا ظرف مدت سه روز توسط کمیسیون برنامه‌ریزی، زمان شور دوم اعلام شود.

شور دوم^۱

آنچه قرار است به عنوان قانون به تصویب برسد توسط رئیس یا نماینده کمیسیون در صحن علنی مجلس قرائت می‌شود و پس از آن رأی‌گیری نسبت به متن اصلاح شده طرح یا لایحه قانونی صورت می‌گیرد. پس از قرائت گزارش طرح یا لایحه و بندهایی که قرار است به عنوان قانون به رأی گذاشته شود، نماینده هر حزب می‌تواند درخواست بررسی مجدد لایحه یا طرح را از جهات خاص در کمیسیون که پیشنهاد می‌کند به مجلس ارائه کند که این امر باید مورد تصویب مجلس قرار گیرد. این حالت صرفاً یکبار پیش از رأی‌گیری اتفاق می‌افتد و درخواست بررسی دیگری پس از ارائه گزارش کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه پذیرفته نیست. آنچه بیان شد چکیده‌ای از مواد (۲۴۷ تا ۲۶۰) قانون اداره امور داخلی مجلس ملی آفریقایی جنوبی بود.

1. The Second Reading.

۳-۱۰. نکاتی درباره فرایند قانونگذاری در مجلس ملی

به نظر می‌رسد در فرایند قانونگذاری مجلس ملی آفریقایی جنوبی، سه نکته مثبت، قابل مشاهده است:

اولاً تعامل مستقیم و مؤثر با افراد و مؤسساتی که از تصویب قوانین جدید متأثر می‌شوند (از طریق اعلام عمومی لوایح و طرح‌ها و ایجاد مرجعی جهت دریافت نظرات ایشان). ثانیاً تدارک روش مناسبی برای جلوگیری از ایجاد فضایی غیرکارشناسی و غیرمنطقی در مورد طرح‌ها و لوایح. به این ترتیب که بررسی کامل جوانب مختلف طرح و لایحه در کمیسیون‌ها صورت می‌گیرد و به دلیل حضور نمایندگان همه احزاب در کمیسیون‌ها، در همان جلسات گروه‌ها و احزاب با نظرات یکدیگر آشنا شده و برخوردها به صحن مجلس کشیده نمی‌شود، همچنین در همان کمیسیون‌ها افراد متخصص و صاحب‌نظر حضور دارند که کمک فراوانی به تبیین موضوع و بررسی طرح یا لایحه مورد بحث می‌کنند. از این رو در شور دوم صحن مجلس نه تحت تأثیر فضای روانی دخواه هرکدام از احزاب قرار می‌گیرد و نه وقت مجلس به شنیدن سخنان غیرکارشناسانه نمایندگان غیرکارشناس تضييع می‌شود. ضمن اینکه در گزارش کمیسیون، نظرات موافقان و مخالفان طرح یا لایحه مربوطه همراه با دلایل و مستندات هر یک از آنان به نمایندگان ارائه می‌شود.

ثالثاً با نگاهی گذرا می‌توان تدبیر قانونگذار را در وضع رویه‌های بررسی طرح‌ها و لوایح و نیز حد نصاب‌های لازم، مشاهده کرد. البته، نقاط ضعفی نیز در رویه‌های قانونی بررسی طرح‌ها و لوایح مشاهده می‌شود که بیشتر ناشی از عدم تجربه وضعیت‌های خاص و خلأ قوانین در آن موارد است. به عنوان مثال روشی برای

طرح پیشنهادات به صورت جمعی از سوي نمایندگان وجود ندارد و رویه بررسی این طرح‌ها مانند طرح‌هایی است که توسط يك نماینده ارائه می‌شود. به علاوه کمیسیون پیشنهادات نمایندگان می‌تواند طرح یا لایحه مورد نظر را با هر تعداد امضای نمایندگان، در ابتدای امر رد کند و مرجعی برای تجدیدنظر از تصمیمات این کمیسیون و همین‌طور کمیسیون‌های دیگر وجود ندارد.

۱۱. نحوه تشخیص مسائل مبتلابه قانونگذاری

تشخیص مسائل مبتلابه قانونگذاری در آفریقای جنوبی از طرق مختلفی صورت می‌گیرد:

۱. احزاب؛ با توجه به نقش کلیدی احزاب در نظام حکومتی و قانون اساسی جمهوری آفریقای جنوبی، احزاب از مهم‌ترین و اساسی‌ترین نقش در زمینه ارائه طرح‌هایی که نیازهای قانونگذاری را برطرف می‌کنند، برخوردارند؛ چرا که هدف احزاب در وهله اول جذب آرای مردم و بالا بردن سطح رضایت آن‌ها از نقش حزب موردنظرشان است. به طور مثال حزب کنگره ملی آفریقا (ANC) در این زمینه دارای ساختارهای گسترده و کارآمد است. این حزب، واحد مرکز تحقیقات و آماری مستقل است و در ارتباط مستمر با شعب خود در سراسر کشور نظرات و پیشنهادات تقنینی آن‌ها را دریافت می‌کند.^۱ در مورد نقش احزاب در فرایند قانونگذاری در قسمت بعد توضیحات بیشتری ارائه خواهد شد.

۲. وزارتخانه‌ها، نهادهای دولتی و دولت؛ در تمامی کشورهای جهان دولت به عنوان تمشیت کننده امور مردم و کشور بیش‌ترین ارتباط را با اجرای قوانین و مشکلات و نیازهای اجتماعی دارد و به همین دلیل در آفریقای جنوبی نیز ارائه

1. www.anc.org.za/index/htm.

لوايح برخواسته از نیازها و مسائل مبتلابه کشور است.^۱

۳. نهادهای غیردولتی؛ در مورد نقش نهادهای مدنی در قانونگذاری در قسمت جداگانه‌ای (شماره ۱۳) به تفصیل، بحث خواهد شد.

۴. مرکز تحقیقات مجلس؛ این نهاد نقش مهمی در جمع‌آوری نظرات مردم ایفا می‌کند.^۲

۵. نمایندگان و کمیسیون‌ها؛ هر یک از نماینده‌ها و کمیسیون‌ها می‌توانند اقدام به ارائه طرح نمایند. بنابراین برخوردهای فردی نمایندگان با مسائل روز چه از طریق رسانه‌ها یا ارتباط مستقیم با مردم و نیز برگزاری جلسات استماع عمومی^۳ توسط کمیسیون‌ها کمک شایانی به درک مسائل و نیازهای روز توسط نمایندگان می‌کند.

۶. رسانه‌های جمعی اعم از روزنامه‌ها، جراید، رادیو و تلویزیون و نهادهای خبری نیز می‌توانند توجه مجلس و دولت را به سوي مسائل و مشکلاتی که حل آن‌ها نیاز به قانونگذاری دارد، جلب کنند.

۱۲. نقش فراکسیون‌های حزبی در مجلس ملی

همان‌طور که پیش از این ذکر شد نظام سیاسی آفریقای جنوبی بر اساس مشارکت احزاب شکل گرفته است. بنابراین آنچه که در مجلس ملی نقش اساسی ایفا می‌کند، فراکسیون‌های حزبی است. در جدول ذیل تمام احزاب موجود در مجلس مورد اشاره قرار گرفته‌اند:

1. www.pmg.org.za/index/html.

2. برای مطالعه بیشتر به مبحث شماره ۱۴، ذیل عنوان «نظام اطلاع رسانی و آموزش نمایندگان» مراجعه کنید.

3. Public Hearing.

نام لاتین حزب	کرسی	معادل فارسی
1. African Christian Democratic Party	۶	حزب دموکرات مسیحی آفریقایی
2. African National Congress	۲۶۶	کنگره ملی آفریقایی
3. Africaner Eshied Beweging	۱	آفریکانر اشیاید
4. Azanian People's Organization	۱	ازگان مردمان آزانی
5. Democratic Party	۳۸	حزب دموکرات
6. Federal Alliance	۲	متفقین فدرال
7. Inkatha Freedom Party	۳۴	حزب آزادی اینکاتا
8. Minority Front	۱	اقلیت پیشرو
9. New National Party	۲۸	حزب ملی جدید
10. Pan Africanist Congress	۳	کنگرسره پان آفریقایی‌ها
11. United Christian Democratic Party	۳	حزب دموکراتیک مسیحی متحد
12. United Democratic Movement	۱۴	جبهش متحد دموکراتیک
13. Freedom Front	۳	پیشروان آزادی

با ملاحظه جدول فوق به روشنی می‌توان نقش حزب کنگره ملی آفریقا را در عرصه قانونگذاری آفریقایی جنوبی، مشاهده کرد. در ادامه به بررسی این حزب و نقش آن در آفریقایی جنوبی می‌پردازیم.

"ANC" یا حزب کنگره ملی آفریقا در سال ۱۹۱۲ تأسیس شد و هدف خود را متحد کردن مردم آفریقا و مبارزه برای تغییرات بنیادین سیاسی و اجتماعی و اقتصادی تعریف کرد و برای نه دهه مبارزه را تا رسیدن به موفقیت ادامه داد. سرانجام این حزب در سال ۱۹۹۴ توانست هیأت حاکم در آفریقایی جنوبی را به پای میز مذاکره بکشاند و با تدوین قانون اساسی، فصل جدیدی را در معادلات سیاسی - اجتماعی آفریقایی جنوبی رقم زند و به عنوان قوی‌ترین حزب در مجلس ملی با در اختیار داشتن اکثریت نسبی کرسی‌ها، تأثیرگذاری عمیقی در قانونگذاری داشته باشد.^۱

اغلب این حزب با دو حزب دیگر متحد شده و برنامه‌های انتخاباتی و فهرست مشترکی را ارائه می‌کنند. هر چند که احزاب مزبور دارای

1. www.anc.org.za.

اساسنامه و ساختارهای مجزا هستند و هر یک طرح‌های جداگانه‌ای به مجلس ارائه می‌نمایند. این احزاب عبارتند از:

۱. حزب کمونیست آفریقای جنوبی: این حزب که در سال ۱۹۲۱ تأسیس شد، به همراه حزب کنگره ملی آفریقا در راه آزادی سیاه‌پوستان در آفریقای جنوبی مبارزه کرده است.

۲. کنگره اتحادیه‌های کارگری آفریقای جنوبی: این کنگره در سال ۱۹۸۵ تأسیس شد و به همراه کنگره ملی آفریقا به صف مخالفان تبعیض نژادی پیوست. این حزب هم اکنون دو میلیون کارگر در سی و سه اتحادیه کارگری را پوشش می‌دهد و تاکنون منشأ تصویب قوانین مهمی در آفریقای جنوبی بوده است. از طرح‌هایی که هم اکنون در دست تهیه دارد می‌توان به طرح قانونگذاری در زمینه الکتروسیته و طرح صنعت و تجارت اشاره کرد. همچنین دو طرح از طرح‌های پیشنهادی این حزب در زمینه صنعت و نیز بیماری‌های مربوط به معادن و مشاغل کارگری در مجلس به ثبت رسیده‌اند.^۱

۱۳. نقش نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری

بی‌گمان در هر کشور نهادهای مدنی غیردولتی اعم از رسانه‌ها و مؤسسات غیردولتی نقش غیرمستقیم اما مؤثری در تدوین قوانین ایفا می‌کنند. می‌توان دو دسته نهادها را برشمرد که می‌توانند به طور غیرمستقیم در قانونگذاری نقش مؤثری را ایفا کنند:

۱. نهادهای مصرح در قانون اساسی.
۲. سازمان‌های غیردولتی (NGO) همکاری کننده با مجلس.

۱۳-۱. نهادهای مصرح در قانون اساسی

هیچ نهاد مدنی صریحاً بر اساس قانون اساسی اجازه ارائه طرح یا قبول اختیارات قانونگذاری را ندارد، زیرا بر اساس بند «۳» اصل (۴۴) قانون اساسی، تفویض اختیارات تنها به مؤسسات دولتی ممکن است و بر اساس قانون مشترک پارلمان تنها اعضای پارلمان حق ارائه طرح به مجلسین را دارا هستند.

همان‌طور که پیش از این ذکر شد بر اساس اصل (۱۷۸) قانون اساسی، کمیسیون خدمات قضائی تأسیس شده که یکی از وظایف آن ارائه مشورت به مجلس در زمینه امور قضائی است و به طور مستقل از اختیارات تقنینی برخوردار نیست. لکن به علت عضویت دو نماینده قانون وکلاء، دو نماینده قانون مشاوران، یک استاد دانشگاه در رشته حقوق و نیز نمایندگان پارلمان در این کمیسیون، می‌تواند از دو جهت تأثیرگذار باشد: اولاً با توجه به عضویت نمایندگان پارلمان در آن کمیسیون می‌توان پیش‌بینی کرد هرکدام از نمایندگان با مشاهده مسائل و رویه‌های جاری در امر قضائی با تأثیر پذیرفتن از مباحث کمیسیون مزبور اقدام به تدوین طرح نمایند. همچنین به دلیل نقش مشورتی این نهاد و نیز حضور نمایندگان نهادهای مدنی می‌توان تأثیر آن را بر قانونگذاری در مجلس مشاهده کرد؛ ثانیاً به عنوان یک تأسیس قانون اساسی، مجلس می‌تواند با توجه به تخصصی بودن امر قضا تصویب پاره‌ای از امور را برعهده آن بگذارد.

۱۳-۲. سازمان‌های غیردولتی (NGO) همکار مجلس

در سال ۱۹۹۵ گروهی تحت عنوان گروه ناظر پارلمانی^۱ تأسیس شد و به همراه سازمان غیردولتی بلاك سش^۲ و ایدازا^۳ و کمیسیون حقوق بشر، وظیفه پشتیبانی - آماری و نیز سنجش کارکرد بیش از چهارده کمیسیون پارلمان را برعهده گرفت. تا آن زمان هیچ آمار رسمی از رویه‌ها و فعالیت‌های کمیسیون‌ها وجود نداشت در حالی که اطلاعات برای جامعه مدنی در جهت اعمال فشار بر قانونگذار و اتخاذ رویه‌های قانونگذاری توسط مقنن مورد نیاز بود. نقش این گروه در شفاف کردن مسائل مجلس کمک زیادی به افزایش مشارکت مدنی در امر قانونگذاری کرده است. این گروه اغلب جمع‌آوری اطلاعات را برعهده دانشجویان دانشگاه‌های محلی که در رشته حقوق تحصیل می‌کنند گذارده است.

پشتیبانی مالی این نهاد از سوی نهادهای غیردولتی دیگر مانند بنیاد جامعه آزاد^۴، سفارت نروژ، سفارت پادشاهی هلند، بنیاد وستمنیستر برای دموکراسی که یک بنیاد انگلیسی است و کمیسیون عالی کاندایدی صورت می‌گیرد^۵.

بنیاد ایدازا: از دیگر نهادهای مدنی است که در جهت ارتقای دموکراسی پایدار در آفریقایی جنوبی فعالیت می‌کند و هدف خود را در سه محور ارائه و انتشار اطلاعات در جامعه مدنی، جمع‌آوری نیازها و مشکلات و نظرات شهروندان و الزام به اجرای قانون اساسی و نیز الزام به رعایت قوانین و مقررات از طرق قانونی دنبال می‌کند. این مؤسسه کمک‌هایی را از ۲۹ مؤسسه دیگر که اغلب بین‌المللی هستند دریافت می‌نماید که برخی از مهم‌ترین آن‌ها عبارتند از: مؤسسه

1. Parliamentary Monitoring Group.

2. Black Sash.

3. Idasa.

4. Open Society Foundation.

5. www.pmg.org.za.

"ADB" ژاپن، بنیاد آندره ملیون، شورای انگلیس، اتحادیه اروپا، سفارت فنلاند، بنیاد نورد، و بانک جهانی و ...^۱ نهاد غیروملتی دیگر که به همراه نهاد فوق و کمیسیون حقوق بشر به امر نظارت پارلمانی می‌پردازد، بلاك سش است که در سال ۱۹۵۵ توسط بانوان سیاه پوست در جهت رفع تبعیض نژادی و جنسی تأسیس شده است.

۱۴. نظام اطلاع‌رسانی و آموزش نمایندگان

وجود سیستم حزبی در آفریقای جنوبی و رقابت احزاب باعث شده تا آن‌ها برای کسب موفقیت‌های بیشتر در انتخابات با تکیه بر منابع گسترده حزبی واحدهای تحقیقاتی و مطالعاتی در ساختار حزبی تأسیس کنند. از این رو احزاب دارای جهت‌گیری‌ها و نیاز سنجی‌های مبتنی بر واقعیات اجتماعی هستند که علاوه بر سیستم‌های نیازسنجی معمول در تمام کشورها که به وزارتخانه‌ها و هیأت دولت و واحد تحقیقات مجلس محدود می‌شود، این سیستم کمک بسیار مؤثری در مطلع شدن قانونگذار از واقعیات اجتماعی می‌نماید. جمع‌آوری اطلاعات و مواد مورد نیاز نه تنها برعهده همان واحدهای تحقیقاتی حزبی است بلکه یک واحد تحقیقاتی مستقل وابسته به پارلمان به دور از جهت‌گیری‌های حزبی، کار جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها را برعهده دارد. در کشورهایی که سابقه وابستگی به سیستم‌های پارلمانی انگلیسی دارند مانند استرالیا، انگلستان، کانادا و هندوستان، واحد تحقیقات مستقل از کتابخانه نیست. هر چند که این دو واحد کارکردهای متفاوتی دارند لکن به دلیل وابستگی شدید مراکز تحقیقاتی به داده‌های اطلاعاتی، این دو

یا در هم ادغام شده‌اند یا تحت مدیریت واحد و با همکاری بسیار نزدیک، نیازهای تحقیقاتی پارلمان را برآورده می‌کنند. در آفریقای جنوبی نیز با وجود جدا بودن این دو بخش، از نظر ساختار اداری، وابستگی زیادی بین آن‌ها وجود دارد. با توجه به مطالب فوق در ذیل به بررسی این دو واحد پرداخته می‌شود:

۱-۱۴. مرکز تحقیقات پارلمان^۱

مرکز تحقیقات پارلمان پشتیبانی‌های تحقیقاتی از نمایندگان را بر عهده دارد و کمیسیون‌ها و مدیران کلان پارلمان می‌توانند از آن بهره‌گیرند. وظایف و کارکردهای این مرکز شامل موارد زیر است:

۱. خلاصه و تحلیل طرح‌ها و لوایح؛
۲. تحلیل و بررسی اسناد مربوط به سیاستگذاری‌ها؛
۳. اطلاعات آماری به همراه تحلیل آن‌ها؛
۴. مطالعات تطبیقی و یافتن بهترین رویه‌های بین‌المللی؛
۵. تحلیل بودجه؛
۶. تحلیل‌های مربوط به جنسیت؛
۷. زمینه‌ها و مطالب مورد نیاز برای سخنرانی‌های اعضا؛
۸. کمک کردن به جلسات استماع و بحث عمومی؛
۹. ارائه توضیح به کمیسیون‌ها؛
۱۰. ارائه اطلاعات مربوط به حوزه‌های انتخابیه؛

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر در مورد مرکز تحقیقات پارلمان آفریقای جنوبی از طرف نگارنده تحقیق مکانیاتی با آن مرکز صورت گرفت و ریاست آن مرکز خانم فاطمه احمد، مقاله‌ای را که در سال ۲۰۰۲ در مجله داخلی پارلمان از ایشان به چاپ رسیده بود، ارسال کرد که به صورت خلاصه به آن اشاره شده است.

۱۱. پشتیبانی تحقیقاتی برای بازدیدهای ملی و بین‌المللی؛
 ۱۲. پشتیبانی تحقیقاتی برای کنفرانس‌های ملی و بین‌المللی.
 در سال ۲۰۰۲ این مرکز توسعه یافت و هشت محقق جهت مشاوره به کمیسیون‌های خاص در شورای ملی ایالات منصوب شدند که این امر، مورد استقبال آن کمیسیون‌ها قرار گرفت. این محققان همچنین در کارگاه آموزشی پارلمانی در اتحادیه آفریقا که در مارس و ژوئن ۲۰۰۲ برگزار شد، نقش مهمی ایفا کردند.
 از تحقیقات این مرکز انتشار گزارشی به نام «کودکان در تعارض با قانون: با نگاهی به وضعیت آفریقای جنوبی» در ارتباط با دادگاه‌های اطفال و احکام صادره برای آن‌ها بود که واقعیات اجتماعی را به صورت عینی به نمایندگان منعکس ساخت و نیز راهکارهایی ارائه داد که توانست تصویب لایحه قضائی کودک در سال ۲۰۰۲ مثمر‌تر باشد.
 همچنین این مرکز برنامه‌های آموزشی برای کارکنان خود دارد که شامل سمینار، یک باشگاه مطبوعاتی و یک واحد میزبانی برای محققان مهمان است. در سال ۲۰۰۲ این مرکز سمینارهایی با موضوعات همچون قانون اداره مالیات عمومی، تحلیل قانونگذاری و بودجه، و تغییر اندام جنسی زنانه، برگزار کرده است. هم‌اکنون این مرکز در حال راه‌اندازی یک شبکه داخلی و تهیه امکانات اتصال به اینترنت برای استفاده عموم است تا محصولات خود را در اختیار همگان قرار دهد.^۱

۲-۱۴. کتابخانه پارلمان

۱. برای کسب اطلاعات بیشتر ر.ک:

وظیفه این واحد تهیه اطلاعات مورد نیاز اعضای پارلمان، کمیسیون‌ها و کارمندان پارلمان است. کتابخانه پارلمان آفریقاي جنوبی از سال ۱۸۵۴ آغاز به کار کرده و تا امروز در بخش‌های تحقیقاتی، اسناد و آرشیو، موزه و خدمات رایانه‌ای و چند رسانه‌ای گسترش یافته است. واحد کتابخانه دارای قسمت‌های مختلف با وظایفی به شرح زیر است:

۱. بخش مراجع که وظیفه ارائه مراجع اصلی اطلاعاتی را به مراجعان دارد.
۲. بخش دریافت‌ها که مسئول خرید و قبول هدایا به کتابخانه است.
۳. بخش پروژه‌ها که وظیفه گسترش و پشتیبانی تکنولوژیک کتابخانه را برعهده دارد.
۴. بخش فهرست‌نویسی که وظیفه طبقه‌بندی کتاب‌ها و منابع اطلاعاتی را برعهده دارد.
۵. بخش سرویس‌های ویژه، که ارائه‌کننده اخبار بین‌المللی مورد نیاز و مربوط به کارمندان، پژوهشگران و نمایندگان مجلس است و با جمع‌آوری آن‌ها، امکانات مورد نیاز را برای استفاده در اختیار کاربران قرار می‌دهد.
۶. بخش جمع‌آوری و خلاصه نمودن روزنامه‌ها که از میان پنجاه روزنامه آفریقاي جنوبی، هر روز بولتنی را تهیه می‌کند.
۷. امانت که بر عهده بخش پذیرش است. این بخش وظیفه یافتن کتاب‌های مورد نیاز مراجعان و در صورت نبودن آن در کتابخانه، امانت گرفتن آن از دیگر کتابخانه‌ها را برعهده دارد و نیز کتاب‌های مورد نیاز نمایندگان را برای آن‌ها ارسال می‌کند.

۱۵. تفویض اختیارات قانونگذاری

از جمله راهکارهایی که امروزه پارلمان‌ها با توجه به تخصصی شدن امر قانونگذاری و نیز

گسترده شدن حجم نیازهای تقنینی کشور به کار گرفته اند، شیوه تفویض اختیار قانونگذاری است. کشور آفریقای جنوبی نیز از آن رو که دارای یکی از جدیدترین قانون‌های اساسی جهان است و سعی کرده از دستاوردهای تجربی دیگر کشورها در این زمینه استفاده کند، تفویض اختیار قانونگذاری را به عنوان یک راهکار مطلوب به طور گسترده پذیرفته است. مطابق بند «۲» اصل (۴۴) قانون اساسی، مجلس می‌تواند همه اختیارات قانونگذاری خود به غیر از صلاحیت تجدیدنظر اصلاح قانون اساسی را به دیگر نهادهایی که جزء دولت محسوب شده یا مجلس دستور تشکیل آن را صادر می‌کند، تفویض نماید. با توجه به عبارت «همه نهادهای دولتی» که در متن اصل به کار گرفته شده و این که در آفریقای جنوبی تفکیک قوا به صورت مشخص دیده نمی‌شود و اصولاً قوه مجریه از داخل قوه مقننه ایجاد می‌گردد، و نیز با عنایت به این که کلیه سازمان‌های دولتی با اجازه مجلس یا تصویب دولت تشکیل می‌شوند، می‌توان چنین استنباط کرد که قانونگذار دارای اختیارات گسترده‌ای در تفویض صلاحیت قانونگذاری خویش به هر نهادی است که تشخیص می‌دهد. همچنین ماده (۱۸۱) قانون اداره امور داخلی مجلس کمیته فرعی‌ای را در ذیل کمیسیون قوانین پیش‌بینی کرده است که وظیفه آن تفحص و ارائه راهکار به کمیسیون قوانین در مورد مکانیسم‌های احتمالی است که قانونگذار می‌تواند جهت اشراف بر انجام وظایف قانونگذاری ارجاع شده به نهادهای اجرایی از سوی مجلس مورد استفاده قرار بدهد. در ماده (۱۱۹) قانون اداره امور داخلی شورای ملی ایالات نیز چنین تأسیسی پیش‌بینی شده است.

۱۶. بازنگری در قوانین

فرایند بازننگری در قوانین، بسته به نوع قانون، متفاوت است:

۱۶-۱. بازننگری در قوانین عادی

در قانون اساسی و قوانین ارگانیک آفریقای جنوبی به طور خاص رویه ای برای بازننگری در قوانین عادی تأسیس نشده است. لکن همان‌طور که در بخش ساختار مجلس در مورد وظایف کمیسیون‌ها گفته شد، مسئولیت این امر با کمیسیون است که طرح یا لایحه برای بررسی به آن ارجاع می‌شود. این کمیسیون وظیفه دارد هرگونه تغییری را که با تصویب طرح یا لایحه مزبور در قوانین مصوب سابق اتفاق می‌افتد به مجلس گزارش کند و اجازه رسیدگی در زمینه تغییر قوانین سابق را کسب نموده و در گزارش نهایی خود در هنگام تصویب طرح یا لایحه ارائه شده، مواد مذکور را اعلام کرده و در صورت نیاز به تغییر در مورد آن‌ها نیز کسب رأی کند.

۱۶-۲. بازننگری در قانون اساسی

غیر از آنچه که به عنوان رویه قانونی بازننگری قانون اساسی پیش از این ذکر شد و بر آن اساس همه افرادی که حق ارائه طرح را داشتند می‌توانستند اصلاحیه قانون اساسی به مجلس ارائه کنند، بند «۱-۱C» اصل (۴۵) قانون اساسی اشعار می‌دارد:

مجلس ملی و شورای ملی ایالات موظفند کمیسیون مشترک تأسیس کنند تا حداقل هر سال به بازننگری قوانین اساسی، قوانین کمیسیون‌های مشترک و کمیسیون‌های حل اختلاف و کمیسیون مشترک بازننگری در قانون اساسی بپردازد. این عمل، نیاز به تقاضای مرجعی ندارد و به صورت اتوماتیک انجام می‌شود.

کمیسیون مشترک بررسی قانون اساسی در سال ۱۹۹۸ با تصویب قانون مشترک مجلس و شورای ملی

ایالات تشکیل شد. ماده (۹۷) قانون مشترک پارلمانی مقرر می‌دارد: این کمیسیون شامل تعداد مساوی از نمایندگان هر دو مجلس است. تعداد نمایندگان از سوی مجلس ملی بر اساس تعداد نمایندگان که از سوی شورای ملی به عضویت این کمیسیون درمی‌آیند تعیین می‌شود. براین اساس شورای ملی ایالات می‌تواند از هر ایالت دو نماینده که یکی دائم و دیگری نماینده ویژه هستند به کمیسیون اعزام کند. همچنین هر حزبی که در هیچ ایالتی دارای اکثریت نیست، می‌تواند یک نفر را به عنوان عضو به کمیسیون بفرستد. وظیفه این کمیسیون بازنگری سالانه قانون اساسی و ارائه گزارش به مجلس ملی و شورای ملی ایالات در مورد مرور قانون اساسی به صورت سالانه است.

رویه عملی این کمیسیون به این ترتیب است که پیش از اول ماه می هر سال اطلاعیه‌ای منتشر می‌کند و از همه صاحب‌نظران دعوت می‌نماید تا نظرات خود را درباره قانون اساسی به صورت مکتوب ظرف یک ماه به این کمیسیون ارسال کنند. پس از پایان مهلت مقرر با بررسی نظرات جمع‌آوری شده، مسائل مربوط به قانون اساسی که بازنگری در آن با رأی اکثریت کمیسیون مفید به نظر می‌رسد را تعیین می‌کنند و در ابتدای نیمه سوم هر سال یا با دستور مجلس، در هر زمان دیگر، مطالب جمع‌آوری شده از نظرات مردم، ارگان‌های دولتی و نهادهای پارلمانی را همراه با گزارش خود به مجلس تحویل می‌دهند.

۳-۱۶. بازنگری در قوانین ارگانیک

بند «۲» ماده (۱۶۵) قانون اداره امور داخلی مجلس مصوب مارس ۱۹۹۹، کمیته‌ای فرعی را در ذیل کمیسیون قوانین با نام «کمیته فرعی بازنگری بر قوانین مجلس» تأسیس کرده که وظیفه آن ارائه توصیه به کمیسیون قوانین در امور مربوط به

رویه‌ها، قوانین و مقررات و دستورها و نیز رویه‌های عملی مجلس و گسترش و نظام‌مند نمودن و تطبیق سیاست‌های مربوط به امور داخلی مجلس است. در ماده (۱۱۹) قانون اداره امور داخلی شورای ملی ایالات نیز کمیته‌ای فرعی به همین منظور تأسیس گردیده است.

۱۷. مصونیت‌ها و مسئولیت‌های اعضای پارلمان

مصونیت پارلمانی برای اعضای مجلس ملی، شورای ملی ایالات و نیز مجالس محلی بر طبق قانون اساسی شناخته شده است. اصول (۵۸) و (۷۱) قانون اساسی برای نمایندگان مجلس ملی و شورای ملی ایالات، مصونیت پارلمانی را تحت عنوان امتیازات، ذکر کرده است. بر اساس این اصول نمایندگان مجلس ملی و شورای ملی ایالات از آزادی بیان در مجلس و شورا و کمیسیون‌ها برخوردارند و مسئولیت مدنی و کیفری در زمان انجام وظایف متوجه آن‌ها نیست. همچنین از هرگونه بازداشت موقت، زندان و ضررهایی که مربوط به انجام فعالیت در مجلس و کمیسیون‌ها است، مصونند و در ارائه نطق‌ها و افشاگری‌ها و ارائه طرح‌ها از آزادی عمل برخوردارند. همچنین بر اساس این اصول، مجلس حق دارد به امتیازات و مصونیت‌های پارلمانی بیافزاید. کمیته‌ای فرعی نیز در قانون اداره امور داخلی مجلس ملی ذیل کمیسیون قوانین تشکیل شده که به کمیته فرعی اختیارات و امتیازات پارلمانی مشهور است و شامل سه عضو از حزب اکثریت، دو عضو از بزرگترین حزب اقلیت و یک عضو از دیگر احزاب است و وظیفه بازرگری بر قوانین و رویه‌های موجود و کاملاً و رویه‌های عملی مربوط به اختیارات و امتیازات پارلمانی را برعهده دارد و برای کمیسیون قوانین در امور فوق، نقش مشاور را ایفا می‌کند.

با وجود این که نمایندگان بر اساس اصل (۵۸) قانون اساسی از تعقیب قضائی مصون شده اند، اما در زمانی که عمل آن‌ها محل امور مجلس باشد، مجازات‌هایی از جانب مجلس برای آنان در نظر گرفته شده است. مواد (۵۱) تا (۷۰) قانون اداره امور داخلی مجلس ملی، ترتیباتی برای مشارکت اعضا در مباحث در نظر گرفته است که اهم آن‌ها عبارتند از:

۱. هر نماینده‌ای برای اجازه نطق باید از جای خود برخیزد و رو به رئیس مجلس بایستد؛
۲. نماینده باید از طرف رئیس مجلس اجازه نطق بیابد؛

۳. نماینده باید مدت زمان نطق را رعایت کند. این زمان برای امور منتهی به رأی‌گیری ده دقیقه و برای امور دیگر نظیر سؤال و توضیح و ... حداکثر سی دقیقه است و صرفاً رئیس مجلس، معاون او و رهبر بزرگترین حزب اقلیت می‌توانند از زمان مقرر بیشتر وقت بگیرند؛

۴. هیچ نماینده‌ای نباید نماینده دیگری را با اسم کوچک در صحن مجلس مورد خطاب قرار دهد؛
۵. هیچ کس نباید از واژه‌های توهین‌آمیز استفاده کند؛

۶. هیچ کس نباید به هر نحو غیر از طریق قانونی تجدیدنظر و اصلاح قوانین، در رویه قانونگذاری، اتخاذ تصمیم‌ها و داورهای و صدور اعلامیه‌ها اعمال نفوذ کند. برای تخطی از قوانین مربوط به اداره جلسات نیز مجازات‌هایی پیش‌بینی شده است، از جمله:

ذکر نام و انتشار نام فرد خاطی که از طرف رئیس یا نایب رئیس مجلس صورت می‌گیرد؛ برکناری فرد خاطی از سمت یا مسئولیتی که در مجلس به او محول شده است و تعلیق حضور نماینده خاطی در جلسات برای بار اول پنج روز از تاریخ تشکیل جلسه مجلس، برای بار دوم ده روز و برای دفعات بعد بیست روز. دو مورد اخیر توسط رئیس مجلس اعلام

می‌شود و رئیس مجلس تنها در صورتی اختیار لغو مجازات را دارد که فرد خاطی اظهارنامه‌ای حاوی اعلام پشیمانی خود به مجلس تقدیم کند.

برای کمک در امر ایجاد انضباط و رعایت قوانین، کمیسیونی با نام کمیسیون انضباطی^۱ تشکیل شده است. این کمیسیون شامل نایب رئیس مجلس و یک هماهنگ کننده اصلی از هر حزب و نیز نماینده یا نمایندگان رئیس مجلس است و وظیفه آن گزارش کردن و تحقیق در امور مربوط به رعایت مقررات مجلس می‌باشد. توهین در مجلس نیز تخلف بزرگی محسوب می‌شود و فرد توهین کننده به دستور رئیس مجلس توقیف می‌گردد و مجلس باید جریمه‌ای مالی متناسب با توهین وی تعیین کند.

۱۸. ابزارهای نظارت و کنترل مجالس قانونگذاری

با توجه به ساختار حکومتی آفریقای جنوبی، نظارت مجلس به همه ارکان حکومتی گسترش یافته و صراحتاً بر اساس بند «۲» اصل (۵۵) قانون اساسی، مجلس موظف شده سازوکارهایی جهت نظارت و تحقیق و تفحص در تمام نهادهای حکومتی ایجاد کند. این امر باید به گونه‌ای باشد که اطمینان حاصل شود هیچ نهاد یا سازمانی از نظارت مجلس مستثنا نشده باشد. علاوه بر آنچه که بر عهده مجلس گذاشته شده، قانون اساسی کمیسیون‌های مستقلی ایجاد کرده که نظارت بر امور خاصی را برعهده دارند و گزارش‌های خود را به تمام دستگاه‌های دولتی و مجلس و سازمان‌های بین‌المللی ارائه می‌کنند.

۱۸-۱. سازوکار نظارت مجلس

سازوکار نظارت مجلس بر دولت، طیف وسیعی از اموری همچون ایجاد کمیسیون تفحص تا احضار شهود، سؤال از افراد و استیضاح اعضای کابینه را در برمیگیرد.

۱-۱۸. رأی عدم اعتماد (اصل ۱۰۲ قانون اساسی)

همان‌طور که پیش از این اشاره شد، رئیس‌جمهور با رأی پارلمان انتخاب می‌شود و این پارلمان است که می‌تواند وی را برکنار کند. این امر با ارائه یک بیانییه از سوی هر یک از نمایندگان و تصویب دوسوم اعضای پارلمان صورت می‌گیرد. انتخاب و عزل وزرا با رئیس‌جمهور است و آن‌ها منفرداً و مجتمعاً در برابر مجلس پاسخگو هستند اما مجلس نمی‌تواند آن‌ها را به صورت فردی برکنار کند. برطبق اصل (۱۰۲) قانون اساسی، مجلس می‌تواند با اکثریت آرا به کابینه رأی عدم اعتماد بدهد و این امر می‌تواند یا صرفاً رأی عدم اعتماد به کابینه باشد یا به همراه رأی عدم اعتماد به کابینه و رئیس‌جمهور باشد و شروع به رسیدگی می‌تواند با قطعنامه پیشنهادی یک نماینده یا جمعی از آن‌ها آغاز شود. در نگاه اول، این‌که هر نماینده شخصاً بتواند قطعنامه‌ای به هیأت رئیسه ارائه کند و از مجلس خواهان رأی‌گیری شود منطقی به نظر نمی‌رسد و این اشکال را به وجود می‌آورد که هر نماینده‌ای می‌تواند وظایف دولت و مجلس را به دلایل شخصی مختل کند و وقت جلسات مجلس را صرف مسائل شخصی خود نماید. اما باید توجه داشت نظام حزبی این اجازه را به نماینده نمی‌دهد که شخصاً در مواردی به این مهمی تصمیم‌گیری کند. ضمانت اجرای رعایت ترتیبات حزب لغو نمایندگی عضو ناممکن با اخراج وی از حزب است که اجازه می‌دهد حزب فرد دیگری را به این سمت انتخاب کند یا حداقل وی

را در فهرست انتخابات دوره آینده قرار ندهد، به علاوه باید توجه داشت که نمایندگان به اعتبار و آینده سیاسی خود نیز می‌اندیشند. اگر رئیس‌جمهور بخواهد کابینه‌ای بنا ثبات تشکیل دهد باید تمام احزاب قدرتمند را به نوعی در کابینه مشارکت دهد تا هم رأی لازم را برای ریاست‌جمهوری کسب کند و هم با رأی عدم اعتماد مجلس روبه‌رو نشود. پس کابینه ائتلافی که از ائتلاف احزاب تشکیل شده به راحتی بنا درخواست یک نماینده منحل نمی‌شود. در شرایط فعلی که حزب وحدت‌کنگره بیش از شصت درصد کرسی‌ها را در تصاحب دارد، جز در موارد خاصی که خود حزب وحدت‌کنگره هم از وضعیت کابینه ناراضی باشد، امکان عزل رئیس‌جمهور و کابینه عملاً وجود ندارد و هیچ نماینده‌ای اعتبار و شخصیت سیاسی خود را با ارائه طرح عدم اعتماد خدشه‌دار نمی‌کند.

۲-۱۸. سؤال و استیضاح

استیضاح^۱

نخوه و چگونگی استیضاح در مواد (۱۰۷) تا (۱۱۱) قانون اداره امور داخلی مجلس ملی، تشریح شده است. استیضاح در آفریقایی جنوبی در حقیقت مناظره بین نماینده و عضو کابینه است و عضو مورد بازخواست باید در صحن مجلس حاضر شده و به پرسش‌های نمایندگان پاسخ بدهد. در این روش ۱۵ دقیقه به نماینده فرصت داده می‌شود تا سؤال خود را حول یک محور مطرح کند و آنگاه عضو کابینه باید به آن پاسخ بدهد. در این مورد دو نفر دیگر از نمایندگان هر کدام به مدت دو دقیقه می‌توانند سؤالی را مطرح کنند و

1. Interpellation.

به عضو کابینه فرصت پاسخگویی کافی داده خواهد شد.

سؤال^۱

نخوه و چگونگی سؤال، در مواد (۱۱۲) تا (۱۱۷) قانون اداره امور داخلی مجلس، تشریح شده است. بر این اساس، سوال به دو صورت کتبی و شفاهی، قابل طرح است:

سؤال شفاهی؛ این سؤال میتواند شامل پنج محور باشد و از هر یک از مسئولان دولتی پرسیده شود. پرسش شونده باید در مجلس حضور یابد و ظرف سی دقیقه پاسخ خود را ارائه کند.

سؤال کتبی؛ در زمانی که پاسخگویی به سؤال نماینده یا نمایندگان احتیاج به ارائه آمار و توضیحات مفصل دارد، سؤال و پاسخ به صورت کتبی مطرح میشود. سؤال کتبی میتواند تا پانزده موضوع را شامل شود و پرسش شونده باید ظرف ده روز پاسخ کتبی آن را به مجلس ارائه کند.

۲-۱۸. کمیسیون‌های مستقل نظارتی

این کمیسیون‌ها دارای انواع مختلفی هستند که در ذیل به دو نمونه از مهم‌ترین آن‌ها اشاره میشود:

کمیسیون حقوق بشر: این کمیسیون وظیفه ارتقای سطح دستیابی انسان‌ها به حقوق بنیادین خود با کمک تصویب قوانین و ارائه گزارش‌های مستند از موارد نقض حقوق بشر به مجلس به صورت سالانه را برعهده دارد.

حسابرس عمومی^۲: وظیفه حسابرسی کلیه بخش‌های دولتی از نظر مالی و پولی و تحقیق درباره نحوه گردش

1. Question.

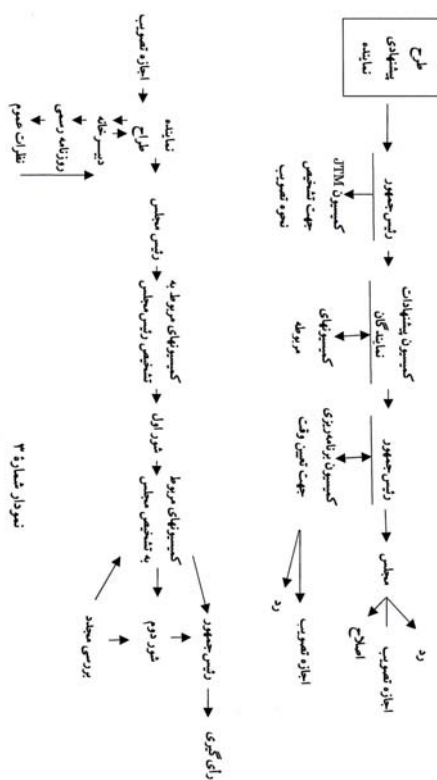
2. Auditor General.

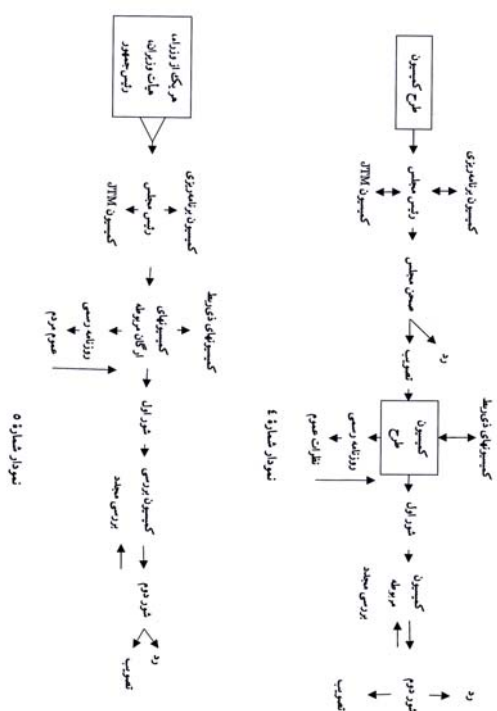
مالي نهادهاي دولتي را در همه سطوح ملي، ايالتي و محلي برعهده دارد و گزارش خود را به مرجع قانونگذاري هر سطح، ارسال مي‌دارد.

۱۸-۳. نظارت بر سرويس‌های امنیتی

دستگاه‌هاي امنيتي در آفریقاي جنوبی به سه بخش تقسيم شده‌اند:

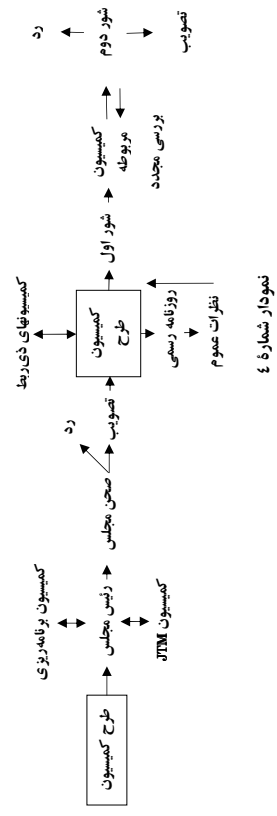
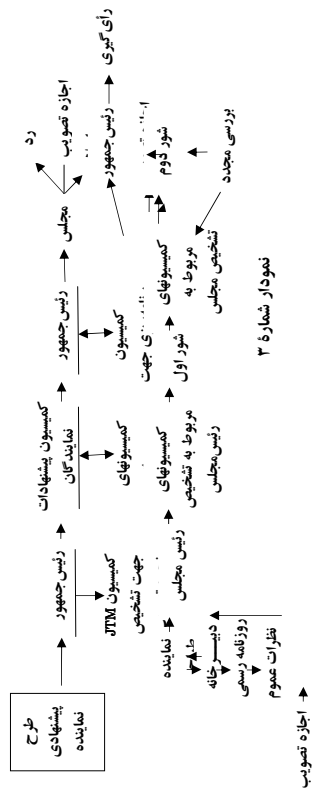
ارتش، پليس و اداره اطلاعات که هر سه داراي رئيسي که عضو کابينه است، می‌باشند. ساختار اين نهادها مستقیماً از طرف مجلس طراحی می‌شود و رؤساي آن‌ها در برابر مجلس پاسخگو هستند. همچنین کمیسیون امنيت بر کار اين دستگاه‌ها نظارت مستمر دارد. رئيس جمهور به عنوان فرمانده کل قوا، رؤساي اين سه نهاد را تعيين می‌کند.

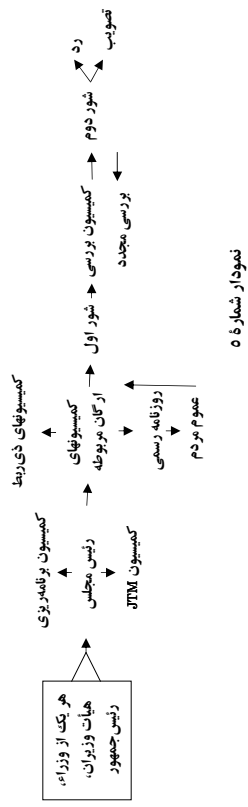




فصل ششم

نظام قانونگذاری جمهوری عربی مصر





مقدمه

مصر از دوران تمدن‌های کهن دارای سازمان سیاسی بوده است. در حال حاضر، رویه دموکراتیک در مصر در قالب حکومت قانون، احترام به حقوق بشر، سیستم چند حزبی و مجلس قانونگذاری مقتدر قابل توصیف است. این امر ترجمان میراث غنی و گذر مستمر و طولانی در طول تاریخ و همچنین وجود نهادهایی است که نقش مهمی در حفظ ارزش‌های دموکراسی، آزادی، عدالت و برابری ایفا کرده‌اند.^۱

قانون اساسی جمهوری مصر که در ۱۱ سپتامبر ۱۹۷۱ تصویب و در ۲۲ می ۱۹۸۰ اصلاح شد، سیستم سیاسی مصر قوای عمومی را تعریف می‌کند. مصر کشوری دموکراتیک است و در زمره ملل پان عرب محسوب می‌شود. دین رسمی این کشور اسلام است. زبان رسمی آن عربی و حاکمیت و قدرت از آن مردم است. سیستم سیاسی مبتنی بر سیستم چند حزبی در چارچوب عناصر اساسی و اصول جامعه مصر است و از طریق احزاب سیاسی، مشارکت سیاسی عمومی در تمامی سطوح، تأمین شده است. مطبوعات ضمن برخورداری از آزادی واقعی، به ابزاری برای نظارت عمومی تبدیل شده‌اند. اصل عدم تمرکز در نظام سیاسی

1. www.sis.gov.eg/egyptinf/politics/parlament/html/pol.htm.

این کشور پذیرفته شده و سیستم سیاسی آن مرکب از قوای مقننه، مجریه و قضائیه است. رئیس‌جمهور، رئیس‌کشور و مظهر حاکمیت مردمی است و مطابق قانون اساسی و اصل حاکمیت قانون به اعمال وظائف و اختیارات خویش می‌پردازد. شخصی که به عنوان رئیس‌جمهور انتخاب می‌شود باید مصري‌الاصل بوده و از پدر و مادر مصري متولد شده و از حقوق مدنی و سیاسی بهره‌مند باشد. سن وی نباید کمتر از چهل سال باشد.

مجلس خلق رئیس‌جمهور را نامزد این پست می‌کند. مجلس خلق جلسه خاصی برای بررسی و مذاکره درباره گزینش رئیس‌جمهور برگزار می‌کند. اگر کاندیدا، دوسوم آرای اعضای مجلس خلق را کسب کند، این مسأله به همه‌پرسی گذاشته خواهد شد. کاندیدا در صورتی رئیس‌جمهور می‌شود که اکثریت مطلق آرای مأخوذه در همه‌پرسی را به دست آورد.^۱

دوره ریاست جمهوری شش سال از آغاز تاریخ اعلام نتیجه همه‌پرسی است. رئیس‌جمهور می‌تواند برای دوره‌های بعدی نیز مجدداً انتخاب شود. در صورت خالی بودن پست ریاست‌جمهوری، اگر در همان زمان، مجلس خلق منحل نشده باشد، رئیس‌مجلس به طور موقت این سمت را عهده‌دار می‌شود. در صورت انحلال مجلس خلق، رئیس دادگاه عالی قانون اساسی مشروط بر اینکه خود را نامزد پست ریاست‌جمهوری نکند، این سمت را بر عهده می‌گیرد.

دولت که عالی‌ترین نهاد اجرایی و اداری این کشور است مرکب از نخست‌وزیر، معاونان او، وزرا و معاونان آنان است. هر وزیر یا

1. Ibid.

معاون وزیر که منصوب می‌شود باید مصري الاصل بوده، کمتر از سی و پنج سال سن نداشته و از حقوق کامل مدنی و سیاسی بهره‌مند باشد.^۱ رئیس‌جمهور، در ارتباط با شورای وزیران، برنامه اجرای سیاست عمومی را تنظیم می‌کند. همچنین وی فرمانده عالی نیروهای مسلح و رئیس شورای عالی پلیس و شورای دفاع ملی است. دولت عالی‌ترین مجموعه اجرایی و اداری است و مسائل زیر را اداره می‌کند:

- جهت دادن، هماهنگی کردن و نظارت بر اجرای عملکرد وزارتخانه‌ها و قوای عمومی؛
- تهیه پیش‌نویس بودجه و طرح‌های کلی دولت؛
- دولت سیاست کلی را تنظیم و بر اجرای آن در ارتباط با رئیس‌کشور با توجه به قوانین و احکام مربوط به ریاست جمهوری نظارت می‌کند. به علاوه دولت برای نظارت بر اجرای قوانین، حفظ امنیت کشور و حفظ حقوق و رفاه شهروندان تلاش می‌نماید.

در کنار مجالس قانونگذاری، نهادهایی دیگر نیز دارای اختیارات تقنینی هستند. براساس ماده (۱۰۸) قانون اساسی مصر، رئیس‌جمهور در موارد ضروری یا در موارد استثنایی (تعطیلی موقت بین نشست نمایندگان، یا انحلال مجلس) و با اجازه مجلس خلق و براساس تصویب اکثریت دوسوم اعضا، حق اتخاذ تصمیماتی را دارد که دارای اعتبار قانونی است.

این اجازه باید برای یک دوره زمانی محدود باشد که در طی آن موضوعات تصمیم‌گیری و زمینه‌هایی که براساس آن تصمیم‌گیری می‌شود، مشخص گردد. این تصمیمات باید به مجلس خلق ارائه شود؛ اگر تصمیمات به مجلس خلق ارائه

1. www.sis.gov.eg/yearbook2000/html/pol.htm.

شود ولی مجلس خلق آن‌ها را تصویب نکنند، تصمیمات فوق فاقد اعتبار قانونی خواهند بود.

۱. شیوه شکل‌گیری و انتخاباتی مجلس قانونگذاری

جمهوری عربی مصر دارای یک مجلس خلق و یک شورای مشورتی است.

۱-۱. مجلس خلق^۱

این مجلس در حال حاضر مرکب از ۴۵۴ عضو است که ده عضو آن به حکم ریاست جمهوری منصوب می‌شوند. حداقل نیمی از اعضای مجلس باید از کارگران و کشاورزان باشند. تعداد اعضای مجلس خلق به ترتیب زیر تقسیم می‌شوند:

- ۴۱۷ عضو از حزب دموکراتیک ملی؛
 - شش عضو از حزب الواد؛
 - پنج عضو از التاگامو (حزب گروهی)؛
 - یک عضو از الاحرار حزب لیبرال؛
 - یک عضو از حزب وحدت ناصریه؛
 - چهارده عضو مستقل؛
 - ده عضو به انتصاب رئیس‌جمهور.
- نمایندگان زن در مجلس خلق هشت نفر هستند که چهار نفر آنان انتصابی می‌باشند.
- دوره کار مجلس خلق پنج سال از تاریخ اولین نشست است. انتخابات برای تجدید فعالیت مجلس بعدی در مدت شصت روز پیش از پایان دوره قبلی صورت می‌گیرد. براساس قانون اساسی مصر^۲ جریان انتخابات باید زیرنظر اعضای ارگان قضائی صورت بگیرد. کارکنان دولت و بخش‌های عمومی می‌توانند برای عضویت در مجلس نامزد

1. "Peoples' Assembly".

2. The Constitution of the Arab Republic of Egypt Articles 86-107 from web site: www.sis.gov.eg/eginfnew/politics/parlim/html/press/0303.htm.

شوند و عضو مجلس خلق باید تمام اوقات خود را به مجلس اختصاص دهد مگر مواردی که قانون بدان تصریح دارد.

دادگاه پژوهش^۱ صلاحیت رسیدگی به جرائم انتخاباتی و تخلفات ارجاع شده به مجلس خلق را دارد، که بر این اساس، اختلافات مورد نظر توسط رئیس مجلس به آن دادگاه ارجاع می‌شود. این اختلافات باید ظرف پانزده روز از تاریخی که مجلس خلق از آن مطلع می‌شود، به دادگاه فوق ارجاع گردد. دادگاه ظرف بیست روز از تاریخی که اختلاف به آن ارجاع می‌شود، تحقیق کرده و بررسی‌های خود را کامل می‌کند. نتیجه بررسی و تصمیم حاصل از سوی دادگاه به مجلس خلق تسلیم می‌شود که در مورد اعتبار اختلاف در ظرف مدت شصت روز از تاریخ تسلیم نتیجه بررسی ارائه شده به مجلس، از سوی مجلس تصمیم‌گیری صورت می‌گیرد. اگر کرسی عضوی قبل از پایان دوره‌اش خالی شد، ظرف شش روز از تاریخ اعلام مجلس در مورد خالی بودن کرسی، جانشین وی بلا برگزاري انتخابات منصوب می‌شود. دوره عضویت نماینده جدید تا پایان دوره نمایندگی قبلی تمدید می‌گردد.

رئیس جمهور، مجلس خلق را برای نشست عادی سالانه قبل از دومین پنج‌شنبه ماه نوامبر فرا می‌خواند. اگر در روز مذکور فراخوانده نشوند، مجلس بر مبنای قانون اساسی تشکیل می‌شود. نشست جلسات عادی برای حداقل هفت ماه ادامه می‌یابد. نمایندگان باید در صحن علنی مجلس و قبل از آغاز کار سوگند یاد کنند.^۲ همچنین رئیس جمهور، در صورت ضرورت مجلس

1. "Court of Causation".

2. متن سوگند نمایندگان به شرح ذیل است:

خلق را برای جلسه فوق‌العاده فرامی‌خواند. این امر ممکن است بر اساس درخواست (امضا شده)، اکثریت اعضای مجلس نیز، صورت گیرد. رئیس‌جمهور پایان جلسه فوق‌العاده را نیز اعلام می‌کند. مجلس خلق در نشست سالانه عادی، رئیس و معاون را برای آن دوره از نشست انتخاب می‌کند. اگر کرسی هر یک از رئیس یا معاون خالی شود، مجلس، جانشینی را برای احراز مناصب مزبور انتخاب می‌کند.

مجلس خلق، رأساً آیین‌نامه داخلی‌اش را وضع می‌کند. جلسات مجلس به صورت علنی و در روزهای شنبه، یکشنبه و دوشنبه هر هفته برگزار می‌شود، مگر آن که مجلس تصمیمی دیگر اتخاذ کند. با موافقت مجلس می‌توان جلسه را به روز دیگری موکول کرد. در این حالت رئیس مجلس زمان برگزاری جلسه آینده را معین کرده و به اطلاع نمایندگان می‌رساند. رئیس مجلس باید نمایندگان را جهت تشکیل جلسات قبل از موعد معین شده دعوت کند. این امر یا بنا به حادث شدن موضوعی خاص و یا بنا به درخواست رئیس‌جمهور یا رئیس هیأت وزیران است.^۱ شروع جلسه فقط با حضور اکثریت اعضای مجلس امکان‌پذیر است. هرگاه زمان شروع جلسه فرارسد و حدنصاب قانونی کامل نباشد، رئیس مجلس شروع جلسه را نیم ساعت به تأخیر می‌اندازد و اگر در این فاصله نیز، حدنصاب قانونی تکمیل نگردد، رئیس مجلس ختم جلسه را اعلام و زمان جلسه آینده را اعلان می‌کند.^۲

«من به خدای قادر و توانا سوگند یاد می‌کنم که حافظ ملت و رژیم جمهوری باشم و به منافع مردم توجه کنم و به قانون اساسی و مقررات عمومی کشور احترام بگذارم.»

1. Rules of Procedure of the People's Assembly, Article 259.

2. Ibid, Article 261.

با رعایت مقرراتی که برای موارد خاص تعیین شده است، جلسات مجلس بنابر درخواست رئیس‌جمهور یا رئیس هیأت وزیران یا رئیس مجلس یا حداقل بیست نفر از نمایندگان مجلس به صورت غیرعلنی برگزار می‌شود. سپس مجلس در این‌باره که موضوع مورد بحث در جلسه غیرعلنی یا علنی بررسی شود، اتخاذ تصمیم می‌کند. این تصمیم بعد از انجام مذاکرات و صحبت موافق و مخالف اخذ می‌شود. دو نفر از موافقان غیرعلنی بودن و دو نفر از مخالفان آن به صحبت می‌پردازند.^۱

جلسات و اجتماعات خاص مجلس با دعوت رئیس مجلس برگزار می‌گردد. موضوع این جلسات و اجتماعات که غالباً بنا به درخواست رئیس‌جمهور یا رئیس هیأت وزیران برگزار می‌شوند، تبادل‌نظر درخصوص مصالح عالی ملی یا بررسی استماع سخنان یا توضیحاتی در مورد تصمیمات مرتبط با سیاست‌های کلی داخلی یا خارجی دولت است.^۲

براساس آیین‌نامه داخلی مجلس خلق^۳ در آغاز کار مجلس، رئیس‌جمهور در جلسه افتتاحیه دوره تقنینی عادی به ایراد سخنرانی که متضمن سیاست‌های کلی دولت است، می‌پردازد و حق دارد هرگونه بیانیه‌ای را در مقابل مجلس ارائه کند. رئیس مجلس، کمیسیون^۴ عمومی را برای اظهارنظر در خصوص مطالبی که در سخنرانی رئیس‌جمهور به آن پرداخته شده و همچنین بررسی موضوعاتی از سخنرانی که در رابطه با برنامه‌های مجلس و فعالیت‌های آن

1. Ibid, Article 263.

2. Ibid, Article 268.

3. Ibid, Article 104 to 111.

4. در قسمت‌های بعدی به طور مفصل در مورد کمیسیون‌ها بحث شده است.

بوده و رسیدگی به پیشنهادات و اظهارات نمایندگان در ارتباط با آن سخنرانی، فرا میخواند.

پنجاه نفر از نمایندگان حق دارند به صورت کتبی پیشنهاد بحث و مذاکره درباره تمام یا بعضی از موضوعاتی که در سخنرانی رئیس‌جمهور آمده به رئیس مجلس ارائه دهند. این درخواست باید متضمن دلایل توجیهی و ضرورت برگزاري این مذاکرات باشد. رئیس مجلس در همان روز، درخواست مذکور را برای رسیدگی به کمیسیون عمومی مجلس ارسال می‌دارد. هرگاه این کمیسیون با رأی اکثریت اعضا درخواست مذکور را تصویب کند، رئیس مجلس در ابتدای جلسه بعدی به منظور تعیین زمان و نحوه رسیدگی، آن را به مجلس تقدیم خواهد کرد. هرگاه مجلس بحث درباره سخنرانی رئیس‌جمهور را پذیرفت، رئیس مجلس آن را به کمیسیون عمومی و کمیسیون خاصی- بنابر پیشنهاد رئیس مجلس (مشروط بر این‌که در میان اعضا کمیسیون خاص حداقل یک نماینده از هیأت‌های پارلمانی احزاب مخالف و مستقل وجود داشته باشد)، ارجاع می‌کند. کمیسیون خاص با ریاست یکی از معاونان مجلس تشکیل می‌شود. کمیسیون مذکور به سخنرانی رسیدگی کرده و در مدت زمان تعیین شده از جانب مجلس، گزارشی از آن را تهیه و به مجلس تقدیم می‌کند.

نمایندگان می‌توانند برای نطق درباره سخنرانی رئیس‌جمهور، درخواستی کتبی به رئیس مجلس تقدیم کنند. لازم است که در این درخواست‌ها، موضوعاتی که برای آن درخواست نطق شده است به طور کامل و دقیق، معین شده باشد. و باید حداقل چهل و هشت ساعت قبل تقدیم شود. هیأت رئیسه مجلس پس از بررسی درخواست‌ها، نتایج آن را به اطلاع رئیس مجلس می‌رساند و به اعضای که مقررات مربوط به

نحوه و زمان ارسال درخواست را رعایت نکرده باشند، اجازه نطق نمی‌دهد.

نمایندگان بنا به پیشنهاد رئیس مجلس، در آغاز جلسه‌ای که برای بحث در مورد بیانات رئیس‌جمهور تشکیل شده، زمان پایان مباحثات را معین می‌کنند و همچنین مدت زمانی را که برای سخنرانی هر نماینده در نظر گرفته شده و مدتی که برای مجموع درخواست‌کنندگان سخنرانی از هر هیأت پارلمانی احزاب با ملاحظه تعداد اعضای آن‌ها در مجلس مدنظر است، معین می‌نمایند. گزارش کمیسیون عمومی یا کمیسیون خاص (در نظر گرفته شده برای موضوعات سخنرانی رئیس‌جمهور) در جلسه‌ای که برای بحث درباره سخنرانی رئیس‌جمهور مشخص شده است، قرائت می‌شود. رئیس مجلس ترتیب ارائه نطق را به نحوه‌ای تنظیم می‌کند که همه اعضای که درخواست سخنرانی کرده‌اند، با تمام گرایشات سیاسی، امکان اظهارنظر داشته باشند.

بعد از پایان کلیه نطق‌ها، رئیس‌مجلس گزارش کمیسیون رسیدگی به سخنرانی رئیس‌جمهور را به رأی‌گیری می‌گذارد. مجلس می‌تواند بنا به پیشنهاد رئیس مجلس، پیشنهادات و اظهارات نمایندگان را به کمیسیونی که گزارش را تهیه کرده یا به کمیسیون خاصی که به همین منظور تشکیل خواهد شد، ارسال دارد تا قبل از اخذ سخنرانی رئیس‌جمهور، گزارش خویش را در مورد این پیشنهادات و اظهارات نیز به مجلس ارائه کند.

همچنین در زمان افتتاح دوره عادی مجلس خلق، رئیس هیأت وزیران برنامه وزرا را به مجلس تقدیم می‌کند. مجلس سخنرانی رئیس هیأت وزیران از برنامه وزرا را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و این سخنرانی را برای بررسی و تهیه گزارش، به کمیسیون خاصی به ریاست یکی از معاونان

مجلس ارجاع می‌کند. هر وزیر می‌تواند راجع به برنامه‌های وزارتخانه متبوع خود، در مقابل مجلس یا کمیسیون خاص، سخنرانی کرده و گزارشی را ارائه کند.

۱-۲. شورای مشورتی^۱

براساس قانون انتخابات، ۸۸ حوزه انتخاباتی برای انتخابات شورای مشورتی در کشور مصر در نظر گرفته شده است.^۲

شرایط کاندیداها

با توجه به قانون انتخابات، کاندیداهایی که برای شورای مشورتی انتخاب یا نامزد می‌شوند، باید این شرایط را دارا باشند:

الف. کاندیدا باید تابعیت مصری و پدر مصری داشته باشد؛

ب. سن کاندیدا در تاریخ انتخاب یا نامزدی نباید کمتر از سی و پنج سال باشد.

ج. کاندیدا باید خدمت نظام وظیفه را به پایان رسانده باشد یا دارای کارت معافیت معتبر باشد.

روش انتخابات

اعضای شورای مشورتی با اکثریت مطلق آرای معتبر مأخوذه در انتخابات، انتخاب می‌شوند. عضویت همزمان در شورا مشورتی و مجلس خلق منع قانونی دارد. دو سوم اعضا از طریق آرای عمومی مخفی انتخاب می‌شوند و حداقل نیمی از آن‌ها باید از کارگران و کشاورزان باشند. رئیس جمهور یک سوم دیگر را منصوب می‌کند. تعداد کل اعضای شورا ۲۶۴ نفر است که سیزده نفر از آنان را بانوان تشکیل

1. Shura Council

2. www.sis.gov.eg/onlinehour/shoura.html.

می‌دهند. دوره عضویت در شورای مشورتی شش سال است، در حالی که انتخاب و انتصاب مجدد پنجاه درصد از کل اعضای انتخابی و انتصابی، هر سه سال و به طوری که در قانون تعریف شده، صورت می‌گیرد. همیشه امکان انتخاب یا انتصاب مجدد کسانی که عضویتشان به پایان رسیده است، وجود دارد.

رئیس‌جمهور، مجلس خلق را منحل نمی‌کند، مگر این که ضروری باشد^۱ و این انحلال بعد از یک همه‌پرسی صورت می‌گیرد. برای این امر رئیس‌جمهور بیانیه‌ای را برای اختتام نشست‌های مجلس خلق صادر می‌کند و زمینه برگزاری همه‌پرسی را ظرف سی روز تدارک می‌بیند. اگر اکثریت مردم، انحلال مجلس را تأیید کنند، رئیس‌جمهور باید بیانیه‌ای را مبنی بر انحلال مجلس صادر نماید. تصمیم به انحلال مجلس دربرگیرنده دعوت از مردم به منظور شرکت در انتخابات جدید برای مجلس خلق در ظرف مدت کمتر از شصت روز از اعلام نتایج همه‌پرسی است. مجلس جدید طی مدت ده روز بعد از انجام انتخابات آغاز به کار می‌کند.

شورای مشورتی، رئیس و دو معاون خود را در اولین نشست سالانه‌اش برای یک دوره سه ساله انتخاب می‌کند. اگر یکی از سمت‌ها خالی شد، شورا باید جانشین وی را برای مدت باقی مانده انتخاب کند.

سایر مباحثی که در بخش مربوط به مجلس خلق بیان شد و خواهد شد (اصول ۸۹، ۹۰، ۹۱،

۱. در مباحث قبلی موارد استثنا آن بیان شد.

۲. کاندیداتوری کارکنان دولت و بخش عمومی.

۳. سوگند یاد کردن اعضای مجلس.

۴. دریافت حقوق و حق الزحمه.

۸۱۰۱، ۷۱۰۰، ۶۹۹، ۵۹۸، ۴۹۷، ۲۹۶، ۲۹۴، ۱۹۳، ۹۱۰۴، ۱۱۰۵، ۱۱۰۶ و ۱۲۱۰۷) در مورد شورای مشورتی نیز صدق می‌کند.

۲. وظایف و اختیارات قانونگذاران ملی

۲-۱. مجلس خلق

مجلس خلق اختیار قانونگذاری را اعمال و سیاست کلی دولت، برنامه کلی اقتصادی و توسعه اجتماعی و بودجه عمومی دولت را تصویب می‌کند (اصل ۸۶ قانون اساسی). همچنین، مطابق قانون اساسی بر امور قوه مجریه، کنترل و نظارت می‌نماید. دیگر اختیارات مجلس خلق عبارتند از:

صلاحیت تقنینی

وضع قانون وظیفه اصلی مجلس خلق است. اصل (۱۰۹) قانون اساسی مقرر می‌دارد رئیس‌جمهور و نیز هر يك از نمایندگان مجلس از حق پیشنهاد وضع قوانین برخوردارند.

صلاحیت مالی

۱. رسیدگی به اختلافات مربوط به جرائم انتخاباتی در دادگاه پژوهش.
۲. خالی شدن کرسی نمایندگی و انتخاب یا انتصاب جانشین.
۳. اعتبار نمایندگی اعضای مجلس.
۴. پذیرش استعفای نماینده.
۵. مصونیت پارلمان.
۶. مصونیت پارلمانی.
۷. محل برگزاری جلسات مجلس.
۸. فراخوانی اعضای مجلس از سوی رئیس‌جمهور.
۹. تشکیل جلسات فوق‌العاده.
۱۰. انتخاب رئیس و معاونان.
۱۱. وضع آیین‌نامه داخلی.
۱۲. علی بودن یا نبودن جلسات.
۱۳. فقدان اکثریت لازم برای اعتبار جلسات.

لایحه کلی بودجه دولت حداقل دو ماه قبل از آغاز سال مالی به مجلس خلق ارسال می‌شود. لایحه فوق بعد از تغییر و اصلاح جنبه اجرائی پیدا می‌کند. بودجه جدید قبل از آغاز سال مالی جدید قابل اعمال نیست و بودجه قدیمی (سال گذشته)، تا آغاز سال مالی جدید، همچنان معتبر است. همچنین گزارش مالی به مجلس خلق تسلیم و به رأی گذاشته می‌شود و در قالب یک قانون به تصویب می‌رسد.

رئیس مجلس پس از دریافت لایحه بودجه دولت، آن را به کمیسیون برنامه و بودجه ارجاع می‌دهد. همچنین مطابق ماده (۱۲۶) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق، رئیس مجلس موارد ذیل را به کمیسیون برنامه و بودجه احاله می‌کند:

الف. لایحه قانونی برنامه توسعه بلندمدت یا کوتاه‌مدت و لایحه برنامه سالانه و گزارش‌های نتایج سالانه؛

ب. لوایح قوانین مربوط به تخصیص بودجه دولت و بودجه‌های دیگر؛

ج. لوایح قوانین تدقیق حسابرسی‌های پایانی؛

د. گزارش‌های سازمان مرکزی محاسبات و گزارش‌های سازمان‌های مالی، اقتصادی و تجارت خارجی از حسابرسی‌های سالانه؛

ه. پیشنهاداتی که اعضای مجلس در مورد لایحه بودجه و برنامه می‌کنند.

رئیس مجلس از این پیشنهادات در اولین جلسه آینده مجلس مطلع می‌گردد. رسیدگی به لوایح برنامه و بودجه و اعتبارات اضافی و گزارش‌های سازمان مرکزی محاسبات به فوریت انجام می‌شود. کمیسیون برنامه و بودجه در اثنای رسیدگی به لوایح مشخص شده در ماده (۱۲۶) آیین‌نامه داخلی، با موافقت رئیس مجلس می‌تواند به تشکیل کمیسیون‌های فرعی از بین اعضای خود

برای رسیدگی به بعضی از جنبه‌های موضوعات و ارسال و تهیه گزارش از آن‌ها جهت استفاده مجلس، اقدام کند.^۱

کمیسیون برنامه و بودجه باید نظر دولت را در همه پیشنهادهایی که برای اصلاح اعتبارات مندرجه در لایحه بودجه صورت می‌پذیرد، دریافت دارد. در این مورد گزارش کمیسیون باید متضمن نظرات دولت و توجیهات آن باشد. این کمیسیون یک گزارش کلی از لایحه برنامه و بودجه دولت را در زمان و تاریخی که از قبل معین شده است، به مجلس ارائه می‌کند. لازم است کمیسیون در گزارش خود از لایحه برنامه و بودجه دولت، نتیجه بررسی توضیحات وزیر برنامه و بودجه را درخصوص لایحه برنامه و اهداف آن از نظر تولیدات ملی، مصارف خانوادگی، حجم سرمایه‌گذاری‌ها، صادرات، واردات و ذخایر مالی برای سرمایه‌گذاری، ذکر کند. همچنین لازم است گزارش کمیسیون از لایحه قانون بودجه عمومی دولت، شامل نتایج بررسی کمیسیون درخصوص اظهارات مالی سالانه، بودجه‌های خاص مربوط به ادارات دولت، بنگاه‌های عمومی، سازمان‌های اختصاصی بخش عمومی و سایر بودجه‌ها، گزارش سالانه مرکز مالی از بنگاه‌های عمومی و سایر سازمان‌های اقتصادی بخش عمومی باشد.^۲

به پیشنهادهای اصلاحی نمایندگان مجلس در ارتباط با لایحه برنامه و بودجه، ترتیب اثر داده نمی‌شود، مگر این که آن پیشنهاد حداقل چهل و هشت ساعت قبل از جلسه‌ای که برای رسیدگی به لایحه معین شده است، به صورت کتبی تقدیم رئیس مجلس گردد. رئیس می‌تواند یا

1. Ibid, Article 129.

2. Ibid, Articles 130 and 131.

پیشنهادهای مذکور را فوراً پس از دریافت برای بررسی تقدیم کمیسیون برنامه و بودجه کند یا آن که جهت تصمیم‌گیری به مجلس ارائه نماید؛ البته این امر در صورتی ممکن است که پیشنهاد در بردارنده نکته مهمی باشد یا در جلسه، بعد از شنیدن توضیحات پیشنهادکنندگان و نظر دولت و بدون بحث موافق و مخالف تقدیم گردد.

هیأت رئیسه بنا به پیشنهاد رئیس مجلس مقررات اجرایی تفصیلی منظمی را جهت بحث و مذاکرات و رسیدگی‌های لوایح برنامه عمومی و بودجه سالانه با مراعات احکام مربوطه وضع می‌کنند. رأی‌گیری برای لایحه بودجه عمومی به طور مجزا برای هر بخش انجام می‌گیرد و احکام ملحق به آن به صورت ماده به ماده به رأی گذاشته می‌شود و سپس رأی‌گیری برای لایحه تقنینی تخصیص بودجه عمومی و احکام ملحق به آن به صورت کلی انجام می‌شود.

۲-۲. شورای مشورتی

اصول (۱۹۴) و (۱۹۵) قانون اساسی تصریح می‌کنند که وظایف شورای مشورتی، مطالعه و پیشنهاد آنچه که در ایجاد برابری و وحدت ملی و آرامش اجتماعی برای حفظ اتحاد نیروهای کاری مردم و نیز اجزای اصلی جامعه، ضروری شناخته می‌شود، می‌باشد. قانون اساسی برای شورا و اعضای ضمانت‌هایی را مقرر کرده است که آن‌ها را قادر می‌سازد وظایفشان را انجام دهند. یکی از آن موارد این است که شورا را نمی‌توان منحل کرد، مگر در صورت ضرورت و به حکم ریاست جمهوری. تصمیم به انحلال شورا باید متضمن اقداماتی برای انجام انتخابات در ظرف یک دوره شش روزه باشد، به نحوی که شورا در

ظرف مدت ده روز بعد از انتخابات، فراخوانده شود و شروع به کار کند. صلاحیت‌های مشورتی شورا عبارتند از:^۱ الف. ارائه پیشنهاداتی برای اصلاح یک یا چند اصل از اصول قانون اساسی؛ ب. پیشنهاد طرح کلی برای توسعه اجتماعی - اقتصادی؛ ج. بررسی معاهدات تأثیرگذار بر تمامیت ارضی کشور یا آن‌هایی که مربوط به حقوق حاکمه و معاهدات صلح و اتحاد می‌شوند؛ د. پیشنهاد قوانین ارجاعی از سوی رئیس جمهور به شورا؛ ه. موضوعاتی که توسط رئیس جمهور در ارتباط با سیاست کلی کشور در قبال مسائل کشورهای عرب و خاورمیانه به شورا ارجاع می‌گردد. شورا در رابطه با چنین موضوعاتی نظر خویش را به رئیس‌جمهور و مجلس خلق ارائه می‌دهد.

۳. مدل تفکیک قوا و تأثیر و تأثر قوا بر یکدیگر

قانون اساسی مصر مقرر می‌دارد که قوه قضائیه، قوه ای مستقل است. قضات در اجرای وظایف خویش کاملاً مستقل بوده و تابع هیچ چیز جز قانون نیستند.^۲ هیچ کس نمی‌تواند در جریان رسیدگی به پرونده‌ها یا در مسائل قضائی دخالت کند. احکام صادره از دادگاه‌ها مستند به قانون است. قوه قضائیه نقش مهمی را در اعمال کنترل قضائی و تفسیر قوانین و همچنین حمایت از حقوق و آزادی‌ها ایفا می‌کند.^۳ قوه قضائیه در حال حاضر از دادگاه‌های عمومی دادگستری،

1. www.sis.gov.eg/onlinehoura/shoura.html.
2. www.sis.gov/yearbook2000/html/pol3html.
3. www.sis.gov/yearbook1999/html/pol3html.

دادگاه‌های اداری و دادگاه عالی قانون اساسی تشکیل شده است. از طرف دیگر، قوه مقننه و قوه مجریه هر یک با توجه به اصول قانون اساسی در پیشبرد اهداف، برنامه‌ها و سیاست‌های مهم کشوری با یکدیگر در تعامل هستند.

۴. نهادهای ناظر بر قانونگذار ملی و شیوه‌های نظارت بر نهاد

قانونگذاری

نهادهایی که نظارت بر امور مجلس را بر عهده دارند عبارتند از: رئیس‌جمهور که حق انحلال مجلس و حق وتوی تعلیقی مصوبات مجلس، را داراست و دادگاه عالی قانون اساسی. در ادامه به توضیح سازوکار نظارت توسط هر یک از نهادهای مذکور می‌پردازیم.

۴-۱. رئیس‌جمهور

براساس قانون اساسی مصر^۱ مجلس خلق با پیشنهاد یک‌دهم نمایندگان، نخست‌وزیر را تعیین می‌کند. چنین تصمیمی باید توسط اکثریت اعضای مجلس اتخاذ شود. تصمیم‌گیری در این خصوص، بعد از استیضاح دولت و پس از گذشت حداقل سه روز از تاریخ ارائه پیشنهاد صورت می‌گیرد. سپس، مجلس خلق گزارشی به رئیس‌جمهور ارائه می‌کند و دلایل توجیهی تصمیم خود را به اطلاع وی می‌رساند.

رئیس‌جمهور می‌تواند گزارش مزبور را ظرف ده روز به مجلس عودت دهد و نظر مجلس را

1. Supra, Article 127.

نپذیرد. اگر مجلس يك بار دیگر بر نظر و تصمیم خود پافشاری کند، رئیس جمهور می‌تواند موضوع اختلاف را به همه‌پرسی بگذارد. این همه‌پرسی ظرف سی روز از تاریخ آخرین تصویب مجلس صورت می‌گیرد، و در این حالت جلسات مجلس تعطیل خواهد بود. اگر نتیجه همه‌پرسی در حمایت از دولت باشد، مجلس خلق منحل می‌شود، در غیر این صورت رئیس جمهور باید استعفای شورای وزیران را بپذیرد.

در اصول (۱۱۲) و (۱۱۳) قانون اساسی، به حق وتوی تعلیقی رئیس‌جمهور بر مصوبات مجلس اشاره شده است. رئیس جمهور حق دارد قوانین را به اطلاع عموم برساند یا به آن‌ها اعتراض کند. اگر رئیس جمهور به طرح تصویبی از سوی مجلس خلق اعتراض کند، باید در ظرف مدت سی روز از تاریخ اعلام اعتراض به تصویب مجلس، آن را عودت دهد و اگر در تاریخ مذکور به مجلس ارجاع شد و برای بار دوم با اکثریت دوسوم اعضا تصویب شد، به قانون تبدیل شده و باید به اطلاع عموم برسد.

۲-۴. دادگاه عالی قانون اساسی

دادگاه قانون اساسی يك نهاد مستقل است که اعضای آن از لحاظ اخلاقی افرادی برجسته و دارای حسن شهرت هستند. دادگاه قانون اساسی وظیفه کنترل قضائی و شرح و تفسیر قوانین و مقررات کشور را داراست (اصل ۱۷۵ قانون اساسی). تصمیمات دادگاه قانون اساسی باید در روزنامه رسمی چاپ شود.^۱

۵. ساختار و تشکیلات قانونگذار ملی

۱. اصل (۱۷۸) قانون اساسی مصر.

براساس آیین‌نامه داخلی مجلس خلق، ساختار و مناصب اصلی پارلمان عبارتند از:^۱ رئیس مجلس، هیأت رئیسه، کمیسیون عمومی مجلس، کمیسیون ارزشیابی (انضباطی)، کمیسیون‌های مختلف، کمیسیون خاص و مشترک، شعبه پارلمان. در ادامه تحقیق به توضیح کارکردهای هر یک از مقامات و نهادهای پیشگفته می‌پردازیم.

۶. کارکردها و وظایف کمیسیون‌های مجلس و چگونگی تعامل آن‌ها

با یکدیگر

۱-۶ رئیس مجلس^۲

رئیس مجلس مسئول تطبیق فعالیت‌ها و مصوبات مجلس با اصول قانون اساسی، قوانین عادی و مقررات آیین‌نامه داخلی است. وی می‌تواند در انجام این وظیفه از هیأت رئیسه یا از اعضای که خود انتخاب می‌کند یا از کمیسیون ارزشیابی یا کمیسیون عمومی کمک بخواهد. رئیس مجلس به عنوان نماینده قوه مقننه به نام مجلس سخن می‌گوید. وی از انتظام، آرامش، کرامت و شأن مجلس و نمایندگان پاسداری می‌کند و بر اداره صحیح تمام فعالیت‌های مجلس نظارت دارد.

شروع جلسات و اداره جلسات، اعلان پایان جلسات، ضبط و ثبت جلسات، مدیریت مذاکرات، اجازه ورود درمباحثات، تعیین موضوع بحث و رسیدگی و بالاخره تذکر به نمایندگان در خصوص رعایت موضوع نطق‌ها، برعهده اوست. هرگاه موضوعی از نظر وی مبهم و دارای اهمیت باشد، می‌تواند موضوع را توضیح دهد یا برای موضوع توضیح بخواهد. همچنین رئیس مجلس تصمیمات اتخاذ

1. Supra, Article 4.

2. Ibid, Articles 5-7.

شده مجلس را اعلان می‌کند و موضوعاتی را که باید به رأی گذاشته شود مطرح می‌نماید. رئیس مجلس می‌تواند به تشکیل هر کدام از کمیسیون‌های مجلس برای بحث و بررسی موضوعی مهم و فوری اقدام کند. در این صورت ریاست کمیسיוنی که رئیس مجلس در آن حضور دارد برعهده اوست. مذاکرات و ارتباط میان هر کدام از کمیسیون‌های مجلس و قوه مجریه و سایر مقامات و سازمان‌های رسمی خارج از مجلس از طریق ریاست مجلس یا بر طبق آیین‌نامه‌ای که در این رابطه تصویب می‌شود، انجام می‌گردد. همچنین رئیس مجلس می‌تواند بعضی از صلاحیت‌های خود را به یکی از نواب خود یا هر دوی آن‌ها تفویض نماید. در صورت غیبت هر دو نایب در جلسات، ریاست جلسه برعهده مسن‌ترین نماینده حاضر در جلسه است. در این صورت رئیس این جلسه همه صلاحیت‌های ریاست مجلس در اداره امور آن را داراست.

۲-۶. هیأت رئیسه مجلس^۱

هیأت رئیسه مجلس از رئیس مجلس و دو نایب رئیس تشکیل می‌شود. مجلس در اولین جلسه خود، به منظور برگزاری جلسات عادی سالانه، یک رئیس و دو نایب رئیس را با اکثریت مطلق آرا مأخوذه صحیح برمی‌گزیند. ریاست این جلسه برعهده مسن‌ترین نماینده است. ریاست مجلس بعد از اعلان انتخاب وی، فوراً رئیس هم‌ه‌ور را از تشکیل هیأت رئیسه آگاه می‌کند.

هیأت رئیسه در آغاز هر دوره طرحی را که روند منظم فعالیت‌های مجلس در آن مشخص شده است، تهیه می‌کند و این طرح را جهت تصویب به

1. Ibid, Articles 10-21.

کمیسیون عمومی ارائه می‌کند. هیأت رئیسه بر فعالیت‌های مجلس و کمیسیون‌های آن نظارت دارد و اعضای مجلس را در انجام وظایف پارلمانی‌شان کمک می‌کند. به علاوه موظف به کمک به کمیسیون‌های مختلف مجلس و وضع مقرراتی که فعالیت‌های این کمیسیون را تنظیم کند، می‌باشد. همچنین هماهنگی میان فعالیت‌های مختلف کمیسیون‌ها با مقررات این آیین‌نامه برعهده هیأت رئیسه است.

هیأت رئیسه حق دارد بررسی موضوع معینی را به هریک از کمیسیون‌ها دستور دهد و از آن کمیسیون گزارش نتیجه رسیدگی‌ها و توضیحات لازم را درخصوص موضوع مربوطه درخواست نماید. هیأت رئیسه باید گزارش مذکور را به مجلس ارائه کند. هیأت رئیسه دستور کار جلسات را مطابق برنامه کاری تعیین می‌کند. در این دستور کار باید لوایح تقدیمی از سوی دولت که بررسی آن‌ها توسط کمیسیون‌های مربوطه پایان یافته و همچنین موضوعات جاری مهم، در اولویت قرار گیرد. هیأت رئیسه وزیر مربوطه را جهت حضور در جلسات هیأت رئیسه که در آن دستور کار مجلس تدوین می‌گردد، دعوت می‌کند. رئیس مجلس دستور کار مجلس را اعلام می‌کند و در وقت مناسب قبل از برگزاری جلسات به اطلاع نمایندگان و دولت می‌رساند. همچنین تصمیم‌گیری در مورد بررسی دیدار از پارلمان‌های سایر کشورها و دعوت از پارلمان‌های کشورهای دیگر برعهده رئیس مجلس است.

۳-۶. کمیسیون عمومی^۱

1. Ibid, Articles 21-24.

کمیسیون عمومی در آغاز تشکیل جلسات عادی سالانه به ریاست رئیس مجلس و عضویت اعضای ذیل تشکیل می‌شود:

- معاونان مجلس؛
- رؤسای کمیسیون‌های مجلس؛
- نمایندگان هیأت‌های پارلمانی احزاب؛
- پنج عضو که توسط رئیس مجلس انتخاب می‌گردند. از میان این پنج عضو يك عضو از نمایندگان احزاب مستقل است (مشروط به این‌که نمایندگان این احزاب حداقل به ده نفر برسد). وزیر مختص مجلس خلق در هنگامی که جلسات تشکیل می‌شود جهت حضور در جلسات دعوت می‌گردد.

رئیس مجلس، کمیسیون عمومی را برای تشکیل جلسات، دعوت و دستور کار آن را تهیه می‌کند و بحث و گفتگوهای آن را مدیریت می‌نماید و ختم جلسات، مصوبات و توصیه‌های آن را اعلان می‌دارد. در هر دوره تقنینی، کمیسیون عمومی باید حداقل در هر ماه يك جلسه داشته باشد. رئیس مجلس می‌تواند اعضا را برای تشکیل جلسات غیرعادی دعوت کند. این جلسات با حضور اکثر اعضا رسمیت می‌یابد. مصوبات کمیسیون عمومی با اکثریت مطلق آرا حاضریین صادر می‌شود.

علاوه بر وظایفی که در آیین‌نامه داخلی مجلس خلق برای کمیسیون عمومی ذکر شده، موارد ذیل در زمره صلاحیت‌های این کمیسیون است:

- بحث و گفتگو درباره مسائل عمومی و امور مهم (براساس نظر رئیس جمهور، رئیس مجلس، رئیس هیأت وزیران)؛

- بررسی گزارش‌های دوره‌ای کمیسیون‌های مختلف مجلس که به منظور ادامه اجرای قوانین و تصمیمات ارائه می‌شود و همچنین بررسی گزارش

دادستان کل از عرایض و شکایات مهم که وجهه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و عمومی دارد.

- بررسی موضوعاتی که هیأت رئیسه از گزارش‌های دادستان کل سوسیالیستی و سازمان مرکزی محاسبات ارائه می‌دهد.

- موضوعاتی که کمیسیون ارزشیابی به این کمیسیون بر طبق مفاد آیین‌نامه داخلی ارسال می‌دارد. کمیسیون عمومی می‌تواند جهت استماع هر مطلبی که برای بررسی ضروری می‌داند، رئیس هیأت وزیران یا هر یک از اعضای دولت یا رئیس سازمان مرکزی محاسبات یا دادستان کل سوسیالیستی را دعوت نماید.

۴-۶ کمیسیون ارزشیابی

براساس مواد ۲۵ تا ۳۵ آیین‌نامه داخلی مجلس خلق، کمیسیون ارزشیابی با تصمیم مجلس در آغاز هر دوره تقنینی سالانه عادی براساس نامزدی هیأت رئیسه (ریاست برعهده یکی از معاونان رئیس مجلس است) و عضویت اعضای ذیل تشکیل می‌شود:

- رؤسای کمیسیون‌های امور قانون اساسی و تقنینی، امور دینی و اجتماعی و اوقاف، و پیشنهادات و شکایات؛

- پنج عضو مجلس از طریق قرعه‌کشی که باید از میان آن‌ها یک نماینده زن حضور باشد؛

- پنج عضو از اعضای کمیسیون عمومی که در میان آن‌ها باید دو عضو از نمایندگان پارلمانی احزاب مخالف و مستقل وجود داشته باشد.

جلسات این کمیسیون با حضور حداقل هفت نفر از اعضای مذکور، اعتبار دارد.

کمیسیون در رسیدگی به انحرافات اعضا از ارزش‌های دینی، اخلاقی و اجتماعی یا انحراف از

اصول اساسی سیاسی و اقتصادی جامعه مصر، صلاحیت دارد. اعمال این صلاحیت‌ها به طور کلی بر طبق اصول قانون اساسی، مواد قوانین عادی یا مواد آیین‌نامه داخلی مجلس خلق است.

کمیسیون به صورت کتبی نماینده مجلس را جهت معرفی و حضورش در وقت تعیین شده آگاه می‌کند (این مدت نباید از تاریخ اخطار تاریخی که معین شده، کمتر از یک هفته باشد). و هرگاه نماینده مذکور از معرفی و حضور خود بدون هیچ عذر موجهی سر باز زند، بار دیگر اخطار به او تکرار می‌شود و بعد از امتناع دوباره وی از حضور و معرفی خود بدون عذر موجه و چشم‌پوشی از حق خود در دفاع از حق خویش، کمیسیون به وظیفه خود عمل می‌کند. رئیس جلسه کمیسیون باید در اولین جلسه‌ای که نماینده مذکور حضور می‌یابد، انحراف انتسابی را به اطلاع وی برساند. نماینده مذکور می‌تواند یکی از اعضای مجلس را برای کمک در ارائه دفاعیات به همراه داشته باشد. کمیسیون باید به سخنان نماینده گوش فرا دهد و دفاعیاتش را بررسی کند.

حضور اعضای غیر از اعضای این کمیسیون و نماینده رئیس مجلس به عنوان دبیر کل کمیسیون (بنا به نظر رئیس کمیسیون) و سایر افرادی که مجوز خاصی از کمیسیون دارند، در کمیسیون ممنوع است. مذاکرات نشست‌های این کمیسیون نوشته می‌شود و به امضای رئیس و دبیر آن می‌رسد. کمیسیون می‌تواند با صدور مصوبه‌ای، باعث تعلیق موضوع ارجاعی به کمیسیون شود. این مصوبه به اطلاع نماینده مذکور و هیأت رئیس‌رسانده می‌شود.

کمیسیون می‌تواند یکی از مجازات‌های معین شده در پنجاه‌های الف، ب و ج در «ماده ۳۷۷» آیین‌نامه داخلی را برای نماینده

یا نمایندگان که اغرافشان از موارد مصرحه در گزارش و موارد سابق‌الذکر ثابت شده، مقرر دارد. بندهای الف، ب و ج ماده (۳۷۷) مقرر می‌دارد که: «نسبت به عضوی که وظایف عضویت را نقض کند یا عملی از اعمال ممنوع شده را مرتکب شود» مجازات‌های ذیل اعمال می‌شود:

الف. توبیخ؛

ب. محرومیت از مشارکت در هیأت‌های اعزامی مجلس در طول دوره مجلس؛

ج. محرومیت از مشارکت در فعالیت‌های مجلس برای مدتی که از دو جلسه کمتر و از ده جلسه بیشتر است.

هرگاه کمیسیون با رأی اکثریت نمایندگان حاضر، نماینده مذکور را به شدیدترین مجازات مصرحه در موارد بیان شده محکوم کند، موضوع برای رسیدگی و ارائه نظر به کمیسیون عمومی ارسال می‌شود. کمیسیون مذکور باید ظرف مدت ده روز به موضوع رسیدگی کند. این ارسال موضوع به کمیسیون، همراه با گزارشی که در آن شیوه رسیدگی، مرحله آغاز رسیدگی و تحقیق و اسباب ارسال گزارش، ضمیمه شده است، انجام می‌شود. کمیسیون عمومی با رأی اکثریت اعضایش اقدام به صدور حکمی در ارتباط با موضوع می‌کند. این حکم یا تأیید یکی از مجازات‌های پارلمانی مصرحه در بندهای الف، ب، ج و د از ماده (۳۷۷) آیین‌نامه داخلی است یا حکم به تعلیق موضوع.

عضو مذکور می‌تواند از حکم کمیسیون ارزشیابی یا کمیسیون عمومی که مجازاتی را برای او مقرر داشته است، با تنظیم تظلم‌نامه‌ای که در طی هفت روز از تاریخ اخطار به رئیس مجلس تقدیم می‌دارد، اعتراض کند. رئیس مجلس گزارش اعتراض مذکور و حکم

مورد اعتراض و دلایل اعتراض را در اولین جلسه به مجلس تقدیم می‌دارد. مجلس بعد از شنیدن دفاع عضو و گزارش‌های نماینده کمیسیون به موضوع رسیدگی می‌کند. مجلس در تصمیم خود یا به یکی از مجازات‌های مصرحه در بندهای الف، ب، ج و د از ماده (۳۷۷) آیین‌نامه یا به تعلیق موضوع حکم می‌دهد.

هرگاه کمیسیون عمومی با اکثریت اعضای خود به این نتیجه برسد که انحراف نماینده مذکور آن‌قدر فاحش و قابل ملاحظه است که موجب سلب عضویت وی از مجلس می‌شود، موضوع به ضمیمه گزارشی برای هیأت رئیسه ارسال می‌شود. در این صورت هیأت رئیسه، گزارش مخصوص نماینده مذکور را به کمیسیون مشترک متشکل از کمیسیون عمومی، کمیسیون مسائل قانون اساسی و قانونگذاری ارسال می‌دارد. کمیسیون مشترک در تصمیم خود یا به یکی از مجازات‌های مذکور یا به تعلیق موضوع رأی می‌دهد.

در این صورت کمیسیون مشترک باید مجلس را در اولین جلسه از تصمیم خود مطلع کند و همچنین این حکم باید به اطلاع نماینده مذکور برسد. مجلس بعد از شنیدن دفاعیات نماینده مذکور، درخصوص لغو عضویت وی بر طبق گزارش کمیسیون عمومی وارد رسیدگی می‌شود. مجلس بنابر درخواست نماینده مذکور و صحبت یک مخالف، بدون بحث و گفتگو می‌تواند درخصوص سري بودن جلسه تصمیم‌گیری نماید. مجلس در تصمیم خود یا به لغو عضویت یا یکی از مجازات‌های پارلمانی مصرحه در ماده (۳۷۷) آیین‌نامه داخلی یا به تعلیق موضوع رأی می‌دهد.

۵-۶- کمیسیون‌های مختلف^۱

۱-۵-۶- تشکیل کمیسیون‌های مختلف

مجلس، کمیسیون‌های مختلف معینی را در ابتدای هر دوره تقنینی سالانه عادی بنابه پیشنهاد هیأت رئیسه و به نوبتی که بتوانند از عهده وظایفشان برآیند، تشکیل می‌دهد. در هر حال تعداد اعضای کمیسیون‌ها از هر منطقه، بیش‌تر از یک‌چهارم مجموعه اعضای کمیسیون است. کمیسیون‌های مختلف به قرار ذیل هستند:

۱. کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری؛
 ۲. کمیسیون برنامه و بودجه؛
 ۳. کمیسیون مسائل اقتصادی؛
 ۴. کمیسیون روابط خارجی؛
 ۵. کمیسیون مسائل کشورهای عربی؛
 ۶. کمیسیون دفاع و امنیت ملی و بسیج ملی؛
 ۷. کمیسیون شکایات و پیشنهادات؛
 ۸. کمیسیون کار؛
 ۹. کمیسیون صنعت و انرژی؛
 ۱۰. کمیسیون کشاورزی و آبیاری؛
 ۱۱. کمیسیون آموزش و تحقیقات علمی؛
 ۱۲. کمیسیون مسائل دینی، اجتماعی و رفاه؛
 ۱۳. کمیسیون فرهنگ، ارتباطات و توریسم؛
 ۱۴. کمیسیون بهداشت و درمان؛
 ۱۵. کمیسیون حمل و نقل؛
 ۱۶. کمیسیون مسکن، عمران و تسهیلات عمومی؛
 ۱۷. کمیسیون اداره محلی و سازمان‌های ملی؛
 ۱۸. کمیسیون جوانان.
- رئیس مجلس نامزدی اعضا را برای عضویت در کمیسیون‌ها در آغاز هر دوره عادی در زمان

1. Ibid, Articles 36-43.

معین شده دریافت می‌کند. هیأت رئیسه مجلس، تنظیم و ترتیب این پیشنهادات را با مراعات اولویت اعضای دارای سابقه در کمیسیون‌ها و سپس تخصیص نمایندگان را در زمینه فعالیت‌های کمیسیون مربوطه را برعهده دارد. هیأت رئیسه مجلس فهرست داوطلبان عضویت در کمیسیون‌ها را قبل از ارائه به مجلس، اعلان می‌کند. هر عضو می‌تواند پیشنهادات و اعتراضات خود را به صورت مکتوب، جهت طرح و بررسی در جلسات هیأت رئیسه به رئیس مجلس ارائه دهد. رئیس فهرست داوطلبی را بر طبق آخرین ترتیبات رسیدگی هیأت رئیسه پس از بررسی اعترافات و پیشنهادات تقدیمی به مجلس ارائه می‌کند و مذاکرات فقط در محدوده همین فهرست و ضوابطی که هیأت رئیسه مجلس در این خصوص مشخص است، انجام می‌شود. این فهرست به محض تصمیم مجلس بدون هیچ مناقشه‌ای تصویب می‌شود. هرکدام از کمیسیون‌ها در طی ده روز (برای آغاز هر دوره) از بین اعضای خود، یک رئیس، دو نایب رئیس و دبیر کمیسیون را با اکثریت مطلق عددی اعضا انتخاب می‌کند. رئیس مجلس نتیجه انتخابات درون کمیسיוنی را اعلان می‌کند و آن را به وزرای مرتبط با کمیسیون اعلان می‌دارد.

۲-۶- موضوعات در صلاحیت کمیسیون‌های مختلف

ماده (۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق به صلاحیت‌های کمیسیون‌ها پرداخته است. هرکدام از کمیسیون‌های مختلف وظیفه بررسی و اظهار رأی در پیش‌نویس قوانین (طرح یا لایحه)، پیشنهادات درخصوص پیش‌نویس قوانین، تصویب قوانین و سایر تشریفات کمیسیون‌ها را عهده‌دار خواهد بود.

کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

- الف. مسائل مختلف در ارتباط با قوانین؛
- ب. توسعه قوانین (تکمیل یا تغییر) به نحوی که با اصول شریعت و قانون اساسی مطابق باشد؛
- ج. مسائل لوایح داخلی مجلس؛
- د. قوانین تکمیلی قانون اساسی؛
- ه. قوانین مربوط به قوه قضائیه؛
- و. کمک به مجلس و کمیسیون‌های مختلف در شکل دادن و تدوین قانون؛
- ز. بررسی گزارش‌های هیأت‌های نظارت و تحقیق در دولت؛
- ک. توسعه و ترتیب نظم خدمات قانونی و قضائی؛
- ل. مسائل مربوط به اعضای تحقیق در خصوص صحت عضویت؛
- م. مسائل مربوطه مصونیت پارلمانی؛
- ن. امور عدم جمع شغل و سلب عضویت، به‌جز در مواردی که در صلاحیت کمیسیون مشترکی از کمیسیون عمومی و کمیسیون مسائل قانون اساسی و تقنینی است.

کمیسیون برنامه و بودجه

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

- الف. برنامه و بودجه سالانه برای دولت؛
- ب. بودجه‌های دستگاه‌های اداری محلی با مشارکت کمیسیون اداری محلی؛
- ج. بودجه سازمان مرکزی محاسبات؛
- د. گزارش سالانه و دوره‌ای برای سازمان مرکزی محاسبات و گزارش‌های آن سازمان از حسابرسی پایانی و گزارش‌های خاص که از

اداره مرکزی مالی و هیأت‌های عمومی و دستگاه های اداری محلی و سازمان‌های عمومی داده می‌شود؛

ه. قوانین ویژه در خصوص مالیات، گمرکات و نظم و ترتیبات مالی؛

و. بودجه مجلس ملی و حسابرسی نهایی؛

ز. سایر وظایف از موضوعاتی که در صلاحیت‌های وزارتخانه و دستگاه‌های مختص به مالیه است.

کمیسیون مسائل اقتصادی

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

الف. سیاست اقتصادی؛

ب. مسائل و موضوعات مربوط به پول، اعتبارات و خزانه؛

ج. سیاست دستمزدها و قیمت‌ها؛

د. بیمه و قروض؛

ه. موضوعات تجارت داخلی؛

و. جیره‌بندی و توزیع؛

ز. مصرف و کمک‌های مصرفی؛

ک. قوانین مربوط به همکاری‌ها یا موافقتنامه‌های اقتصادی و تجاری؛

ل. مسائل اقتصادی مربوط به بازار مشترک عربی و تعامل اقتصادی با سودان؛

م. سایر مسائلی که داخل در صلاحیت‌های اختصاصی وزارت و دستگاه‌های اقتصادی و همکاری‌های اقتصادی است.

کمیسیون روابط خارجی

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

الف. بررسی وضعیت و موقعیت بین‌المللی و تحولات سیاست‌های بین‌المللی؛

ب. سیاست خارجی جمهوری عربی مصر؛
ج. کنفرانس‌های بین‌المللی؛
د. روابط بین‌المللی؛
ه. همکاری‌ها و پیمان‌های سیاسی؛
و. همکاری در مذاکراتی که در قالب
گروه‌های پارلمانی در زمینه سیاست خارجی
جریان دارد؛
ز. قانونگذاری در زمینه سازماندهی
هیأت‌های دیپلماتیک و کنسولی؛
ح. مشارکت در پذیرش گروه‌های پارلمانی
مربوط به سیاست خارجی؛
ط. سایر موضوعات مربوط به وظایف وزارت
امور خارجه.

کمیسیون مسائل کشورهای عربی

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل
است:

الف. روابط با دولتهای عربی؛
ب. امور مربوط به جامعه دولتهای عرب؛
ج. امور مربوط به اتحاد و وحدت بین
کشورهای عرب؛
د. همکاری و پیمان با دولتهای عربی؛
ه. امور مربوط به مسائل اقتصادی با
سودان؛
و. امور سیاسی مربوط به بازار مشترک
عربی؛
ز. سایر مسائلی که در صلاحیت وزارتخانه و
سازمان‌های مربوطه قرار دارد.

کمیسیون دفاع و امنیت ملی

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل
است:

الف. امنیت خارجی کشور؛

ب. فعالیتهای نیروهای مسلح؛
 ج. دفاع ملی و دفاع کشوری؛
 د. مقررات مربوط به افسران نیروهای
 انتظامی، نیروهای مسلح و پلیس؛
 ه. سایر مسائلی که در صلاحیت وزارت و
 سازمانهای مربوط به دفاع و امور داخلی و
 امنیت ملی است.

کمیسیون پیشنهادات و شکایات

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل
 است:

الف. پیشنهادات مربوط به لوایح و طرحهای
 قانونی یا طرحهایی که توسط اعضای مجلس تقدیم
 میشود؛
 ب. رسیدگی به شکایاتی که توسط شهروندان
 و سایر سازمانها به این کمیسیون ارائه
 میشود؛
 ج. پذیرش شهروندان به منظور تحقیق از
 شکایات یا رسیدگی به مشکلات و اقدام در جهت
 حل آنها؛
 د. سایر مسائل داخلی که مرتبط با صلاحیت
 وزارتخانه و سازمانهای مخصوص مسائل نظارتی و
 دادخواهی است.

کمیسیون نیروی کار

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل
 است:

الف. مزد، روابط کاری، اداره کار و
 مهارتهای تولید؛
 ب. مقررات کار؛
 ج. مقررات تنظیمی کارکنان دولت و بخشهای
 عمومی؛
 د. مقررات تنظیمی تأمین اجتماعی؛

ه. سازماندهی پیشه‌ها، آموزش، آماده‌سازی جُرف و تنظیم مقررات سندیکاها و اتحادیه‌ها؛ و. سایر مسائلی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌هایی است که متولی امور نیروی کار هستند.

کمیسیون صنعت و انرژی

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

- الف. برنامه کلی برای تولیدات صنعتی و ارزیابی پروژه‌ها و طرح‌های آنها؛
- ب. برنامه‌های کلی برای نیروی برق کشور، به ویژه برق مصرفی مصر سفلی (مناطق روستایی)، توزیع برق و صرفه‌جویی و حفظ نیروی برق؛
- ج. استفاده از انرژی هسته‌ای و خورشیدی؛
- د. سیاست نفتی و همکاری‌های بهره‌برداري از نفت؛
- ه. سیاست‌های کلی جهت توسعه و افزایش ثروت‌های معدنی و روش‌های تحقیقات زمین‌شناسی و استفاده از آن صنعت؛
- و. شیوه‌های کاهش هزینه‌های تولید و جلوگیری از اتلاف اموال؛
- ز. پیشرفت و ارتقا ظرفیت تولید و پیشرفت تکنولوژی در صنعت؛
- ح. روابط و همکاری‌های صنعتی؛
- ط. سایر مسائلی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌های مربوط به صنعت، معدن، نفت، برق و انرژی است.

کمیسیون کشاورزی و آبیاری

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

الف. تولیدات کشاورزی، منابع حیوانی و دریایی و توسعه آن‌ها؛
 ب. اصلاحات کشاورزی و اصلاحات ارضی؛
 ج. تعاونی‌های کشاورزی و اعتبارات کشاورزی؛
 د. آبیاری و زهکشی؛
 ه. سایر مسائلی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌های مربوط به کشاورزی و اصلاحات ارضی و آبیاری است.

کمیسیون آموزش و تحقیقات علمی

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:
 الف. آموزش در تمام رشته‌ها و تمام مراحل؛
 ب. دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقات علمی؛
 ج. مبارزه با بی‌سوادی؛
 د. سایر مسائلی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌هایی است که عهده‌دار موضوعات آموزش و دانشگاه‌ها و تحقیقات علمی هستند.

کمیسیون مسائل دینی، اجتماعی و اوقاف

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:
 الف. امور دینی، تعلیمات اسلامی، مساجد و مراسم‌های مذهبی؛
 ب. مراقبت‌های اجتماعی، توجه به نوجوانان، خانواده و اطفال، ساخوردگان، محرومان و معلولان؛
 ج. تأمین اجتماعی و دستگیری و کمکرسانی؛
 د. نهادها و مؤسسات خیریه و اجتماعی؛
 ه. برنامه‌ریزی اجتماعی، تحقیقات اجتماعی و توسعه اجتماعی (سن مولد، آفرینش شغلی، مهاجرت و ...):

و. ایجاد مرکزی ملی جهت تحقیقات اجتماعی و جنایی؛
ز. توجه به پناهندگان، خانواده شهدا و رزمنندگان؛
ح. اوقاف و امور خیریه؛
ط. سایر مسائلی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌های مرتبط با امور اجتماعی، دینی و اوقاف است.

کمیسیون فرهنگی، توریسم و ارتباطات

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

الف. خدمات فرهنگی؛
ب. اطلاع‌رسانی به انواع مختلف؛
ج. فنون، آثار و آداب؛
د. توریسم و سیاحت؛
ه. سایر موضوعاتی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌هایی است که عهده‌دار فرهنگ، توریسم، سیاحت و ارتباطات هستند.

کمیسیون بهداشت و محیط‌زیست

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

الف. بهداشت، درمان، دارو و پیشگیری از بیماری‌ها؛
ب. خدمات بهداشتی؛
ج. تعلیم و آموزش بهداشت؛
د. مددکاری و کمک‌های اولیه، پرستاری و پزشکی؛
ه. خدمات درمان و مراقبت درمانی سربازان و معلولین جنگی؛
و. سلامت روانی؛
ز. توجه به بهداشت مدارس، دانشگاه و آموزشگاه‌های عالی؛

ج. مبارزه با بیماری‌های محلی بومی، بیماری‌های واگیردار، سل و نابینایی و کم‌سویی چشم؛

ط. قرنطینه، تنظیم خانواده؛
 ی. محافظت از محیط و مبارزه با آلودگی‌ها؛
 ک. پیشنهادات مربوط به طرح‌های درمانی؛
 و سایر مسائلی که در صلاحیت وزارت بهداشت و سازمان‌های مربوط به خانواده و محیط‌زیست است.

کمیسیون حمل و نقل

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

الف. حمل و نقل خشکی؛
 ب. حمل و نقل هوایی؛
 ج. حمل و نقل دریایی و رودخانه‌ای؛
 د. حمل و نقل از طریق کانال سوئز؛
 ه. بنادر؛
 و. راه‌ها؛
 ز. نامه‌ها و ارتباطات محابراتی؛
 ح. سایر موضوعاتی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌های متولی حمل و نقل است.

کمیسیون عمران، مسکن و اماکن عمومی

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

الف. عمران شهری؛
 ب. عمران روستایی؛
 ج. مسکن، ساخت و سازها و تعاونی‌های مسکن؛
 د. اماکن عمومی؛
 ه. مصالح ساختمانی؛
 و. برنامه عمرانی و امور مربوط به ساخت و ساز شهرهای جدید؛

ز. سایر موضوعاتی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌های متولی امر مسکن و شهرسازی است.

کمیسیون واحدهای محلی و سازمان‌های محلی

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

- الف. سازمان‌های محلی؛
- ب. سازمان‌های ملی؛
- ج. لوایح و طرح‌های سازمان‌های محلی؛
- د. سایر مواردی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌های محلی و ملی است.

کمیسیون جوانان

موضوعات در صلاحیت این کمیسیون به شرح ذیل است:

- الف. توجه به جوانان، تربیت روحی و ورزش جوانان؛
- ب. باشگاه‌ها و مراکز ویژه جوانان؛
- ج. سازمان‌های ورزشی و انجمن‌های المپیک ورزشی و کاروان‌های ورزشی؛
- د. سایر مسائلی که در صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌های مربوط به امور جوانان و ورزش است.

۳-۵-۶. شیوه کار کمیسیون‌های مختلف^۱

کمیسیون‌ها در آغاز هر جلسه عادی، موضوعاتی را که محدوده صلاحیت جلسات است و نیاز به بررسی و مذاکره در طی این نشست‌ها دارد، معین می‌کنند. همچنین دلایل توجیهی این مباحثات را بیان می‌کنند و جوانی را که نیاز به بررسی بیشتر دارد، مشخص می‌نمایند و گزارشی

1. Ibid, Articles 45-81.

از جلسات به رئیس مجلس ارائه می‌دهند. هر یک از کمیسیون‌های مختلف، بررسی موضوعاتی را که به آنان سپرده می‌شود (از لوایح، پیش‌نویس قوانین، پیشنهاد در خصوص لوایح تقنینی یا مصوبات قوانین یا سایر موضوعاتی که داخل در قلمرو صلاحیت‌های آن است) عهده‌دار می‌گردد. همچنین سایر مسائلی که مجلس یا رئیس مجلس مطابق با احکام آیین‌نامه داخلی، ارجاع آن را به کمیسیون‌های مختلف لازم می‌داند، مورد بررسی قرار می‌دهد.

با رعایت حکم ماده (۱۶۶)^۱ آیین‌نامه داخلی، هر یک از کمیسیون‌های مختلف حق پیشنهاد قوانین را دارند. رئیس کمیسیون پیشنهاد را کتیباً به رئیس مجلس ارائه می‌دهد و پیشنهاد به مجلس عرضه می‌شود. در صورت نظر مثبت مجلس، رئیس مجلس پیشنهاد مذکور را به یکی از کمیسیون‌های مربوط یا کمیسیون خاص ارجاع می‌دهد. کمیسیون‌های مختلف باید کمیسیون مسائل قانون اساسی و قانونگذاری را از جمیع لوایح تقنینی یا پیشنهادات لوایح تقنینی یا مصوبات قوانین ارجاع شده، در ظرف سه روز از تاریخ ارجاع، آگاه کنند.

هر یک از کمیسیون‌های مختلف، به بررسی و تحقیق درباره آثار اجرای قوانین عمومی که به منافع اساسی مردم زیان می‌رساند و در قلمرو صلاحیتش است، می‌پردازد و گزارشی را درباره مطابقت قوانین و به ضمیمه پیشنهاداتی که در این خصوص لازم می‌داند، برای رئیس مجلس ارسال می‌دارد. هیأت رئیسه باید برای اتخاذ شیوه‌های اجرایی مناسب با این قوانین نظر کمیسیون عمومی را در این گزارش‌ها کسب کند.

۱. این ماده در بحث مربوط به فرایند شکل‌گیری و تصویب طرح‌ها و لوایح به طور کامل بیان شده است.

هر يك از کمیسیون‌های مختلف مجلس در حدود صلاحیت خود باید از برنامه‌ها و وعده‌هایی را که در نطق و اعلامیه آنان در مجلس آمده یا در کمیسیون‌ها ارائه شده و یا در روزنامه‌ها و رسانه‌های جمعی اعلام گردیده، مورد توجه قرار دهند. همچنین، توصیه‌هایی که از وزرا یا هیأت وزیران صادر گردیده است را ارزیابی کنند. کمیسیون‌ها گزارش‌هایی را به رئیس مجلس ارائه می‌دهند. این گزارش‌ها متضمن تعیین دوره‌ای است که در طول این دوره اجرای آن وعده‌ها و توصیه‌ها امکان می‌یابد. هیأت رئیسه باید این گزارش‌ها را به مجلس ارائه دهد.

هر کمیسیون باید پیشنهاداتی را در حوزه صلاحیت‌های خود درباره مسائل و موضوعات گوناگون اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی یا اداری، ارائه دهد. رئیس مجلس باید دولت را از این پیشنهادات آگاه کند و از آن‌ها درخواست پاسخ نماید. هیأت رئیسه مجلس باید این پیشنهادات را در دستور کار مجلس قرار دهد. رئیس دولت و سایر اعضای آن حق دارند از آرای کمیسیون‌های مختلف درباره موضوعاتی که مرتبط با لایحه برنامه و بودجه سالیانه دولت یا لایحه قانون یا پیش‌نویس قطعنامه یا هر موضوعی که رسیدگی‌اش در صلاحیت کمیسیون‌های مختلف است، کسب اطلاع کنند. اقدام به کسب اطلاع باید قبل از موافقت یا صدور رأی یا ارسال موضوعات باشد.

همچنین کمیسیون می‌تواند از رئیس مجلس تقاضا کند که از وزیر یا وزرای مربوطه به جهت استماع توضیحات یا اطلاعات وزیری که در ارتباط با مسائل مذکور است، دعوت کند. رئیس کمیسیون بر فعالیت‌های کمیسیون، اعضای آن و کارمندان و دبیرخانه نظارت دارد. وی مدیر جلسات است. هیأت رئیسه

کمیسیون دستور کارش را بنا به پیشنهاد رئیس کمیسیون تنظیم می‌کند. جلسات کمیسیون بنا به دعوت از سوی رئیس کمیسیون منعقد می‌گردد.

هرگاه کمیسیون احراز کند موضوعی که جزء صلاحیت‌های آن است، به کمیسیون دیگری ارجاع شده یا هرگاه موضوعی به کمیسیون ارجاع شود، در حالی که به نظر کمیسیون، موضوع ارتباطی به صلاحیت‌های آن نداشته باشد، می‌تواند اعتراض خود را به رئیس مجلس ارائه کند. رئیس مجلس موضوع را به هیأت رئیسه ارائه می‌کند و مجلس در این موضوع، بدون صحبت موافق و مخالف و صرفاً بر طبق گزارشی که رئیس به مجلس ارائه کرده است، اتخاذ تصمیم می‌نماید. هر کمیسیون می‌تواند در هنگام رسیدگی به موضوعی که به آن ارجاع شده است، تمام موضوع یا بخشی از آن را به یک عضو یا بیشتر ارجاع کند، یا آن‌که جهت رسیدگی به موضوع، کمیته فرعی از بین اعضای کمیسیون تشکیل دهد که در این صورت گزارش رسیدگی کمیسیون فرعی به کمیسیون اصلی اطلاع داده می‌شود. نشست کمیسیون‌ها غیرعلنی است و حضور در این جلسات ممنوع است، مگر برای اعضای کمیسیون و سایر اعضای مجلس و کسانی که کمیسیون از آن‌ها برای امور مشاوره کمک می‌طلبد.

۴-۵-۶ جلسات کمیسیون‌ها

جلسات کمیسیون‌ها با حضور یک‌سوم اعضای کمیسیون رسمیت پیدا می‌کند و اتخاذ تصمیم بدون حضور اکثریت اعضا اعتبار ندارد. هر کدام از اعضای مجلس، حق حضور در کمیسیون‌های دیگر را دارند ولو آن‌که عضو آن کمیسیون نباشد. هر

نماینده غیر عضو، حق مشارکت در مذاکرات کمیسیون را دارد ولی حق رأی ندارد. هر عضو مجلس حق دارد اظهار نظرش را به صورت کتبی در هر موضوع یا لایحه‌ای که به یکی از کمیسیون‌ها فرستاده شده است، ارسال کند ولو آن‌که عضو آن کمیسیون نباشد. نماینده مذکور قبیل از آن‌که زمان مقرر برای رسیدگی آغاز شود، نظر خویش را به رئیس کمیسیون تقدیم می‌دارد. همچنین رئیس کمیسیون می‌تواند، از نماینده مذکور دعوت کند که در کمیسیون حاضر شود و بدون آن که حق رأی داشته باشد، هر توضیحی یا ملاحظه‌ای که درباره آن موضوع دارد ارائه نماید.

اعضای دولت و نمایندگانشان (معاونان و نمایندگان وزارت مخصوص مجلس ملی) در جلسات کمیسیون‌ها در ارتباط با موضوعاتی که در زمره صلاحیت آن‌ها است، حضور می‌یابند. هر کمیسیون از طریق رئیس مجلس، این افراد را دعوت می‌کند. اولویت صحبت در نشست کمیسیون با نمایندگان دولت و سپس با اعضای کمیسیون است و سپس کسانی که نظراتشان را به کمیسیون تسلیم داشته‌اند و حاضران از اعضای مجلس نظرات خود را بیان می‌کنند.

در گزارشی که کمیسیون از جلسات خود تهیه می‌کند، نحوه رسیدگی و صدور رأی کمیسیون، موضوع ارجاع شده به آن و دلایل رأی این کمیسیون و آراء کمیسیون‌های دیگر و همچنین

خلاصه‌ای از آرای دیگری که در نشست‌های کمیسیون درباره موضوع، اظهار شده است یا آرا و نظراتی که کمیسیون به صورت کتبی، از آن اطلاع یافته است، درج می‌شود. سپس هیأت رئیس‌ه بعد از پایان مذاکرات فردی را به عنوان مجری از میان اعضای خود بر می‌گزیند تا

به تبیین رأی کمیسیون در برابر مجلس پرداختد. بعد از کسب موافقت اکثریت اعضای مجلس با گزارش کمیسیون، رئیس کمیسیون گزارش را به رئیس مجلس جهت قرار گرفتن در دستورکار مجلس عرضه می‌دارد. لازم است این گزارش منتشر شده و حداقل چهل و هشت ساعت قبل از جلسه رسیدگی در بین نمایندگان توزیع شود. رئیس مجلس و هر کدام از رؤسای کمیسیون‌ها می‌توانند عودت گزارش‌ها را به کمیسیون خواستار شوند، هر چند مجلس آغاز به رسیدگی کرده باشد. این اعاده برای رسیدگی به موضوع یا بعضی از جنبه‌های موضوع است که در خلال مباحث مجلس یا تغییر اوضاع و احوال ایجاد شده است.

مجلس در این خصوص بعد از شنیدن نظر رئیس کمیسیون یا مخبرکمیسیون و نظر دولت، تصمیم می‌گیرد.

۶-۶ کمیسیون‌های خاص و مشترک^۱

مجلس باید در خصوص آغاز تشکیل کمیسیون خاص (بر طبق پیشنهاد رئیس مجلس یا درخواست دولت) برای بررسی یا تحقیق لایحه قانونی یا اظهار نظر یا تصمیم در خصوص آن لایحه یا موضوع و مسأله‌ای معین، تصمیم‌گیری کند. رئیس مجلس، رئیس و اعضای کمیسیون خاص را بر می‌گزیند و مجلس را از اسامی آن‌ها در اولین جلسه آگاه می‌کند. کمیسیون خاص تا صدور تصمیمی از سوی مجلس در خصوص موضوعی که برای آن موضوع تشکیل شده است تا پایان کار کمیسیون ادامه می‌یابد. مجلس باید در خصوص ارجاع موضوعی که بدان تسلیم شده در کمیسیون مشترک (متشکل از هیأت

1. Supra, Articles 82 and 83.

رئیس، اعضای دو کمیسیون یا چند کمیسیون مختلف) تصمیم‌گیری کنند. ریاست این کمیسیون بر عهده یکی از دو نایب مجلس یا با سابقه‌ترین رؤسای کمیسیون‌ها و سپس مسن‌ترین آن‌ها است، در حالی‌که دبیر این کمیسیون، با سابقه‌ترین اعضا و سپس مسن‌ترین آن‌ها است. نشست کمیسیون مشترک با حضور حداقل یک‌سوم اعضای آن اعتبار می‌یابد و تصمیم‌گیری با آرای مثبت مجموع اعضای کمیسیون معتبر است.

۷-۶. شعبه پارلمانی^۱

شعبه پارلمانی از تمام اعضای مجلس تشکیل می‌گردد. رئیس مجلس، رئیس شعبه و نواب رئیس مجلس، نمایان شعبه هستند. کمیسیون اجرایی شعبه متشکل است از هیأت رئیس مجلس، رئیس کمیسیون روابط خارجی و هشت عضو دیگر که توسط تمامی نمایندگان مجلس و با پیشنهاد هیأت رئیس مجلس انتخاب می‌گردند و سه عضو دیگر که توسط هیأت رئیس از میان متخصصان در زمینه فعالیت‌های شعبه (که حداقل یکی از این سه عضو باید از نمایندگان هیأت‌های پارلمانی احزاب مخالف باشد)، تعیین می‌شوند. دبیر مجلس عهده‌دار دبیرخانه شعبه می‌گردد و بر تنظیم دبیرخانه شعبه و فعالیت‌های شعبه نظارت دارد. وی در برابر رئیس شعبه مسئول است. وظایف اعضای عمومی شعبه پارلمانی به قرار ذیل است:

الف. بررسی و اظهارنظر در خصوص پیشنهادات کمیسیون اجرایی شعبه پارلمانی در مورد الحاق به هر گونه پارلمان بین‌المللی یا

1. Ibid, Articles 85-89.

منطقه‌ای، یا اظهارنظر در خصوص روابط پارلمانی با سایر پارلمان‌های جهان؛
 ب. اظهارنظر در خصوص شیوه‌هایی که تحقق تصمیمات و توصیه‌های اتحادیه بین‌المجلس و سایر اتحادیه‌ها و هیأت‌های پارلمانی را امکان‌پذیر می‌سازد؛

ج. ارسال نامه به پارلمان‌های سایر کشورها یا به اتحادیه‌ها، هیأت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی پارلمانی در خصوص موضوعات مهمی که در ارتباط با سیاست خارجی است. این امر بنا بر پیشنهادات رئیس شعبه پارلمانی و کمیسیون اجرایی شعبه صورت می‌گیرد؛

د. تعیین و تشخیص حق عضویت سالانه که شعبه پارلمانی به اتحادیه بین‌المجلس یا به سایر اتحادیه‌ها و هیأت‌های پارلمانی که شعبه پارلمان عضو آن است، می‌پردازد؛

ه. تصویب بودجه و حسابرسی نهایی شعبه؛
 و. اظهارنظر درباره گزارش فعالیت سالانه شعبه.

همچنین شعبه اجرایی پارلمانی عهده‌دار وظایف ذیل است:

الف. بررسی نامه‌های ارسالی از پارلمان‌های کشورها و تعیین روش برای بررسی‌نامه‌ها و روش پاسخ به نامه‌ها (خواه از طریق اعلان مجلس یا از هر طریق مناسب دیگر)؛

ب. تهیه برنامه‌های فعالیت‌های شعبه و تنظیم فعالیت‌ها و تهیه لایحه بودجه و حسابرسی نهایی شعبه؛

ج. تصمیم‌گیری در خصوص شرکت در نشست‌های پارلمانی بین‌المللی مختلف، سازماندهی همکاری شعبه در فعالیت‌ها و اقدامات تشکیلات پارلمانی؛

د. تعیین نمایندگان شعبه پارلمانی برای اتحادیه پارلمانی بین‌المللی و سایر اتحادیه‌ها و

تشکیلات پارلمانی که دولت مصر در آن عضو است و همچنین تعیین نمایندگان شعبه که برای حضور در نشست‌های پارلمانی بین‌المللی مأموریت دارند؛ ه. تهیه مقررات نمونه برای تشکیلات انجمن و گروه‌های دوستی بین مجلس مصر و سایر پارلمان‌ها؛ و. تهیه گزارش سالانه از فعالیت‌های شعبه برای ارائه به شورای عمومی شعبه؛ ز. اقدام به ارسال گزارش‌های رسیده از کنفرانس‌های پارلمانی به شورای عمومی شعبه پارلمانی؛ ح. تصویب مقررات لازم برای تنظیم آیین‌نامه و اقدامات و مقررات صرف اعتبار صندوق شعبه و پرداخت کمیسیون با مراعات مقررات تصریح شده در آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۷. فرایند شکل‌گیری و تصویب طرح‌ها و لوایح

بر طبق اصل (۱۰۹) قانون اساسی مصر، رئیس جمهور و هر عضو مجلس خلق از صلاحیت پیشنهاد قوانین برخوردارند. هر پیش‌نویس قانونی باید به کمیسیون در مجلس ارسال شود تا توسط آن کمیسیون، مورد مطالعه قرار گیرد و گزارشی در رابطه با آن به مجلس ارائه شود. اما پیش‌نویس قوانین مطرح شده از سوی اعضای مجلس خلق نباید به کمیسیون‌های مختلف ارجاع گردد، مگر این‌که پیش‌نویس قوانین در ابتدا به کمیسیون خاص ارجاع شود تا کمیسیون مزبور بر روی آن مطالعه کند و نظرش را در مورد آن ارائه دهد. سپس مجلس تصمیم می‌گیرد آن را مورد بررسی قرار دهد. هر پیش‌نویس قانون که توسط عضوی پیشنهاد و توسط مجلس رد می‌شود،

دوباره نمی‌تواند در جریان همان نشست مطرح گردد.^۱

براساس آیین‌نامه داخلی مجلس خلق^۲، رئیس مجلس لوایح تقنینی را در اولین جلسه بعد از دریافت از دولت، برای تصمیم‌گیری در خصوص ارجاع لایحه به کمیسیون مربوط به مجلس ارائه می‌دهد. رئیس باید لایحه را به کمیسیون مربوطه بفرستد و مجلس را در اولین جلسه از این موضوع آگاه کند. مجلس می‌تواند در هنگام ارجاع لایحه مذکور به کمیسیون مربوطه، بنا به درخواست رئیس مجلس یا هیأت دولت، تصمیم به قرائت متن آن در صحن علنی مجلس بگیرد. همچنین رئیس مجلس می‌تواند طبع و نشر لایحه و یادداشت‌های توضیحی آن و سپس توزیع لایحه در میان اعضای مجلس دستور دهد.

هر عضو مجلس در هنگام بررسی لایحه تقنینی می‌تواند پیشنهاد اصلاح، حذف، اضافه یا تفکیک مواد را مطرح کند. لازم است اصلاحات، حداقل ۲۴ ساعت قبل از جلسه‌ای که مواد اصلاحی در آن مورد بررسی قرار می‌گیرد، به صورت مکتوب به رئیس مجلس تقدیم گردد. کمیسیون، اصلاحاتی را که توسط اعضا یا توسط سایر کمیسیون‌ها تقدیم شده است، قبل از جلسه‌ای که برای بررسی و تصمیم‌گیری مجلس معین شده، اطلاع می‌دهد و مجری کمیسیون نظر کمیسیون را در مقابل مجلس در حین مذاکرات و بررسی‌های جلسه بیان می‌کند. هرگاه مجلس ارائه اصلاحات پیشنهادی را به کمیسیون لازم دانست، آن کمیسیون لازم است گزارش خود را در زمانی که مجلس مشخص می‌کند ارائه دهد و هرگاه به نظر کمیسیون این پیشنهاد اصلاحی تأثیری بر

۱. اصول (۱۶۱) و (۱۶۲) قانون اساسی مصر.

2. Supra, Articles 140-176.

سایر مواد لایحه داشته باشد، مجلس بررسی را تا زمان فراغت کمیسیون از فعالیتش به تعویق می‌اندازد و در غیر این صورت، مجلس به رسیدگی خود نسبت به مواد لایحه ادامه می‌دهد. هرگاه کمیسیون خاصی که بر اساس ماده (۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس، به منظور بررسی لایحه قانونی تشکیل شده است، اصلاحاتی را بر لایحه پیشنهاد کند، باید قبل از تقدیم گزارش خود به مجلس نظر کمیسیون اصلی را اخذ نماید. هر کمیسیونی (با موافقت رئیس مجلس) می‌تواند پس از تأیید لایحه تقنینی و انجام اصلاحات لازم در آن - به منظور تنظیم شکل لایحه - در زمانی که از سوی رئیس مجلس معین می‌شود، لایحه مزبور را به کمیسیون مسائل قانون اساسی و قانونگذاری یا به هیأت رئیسه آن کمیسیون ارائه کند. کمیسیون مذکور لایحه را به همان شکلی که کمیسیون مسائل قانون اساسی و تقنینی یا هیأت رئیسه آن به تصویب رسانده است، به مجلس ارائه می‌دهد. بعد از آن، انجام هیچ مذاکره و بحث مخالف و موافق در خصوص لایحه مذکور مجاز نیست مگر مذاکراتی که مربوط به ساختار و شکل مواد لایحه باشد.

مجلس بنا به پیشنهاد رئیس یا دولت یا خبر لایحه، می‌تواند در خصوص رسیدگی به پیشنهادات اصلاحی که به طور مستقیم قبل از جلسه رسیدگی یا در حین آن ارائه می‌گردد، تصمیم‌گیری کند. در این صورت تصمیم مجلس برای رسیدگی به پیشنهاد یا تصمیم عدم رسیدگی به آن، بعد از شنیدن توضیحات و پیشنهادات بدون بحث مخالف و موافق انجام می‌شود. اگر مجلس تصمیم به رسیدگی این پیشنهادات اصلاحی بگیرد، رئیس مجلس پیشنهاداتی را به مجلس ارائه می‌دهد و بعد از شنیدن توضیحات پیشنهادکنندگان می‌تواند یا بحث در آن

پیشنهادهای را به همان جلسه واگذار کند یا آن را برای بررسی کمیسیون و تهیه گزارش توسط آنها، به کمیسیون خاصی ارجاع دهد. در صورتی که رئیس کمیسیون یا محیر آن یا دولت درخواست نماید، اصلاحات پیشنهادی باید به کمیسیون خاص ارائه شود. قرائت گزارش کمیسیون قبل از رسیدگی و بحث مخالف و موافق در مجلس، هرگاه در ارتباط با لوایح تقنینی مکمل قانون اساسی یا قوانین بنیادین باشد، یا آنکه گزارش متضمن رأی مخالف اکثریت کمیسیون باشد، ضروری است. همچنین در غیر از موارد فوق‌الذکر، هرگاه مجلس لازم بداند، گزارش کمیسیون قبل از شروع به رسیدگی قرائت می‌شود و در هر حال مذاکرات و رسیدگی‌ها برطبق لایحه تقدیمی کمیسیون جریان می‌یابد.

مجلس، رسیدگی به لوایح تقنینی را در یک شور انجام می‌دهد؛ با این وجود، جریان نشست و بحث و گفتگو در شور دوم بر طبق مفاد آیین‌نامه داخلی بلاشکال است. بحث و مذاکرات با رسیدگی اجمالی به مبنای کلی و اصول عمومی لایحه آغاز می‌شود. پس هرگاه مجلس از حیث مبنای با لایحه موافقت نکرد، این عدم موافقت به منزله رد لایحه محسوب می‌شود. بعد از موافقت مجلس با کلیات، رسیدگی در مواد به صورت جداگانه و بعد از قرائت مواد انجام می‌شود و برای هر ماده به صورت جداگانه رأی‌گیری صورت می‌گیرد. سپس رأی‌گیری برای مجموع لایحه انجام می‌شود.

بعد از فراغت از بررسی یک ماده و ارزیابی پیشنهادات اصلاحی تقدیمی در ارتباط با آن ماده، ابتدا رأی‌گیری در خصوص این پیشنهادات اصلاحی صورت می‌پذیرد و سپس رأی‌گیری برای مجموع مواد انجام می‌شود.

هیچ‌گونه نطقی در خصوص پیشنهادات اصلاحی انجام نمی‌شود، مگر توسط پیشنهاد کننده، یک مخالف، دولت، خبر کمیسیون و رئیس کمیسیون؛ هرگاه مجلس نیاز به انجام نطق را مقتضی بداند، می‌تواند به نمایندگان هیأت‌های احزاب پارلمانی و سایر اعضا، اجازه نطق دهد. هرگاه مجلس دستور به اصلاح یکی از مواد لایحه را صادر کند، ماده مزبور و پیشنهاد اصلاحی آن باید مجدداً بررسی گردد. همچنین بنا به درخواست دولت، رئیس کمیسیون مربوطه یا خبر کمیسیون یا ده نفر از نمایندگان، مجلس می‌تواند بعد از تصویب یک ماده و قبل از پایان رسیدگی به لایحه، در صورتی که اسباب و دلایل جدیدی را کشف کند، بررسی و تصویب آن ماده را مجدداً در دستور کار قرار دهد.

رأی‌گیری نهایی در لایحه تقنینی قبل از گذشت حداقل چهارده روز از پایان مذاکرات (نشست) درباره آن لایحه مجاز نیست. در موارد فوری با موافقت مجلس رأی‌گیری نهایی درباره لایحه در همان جلسه‌ای که لایحه تصویب شده است، انجام می‌پذیرد و این رأی‌گیری نهایی حداقل بعد از یک ساعت از پایان رسیدگی‌ها صورت می‌گیرد (البته مادامی که اکثریت اعضای مجلس تصمیم دیگری اتخاذ نکند).

برگزاری نشست دوباره در خصوص بعضی از مواد لایحه تقنینی در صورت درخواست کتبی از رئیس مجلس توسط دولت، خبر کمیسیون، رئیس کمیسیون یا یکی از نمایندگان هیأت‌های پارلمانی احزاب یا حداقل بیست عضو مجلس ضروری است. این درخواست باید قبل از برگزاری نشست یا زمان معین شده برای اخذ رأی نهایی لایحه باشد. در درخواست باید ماده یا موادی که تقاضای بررسی مجدد و برگزاری نشست مجدد درباره آن‌ها، مطرح شده است و

نیز، اصلاحات و علل و توجیهات این اصلاحات و شکل پیشنهادی برای مواد مورد درخواست اصلاح، درج شده باشد.

در دور دوم نشست، بحث مخالف و موافق و مذاکره در غیر موارد پیشنهادی که طبق مورد اخیر درخواست شده است، انجام نمی‌گیرد. بعد از مذاکرات در مورد آن مواد بر طبق ترتیب مواد لایحه، رأی‌گیری انجام می‌شود و بعد از این مرحله رأی‌گیری نهایی برای کل لایحه مذکور انجام می‌پذیرد.

قبل از رأی‌گیری نهایی برای لایحه تقنینی، هرگاه متن مواد دچار اصلاحات و دگرگونی نهایی شده باشد، مجلس باید آن را به کمیسیون مخصوص که نظارش را به صورت مشترک با کمیسیون قانون اساسی و تقنینی یا هیأت رئیسه آن کمیسیون، درباره شکل و نظم احکام مواد اعلان می‌دارد، ارسال کند و کمیسیونی که لایحه به آن ارسال شده است باید گزارش خود را در موعدي که مجلس معین می‌کند ارائه دهد. بعد از آن هیچ‌گونه بحثی درباره لایحه مگر مواردی که مربوط به شکل و ترکیب مواد است، انجام نمی‌شود.

هرگاه رئیس‌جمهور بر طرح قانونی که مجلس آن را ارائه کرده و طبق اصل (۱۱۳) قانون اساسی مصر برای رئیس‌جمهور ارسال کرده، اعتراض داشته باشد، رئیس مجلس را از اعتراض خود نسبت به طرح مذکور و دلایل اعتراض آگاه می‌کند. مجلس جلسه فوری برای رسیدگی به این امر تشکیل می‌دهد و می‌تواند رئیس هیأت وزیران را برای اخذ اطلاعات و گزارش‌هایی در این مورد دعوت کند. مجلس، اعتراض به گزارش‌ها و اطلاعات ارائه شده در آن جلسه را جهت رسیدگی به طرح اعتراض شده و اصول و موارد مورد اعتراض و دلایل این اعتراضات، به کمیسیون عمومی ارجاع می‌دهد. گزارش کمیسیون

عمومی جهت رسیدگی فوری به صحن مجلس ارائه می‌شود. طرح مورد اعتراض بلا رأی اکثریت دوسوم اعضا تصویب می‌شود.

در غیر این صورت مجلس بنا به پیشنهاد رئیس مجلس، کمیسیون خاصی را برای اعاده به بررسی طرح و اصلاح متن و مواد آن، براساس اصولی که توسط کمیسیون عمومی در هنگام رسیدگی به اعتراضات معین شده است، تشکیل می‌دهد. رئیس مجلس، رئیس جمهور را به وسیله گزارشی نسبت به تصمیمات مجلس و اقدامات انجام شده در مورد اعتراض مذکور، آگاه می‌کند.

رئیس مجلس، رئیس هیأت وزیران را طی پانزده روز بعد از شروع نشست‌های اول هر دوره تقنینی، از ابتکارات تقنینی که هیأت قانونگذاری سابق آن را به پایان نبرده است، آگاه می‌کند و هرگاه دولت از رئیس مجلس ادامه بررسی در ابتکارات (طرح‌ها و لوایح) مذکور را طی دو ماه از تاریخ اخطار رئیس هیأت وزیران درخواست نکند، بی‌اعتبار محسوب می‌شود. هرگاه دولت بررسی آن‌ها را درخواست کند، مجلس آن طرح‌ها و لوایح را به کمیسیون خاص می‌سپارد و این کمیسیون هرگاه گزارشی توسط کمیسیون سابق تهیه و تنظیم شده باشد، مکلف است به نتایجی که کمیسیون سابق در رسیدگی خود به آن نائل شده، اکتفا کند.

کمیسیون‌ها در آغاز هر دوره تقنینی عادی، مذاکرات و رسیدگی‌های لوایح و طرح‌های موجود را از سر می‌گیرند و در این خصوص نیاز به هیچ اقدام دیگری، از جمله دستور هیأت رئیسه، نیست.

در صورت ایجاد هرگونه تغییر در وزارتخانه، رئیس هیأت وزیران می‌تواند از رئیس مجلس رسیدگی فوری به این لوایح (یعنی لوایحی که پیش از تغییرات وزارتخانه، تقدیم مجلس شده بود)

را توسط کمیسیون‌ها در یک دوره زمانی که بیشتر از سی روز نیست، درخواست کنند. این درخواست بدین منظور است که دولت آماده بررسی آن لوایح شود یا اقدامات قانونی لازم را برای اصلاح یا استرداد لوایح انجام دهد. اما رسیدگی به گزارش‌های خاص لوایح تقنینی و پیشنهادات مربوط به آن که مجلس رسیدگی به آن‌ها را در دوره تقنینی سابق آغاز کرده بود، در همان وضعیتی که در دوره قبل بوده است، از سر گرفته می‌شود.

رویه بررسی طرح‌های قانونی پیشنهادی از سوی اعضای مجلس که به رئیس مجلس تقدیم می‌گردد، بدین ترتیب است که این طرح‌ها باید به صورت ماده به ماده پیشنهاد شوند و به همراه آن، یادداشت‌های توضیحی که در بردارنده اهداف مواد و عناصر و مبانی اساسی آن طرح باشند، تقدیم گردد. تقدیم پیشنهاد در خصوص طرح توسط بیشتر از ده نفر از اعضای مجلس جایز نیست.

رئیس مجلس، تقدیم کننده پیشنهاد را به صورت کتبی از تعارض پیشنهاد ارائه شده با قانون اساسی یا عدم برخورداری از شکل مطلوب یا وجود مفاد و مضمون آن پیشنهاد در سایر قوانین، آگاه می‌کند و از وی، تصحیح پیشنهاد یا استرداد آن را درخواست می‌کند.

هرگاه عضو مذکور بر نظر خود اصرار ورزید، باید نظر خود را در قالب یک یادداشت مکتوب ظرف مدت یک هفته پس از آگاهی از این موضوع به رئیس مجلس تقدیم کند. رئیس مجلس نیز موضوع را به هیأت رئیسه ارسال می‌دارد. رئیس مجلس نماینده مذکور را از رأی هیأت رئیسه مجلس در خصوص پیشنهادش به صورت کتبی آگاه می‌کند. در صورتی که عضو مذکور همچنان بر نظرش اصرار

داشت باید در همان مدت زمانی (یک هفته)، موضوع توسط رئیس مجلس به صحن مجلس ارائه شود. رئیس مجلس پیشنهادات مطرح شده درباره طرح‌ها و لوایح را جهت بررسی و تهیه گزارش به کمیسیون پیشنهادات و شکایات ارسال می‌دارد. این گزارش باید متضمن نظر کمیسیون مذکور درباره وارد بودن پیشنهادات یا مردود بودن پیشنهادات یا به تأخیر انداختن پیشنهادات باشد. به‌علاوه، در این گزارش باید به صورت کلی به علل رد پیشنهاد اشاره شود. هرگاه مجلس با نظر کمیسیون مذکور موافق بود، آن را به کمیسیون خاص ارسال می‌دارد. کمیسیون خاص باید پیشنهادات را به منظور تنظیم شکل و ترتیب مواد، به هیأت رئیسه کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری ارسال دارد. این ارسال به کمیسیون مذکور باید قبل از تقدیم گزارش کمیسیون اصلی باشد.

هرگاه پیشنهادی در ارتباط با طرح‌ها و لوایح قانونی باشد و یا مرتبط با پیشنهادات مربوط به طرح‌ها و لوایح قانونی دیگری باشد که به یکی از کمیسیون‌ها ارسال شده، این پیشنهاد به طور مستقیم توسط رئیس مجلس به آن کمیسیون سپرده می‌شود، البته مادامی که کمیسیون مذکور بررسی مواد طرح و لایحه یا بررسی پیشنهاد را آغاز نکرده باشد. کمیسیون‌ها طرح‌ها، لوایح و پیشنهادات مرتبط با آن را که در یک موضوع باشد بررسی می‌کنند و گزارش واحدی را از آن‌ها تهیه می‌نمایند. هرگاه میان این طرح‌ها، لوایح و پیشنهادات مرتبط با آن‌ها، تعارضی در عناصر اساسی و مبانی استدلالی به وجود آید، در این خصوص کمیسیون‌های مربوطه، نظرشان را در قالب یک گزارش به مجلس ارائه می‌دهند. هرگاه مجلس با

یکی از این طرح‌ها و لوایح یا پیشنهادات مرتبط با آن‌ها موافقت کند، این امر به منزله مردود شمردن سایر طرح‌ها، لوایح و پیشنهادات متعارض با آن طرح‌ها و لوایح است. هر عضو مجلس می‌تواند از هر پیشنهاد مرتبط با طرح و لایحه قانونی که از طرف وی ارائه شده با درخواست کتبی از رئیس مجلس، چشم‌پوشی کند. این درخواست در هر زمانی قبل از شروع رسیدگی به مواد، امکان‌پذیر است. در صورت چشم‌پوشی عضو از پیشنهادهایش، آن پیشنهادات کان‌لم‌یکن تلقی می‌گردد. البته این در صورتی است که یکی دیگر از اعضای مجلس رسیدگی به پیشنهاد مذکور را به صورت کتبی از رئیس مجلس درخواست نکند.

پیشنهادهایی را که مجلس مردود می‌شمارد یا آن‌ها را به پیشنهادکنندگان مسترد می‌دارد، امکان طرح دوباره در همان دوره تقنینی را ندارند. رسیدگی به پیشنهادات ارجاع شده در دوره تقنینی سابق توسط کمیسیون‌ها از سر گرفته نمی‌شود مگر آن‌که پیشنهادکنندگان از رئیس مجلس به صورت کتبی در طی سی روز از آغاز دوره جدید، چنین امری را درخواست کنند، در این صورت رئیس مجلس، کمیسیون‌ها را از این درخواست آگاه می‌سازد.

در صورت عدم تصویب هر مصوبه قانونی که به استناد اصل (۱۷۴) قانون اساسی مصر صادر شده است، رئیس مجلس نتایج این عدم تصویب را در فاصله زمانی خاصی در قالب یک گزارش مفصل که متضمن امکان یا عدم امکان بررسی و تصویب مجدد در موضوع مطروحه باشد، به اطلاع رئیس‌جمهور خواهد رساند.

۸. شیوه‌های تشخیص مسائل مبتلابه و مورد نیاز قانونگذاری^۱

کمیسیون‌های مجلس باید بعد از موافقت رئیس مجلس نشستی را جهت کسب اطلاع و گفتگو منعقد کنند. این نشست در خصوص بحث کمیسیون‌ها درباره لایحه قانونی و سایر پیشنهادات مرتبط با لایحه قانونی یا در خصوص رسیدگی کمیسیون‌ها به یکی از موضوعات مهم عمومی که به کمیسیون ارجاع شده است، برگزار می‌شود. این اجتماعات و نشست‌ها بررسی همه یا بعضی از اهداف ذیل را دنبال می‌کند:

الف. جمع‌آوری گزارش‌ها و اطلاعاتی که به طریق مؤثری در رفع خلاءها و نقایص قانونگذاری مؤثر هستند؛

ب. روشن کردن سیاست‌های کلی عمومی کشور در زمینه‌های مختلف؛

ج. شنیدن و استماع پیشنهادات در مسائل و موضوعاتی که افکار عمومی را به خود جلب می‌کند و راجع به قوانین مهمی که مجلس، در پی تصویب آن‌ها است؛

د. استماع پیشنهادات شخصیت‌های مردمی یا دولتی، جهت تبادل نظر در قضایا و مشکلات دولتی و عمومی؛

ه. کسب حقایق و روشن شدن موضوعی معین از موضوعاتی که در صلاحیت‌های مجلس است.

جلسات مخصوص کسب اطلاع و گفتگو در ساختمان پارلمان در مکانی که مجلس آن را به این منظور معین می‌کند، منعقد می‌شود. این کمیسیون‌ها می‌توانند با موافقت رئیس مجلس بعضی از جلسات خود را در مکان دیگر و در خارج از مجلس برگزار کنند. زمان‌های برگزاری جلسات کسب اطلاعات و گفتگو از طریق همه

1. Ibid, Articles 224-233.

رسانه‌های گروهی اعلان می‌شود. این جلسات به صورت علنی برگزار می‌گردد و علاوه بر نمایندگان ادارات و سازمان‌های دولتی، همه متخصصان، هنرمندان، خبرنگاران و کارشناسان در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و همچنین، نمایندگان نهادها و اشخاص حقوقی دعوت می‌شوند.

کلیه کسانی که در موضوعات مطروحه در نشست «کسب اطلاع و گفتگو» دارای منفعتی هستند و برای حضور در این جلسات دعوت نشده‌اند، می‌توانند نظراتشان را به صورت کتبی به کمیسیون‌ها ارسال دارند و تقاضایشان را درخواست کنند یا آن‌که تقاضای جلسه‌ای با نماینده‌ای را داشته باشند و در آن جلسه مشکلات و مسائل خود را مطرح نمایند. با عنایت به این‌که مقررات آیین‌نامه داخلی در مورد رسیدگی به گزارش‌ها و اقدامات نشست‌های مربوط به «کسب اطلاعات و گفتگو» جاری است، رئیس مجلس در موارد مهم، گزارشی از اقدامات و تصمیماتی که مجلس در این مورد گرفته است را تقدیم رئیس‌جمهور و رئیس هیأت وزیران می‌کند.

۹. نقش مشارکت نهادهای مدنی در فرایند شکل‌گیری قوانین^۱

هر کمیسیون در شروع جلسات عادی، فهرستی از اسامی کارشناسان متخصص و برجسته در زمینه‌های کاری و موضوعات تحت صلاحیت خود را تهیه می‌کند. این فهرست برای تأیید به هیأت رئیسه ارسال می‌شود. کمیسیون فهرست مذکور را در سجل مخصوص کارشناسان نگهداری می‌کند. کمیسیون می‌تواند همکاری یک یا چند تن از

1. Ibid, Articles 75 and 76.

افرادى را كه اسامى آنها در فهرست مزبور درج شده براى رسيدگى به يك يا چند موضوع ارجاع شده از سوي رئيس مجلس، درخواست كند. هيات رئيسه مجلس، حقوق كارشناسان مربوطه را معين مي‌كند و كميسيون مي‌تواند از رئيس مجلس همكاري يك يا چند تن از اين كارشناسان را به صورت دائم يا در فواصل زماني معين كه در شروع هر جلسه معين مي‌شود، درخواست كند. هر كميسيون حق دارد از طرق رسمي و غير رسمي نسبت به جمع‌آوري اخبار و اطلاعاتي كه در ارتباط با موضوع ارجاع شده به آن است، اقدام كند. كميسيون‌هاي مجلس مي‌توانند با موافقت هيات رئيسه مجلس اقدام به ديدارهاي حضوري دوره‌اي و تحقيقات ميداني كنند كه در اين صورت هزينه‌هاي مربوطه توسط مجلس پرداخت مي‌شود.

۱۰. مرجع تفسير قوانين

قوه قضائيه نقش مهمي را در اعمال كنترل و نظارت قضائي در باب برتري قوانين و همچنين تغيير مقررات ايفا مي‌كند.^۱ دادگاه قانون اساسي به عنوان يكي از تشكيلات قوه قضائيه کشور مصر در رابطه با برتري قوانين ومقررات و همچنين شرح و تفسير متون قانونگذاري، وظيفه مهمي را بر عهده دارد.^۲

۱۱. فرايند بازنگري و اصلاح قوانين

در مواد (۱۱۵) تا (۱۲۵) آيين‌نامه داخلي مجلس خلق، مقرراتي درخصوص چگونگي اصلاح قانون اساسي بيان شده است.

1. www.sis.gov.eg/yearbook 2000/html/pol3.htm.

2. اصل (۱۷۵) قانون اساسي مصر.

رئیس‌جمهور، رئیس مجلس را از درخواست اصلاح قانون اساسی که بر طبق اصل (۱۸۹) قانون اساسی مصر پیشنهاد می‌کند آگاه می‌سازد. این پیشنهاد باید متضمن تعیین موادی که حذف یا الحاق یا تغییر احکام آن‌ها ضرورت دارد باشد. به همراه این درخواست باید توضیحاتی که منجر به ضرورت اصلاح قانونی می‌گردد ارائه شود. رئیس مجلس دستور می‌دهد درخواست اصلاحیه رئیس‌جمهور و توضیحات وی ظرف بیست و چهار ساعت از زمان ورود آن به مجلس چاپ شود و همچنین این درخواست و توضیحاتش را میان تمامی اعضای مجلس توزیع می‌نماید.

مجلس جلسه خاصی را در طی یک هفته از تاریخ ورود درخواست اصلاح قانون اساسی از جانب رئیس‌جمهور، تشکیل می‌دهد. رئیس مجلس توضیحاتی در خصوص این درخواست به مجلس می‌دهد (قبل از آن‌که ارجاع درخواست به کمیسیون عمومی جهت تهیه گزارش از آن در مدت پانزده روز بعد از ارجاع انجام شود). کمیسیون عمومی می‌تواند طرحی را در خصوص مواد پیشنهادی اصلاحیه یا اضافه بودن مواد پیشنهادی، در صورت موافقت آن کمیسیون با مناسب بودن اصلاح، ارائه کند.

گزارش پیشنهادی کمیسیون عمومی در جلسه‌ای که با حضور حداقل دوسوم اعضای این کمیسیون تشکیل می‌گردد، قبل از تقدیم به مجلس قرائت می‌شود. موافقت اکثریت اعضا کمیسیون مذکور با این طرح بعد از مذاکره و بررسی لازم است. گزارش کمیسیون عمومی چاپ می‌شود و یک هفته قبل از جلسه‌ای که برای رسیدگی به این اصلاحیه معین می‌شود، میان تمامی اعضای مجلس توزیع می‌گردد.

گزارش کمیسیون عمومی درباره مناسب بودن اصلاح قانون اساسی قبل از رسیدگی، برای مجلس

قرائت می‌شود و رأی‌گیری بر مبنای این گزارش به صورت علنی انجام می‌پذیرد. تصمیم مجلس در مورد موافقت یا مناسب بودن اصلاح یا مردود بودن آن با اکثریت آرا صورت می‌گیرد. رئیس مجلس، رئیس‌جمهور را از تصمیم مجلس که متضمن بیان علل این تصمیم‌گیری است آگاه می‌کند.

مجلس بعد از موافقت یا اصلاحیه قانون اساسی جهت بررسی و اظهار نظر کارشناسی، اقدام به ارجاع درخواست اصلاحیه و گزارش کمیسیون عمومی به کمیسیون مسائل قانون اساسی و قانونگذاری می‌کند. کمیسیون مذکور باید گزارشی از بحث‌های بررسی درباره اصلاحیه که متضمن ایجاد طرح مواد اصلاحی است، در ظرف دو ماه از تاریخ ارجاع موضوع به آن، تقدیم مجلس کند.

هر عضوی از مجلس که دارای نظر یا مطلب یا بحث خاصی در مورد درخواست اصلاحیه قانون اساسی است، باید مطلب یا بحث مورد نظر خویش را به صورت کتبی در مدت سه روز از تاریخ ارجاع درخواست اصلاحیه به کمیسیون تقدیم رئیس مجلس کند. رئیس مجلس این نظرات و پیشنهادات را به کمیسیون ارسال می‌دارد. (البته هیأت رئیسه مجلس در مورد این پیشنهادات، حق نظارت و اظهارنظر دارند).

تجهیزات گزارش کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری درباره اصلاحیه قانون اساسی با حضور حداقل دوسوم اعضا در جلسه علنی و عمومی که برای این منظور طبق احکام مواد آیین‌نامه داخلی مجلس خلق منعقد شده است قرائت می‌گردد. لازم است قبل از تقدیم این طرح به رئیس مجلس، طرح مزبور به تصویب اکثریت اعضا کمیسیون برسد.

گزارش کمیسیون مذکور قبل از بررسی توسط مجلس قرائت می‌شود و تصمیم مجلس برای موافقت

با اصلاحات، با رأی اکثریت دوسوم اعضای مجلس، انجام می‌پذیرد. اعضای مجلس حق پیشنهاد و اصلاح قانون اساسی به صورت کتبی که به امضا حداقل یک‌سوم اعضا رسیده باشد و تقدیم رئیس مجلس شده باشد را دارند. در این درخواست کتبی باید شروط بیان شده در ماده (۱۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس رعایت شود. رئیس مجلس درخواست پیشنهادی ارائه شده از سوی اعضای مجلس برای اصلاح قانون اساسی را طی هفت روز از زمان تقدیم درخواست، برای بررسی تکمیل شروط مصرح در اصل (۱۸۹) قانون اساسی مصر و ماده (۱۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق، به کمیسیون عمومی ارسال می‌دارد.

هرگاه کمیسیون با رأی اکثریت اعضا به این نتیجه رسد که شروط مذکور در درخواست اصلاحیه موجود نیست، گزارشی در این‌باره به رئیس مجلس ارائه می‌کند. رئیس مجلس گزارش مذکور را در اولین جلسه بعدی به مجلس ارائه می‌نماید. مجلس بعد از شنیدن گزارش کمیسیون عمومی و استماع سخنان حداقل ده نفر موافق اصلاح قانون اساسی، اقدام به تصمیم‌گیری می‌کند.

۱۲. شیوه‌های تفویض اختیارات قانونگذاری

براساس اصل (۱۰۸) قانون اساسی، رئیس‌جمهور در موارد ضروری یا در موارد استثنایی (تعطیلی موقت بین نشست نمایندگان یا انحلال مجلس) و با اجازه مجلس خلق و براساس تصویب اکثریت دوسوم اعضای آن مجلس، حق اتخاذ تصمیماتی را دارد که دارای اعتبار قانونی است. این اجازه باید برای دوره زمانی محدود باشد و در طی آن موضوعات تصمیم‌گیری و دلایلی که براساس آن تصمیم‌گیری می‌شود مشخص گردد.

این تصمیمات باید به مجلس خلق ارائه شود؛ گرچه در صورتی که تصمیمات مزبور به مجلس خلق ارائه گردد و توسط مجلس تصویب نشود، فاقد اعتبار قانونی خواهند بود.

۱۳. مصونیت پارلمانی نمایندگان

در اصول (۹۸) و (۹۹) قانون اساسی بیان شده است که اعضای مجلس خلق به خاطر نظرات، آراء و افکاري که در اجرای وظایفشان، در صحن مجلس خلق یا در کمیسیونها ابراز می‌دارند، نباید توبیخ شوند. هیچ یک از اعضای مجلس خلق نباید بدون اجازه مجلس، مگر در موارد جرم مشهود (در حین ارتکاب) تحت تعقیب قرار گیرند. اگر مجلس نشستی نداشته باشد، اجازه رئیس مجلس باید اخذ شود و مجلس باید از اقدامات صورت گرفته در این رابطه در اولین نشست آگاهی یابد.

همچنین اعضای شورای مشورتی دارای مصونیت پارلمانی هستند و هیچ اقدام جزایی نمی‌تواند علیه اعضا بدون اجازه قبلی از شورا یا رئیس شورا صورت گیرد. آیین‌نامه داخلی در مواد (۳۵۹) تا (۳۶۲) به این موضوع پرداخته است.

در دوره تشکیل مجلس خلق، در غیر جرائم مشهود، هرگونه اقدام جزایی علیه هر کدام از اعضای مجلس ممنوع است مگر این‌که قبلاً اجازه مجلس کسب شده باشد و در دوره‌ای که مجلس منعقد نیست، هرگونه اقدام جزایی علیه عضو باید با اجازه رئیس مجلس باشد. در ابتدای تشکیل مجلس، اقدامات و تصمیماتی که در این‌باره انجام گرفته است، باید به اطلاع مجلس برسد.

درخواست وزیر دادگستری یا دادستانی درباره اجازه حذف مصونیت پارلمانی از نماینده مجلس در موضوعاتی که در صلاحیت قانونی این دو باشد، و همچنین توسط شاکی که قصد طرح دعوا علیه عضو مجلس نزد دادگاه کیفری را دارد، به رئیس مجلس ارائه می‌شود. وزیر دادگستری یا دادستانی باید مدارک مربوط به موضوع را ضمیمه درخواست خود کنند. همچنین شاکی از نماینده مجلس نیز باید نسخه‌ای از مدارک مورد استناد خود را ضمیمه درخواست کند. رئیس مجلس درخواست مذکور و پیوست‌هایش را به کمیسیون مسائل قانون اساسی و قانونگذاری ارجاع می‌دهد. این کمیسیون می‌تواند در همان زمان موضوع را به کمیسیون ارزشیابی برای بررسی و اظهارنظر درباره درخواست ارجاع شده به کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری ارجاع دهد. کمیسیون قانون اساسی باید حداکثر ظرف پانزده روز از تاریخ ارجاع اوراق به آن، گزارش خود را درباره درخواست لغو مصونیت تهیه کند.

نماینده نمی‌تواند بدون اجازه مجلس از مصونیت خود چشم‌پوشی کند. هرگاه علیه نماینده اتهامی مطرح باشد، مجلس باید بنا به درخواست نماینده، جهت شنیدن سخنانش به او اجازه دهد، هر چند نماینده درخواست رفع مصونیت را ترجیح داده باشد. در این صورت اتخاذ هر اقدامی علیه نماینده ممنوع است مگر بعد از صدور تصمیم مجلس درباره اجازه این اقدامات بر طبق احکام مواد سابق.

۱۴. ابزارهای نظارتی و کنترلی

براساس اصل (۸۶) قانون اساسی مصر، مجلس خلق، کنترل بر کار قوه مجریه را بر عهده

دارد. برطبق اصول قانون اساسی مصر،^۱ هر عضو مجلس خلق حق سؤال از نخست‌وزیر یا هر يك از معاونین وی یا وزرا یا معاونان آنها در ارتباط با موضوعات مربوط و در چارچوب صلاحیتش را دارد. نخست‌وزیر، معاونان وی، وزرا و اشخاصی که به نمایندگی از آنها اقدام می‌کنند، باید به سؤالات مطرح شده از سوی عضو یا اعضای مجلس خلق پاسخگو باشند. هر عضو مجلس خلق از حق استیضاح نخست‌وزیر یا معاونان وی یا وزرا یا معاونان آنها در ارتباط با موضوعات مربوطه در چارچوب صلاحیتش برخوردار است. بحث در مورد استیضاح حداقل هفت روز بعد از تسلیم درخواست آن صورت می‌گیرد، مگر در موارد اضطراری که در این موارد مجلس با رضایت دولت در این مورد تصمیم می‌گیرد.

وزرا باید به‌طور دسته‌جمعی در مورد سیاست کلی دولت نزد مجلس خلق پاسخگو هستند. مجلس خلق می‌تواند اعتمادش را از هر يك از معاونان نخست‌وزیر یا از هر يك از وزرا و معاونان آنها سلب کند.

رأی عدم اعتماد نباید قبل از استیضاح مطرح شود. چنین پیشنهادی توسط يك‌دهم اعضای مجلس مطرح می‌گردد. مجلس خلق نباید در مورد چنین پیشنهادی تصمیم بگیرد، تا زمانی که حداقل سه روز از تاریخ ارائه آن گذشته باشد. سلب اعتماد باید با رأی اکثریت اعضای مجلس اعلام شود.

تصمیم مجلس خلق در مورد مسئولیت نخست‌وزیر براساس رأی يك‌دهم اعضا تعیین می‌شود. چنین تصمیمی اتخاذ نمی‌شود مگر پس از استیضاح دولت

۱. اصول (۱۲۴) تا (۱۳۱) قانون اساسی مصر.

و بعد از حداقل سه روز از تاریخ ارائه آن. هرگاه چنین مسئولیتی معین نشود، مجلس خلق گزارشی شامل عناصر، نتایج بررسی‌ها و دلایل این مسئولیت به رئیس‌جمهور ارائه می‌دهد. رئیس‌جمهور می‌تواند این گزارش را ظرف ده روز به مجلس عودت دهد. اگر مجلس یکبار دیگر آن را تصویب کند، رئیس‌جمهور می‌تواند موضوع اختلاف را به همه‌پرسی بگذارد. چنین همه‌پرسی ظرف سی روز از تاریخ آخرین تصویب مجلس صورت می‌گیرد و در این حالت جلسات مجلس خاتمه می‌یابد. اگر نتیجه همه‌پرسی در حمایت از دولت باشد، مجلس منحل می‌شود، و در غیر این صورت رئیس‌جمهور باید استعفاي شوراي وزیران را بپذیرد.

اعضای مجلس خلق حق دارند، نظراتشان را در ارتباط با مسائل عمومی نزد نخست‌وزیر یا هر کدام از معاونان وی یا وزیران و معاونان آنها بیان کنند. مجلس خلق برای نظارت بر حسن اجرای امور توسط دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور، یا کمیسیون ویژه‌ای را تشکیل می‌دهد یا به هر یک از کمیسیون‌های دائمی‌اش، بررسی فعالیت‌های هر یک از دپارتمان‌های اداری یا تأسیسات عمومی یا هر سازمان اداری و اجرایی یا هر یک از پروژه‌های عمومی را با هدف آگاه کردن مجلس نسبت به اوضاع مالی، اداری یا اقتصادی واقعی یا به هدف انجام بررسی در موضوع مربوط به یکی از فعالیت‌های مذکور تفویض می‌کند.^۱

کمیسیون مربوط در جریان فعالیتش حق دارد هر چه که ماهیتاً سند و مدرک محسوب می‌شود جمع‌آوری کند و همه کسانی را که نیاز به کسب

۱. اصل (۱۵۹) قانون اساسی مصر.

اطلاعات از سوی آنان باشد احضار نماید. کلیه نهادهای اجرایی و اداری بایستی به تقاضاهای کمیسیون پاسخ دهند و همه اسناد و مدارکی را که برای این هدف تقاضا می‌کند در اختیارش بگذارند.

رئیس جمهور و مجلس خلق حق بازخواست از وزیر به خاطر ارتکاب جرایم توسط وی در هنگام اجرای وظایفش را دارند.^۱ تصمیم مجلس خلق راجع به اتهام وزیر براساس پیشنهاد ارائه شده توسط حداقل یکپنجم اعضا تصویب می‌شود. هیچ کیفرخواستی نباید صادر شود مگر با اکثریت دوسوم اعضای مجلس خلق. براساس آیین‌نامه داخلی مجلس خلق^۲، این مجلس می‌تواند درباره مسئولیت رئیس هیأت وزیران تصمیم بگیرد. موافقت مجلس به مسئولیت رئیس هیأت وزیران با اکثریت آرا انجام می‌شود. در این صورت هیأت رئیسه مجلس گزارشی را که متضمن عناصر موضوع (مورد مسئولیت) و نظر مجلس در این‌باره و عللی که مجلس در این‌باره به آن استناد کرده است، تهیه می‌کند. رئیس مجلس این گزارش را به مجلس ارائه می‌دهد و بعد از موافقت مجلس آن را برای رئیس‌جمهور ارسال می‌دارد. هرگاه رئیس‌جمهور گزارش مجلس را در خصوص «مسئولیت رئیس هیأت وزیران» در زمان معین شده در اصل (۱۲۷) قانون اساسی مصر (در ظرف ده روز)، عودت دهد، رئیس مجلس در جلسه فوری که به این منظور تشکیل می‌یابد، موضوع را به هیأت رئیسه اطلاع می‌دهد. هیأت رئیسه مجلس نتایج گزارش و علل عودت آن به مجلس را به کمیسیون عمومی تسلیم می‌کند. کمیسیون عمومی گزارشی را که متضمن

۱. اصل (۲۰۱) قانون اساسی مصر.

۲. Ibid, Articles 243-247.

نظر آن کمیسیون است و با رأی اکثریت اعضا اتخاذ شده، تهیه و تنظیم می‌کند. این گزارش ظرف ده روز از تاریخ رد (پاسخ) گزارش مجلس در خصوص «مسئولیت رئیس هیأت وزیران» توسط رئیس‌جمهور، به مجلس ارائه می‌گردد.

همچنین درخواست عدم اعتماد برای یکی از معاونان رئیس هیأت وزیران یا یکی از وزیران یا معاونان آن‌ها به صورت کتبی به رئیس مجلس تقدیم می‌شود. این درخواست حداقل باید به امضای ده نفر از نمایندگان رسیده باشد. تقدیم این درخواست بعد از پایان جلسات بررسی پاسخ‌های مقامی که عدم اعتبارش درخواست شده است، انجام می‌شود. رئیس مجلس فوراً پیشنهاد عدم اعتماد را به مجلس ارائه می‌دهد. به شرط این‌که پیشنهاددهندگان در جلسه حاضر باشند. عدم حضور هرکدام از آن‌ها در جلسه، به منزله پس گرفتن این پیشنهاد است. به دو نفر از تقدیم‌کنندگان پیشنهاد اجازه صحبت داده می‌شود و هرگاه مجلس لازم بداند در این‌باره بحث‌های مخالف و موافق صورت می‌گیرد. مجلس می‌تواند این بحث‌ها و بررسی این درخواست را به زمان معینی، موکول کند. صدور رأی مجلس درباره درخواست عدم اعتماد حداقل قبل از سه روز از تاریخ پایان بحث‌ها و مذاکرات درباره این درخواست، مجاز نیست. تصمیم مجلس درباره عدم اعتماد با رأی اکثریت اعضا است.

پیشنهاد اتهام (زیر سؤال بردن) به صورت کتبی به رئیس مجلس تقدیم می‌شود. این درخواست باید به امضای حداقل پنج نماینده رسیده باشد. در این درخواست باید اعمال و اقداماتی که اتهام بر آن بنا نهاده شده و دلایلی که اتهام مبتنی بر آن است، درج شود. همچنین هرگونه اطلاعات و اسناد و مستندات که

این اتهام را تأیید می‌کند، باید در ضمن این گزارش درخواست قید شود. رئیس مجلس درخواست اتهام را بلافاصله بعد از دریافت، به مجلس ارائه می‌دهد و مجلس آن را برای بررسی به کمیسیون عمومی ارسال می‌دارد. کمیسیون باید گزارش آن مورد را تا یک ماه از دریافت درخواست به مجلس ارائه دهد. کمیسیون باید وزیر مورد اتهام را از طریق رئیس مجلس دعوت کند و به سخنان وی گوش فرا دهد. این کمیسیون حق دارد این اقدامات را به طور مستقیم یا از طریق یک کمیته فرعی که از بین اعضای خود برگزیند انجام دهد. هرگاه کمیسیون به نتیجه‌ای موافق با درخواست پیشنهادی در مورد اتهام رسید، تصمیم خود را با اکثریت اعضا صادر می‌کند. تصمیم مجلس در مورد اتهام وزیر بعد از بررسی گزارش کمیسیون در جلسه خاصی که به همین منظور تشکیل شده با موافقت حداقل دوسوم اعضای مجلس اعلام می‌شود. رئیس مجلس، رئیس جمهور را از گزارش اتهام که در بردارنده مواردی است که به وزیر نسبت داده می‌شود و اقداماتی که مجلس در پی آن انجام داده و همچنین دلایلی که رأی مجلس بر آن مبتنی بوده است، مطلع می‌کند. همچنین مجلس تصمیم خود را مبنی بر تشکیل دو کمیسیون تحقیق و محاکمه، بر طبق قانون اعلان می‌کند و در این خصوص موارد ذکر شده در باب عدم اعتماد در این مورد جاری است. به علاوه، سازمان مرکزی محاسبات مصر، مجلس خلق را در کنترل مالی بخش‌های حسابرسی و حقوقی و کنترل بودجه دولت یاری می‌کند. قانون شماره ۱۴۴، مصوب سال ۱۹۸۸ که مقرر می‌دارد. «این سازمان نهاد مستقلی است که دارای شخصیت حقوقی است.» و وظیفه سازمان فوق کنترل بودجه دولت و مقامات عالی کشور که

در قانون تصریح شده، می‌باشد. این سازمان به مجلس خلق در کنترل مالی بخش‌های حسابرسی و حقوقی و امر نظارت کمک می‌کند و نظارت بر اجرای تصمیمات صادر شده در باب عدم تطبیق مسائل مالی با قانون را پیگیری می‌کند.

رئیس سازمان مرکزی محاسبات، نسخه‌ای از گزارش‌های سالیانه و ملاحظات و توضیحات سازمان را در هنگام ابلاغ آن به دولت، تقدیم رئیس مجلس می‌کند. همچنین این سازمان گزارش سالیانه‌ای را از موارد مشاهده شده در حین پیگیری‌های آن سازمان در جهت اجرای برنامه و بودجه عمومی دولت و قصور و تقصیرها، نقایص و انحرافات در تحقق اهداف برنامه و بودجه عمومی دولت تقدیم رئیس مجلس می‌کند. سازمان فوق در گزارش خود نتایج تحقیقاتی را که در ارتباط با بودجه‌ها، وظایف و فعالیت‌های سازمان‌ها و نهادهای عمومی، اداری محلی و اقتصادی انجام داده است درج می‌کند. همچنین پیشنهاداتی را که درباره اصلاح قوانین و آیین‌نامه‌های مختلف یا سیستم‌های اداری - مالی سازمان‌هایی که تحت کنترل آن سازمان هستند، ارائه می‌دهد.

همچنین سازمان، گزارش دیگری را در ارتباط با هر موضوعی که در صلاحیت آن بوده و دارای اهمیت است و با صلاحیت نظارتی مجلس خلق مرتبط است ارائه می‌کند. این گزارش شامل وضعیت عمومی در بخش‌های اقتصادی، مالی و اداری است.^۱ مجلس بنا به پیشنهاد رئیس مجلس یا بیست نفر از نمایندگان می‌تواند سازمان مرکزی محاسبات را مکلف به تهیه و ارائه گزارش از

1. Ibid, Article 329.

هرگونه فعالیت و اقدامی که توسط هرکدام از سازمان‌های ذیل انجام می‌شود، نماید:^۱

الف. سازمان‌های اداری و هر دستگاه اجرایی یا اداری یا یکی از سازمان‌ها و دستگاه‌ها یا نهادهای عمومی یا یکی از دستگاه‌های اداری محلی یا بخش‌های عمومی؛

ب. نهادهای ملی که تحت کنترل دولت هستند، مانند اتحادیه‌های شرکت‌های تعاونی، بنگاه‌ها و شرکت‌های خصوصی دارای منفعت عمومی؛

ج. مجلس بنا به پیشنهاد رئیس مجلس یا بیست نفر از نمایندگان می‌تواند سازمان مرکزی محاسبات را مکلف به تهیه همه اطلاعات، و گزارش‌هایی که مرتبط با هر کدام از فعالیت‌های در حوزه صلاحیتش است، نماید؛

رئیس مجلس در موارد ضروری می‌تواند سازمان را مکلف به تهیه گزارشی از تحقیق و پیگیری موضوعی معین که در ارتباط با تنفیذ برنامه و بودجه عمومی است، نماید. سازمان گزارش را در زمان تعیین شده به رئیس مجلس ارائه می‌کند. این گزارش باید متضمن نتیجه بررسی تحقیق تکلیف شده و وضعیت اقتصادی، مالی و اداری بررسی شده باشد.

1. Ibid, Article 330.

در مقام جمع‌بندی و نتیجه‌گیری از مباحث ارائه شده، باید اذعان داشت که منظور از یک مطالعه تطبیقی این نیست که هر آن چه در حقوق یک کشور پذیرفته شده است، برای تکمیل حقوق کشوری دیگر، مورد استفاده قرار گیرد. با اشاره به نکته بالا، از آنجایی که در ابتدای شروع این پژوهش، اشاره شد که هدف از این تحقیق، دستیابی به تجربیات و شاخصه‌های مطلوب و کارآمدی قانونگذاری در سایر کشورها و شیوه بهره‌برداری از آن‌ها است، به بررسی قوانین اساسی و قوانین و آیین‌نامه‌های داخلی مجالس قانونگذاری کشورهایی پرداختیم که غالباً دارای تجربه طولانی در قانونگذاری اند. ساختار جمع‌بندی حاضر به این ترتیب خواهد بود که محورهای اصلی، شامل ۱۸ محور حاصل مطالعات تطبیقی در هر کشور، با در نظر گرفتن عنوان محور اصلی، در ذیل هر محور ذکر می‌شود.

۷-۱. اصول حاکمیت سیاسی

اصول حاکمیت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به طور کلی، اصول ذیل به عنوان «اصول اساسی حاکمیت سیاسی» شناخته شده‌اند: اصل دوم قانون اساسی در ارتباط با ایمان و اعتقاد به خدای یکتا، وحی الهی و معاد، عدل خدا در خلقت و تشریع، امامت و رهبری، اجتهاد مستمر فقهای جامع‌الشرایط بر اساس کتاب و سنت و نفی

هرگونه ستمگری و ستم‌کشی و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری است. این اصل حاکی از سمت و سوی ایدئولوژی نظام سیاسی ایران است.

بند «آ» از اصل سوم نیز، در ارتباط با محور هرگونه استبداد، خودکامگی و انحصارطلبی بوده و یکی دیگر از پایه‌های اصلی حاکمیت سیاسی را در ایران معرفی می‌کند؛ در این خصوص، دولت موظف است برای نیل به این اصل، همه امکانات خویش را به کار بگیرد.

یکی دیگر از اصول حاکمیت سیاسی در ایران، اصل چهارم است که به «میثی بودن قوانین و مقررات براساس موازین اسلامی» پرداخته است؛ این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر، حاکم است. این اصل نیز حاکی از جهت‌گیری دینی و سلطه‌مذهب در حکومت ایران است.

مطابق اصول متعددی از قانون اساسی مانند اصول ششم، هفتم و نهم، «مردم‌سالاری» و «آزادی و استقلال و وحدت و تمامیت ارضی کشور و تفکیک‌ناپذیری آن‌ها از یکدیگر» از دیگر اصول حاکمیت سیاسی در ایران است؛ رعایت حقوق ملت و برابری انسان‌ها در اصول (۱۹) تا (۴۲) قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته‌اند، در نهایت باید به اصل پنجاه و ششم اشاره کرد که بیان می‌دارد: «حاکمیت مطلق بر انسان و جهان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت خویش حاکم ساخته است».

اصول حاکمیت سیاسی در ایالات متحده امریکا

در ایالات متحده امریکا، اصول ذیل به عنوان اصول حاکمیت سیاسی شناخته می‌شوند:

اول، «اصل دموکراتیک بودن در قالب جمهوری»؛ به معنی مداخله شهروندان در اداره امور کشور از طریق انتخاب نمایندگان. این اصل

در حقیقت بیان دیگری «اصل مردم‌سالاری» در جمهوری اسلامی ایران است.

دوم، اصل «تفکیک قوا»؛ به این معنا که سه شاخه اصلی حکومت از یکدیگر مستقل هستند، هر چند که در عمل کاملاً از یکدیگر مستقل نیستند. سوم، اصل «ترکیب دموکراسی و قدرت فردی»؛ به این معنا که رئیس‌جمهور منتخب مردم با دارا بودن عناوین سه گانه رئیس‌کشور، رئیس دولت و رئیس مردم، دارای اقتدار فردی در ین واحد شمرده می‌شود.

چهارم، «اصل تقسیم قدرت عمومی بین دو نهاد رسمی»؛ به این معنا که قدرت در ایالات متحده بین ریاست جمهوری و کنگره تقسیم شده است. پنجم، «اصل مبتنی بودن قوانین و مقررات بر اصول قانون اساسی فدرال»، که ناظر به سازوکار کنترل قضایی است یکی دیگر از اصول حاکمیت سیاسی در آمریکا است.

اصول حاکمیت سیاسی در جمهوری فدرال آلمان

در جمهوری فدرال آلمان، اصول حاکمیت سیاسی را می‌توان از اصل ۲۰ «قانون بنیادین» استنباط کرد. این اصول عبارتند از:

۱. **سوسیال - دموکرات بودن:** جمهوری فدرال آلمان باید یک دولت فدرال «سوسیال - دموکرات» باشد.

۲. **اقتدار عمومی ناشی از مشارکت مردمی:** مردم از طریق انتخابات در رفرااندوم و هیأت‌های ویژه قضائی، اجرایی و قانونگذاری، مشارکت می‌کنند.

۳. **الزام به قانون و التزام به قانون اساسی:** قوه قانونگذاری در تدوین قوانین عادی باید ملتزم به قانون اساسی باشد و قوه مجریه و قوه قضائیه نیز باید به قانون و عدالت ملزم باشند.

با توجه به این اصول اساسی، دولت آلمان، یک دولت سوسیال - دموکرات، جمهوری و فدرال است که بر حاکمیت قانون تأکید دارد. در حقیقت پنج مفهوم، اصول حاکمیت سیاسی آلمان فدرال را تشکیل می‌دهند که عبارتند از:

۱. اصل دموکراسی؛
۲. اصل جمهوری؛
۳. اصل دولت قانونمند؛
۴. اصل دولت سوسیال؛
۵. اصل فدرال بودن دولت.

اصول حاکمیت سیاسی در انگلستان

بریتانیا نظامی یکپارچه است و دارای نظام حقوقی «کامن‌لا» است. معاهدات بین‌المللی نمی‌توانند قوانین را تغییر دهند، مگر این‌که به صورت قانون به تصویب پارلمان برسند. شاه یا ملکه در هیأت نخست وزیر و هیأت وزیران می‌توانند بدون رضایت پارلمان معاهده منعقد کنند و بدین طریق حقوق موضوعه را متأثر سازند.

بریتانیا دارای قانون اساسی نیمه مدون است بدین معنا که برخی از اصول آن مدون هستند ولی بخش عمده آن به صورت غیرمدون و نانوشته است. بنابراین چون قانون اساسی مدون ندارند، قوانین مصوب پارلمان در حکم قانون اساسی انگلستان است لیکن اسناد مهم حقوقی و تاریخی انگلستان مانند منشور کبیر ۱۲/۵، اعلامیه حقوق ۱۶۸۹، و منشور حقوق بشر ۱۹۹۸ دارای شأن قانونی اساسی هستند. لذا هر کسی که قوانین عادی را بپذیرد لزوماً اعتبار قانون اساسی را نیز پذیرفته است. بر این اساس، اصول بنیادین حاکم در بریتانیا عبارتند از:

۱. دموکراسی؛ بدین معنا که مردم نمایندگان خود را انتخاب کرده و بدین طریق در قانونگذاری و امور ملکی دخالت می‌کنند.

۲. حاکمیت پارلمان؛ بدین معنا که پارلمان بریتانیا می‌تواند هر قانونی را وضع کند، که البته با پیوستن بریتانیا به اتحادیه اروپا و به ویژه تصویب «قانون حقوق بشر» این مسأله تا حدی تعدیل شده است. همچنین پارلمان نمی‌تواند برای کشورهایی که مستقل هستند قانون وضع کند یا قوانینی وضع کند که اصول اخلاقی یا سیاسی آن‌ها را مورد تعرض قرار دهد و همچنین پارلمان نمی‌تواند مواد خاصی از اتحادیه اسکاتلند و ایرلند را تغییر دهد.

۳. حاکمیت قانون؛ بدین معنا که قوانین موضوعه و قواعد کامن‌لا به طور یکسان بر فقیر و غنی و سیاستمدار و عامی حاکم است و با همه در برابر دادگاه‌های کامن‌لا باید به طور یکسان و برابر رفتار شود.

به علاوه، احزاب در بریتانیا نقش مهمی را ایفا می‌کنند؛ به طوری که نمایندگان براساس حزبی که عضو آن هستند رأی می‌آورند و بسیار بعید است کاندیداهای مستقل بتوانند رأی بیاورند و با توجه به این موضوع که مجریه از حزبی که اکثریت را در پارلمان دارد انتخاب می‌شود، نقش مشارکت‌های حزبی بیشتر قابل درک است.

اصول حاکمیت سیاسی در فرانسه

مطابق قانون سوم ژوئن ۱۹۵۸، پنج اصلی که در تنظیم قانون اساسی جمهوری پنجم در نظر گرفته شد، عبارتند از:

۱. دموکراسی؛
۲. دموکراسی آزاد؛

۳. رژیم سیاسی پارلمانی؛
۴. قانونگرایی و استقلال قوه قضائیه؛
۵. مشارکت مردم و ارتباط مستمر حکومت و مردم.

مطابق قانون اساسی، اصول مندرج در اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ و مقدمه قانون اساسی جمهوری پنجم، لازم‌الرعايه هستند؛ از جمله این اصول، می‌توان موارد ذیل را نام برد:

برابری، آزادی، مالکیت، حق امنیت، حق مقابله با ظلم، حاکمیت ملی، قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها، آزادی عقیده و بیان، تفکیک قوا، برابری حقوق زن و مرد، حق اعتصاب و وفاداری به اصول حقوق بین‌الملل.

اصول حاکمیت سیاسی در آفریقای جنوبی

در مقدمه قانون اساسی آفریقای جنوبی، اصول اساسی حاکمیت سیاسی در این کشور بیان شده‌اند. اصول حاکمیت سیاسی در آفریقای جنوبی عبارتند از:

۱. اصل عدم تبعیض؛
۲. اصل اعتقاد به برابری؛
۳. اصل رعایت حقوق بنیادین بشر؛
۴. اصل مردم‌سالاری، مردمی بودن همه نهادها و دستگاه‌ها و دموکراتیک بودن همه رؤسا.

اصول حاکمیت سیاسی در مصر

اصول حاکمیت سیاسی در کشور مصر عبارتند از:

۱. دموکراسی یا مردم‌سالاری؛ مصر، کشوری دموکراتیک به شمار می‌رود که مذهب آن اسلام است. قدرت در کشور مصر، از آن مردم است که از طریق احزاب سیاسی و مشارکت مردمی در تمام سطوح و با تکیه بر حدود مقرر در قانون اساسی، اعمال می‌شود.
۲. آزادی بیان و اندیشه و آزادی مطبوعات؛

۳. اصل عدم تمرکز سیاسی و تفکیک قوا.

۷-۲. مرجع مسئول اجرای انتخابات مجالس نمایندگی و صلاحیت‌های

نامزدها

مرجع مسئول اجرای انتخابات مجالس نمایندگی و صلاحیت داوطلبان در

جمهوری اسلامی ایران

در جمهوری اسلامی ایران، وزارت کشور، مأمور اجرای قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی بوده و مسئول حسن جریان انتخابات است؛ به همین منظور، وزارت کشور می‌تواند مأمورانی را برای بازرسی و کنترل جریان انتخابات به حوزه‌های انتخابیه و شعب نام‌نویسی و اخذ رأی اعزام دارد. هیأت‌های اجرایی انتخابات، مسئول صحت جریان انتخابات در حوزه انتخابیه خود هستند. کلیه امور انتخابات بخش مرکزی را هیأت اجرایی حوزه انتخابیه شهرستان، انجام می‌دهد. داوطلبان هنگام ثبت‌نام باید دارای شرایط ذیل باشند:

۱. اعتقاد و التزام عملی به اسلام و نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران؛
 ۲. تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران؛
 ۳. ابراز وفاداری به قانون اساسی و اصل مرفعی ولایت فقیه؛
 ۴. حداقل مدرک فوق دیپلم یا معادل آن؛
 ۵. نداشتن سوء شهرت در حوزه انتخابیه، سلامت جسمی در حد برخورداری از نعمت بینایی، شنوایی و گویایی؛
 ۶. حداقل سن سی سال تمام و حداکثر هفتاد و پنج سال تمام.
- داوطلبان نمایندگی مجلس در ظرف هفت روز از تاریخ انتشار دستور شروع انتخابات به وسیله وزارت کشور، پرسشنامه مخصوص داوطلبی را دریافت و تکمیل و تسلیم می‌کنند؛ هیأت‌های اجرایی

مراکز حوزه‌های انتخابیه حداکثر ده روز پس از پایان مهلت ثبت‌نام، نتایج مربوط به صلاحیت داوطلبان را به هیأت نظارت شورای نگهبان اعلام می‌کنند. در صورت رد صلاحیت داوطلبان نمایندگی مجلس، داوطلبان رد صلاحیت شده، می‌توانند اعتراض کتبی خود را به شورای نگهبان اعلام دارند. شورای نگهبان بیست روز پس از اظهارنظر هیأت مرکزی نظارت، نظر قطعی و نهایی خود را درخصوص تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان، به وزارت کشور اعلان خواهد کرد تا به اطلاع داوطلبان رسانده شود. لازم به یادآوری است که این تصمیم شورای نگهبان بنا به تفسیر آن شورا، قابلیت تجدیدنظر قضایی در محاکم دادگستری را ندارد.

مرجع مسئول اجرای انتخابات مجالس نمایندگی و صلاحیت داوطلبان در

ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا که کنگره از دو مجلس سنا و نمایندگان تشکیل شده است، چون انتخابات به صورت حزبی انجام می‌گیرد و کسی که عضو حزب خاصی نباشد، عملاً شانس انتخاب شدن نخواهد داشت، لذا اولین نهادی که وظیفه اساسی در تشخیص صلاحیت داوطلبان دارد، «احزاب شناخته شده و رسمی» هستند. افراد ابتدا خود را به دفتر یکی از احزاب معرفی می‌کنند و حزب مزبور، اگر فرد داوطلب را پذیرفت، وی را به عنوان نماینده حزب به فرماندار ایالت معرفی می‌کند. اگر فرماندار فرد را تأیید نکرد، حزب می‌تواند به دیوان عالی ایالت شکایت کند. در صورت تأیید داوطلب توسط فرماندار ایالت، داوطلب رسماً وارد رقابت‌های انتخاباتی می‌شود و در صورت پیروزی در انتخابات به عنوان نماینده ایالت مزبور به کنگره (مجلس نمایندگان یا سنا)، معرفی می‌گردد. رسیدگی به اعتبارنامه

نمایندگان، توسط مجلس مربوطه صورت می‌گیرد. در صورت رد صلاحیت یکی از نمایندگان، نماینده مزبور می‌تواند از طریق ایالت خویش علیه کنگره فدرال در دیوان عالی ایالات متحده، اقامه دعوی کند.

در انتخابات مجلس نمایندگان، برگزاري انتخابات بر عهده فرماندار هر ایالت به عنوان قدرت اجرایی ایالت، است. معمولاً هر ایالتی به تعداد کرسی‌هایی که برایش در نظر گرفته شده، به حوزه‌های انتخابیه تقسیم می‌شود و در هر حوزه یک نفر نماینده انتخاب می‌شود. از آنجایی که رقابت احزاب ممکن است باعث ایجاد شیوه‌های مبارزاتی فاسد و نامناسب شود، هیأت اجرایی نظارت بر انتخابات نیز، متشکل از نمایندگان احزاب شرکت‌کننده در انتخابات، تشکیل می‌شود تا ضمن نظارت بر کار یکدیگر در مرحله اجرای انتخابات، سلامت انتخابات نیز تضمین گردد. شرایط داوطلبان مجلس نمایندگان عبارتند از:

۱. دارا بودن حداقل بیست و پنج سال سن؛
۲. مقیم بودن در ایالتی که از آنجا کاندیدا شده است، حداقل یک سال قبل از انتخابات؛

۳. تابعیت ایالات متحده از هفت سال قبل.
دوره نمایندگی مجلس نمایندگان دو سال است، در انتخابات مجلس سنا، از هر ایالت دو نفر به عنوان نمایندگان آن ایالت و به همان شیوه مجلس نمایندگان برگزیده می‌شوند و به مجلس سناي فدرال، معرفی می‌گردند: شرایط داوطلبان نمایندگی مجلس سنا عبارتند از:

۱. دارا بودن حداقل سی سال سن،
۲. مقیم بودن در ایالتی که از آنجا کاندیدا می‌شود، حداقل یک سال قبل از انتخابات،

۳. تابعیت ایالات متحده امریکا از نه سال قبل.
دوره نمایندگی مجلس سنا، شش سال است که البته هر دو سال، یک سوم سناتورها تغییر می‌کنند.

مرجع مسئول اجرای انتخابات مجالس نمایندگی و صلاحیت داوطلبان در

جمهوری فدرال آلمان

مرجع رسیدگی به صلاحیت نامزدها، هیأت‌های انتخاباتی و دفاتر انتخاباتی هستند که در هر حوزه انتخاباتی تشکیل می‌شوند. مقررات مربوط به انتخابات فدرال، از سوی وزیر فدرال وضع می‌شود. این مقررات که نیازی به تصویب شورای فدرال (مجلس باندرسات) ندارد، مواردی همچون شکل‌گیری و تشکیل هیأت‌های انتخاباتی، دفاتر انتخاباتی، تحدید و تعیین بخش‌ها و ... را شامل می‌شود.

مطابق «قانون نظام انتخاباتی» مصوب سال ۱۹۵۶ و اصلاحیه‌های وارد بر آن مصوب سال ۱۹۹۶، مجلس اصلی قانونگذاری (باندستاگ)، از ۶۵۶ نفر عضو تشکیل شده است که به صورت علی، مستقیم، آزاد، برابر و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند. از این تعداد، ۳۲۸ نفر از حوزه‌های انتخاباتی و بقیه از لیست‌های تهیه شده ایالت‌ها هستند (بند ۱ ماده ۱).

در هر حوزه انتخابیه، هیأت انتخاباتی وجود دارد که مسئولیت اصلی اجرای انتخابات در حوزه مربوطه را به عهده دارد. این حوزه انتخابیه که توسط «کمیسیون تحدید حوزه‌های انتخاباتی» تعیین می‌شود، یک هیأت انتخاباتی را تشکیل می‌دهد که هر هیأت نیز دارای یک

مأمور اعلام نتایج انتخابات است که نتایج انتخابات را به طور کلی گزارش می‌کند. هیأت‌های انتخاباتی در برگزاری انتخابات هر حوزه، از مقامات محلی نیز کمک می‌گیرند. رأی‌گیری به صورت علنی و عمومی انجام می‌گیرد و اشخاصی که باعث بی‌نظمی و آشوب می‌شوند، از محل رأی‌گیری اخراج می‌شوند.

شرایط احراز صلاحیت داوطلبان نمایندگی عبارتند از:

۱. مطابق اصل (۱۱۶) قانون بنیادین آلمان، تابعیت آلمان را داشته باشند (حداقل برای یک سال)؛

۲. به سن هجده سال تمام رسیده باشند. همچنین اشخاص ذیل نمی‌توانند کاندیدای مجلس شوند:

۱. اشخاصی که مطابق رأی دادگاه از حق رأی سلب صلاحیت شده‌اند و حق برخورداری از برخی حقوق اجتماعی از آنان گرفته شده است؛

۲. اشخاصی که بدون داشتن تابعیت آلمانی (مطابق اصل ۱۱۶) قصد کاندیدا شدن داشته باشند.

مرجع مسئول اجرای انتخابات مجالس نمایندگی و صلاحیت داوطلبان در

انگلستان

در بریتانیا دو مجلس وجود دارد: مجلس عوام و مجلس اعیان. اعضای مجلس اعیان انتخاب نمی‌شوند، بلکه اکثر آن‌ها به سفارش نخست‌وزیر توسط ملکه منصوب می‌شوند یا این مقام را به ارث می‌برند. اما در رابطه با اعضای مجلس عوام، اعضای مجلس عوام هر پنج سال یک بار پس از انحلال مجلس بر اساس اکثریت آرای مردم انتخاب می‌شوند و لی در این فاصله نیز نخست‌وزیر می‌تواند از ملکه تقاضای انحلال پارلمان و برگزاری انتخابات جدید را کند.

در رابطه با صلاحیت کاندیداها، هر کاندیدا باید مبلغ ۵۰۰ پوند ودیعه بگذارد تا در

صورتی که یک بیستم از تمام آرا را به خود اختصاص نداد این مبلغ به عنوان جریمه ضبط شود. همچنین هر کاندیدا باید توسط ده امضا حمایت شود و علاوه بر آن نباید خصوصیات زیر را داشته باشد:

۱. خارجی باشد مگر این که از اتباع ایرلند باشد؛

۲. زیر بیست و یک سال سن داشته باشد؛

۳. بیمار روانی باشد؛

۴. لرد باشد مگر از لردهای ایرلندی؛

۵. جزء روحانیون منصوب از طرف اسقف‌ها در کلیساهای انگلیس و ایرلند و کشیشان کلیسای اسکاتلند و کشیشان رومان کاتولیک باشد؛

۶. جزء افراد محکوم به انجام عملیات انتخاباتی فاسد یا غیرقانونی باشد؛

۷. بدهکارانی که ورشکست شده‌اند تا پنج سال بعد از ادای دین، مگر این که تصدیق شود که ورشکستگی در اثر تخلف بدهکار نبوده است؛

۸. جزو افراد محکوم به خیانت به کشور تا اتمام حکم یا عفو باشد؛

۹. جزو افراد محکوم به یک جرم که به مدت یک سال یا بیشتر به حبس محکوم شده‌اند، در حالی که در زندان هستند یا به طور غیرقانونی آزاد هستند؛

۱۰. افرادی که دارای مقامات عمومی خاصی هستند مثل قضات و افراد پلیس و

در رابطه با مسأله صلاحیت هر کاندیدایی می‌تواند از کمیسیون قضائی شورای مشورتی ملکه بخواهد تا به مسأله رسیدگی کند و کمیسیون مذکور می‌تواند در آن رابطه اظهارنامه‌ای ارائه دهد. همچنین مجلس نیز می‌تواند موضوع صلاحیت را جهت نظرخواهی به شورای مشورتی ملکه ارجاع دهد.

مرجع مسئول اجرای انتخابات مجالس نمایندگی و صلاحیت داوطلبان در

فرانسه

وزارت کشور و وزارت امور خارجه، حسب مورد، مسئول اجرای انتخابات هستند. شورای قانون اساسی، نقش محکمه انتخاباتی را دارد و به شکایات انتخاباتی رسیدگی می‌کند و در صورت لزوم حتی می‌تواند انتخابات یک حوزه را باطل کند. در مورد صلاحیت‌ها نیز وزارت کشور، مسئول احراز صلاحیت‌ها و شورای قانون اساسی، مرجع حل اختلاف است.

مرجع مسئول اجرای انتخابات و صلاحیت داوطلبان در آفریقای جنوبی

در آفریقای جنوبی، کمیسیون انتخابات کشور، مسئول اجرای انتخابات و تأیید صلاحیت‌ها است و این کمیسیون به صورت مستقل و با ترکیبی از اعضای مورد معرفی رئیس‌جمهور، تشکیل می‌شود. دادگاه انتخاباتی، مسئول رسیدگی به شکایات کاندیدها و نامزدها از کمیسیون انتخابات است.

مرجع مسئول اجرای انتخابات و صلاحیت داوطلبان در مصر

نمایندگان مجلس، از طریق فراندوم انتخاب و به مجلس راه می‌یابند. نهادی قضائی (نهاد قضائی) منصوب از سوی قوه قضائیه، مأمور نظارت بر حسن اجرای انتخابات است و جریان انتخابات (فرایند اجرای انتخابات) زیر نظر اعضای این نهاد صورت می‌گیرد.

۷-۳. مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه

رسیدگی

مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه رسیدگی

آن در جمهوری اسلامی ایران

مطابق ماده (۶۸) قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۹/۷، هیأت‌های اجرایی مراکز حوزه‌های انتخابیه موظفند از تاریخ تشکیل هیأت اجرایی تا دو روز پس از اعلام نتیجه اخذ رأی انتخابات، شکایات واصله را بپذیرند و حداکثر ظرف هفت روز از تاریخ دریافت شکایات در جلسه مشترک هیأت‌های اجرایی و نظارت حوزه انتخابیه به آن‌ها رسیدگی کنند.

تبصره ۱ همین ماده، اضافه می‌کند: «کسانی که از نحوه برگزاری انتخابات شکایت داشته باشند، می‌توانند ظرف هفت روز از تاریخ اخذ رأی شکایات مستند خود را به دبیرخانه شورای نگهبان نیز تسلیم دارند.»

مطابق ماده (۷۰) همین قانون: «هیأت اجرایی پس از بررسی شکایات و گزارش‌ها، چنان‌چه تشخیص دهد که امور انتخابات در یک یا چند شعبه از جریان عادی خارج شده و صحیح انجام نگرفته است، با تأیید هیأت نظارت، انتخابات یک یا چند شعبه مزبور را در صورتی که در سرنوشت انتخابات مؤثر نباشند، باطل اعلام می‌کند.»

به موجب تبصره ماده (۷۱): «شورای نگهبان موظف است که کلیه شکایات مربوط به انتخابات را، پس از صدور اعتبارنامه‌ها به مجلس ارسال دارد»، براساس ماده (۷۲): «در صورتی که رسیدگی به شکایات هر یک از حوزه‌های انتخابیه، منجر به توقف یا ابطال انتخابات گردد، اعلام آن از رسانه‌های گروهی از اختیارات شورای نگهبان است.»

مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه رسیدگی

آن در ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، وظیفه نظارت بر انتخابات یکی بر عهده هیأت نظارت انتخابات

است که با نظارت فرماندار هر ایالت و از طریق نمایندگان احزاب شرکت‌کننده در انتخابات، برگزیده می‌شوند و دیگری بر عهده فرماندار هر ایالت است که به عنوان عالی‌ترین مقام اجرایی در هر ایالت، وظیفه رسیدگی به شکایات واصله را برعهده دارد.

البته، هیأت نظارت بر انتخابات مجالس کنگره (سنا و نمایندگان) که از نمایندگان احزاب متفاوت تشکیل می‌شوند، وظیفه اصلی نظارت بر انتخابات را برعهده دارند و منعکس‌کننده شکایات به فرماندار ایالت هستند. فرماندار با توجه به شکایات واصله و با کمک هیأت نظارت بر انتخابات، رسیدگی کرده و در صورت موجه بودن شکایات، امکان ابطال انتخابات در حوزه‌های انتخابیه مربوطه، وجود دارد.

مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه رسیدگی

آن در جمهوری فدرال آلمان

مطابق با اصل (۴۱) قانون بنیادین آلمان، مسئولیت صحت انتخابات بر عهده باندستاگ قرار دارد. در ایفای این وظیفه، باندستاگ کمیسیون‌ای را تحت عنوان «کمیسیون تضمین صحت انتخابات» تشکیل می‌دهد که اعضای آن نه نفر عضو اصلی و نه نفر عضو علی‌البدل هستند که از میان اعضای باندستاگ برگزیده می‌شوند و مدت مأموریت آن‌ها تا پایان دوره انتخابات است. تنها خود باندستاگ می‌تواند ترکیب اعضای این کمیسیون را تغییر دهد.

هر اعتراضی که اعتبار انتخابات را زیر سؤال ببرد، باید ظرف مدت دو ماه از اعلام نتایج انتخابات به باندستاگ ارائه شود. کمیسیون مزبور نتایج هر حوزه انتخاباتی را مشخصاً بررسی می‌کند و در مذاکراتش می‌تواند

مشاهدات، گواهی‌گواهان، نظریات متخصصان و اشخاص خیره در امور انتخابات را مورد استفاده قرار دهد و استماع کند. در پاسخ به هر اعتراضی، کمیسیون پیشنهادی برای تصمیم‌گیری به باندستاگ تقدیم می‌کند که در آن پیشنهاد، دلایل آن را نیز خاطر نشان می‌سازد. تصمیم‌گیری در این خصوص در جلسه علنی مجلس باندستاگ گرفته خواهد شد. تا به حال، اعتراضات زیادی از نتایج انتخابات مختلف به مجلس باندستاگ ارائه شده است که تاکنون موردی وجود نداشته است که نتیجه انتخابات باطل اعلام شود.

به هر حال، از تصمیمات اتخاذ شده توسط باندستاگ می‌توان به دادگاه قانون اساسی فدرال شکایت کرد. تاکنون دادگاه قانون اساسی فدرال تمام تصمیمات باندستاگ را تأیید کرده است؛ رأی دادگاه قانون اساسی قطعی و لازم‌الاجرا است.

مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه‌های

رسیدگی آن در انگلستان

برای رسیدگی به دعاوی انتخاباتی در بریتانیا دادگاه انتخاباتی مخصوصی وجود دارد که دارای دو قاضی دادگاه عالی است و این دادگاه می‌تواند از کاندیدایی سلب صلاحیت کند یا آرا را بررسی کند و نتایج انتخابات را اعلام کند یا خواستار برگزاری انتخابات جدید شود.

خواه رسیدگی این دادگاه بدین صورت است که هم کاندیدا و هر رأی‌دهنده می‌تواند ظرف سه ماه از تاریخ برگزاری انتخابات به دادگاه فوق شکایت کنند و تصمیم دادگاه به صورت گزارش به رئیس پارلمان ارائه می‌شود و مجلس طبق قانون موظف به اطاعت از آن است.

گزارش دادگاه انتخاباتی به تنهایی برای جلوگیری از انتخابات و سلب صلاحیت از کاندیدا

کافی است ولی اگر جرم انتخاباتی صورت گرفته باشد، رسیدگی‌های جزایی نیز ممکن است انجام شود.

جرایم خاص انتخاباتی عبارتند از:

۱. اعمال فاسد مثل نگفتن حقایق، فشارهای نادرست بر رأی‌دهندگان یا مخارج بیش از حد؛
 ۲. اعمال غیرقانونی مثل نقض الزامات قانونی مختلف مربوط به نمایندگان، نوشته‌ها، تبلیغات، بخش رسانه‌ای و
- مدت سلب صلاحیت برای جرم فاسد ده سال و برای عمل غیرقانونی پنج سال در یک حوزه انتخاباتی خاص است.

مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه رسیدگی

آن در فرانسه

احراز صلاحیت نامزدها در نظام حقوقی – سیاسی فرانسه با فرماندار محل است. اگر فرماندار، نامزدی را فاقد صلاحیت بداند، از ثبت‌نام وی خودداری کرده و موضوع را به دادگاه اداری ارجاع می‌دهد و این دادگاه در این زمینه تصمیم‌گیری می‌کند. تصمیم دادگاه اداری مستقیماً قابل تجدیدنظر خواهی نیست، ولی می‌تواند از عوامل اعتراض به انتخابات نزد شورای قانون اساسی باشد که پس از انتخابات انجام می‌گیرد و در صورت لزوم ممکن است باعث ابطال انتخابات شود.

در صورتی که از نامزدی که فاقد صلاحیت بوده، ثبت‌نام به عمل آید، تا ده روز پس از اجرای انتخابات، می‌توان نسبت به این مورد اعتراض کرده و خواستار بطلان انتخابات شد.

مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه رسیدگی

آن در آفریقای جنوبی

مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و جرایم انتخاباتی، در آفریقایی جنوبی، «دادگاه انتخاباتی» است که از یک نفر از قضات دیوان عالی کشور و دو نفر از اتباع آفریقایی جنوبی به پیشنهاد رئیس‌جمهور، تشکیل می‌شود. این دادگاه مسئول رسیدگی به کلیه جرائم انتخاباتی و شکایتهای کاندیداهاست و می‌تواند احکام جزایی از جمله مجازاتهای مالی و زندان، تعیین کند.

مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه رسیدگی

آن دن مصر

در صورت وجود تخلفات و بروز جرائم انتخاباتی، موارد مربوطه به مجلس خلق تسلیم می‌شود و سپس مجلس خلق از طریق رئیس مجلس، موارد مزبور را به آگاهی دادگاه پژوهش که صلاحیت رسیدگی به جرائم انتخاباتی و تخلفات ارجاع شده به مجلس خلق را دارد، می‌رساند. بر این اساس، اختلاف موردنظر باید در ظرف پانزده روز از تاریخ اطلاع مجلس خلق، به دادگاه پژوهش ارجاع داده شود و دادگاه، تحقیق و بررسی را در ظرف بیست روز از تاریخ ارجاع شدن اختلاف، کامل می‌کند. نتایج حاصل از بررسی و در نهایت تصمیم دادگاه به مجلس خلق تسلیم می‌شود و در صورت وجود اختلاف نظر میان دادگاه و مجلس خلق، این اختلاف ظرف مدت شصت روز از تاریخ تسلیم نتیجه به مجلس خلق، از سوی نمایندگان مجلس به رأی گذاشته می‌شود.

۴-۷. محدودیت‌های موضوعی و ساختاری مجالس قانونگذاری

محدودیت‌های موضوعی و ساختاری مجلس قانونگذاری در جمهوری

اسلامی ایران

طبق اصل (۴) قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات باید براساس موازین اسلامی باشد؛ این اصل بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و به علاوه اصل (۷۲) قانون اساسی نیز بر این امر تأکید دارد.

از سوی دیگر، قوانین تصویب شده باید در محدوده سیاست‌های کلی نظام تعیین شده از سوی رهبر باشد.

از دیگر محدودیت‌های موضوعی برای مجلس قانونگذاری ایران می‌توان به اصل (۷۸) قانون اساسی در ارتباط با تغییر خطوط مرزی اشاره کرد. مطابق این اصل «تغییر در خطوط مرزی ممنوع است مگر انجام اصلاحات جزئی با رعایت مصالح کشور؛ به شرط این‌که یکطرفه نباشد و به استقلال و تمامیت ارضی کشور لطمه نزنند و به تصویب چهارپنجم مجموع نمایندگان نیز برسد».

لذا به نظر می‌رسد که اگر شرایط لازم در اصل ۷۸، موجود نباشد، مجلس حق قانونگذاری در این مورد را ندارد. علاوه بر مورد بالا، می‌توان به مواردی همچون «دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها» (اصل ۸۱) و «استخدام کارشناسان خارجی» (اصل ۸۲) و «بناها و اموال دولتی» (اصل ۸۳)، اشاره کرد.

از لحاظ ساختاری اصل (۹۴) قانون اساسی در این خصوص قابل توجه است. مطابق با این اصل، مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان، اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبارنامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان اعضای شورای نگهبان. این نکته قابل توجه است که نظام قانونگذاری ایران، ساختاری چندگانه دارد، به این ترتیب که اگرچه ایران

دارای ساختار تک مجلسی است لکن نظام قانونگذاری در ایران با وجود محدودیتهای ساختاری و موضوعی و با وجود شورای نگهبان و جمع تشخیص مصلحت، یک نظام سه رکی سلسله مراتبی و هرمی شکل است.

محدودیت‌های موضوعی و ساختاری مجلس قانونگذاری (کنگره) در

ایالات متحده آمریکا

کنگره فدرال در ایالات متحده آمریکا، به موجب بند «۱» اصل اول قانون اساسی دارای کلیه اختیارات قانونگذاری در سطح فدرال است؛ قانون اساسی در بند «۸» اصل اول، محدودیتهای موضوعی قانونگذاری کنگره را بیان کرده است. مطابق این بند، کنگره در موارد هجده گانه مذکور در این ماده، اختیار قانونگذاری داشته و تأکید کرده است که در سایر موارد اختیار قانونگذاری را به خود ایالات واگذار کرده است؛ از جمله آن موارد هجده گانه می‌توان به وضع مقررات مالی و جمع‌آوری مالیات، وام و استقراض، اعلان جنگ، قواعد و مقررات مربوط به ارتش و نیروهای وابسته به آن، مقررات مربوط به ادارات پستی و حمل و نقل، یکسان‌سازی مقررات مربوط به تابعیت، ضرب سکه و مقرر کردن واحد و میزان ارزش پول، اشاره کرد.

از لحاظ ساختاری، کنگره فدرال ایالات متحده آمریکا، مرکب از دو مجلس سنا و نمایندگان است و کلیه طرح‌ها و لوایح برای تبدیل شدن به قانون نیاز به تصویب هر دو مجلس کنگره را دارند؛ البته لازم به ذکر است که پیش‌تر طرح‌های مالی از مجلس نمایندگان آغاز می‌شوند لکن این طرح‌ها نیز در نهایت به تصویب مجلس سنا نیاز دارند.

محدودیت‌های موضوعی و ساختاری مجلس قانونگذاری در جمهوری فدرال

آلمان

مطابق با اصل ۷۰ قانون بنیادین، «ایالات حق دارند در غیر مواردی که به موجب این قانون به فدراسیون اعطا شده است، قانون وضع کنند». در این میان اصول (۷۱) تا (۷۵) قانون بنیادین به تخصیص وظایف مربوط به قانونگذاری فدراسیون پرداخته و حدود و قلمرو اختیارات قانونگذاری فدراسیون را برشمرده است. اختیارات قانونگذاری فدراسیون کاملاً «اجباری» هستند و با توافق فدراسیون و ایالات قابل تغییر نیستند. به علاوه به فدراسیون اجازه داده نشده که در هر حالتی به راحتی بتواند اجرای اختیارات خویش را به دیگری (ایالات) تفویض کند.

به هر حال قانون بنیادین مواردی را که فدراسیون اجازه قانونگذاری دارد را به شرح ذیل برشمرده است:

۱. امور خارجه و روابط خارجی؛
 ۲. تابعیت؛
 ۳. مقررات مربوط به مهاجرت؛
 ۴. پول؛
 ۵. حقوق و مقررات گمرکی؛
 ۶. مقررات حمل و نقل، راه آهن و هواپیمایی؛
 ۷. خدمات پستی؛
 ۸. مستخدمان دولتی و مقررات استخدام کشوری؛
 ۹. حقوق مالکیت صنعتی؛
 ۱۰. مقررات مربوط به پلیس جنایی و حفظ اساسی نظام دموکراتیک آزاد و وجود امنیت؛
 ۱۱. آمارگیری برای مقاصد فدرال.
- از سوی دیگر، مواردی نیز در قانون بنیادین مورد اشاره قرار گرفته‌اند که مطابق آن‌ها، فدراسیون و ایالات در کنار یکدیگر و نه

در طول یکدیگر، اقدام به قانونگذاری می‌کنند. در حقیقت برخلاف مواردی که انحصاراً در اختیار فدراسیون است، در پاره‌ای موضوعات فدراسیون موظف است در تدوین قوانین فقط زمانی وارد عمل شود که قانونگذاری در امری از طریق ایالات، ممکن نباشد، یا وضع مقررات در امری به وسیله ایالات، به منافع دیگر ایالات زیان برساند یا حفظ امنیت حقوقی و اقتصادی کشور، چنین امری را ایجاب کند.

در اصل (۷۴) قانون بنیادین، تحت عنوان کلی «قانونگذاری مشترک»، موارد فوق شمرده شده است: ۱. قانون مدنی، قانون جزا و اجرای احکام

حکومیت؛

۲. سازمان و آیین دادرسی دادگاه‌ها، دفاتر اسناد رسمی، مشاورین قضائی و کانون‌های وکلای دادگستری؛

۳. ثبت تولد، مرگ و ازدواج (احوال شخصی)؛

۴. قانون راجع به اقامت و اسکان بیگانگان؛

۵. جلوگیری از انتقال آثار و گنجینه‌های فرهنگی و ملی آلمان به خارج؛

۶. قوانین مربوط به اسلحه و مواد منفجره.

همچنین در ادامه این اصل آمده است که قوانینی که پیرامون موارد مذکور در بالا به تصویب می‌رسند، محتاج موافقت شورای ایالات خواهند بود. در اصل (۷۵) قانون بنیادین نیز آمده است که «در پاره‌ای موارد، فدراسیون اجازه تعیین قواعد کلی و عمومی را دارد و نمی‌تواند به جزئیات بپردازد؛ این موارد که فدراسیون، صرفاً اختیار تعیین چارچوب کلی آن را دارد به ترتیب عبارتند از:

۱. وضعیت حقوقی اشخاصی که در خدمت عمومی ایالات، نواحی یا دیگر مؤسساتی هستند که حسب قانون عمومی، شخصیت حقوقی ندارد، به استثنای

آن چه که به موجب اصل (۷۴) به گونه‌ای دیگر مقرر شده است،

۲. اصول کلی حاکم بر آموزش عالی؛
۳. وضعیت کلی حقوقی مطبوعات؛
۴. شکار غیر قانونی، حفاظت از طبیعت و محیط زیست و مراقبت از حومه شهر؛
۵. تقسیم و توزیع زمین، طرح‌ریزی منطقه‌ای و اداره امور آب؛
۶. امور مربوط به ثبت تغییر محل سکونت، اقامتگاه و شناسنامه.

محدودیت‌های موضوعی و ساختاری مجلس قانونگذاری در انگلستان

به طور کلی گفته می‌شود که پارلمان انگلستان حاکمیت مطلق داشته و هیچ کس یا هیچ نهادی نمی‌تواند بر آن محدودیتی اعمال کند، اما در واقع پارلمان انگلستان دارای محدودیت‌های ذیل است:

۱. قانونگذاری که اصول اخلاقی و سیاسی را مورد تعرض قرار دهد ممکن است بی‌اعتبار شناخته شود؛
 ۲. پارلمان نمی‌تواند برای کشورهایی که مستقل شده‌اند قانونگذاری کند چرا که هنگامی که انگلستان به کشورهای مشترک‌المنافع آزادی و استقلال اعطا می‌کند، نمی‌تواند آن را نقض کند؛
 ۳. پارلمان نمی‌تواند مواد خاصی از اتحادیه اسکاتلند و ایرلند را تغییر دهد؛
 ۴. پارلمان تا حدی اقتدارش را در اثر پیوستن به اتحادیه اروپا و تصویب قانون حقوق بشر ۱۹۹۸ از دست داده است.
- به علاوه در خصوص امور مالی دولت مرکزی، اراده مجلس عوام تعیین‌کننده است، اما هیچ لایحه مالی نمی‌تواند توسط اعیان ارائه یا اصلاح گردد و به طور کلی لوایح مالی و بودجه از اقتدار مجلس اعیان خارج هستند.

محدودیت‌های موضوعی و ساختاری مجلس قانونگذاری در فرانسه

محدودیت‌های موضوعی مجلس قانونگذاری فرانسه شامل موارد ذیل است:

۱. مصوبات پارلمان نباید مغایر قانون اساسی باشد؛
۲. مصوبات عادی پارلمان نباید مغایر قوانین ارگانیک باشند؛
۳. مصوبات عادی پارلمان نباید مغایر معاهدات باشند؛
۴. مصوبات عادی پارلمان نباید مغایر آیین‌نامه‌های داخلی مجلس باشند؛
۵. مصوبات پارلمان نباید در حوزه موضوعی مقررات دولتی وارد شوند؛
۶. طرح‌های نمایندگان نباید بار مالی داشته باشند؛

از طرف دیگر، محدودیت‌های ساختاری پارلمان فرانسه عبارتند از:

۱. تعداد کمیسیون‌های داخلی هر مجلس در قانون اساسی به عدد شش محدود شده است؛ برای جبران این محدودیت، مجلس به تأسیس «دلگاسیون‌ها» روی آورده‌اند؛
۲. وقت مجلس محدود است، بدین ترتیب که تعداد جلسات مجلس در هر نشست سالانه محدود است و برگزاری نشست فوق‌العاده نیاز به تشریفات خاصی دارد؛
۳. با توجه به این که پارلمان از دو مجلس تشکیل شده است، برای تصویب متون و تبدیل شدن آن به قانون، توافق هر دو مجلس علی‌الاصول لازم است.

محدودیت‌های موضوعی و ساختاری مجلس قانونگذاری در آفریقای

جنوبی

در آفریقای جنوبی، مجلس قانونگذاری ملی نمی‌تواند قوانین عادی برخلاف قانون اساسی،

تصویب کند. همچنین، مجلس قانونگذاری ملی نمی‌تواند به جز در موارد استثنای شده در قانون اساسی، در صلاحیت‌های خاص مجالس ایالتی و منطقه‌ای اقدام به قانونگذاری کند.

۷-۵. مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجالس قانونگذاری و

شیوه رسیدگی آنها

مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجلس قانونگذاری ایران و شیوه

رسیدگی آنها

اصل (۹۱) قانون اساسی در ارتباط با شورای نگهبان، مقرر داشته است که: «به منظور پاسداری از احکام اسلام و قانون اساسی از نظر عدم مغایرت مصوبات مجلس شورای اسلامی با آنها، شورای نگهبان تشکیل می‌شود».

طبق اصل (۱۱۲) قانون اساسی، مجمع تشخیص مصلحت نظام در موارد اختلاف بین مجلس شورای اسلامی و شورای نگهبان، دارای نظر قاطع است.

در ارتباط با شیوه رسیدگی شورای نگهبان، اصول (۹۴) و (۹۵) قانون اساسی به این امر پرداخته‌اند. شورای نگهبان موظف است که ظرف ده روز، آن را بررسی کند، در غیر این صورت مصوبه قابل اجراست. البته شورای نگهبان می‌تواند از مجلس استمهال (تقاضای مهلت) کند؛ در این صورت مجلس پس از شنیدن دلایل شورای نگهبان، حداکثر تا ده روز به این شورا مهلت اضافه می‌دهد.

در ارتباط با آیین نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها، مطابق با اصل (۱۳۶) قانون اساسی، نباید مخالف قانون باشند و در این ارتباط رئیس مجلس حق دارد در صورتی که آنها را برخلاف قوانین بیابد، با ذکر دلیل برای تجدید نظر به هیأت وزیران بفرستد. ضمن این که مطابق با اصل (۱۱۳) قانون اساسی، ریاست جمهوری مسئولیت

اجرای قانون اساسی را برعهده دارد. به علاوه وی به عنوان رئیس قوه مجریه می‌تواند در صورتی که آیین‌نامه‌ها را برخلاف قانون تشخیص بدهد، از اجرای آن‌ها جلوگیری کند. از سوی دیگر قضات دادگاه‌ها مکلفند از اجرای تصویب‌نامه و آیین‌نامه دولتی مخالف با قوانین و مقررات اسلامی مطابق اصل (۱۷۰) قانون اساسی خودداری کنند و ابطال آن را از دیوان عدالت اداری خواستار شوند. در ارتباط با شکایات مردم از آیین‌نامه‌های دولتی نیز «دیوان عدالت اداری» مطابق اصل (۱۷۳) قانون اساسی اقدامات لازم را اعمال خواهد کرد.

مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجلس قانونگذاری در ایالات متحده

امریکا و شیوه رسیدگی آن‌ها

مطابق اصول قانون اساسی و آیین‌نامه‌های داخلی کنگره امریکا، مصوبات هر دو مجلس سنا و نمایندگان پس از تصویب نهایی، برای اجرا، نیازمند تأیید رئیس‌جمهور هستند. در این خصوص، اگر رئیس‌جمهور، طرحی را قابل ایراد بداند، می‌تواند ضمن عدم امضای آن، طرح مزبور را به انضمام «پیغام وتو» که حاوی ایرادات رئیس‌جمهور است به کنگره ارسال کند. پس از تصویب نهایی یک طرح و امضای رئیس‌جمهور، دیوان عالی ایالات متحده می‌تواند در مورد هر دعوایی که به آن ارجاع داده می‌شود، با تفسیر اصول قانون اساسی، کلیه قوانین عادی را که مغایر اصول قانون اساسی می‌بیند، نقض کند و دستور ملغی‌الاجرا بودن آن را صادر کند. اهمیت نقش نظارتی دیوان عالی تا حدی است که صلاحیت دارد مصوبات دولت و دستورالعمل‌های اجرایی آن را که مغایر با اصول قانون اساسی باشند، ملغی کند. اما در خصوص قوانین عادی،

دیوان، قوانین عادی ایالتی و فدرال مغایر با اصول قانون اساسی را لغو نمی‌کند، بلکه صرفاً آن‌ها را موقوف‌الاجرا می‌کند و در این صورت کنگره می‌تواند با وضع قانون جدید، خواسته خویش را تأمین کند. آرای دیوان عالی هر دوشنبه صادر می‌شود و جلسات دیوان با اکثریت شش قاضی تشکیل می‌گردد و برای تصمیم‌گیری، رأی اکثریت حاضرین مناط اعتبار است.

مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجلس قانونگذاری در آلمان و شیوه‌های رسیدگی آن

مطابق اصل (۹۲) قانون بنیادین، قدرت کنترل قضائی مصوبات مجلس قانونگذاری تماماً به قضات واگذار شده است و به وسیله دادگاه قانون اساسی، دادگاه‌های ویژه در ایالات و دادگاه‌های ویژه فدرال، اعمال و اجرا می‌شود. در این میان قانون بنیادین، تأکید ویژه‌ای بر دادگاه قانون اساسی دارد و آن را به عنوان یک دادگاه خاص و استثنائی تلقی می‌کند. این دادگاه نه تنها عالی‌ترین هیأت اجرایی عدالت و قضاوت است بلکه ارکان یا نهاد اساسی هم هست که وظیفه بسیار مهم آن انطباق قوانین عادی با قانون بنیادین است. احکام صادره از دادگاه قانون اساسی برای تمام نهادهای قانون اساسی فدراسیون و ایالات الزام‌آور تلقی می‌شود. این دادگاه از شانزده نفر تشکیل شده است که به دو گروه هشت نفری تقسیم می‌شوند. اگر چه همه قضات باید در سن شصت و پنج سالگی بازنشسته شوند، ولی قضات دادگاه قانون اساسی ممکن است تا سن شصت و هشت سالگی در منصب قضاوت باقی بمانند. حداقل سن آنان، چهل سال است و به وسیله مجلس فدرال (بائدستاگ) و شورای فدرال (بائدسرات) انتخاب می‌شوند. اختیارات هر یک از گروه‌های هشت نفره، در

قانون تصریح شده است. گروه نخست، برای رسیدگی به دعاوی حقوقی مربوط به حقوق اساسی بنیادین دارای صلاحیت است.^۱ گروه دوم، برای تمامی اختلافاتی که مربوط به قانون عادی و نهادهای قانون اساسی می‌شود (نهادهایی مثل شورای فدرال و مجلس فدرال) صلاحیت دارد. به هر حال اختیارات دادگاه قانون اساسی در اصل (۹۳) قانون بنیادین اشاره شده است که به صورتی مختصر عبارتند از:

۱. تفسیر اصول قانون بنیادین و قوانین عادی، در صورت بروز اختلاف بین ارگان‌های اساسی؛

۲. در صورت وقوع اختلاف بین قانون عادی ایالت یا فدرال با قانون بنیادین (چه از نظر شکلی و چه از نظر محتوایی) و بررسی این که آیا قانون ایالات با قانون بنیادین انطباق دارد یا خیر؟ یا این که آیا قانون ایالت با دیگر قوانین فدرال انطباق دارد یا خیر؟ البته این صلاحیت و اختیار دادگاه قانون اساسی مشروط است بر این که دولت فدرال یا دولت ایالتی یا یک سوم اعضای مجلس فدرال از دادگاه قانون اساسی تقاضای رسیدگی کنند. در این نوع دعاوی که اصولاً پژوهش خوانده‌ای ندارد، دادگاه قانون اساسی فدرال به طور کلی یا مقررات حقوقی مورد نظر را «باطل» اعلام می‌کند یا آن که صرفاً خودش را به بیان ناسازگار بودن با قانون بنیادین محدود می‌کند؛

۳. شکایات ناشی از تخلف از قانون بنیادین (حقوق اساسی)؛ به نحوی که اعمال یا اقدامات دولت منجر به تجاوز به حقوق بنیادین اشخاص شده است. در اینجا هر شخصی می‌تواند با ارائه

۱. منظور از حقوق اساسی بنیادین حقوقی است که در مواد ۱ تا ۱۹ قانون اساسی آلمان تصریح شده است.

دادخواست به دادگاه قانون اساسی در این خصوص اقدام به اقامه دعوا کند.

در اصل (۱۰۰) قانون بنیادین، نوعی خاص از کنترل قضائی آمده است؛ این کنترل، تمامی قوانین وضع شده به وسیله پارلمان پس از ۲۴ می ۱۹۴۹ و قبل از آن را (در حدود مقرر) در برداشته است. اصل مزبور مقرر می‌دارد:

«هرگاه دادگاهی، قانونی را که مبنای تصمیم‌گیری او است، خلاف قانون اساسی تشخیص دهد، دادرسی را متوقف خواهد کرد تا رأی دادگاه ایالتی صالح برای رسیدگی به دعاوی ناشی از قانون اساسی - در مواردی که نقض قانون اساسی ایالت محل اختلاف است - تحصیل گردد.

هرگاه نقض قانون بنیادین مورد ادعا باشد، رأی دادگاه قانون اساسی فدرال باید تحصیل شود. همین حکم شامل موردی نیز خواهد شد که ادعا شود که قانون بنیادین را، قانون ایالت نقض کرده یا قانون ایالت با قانون فدرال معارض است».

به هر حال اگر دادگاهی بر عدم قانونیت یک ماده قانونی، معتقد باشد، آن را تقدیم دادگاه قانون اساسی فدرال می‌کند، یعنی دادگاه مزبور دادرسی را متوقف می‌کند تا دادگاه قانون اساسی اعلام نظر کند. در این حالت، دادگاه قانون اساسی یا آن را باطل اعلام می‌کند یا آن که صرفاً به اظهار ناسازگار بودن قانون مورد نظر با قانون بنیادین، اکتفا می‌کند.

مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجلس قانونگذاری و شیوه رسیدگی

آن‌ها در انگلستان

همان‌طور که ذکر گردید پارلمان بریتانیا حاکمیت مطلق دارد، بنابراین هیچ کنترل مستقیمی و نهاد کنترل‌کننده‌ای بر پارلمان وجود ندارد ولی می‌توان به صورت غیرمستقیم پارلمان را

تا حدی کنترل کرد که در این خصوص می‌توان طرق ذیل را بیان کرد:

پارلمان و اتحادیه اروپا

به طوری که می‌دانیم بریتانیا با پیوستن به اتحادیه اروپا در سال ۱۹۷۳ تا حدی آزادی عمل خود را از دست داده است. همچنین با تصویب قانون اروپایی واحد ۱۹۸۵ محدودیت‌های بیش‌تری برای کشورهای عضو ایجاد گردید و باعث ایجاد انگیزه و حرکت بیش‌تر برای ایجاد یک بازار واحد در جامعه اروپا بود. به علاوه معاهده ماسترخت ۱۹۹۲ نیز اقدامی دیگر است که طبق این معاهده مفهوم اتحادیه اروپا بر سه مبنا است: جامعه اروپایی سابق، قوانین و قواعد جدید در رابطه با همکاری در زمینه امور خارجه، امنیت و قوانین و قواعد جدید در امور داخلی و عدالت. به علاوه معاهده برنامه ای برای بودجه و مسائل دیگر جهت تعمیق اتحادیه اموری را پیش‌بینی کرده بود. سپس در سال ۱۹۹۶ کنفرانس بین دولتی طبق معاهده ماسترخت تشکیل گردید که زمینه ایجاد معاهده آمستردام بود و این معاهده اخیر در اکتبر ۱۹۹۷ امضا گردید. معاهده آمستردام و معاهده ماسترخت و قانون واحد اروپایی توسط قانون مصوب پارلمان در بریتانیا قدرت قانونی یافتند و در نتیجه حاکمیت مطلق پارلمان بریتانیا تا حدودی تعدیل شده و مقررات مصوب و اتحادیه اروپایی به محض تصویب به صورت قانون بریتانیا در می‌آیند بدون این که نیازی به قانونگذاری داخلی باشد.

کنوانسیون اروپایی حقوق بشر

بریتانیا یکی از اعضای کنوانسیون اروپایی حقوق بشر است. بنابراین چندین سال است که این امکان برای شهروندان بریتانیا ایجاد شده است که دعاوی‌شان را در دیوان اروپایی حقوق

بشر مطرح کنند. البته این دعاوی، دعاوی هستند که شهروندان بریتانیا یا شهروندان کشورهای عضو کنوانسیون معتقدند که قانون بریتانیا یکی از حقوق آنها را که در کنوانسیون پیش‌بینی شده است، مورد حمایت قرار نداده است.

انحلال پارلمان

نخست وزیر و ملکه می‌توانند با رعایت تشریفات خواستار انحلال پارلمان شوند و همین موضوع تا حدودی تهدیدی علیه حاکمیت مطلق پارلمان و کنترلی بر آن است و به نوعی کنترل و نظارت قوه مجریه بر قوه مقننه محسوب می‌شود.

لایحه حقوق بشر ۱۹۹۷

مطابق این لایحه، در صورت اعلام شکایت شهروندان از مصوبات پارلمان انگلستان مبنی بر نقض حقوق مندرج در لایحه فوق، محاکم کاملاً می‌توانند اقدام به صدور «اعلامیه ناسازگاری» با لایحه را بنمایند.

مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجلس قانونگذاری در فرانسه و

شیوه رسیدگی آنها

شورای قانون اساسی، وظیفه نظارت بر مطابقت قوانین عادی با قانون اساسی، قوانین ارگانیك، آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس، همچنین مطابقت قوانین ارگانیك و آیین‌نامه‌های داخلی با قانون اساسی و مواظبت از عدم ورود مصوبات مجلس در حوزه مقررات دولتی و نیز مطابقت معاهدات با قانون اساسی را برعهده دارد.

نظارت شورای قانون اساسی، اتوماتیک‌وار نیست و باید موضوع به وسیله مقامات صالح به شورا ارجاع شود. نظارت غیر اتوماتیک‌وار شورا در مورد قوانین ارگانیك و آیین‌نامه‌های داخلی

مجلسین اجباری است یعنی مقامات مربوط، ملزم به رجوع به شورا هستند.

نظارت شورا بر قوانین عادی احتمالی است؛ یعنی مقامات دارای حق ارجاع، در صورت وجود اختلاف، می‌توانند رسیدگی به متن مورد نظر را به شورای قانون اساسی ارجاع دهند، نظارت احتمالی شورا به دادرسی مدنی شباهت دارد. حق ارجاع به شورا، تنها تا زمان توشیح قوانین محفوظ است و پس از توشیح رئیس جمهور، حق ارجاع وجود ندارد. از سوی دیگر، با توجه به این که شورای قانون اساسی، خود را در رسیدگی به مطابقت قوانین با معاهدات، صالح ندانسته است، دادگاه‌های دادگستری در این مورد تصمیم‌گیری می‌کنند.

به طور کلی در مقام قضاوت، در صورتی که امکان جمع بین دو متن نباشد، دادگاه‌ها متن مرجع عالی را اعمال می‌کنند.

مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجلس قانونگذاری در آفریقای

جنوبی و شیوه رسیدگی آن‌ها

قانون اساسی آفریقایی جنوبی، شورایی تحت عنوان، «شورای ملی ایالات» را مطرح کرده است. این شورا نقش اساسی در نظارت بر اصلاح قانون اساسی دارد به این ترتیب که در تصویب اصلاحیه قانون اساسی شش ایالت از نه ایالت شورا باید با آن موافق باشند.

این شورا در مورد قوانین عادی در دو حالت آن‌ها را تصویب می‌کند: اول، با تأیید شش ایالت از نه ایالت شورا، در هنگامی که قانون مربوط به ایالات باشد و دوم، با تصویب اکثریت اعضا، در هنگامی که قانون به ایالات ارتباط پیدا نکند.

دادگاه قانون اساسی نیز در این خصوص به ایفای نقش می‌پردازد. این دادگاه می‌تواند

رأساً اقدام به تشخیص مغایرت قانون عادی مصوب مجلس قانونگذاری با اصول قانون اساسی کند، بلکه باید رئیس‌جمهور یا نمایندگان مجلس یا ارگان‌های دولتی یا نهادهای حقوقی کشور و شخصیت‌های حقوقی ذی‌نفع نسبت به قانون اعتراض کنند و این اعتراض را رسماً به دادگاه قانون اساسی تقدیم کرده و درخواست لغو قانون خاص را به دلیل مغایرت با قانون اساسی کنند. این دادگاه شامل نه قاضی، یک رئیس و یک معاون رئیس است.

مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجلس قانونگذاری در مصر و شیوه رسیدگی آنها

براساس اصول (۱۱۲) و (۱۱۳) قانون اساسی مصر، رئیس‌جمهور حق دارد قوانین را به اطلاع عموم مردم برساند یا به آنها اعتراض کند؛ اگر رئیس‌جمهور به طرح تصویبی از سوی مجلس خلق اعتراض کند باید در ظرف مدت سی روز از تاریخ اعلام اعتراض به تصویب مجلس، آن را عودت دهد و اگر در تاریخ مذکور به مجلس ارجاع شد و برای بار دوم با اکثریت دوسوم اعضای مجلس تصویب شد، به عنوان قانون در نظر گرفته می‌شود و باید به اطلاع عموم برسد. دادگاه قانون اساسی وظیفه کنترل قضائی قوانین و مقررات را از طریق مطابقت با اصول قانون اساسی برعهده دارد. آرای صادره از این دادگاه باید در روزنامه رسمی چاپ و منتشر گردد.

۶-۷. مراجع و نهادهای موازی قانونگذاری

سایر مراجع و نهادهای موازی قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران مهم‌ترین مراجع و نهادهای موازی قانونگذاری در ایران عبارتند از:

۱. نهاد رهبری، ۲. شورای نگهبان، ۳. مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۴. شورای عالی امنیت ملی، ۵. شورای بازنگری در قانون اساسی، ۶. برخی شوراهاى عالى مانند شوراي عالى انقلاب فرهنگى. - در خصوص وظایف و صلاحیت‌های برخی از موارد فوق، به طور مختصر می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. شورای نگهبان: از طریق مطابقت دادن مصوبات قانونی مجلس شورای اسلامی با اصول قانون اساسی و موازین شرعی.
۲. مجمع تشخیص مصلحت نظام: حل اختلاف مجلس شورای اسلامی با شورای نگهبان در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و قانون اساسی بداند و مجلس بر مصوبه خود اصرار کند.
۳. شورای عالی امنیت ملی: از طریق تعیین سیاست‌های دفاعی و امنیتی کشور.
۴. شورای عالی انقلاب فرهنگی: تدوین اصول سیاست فرهنگی نظام و تعیین هدف‌ها در جهت برنامه‌های فرهنگی و نیز، تصویب آیین‌نامه‌های مهم و اساسی مراکز علمی و فرهنگی، آموزشی و پژوهشی کشور و همچنین تصویب ضوابط تأسیس مؤسسات و مراکز علمی و فرهنگی و تحقیقاتی، دانشگاه و مراکز عالی و

سایر مراجع و نهادهای قانونگذاری در ایالات متحده آمریکا

- مهم‌ترین مراجع و نهادهای موازی قانونگذاری در آمریکا عبارتند از:
۱. مجالس مقننه هر یک از ایالات در مواردی غیر از آن چه که منحصرأ در صلاحیت کنگره آمریکا است؛
 ۲. رئیس‌جمهور و کابینه که اختیار وضع آیین‌نامه و مصوبه را دارند؛
 ۳. آژانس‌ها و کمیسیون‌های مستقل اجرایی که دارای پاره‌ای اختیارات تقنینی (تفویض شده از

جانب رئیس جمهور براساس قوانین مصوب پارلمان) نیز هستند.

سایر مراجع و نهادهای قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان

آن چه در سیستم حکومتی آلمان دیده می‌شود، اصل انحصاری بودن قانونگذاری در اختیار مجلس قانونگذاری فدرال است. به عبارت بهتر در نظام تدوین قوانین، صلاحیت اصلی وضع قانون با مجلس فدرال (باندسرات و باندستاگ) است و البته به گونه‌ای موازی با این مجلس، پاره‌ای موضوعات که در اصل (۷۵) قانون بنیادین برشمرده شده است، در اختیار مجلس ایالتی گذاشته شده است. ضمن این که به صدراعظم فدرال نیز اختیار وضع پاره‌ای نظامنامه دولتی اعطا شده است.

سایر مراجع و نهادهای قانونگذاری در انگلستان

از جمله نهادهای موازی قانونگذاری در انگلستان می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱- نهادهای قانونگذاری اتحادیه اروپا عبارتند از شورای وزیران، کمیسیون اروپایی، پارلمان اروپایی. دادگاه اروپایی در شورای وزیران یک نماینده از هر کشور عضویت دارد و کمیسیون که به منزله قوه مجریه اتحادیه اروپا است، دو کمیسر از بریتانیا دارد و اعضای پارلمان اروپایی هم از بین دولتهای عضو به صورت رأی‌گیری هر پنج سال یک بار انتخاب می‌شوند (به صورت رأی مستقیم مردمی) و بودجه اتحادیه اروپا بدون رضایت پارلمان اروپایی نمی‌تواند تصویب شود. مصوبات نهادهای قانونگذاری اتحادیه اروپا برای کشورهای عضو لازم‌الاتباع هستند.

۲. تصویب قوانین در اثر قانونگذاری تفویضی یا فرعی توسط وزرا و معاونان وزرا یا شورای شاه و ملکه یا مقامات محلی (البته این نوع قانونگذاری در صورتی جایز است که قانون اصلی

آن را اجازه داده باشد. قوانین مصوب بدین صورت نیز اغلب تحت نظارت و کنترل پارلمان هستند).

سایر مراجع و نهادهای قانونگذاری در فرانسه

گرچه دولت و شوراهای محلی، اختیار تصویب مصوباتی را دارند ولی موازی پارلمان نیستند و حدود صلاحیت آنها مشخص است. البته اکنون میتوان گفت که فقط مصوبات اتحادیه اروپا و معاهدات بین‌المللی مورد تأیید فرانسه در موازات مصوبات پارلمان قرار دارند.

سایر مراجع و نهادهای قانونگذاری در آفریقای جنوبی

قانون اساسی آفریقای جنوبی، هیچ گونه نهاد قانونگذاری را در سطح ملی موازی با مجلس قرار نداده است اما در سطح ایالتی و محلی، اختیار قانونگذاری در برخی موارد داخلی را به قانونگذار ایالتی و منطقه‌ای واگذار کرده است.

سایر مراجع و نهادهای قانونگذاری در مصر

در قانون اساسی مصر، بحثی در مورد نهادها و مراجع موازی قانونگذاری به میان نیامده است. با این حال، در برخی موارد استثنایی، پاره‌ای اختیارات قانونگذاری، به رئیس‌جمهور واگذار شده است.

۷-۷. مرجع تفسیر قوانین

مرجع تفسیر قوانین در جمهوری اسلامی ایران

مطابق اصل (۹۸) قانون اساسی مرجع تفسیر قانون اساسی، شورای نگهبان است که با تصویب سه‌چهارم اعضای آن انجام می‌شود. مرجع تفسیر

قوانین عادی، مجلس شورای اسلامی است و مطابق اصل (۷۳) قانون اساسی، مفاد این اصل مانع از تفسیری که دادرسان در مقام تمیز حق از قوانین می‌کنند، نیست.

مرجع تفسیر قوانین در ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، دیوان عالی ایالات متحده، بالاترین مرجع قضایی شناخته می‌شود، که در ارتباط با تفسیر قوانین، می‌توان آن را با شورای نگهبان در جمهوری اسلامی ایران، مقایسه کرد، به طور کلی یکی از اختیارات اساسی دیوان عالی ایالات متحده، نظارت بر قوانین عادی و اعلام مغایرت یا عدم مغایرت آن در انطباق با اصول قانون اساسی است؛ به بیان دیگر، در ایالات متحده آمریکا، تنها مرجع تفسیر اصول قانون اساسی، دیوان عالی است و قوانین عادی توسط کنگره فدرال تفسیر می‌شوند.

مرجع تفسیر قوانین در جمهوری فدرال آلمان

دو نهاد در ارتباط با تفسیر قوانین در جمهوری فدرال آلمان، ایفای نقش می‌کنند:

باند سرات (شورای فدرال): این نهاد به تفسیر موسع (و نه مضیق) از آن دسته قوانینی می‌پردازد که منافع ایالات را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

دادگاه قانون اساسی: این نهاد نیز مطابق اصل (۱۰۰) قانون بنیادین، به اختلافات ناشی از مغایرت قوانین عادی فدرال و ایالات با قانون بنیادین رسیدگی می‌کند. طریقه رسیدگی در این دادگاه از طریق روش تفسیر اصول قانون بنیادین صورت می‌گیرد.

مرجع تفسیر قوانین در فرانسه

تفسیر قانونی توسط خود مجلس از طریق وضع قانون و مصوبه، تفسیر قضائی توسط دادگاه ها و تفسیر علمی توسط حقوقدانان ممکن است. تنها تفسیر قانونی و تفسیر قضائی اگر به صورت رای وحدت رویه باشد، لازم الاتباع است. طبیعتاً دولت و نهادهای دولتی در وضع آییننامه های اجرایی میتوانند تفسیر خاصی از قوانین را برگزینند. در صورت وجود اختلاف در مورد مغایرت آییننامه ها با قانون، شورای دولتی فرانسه مرجع حل اختلاف خواهد بود. ابطال قانون به علت مغایرت با مقررات دولت در صلاحیت شورای قانون اساسی است و در صورتی که موضوع در مهلت مقرر و طبق شرایط به شورای قانون اساسی ارجاع شود، انجام میگیرد.

مرجع تفسیر قوانین در آفریقای جنوبی

اختلافات ناشی از تفسیر قانون اساسی به دادگاه قانون اساسی ارجاع میشود و نظر دادگاه قانون اساسی لازم الاتباع است و هیچ گونه ارگان یا نهادی نمیتواند برخلاف تفسیر آن دادگاه، عمل کند.

تفسیر قانون عادی، در مقام قضاوت، در اختیار دادگاه ها است، لکن این امر مانع از آن نمیشود تا مجلس نسبت به ارائه تفسیر مورد نظر خود از قوانین، اقدام به تصویب قوانین روشنتر در موارد اختلافی نکند. اما به هر حال، مجلس باید از طریق تصویب قانون دیگری اقدام به اعلام نظر خویش کند.

مرجع تفسیر قوانین در مصر

دادگاه قانون اساسی مصر، وظیفه تفسیر قوانین عادی و اصول قانون اساسی را برعهده دارد. بر این اساس، در صورتی که در فهم و درک قوانین عادی و اصول قانون اساسی مشکلی پدید آید،

دادگاه قانون اساسی مصر، تنها مرجع تفسیر شناخته می‌شود.

براساس اصل (۱۷۵) قانون اساسی مصر، دادگاه قانون اساسی وظیفه کنترل قضائی در ارتباط با قوانین و مقررات و شرح و تفسیر متون قانونگذاری را دارا است؛ آرای صادره از سوی این دادگاه، نهایی و قطعی بوده و باید در روزنامه رسمی چاپ و منتشر گردد.

۸-۷. اختیارات، وظایف و نقش رؤسای مجالس قانونگذاری

اختیارات، وظایف و نقش رئیس مجلس قانونگذاری در جمهوری اسلامی

ایران

در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در ماده ۲۱، وظایف رئیس مجلس به ترتیب ذیل، شمرده شده است:

۱. اداره جلسات مجلس؛
۲. نظارت بر کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی؛
۳. امضای کلیه احکام استخدامی؛
۴. امضای کلیه نامه‌های مربوط به امور قانونگذاری؛
۵. حضور در نهادهایی که رئیس مجلس عضو آن‌هاست؛
۶. ارائه گزارش به نمایندگان از سوی هیأت رئیسه هر سه ماه یکبار.

اختیارات، وظایف و نقش رئیس مجلس قانونگذاری در ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا وظایف و صلاحیت‌های رؤسای مجالس کنگره به شکل ذیل است:

- الف. رئیس مجلس نمایندگان دارای وظایف ذیل است (ماده ۱ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان):
۱. امضای صورتجلسات پارلمان؛

۲. برقراري نظم و اجراي قوانين و جلوگیری از هرج و مرج در هنگام مباحثات؛
۳. امضاي نتايج دستور جلسات؛
۴. بيان مهم‌ترین مسائل و مشکلات روزمره کشور؛
۵. کنترل جلساتی از حیث حضور اشخاص در جایگاه‌هاي خویش.
- ب. رئیس مجلس سنا دارای وظایف ذیل است (ماده ۱ آیین‌نامه داخلی مجلس سنا):
۱. امضاي صورتمجلسات سنا؛
۲. برقراري نظم و اجراي قوانين و جلوگیری از هرج و مرج در هنگام مباحثات؛
۳. امضاي نتايج دستور جلسات؛
۴. امضاي قراردادها و تعهدات بین‌المللی دولت که در سنا به تصویب رسیده‌اند.

اختیارات، وظایف و نقش رئیس مجلس قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان

در این خصوص با توجه به اهمیت موضوع، بحث در دو قسمت اختیارات و وظایف رئیس باندسرات (شورای فدرال) و اختیارات و وظایف رئیس باندستاگ (مجلس فدرال)، ارائه می‌شود:

اختیارات و وظایف رئیس باند سرات (شورای فدرال)

رئیس باندسرات از میان اعضا و برای مدت یک سال انتخاب می‌شود؛ در هر دوره، برای انتخاب رئیس جدید، در طول رأی‌گیری، رئیس سابق بر نحوه رأی‌گیری نظارت کامل دارد و نتایج انتخابات را بدون تأخیر اعلام می‌کند؛ وی به عنوان جانشین رئیس جمهور نیز تلقی می‌گردد و در صورت ناتوانی رئیس جمهور از ایفای وظایفش، اختیارات و وظایف وی را تا برگزاری انتخابات برعهده می‌گیرد.

رئیس باندسرات، نماینده شورای فدرال در روابط شورا با مقامات محلی و هیات‌های بین‌المللی است.

تشکیل جلسات شورای ایالات برعهده رئیس شورا است؛ در این خصوص، در صورت درخواست حداقل دو ایالت یا دولت فدرال، رئیس باندسرات مکلف است، باندسرات را برای تشکیل جلسه دعوت کند.

وی مباحث داخلی شورا را سازماندهی کرده و زمان نطق را مشخص می‌کند. پیشنویس طرح‌ها و لوایح را برای بررسی بیشتر به کمیسیون یا کمیسیون‌های مربوطه ارجاع می‌دهد. تفسیر قواعد و مقررات حاکم بر باندسرات برعهده رئیس باندسرات است. وی مسئول امنیت باندسرات است و در صورت ضرورت می‌تواند از پلیس تقاضای کمک کند.

وظایف و اختیارات رئیس باندستاگ (مجلس فدرال)

رئیس باندستاگ و معاونان وی برای یک دوره انتخاباتی برگزیده می‌شوند و پس از انتصاب، دیگر با رأی اعضای باندستاگ قابل برکناری از مناصبشان نیستند؛ علت این امر، حفاظت از استقلال رئیس و معاونان وی، در جهت اجرای بهتر وظایف محوله بوده است. ماده (۷) قواعد رویه‌ای، مهم‌ترین وظایف رئیس باندستاگ را مقرر داشته است؛ «رئیس باندستاگ، نماینده پارلمان است و وظیفه‌اش رهبری و اداره این نهاد است». وی باید از حیثیت و حقوق باندستاگ پشتیبانی کند و علاوه بر آن، مباحثات و مذاکرات مجلس را به طوری منصفانه و بی‌طرفانه، هدایت کند و حافظ نظم در باندستاگ باشد. وی می‌تواند صرفاً به عنوان مشاور در جلسات کمیسیون‌ها شرکت کند. رئیس باندستاگ به لحاظ اهمیت، پس از رئیس جمهور فدرال، در مرتبه دوم قرار دارد. رئیس باندستاگ در کلیه دعاوی و

اختلافات حقوقی در برابر دادگاه قانون اساسی، نماینده باندستاگ محسوب می‌شود. وی جلسه مجلس را افتتاح کرده و خاتمه می‌دهد و مواد مورد بحث در جلسه را مطرح می‌کند. اجازه سخنرانی می‌دهد و نمایندگان را که می‌خواهند صحبت کنند به پشت تریبون دعوت می‌کند و به تناسب گروه پارلمانی که نماینده مزبور عضو آن است، به نماینده مزبور وقت سخنرانی اختصاص می‌دهد؛ وی می‌تواند از نمایندگانی که از موضوع مورد بحث خارج می‌شوند، بخواهد که به موضوع بپردازند و از حاشیه بپرهیزند.

اگر تخلف نمایندگان بدون توجه به تذکر رئیس مجلس، همچنان ادامه یابد، وی می‌تواند نماینده را تا سه روز معلق کند (با پیامدهای منفی برای حق الزحمه اش). اگر مزاحمت‌ها در باندستاگ تهدیدی برای تشکیل و کار مجلس باشد، در صورت لزوم، رئیس مجلس می‌تواند حتی با ترک کردن جایگاهش جلسه را قطع کند؛ او می‌تواند هر شخصی را که در صحن علنی مجلس باعث برهم زدن نظم مجلس شده است، از صحن مجلس اخراج کند.

اختیارات، وظایف و نقش رئیس مجلس قانونگذاری در فرانسه

مهم‌ترین وظایف و اختیارات رئیس مجلس در پارلمان فرانسه عبارتند از:

۱. مشورت با رئیس‌جمهور در موارد مختلف (اصول ۱۲، ۱۶ و ... قانون اساسی)؛
۲. انتخاب سه تن از اعضای شورای قانون اساسی توسط رئیس هر مجلس؛
۳. حق ارجاع قوانین عادی به شورای قانون اساسی؛
۴. وظیفه ارجاع آیین‌نامه داخلی مجلس به شورای قانون اساسی؛

۵. حق ارجاع معاهدات به شورای قانون اساسی؛
 ۶. انتخاب یکی از اعضای شورای عالی قضائی؛
 ۷. انجام برخی انتصابات (برخی اعضای شورای عالی سعی و بصری، شورای سیاست پولی، ...)
 ۸. اختیار عرضه شکایات مردم به رئیس جمهور؛
 ۹. انجام مراسلات مجلس؛
 ۱۰. اداره جلسات مجلس (دارای صلاحیت‌های بسیاری در این مورد است)؛
 ۱۱. هدایت و کنترل روند کار مجلس؛
 ۱۲. ریاست بر هیأت رئیسه مجلس و کنفرانس رؤسا.
- در مورد رئیس مجلس سنا باید گفت که تصدی موقت مقام ریاست جمهوری در صورت فوت، حجر یا استعفای رئیس جمهور با وی است.

اختیارات، وظایف و نقش رئیس مجلس در آفریقای جنوبی

- قوانین اداره مجلس آفریقای جنوبی، وظایف رؤسای مجالس و شورا را احصا نکرده است و در مواد مختلف برای رئیس مجلس، به صورت پراکنده، تکالیفی معین ساخته است که مهم‌ترین آن عبارتند از:
۱. وظایف ناشی از عضویت در کمیسیون‌ها؛
 ۲. اداره جلسات عمومی مجلس؛
 ۳. ریاست کل امور اداری و سازمانی مجلس؛
 ۴. رسیدگی به تخلفات نمایندگان و تعیین مجازات‌ها و تصمیم‌گیری در ارتباط با آن‌ها؛
 ۵. اجرای برنامه‌های تعیین شده از سوی کمیسیون برنامه‌ریزی.

اختیارات، وظایف و نقش رئیس مجلس در مصر

رئیس مجلس، مسئول تطبیق فعالیت‌های مجلس با اصول قانون اساسی و قانون عادی و مقررات

آیین‌نامه داخلی است. وی وظیفه برقراری نظم و امنیت در صحن مجلس را برعهده دارد و بر اداره صحیح تمام فعالیت‌های مجلس نیز نظارت دارد. شروع جلسات و ریاست آن و اعلام خاتمه جلسات از دیگر وظایف وی است.

رئیس مجلس می‌تواند به تشکیل هر یک از کمیسیون‌های مجلس جهت بحث و بررسی موضوع‌های مهم و فوری اقدام کند.

مذاکرات و ارتباط میان هر یک از کمیسیون‌های مجلس و قوه مجریه و سایر مقامات و سازمان‌های رسمی خارج از مجلس، از طریق رئیس مجلس و مطابق آیین‌نامه‌ای که در این باره تصویب می‌شود، انجام می‌گیرد.

۷-۹. تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه تصمیم‌گیری

آنها

تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه تصمیم‌گیری آنها در

جمهوری اسلامی ایران

براساس ماده ۲۹ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، «مجلس دارای کمیسیون‌های خاص و تخصصی است». ماده ۳۰ آیین‌نامه داخلی مجلس، کمیسیون تحقیق را برای بررسی اعتبارنامه‌هایی که مورد تأیید شعب قرار نگرفته، ایجاد کرده است. ماده ۳۱ «کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس» را تأسیس کرده است. ماده ۳۲ به منظور اجرای اصل نود قانون اساسی، کمیسیونی به نام «کمیسیون اصل نود قانون اساسی» ایجاد کرده است.

غیر از سه کمیسیون فوق، دوازده کمیسیون تخصصی ایجاد شده است، همچنین اجازه تأسیس کمیسیون ویژه (ماده ۵ آیین‌نامه داخلی) و نیز ایجاد کمیسیون مشترک (ماده ۸ آیین‌نامه داخلی) داده شده است.

کمیسیون‌های تخصصی عبارتند از:

۱. کمیسیون آموزش و تحقیقات (ماده ۳۴)؛
 ۲. کمیسیون اجتماعی (ماده ۳۵)؛
 ۳. کمیسیون اقتصادی (ماده ۳۶)؛
 ۴. کمیسیون امنیت ملی (ماده ۳۷)؛
 ۵. کمیسیون انرژی (ماده ۳۸)؛
 ۶. کمیسیون برنامه و بودجه (ماده ۳۹)؛
 ۷. کمیسیون بهداشت و درمان (ماده ۴۰)؛
 ۸. کمیسیون صنایع و معادن (ماده ۴۱)؛
 ۹. کمیسیون عمران (ماده ۴۲)؛
 ۱۰. کمیسیون فرهنگی (ماده ۴۳)؛
 ۱۱. کمیسیون قضائی و حقوقی (ماده ۴۴)؛
 ۱۲. کمیسیون کشاورزی، آب و منابع طبیعی (ماده ۴۵).
- ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی را بدین ترتیب برشمرده است:
۱. بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی؛
 ۲. رسیدگی به طرح‌های تحقیق و تفحص؛
 ۳. رسیدگی به لوایح بودجه؛
 ۴. بررسی برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی؛
 ۵. بررسی چگونگی اجرای قوانین مصوب و برنامه‌ها و نتایج آن‌ها و گزارش به مجلس؛
 ۶. کسب اطلاع از کم و کیف امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های دستگاه‌های مختلف؛
 ۷. بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح و تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت برطبق اصل (۸۵) قانون اساسی.

تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه تصمیم‌گیری آن‌ها در

ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا وضعیت کمیسیون‌ها و نحوه رسیدگی و وظایف آن‌ها به ترتیب ذیل است:

کمیسیون‌های مجلس نمایندگان

در داخل مجلس نمایندگان تعدادی کمیسیون دائمی و تعدادی کمیسیون موقتی تحقیق وجود دارد؛ تمامی طرح‌ها و تصمیماتی که در صلاحیت یکی از این کمیسیون‌ها است، برای بررسی و اظهار نظر به این کمیسیون‌ها فرستاده می‌شود. این کمیسیون‌ها در حقیقت، کمیسیون‌های تخصصی، مرکب از اعضای مجلس هستند که باید به هر طرح قانونی، پیش از این که در مجلس مورد شور واقع شود، رسیدگی کنند. رسیدگی این کمیسیون‌ها، دارای دو مرحله اساسی است، مرحله اول، مرحله «استماع عمومی» است و مرحله دوم، مرحله «نشست و جلسه هماهنگی و تصمیم‌گیری» است.

در ذیل به بررسی کمیسیون‌های نوزده‌گانه مجلس نمایندگان مطابق قانون ۲۰ آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان می‌پردازیم:

۱. کمیسیون کشاورزی؛
 ۲. کمیسیون تخصصی؛
 ۳. کمیسیون خدمات تسلیحاتی؛
 ۴. کمیسیون بودجه؛
 ۵. کمیسیون آموزش و اشتغال؛
 ۶. کمیسیون انرژی و تجارت؛
 ۷. کمیسیون خدمات مالی؛
 ۸. کمیسیون اصلاحات حکومتی؛
 ۹. کمیسیون اداری مجلس؛
 ۱۰. کمیسیون ارتباطات بین‌الملل؛
 ۱۱. کمیسیون قضائی؛
 ۱۲. کمیسیون منابع طبیعی؛
 ۱۳. کمیسیون علوم؛
 ۱۴. کمیسیون مشاغل تجاری کوچک و متوسط؛
 ۱۵. کمیسیون رفتار و اعمال اداری
- استاندارد؛
۱۶. کمیسیون حمل و نقل و مسائل ساختاری
- مجلس؛

۱۷. کمیسیون افسران و نظامیان بازنشسته؛
 ۱۸. کمیسیون روش‌ها و به راهکارها؛
 ۱۹. کمیسیون قوانین.
 در داخل هر کمیسیون که حداکثر پنجاه نفر عضو دارند، کمیسیون‌های فرعی نیز تشکیل می‌شود که این کمیسیون‌ها، گزارش‌های خود را به کمیسیون اصلی ارائه می‌کنند. نظر کمیسیون اصلی می‌تواند مخالف با نظر کمیسیون‌های فرعی باشد. بنابراین تصمیم کمیسیون فرعی بر رد یک طرح، ممکن است در کمیسیون اصلی، مردود و ملغی‌الآثر اعلام شود.

کمیسیون‌های مجلس سنا

کمیسیون‌های سنا، شامل شانزده کمیسیون دائمی (که هر کمیسیون به فراخور نیازهای خویش می‌تواند دارای چندین کمیسیون فرعی باشد)، سه کمیسیون انتخابی و یک کمیسیون ویژه است. کمیسیون‌های دائمی مطابق ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی سنا، عهده‌دار این وظیفه هستند و طرح‌ها و سایر موضوعاتی را که در حیطه صلاحیت‌هایشان است، مورد بررسی و رسیدگی قرار داده و در ارتباط با مطالعات و نظارت‌های اساسی در زمینه موضوعات فوق گزارش، ارائه می‌دهند. اکنون مطابق ماده (۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا به بیان انواع کمیسیون‌های دائمی سنا، می‌پردازیم:

۱. کمیسیون کشاورزی، تغذیه و جنگلداری؛
۲. کمیسیون تخصیص؛
۳. کمیسیون خدمات تسلیحاتی؛
۴. کمیسیون بانکداری، مسکن و امور شهری؛
۵. کمیسیون بودجه؛
۶. کمیسیون تجارت، علوم و حمل‌ونقل؛
۷. کمیسیون انرژی و منابع طبیعی؛
۸. کمیسیون محیط زیست و امور عمومی؛
۹. کمیسیون امور مالی (مالیه)؛

۱۰. کمیسیون ارتباطات خارجی؛
۱۱. کمیسیون خدمات و امور دولتی (حکومتی)؛
۱۲. کمیسیون قضائی؛
۱۳. کمیسیون بهداشت، آموزش، کار و بازنشستگی؛
۱۴. کمیسیون قوانین و موضوعات اداری؛
۱۵. کمیسیون مشاغل تجاری کوچک و متوسط؛
۱۶. کمیسیون امور افسران و نظامیان بازنشسته.

تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه تصمیم‌گیری آن‌ها در

جمهوری فدرال آلمان

کمیسیون‌های پارلمانی در جمهوری فدرال آلمان براساس قانون بنیادین ایجاد شده‌اند یا براساس آیین‌نامه داخلی مجلس. اصل بر این است که این کمیسیون‌ها تأسیس شده‌اند تا مذاکرات پارلمانی را در یک نشست مفصل آماده کنند در حقیقت این کمیسیون‌ها زمینه تشکیل مباحث جلسات عمومی را آماده می‌کنند. کمیسیون‌ها در پارلمان به دو دسته تقسیم می‌شوند، یک دسته کمیسیون‌هایی هستند که براساس قانون بنیادین ایجاد شده‌اند که از آن‌ها به عنوان کمیسیون‌های خاص یاد می‌شود، از جمله این کمیسیون‌ها می‌توان به «کمیسیون‌های تحقیق»، «کمیسیون فدرال برای امور اتحادیه اروپایی»، «کمیسیون امور خارجی و دفاع» و «کمیسیون دادخواسته‌ها» نام برد. این کمیسیون‌ها براساس اصول مختلفی از قانون بنیادین تشکیل شده‌اند و براساس آیین‌نامه داخلی مجلس، فعالیت می‌کنند. دسته دیگر کمیسیون‌ها، کمیسیون‌های ثابت و دائمی هستند که بـیشـتـر کـسـار قـانونـگـذارـی (به ویژه در باندستاگ) محصول فعالیت همین کمیسیون‌ها است. این کمیسیون‌ها که در حال حاضر تعداد آن‌ها در باندستاگ بیست و پنج

کمیسیون است، بین شور اول و دوم در مجلس، به بررسی پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح و مذاکره و تبادل‌نظر کارشناسی درباره آن می‌پردازند و گزارش خویش را به صحن مجلس ارائه می‌کنند. تعدادی از این کمیسیون‌ها به تعدادی از وزارتخانه‌های فدرال نزدیکند و در حقیقت ارتباطی تنگاتنگ با وزارتخانه‌های مربوطه (به لحاظ موضوعی) دارند که از آن جمله می‌توان به کمیسیون دفاع و کمیسیون کشاورزی اشاره کرد. از لحاظ نحوه تعیین اعضای کمیسیون‌ها، برخلاف سیستم تناسبی که در تعیین اعضای کمیسیون‌های کنگره فدرال ایالات متحده آمریکا وجود دارد، در جمهوری فدرال آلمان، احزاب اقلیت می‌توانند تعداد زیادی از کرسی‌های یک کمیسیون را به خود اختصاص دهند و سیستم تناسبی در تعیین اعضای کمیسیون‌ها رعایت نمی‌شود. هریک از کمیسیون‌ها در صورت نیاز می‌توانند کارمندانی را به استخدام درآورند.

رئیس هر کمیسیون که به اکثریت آرای اعضای آن کمیسیون انتخاب می‌شود، اعضا را به تشکیل جلسه دعوت می‌کند و مواد مورد بحث در جلسه را بیان می‌دارد. وی مباحث کمیسیون را جمع‌بندی نهایی می‌کند و راه‌های مورد توافق کمیسیون را به مجلس پیشنهاد می‌کند.

نکته قابل ذکر این است که در هنگام انتخاب رؤسای کمیسیون‌ها و قائم مقام آنان، که توسط اعضای کمیسیون‌ها صورت می‌گیرد، شورای بزرگان که هیأتی مرکب از رئیس جمهور، نایب رئیس‌ان مجلس و دو یا سه نماینده بانداستاگ (که به وسیله گروه‌های پارلمانی به تناسب تعدادشان در مجلس انتخاب می‌شوند)، اعمال نظر می‌کنند.

تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه تصمیم‌گیری آن‌ها در

انگلستان

در بریتانیا کمیسیون‌های زیادی وجود دارد که عبارتند از:

الف. کمیسیون کل مجلس که از تمام اعضای مجلس عوام تشکیل می‌شود و در موارد مهم و خاصی تشکیل می‌شود مثل رسیدگی به لوایحی که از اهمیت ساختاری خاصی برخوردارند یا لوایحی که دولت باید سریعاً تصویب کند.

ب. کمیسیون‌های دائمی مجلس عوام که عبارتند از:

۱. کمیسیون‌های دائمی لوایح عمومی؛
۲. کمیسیون‌های دائمی مربوط به قانونگذاری تفویض شده؛
۳. کمیسیون دائمی اروپایی؛
۴. کمیسیون‌های عالی (که شامل تمام نمایندگان مانند ولز، ایرلند و اسکاتلند به علاوه تعدادی نماینده دیگر می‌شود).
۵. کمیسیون دائمی مربوط به مسائل منطقه‌ای.

ج. کمیسیون‌های تحقیق (یا منتخب) مجلس عوام و کمیسیون‌های مشترک که عبارتند از:

۱. کمیسیون‌های داخلی شامل مسکن و کار، مدیریت، تدارکات و اطلاعات و کمیسیون رسانه‌ها، کمیسیون ارتباطات، کمیسیون مدرنیزه کردن مجلس عوام، کمیسیون مربوط به معیارها و امتیازات پارلمانی، کمیسیون رویه و کمیسیون نظام‌نامه.

ریاست تمام کمیسیون‌های دائمی و تحقیق به وسیله عضوی از اعضای هیأت رئیسه انجام می‌شود.

۲. کمیسیون‌های تحقیق که عبارتند از: کمیسیون مقررات‌زدایی و اصلاح قوانین و کمیسیون تحقیقات اروپایی و کمیسیون مشترک

اسناد قانونی، کمیسیون مشترک ادغام و لوایح ادغامی، کمیسیون مشترک تسهیل مالیات، کمیسیون لوایح تلفیقی و کمیسیون‌های غیروزارتی دیگر مثل کمیسیون حساب‌های عمومی و کمیسیون اداره امور دولتی و کمیسیون بازرسی محیط زیست و کمیسیون مشترک حقوق بشر که شش عضو از هر مجلس دارد و همچنین کمیسیون‌های منتخب وزارتی، که وظیفه کنترل و نظارت بر دولت را برعهده دارند.

اعضای کمیسیون‌های تحقیق اغلب برای یک دوره کامل پارلمانی منصوب می‌شوند و پس از پایان دوره پارلمان و شروع پارلمان جدید اعضای جدید کمیسیون‌های تحقیق منصوب می‌شوند.

کمیسیون‌های تحقیق به طور کلی اختیار دارند که:

۱. افراد را احضار کنند و خواستار اسناد و گزارشات از آن‌ها باشند ولی به غیر از کمیسیون معیارها و امتیازات پارلمانی کمیسیون‌ها نمی‌توانند اعضای مجلس را احضار کنند.

۲. کمیسیون‌های تحقیق برای روشن کردن مسائل پیچیده و کسب اطلاعات می‌توانند از متخصصان کمک بگیرند و می‌توانند در روزهایی که مجلس تعطیل است نشست داشته باشند.

۳. کمیسیون‌های تحقیق می‌توانند کمیسیون‌های فرعی تأمین کنند.

علاوه بر کمیسیون‌های فوق، کمیسیون‌های دیگری نیز مانند کمیسیون‌های زیر وجود دارند.

- **کمیسیون امور جاری:** که از اعضای مجلس عوام تشکیل می‌شود و باید تعیین کند که مجلس در چه روزهایی به چه بخش‌هایی از لایحه مربوطه رسیدگی می‌کند. اعضای آن رئیس کمیسیون دائم و هفت عضو دیگر از کمیسیون دائم است.

- **کمیسیون‌های برنامه‌ریزی:** جهت برنامه‌ریزی برای بررسی لایحه در شور سوم یا در کمیسیون

کلی مجلس در مرحله بررسی (در صورتی که خود مجلس چنین برنامه‌ریزی را انجام نداده باشد) تشکیل می‌شود و اعضای آن رئیس کمیسیون طرق و وسایل و تا هشت عضو دیگر از اعضای کمیسیون دائم است.

- **کمیسیون ارائه دلایل:** در صورتی که مجلس عوام با اصلاحاتی که مجلس اعیان در مورد لایحه‌ای انجام داده است مخالف باشد و اصلاحات جدیدی را پیشنهاد نکند مجلس عوام کمیسیون فوق را منصوب می‌کند تا این کمیسیون دلایل مخالفت را بیان کند.

- **کمیسیون لوایح خصوصی:** این کمیسیون چهار عضو دارد. وظیفه آن این است که به لایحه خصوصی که در شور دوم مورد مخالفت قرار گرفته است رسیدگی کند و ادله طرفین را استماع کند.

- **کمیسیون مذهبی:** این کمیسیون پانزده عضو از اعضای مجلس عوام دارد و تعداد مساوی از اعضای مجلس اعیان. لوایحی که توسط شورای کلیسای کل مورد موافقت قرار گرفته‌اند توسط کمیسیون تقنینی آن به کمیسیون مذهبی ارجاع می‌شود و این کمیسیون لایحه مربوطه و گزارش خود را در مورد آن، به مجلس تقدیم می‌کند.

- **کمیسیون‌های غرضی:** احزاب سیاسی مختلف دارای کمیسیون‌هایی متشکل از اعضای خود در زمینه‌های مختلف هستند، همچنین گروه‌های پارلمانی یا گروه‌های متشکل از احزاب مختلف که در مورد مسائل گوناگون تشکیل می‌شوند جزء این دسته هستند.

- **کمیسیون‌های مجلس اعیان:** کمیسیون‌های مجلس اعیان عبارتند از: کمیسیون‌های لوایح عمومی و کمیسیون‌های تحقیق که کمیسیون‌های تحقیق به دو صورت هستند یا در موارد خاص عمل می‌کنند یا دائمی هستند؛ مانند کمیسیون اتحادیه اروپایی و کمیسیون علوم و فناوری و کمیسیون بررسی اختیارات تفویض شده.

همچنین مجلس اعیان هرازچندگاهی کمیسیون‌های ویژه‌ای را تشکیل می‌دهد تا میزان مفید بودن و درستی لوایح را بررسی کند. وظیفه کمیسیون‌های تحقیق مجلس اعیان شبیه وظایفی است که برای مجلس عوام ذکر شد.

تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه رسیدگی به آن‌ها در

فرانسه

تعداد کمیسیون‌های دائمی هر مجلس در قانون اساسی به شش عدد محدود شده است. کمیسیون‌های ویژه محدودیت عددی ندارند. برای جبران محدودیت تعداد کمیسیون‌ها، پارلمان از دلگاسیون‌ها استفاده می‌کند که می‌توانند تا حدودی وظایف کمیسیون‌ها را انجام دهند.

نحوه تعیین اعضای کمیسیون‌ها به این ترتیب است که سهمیه هر گروه سیاسی در هر کمیسیون به نسبت تعداد اعضای هر گروه در مجلس و اعضای از هر گروه، که باید از هر گروه به عضویت هر کمیسیون درآیند، در داخل همان گروه تعیین می‌شوند. هر نماینده صرفاً باید عضو یک کمیسیون باشد. تصمیم‌گیری در کمیسیون‌ها مبتنی بر رأی اکثریت اعضای هر کمیسیون است.

تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه رسیدگی آن‌ها در

آفریقای جنوبی

کمیسیون‌ها در مجلس ملی به کمیسیون‌های اصلی و فرعی تقسیم می‌شوند و کلاً تعداد کمیسیون‌ها در مجلس ملی ثابت نیست زیرا هر کمیسیون اصلی بنابر اجازه قانون، حق تأسیس کمیسیون‌های فرعی را دارد. به علاوه، تعداد کمیسیون‌های متکفل امور سازمانی و وزارتخانه‌ای نیز در هر دوره به تشخیص مجلس مشخص می‌شود و در هر زمان

تعدادی کمیسیون موقت نیز در حال فعالیت هستند.

تعداد کمیسیون‌های اصلی شناخته شده توسط قانون اداره مجلس، شش کمیسیون است و تعداد هفت کمیسیون فرعی در ذیل کمیسیون اصلی قوانین تأسیس شده است.

رویه اصلی در تعیین اعضای کمیسیون‌های اصلی، همان سیستم تناسبی است و هر حزب به نسبت کرسی‌هایی که اشغال کرده است، حق معرفی نماینده به کمیسیون را دارد. در کمیسیون‌های فرعی اصل بر این است که از حزب اول اکثریت سه نماینده، از حزب اول اقلیت دو نماینده و از دیگر احزاب، یک نماینده حضور داشته باشند.

تصمیمات در کمیسیون‌های فرعی به صورت اجماعی اتخاذ می‌شود و در کمیسیون‌های اصلی، اصل بر اکثریت است.

کمیسیون‌های مجلس برای رسیدگی به امور می‌توانند هر فرد، کارشناس و مقامی را جهت ادای توضیحات به کمیسیون دعوت کنند و حتی در صورت استنکاف از حضور توسط فرد مزبور، می‌توانند وی را جلب کنند. همچنین کمیسیون‌ها اجازه برگزاری جلسات «استماع عمومی» را دارا هستند.

تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه رسیدگی آن‌ها در مصر

کمیسیون‌های مجلس خلق، شامل کمیسیون عمومی، کمیسیون ارزشیابی، کمیسیون خاص و مشترک و کمیسیون‌های مختلف (شامل هجده کمیسیون تخصصی) می‌شود.

کمیسیون‌های مختلف (تخصصی) عبارتند از:

۱. کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری؛
۲. کمیسیون برنامه و بودجه؛
۳. کمیسیون مسائل اقتصادی؛
۴. کمیسیون روابط خارجی؛
۵. کمیسیون مسائل کشورهای عربی؛

۶. کمیسیون دفاع و امنیت ملی؛
 ۷. کمیسیون پیشنهادهای و شکایات؛
 ۸. کمیسیون نیروی کار؛
 ۹. کمیسیون صنعت و انرژی؛
 ۱۰. کمیسیون کشاورزی و آبیاری؛
 ۱۱. کمیسیون آموزش و تحقیقات علمی؛
 ۱۲. کمیسیون مسائل دینی، اجتماعی و اوقاف؛
 ۱۳. کمیسیون فرهنگ و توریسم و ارتباطات؛
 ۱۴. کمیسیون بهداشت و محیط زیست؛
 ۱۵. کمیسیون حمل و نقل؛
 ۱۶. کمیسیون واحدهای محلی و سازمان‌های ملی؛
 ۱۷. کمیسیون جوانان؛
 ۱۸. کمیسیون عمران، مسکن و اماکن عمومی.
- با توجه به آیین‌نامه داخلی مجلس خلق، وظایف و اختیارات کمیسیون‌های تخصصی به‌طور مشترک عبارتند از:
- بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی، تحقیق و تفحص و نظارت بر عملکرد هیأت دولت و سازمان‌های دولتی و رسیدگی به لوایح بودجه.
- جلسات کمیسیون‌ها با حضور یکسوم اعضای کمیسیون رسمیت می‌یابد. تصمیمات، بدون حضور اکثریت اعضا فاقد اعتبار است.

۷-۱۰. روش تعیین دستور جلسات مجلس و فوریت‌های طرح‌ها و

لوایح

روش تعیین دستور جلسات و فوریت‌های طرح‌ها و لوایح در جمهوری

اسلامی ایران

در مجلس شورای اسلامی، وظیفه تعیین دستور جلسه، به‌طور کلی از وظایف هیأت رئیسه مجلس است که

هیأت رئیسه در این رابطه، وظیفه تهیه و تنظیم برنامه هفتگی مجلس را برعهده دارد.^۱ بر همین اساس، دستور هفتگی مجلس به ترتیب وصول طرح‌ها و لوایح از کمیسیون‌ها، توسط هیأت رئیسه مجلس تهیه و پس از چاپ و توزیع در تابلو مخصوص نصب می‌شود. رعایت ترتیب مذکور «الزامی» است و این دستور هفتگی، به شرط پیشنهاد دولت یا پانزده نفر از نمایندگان و تصویب مجلس، فقط یک بار دیگر، قابل تغییر خواهد بود.^۲ «رئیس هر مجلس، قبل از ختم هر جلسه، روز و ساعت تشکیل و دستور جلسه بعد را اعلام می‌کند که در صورت مذاکرات درج شود، مگر در موارد اضطراری (به تشخیص هیأت رئیسه) که حداقل بیست و چهار ساعت قبل از تشکیل جلسه، باید به طور رسمی اعلام شود».^۳

از مجموع مفاد مواد فوق می‌توان نتیجه گرفت: «اصل بر این است که تعیین دستور جلسات مجلس از وظایف هیأت رئیسه است که به صورت هفتگی انجام می‌شود و هیأت رئیسه دستور هر هفته را تعیین می‌کند و برای تعیین دستور جلسه روزانه در طول یک هفته، رئیس هر جلسه، براساس برنامه هفتگی تعیین شده، روز و ساعت تشکیل و دستور کار جلسه بعد را تعیین می‌کند». با توجه به این‌که در انتهای ماده (۱۰۲) مقرر شده است که «تغییر دستور هفتگی مجلس، فقط برای یک بار امکان دارد»، لکن در آیین‌نامه داخلی به مواردی برخورد می‌کنیم که استثنایی بر عبارت مذکور هستند؛ این موارد به ترتیب عبارتند از:

۱. بند «۶» ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۹.
 ۲. ماده (۱۰۲) همان.
 ۳. ماده (۱۰۴) همان.

۱. «طرح‌ها و لوایحی که دارای اولویت هستند و به تقاضای دولت یا پانزده نفر از نمایندگان و با موافقت هیأت‌رئیس، خارج از ترتیب وصول، در دستور هفتگی مجلس قرار می‌گیرند».^۱

۲. «گزارش نهایی کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی پس از ارائه به هیأت رئیس مجلس، در صورتی که مربوط به عموم باشد، بدون رعایت نوبت، در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و در اولین جلسه علنی قرائت می‌شود».^۲

۳. «طرح‌ها و لوایح یک فوریتی که پس از وصول گزارش کمیسیون، خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد...».^۳

۴. گزارش کمیسیون‌ها مبنی بر تصویب یا رد درخواست نماینده برای تحقیق و تفحص در امور مختلف که «... گزارش کمیسیون (مربوطه)، خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد».^۴

۵. «هنگامی که استیضاح در دستور کار مجلس است، به هیچ وجه نمی‌توان دستور کار مجلس را تغییر داد، مگر در موارد طرح‌ها و لوایح سه فوریتی».^۵

«طرح‌ها و لوایح سه فوریتی، پس از تصویب فوریت، بلافاصله در همان جلسه در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد».^۶

در ارتباط با فوریت‌های طرح‌ها و لوایح که نشانه موارد مهم و ضروری است، در آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی‌های لازم انجام شده است.

۱. ماده (۱۰۲) همان.
 ۲. ماده (۱۱۶) همان.
 ۳. ماده (۱۶۴) همان.
 ۴. ماده (۱۹۸) همان.
 ۵. ماده (۲۳۵) همان.
 ۶. ماده (۱۱۶) همان.

به طور کلی فوریت‌ها بر سه نوع هستند: طرح‌ها و لوایح یک فوریتی که یک شوری هستند و با صحبت یک مخالف و یک موافق (هر یک به مدت پنج دقیقه)^۱ و با رأی اکثریت مطلق حاضران، رأی‌گیری درخصوص آن صورت می‌گیرد و پس از تصویب فوریت، خارج از نوبت در دستور کار قرار می‌گیرند.^۲

به هر حال، طرح‌ها و لوایح یک فوریتی، پس از وصول گزارش کمیسیون، خارج از نوبت در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد و یک نوبت درباره آن، شور به عمل می‌آید، به این ترتیب که ابتدا نسبت به اصل و سپس در باب ماده واحد یا هریک از مواد مذاکره و اخذ رأی می‌شود.^۳ طرح‌ها و لوایح دوفوریتی که با صحبت دو مخالف و دو موافق^۴ (هریک به مدت پنج دقیقه) و با رأی اکثریت دوسوم حاضران، درخصوص فوریت آن‌ها رأی‌گیری می‌شود. طرح‌ها و لوایح دوفوریتی که برای جلوگیری از وقوع خسارت احتمالی و فوت فرصت^۵، استفاده می‌شوند، پس از تصویب فوریت، حداکثر ظرف مدت شش ساعت، چاپ و توزیع می‌شوند و حداکثر ۴۸ ساعت پس از چاپ و توزیع، در دستور کار مجلس قرار می‌گیرند.^۶ طرح‌ها و لوایح سه فوریتی که در حالت کاملاً اضطراری و حیاتی برای مقابله سریع با خسارت حتمی،^۷ استفاده می‌شوند، از اهمیت بسیار بالایی برخوردارند، به طوری که اگر استیضاح در دستور کار مجلس باشد، تنها موردی که می‌تواند، دستور را تغییر دهد،

۱. ماده (۱۰۸) همان.

۲. مواد (۱۵۹ و ۱۶۳) همان.

۳. ماده (۱۶۴) همان.

۴. ماده (۱۵۹) و (ماده ۱۲۰، بند «الف»، شق سوم) همان.

۵. ماده (۱۶۰) همان.

۶. ماده (۱۶۵) همان.

۷. ماده (۱۶۰) همان.

طرح‌ها و لوایح سه فوریتی هستند.^۱ این طرح‌ها و لوایح نیز مانند طرح‌ها و لوایح دوفوریتی، با صحبت دو مخالف و دو موافق و با رأی اکثریت دوسوم حاضران، مورد رأی‌گیری قرار می‌گیرند.^۲ «طرح‌ها و لوایح سه فوریتی، پس از تصویب فوریت، بلافاصله در همان جلسه در دستور کار مجلس قرار می‌گیرد».^۳

در طرح‌ها و لوایح سه فوریتی، پس از تصویب کلیات، در همان جلسه نسبت به ماده واحده یا هریک از مواد، مذاکره و رأی‌گیری می‌شود. پیشنهاد نمایندگان قبل از ورود به ماده واحده هریک از موارد پذیرفته می‌شود و نسبت به آن‌ها پس از اظهارهای یک مخالف و یک موافق و نماینده دولت، اخذ رأی به عمل می‌آید.^۴

روش تعیین دستورجلسات و فوریت‌های طرح‌ها و لوایح در ایالات

متحده امریکا

در ایالات متحده امریکا، روش تعیین دستورجلسات به این شکل است که: «پس از ارائه طرح‌ها به دبیر مجلس، وی کلیه طرح‌ها و نامه‌ها و مصوبات رسیده از مجلس دیگر را به رئیس مجلس منتقل می‌کند. رئیس مجلس پس از مشورت با کمیسیون هدایت و راهبري (رهبران احزاب در کنگره) اقدام به اولویت‌بندی طرح‌ها و برنامه‌ها می‌کند. سپس طرح‌ها و برنامه‌های اولویت‌بندی شده به کمیسیون قوانین فرستاده می‌شود و کمیسیون مزبور براساس اهمیت، دستورجلسات مجلس را تنظیم و به رئیس مجلس، باز می‌گرداند.

۱. ماده (۲۳۵) همان.
۲. ماده (۱۵۹) همان.
۳. ماده (۱۶۶) همان.
۴. ماده (۱۶۷) همان.

در حقیقت در تنظیم دستور جلسات مجلس، رئیس مجلس، رهبران احزاب اکثریت و اقلیت و کمیسیون قوانین، ایفای نقش می‌کنند. اما در ارتباط با فوریت طرح‌ها، هیچ پدیده‌ای به نام «فوریت» در کنگره ایالات متحده دیده نمی‌شود، اما صرفاً در مواردی همچون اعلان جنگ، استیضاح و محاکمه رئیس جمهور، تصمیمات کنگره، خارج از نوبت و فوری خواهد بود.

روش تعیین دستور جلسات و فوریت‌های طرح‌ها و لوایح در جمهوری فدرال آلمان

در زمینه تعیین دستور کار مجلس آلمان، مطابق اصول ۷۷ تا ۸۲ قانون بنیادین، برای ارائه یک طرح یا لایحه، هریک از ارگان‌های دولت فدرال (وزارتخانه‌ها)، مجلس فدرال (باندستاگ) و شورای فدرال (باندسرات) می‌توانند اقدام کنند. در عمل، دولت فدرال و وزارتخانه‌ها هستند که آغازگر یک فرایند قانونگذاری هستند. براین اساس وزیر مربوطه، «پیش‌نویس عنوان لایحه» را به دفتر صدراعظم تقدیم می‌کند و وی آن را در جلسه‌ای که وزرای دیگر نیز می‌توانند حضور داشته باشند، بررسی می‌کند. پس از تصویب هیأت مزبور که در حقیقت «لایحه کابینه» را تنظیم می‌کنند، لایحه مربوطه به صحن مجلس باندستاگ فرستاده می‌شود. به هر حال، یک طرح یا لایحه بلافاصله پس از ورود به مجلس از طریق دبیر مجلس میان گروه‌های پارلمان و احزاب کاری خاص، توزیع می‌شود تا ضمن تعیین وضعیت مالی و اقتصادی طرح یا لایحه مزبور، به لحاظ تخصص و تجربه، موضع خود را نسبت به طرح یا لایحه مربوطه، خواه فوری باشد یا نه، اعلام کنند. به محض این‌که گروه‌های پارلمانی، ملاحظات اولیه‌شان را در مورد طرح یا لایحه معلوم ساختند، شورای بزرگان باندستاگ که هیأتی است

متشکل از اعضای گروه‌های پارلمانی بزرگ در مجلس (به نسبت کرسی‌های نمایندگی‌شان)، تاریخ روزی را که طرح یا لایحه مربوطه باید در شور اول در صحن علی مجلس بررسی شود را تعیین می‌کنند. آن چه در مجلس فدرال آلمان، تحت عنوان «طرح‌های فوری» می‌توان دید، طرح‌ها و لوایحی هستند که از «خاط سیاسی» از اهمیت زیادی برخوردارند. اگر شورای بزرگان باندستاگ یا یکی از گروه‌های پارلمانی، پیشنهاد کنند یا تقاضا کنند، «مذاکره» در مورد یک طرح یا لایحه صورت می‌گیرد. مذاکرات بیشتر در مورد لوایح «با اهمیت سیاسی یا منفعت نوعی و کلی» انجام می‌پذیرد و تنها زمانی تقاضا می‌شود که مذاکره بر روی چنین لوایح و طرح‌هایی صورت گیرد که یا دولت بخواهد دلایل خویش را برای بیان اهمیت آن لوایح ابراز دارد، یا اینکه گروه‌های پارلمانی خواهان آن باشند که موضع نخستین خویش را آشکار کنند.

روش تعیین دستور جلسات مجلس و فوریت‌های طرح‌ها و لوایح در

انگلستان

به طور کلی برنامه روزانه و دستور جلسات مجلس بر طبق عرف مشخص می‌شود، لکن گاهی نیاز به ایجاد رویه جدیدی مطرح می‌شود که در مجلس عوام از وظایف سخنگو است و در مجلس اعیان از وظایف رهبر مجلس اعیان است. به علاوه برخی از اعضا مثل نخست وزیر می‌توانند برنامه و دستور جلسات را تغییر دهند به طوری که سابقاً از نخست وزیر در دو روز سؤال می‌شد، در حالی که امروزه بنابر تقاضای نخست وزیر او در یک روز باید به سؤالات پاسخ دهد.

همچنین «کمیسیون امور جاری» که از اعضای مجلس عوام تشکیل می‌شود باید تعیین کند که مجلس در چه

روزهایی به چه بخش‌هایی از لایحه یا طرح رسیدگی کند.

به طور کلی تعیین فوریت یک لایحه یا عدم آن از وظایف سخنگو است که در صورتی که فوریت آن را تأیید کرد فوراً به مجلس اعلام می‌کند تا رسیدگی‌های لازم را انجام دهند.

روش تعیین دستور جلسات مجلس و فوریت‌های طرح‌ها و لوایح در

فرانسه

کنفرانس رؤساء، نهاد مسئول تنظیم دستور جلسه مجلس است. دستور جلسه فوریتی یا اولویت‌دار توسط دولت تهیه می‌شود و کنفرانس رؤساء تنها نقش مشورتی دارد. دستور جلسه پارلمانی مخصوص جلسات ماهانه، مختص به ابتکار پیشنهاد پارلمانی است که توسط کنفرانس رؤساء و گروه‌ها تنظیم می‌شود، به این ترتیب که کنفرانس رؤساء، جلسات ماهانه را بین گروه‌ها تقسیم می‌کند و هر گروه اختیار تنظیم دستور جلسه مختص به خود را خواهد داشت.

دستور جلسه تکمیلی دستور جلسه ای است که توسط کنفرانس رؤساء تنظیم می‌شود و در صورت اتمام دستور جلسه اولویت‌دار به آن رسیدگی می‌شود. در مواردی از قبیل رأی اعتماد به دولت، سانسور دولت، سؤال‌های شفاهی، انتخاب اعضای دادگاه عالی عدالت و ... کنفرانس رؤساء اوقات از جمله وقت سخنرانی دولت، اوقات سخنرانی گروه‌ها، وقت رأی‌گیری و ... را تعیین می‌کند و هر گروه وقت سخنرانی خود را بین اعضا تقسیم می‌کند.

در ارتباط با تشخیص فوریت طرح‌ها و لوایح، اختیار تعیین ترتیب رسیدگی به طرح‌ها و لوایح در دستور جلسه اولویتی با دولت است. دولت می‌تواند متون ضروری‌تر را در اولویت قرار دهد و نیز می‌تواند در هر زمان این ترتیب را تغییر

دهد. ترتیب رسیدگی به متون در دستور جلسه هر گروه را همان گروه تعیین می‌کند.

روش تعیین دستور جلسات مجلس و فوریت‌های طرح‌ها و لوایح در

آفریقای جنوبی

در مجلس آفریقای جنوبی، کمیسیون‌های به نام «کمیسیون برنامه‌ریزی» وجود دارد که متشکل از رئیس مجلس و نایب رئیس مجلس و رؤسای کمیسیون‌ها و نیز هماهنگ‌کنندگان^۱ حزبی است که کار تعیین دستور جلسات و اولویت‌های طرح‌ها و لوایح را برعهده دارد. رئیس مجلس و رؤسای کمیسیون‌ها، تصمیمات و دستورهای این کمیسیون را در صحن مجلس به اجرا می‌گذارند.

روش تعیین دستور جلسات مجلس و فوریت‌های طرح‌ها و لوایح در مصر

هیأت رئیسه مجلس خلق، دستور کار جلسات را مطابق برنامه کاری تعیین شده به اجرا می‌گذارد. در این دستور کار باید لوایح تقدیمی از سوی دولت که بررسی آن‌ها توسط کمیسیون‌ها پایان یافته و همچنین موضوعات جاری مهم در اولویت قرار گیرد. رئیس مجلس، دستور کار مجلس را اعلام می‌کند و در وقت مناسب، پیش از برگزاری جلسات به اطلاع نمایندگان و دولت می‌رساند.

تقاضای برگزاری جلسات فوری برای رسیدگی به یک موضوع در مجلس یا یکی از کمیسیون‌های آن، از طرف دولت یا هر یک از کمیسیون‌های مجلس یا حداقل ده نفر از نمایندگان انجام می‌شود. این درخواست به صورت کتبی به رئیس مجلس تقدیم می‌شود. در این درخواست باید موضوعی که رسیدگی فوری نیاز دارد و توجیهات رسیدگی

1. Whips.

فوري ذکر شده باشد. اگر مجلس با درخواست مذکور موافقت کند، رسیدگی به این موضوع نسبت به سایر موضوعات در اولویت قرار می‌گیرد.

۷-۱۱. نقش و ارتباط احزاب سیاسی با توزیع کرسی‌های پارلمانی و ترکیب اعضا و کمیسیون‌های داخلی مجالس

جمهوری اسلامی ایران

گرچه ظاهراً وجود احزاب متعدد و مخالف، موجب رو در رویی گرایش‌های قدرتمند می‌شود، اما رقابت‌های حزبی، خصوصاً در صحن پارلمان، زمینه تفاهم و تعاون را فراهم می‌سازد و نقطه‌نظرهای سیاسی را در تدوین سیاست‌های ملی، به هم نزدیک می‌کند. یکی از نقش‌های بارز احزاب، آموزش مسائل سیاسی در بین اعضای رسمی و طرفداران حزبی است، در این صورت برخورد رقابتی حزبی در سطح جامعه و پارلمان و تفاهمی که از این راه به دست می‌آید، طبعاً به اقشار گوناگون جامعه منتقل می‌شود و مردم را به تفاهم و تعاون متفکرانه سوق می‌دهد.

در مجلس شورای اسلامی، وضعیت مشخصی برای احزاب وجود ندارد و در ساختار داخلی مجلس و در توزیع کرسی‌ها و پست‌های کمیسیون‌ها، صحبتی از «احزاب اکثریت و اقلیت» نشده است. اگرچه در دوره‌های اخیر بیشتر به آزادی احزاب و تشکلهای سیاسی پرداخته شده لکن باز هم، شاهد بی‌نظمی و اغتشاش در توزیع پست‌های مجلس شورای اسلامی در میان نمایندگان هستیم.

در حال حاضر، رویه عملی و عرف مجلس شورای اسلامی به گونه‌ای است که ائتلاف گروه‌های همفکر و هم‌رأی در داخل مجلس، منجر به تشکیل فراکسیون‌های احزاب اکثریت و اقلیت شده است، لکن به نحوی که بیشتر کمیسیون‌های مهم مجلس در اختیار نمایندگان گرایش اکثریت است و رؤسای

کمیسیون‌ها غالباً از حزب اکثریت بوده و رئیس مجلس و اعضای هیأت رئیسه نیز غالباً از حزب اکثریت هستند.

به عبارت بهتر، کلی بودن مواد آیین‌نامه داخلی در ارتباط با وضعیت نمایندگان احزاب در توزیع پست‌های پارلمانی، نه‌تنها عملاً موجب بی‌تأثیر بودن حزب اقلیت در تصمیم‌گیری‌ها شده است، بلکه ناامیدی احزاب اقلیت و طرفداران آنان، در جهت مشارکت فعال در اداره امور مجلس و قانونگذاری ایجاد کرده است.

ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، احزاب و گروه‌های حزبی، به ویژه دو حزب بزرگ دموکرات و جمهوریخواه، نقش اساسی در چگونگی وضعیت سیاسی کشور ایفا می‌کنند. در این میان سیستم تناسبی حزبی نیز در کنگره ایالات متحده وجود دارد، به صورتی که هر حزبی که در انتخابات پیروز شد، به همان نسبت کرسی‌های بیشتری را در کنگره کسب می‌کند. براین اساس در کلیه کمیسیون‌های کنگره به همان نسبت کسب کرسی‌های کلی، کرسی‌های کمیسیون‌ها نیز میان احزاب اکثریت و اقلیت در کنگره، تقسیم می‌شود. به هر حال غالباً، رؤسای کمیسیون‌ها نیز از افراد با تجربه حزبی، برگزیده می‌شوند. البته، رؤسای کمیسیون‌ها در غالب موارد از میان افراد حزب اکثریت که در کمیسیون عضویت دارند، برگزیده می‌شوند. احزاب اقلیت ضمن این که در کلیه کمیسیون‌ها دارای عضو هستند، از طریق رهبران خویش (دونفر به عنوان رهبران اقلیت در کمیسیون رهبران کنگره عضویت دارند) در قانونگذاری و پیشنهاد طرح‌ها ایفای نقش می‌کنند.

جمهوری فدرال آلمان

در فرایند قانونگذاری، نقش احزاب سیاسی بسیار قابل توجه است به طوری که بررسی قانونگذاری در آلمان، بدون توجه به نقش احزاب سیاسی، بررسی بسیار ناقصی خواهد بود. این نقش تا آنجا اهمیت دارد که حتی از دولت آلمان به عنوان «دولت حزبی» نیز نامبرده می‌شود. مطابق اصل ۲۱ قانون بنیادین، احزاب سیاسی باید در شکل دادن به اراده سیاسی مردم، مشارکت ورزند. احزاب سیاسی، آزادانه ایجاد می‌شوند ولی سازمان داخلی‌شان باید بر اصول دموکراتیک منطبق باشد. حدود نود درصد منابع مالی احزاب از منابع عمومی دریافت می‌شود. البته از سال ۱۹۵۴، صندوق مالی احزاب علاوه بر این‌که از حقوق اعضا، هدایا و گروه‌های ذینفع و شهروندی تأمین می‌شود، از بودجه عمومی نیز استفاده می‌کند. احزاب می‌توانند از رسانه‌های گروهی (رادیو و تلویزیون)، برای مبارزات تبلیغاتی، به صورت مجانی استفاده کنند. مطابق اصل ۲۱ قانون بنیادین، در مورد احزاب سیاسی و منشأ ایدئولوژی آن‌ها، محدودیت‌هایی در نظر گرفته شده است که براساس آن، احزابی که در صدد صدمه زدن یا از میان بردن نظام دموکراتیک آلمان باشند، به حکم دادگاه قانون اساسی فدرال، غیرقانونی اعلام می‌شوند.

در رقابت‌های انتخاباتی، قانون انتخابات، فقط به احزابی که حداقل ۵ درصد آرای مأخوذه را کسب کرده باشند، اجازه می‌دهد که در پارلمان‌های ایالتی و ملی نمایندگی داشته باشند. از سال ۱۹۶۲ تا حدود سال ۱۹۸۲ باندستاگ فقط از چهار حزب دموکرات - مسیحی (CDU)، سوسیال - مسیحی (CSU)، سوسیال - دموکرات (SPD) و دموکرات‌های آزاد (FDP) تشکیل شده بود، لکن در

اواخر سال ۱۹۹۰، احزاب دیگری نیز به باندستاگ راه یافتند.

در توزیع پست‌های پارلمانی غالباً احزاب بزرگتر و اکثریت بیشتر کمیسیون‌های مهم را اشغال می‌کنند، ضمن این‌که در اکثر کمیسیون‌ها، رؤسا از نمایندگان احزاب اکثریت هستند. به هر حال، هر حزبی باید حداقل پنج درصد کل آرا را اخذ کند تا بتواند دارای حداقل سه کرسی نمایندگی در مجلس فدرال شود و احزابی که حداقل مزبور به بالا را به دست بیاورند براساس درصدی که به دست می‌آورند صاحب کرسی نمایندگی خواهند شد. به عنوان مثال اگر حزب سوسیال - دموکرات بیست و پنج درصد آرا را کسب کند، صاحب بیست و پنج درصد کرسی‌های نمایندگی خواهد شد.

انگلستان

سخنگو که یکی از اعضای پارلمان است باید جزء هیچ حزبی نباشد اما لرد اعظم^۱ از آنجا که توسط نخست‌وزیر منصوب می‌شود، عضوی از دولت است، البته معاونان سخنگو باید عضو احزاب مختلف باشند. (نمایندگان سخنگو سه نفر هستند: رئیس به علاوه دو عضو دیگر که رئیس به علاوه یک عضو باید جزء حزبی باشند که سخنگو قبلاً عضو آن نبوده است و عضو دیگر باید عضو حزبی باشد که سخنگو قبلاً عضو آن بوده است).

رئیس مجلس عوام باید جزء حزب اکثریت موجود در پارلمان باشد. وزیر مشاور که عضو کابینه است، توسط نخست‌وزیر به سمت رهبری مجلس عوام منصوب می‌شود. البته یک رهبر رقیب هم توسط نمایندگان حزب اقلیت اعضای غیردولتی نیز انتخاب می‌شود. در مجلس اعیان هم یک رهبر که معاون

1. Lord Chancellor

وزیر کابینه است و وظایفی شبیه رهبر مجلس عوام دارد، انتخاب می‌شود.

کمیسیون مجلس عوام^۱ که وظیفه اداره مجلس عوام را برعهده دارد از سخنگو، رهبر مجلس و عضوی که توسط رهبر مخالف (غیردولتی) برگزیده می‌شود و سه عضو از اعضای معتدل حزبی مجلس که هریک، عضویکی از احزاب سیاسی اصلی هستند تشکیل می‌شود.

مدیریت مجلس اعیان با کمیسیون ویژه دفاتر مجلس اعیان است که رهبر مجلس و سران احزاب دیگر و هماهنگ‌کننده‌های حزب اصلی در آن شرکت می‌کنند.

به طور کلی در بریتانیا احزاب نقش بسیار مهمی در سیاست ایفا می‌کنند، لذا از آنجا که پس از انتخابات، دولت از حزبی تعیین می‌شود که اکثریت نمایندگان را در مجلس دارد و از آنجا که مجلس خود اعضای بسیاری از کمیسیون‌ها را منصوب می‌کند احتمال این‌که اعضای دولتی به کمیسیون‌ها راه یابند بسیار زیاد است.

کمیسیون انتخابات، اعضای کمیسیون‌های دائمی، کمیسیون‌های دائمی اروپایی و کمیسیون‌های مربوط به لوایح خصوصی مخالفت شده را انتخاب می‌کنند. در رابطه با کمیسیون‌های وزارت و کمیسیون‌های تحقیق داخلی، افراد مورد نظر به مجلس توسط عضوی از کمیسیون معرفی می‌شوند و سپس مجلس در مورد آن‌ها تصمیم می‌گیرد.

فرانسه

در تمام ارگان‌های داخلی مجلس ترکیب سیاسی اعضا باید متناسب با تعداد اعضای گروه‌های سیاسی در مجلس باشد و انتخاب اعضای که از هر گروه به عضویت یک ارگان درمی‌آیند با خود گروه

1. House of Commons Commission.

است. برای مثال اگر یک دلگاسیون سی عضو داشته باشد و ده درصد نمایندگان مجلس عضو گروه سیاسی X باشند، سه نفر از اعضای دلگاسیون مذکور باید از اعضای گروه سیاسی X باشند. انتخاب این سه نفر بر عهده خود گروه است. رئیس مجلس که با رأی اکثریت اعضای مجلس انتخاب می‌شود، طبیعتاً عضو حزب اکثریت مجلس است.

آفریقای جنوبی

به غیر از رئیس و نایب رئیس مجلس که با انتخاب اکثریت اعضای مجلس این پست‌ها را در اختیار می‌گیرند، تعیین اعضای کمیسیون‌ها برعهده خود احزاب است و هر حزب به نسبت کرسی‌هایی که در مجلس دارد، حق معرفی نماینده به کمیسیون‌ها را دارد.

در مورد کمیسیون‌های فرعی نیز از همان اصول کلی عضویت سه نماینده از حزب اول اکثریت، دو نماینده از حزب اول اقلیت و یک نماینده از دیگر احزاب پیروی می‌شود.

جمهوری مصر

هر حزب پارلمانی یا سیاسی، رئیس مجلس را به صورت کتی در ابتدای جلسات عادی، از اسامی افرادی که حزب، آنان را به عنوان نماینده خویش برگزیده است، آگاه می‌کند. این فهرست اسامی احزاب، در صورت تغییر باید حداکثر ظرف دو هفته از تاریخ تغییر، به صورت کتی به رئیس مجلس اطلاع داده شود.

رئیس مجلس، اسامی نامزدهای احزاب را برای تصدی پست‌های کمیسیون‌ها، در آغاز هر دوره عادی در زمان تعیین شده، دریافت می‌دارد. هیأت رئیسه مجلس، مسئولیت تنظیم و ترتیب این پیشنهادها را با رعایت اولویت اعضای دارای

سوابق بیشتر در کمیسیون‌ها و اعضای دارای تخصص و مهارت در زمینه فعالیت‌های کمیسیون، برعهده دارد.

هیأت رئیسه مجلس، لیست داوطلبان عضویت در کمیسیون‌ها را قبل از ارائه به صحن مجلس، اعلام می‌کند و هر نماینده‌ای می‌تواند پیشنهادهای یا اعتراض خود را به صورت کتبی به رئیس مجلس ارائه دهد تا توسط وی در هیأت رئیسه مطرح شود.

۷-۱۲. شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری

شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری در جمهوری اسلامی

ایران

در ایران مکانیسم لوایح که از طریق دولت (هیأت دولت و وزرا) به مجلس راه می‌یابد یا مکانیسم طرح‌ها که ابتکار عمل در اختیار نمایندگان مجلس است، از راهکارهای مهم شناسایی مسائل و مشکلات و تنظیم راه‌حل‌های قانونگذاری است. لازم به توضیح است که در دوره‌های اخیر مجلس، نقش احزاب اکثریت درون مجلس در آغاز کردن و معرفی پیشنهاد طرح‌ها نقش بیشتری نسبت به دولت در خصوص موارد مهم مورد نیاز قانونگذاری ایفا کرده‌اند.

در این خصوص ماده (۶۳) آیین‌نامه داخلی مجلس، مقرر داشته است: «به منظور برقراری امکان ملاقات و ارتباط مردم با نمایندگان در مرکز و حوزه‌های انتخابیه، هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی موظف است، با استفاده از ساختمان‌ها و امکانات موجود و اعتبارات مصوب، زمینه رابطه مردم با نمایندگان را فراهم سازد.» به نظر می‌رسد در جهت ایجاد زمینه مناسب ارتباطی میان مردم و نمایندگان بوده که قسمت اخیر ماده (۸۴) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرر داشته است: «... به گونه‌ای عمل

کند که نمایندگان در هر ماه یک هفته کاری هم برای رسیدگی به وظایف نمایندگی فرصت داشته باشند.» علاوه بر این، مأموریت‌های رسمی فردی و جمعی نمایندگان نیز (در داخل و خارج از کشور) می‌تواند نقشی اساسی در اطلاع و آگاهی نمایندگان برای تدوین قوانین مورد نیاز کشور داشته باشد. در همین خصوص ماده (۸۳) مقرر داشته است: «مأموریت‌های رسمی فردی و جمعی نمایندگان برای شرکت در سمینارها، اجلاس‌ها و بازدیدهای فنی و تخصصی در داخل یا خارج از کشور، با تصویب کمیسیون ذی‌ربط و تأیید هیأت رئیس مجلس، انجام خواهد شد.»

ضمن این که ماده (۱۴۰) آیین‌نامه داخلی مجلس، یکی دیگر از راه‌های بسیار مهم برای تشخیص مسائل قانونگذاری را، ارتباط مجلس و نمایندگان با شورای عالی استان‌ها می‌داند. به موجب این ماده، طرح‌های مصوب شورای عالی استان‌ها، ... مستقیماً یا توسط دولت به مجلس تقدیم می‌شود. اما در ارتباط با این که دولت و قوه مجریه چگونه اقدام به ارائه یک لایحه به مجلس می‌کنند، کلیه سازمان‌های دولتی و وزارتخانه‌ها موظف هستند گزارشی از نحوه عملکرد خویش را به صورت سالانه به رئیس جمهور و هیأت دولت ارائه کنند. طبیعی است که با مقایسه آمار و ارقام و نحوه عملکرد یک سال یک وزارتخانه با سال قبل می‌توان به مشکلات و موانع اجرایی پی برد و عملاً یک لایحه از این طریق شکل گرفته و به مجلس ارائه می‌گردد.

صرف‌نظر از مکانیسم‌های طرح‌ها و لوایح و طرح‌های شورای عالی استان‌ها، در ایران رسیدگی به مسائل فرهنگی و آموزشی در حوزه شبه‌قانونگذاری شورای عالی انقلاب فرهنگی و در ارتباط با مسائل امنیتی، شورای عالی امنیت ملی و در حوزه تدوین سیاست‌های کلی نظام، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز نقش‌های اساسی ایفا

می‌کنند و لذا نمی‌توان مجلس شورای اسلامی را مرجع انحصاری تدوین راهکارهای قانونی و سیاست‌های نظام دانست. در زمینه لوایح قضایی، قوه قضاییه و محاکم دادگستری مهم‌ترین نقش و تأثیر را در فرایند قانونگذاری و تعامل با مجلس شورای اسلامی را ایفا می‌کنند. به علاوه، نقش مراکز تحقیقاتی و پژوهشی مستقل یا وابسته به مجلس شورای اسلامی مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی را در این زمینه نمی‌توان نادیده گرفت.

شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری در ایالات متحده

امریکا

در این خصوص، در ایالات متحده امریکا، شیوه‌های تشخیص بسیار گوناگون هستند. اگر بخواهیم به طور کلی به دسته‌بندی این شیوه‌ها بپردازیم، می‌توان آن‌ها را به سه عنوان ذیل اختصاص داد:

۱. از طریق نمایندگان کنگره با تکیه بر اهداف حزبی و براساس شعارها و قول‌های انتخاباتی و نیز با برگزاری جلسات گفتگو با مردم حوزه انتخابیه؛
 ۲. از طریق رئیس‌جمهور به وسیله ارسال پیام به کنگره و نیز از کابینه و سازمان‌ها و آژانس‌های مستقل؛
 ۳. از طریق مردم و گروه‌های ذی‌نفع با استفاده از اقدامات «لاینگ» و نیز از طریق اطلاع‌رسانی دستگاه‌ها و وسایل ارتباط جمعی.
- یکی از جدیدترین راهکارهای کسب اطلاعات و نظرات مردم، گروه‌های تخصصی و سازمان غیردولتی، تشکیل و ترتیب قانونگذاری الکترونیکی است که ایالات متحده در این زمینه قدم‌های مهم و مؤثری برداشته است. پیش‌نویس طرح‌ها و پیشنهادات در سایت الکترونیکی کنگره قرار

می‌گیرد و کلیه شهروندان و نهادهای مذکور می‌توانند نظرات خود را در آن زمینه منعکس کنند و بر فرایند قانونگذاری تأثیرگذار باشند.

شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری در جمهوری فدرال

آلمان

شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان را می‌توان به چهار روش تقسیم کرد:

۱. دولت در آغاز هر سال فعالیت خویش، برنامه‌های از پیش تعیین شده‌اش را برای نیل به اهداف اساسی کشور، بیان می‌کند. براین اساس و برای رفع مشکلات و موانع موجود بر سر راه برنامه‌ها، به هر وزارتخانه‌ای دستور داده می‌شود که هر گونه اصلاحیه‌هایی نسبت به قوانین و مقررات موجود (در ارتباط با زمینه موضوعی فعالیت وزارتخانه)، ضروری می‌بیند، اعلان کند. در هر وزارتخانه‌ای، بخش‌ها، ادارات و افراد واجد صلاحیتی وجود دارند که براساس تخصص و تجربه‌شان، عهده‌دار وظیفه مربوطه می‌شوند و با بررسی بر روی نقاط قوت و ضعف قوانین موجود و مطالعه مکاتبات شهروندان و سازمان‌های مربوطه و تماس با مسئولان امر مزبور در ایالات، به تهیه و تنظیم پیش‌نویس لایحه، اقدام می‌کنند.

۲. قانون جدید (حتی اگر اصلاحیه باشد) ممکن است نشأت گرفته از احکام صادره از دادگاه‌های عالی باشد یا برگرفته از حکم صادره از دادگاه قانون اساسی فدرال باشد که ماده‌ای را با یکی از اصول قانون بنیادین، ناسازگار و مغایر اعلان کند. ضمن این که طرح پیشنهادی نمایندگان، ممکن است به این دلیل باشد که احکام صادره از دادگاه‌های عالی فدرال نشان دهد که ماده خاصی وجود دارد که به طور مداوم

باعث نزاع، اختلافات حقوقی یا تصمیمات اختلاف برانگیز در دادگاه‌های تالی می‌شود.

۳. شرکت‌های صنعتی و تجاری و گروه‌های ذی‌نفع شهروندی نیز براساس نیاز اعضای‌شان، پیشنهاداتی را به دولت و نمایندگان ارائه می‌کنند. حتی بعضی از این‌گونه شرکت‌ها می‌توانند از طریق مقامات محلی با مجلس باندستگ وارد گفتگو شوند.

۴. بحث عمومی در رسانه‌های گروهی، باعث می‌شود که مسائل مشکل‌آفرین، آشکار شوند و اگر نیاز به اصلاح یا وضع قانون داشته باشند، مشخص شوند. براساس نظریات ارائه شده در رسانه‌های گروهی، اکثریت گروه‌های پارلمانی در باندستگ ممکن است که خواستار اصلاح قانون موجود یا وضع قانونی جدید شوند.

شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری در انگلستان

دولت هنگامی که می‌خواهد لایحه‌ای را به مجلس ارائه دهد برای این که نیازهای جامعه را دریا بد اقدام به مشاوره می‌کند که البته این مشاوره اجباری نیست و کسانی که با آن‌ها مشورت می‌شود عبارتند از: افراد ذی‌نفع و نمایندگان پارلمان و سیاستمداران و خزانه‌داری و نهادهای دولتی دیگر و آژانس‌های بین‌المللی. اعضای دولت ضمن مشاوره با افراد فوق از نیازهای افراد و نهادهای مدنی و اشکالات و نواقصی که در قوانین وجود دارد آگاه می‌شوند و بدین طریق اقدام به طرح لوایح می‌کنند. دولت به دو طریق مشاوره می‌کند:

۱. مشاوره غیررسمی، که آداب خاصی ندارد،
۲. مشاوره رسمی که مشاوره رسمی به دو صورت است: پیش نویس سفید (که مربوط به بحث ما نیست) و پیش‌نویس سبز یا سند مشاوره که دولت سندی را جهت مشاوره با افراد چاپ می‌کند و بدین طریق تصمیم می‌گیرد که چه رفتاری را در

پیش گیرد. همچنین دولت از طریق چاپ لوایح پیش‌نویس شده نظر عموم را در رابطه با آن‌ها می‌پرسد و سپس اقدام به رفع کاستی‌های آن لایحه پیش‌نویس شده می‌کند و پس از رفع نواقص، آن را به صورت لایحه نوشته و تقدیم مجلس می‌کند.

همچنین نمایندگان ضمن تماس با افراد تحت حوزه انتخاباتی‌شان از نیازهای افراد باخیر شده واز کاستی‌های موجود درقوانین آگاه شده و بدین ترتیب موضوع را در مجلس مطرح می‌کنند که در قانونگذاری و تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری بسیار مؤثر است.

به علاوه می‌توان از طریق انتشار اسناد نظروااهی و پرسش‌نامه و تحقیقات و به کارگیری رسانه‌ها و استماع‌ات عمومی به نیازهای جامعه و کمبودها پی برده و بدین طریق اقدام به وضع قانون کرد.

شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری در فرانسه

اهم این راه‌ها و روش‌ها به‌طور خلاصه عبارتند از:

۱. استفاده از تحقیقات دلگاسیون‌ها،
۲. نظرسنجی از عموم مردم،
۳. رسانه‌های جمعی،
۴. مشاهدات شخصی قانونگذاران،
۵. اظهارات متخصصان و افراد ذی‌نفع،
۶. ارتباط نمایندگان با مردم،
۷. استفاده از نهادهای مدنی و گروه‌های ذی‌نفع.

شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری در آفریقای جنوبی

در این زمینه، یکی از مهم‌ترین شیوه‌ها، ارتباط مداوم احزاب سیاسی با مسائل مملکتی است. در کنار نقش فراکسیون‌های حزبی می‌توان به نقش نمایندگان به صورت فردی، دولت،

رسانه‌های جمعی و مؤسسات پژوهشی وابسته به مجلس نیز اشاره کرد.

شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری در مصر

کمیسیون‌های مجلس باید پس از موافقت رئیس مجلس، جهت گفتگو و کسب اطلاع در زمینه‌های لازم، نشست‌هایی را برگزار کنند. در این نشست‌ها، اعضای کمیسیون‌ها به بحث و تبادل نظر در مورد لوایح و طرح‌های قانونی ارجاع شده به کمیسیون یا هر موضوع دیگر ارجاع شده به کمیسیون، می‌پردازند.

در این نشست‌ها اهداف ذیل دنبال می‌شود:

۱. جمع‌آوری گزارش‌ها و اطلاعاتی که به طریق مؤثری در خلأها و نقایص قانونگذاری سهمیم و مفید هستند؛

۲. روشن کردن سیاست‌های کلی و عمومی کشور در زمینه‌های مختلف؛

۳. شنیدن و استماع پیشنهادهای عموم مردم در مسائل و موضوعاتی که نظر افکار عمومی را به خود جلب می‌کند. این امر به دلیل تأکید بر حق ملی اظهارنظر عموم نسبت به موضوعات عمومی است؛

۴. استماع پیشنهادهای شخصیت‌های برجسته مردمی مصر برای تبادل نظر در قضایا و مشکلات عمومی و دولتی.

طبیعتاً از مکانیسم‌های غیررسمی اخذ اطلاعات و رسانه‌های عمومی و احزاب سیاسی در خصوص مسائل و مشکلات مردم نیز در نظام قانونگذاری مصر بهره‌برداری می‌شود.

۷-۱۳. چگونگی رعایت حقوق احزاب و گرایش‌های اقلیت در فرایند و

ساختارهای پارلمانی

چگونگی رعایت حقوق احزاب و گرایش‌های اقلیت در فرایند و

ساختارهای پارلمانی در جمهوری اسلامی ایران

در ارتباط با این موضوع، در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران، مطلب خاصی دیده نمی‌شود. در اصل (۶۴) قانون اساسی در ارتباط با اقلیت‌های مذهبی آمده است: «اقلیت‌های مذهبی هر کدام می‌توانند یک نماینده در مجلس شورای اسلامی داشته باشند و طبق اصل (۶۷) قانون اساسی و ماده (۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نمایندگان فوق‌الذکر براساس کتاب آسمانی خود، سوگند یاد می‌کنند. این مطالب، تنها مطالبی است که در ارتباط با حقوق احزاب و اقلیت‌های سیاسی در مجلس دیده می‌شود.

چگونگی رعایت حقوق احزاب و گرایش‌های اقلیت در فرایند و

ساختارهای پارلمانی در ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، به دلیل برخورداری از سیستم تناسبی در توزیع پست‌های پارلمانی، حقوق گرایش‌های اقلیت تا حد زیادی رعایت می‌شوند. از جمله می‌توان به حق رأی احزاب و گروه‌های اقلیت در کلیه مسائل، وجود رهبران احزاب و گرایش‌های اقلیت در «کمیسیون هدایت و راهبری» (یا همان کمیسیون رهبران کنگره) و وجود نمایندگان احزاب اقلیت در کمیسیون‌ها، اشاره کرد.

چگونگی رعایت حقوق احزاب و گرایش‌های اقلیت در فرایند و

ساختارهای پارلمانی در جمهوری فدرال آلمان

مطابق با اصل (۳۸) قانون بنیادین، کلیه نمایندگان پارلمان در اجرای وظایفشان، تابع هیچ گونه حکم و دستوری نبوده و صرفاً تابع

وجدان خویش خواهند بود. یکی از اصول اساسی در باندستاگ، «اصل حمایت از اقلیت‌ها» است که مطابق آن، گروه‌های اقلیت مجلس حق خواهند داشت که در تصمیم‌گیری‌ها شرکت کنند، از حقوق و مزایا و مصونیت‌های یکسان با نمایندگان گروه‌های اکثریت برخوردار باشند و حق پیشنهاد طرح و ابراز نظر و عقیده در امور مختلف داشته باشند. بر همین اساس حتی در پاره‌ای از کمیسیون‌ها تعداد بسیاری از اعضا، از نمایندگان گروه‌های اقلیت هستند. در ساختار پارلمانی نیز مشاهده می‌شود که رئیس مجلس در کنار خویش از دو منشی استفاده می‌کند. که مطابق بند «۱» ماده (۸) قواعد رویه‌ای، یکی از حزب اکثریت انتخاب می‌شود و دیگری از حزب اقلیت تا به این ترتیب تساوی میان گروه‌های اکثریت و اقلیت در ساختار «هیأت رئیسه» پارلمان نیز رعایت شده باشد.

چگونگی رعایت حقوق احزاب و گرایش‌های اقلیت در فرایند و

ساختارهای پارلمانی در فرانسه

صرفنظر از مطالبی که در بخش مربوط به نقش و ارتباط احزاب سیاسی با توزیع پست‌های پارلمانی و ترکیب اعضا و کمیسیون‌های داخلی مجلس فرانسه توضیح داده شد، سهم هر گروه در انتخاب اعضای ارگان‌ها و توزیع وقت سخنرانی رعایت می‌شود. حق ارجاع شصت نماینده یا شصت سناتور به شورای قانون اساسی از جمله امتیازاتی است که برای اقلیت منظور شده است، ضمن آن که هر گروه می‌تواند دستور جلسه اختصاصی خود را تنظیم کند.

چگونگی رعایت حقوق احزاب و گرایش‌های اقلیت در فرایند و

ساختارهای پارلمانی در آفریقای جنوبی

اصولاً نظام تناسبی بر پایه ارائه فرصت دخالت در قانونگذاری به اقلیت‌ها، استوار است و این نکته در تمام امور پارلمانی آفریقایی جنوبی مشهود است. هیچ حزبی نیست که در کمیسیون‌های اصلی و کمیسیون‌های فرعی دارای حداقل یک نماینده نباشد. همچنین در کمیسیون‌های مشترک مانند کمیسیون حل اختلاف، اگر حزبی نتواند هیچ کرسی در کمیسیون به دست آورد، می‌تواند یک نفر نماینده ناظر صرفاً با حق سخنرانی و اظهارنظر به کمیسیون بفرستد.

اپوزیسیون در کشورهای مشترک المنافع، از حیث اعتبار سیاسی دارای اهمیت ویژه‌ای است، در حالی که حزب اقلیت اول ممکن است تفاوت فاحشی در تعداد کرسی‌هایی که توانسته نسبت به حزب اکثریت اشغال کند داشته باشد، اما در کمیسیون‌های فرعی، به دلیل اعطای نقش ویژه به آن، فقط یک نماینده کمتر از حزب اکثریت دارد.

چگونگی رعایت حقوق احزاب و گرایش‌های اقلیت در فرایند و

ساختارهای پارلمانی در مصر

به همین ترتیب در مصر، نمایندگان هیأت‌های پارلمانی احزاب مخالف می‌توانند یک نفر را از میان خویش به جهت بیان رأی مخالف برگزینند و نماینده حزب مخالف نمی‌تواند به نمایندگی از جانب احزاب مخالف صحبت کند، مگر این که رئیس مجلس را به صورت کتبی از نمایندگی حزب مخالف آگاه کند.

۷-۱۴. دخالت نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری

دخالت نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران

در این ارتباط، در ایران، طبق اصول یکم و دوم و چهارم قانون اساسی، جهت پیشبرد سریع برنامه‌های اقتصادی - اجتماعی و...، شوراهایی

تشکیل می‌شوند که اعضای این شورا توسط افراد عامه انتخاب می‌شوند و جهت هماهنگی کار این شوراها، شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌شود که این شورای عالی، می‌تواند طرح‌هایی تهیه کنند و به مجلس ارائه دهند. به این ترتیب، افراد به طور غیرمستقیم از طریق شوراها و در سطح بالاتر، شورای عالی استان‌ها، در امر قانونگذاری و اداره امور عمومی دخالت می‌کنند.

همچنین شوراهایی مرکب از نمایندگان، کارگران، مدیران و ... تشکیل می‌شود که از طریق این شوراها نیز، افراد می‌توانند به طور غیرمستقیم در فرایند قانونگذاری شرکت کنند. علاوه بر موارد فوق، گاهی سازمان‌های مختلف اعم از دولتی و غیردولتی عمومی، می‌توانند از نهادهای مدنی تقاضای کمک در زمینه‌های مختلف را بنمایند. در این زمینه ماده (۴) آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی مقرر می‌دارد: «سازمان‌های غیردولتی می‌توانند به دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی کمک کنند و اظهارنظر کرده و در زمینه‌های مختلف، راهکارهایی ارائه کنند» که البته این امری اختیاری است و نه سازمان دولتی یا غیردولتی عمومی مجبور به تقاضای کمک از «سازمان» مذکور است و نه «سازمان» مذکور ملزم به کمک به سازمان‌های دولتی و غیردولتی است؛ ولی مجلس یا سازمان‌های دیگر، مثل مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، می‌توانند از نهادهای مدنی ذی‌ربط در تصویب قوانین کمک بگیرند که در عمل نیز چنین است.

دخالت نهادهای مدنی غیر از احزاب سیاسی در فرایند قانونگذاری در

ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، از مهم‌ترین نهادهای مدنی تحت عنوان «گروه‌های ذینفع» یاد شده است و اختلاف نظرهای بسیاری درباره قدرت این گروه‌ها وجود دارد. نیازها و احتیاجات جامعه، حاصل نمایانگر همین گروه‌های گوناگون هستند. به هر حال در ایالات متحده آمریکا، گروه‌های زیادی تحت عنوان کلی «گروه‌های ذینفع» وجود دارند. این گروه‌ها، هم به صورت گروه‌های سیاسی هستند و هم به صورت گروه‌های غیرسیاسی. نکته قابل توجه این است که در سال ۱۹۷۶، تنها هشت درصد از شهروندان متعلق به گروه‌های سیاسی ویژه (گروه‌های حزبی) بوده‌اند. پاره‌ای از گروه‌ها و ارگان‌های مدنی، بیش از سایرین در تلاش هستند تا در فعالیتهای حکومتی، تأثیرگذار باشند. بیشتر این گروه‌ها در واشنگتن مستقر هستند و دارای کارمندان حرفه‌ای هستند.

دخالت نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان

گروه‌های ذینفع (غیر از احزاب سیاسی)، هم در مرحله تهیه پیش‌نویس قوانین و هم در مرحله استماع عمومی که در طول رسیدگی به طرح یا لایحه‌ای صورت می‌گیرد، نقش اساسی ایفا می‌کنند. در مرحله تهیه پیش‌نویس یک لایحه، رئیس بخش مربوطه در هر وزارتخانه، تمامی گروه‌ها و اشخاص (حقیقی - حقوقی) را که تحت تأثیر آن لایحه قرار می‌گیرند، به ابراز نظرات و انتقادات دعوت می‌کند. به این طریق در حقیقت متخصصان جامعه نیز تخصص و تجربه‌شان را در اختیار قوه مقننه و باندستاگ قرار می‌دهند. باید توجه داشت که گروه‌های ذینفع نمی‌توانند صرفاً حقوق گروه یا صنف خاصی را در نظرات و انتقادات خویش ملحوظ دارند، بلکه می‌باید منافع تمامی

شهروندان را در ارزیابی خویش مدنظر قرار دهند.

در مرحله «جلسات و نشست‌های استماع عمومی» نیز، کمیسیون‌های باندستاگ به مدد تخصص و تجربه عملی گروه‌های ذی‌نفع، اقدام به گزارش یک طرح یا لایحه می‌کنند. درحقیقت این به عنوان یک اصل اساسی است که اگر باندستاگ از نظریات و پیشنهادهای و انتقادهای گروه‌های ذی‌نفع استفاده نکند، در تدوین قوانین مناسب با مشکلات زیادی روبه‌رو می‌شود.

علاوه بر این، هر یک از کمیسیون‌های تخصصی در باندستاگ، دارای کمیسیون‌های مشورتی علمی است که به نوعی به صورت یک وسیله مشورتی تخصصی عمل می‌کنند. این افراد که از میان متخصصان زمینه‌های مختلف و توسط دولت به باندستاگ پیشنهاد می‌شوند، حدود شش هزار نفر هستند که در کمیسیون‌های مختلف مشورتی - عملی مشغول به فعالیت هستند.

دخالت نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری در انگلستان

در مورد لوایح اعضای خصوصی که نمایندگان مجلس پیشنهاد می‌دهند، برای تعیین موضوع پیشنهاد از گروه‌های ذی‌نفع و نهادهای مدنی و افراد متخصص کمک می‌گیرند. همچنین در رابطه با لوایح خصوصی و قبل از این که لایحه به مجلس ارائه شود ساکنان محلی و گروه‌های ذی‌نفع دیگر باید از مفهوم و محتویات لایحه مطلع شوند تا اگر چنانچه اعتراضی نسبت به آن لایحه دارند در مرحله بررسی کمیسیون‌های آن را مطرح کنند. این اطلاع‌رسانی به افراد توسط تبلیغات و روزنامه‌ها و مکاتبه با افرادی که به طور خاص متأثر می‌شوند، صورت می‌گیرد. همچنین افرادی که در یک منطقه ساکنند و نسبت به یک لایحه خصوصی متأثر شده‌اند می‌توانند نسبت به آن اعتراض کنند. همچنین نهادهایی که نفعی در موضوع دارند می‌توانند نسبت به آن

لاجه اعتراض کنند. در رابطه با لوائح تلفیقی نیز چنین است.

علاوه بر موارد فوق، گروه‌های لابی و گروه‌های فشار وجود دارند که این گروه‌ها عقاید و اهداف خود را به نماینده مجلس می‌گویند و از او می‌خواهند که اهداف آن‌ها را دنبال کنند. برخی از گروه‌های فشار عقاید و اهداف خود را به هر نماینده‌ای ارائه می‌دهند یا می‌گویند، ولی دسته‌ای از گروه‌های فشار موفق هستند که نماینده‌ای را یافته تا اهداف و نظرهای آن‌ها را دنبال کند. بنابراین نماینده مذکور هنگامی که لایحه‌ای در مجلس مطرح است، عقاید گروه فشار را در مورد آن بیان می‌دارد و اهداف آن‌ها را دنبال می‌کند و بعضاً ممکن است خود لایحه‌ای را ارائه دهد که اهداف آن گروه فشار را در بردارد.

به علاوه هر دولتی که برسر کار می‌آید اهدافی را دنبال می‌کند که برای عینیت بخشیدن به اهداف خود اقدام به ارائه لایحه به مجلس می‌کند ولی قبل از آن مشاوره‌های وسیعی را با افراد و گروه‌های ذی‌نفع و نمایندگان پارلمان و... انجام می‌دهد تا اطمینان حاصل کند که لایحه‌ای که می‌خواهد ارائه دهد مفید و کارآمد است. بدین ترتیب گروه‌های ذی‌نفع عقاید خود را بیان می‌کنند و اهداف خود را پیش می‌برند. همچنین اعضای دولت با نمایندگان مجلس نیز مشورت می‌کنند و نمایندگان مجلس که در ارتباط نزدیک با افراد حوزه انتخاباتی‌شان هستند و با آن‌ها مکاتبه دارند و مشکلات و خواسته‌های آن‌ها را می‌دانند، در پیشبرد خواسته‌های افراد تحت حوزه‌شان کمک می‌کنند.

راه‌هایی که دولت با افراد و نهادها و... مشورت می‌کند عبارتند از:

۱. پیشنویس سبز و پیشنویس سفید که از نهادهای ذی‌نفع و عموم دعوت می‌شود تا پیشنهادها و توضیحات خود را ارائه دهند؛

۲. دولت لوایح خود را به صورت پیش‌نویس شده برای عموم چاپ می‌کند تا افراد و گروه‌های ذی‌نفع نظرات خود را در مورد آن اعلام کنند. به علاوه همان‌طور که گفته شد نمایندگان مجلس با افراد واقع در حوزه انتخاباتی‌شان مکاتبه دارند و دفاتری در حوزه‌های انتخاباتی خود دارند که افراد به آن‌جا مراجعه می‌کنند و خواسته‌های خود را می‌گویند و نمایندگان با افراد حوزه‌های خود به نشست‌ها و مراسم و شام و ... می‌روند و ارتباطی نزدیک با آن‌ها ایجاد می‌کنند و بدین طریق ازخواسته‌های آن‌ها آگاه می‌شوند.

همچنین با به کارگیری رسانه‌ها و پرسش‌نامه‌ها و تحقیقات و استماع‌ات عمومی می‌توان به نیازهای نهادهای مدنی پی‌برد و بدین طریق نیازهای آن‌ها را در وضع قوانین مدنظر قرار داد.

دخالت نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری در فرانسه

ارگان‌های داخلی مجلس مانند کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها می‌توانند انجام تحقیقاتی را به نهادهای مدنی محول کنند یا از اطلاعات آن‌ها استفاده کنند. نهادهای مدنی می‌توانند از طریق ارتباط با هر یک از اعضای پارلمان نیز، تأثیرگذار باشند.

دخالت نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری در آفریقای جنوبی

بنیادها و مؤسسات پژوهشی و نهادهای غیردولتی از طریق تماس با نمایندگان و نیز شرکت در بحث‌های عمومی مجلس، در جلسات بحث و استماع عمومی و

منعکس کردن نظررها و صحبت‌ها به پارلمان، می‌توانند در فرایند قانونگذاری ایفای نقش کنند.

لازم به توضیح است که در زمان حکومت آپارتاید، اصولاً این اتحادیه‌ها بودند که برای دستیابی به حقوق برابر با سفیدپوستان، نقش مؤثری را در تغییر رژیم حاکم ایفا کردند. پس از پذیرش قانون اساسی جدید نیز، اتحادیه‌های کارگری به خصوص با گرایشات چپ توانستند با حزب وحدت کنگره که حزب بی‌رقیب در پارلمان آفریقای جنوبی است، ائتلاف کنند.

به غیر از اتحادیه‌ها که نقش اجتماعی مؤثر دارند، قانون اساسی نیز به حضور نمایندگان نهادهای مدنی مانند کانون وکلا و مشاوران در کمیسیون خدمات قضائی کشور و نیز کمیسیون‌های مجلس، رسمیت بخشیده است.

غیر از این نهادهای مصرح در قانون اساسی، دو نهاد مدنی دیگر که به صورت سازمان غیردولتی تأسیس شده‌اند به صورت مستمر و قانونی با پارلمان در ارتباط هستند: نهاد اول، «گروه نظارت پارلمانی» نام دارد که وظیفه پشتیبانی آماری و سنجش کارکرد پارلمانی را بر عهده گرفته است و نهاد دوم، به نام بنیاد «Idasa» در ارتباط مستمر با پارلمان، اطلاعات مورد نیاز شهروندان در جامعه مدنی را منتشر می‌کند و همچنین نظرات و مشکلات شهروندان و موارد نقض اصول دموکراسی و قانون اساسی را به اطلاع مجلسین می‌رساند.

دخالت نهادهای مدنی در فرایند قانونگذاری در مصر

هر کمیسیون در شروع جلسات عادی، لیستی از اسامی کارشناسان متخصص و خیره در زمینه‌های کاری و موضوعات مربوط به صلاحیت خویش تهیه

می‌کند. این لیست به هیأت رئیسه جهت تأیید ارسال می‌شود. کمیسیون لیست مذکور را در سجل مخصوص کارشناسان نگهداری می‌کند. کمیسیون‌ها می‌توانند در مواقع ضروری، همکاری یک یا چند نفر از کسانی را که اسم آن‌ها در لیست درج شده است را از رئیس مجلس درخواست کنند. علاوه بر این هر کمیسیون ممکن است نمایندگان ادارات و سازمان‌های دولتی، متخصصان، هنرمندان و برجستگان و کارشناسان در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را در جهت کسب اطلاعات و معلومات ضروری، دعوت به حضور و شرکت در جلسات کمیسیون کند.

۷-۱۵. شیوه جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و

بازنگری قوانین

شیوه جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و بازنگری قوانین در

جمهوری اسلامی ایران

ماده ۳۳ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به کمیسیون‌های تخصصی اشاره کرده که این کمیسیون‌ها در محدوده تخصص خود، وظیفه اصلاح و تکمیل طرح‌ها و لوایح را دارند و باید به مجلس گزارش ارائه دهند لذا وظیفه اساسی و مهم جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و بازنگری قوانین در جمهوری اسلامی ایران بر عهده کمیسیون‌های دائمی تخصصی است. غیر از این مکانیسم، راهکار مؤثر دیگری برای جلوگیری از پدیده تعارض و تداخل قوانین وجود ندارد. اما در این زمینه نقش کارشناسی و تحقیقاتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و تا حدودی اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی را نمی‌توان نادیده گرفت. علاوه بر این در ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس آمده است. «اگر در مجلس اخطاری مبنی بر منافی بودن طرح‌ها و لوایح با قانون اساسی

یا آیین‌نامه داخلی مجلس، ارائه شد و رئیس مجلس، آن اخطار را وارد دانست، باید قبل از هر چیز به آن رسیدگی کند و اقدامات لازم را انجام دهد.»

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصول (۷۲) و (۹۶) راجع به کار شورای نگهبان و کنترل قوانین از حیث مطابقت با قانون اساسی و احکام اسلام می‌باشد. همچنین هیأت پیگیری و نظارت بر قانون اساسی، نیز به منظور کمک به رئیس جمهور در اجرای قانون اساسی، تشکیل شده است. علاوه بر این، مواد ۱۵ و ۱۶ قانون تعیین حدود وظایف، اختیارات و مسئولیت‌های رئیس جمهور، مقرر می‌دارند که: «رئیس جمهور باید بر اجرای صحیح قانون اساسی و جلوگیری از نقض اصول آن، توسط افراد و قوای سه‌گانه، نظارت کند و سالی یک بار، تصمیمات متخذه خویش را به اطلاع مجلس شورای اسلامی برساند.»

شیوه جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و بازنگری قوانین در

ایالات متحده آمریکا

مهم‌ترین شیوه جلوگیری از وضع قوانین متعارض با قانون اساسی در ایالات متحده آمریکا، تفسیر قوانین عادی براساس انطباق آن‌ها با اصول قانون اساسی است که از طریق قضاات دیوان عالی ایالات متحده، صورت می‌گیرد. البته از آن جایی که بررسی‌های سنا و نمایندگان در کنگره ایالات متحده آمریکا مجموعاً شش قرائت را در پی دارد و با در نظر گرفتن برگزاری جلسات «استماع عمومی» و «هماهنگی و تصمیم‌گیری» که توسط کمیسیون‌های تخصصی سنا و نمایندگان صورت می‌گیرد، فرض ایجاد و تصویب قوانین متعارض از جانب کنگره فدرال بعید است، لکن در صورتی که قانون متعارضی ایجاد شود، بالاترین مرجع

ملغی‌الاثَر کردن آن قانون دیوان عالی ایالات متحده است.

شیوۀ جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و بازنگری قوانین در

جمهوری فدرال آلمان

در جمهوری فدرال آلمان مطابق اصل (۷۲) قانون بنیادین ایالات زمانی اختیار وضع قانون را خواهند داشت که فدراسیون حق قانونگذاری خود را به مورد اجرا نگذاشته باشد. در چنین حالتی فدراسیون تا حدی حق قانونگذاری خواهد داشت که اولاً مربوط به امری که در صلاحیت انحصاری ایالات است، نباشد؛ ثانیاً حفظ یگانگی حقوقی یا اقتصادی کشور، وضع چنین مقرراتی را اجباب کند؛ و ثالثاً وضع مقررات در امری به قوانین دیگر ایالات صدمه‌ای وارد نکند.

تفکیک وظایف و اختیارات میان مجلس فدرال (بائدستاگ) و مجالس ایالتی از مهم‌ترین عوامل دخیل در منع وضع قوانین و مقررات متعارض است. از سوی دیگر بررسی فرایند قانونگذاری در بایندستاگ نشان می‌دهد که اعمال نظر گروه‌های ذی‌نفع و شهروندان در مرحله تهیه پیش‌نویس طرح‌ها و لوایح و حضور مشاوران علمی در کنار کمیسیون‌های تخصصی مجلس و در نهایت «برگزاری جلسات و نشست‌های استماع عمومی» در مرحله ارزیابی کمیسیون‌های داخلی، موانع اساسی در بروز تعارض قوانین با یکدیگر هستند.

با توجه به تمامی تمهیداتی که در زمینه جلوگیری از وضع قوانین و مقررات متعارض، در نظر گرفته شده است، در صورتی که در یک دعوی حقوقی قاضی دادگاه، قانونی را که مورد استفاده اصحاب دعوی است، خلاف اصول قانون اساسی تشخیص دهد، دادرسی را متوقف خواهد کرد

تا رأی دادگاه عالی صالح در آن خصوص صادر شود. اگر این حالت در يك ایالت باشد، دادگاه عالی ذيصلاح دادگاه قانون اساسی ایالت است و چنانچه اختلاف موجود، میان قانون ایالت با قانون بنیادین فدرال باشد، دادگاه قانون اساسی فدرال رسیدگی می‌کند.

شیوه‌ جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و بازنگری قوانین در انگلستان

در بریتانیا جهت اصلاح و بازنگری قوانین، کمیسیون‌های حقوقی تشکیل شده است که وظیفه هر يك از کمیسیون‌ها این است که تمام قوانینی را که به آن‌ها مربوط می‌شوند، مورد بازنگری قرار دهند و هر طرح و پیشنهادی را که برای اصلاح قوانین به آن‌ها ارجاع می‌شود، دریافت کنند و مورد بررسی قرار دهند و هراز چند گاهی برنامه‌ای برای بازبینی شاخه‌های مختلف قانون با هدف اصلاح آن‌ها تهیه کنند و به تقاضای معاون وزیر، برنامه‌هایی جهت متحد کردن و بازنگری قوانین تنظیم کنند و متعاقب آن اقدام به تهیه پیش‌نویس لوایح کنند و هرگاه دولت خواستار طرح‌هایی برای اصلاح یا بازنگری هر يك از زمینه‌های قانونی شود، کمیسیون باید توصیه‌ها و اطلاعات لازم را به نهادهای دولتی و ... بدهد و جهت بهبود قوانین خود از نظام حقوقی سایر کشورها مطلع شوند. البته کمیسیون يك مقام پیشنهاد دهنده است و پارلمان منبع هر نوع قانون جدیدی است. به طور کلی وظایف اصلی کمیسیون حقوقی عبارتند از:

۱. کشف شواهد واقعی در مورد عملکرد اخیر قانون؛

۲. تأمین و تحصیل نظرات فنی دقیق؛
۳. ایجاد مشروعیت دموکراتیک برای هر راه حل نهایی؛
۴. تحصیل عقاید عمومی در مورد مسائل اجتماعی؛
۵. از بین بردن مخالفت‌های پنهانی.

شیوه‌جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و بازنگری قوانین در

فرانسه

یک دلگاسیون خاص به نام «دفتر پارلمانی ارزیابی قوانین» وظیفه ارزیابی قوانین را از جهت عدم تعارض، سکوت، اجمال، ابهام و ... بر عهده دارد.^۱

شیوه‌جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و بازنگری قوانین در

مجلس آفریقای جنوبی

هنگامی که یک کمیسیون اقدام به بررسی یک طرح قانونی می‌کند باید ابتدائاً آن را با سوابق قانونی و نظم حقوقی موجود، بررسی کند و در صورت نیاز به اصلاح دیگر قوانین، در جهت رفع تعارض، اجازه بررسی و ارائه طرح اصلاح آن را از مجلس کسب کند.

با توجه به این که در آفریقای جنوبی سه سطح قانونگذاری ملی، ایالتی و منطقه‌ای وجود دارد، برای جلوگیری از تعارض قوانین، اولاً صلاحیت‌های قانونگذاری تا حد امکان در قانون اساسی و ضمایم آن تبیین شده است؛ ثانیاً در قانون اساسی تعدادی قواعد حل تعارض در نظر گرفته شده است؛ ثالثاً در صورت عدم حل تعارض به هر نحو نظر مجلس ملی بر تمام سطوح قانونگذاری دیگر، ترجیح داده شده است. البته رسیدگی به تعارض قوانین، در صورت حدوث بین

۱. تفصیل بیشتر این مطلب در فصل مربوطه ارائه شده است.

سطوح مذکور، بر عهده دادگاه قانون اساسی است.

شیوه‌ی جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و بازنگری قوانین در

مجلس مصر

پیشنهادهای مربوط به طرح‌های قانونی از سوی اعضای مجلس به رئیس مجلس تقدیم می‌شود. این طرح‌ها باید به صورت ماده به ماده پیشنهاد داده شود و به همراه این مواد، یادداشت‌های توضیحی که در بردارنده اهداف مواد و عناصر اساسی مربوط به مبانی طرح‌ها است، آورده شود. رئیس مجلس پس از بررسی طرح در هیأت رئیسه به صورت کتبی، پیشنهاددهنده را از تعارض پیشنهاد با قانون اساسی و قوانین عادی و پیشنهادهای مربوط به شکل مطلوب آن و نیز از پیشنهادهای هیأت رئیسه آگاه می‌کند. در ضمن، درخواست تصحیح پیشنهاد یا استرداد آن را نیز اعلام می‌کند.

هرگاه نماینده پیشنهاد دهنده به نظر خویش، اصرار کند، باید یادداشت کتبی را ظرف مهلت یک هفته از تاریخ دریافت نظر هیأت رئیسه به رئیس مجلس ارسال دارد و وی نیز نظر نماینده را به هیأت رئیسه منتقل می‌کند. اگر مجدداً هیأت رئیسه نظرات نماینده را نپذیرفت و نماینده باز هم بر نظرش اصرار داشت، موضوع توسط رئیس مجلس به صحن مجلس ارسال می‌شود تا در مورد آن تصمیم‌گیری شود.

رئیس مجلس، طرح‌های پذیرفته شده از جانب هیأت رئیسه را به کمیسیون پیشنهادها و شکایات ارسال می‌دارد تا مورد رسیدگی آن کمیسیون نیز قرار بگیرند. گزارش کمیسیون باید متضمن یکی از نظرات ذیل باشد:

۱. وارد بودن طرح پیشنهادی؛
۲. مردود بودن طرح پیشنهادی؛

۳. به تأخیر انداختن طرح پیشنهادی.
به علاوه در این گزارش باید به صورت کلی به اسباب و عللی که باعث رد پیشنهاد شده (اگر پیشنهاد مردود شده باشد) اشاره شود.

۷-۱۶. تفویض اختیار قانونگذاری؛ مکانیسم‌ها و نهادها

تفویض اختیار قانونگذاری؛ مکانیسم‌ها و نهادها در جمهوری اسلامی ایران
در جمهوری اسلامی ایران در اصل (۸۵) قانون اساسی آمده است: «صحت نمایندگی قائم به شخص است و قابل واگذاری به دیگری نیست. مجلس نمی‌تواند اختیار قانونگذاری را به شخص یا هیأتی واگذار کند ولی در موارد ضروری می‌تواند اختیار وضع بعضی از قوانین را با رعایت اصل هفتاد و دوم به کمیسیون‌های داخلی خود تفویض کند، در این صورت این قوانین در مدتی که مجلس تعیین می‌کند به صورت آزمایشی اجرا می‌شود و تصویب نهایی آن‌ها با مجلس خواهد بود. همچنین مجلس شورای اسلامی می‌تواند، تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل (۷۲) (مطابقت با شرع و قانون اساسی) به کمیسیون‌های ذی‌ربط واگذار کند یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد ... مصوبات دولت نباید مخالف قوانین و مقررات عمومی کشور باشد». غیر از موارد فوق، قانون اساسی هیچ مورد دیگری را به‌عنوان تفویض اختیارات قانونگذاری مطرح نکرده است. همچنین مجلس می‌تواند مطابق اصل (۱۳۸) قانون اساسی سازمان‌ها یا وزارتخانه‌هایی را مسئول تنظیم آیین‌نامه اجرایی قانون بنماید.

تفویض اختیار قانونگذاری؛ مکانیسم‌ها و نهادها در ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، مطابق بند «۱» از اصل ۱ قانون اساسی، کنگره که مرکب از دو مجلس سنا و نمایندگان است، دارای تمام اختیارات

قانونگذاری در سطح فدرال است، اما در قانون اساسی، جزو یکی از وظایف کنگره آمده است: «... وضع قواعد حقوقی که می‌توانند بر تمام اختیاراتی که به وسیله قانون اساسی به دولت ایالات متحده یا هر یک از نهادهای مستقل قانونگذاری، اعطا شده است، تأثیرگذار باشند». توضیح این‌که پاره‌ای از نهادهای مستقل براساس قوانین مصوب کنگره و به منظور تسهیل در امور جاری دولت، تشکیل می‌شوند که رئیس‌جمهور، پاره‌ای از اختیارات تفویض شده به وسیله مجلس را به این کمیسیون‌ها واگذار می‌کند. نظامنامه‌ها و آیین‌نامه‌های وضع شده توسط رئیس‌جمهور یا هر یک از این کمیسیون‌ها، فقط به وسیله قانون مصوب کنگره «کان‌ل‌یکن» خواهد شد.

تفویض اختیار قانونگذاری؛ مکانیسم‌ها و نهادها در جمهوری فدرال آلمان

مطابق اصل (۳) قانون بنیادین «اجرای اقتدارات و وظایف قانونی و تدوین قوانین ایالتی بر عهده ایالات است مگر آن‌که این قانون بنیادین به گونه‌ای دیگر مقرر داشته باشد». همچنین مطابق اصل (۷۰) قانون بنیادین «ایالات حق دارند در مواردی که اقتدارات قانونگذاری به موجب این قانون بنیادین به فدراسیون واگذار نگردیده است، قانون وضع کنند». در اصول بعدی (اصل ۷۱ به بعد)، وظایف و اختیارات قانونگذاری مجلس فدرال و مجالس ایالتی هم به صورت جداگانه و هم به صورت مشترک، به تفصیل بیان شده است.

در ارتباط با تفویض اختیارات قانونگذاری، اصل (۸۰) قانون بنیادین و ماده ۹۲ قواعد رویه‌ای مجلس فدرال، مقرر داشته است که: «به دولت فدرال یا وزیر فدرال یا دولت ایالتی، می‌توان به موجب قانون اجازه داد که به صدور فرامین مبادرت ورزند. محتوی، مقصود و حدود این

اجازه باید در قانون تصریح گردد. مبنای حقوقی چنین فرمانی نیز باید در ذیل آن قید شود».

مطابق قواعد رویه ای مجلس فدرال «فرامین صادره از جانب دولت فدرال، نیازمند رضایت باندستاگ است. باندستاگ می‌تواند حتی در صورت مصلحت این فرامین را لغو کند». به هر حال، باندستاگ می‌تواند تقاضا کند که در یک محدوده زمانی معین، تصمیم‌گیری در خصوص یک فرمان به‌طور مستقیم به وسیله رئیس مجلس و با مشورت با شورای بزرگان به کمیسیون مرتبط با موضوع فرمان ارجاع شود.

پس از ارجاع، گزارش کمیسیون باید در اسرع وقت در دستور کار مجلس قرار بگیرد تا در مورد آن تصمیم‌گیری نهایی صورت گیرد. بنابراین صرفاً به استناد اصل (۸۰) قانون بنیادین، دولت فدرال و قوه مجریه نمی‌توانند اقدام به صدور فرامین در حکم قانون کنند بلکه صدور چنین فرامینی، نیازمند اجازه حقوقی قطعی و واقعی و مؤثر مجلس فدرال است.

از سوی دیگر در بند «۲» اصل (۸۰) آمده است که: «فرامینی که دارای نفوذ و قدرت قانون هستند و به وسیله حکومت فدرال یا وزیر فدرال صادر می‌شوند و راجع به استفاده از راه آهن‌های فدرال و خدمات پستی یا مخابراتی یا بهای آن‌ها هستند، نیازمند رضایت شورای ایالات (باندسرات) هستند، مگر این‌که قانون فدرال خلاف آن را تصریح کرده باشد».

از سوی دیگر، در بند «۲» اصل (۸۴) قانون بنیادین مقرر شده است که: «حکومت و دولت فدرال می‌تواند با رضایت باندسرات، نسبت به صدور قوانین و قواعد کلی اداری و اجرایی، مبادرت ورزد». همچنین در بند «۵» همین اصل مقرر شده است که: «دولت فدرال، به منظور اجرای بهتر قوانین و مقررات فدرال، می‌تواند در موارد

خاص، اقدام به صدور دستورالعمل‌های اختصاصی کند».

تفویض اختیار قانونگذاری؛ مکانیسم‌ها و نهادها در انگلستان

در بریتانیا تفویض اختیار قانونگذاری تنها در صورتی جایز است که قانون اصلی آن را اجازه داده باشد و این قوانین اغلب توسط وزرا و معاونین وزرا یا شورای ملکه یا نهادهای قانونگذاری مثل مقامات محلی با اجازه پارلمان صورت می‌گیرد و قانونگذاری تفویضی معمولاً در مورد مسائل فنی و رویه‌ای است ولی ممکن است اصول مهم کلی را نیز در برگیرد.

قوانین مصوب در اثر قانونگذاری تفویض شده به صور گوناگونی وجود دارند مانند اسناد قانونی، مقررات، قواعد، اوامر، فرامین شورای پادشاه، ولی اغلب قوانین تفویضی به صورت اسناد قانونی به تصویب می‌رسند.

علل توجیه قانونگذاری تفویض شده به قرار زیر است:

۱. وقت کم پارلمان؛
 ۲. تخصصی بودن موضوع؛
 ۳. قابلیت انعطاف‌پذیری این قوانین؛
 ۴. ضرورت وضع سریع قوانین.
- تفویض اختیار قانونگذاری به این دلیل است که قانون مصوب پارلمان معمولاً از بیان جزئیات خودداری می‌ورزد تا از اتلاف وقت پارلمان جلوگیری کند. همچنین تفویض اختیار قانونگذاری به وزرا و معاون وزرا این اقتدار را می‌دهد تا قوانین مصوب پارلمان را با شرایط جدید وفق دهند.

همچنین کمیسیون‌های دائمی راجع به قانونگذاری تفویض شده وجود دارد که وظیفه آن بررسی اسناد قانونی (بدون اختیار اصلاح آن) و

سپس ارسال اسناد قانونی به مجلس جهت تصویب و تصمیم‌گیری است.

تفویض اختیار قانونگذاری: مکانیسم‌ها و نهادها در فرانسه

مجلس می‌تواند با تصویب قانون تفویض اختیار، به دولت اجازه دهد که در موردی خاص با تصویب آیین‌نامه جایگزین قانون، وظیفه قانونگذاری را انجام دهد. پس از تصویب آیین‌نامه فوق، دولت باید در مهلت مقرر با تسلیم لایحه تصدیق، آن را به تصویب مجلس برساند.^۱

تفویض اختیار قانونگذاری: مکانیسم‌ها و نهادها در آفریقای جنوبی

مطابق قانون اساسی، مجلس آفریقای جنوبی می‌تواند تمام صلاحیت‌های خویش را به استثنای صلاحیت اصلاح قانون اساسی، به هر یک از نهادهای دولتی و حکومتی و تأسیس شده توسط مجلس، واگذار کند.

یک کمیسیون فرعی نیز جهت ارائه پیشنهاد برای نظارت بر نهادهایی که به آن‌ها اجازه قانونگذاری از سوی مجلس داده شده، تأسیس شده است.

تفویض اختیار قانونگذاری: مکانیسم‌ها و نهادها در مصر

براساس اصل (۱۰۸) قانون اساسی، رئیس‌جمهور در موارد ضروری یا در موارد استثنایی (تعطیلی بین نشست نمایندگان یا انحلال مجلس) و با اجازه مجلس خلق و براساس تصویب اکثریت دوسوم نمایندگان، حق اتخاذ تصمیماتی را دارد که در حکم قانون هستند.

۱. رجوع کنید به اصل (۳۸) قانون اساسی فرانسه در مبحث تفویض قوانین.

این تفویض اختیار و اجازه صرفاً برای یک دوره زمانی محدود بوده و موضوعات آن مشخص و معین است. این تصمیمات باید به مجلس خلق ارائه گردند و در صورتی که به تأیید نهایی مجلس خلق نرسند، فاقد اعتبار قانونی خواهند بود.

۱۷-۷. مصونیت پارلمانی؛ شرایط و محدودیت‌ها

مصونیت پارلمانی؛ شرایط و محدودیت‌ها در جمهوری اسلامی ایران

در این خصوص، در ایران، عدم مسئولیت در اصل (۸۶) قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است: «نمایندگان مجلس در ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خویش کاملاً آزادند و نمی‌توان آن‌ها را به سبب نظرهایی که در مجلس اظهار کرده‌اند یا آرای که در مقام ایفای وظایف نمایندگی خویش داده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد». عدم مسئولیت شامل صحن مجلس، کمیسیون‌ها، گروه‌ها و مأموریت‌های پارلمانی می‌شود.^۱ عدم مسئولیت محدود به دوره نمایندگی نیست و دائمی است، لکن در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تعرض‌ناپذیری نمایندگان مجلس و عدم تعقیب یا توقیف در غیروظایف نمایندگی، پیش‌بینی نشده است.

مصونیت پارلمانی؛ شرایط و محدودیت‌ها در ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا، در قانون اساسی در بند ۶ از اصل اول آمده است که «کلیه سناتورها و نمایندگان به واسطه خدماتی که انجام می‌دهند، مطابق با قانون می‌باید حقوق و دستمزد دریافت دارند؛ ... سناتورها و نمایندگان در تمام موارد به استثنای خیانت، جنایت و برهم زدن صلح و امنیت و نظم عمومی، از هرگونه توقیف و بازداشت در خلال حضورشان

۱. هاشمی، سیدمحمد: «حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران» نشر دادگستر، ۱۳۷۹، ج ۲، ص ۱۵۶.

در مجلس، مصون هستند و نیز در خلال رفت و آمد به کنگره نیز از این مصونیت برخوردارند و برای هرگونه نطق، بحث و سخنرانی که در هر يك از مجالس کنگره انجام می‌دهند، در هیچ جایی، نمی‌توان به دلیل آن نطق‌ها یا سخنان، آنان را مورد مؤاخذه و بازخواست قرار داد...».

علاوه بر این، انواع مصونیت‌های گوناگونی را که در آیین‌نامه‌های داخلی مجالس سنا و نمایندگان آمده است، می‌توان به پنج دسته ذیل تقسیم کرد:

۱. مصونیت در گفتار، رفتار و سخنرانی؛
۲. مصونیت از انفصال و اخراج؛
۳. مصونیت از توقیف؛
۴. مصونیت اشخاص برای حضور در صحن مجلس سنا؛
۵. برخورداری از امکانات و تأسیسات اداری سنا و برخورداری از معافیت‌های پستی.

مصونیت پارلمانی؛ شرایط و محدودیت‌ها در انگلستان

نقض مصونیت‌های پارلمانی با اهانت به پارلمان متفاوت است. در بریتانیا پارلمان از سه نوع مصونیت برخوردار است که عبارتند از:

۱. ترکیب و رویه (صلاحیت انحصاری)؛
 ۲. آزادی بیان؛
 ۳. مصونیت نسبی.
- صلاحیت انحصاری یعنی هر يك از مجالس خود تعیین می‌کند که چه کسی عضو مجلس شود و خود مجلس امور داخلی خود را اداره می‌کند و خود نمایندگان اعضای خاطی را اخراج می‌کنند.
- در رابطه با آزادی بیان و عقیده نمایندگان باید گفت که این مصونیت، امتیاز اصلی نماینده پارلمان است و نمایندگان باید بتوانند آزادانه سخن بگویند و بنویسند بدون ترس از این‌که توسط افراد و نهادهای خارج از پارلمان برای

آنان مزاحمتی ایجاد شود. البته پارلمان خود می‌تواند محدودیت‌هایی برای آزادی بیان نمایندگان تعیین کند و نمایندگان نیز نمی‌توانند از این مصونیت سوء استفاده کنند.

مصونیت نسبی نوعی از مصونیت است که خود ارتباطی با مصونیت پارلمانی ندارد ولی به نماینده مجلس در جایی که مصونیت کامل ندارند تا حدی مصونیت اعطا می‌کند. لیکن مصونیت نسبی این مسأله را تضمین نمی‌کند که نمایندگان از مداخله و مزاحمت افراد و نهادهای خارج از پارلمان در امان باشند، چرا که این نوع مصونیت تنها شامل هتک حرمت می‌شود و نوعی دفاعیه در برابر دعوا است و لذا نماینده باید تسلیم رسیدگی‌های قضائی شود.

شکایات راجع به نقض مصونیت‌ها به سخنگو داده می‌شود و سخنگو تصمیم می‌گیرد که به آن اولویت بدهد یا به امور دیگر اولویت دهد. اگر سخنگو به موضوع ارجحیت داد، عضو شاکی می‌تواند تقاضا کند که موضوعش در کمیسیون مربوط به مصونیت‌ها مورد رسیدگی قرار گیرد. همچنین کمیسیون تحقیق می‌تواند در موارد خاصی، توهین و بی‌احترامی که به آن شده است را به کمیسیون مصونیت‌ها ارجاع دهد. کمیسیون مربوط به مصونیت‌ها که دارای هفده عضو است شکایت را بررسی می‌کند و از شاهدان بازجویی می‌کند و رویه کمیسیون کاملاً بستگی به تصمیم خود کمیسیون دارد. پس از رسیدگی، کمیسیون به مجلس گزارش می‌دهد و مجلس در پایان به اتخاذ تصمیم می‌پردازد.

مصونیت پارلمانی؛ شرایط و محدودیت‌ها در فرانسه

عدم مسئولیت

بند اول اصل (۲۶) قانون اساسی بیان می‌دارد: «هیچ‌یک از اعضای پارلمان را نمی‌توان به مناسبت عقاید یا آرای صادره در حال انجام وظایف نمایندگی‌اش، مورد تعقیب، تحقیق، بازداشت، حبس یا محاکمه قرار داد.»

عدم مسئولیت تنها شامل وظایف نمایندگی مانند آرای داده شده یا نطق ایراد شده در مجلس می‌شود.

عدم مسئولیت، مطلق، غیرقابل لغو، مادام‌العمر و دائمی بوده و محدود به دوره نمایندگی نیست. شامل هرگونه تعقیب، مجازات و محاکمه و حتی رسیدگی حقوقی نیز می‌شود. اصولاً در قانون اساسی، غیرقابل خطا بودن اعمال نماینده در انجام وظایف نمایندگی، فرض شده است.

تعرض ناپذیری

بند ۲ اصل (۲۶) قانون اساسی مقرر می‌دارد: «هیچ‌یک از اعضای پارلمان را نمی‌توان در زمینه جزایی یا جنحه‌ای مورد بازداشت یا هر اقدام سالب یا محدود کننده آزادی قرار داد، مگر با اجازه هیأت رئیسه مجلسی که عضو آن است. فقط در موارد جنایت یا جنحه مشهود یا محکومیت قطعی این اجازه لازم نیست.»

البته تعرض‌ناپذیری محدود به وظایف نمایندگی نیست. تعرض‌ناپذیری محدود به امور جزایی است و امور مدنی را در بر نمی‌گیرد. تعرض‌ناپذیری محدود به جنایت و جنحه است و خلاف را در بر نمی‌گیرد. تعرض‌ناپذیری ناظر بر اعمال سالب یا محدود کننده آزادی است و مجازات‌هایی چون جریمه مالی را در بر نمی‌گیرد. تعرض‌ناپذیری شامل جرائم مشهود و محکومیت‌های قطعی نمی‌شود و محدود به دوره نمایندگی است. با اجازه هیأت رئیسه مجلس، تعرض‌ناپذیری زایل می‌شود.

مصونیت پارلمانی؛ شرایط و محدودیت‌ها در آفریقای جنوبی

نمایندگان مجلس تا زمانی که عضویت آن‌ها از سوی حزب لغو نشده است، دارای مصونیت‌های قضائی، کیفری و جزایی هستند و این مصونیت‌ها به صورت مطلق تا پایان دوره نمایندگی یا عزل آن‌ها از سوی حزب باقی است و تنها مجلس می‌تواند نمایندگان را جهت ارتکاب برخی تخلفات در حیطه کاری، از حضور در جلسات منع کند یا در صورت اهانت آن‌ها در محن مجلس، جرائم مالی برای آنان در نظر بگیرد.

مصونیت پارلمانی؛ شرایط و محدودیت‌ها در مصر

در اصول (۹۸) و (۹۹) قانون اساسی مصر مقرر شده است که اعضای مجلس خلق را به دلیل نظرها و افکار بیان شده از سوی آن‌ها که در اجرای وظایف نمایندگی‌شان در مجلس بوده است، نباید مورد توبیخ قرار داد.

هیچ‌یک از اعضای مجلس خلق نباید بدون اجازه مجلس، مگر در موارد جرم مشهود (در حین ارتکاب جرم)، تحت تعقیب قرار گیرند. در این موارد اگر مجلس نشستی ندارد، در اولین نشست، اجازه مجلس باید اخذ شود.

در ارتباط با تقاضای رفع مصونیت پارلمانی یک عضو مجلس - در موضوعاتی که در صلاحیت وزیر دادگستری و دادستان باشد - و درخواست شکایتی نیز از جانب یک فرد شاکی علیه یک نماینده در دادگاه کیفری مطرح شده باشد، درخواست وزیر دادگستری یا دادستان به مجلس ارائه می‌شود. در این حالت، کلیه مدارک و اسنادی که مبنای چنین درخواستی هستند باید به ضمیمه درخواست به مجلس ارائه شوند.

رئیس مجلس، درخواست مذکور و پیوست را به کمیسیون امور قانون اساسی و قانونگذاری ارجاع می‌دهد. این کمیسیون می‌تواند در همان

وقت، موضوع را به کمیسیون ارزشیابی برای بررسی و اظهارنظر، ارسال دارد. کمیسیون امور قانون اساسی و قانونگذاری باید ظرف پانزده روز از تاریخ رسید درخواست به آن کمیسیون، گزارش‌هایش را درباره لغو مصونیت تهیه کند. نماینده نمی‌تواند بدون اجازه مجلس از مصونیت خویش صرف‌نظر کند، هرگاه علیه نماینده اتهامی مطرح است، مجلس بنا به درخواست نماینده، به وی فرصت می‌دهد تا سخنرانی کند حتی اگر نماینده نسبت به رفع مصونیت خویش، راضی شده باشد. در این حالت، انجام هر اقدامی علیه عضو مجلس تا زمان اتخاذ تصمیم از سوی مجلس، ممنوع است. همچنین اعضای شورای مشورتی نیز دارای مصونیت پارلمانی هستند و هیچ‌گونه اقدام جزایی، بدون اجازه قبلی از سوی شورا یا رئیس شورا، نمی‌تواند علیه اعضا صورت گیرد.

۷-۱۸. مکانیسم‌های نظارتی و پاسخگویی به نمایندگان مجالس

مکانیسم‌های نظارتی و پاسخگویی به نمایندگان مجلس در جمهوری

اسلامی ایران

مکانیسم‌های نظارتی در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از:

۱. رأی اعتماد به هیأت وزیران (اصل ۸۷ قانون اساسی)؛
۲. استیضاح وزرا (بند ۱ اصل ۸۹)؛
۳. استیضاح رئیس‌جمهور (بند ۲ اصل ۸۹)؛
۴. رسیدگی به شکایات مردم (اصل ۹۰)؛
۵. سؤال از وزرا و رئیس‌جمهوری (اصل ۸۸)؛
۶. تذکر کتبی به وزرا و رئیس‌جمهور (ماده ۱۹۲ آیین‌نامه داخلی مجلس)؛
۷. تشکیل هیأت تحقیق و تفحص (مواد ۱۹۸ تا ۲۰۱ آیین‌نامه داخلی مجلس)؛

۸. رسیدگی دیوان محاسبات کشور (اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی).

مکانیسم‌های نظارتی و پاسخگویی به نمایندگان مجلس در ایالات متحده

امریکا

مکانیسم‌های نظارتی در ایالات متحده امریکا با عنایت به نظام ریاستی این کشور شامل: سیستم «تعقیب و محاکمه» در ارتباط با رئیس‌جمهور و اعضای کابینه و از طریق تشکیل کمیسیون‌های تحقیق است.^۱ مطابق این سیستم، در صورت انجام هر گونه تخلف اجرایی از قوانین، «رئیس‌جمهور و اعضای کابینه می‌باید به کنگره پاسخگو باشند؛ رویه پاسخگویی، از طریق تحقیق و تفحص «کمیسیون‌های تحقیق» در مجلس نمایندگان آغاز می‌شود و در نهایت براساس گزارش این کمیسیون‌ها رسیدگی و صدور حکم در مجلس سنا صورت می‌گیرد. به علاوه هریک از کمیسیون‌های کنگره در ارتباط مستقیم با وزارتخانه‌ها و نهادها و دستگاه‌های دولتی هستند که بودجه آن‌ها را تعیین کرده‌اند و مسئولین این وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها موظف هستند که تقریباً هر سه ماه یک بار گزارشی از نحوه صرف بودجه خویش را به کمیسیون موضوع فعالیتشان در کنگره، ارائه کنند و از این طریق کنگره بر نحوه مصرف اқلام بودجه نیز کنترل و نظارت می‌کند.

مکانیسم‌های نظارتی و پاسخگویی به نمایندگان مجلس در انگلستان

در رابطه با نظارت و کنترل مجلس و استیضاح و پاسخگویی طرق مختلفی وجود دارد که عبارتند از:

۱. شرح و تفصیل مطالب فوق در مباحث مربوطه در بخش نظام قانونگذاری ایالات متحده امریکا، آمده است.

۱. سؤالات پارلمانی که هدف از پرسیدن سؤالات، تحصیل اطلاعات یا اصرار بر انجام عملی است. وزرای مشاور دولتی باید به این سؤالات پاسخ دهند و اغلب سؤالات از سوی اعضای معتدل حزبی مطرح می‌شوند. گاهی وزیر مشاور به برخی از سؤالات نمایندگان مجلس که وزیر مشاور نیستند پاسخ می‌دهد (البته از جانب نهادهایی همچون کمیسیون مجلس عوام یا کمیسرهای کلیسا). سؤالات شرایط مختلفی دارند مثل این‌که نباید مربوط به رفتار دادگاه‌ها باشند و البته وزیر مشاور هم می‌تواند به سؤالات پاسخ ندهد. سؤالات انواع گوناگونی دارند مثل سؤالات کتبی و سؤالات شفاهی. همچنین سؤال از نخست‌وزیر اغلب از سوی اعضای معتدل حزبی^۱ صورت می‌گیرد تا بدین وسیله بر سیاست‌های حزب خود و دولت استحکام بخشند. همچنین سؤالات با ملاحظه خصوصی داریم که در زمانی است که مسائلی پیش می‌آید که نمایندگان مجلس تصور می‌کنند موضوع آن‌قدر مهم است که باید فوراً در مجلس مورد بررسی قرار گیرد. در مجلس اعیان سؤالات همیشه از دولت ملکه است، سؤالات راجع به امور داخلی مجلس معمولاً به رهبر مجلس یا رئیس کمیسیون‌ها خطاب می‌شود. در اینجا نیز بر سؤالات محدودیت‌هایی وارد است مانند ممنوعیت طرح سؤال اهانت‌آمیز و ...^۲

۲. طریق دیگری که برای نظارت وجود دارد نامه‌های نمایندگان مجلس به معاونان وزرا است و این طریقی است که مثلاً نماینده‌ای که شکایتی از یکی از افراد حوزه انتخاباتی دریافت کرده است نامه‌ای به معاون وزیر مربوطه راجع به موضوع شکایت می‌فرستد و خواستار توضیح می‌شود. ۳. طریق دیگر درخواست‌ها^۳ است، ماهیت تاریخی درخواست‌ها جبران خسارات است. درخواست‌ها

1. Backbenchers.

2. Petitions.

از طریق نمایندگان مجلس (با توجه به نیازهای افراد حوزه‌های انتخاباتی‌شان) ارائه می‌شود. درخواست‌ها در رابطه با تقاضای توضیح از طرف نهاد یا فرد مربوطه است.

۴. همچنین مباحثات^۱ شیوه دیگر نظارتی مجلس است که می‌تواند منجر به رأی عدم اعتماد به دولت شود. علاوه بر موارد فوق افراد مختلفی وجود دارند مثل چیران کننده خسارات و حسابرس کل^۲ که حساب‌های سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی منطقه‌ای را کنترل می‌کنند و بازرس اجرایی و اداری پارلمان^۳ که اغلب با نام بازرس شناخته می‌شود و او شکایات دریافتی از افراد عامه خسارت دیده را مبنی بر خلاف مدیریتی یا اجرایی سازمان‌های دولتی یا نهادهای منطقه‌ای دیگر، مورد بررسی قرار می‌دهد. او همچنین وظیفه بازرسی خدمات بهداشتی را نیز بر عهده دارد و باید به شکایات واصله در مورد ضعف مدیریتی و اجرایی و اشتباهات تشخیص پزشکی در خدمات ملی بهداشتی نیز رسیدگی کند و در آخر کمیسر پارلمانی برای استانداردها^۴ وجود دارد که در صورت لزوم باید به شکایات واصله از طرف نمایندگان مجلس یا افراد عامه در رابطه با ثبت و اعلام منافع رسیدگی کند و سپس به کمیسیون استانداردها و امتیازات پارلمانی گزارش دهد.

مکانیسم‌های نظارتی و پاسخگویی به نمایندگان مجلس در فرانسه

۱. کنترل خفیف: اعمال کنترل خفیف که منتهی به سقوط دولت نمی‌شود، شامل موارد زیر می‌گردد:

1. Debates.
2. Comptroller & Auditor General.
3. Parliamentary Commissioner for Administration (PCA).
4. Parliamentary Commissioner for Standards (PCS).

الف. سؤال: سؤالات یا کتبی هستند یا شفاهی. سؤالات کتبی در روزنامه رسمی منتشر شده و در صحن مجلس مطرح نمی‌شوند.

سؤالات شفاهی یا با مذاکره همراه هستند یا بدون مذاکره. این سؤالات از دولت بوده و در صحن مجلس مطرح می‌شوند و وزیر مربوط مکلف به حضور در مجلس و پاسخگویی است.

ب. کمیسیون‌های تحقیق: برای تحقیق از نحوه عملکرد ادارات و ... برای موارد خاص تشکیل می‌شوند.

ج. هیأت مأموره: تقریباً همان وظایف کمیسیون تحقیق را دارد ولی از سوی کمیسیون‌ها تشکیل می‌شود.

از دیگر موارد کنترل خفیف، می‌توان به استماع سخنان اعضای دولت در کمیسیون‌ها، شکایات مردم از دستگاه‌های اجرایی و ... اشاره کرد.

۲. **کنترل شدید:** اعمال کنترل شدید ممکن است منجر به سقوط دولت شود که شامل موارد زیر است: الف. طرح مسئولیت دولت (جهت کسب رأی اعتماد): اگرچه این طرح اختیاری است لکن عرف سیاسی آن را الزامی می‌داند.

ب. از دیگر موارد کنترل شدید، می‌توان به پیشنهاد سقوط دولت (سانسور)، گروگذاری اعتبار و مسئولیت دولت برای تصویب یک متن پیشنهادی و ... اشاره کرد.

۱. شرح تفصیلی مکانیسم‌های نظارتی در مبحث کارکردهای نظارتی پارلمان فرانسه، آمده است.

مکانیسم‌های نظارتی و پاسخگویی به نمایندگان مجلس در آفریقای

جنوبی

همه کمیسیون‌ها حق تحقیق و تفحص در امور مربوط به خود را دارند و هیچ فردی نمی‌تواند از این حیث از پاسخگویی به کمیسیون‌ها خودداری کند تا جایی‌که حتی کمیسیون‌ها حق جلب افراد مستنکف را دارا هستند.

همه نهادهای دولتی اعم از امنیتی، قضائی و اجرایی تحت نظارت مجلس هستند و مجلس این نظارت‌ها را از طریق بررسی کمیسیون‌ها و گزارش‌های ارسالی آن‌ها به صحن مجلس، اعمال می‌کند.

مکانیسم‌های نظارتی و پاسخگویی به نمایندگان مجالس در مصر

براساس اصل (۸۶) قانون اساسی مصر، مجلس خلق برکارهای قوه مجریه کنترل و نظارت می‌کند. بر این اساس، هر عضو مجلس خلق حق پرسش از نخست‌وزیر یا هر یک از معاونین وی، وزرا یا معاونان آن‌ها در ارتباط با موضوعات مربوط در چارچوب صلاحیتشان را دارد.

نخست‌وزیر و معاونین وی، وزرا و اشخاصی که به نمایندگی از آن‌ها اقدام می‌کنند، باید به سؤالات مطرح شده از سوی نمایندگان پاسخگو باشند. هر عضو مجلس خلق حق استیضاح نخست‌وزیر یا معاونین وی، وزرا یا معاونان آن‌ها را در ارتباط با موضوعات مربوط به صلاحیتشان دارد.

از سوی دیگر، وزرا به‌طور دسته‌جمعی نیز برای سیاست‌های کلی دولت به مجلس خلق پاسخگو هستند. مجلس خلق می‌تواند تصمیم بگیرد که اعتمادش را از هر یک از معاونان نخست‌وزیر یا هر یک از وزرا یا معاونان آن‌ها، سلب کند. سلب اعتماد با تصمیم اکثریت اعضای مجلس خلق معتبر است.

رای مجلس خلق در خصوص مسئولیت نخست‌وزیر براساس پیشنهاد یک دهم اعضای مجلس مطرح می‌شود. این تصمیم باید متضمن رای اکثریت اعضای مجلس باشد. غالباً این تصمیم پس از استیضاح دولت صورت می‌گیرد.

پس از اتخاذ تصمیم مبنی بر مسئولیت نخست‌وزیر، مجلس خلق، گزارشی از دلایل و مستندات خود در این ارتباط تهیه کرده و برای رئیس‌جمهور ارسال می‌دارد تا ظرف مدت ده روز پاسخگویی آن باشد. اگر رئیس‌جمهور، دلایل مجلس را نپذیرد و مجلس مجدداً با اکثریت آرا مسئولیت نخست‌وزیر را محرز بداند، در این صورت رئیس‌جمهور فرمان همه‌پرسی یا فراندوم را صادر می‌کند و در این حالت که باید ظرف سی روز از تاریخ تصویب مجدد مسئولیت نخست‌وزیر توسط مجلس صورت گیرد، جلسات مجلس خاتمه می‌یابد. اگر نتیجه فراندوم در حمایت دولت باشد، مجلس منحل می‌شود، در غیر این صورت، رئیس‌جمهور باید استعفای شورایی وزیران را بپذیرد.

مجلس خلق می‌تواند کمیسیون‌های ویژه‌ای برای تحقیق تشکیل دهد یا از هر یک از کمیسیون‌های خویش استفاده کند و اختیار بررسی فعالیت‌های هر یک از دپارتمان‌های اداری یا مؤسسات عمومی یا هر سازمان اداری و اجرایی یا هر یک از پروژه‌های عمومی را با هدف کشف حقایق و آگاه کردن مجلس نسبت به کلیه اوضاع، به آن‌ها تفویض کند.

مجلس خلق در کنار رئیس‌جمهور، حق دارد هر یک از وزیران را به علت ارتکاب جرم در زمان تصدی سمت وزارت، محاکمه کند. تصمیم مجلس خلق در این خصوص پس از پیشنهاد حداقل یک پنجم نمایندگان اتخاذ می‌شود و در این ارتباط هیچ‌گونه کیفر خواستی مگر با رای اکثریت دوسوم اعضای مجلس خلق، صادر نخواهد شد.

همچنین سازمان ممیزی (محاسبات) مرکزی، مجلس خلق را در کنترل مالی بخش‌های حساسی و حقوقی و کنترل بودجه دولت و امر نظارت بر بودجه و امور مالی دولت یاری می‌رساند.

همان‌طور که در مقدمه این پژوهش اشاره گردید، تجربه سایر کشورهای جهان در امر قانونگذاری می‌تواند مورد استفاده و بهره‌برداری قانونگذار ما قرار گیرد و از این طریق چارچوب یک نظام قانونگذاری مطلوب، موفق و کارآمد از نظر کارکردی، نظارتی، ساختاری و تشکیلاتی را ایجاد کنند. در راستای تحقق این اهداف کشورهایی با معیارها و استانداردهای متفاوت از منظر نظام‌های حقوقی، قدمت و سابقه طولانی نظام قانونگذاری، نظام‌های اجرایی ریاستی، پارلمانی و نیمه پارلمانی، میزان تمرکززدایی سیاسی انتخاب گردیدند و بر اساس معیارهای هجده گانه، مورد بررسی و تفحص قرار گرفتند.

همان‌طور که ملاحظه گردید، هر یک از کشورها بنا به اصول حاکمیت سیاسی و آرمان‌های اجتماعی و تاریخی خود اهدافی را پیش‌بینی و در اصول قانون اساسی خود درج کرده است. به این جهت بیش‌ترین تفاوت در میان کشورهای مورد مقایسه را می‌توان در ساختارها و تشکیلات مجالس قانونگذاری از تک مجلسی، دو مجلسی، نهادهای ناظر بر قوای مقننه و بعضاً تفاوت در شیوه‌ها و فرایندهای رسیدگی تقنینی مشاهده کرد. لکن همان‌طور که در مقدمه این پژوهش متذکر گردید، از آن‌جا که هدف پژوهش دست یافتن به استانداردها و معیارهای مفید و الهام‌بخش برای قانونگذار ملی است، روش پژوهش را بر مبنای رویکرد کارکردگرایی قرار دادیم تا بیش‌ترین استفاده را از تفحص مربوطه بنماییم. لذا وجوه و کارکردهای مشترک قوای مقننه با وجود تفاوت به نسبت کم و زیاد در اصول و آرمان‌های

سیاسی و نیز ساختارهای سیاسی و تشکیلات داخلی مجالس مقننه مورد ارزیابی قرار گرفت که در این جمع‌بندی به‌طور خلاصه ذکر شده‌اند، هر چند نمی‌توان رابطه بسیار نزدیک و تأثیر متقابل همتوا و ساختار را بر یکدیگر از نظر دور داشت. مجالس قانونگذاری اساساً از طریق نمایندگی غیرمستقیم مردم باید پاسخگویی درخواست‌های مردمی باشند که به آنان رأی داده‌اند و از آنان انتظار دارند تا مشکلات و آرمان‌های آنان را در طول دوره نمایندگی خود برآورده سازند. عدم توانایی قانونگذاران در جامه عمل پوشاندن به این درخواست‌ها به عوامل متعددی بستگی دارد که از جمله می‌توان به ساختار کلان سیاسی و نهادهای ناظر و موازی با آن‌ها اشاره کرد. طبیعتاً مجلس شورای اسلامی در میان کشورهای مورد مقایسه و براساس قوانین و مقررات مربوطه از محدودترین مجالس تقنینی از حیث اختیارات تقنینی، نهادهای ناظر و موازی شناخته می‌شود.

نمایندگان و محققان محترم بهره‌های فراوانی می‌توانند از این پژوهش در زمینه‌های هجده‌گانه ببرند. مهم‌ترین محورهایی که قانونگذار ایرانی می‌تواند از آن بهره‌برداری کند مربوط به محورهای زیر هستند:

- مرجع مسئول اجرای انتخابات مجالس نمایندگی و صلاحیت نامزدها؛
- مرجع مسئول رسیدگی به تخلفات و جرائم انتخاباتی و شیوه رسیدگی به آن؛
- مراجع و نهادهای ناظر بر مصوبات مجالس قانونگذاری و شیوه رسیدگی آن‌ها؛
- مراجع و نهادهای موازی قانونگذاری؛
- تعداد کمیسیون‌ها، چگونگی تعیین اعضا و شیوه رسیدگی آن‌ها؛
- روش تعیین دستور جلسات مجلس و فوریت‌های طرح‌ها و لوایح؛

- نقش و ارتباط احزاب سیاسی با توزیع پست‌های پارلمانی و ترکیب اعضا و کمیسیون‌های داخلی مجلس؛
- شیوه‌های تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری؛
- چگونگی رعایت حقوق احزاب و گرایش‌های اقلیت در فرایند و ساختارهای پارلمانی؛
- شیوه جلوگیری از وضع قوانین متعارض و اصلاح و بازنگری قوانین؛
- تفویض اختیار قانونگذاری، مکانیسم‌ها و نهادها؛
- مصونیت پارلمانی، شرایط و محدودیت‌ها؛
- مکانیسم‌های نظارتی و پاسخگویی به نمایندگان مجالس در اجرای قوانین و سیاست‌ها.

فصل هفتم

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

منابع و مأخذ

الف. فارسی

کتاب و مقالات

۱. بوشهری، جعفر، *مسائل حقوقی اساسی به انضمام*، ترجمه قوانین فرانسه، آلمان، انگلستان، امریکا، شوروی، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۶.
۲. تنک، آندره، *حقوق ایالات متحده امریکا*، ترجمه سید حسین صفایی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۴.
۳. داریی‌شر، یان، *تحولات سیاسی در ایالات متحده امریکا*، ترجمه رحیم قاسمیان، تهران، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۷۰.
۴. زارعی، محمد حسین، «بررسی تطبیقی مصونیت نمایندگان»، *آفتاب*، شماره ۱۲، بهمن ۱۳۸۰.
۵. زارعی، محمد حسین و مرکز مالیری، احمد، «مفهوم و مبانی کنترل قضایی با تاکید بر نظام حقوقی ایالات متحده امریکا»، *مجله تحقیقات حقوقی*، شماره ۴۲، پاییز- زمستان ۱۳۸۴، صص ۱۹۷-۱۴۹.
۶. شیخ الاسلامی، سید محسن، *حقوق اساسی تطبیقی*، شیراز، انتشارات کوشامهر، ۱۳۸۰.
۷. طباطبایی مؤمنی، منوچهر، *حقوق اساسی*، تهران، نشر میزان، ۱۳۸۰.
۸. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، *بایسته های حقوق اساسی*، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۵.
۹. قاضی شریعت پناهی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۶۸.
۱۰. کاتجی، حسینقلی، *فرهنگ حقوق فرانسه - فارسی*، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۰.
۱۱. چمنکار، احمد، *آفریقایی جنوبی*، تهران، مرکز مطالعات وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳.

۱۲. مدنی، جلال الدین، *حقوقی اساسی تطبیقی*، تهران، کتابخانه گنج دانش، ۱۳۷۶.
۱۳. مشیری، ابوالقاسم، *تاریخ سیاسی آمریکا*، تهران، انتشارات اشرفی، ۱۳۶۱.
۱۴. مشیری، ابوالقاسم، *نقش‌کنگره آمریکا در سیاست آن کشور*، تهران، انتشارات اشرفی، ۱۳۵۰.
۱۵. هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی تطبیقی، جزوه درسی*، تهران، انتشارات دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، ۱۳۸۰.
۱۶. هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم*، تهران، نشر دادگستر، ۱۳۷۹.
۱۷. هوشنگ شریفی، احمد، *حقوق اساسی تطبیقی*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۳۹.

قوانین و مقررات

۱۸. نامه داخلی سناي فرانسه با آخرین تغییرات تا سال ۲۰۰۲.
۱۹. نامه داخلی مجلس خلق.
۲۰. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران، تهران، انتشارات اداره کل قوانین، ۱۳۷۹.
۲۱. آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه با آخرین تغییرات تا سال ۲۰۰۲.
۲۲. قانون اداره داخلی مجلس شورای ملی.
۲۳. قانون اداره کمیسیون‌ها و جلسات مشترک مجلس و شورا.
۲۴. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۲۵. قانون اساسی جمهوری آفریقای جنوبی، ۱۹۹۶.
۲۶. قانون اساسی جمهوری فرانسه با آخرین تغییرات تا سال ۲۰۰۲.
۲۷. قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، تهران، انتشارات گیل، ۱۳۸۰.

B. English

Books and Articles

28. Alder, J, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan, Second edn, 1994.
29. Allen, M.J. *Constitutional and Administrative Law*, Blackstone Press Limited, 4th edn, 1996.
30. Bell, J. *Principles of French law*, Oxford University Press, 1998.
31. Beynon, M., *Independent Advice on Legislation*, Unpublished, Ph.D thesis, Oxford University, 1982.
32. Brown, W.J. *GCSE Law*, Sweet and Maxwell, Fourth edn, 1989.
33. Burkhart, J. A and Raymond. L. L., *Government by the People*, Englewood Cliffs, Inc, Prentice Hall, N. J, 1976.
34. Cretney, S. "The Politics of Law Reform: A View from the Inside", *Modern Law Review*, 1985.
35. Finer, S. E and Bogdanor, V and Rudden, B. *Comparing Constitutions*, Oxford University Press, 1996.
36. Freckmann D. A and Swegerish, T. *The German Legal System*, Sweet & Maxwell, 1999.
37. Hudson, S. C., *Our Constitution and Government*, Government Printing Office, 1979.
38. Kurian, G. T. (eds.); *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volume II, Fitzroy Dearborn Publishers, 1989.
39. Kurian, G. T., *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Volume II, Fitzroy Dearborn Publishers, 1998.
40. Prewitt, K and Verba. S., *An Introduction to American Government*, Harper and Row Pubilshers, 1976.
41. Silk, P. and Walters, R. *How Parliament Works*, Longman, 4th edn, 1998.
42. Zander, M, *The Law Making Process*, Weidenfeld and Nicolson, 3rd edn, 1989.

Laws and Regulations

43. Constitution of Arab Republic of Egypt

44. Rules of Procedure of the Federal Constitutional Court (GO-B VerfGG) of 15, December 1986(Federal Law Gazette I. P. 2529
45. Rules of Procedure of the German Bundestag, Published by Administration of the German Bundestag January 2000.
46. The Constitution of U.S.A.

Web Sources

47. "Controle de l'Action du Gouvernement: Les Question", Available online at: [http:// www.assemblcc-nat.fr](http://www.assemblcc-nat.fr).
48. "Elections in U.S.A", 1993, Available online at: <http://www.usembassy.de/u.s.a>.
49. "How the Senate Works", 2002, Available online at: <http://www.u.s.senate.htm>.
50. "L'Immunité Parlementaire", Available online at: <http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/immnite.asp>
51. "La Motion de Censure sous la Vème Republique, Available online at: <http://www.conseiconstitutional.fr>.
52. "La Procedure Legislative", Available online at: <http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/procedure/5.asp>
53. "Le Senat et le Controle du Gouvernement", Available online at: <http://www.assemblee-nat.fr/partie3/titre2/functions/nouvellepage4.htm>.
54. "Le Senat et le vote de la loi", Available online at: http://www.senat.fr/presentation/tome_iii.
55. "Legislative Process-Trying It All Together", 2002, Available online at: <http://www.ushouseofrepresentative.com>.
56. "Les Commission d'Enquete", Available online at: <http://www.assemblee-nat.fr>.
57. "Rules of the House", Index 2002, Available online at: <http://www.house.gov/rules/>.
58. "Standing Rules of the Senate", index, 2002, Available online at: [http:// www.rules.senate.gov/senaterules/](http://www.rules.senate.gov/senaterules/).
59. A Guide to the Services of the House of Commons Library, Note for Visitors of House of Commons, May 2001, Available online at: <http://www.publications.parliament.uk>.
60. Bergougous, G.et, "Le Statut de Deputé", Available online at: <http://www.assemblee-nat.fr/cennnaissance/colection/7/asp>

61. Camy, O., "Course de Droit Constitutionnel Général, les Fonction du Parlement", Available online at: <http://www.droitconstitutionnel.net>.
62. Dove, R., "Senate Enactment of a Law", 1997, Available online at: <http://www.thomas.loc.gov>.
63. Federal Electoral Law (BGW), 7 May 1956 (Federal Law Gazette I.P.383), Available online at: <http://www.inscomp.org/gla/statutes/bwg.html>.
64. Ferretti, R., "L' Encadrement des Fonctions du Parlement", 2001, Available online at: <http://Raymond.Ferretti.free.fr/partie3/titre2/functions/nouvellepage4.htm>
65. <http://www.bundesrat.de>.
66. <http://www.bundestag.de/htdocse/legislat/1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19.html>.
67. <http://www.bundestag.de/htdocse/orga/03organs/03elders/01elderinf.html>
68. <http://www.org/library/datab/documents/1022088635.84/6382122.htm>.
69. <http://www.senat.fr/senatsdumond/english/Allemagne.html>.
70. Hue, P.N., "Les Principales Etapes de la Procédure Legislative", 2000, Available online at: <http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/collection/5asp>.
71. Johnson, C. W., "How Our Laws are Made?", 2000, Available online at: <http://www.Thomas.loc.gov/>.
72. Mopin, M. & Pezant, J., "L'Assemblée Nationale, Organisation et Fonctionnement", 2001, Available online at: <http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/collection/22.asp>
73. Mopin, M., et pezant, J., "L'Assemblée Nationale: Organization et fonctionnement", 20001, Available online at: <http://www.assemblee-nat.fr/connaissance/collection/1.asp>.
74. Political Parties Act (ParteienG) Published On 24 July 1967, (Federal Law Gazette I), Page 773.
75. Private Members Bills, "Business of the House, Note for Visitors", 2001, Available online at: <http://www.publications.parliament.uk>.

76. The Committee System of the House of Commons, Committee office, House of Commons, December 2001, Available online at: <http://www.publications.parliament.uk>.
77. The Legislative Process; Note for Visitors of the House of Commons, 2001, Available online at: [http://www. publications. parliament. uk](http://www.publications.parliament.uk).
78. The Parliamentary System of the United Kingdom; Note for Visitors to the House of Commons; Norember, 2003, Available online at: <http://www.publications.parliament.uk>.
79. Touret, D., "Le Parlement de la Vème République", Chapitre 7, Available online at: <http://www.chez.com/constit/chap.html>.
80. Touret, D., "Le Parlement de la Vème République", Chapitre 8, Available online at: <http://www.chez.com/constit.chap.8.htm>.
81. www.conseil-constitutionnel.fr.
82. www.aceproject.org/main/english/esseg-za.html.
83. www.anc.org.za/index/html.
84. www.blacksash.org.za
85. www.cia.gov/fact book/ southafrica.html.
86. www.cosatu.org.za
87. www.gov.az
88. www.parliament.gov.za
89. www.parliament.uk/commons/lib/ge-newpart.htm.
90. www.parliament.uk/directories/educationunit.cfm.
91. www.parliament.uk/faq/business/faq/page.cfm.
92. www.parliament.uk/faq/faq2.cfm.
93. www.parliament.uk/lords.
94. [www.parliament.uk/works/newLaw.cfm](http://www.parliament.uk/works/newlaw.cfm).
95. www.pmg.org.za/index/html.
96. www.sis.goveg/eg/ptinf/politics/parliament/html/pd.htm.
97. www.sis.goveg/eginfnew/politics/parlim/htm/press0303.htm.
98. www.sis.goveg/online/shoura.html.
99. www.sis.goveg/yearbook1999/html/polo3.htm.
100. www.sis.goveg/yearbook2000/html/polo2.htm.

101. www.sis.goveg/yearbook2000/html/polo3htm.