

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

نقش کمیسیون های داخلی در نظارت پارلمانی

(مطالعه تطبیقی)

دکتر محمد حسین زارعی

(عضویت علمی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)

دفتر مطالعات حقوقی

مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی

زارعی، محمدحسین
نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی: مطالعه تطبیقی / محمدحسین
زارعی؛ ویراستار احمد مرکز مالگیری. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز
پژوهش‌ها، ۱۳۸۹.
۳۲۲ ص. - (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۹/۸۲)
ISBN: 978-964-842776-9 : ۶۸۰۰۰ ریال
فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.
کتابنامه: ص. ۳۱۵-۳۲۲؛ همچنین به‌صورت زیرنویس.
۱. قوه مقننه -- مطالعات تطبیقی. الف. مرکز مالگیری، احمد، ویراستار.
ب. مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، دفتر مطالعات حقوقی. ج. عنوان.
۷ن/۳۳۲۱ K
۱۳۸۹

عنوان: نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی)

مؤلف: دکتر محمدحسین زارعی

ویراستار: احمد مرکز مالگیری

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، بهار ۱۳۸۹

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۶۸۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مؤلف است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست مطالب

.....	۱	سخن ناشر
.....	۳	مقدمه
.....	۹	فصل اول اصول، مفاهیم و مبانی
.....	۱۱	۱-۱ اصول
.....	۱۱	۱-۱-۱ اصول تفکیک قوا و نظارت و تعادل
.....	۱۶	۱-۱-۲ دموکراسی نمایندگی و نظارت همگانی
.....	۱۸	۱-۱-۳ کارکردهای قوای قانونگذاری
.....	۱۸	۱-۱-۳-۱ کارکرد نمایندگی
.....	۱۹	۱-۱-۳-۲ کارکرد قانونگذاری
.....	۲۰	۱-۱-۳-۳ کارکرد نظارتی
.....	۲۳	۱-۱-۳-۴ آموزش و اطلاع‌رسانی
.....	۲۳	۱-۱-۳-۵ مشروعیت‌بخشی
.....	۲۴	۱-۱-۳-۶ حل‌وفصل تعارضات اجتماعی
.....	۲۴	۱-۱-۳-۷ خروج از انسداد سیاسی
.....	۲۴	۱-۱-۴ تأثیر کمیسیون‌ها در اعمال کارکرد نظارتی پارلمان
.....	۳۰	۱-۲ قوای قانونگذاری در انواع رژیم‌های سیاسی
.....	۳۰	۱-۲-۱ نظام‌های پارلمانی
.....	۳۱	۱-۲-۲ نظام ریاستی
.....	۳۲	۱-۲-۳ نظام مختلط
.....	۳۴	۱-۳ دسته‌بندی قوای قانونگذاری
.....	۳۴	۱-۳-۱ دسته‌بندی از حیث ترکیب پارلمان
.....	۳۴	۱-۳-۱-۱ قوای قانونگذاری دومجلسی
.....	۳۶	۱-۳-۱-۲ قوای قانونگذاری تک‌مجلسی
.....	۳۷	۱-۳-۲ دسته‌بندی از حیث میزان مقاومت در مقابل لوایح قوه مجریه

۳۷.....	۱-۳-۲-۱ عوامل بیرونی
۳۷.....	۱-۳-۲-۲ عوامل درونی
۳۸.....	۱-۳-۳ دسته‌بندی از حیث رابطه قوه مجریه و مقننه و تأثیر آن بر قدرت پارلمان
۳۸.....	۱-۳-۳-۱ قوای قانونگذاری قدرتمند یا فعال
۳۹.....	۱-۳-۳-۲ قوای قانونگذاری متوسط
۴۰.....	۱-۳-۳-۳ قوای قانونگذاری ضعیف یا حاشیه‌ای
۴۱.....	۱-۴ انواع کمیسیون‌های پارلمانی
۴۱.....	۱-۴-۱ دسته‌بندی کمیسیون‌های پارلمانی به اعتبار مدت آنها
۴۱.....	۱-۴-۱-۱ کمیسیون‌های دائمی
۴۱.....	۱-۴-۱-۲ کمیسیون‌های موقت یا ویژه
۴۲.....	۱-۴-۲ دسته‌بندی کمیسیون‌ها از حیث کارکرد آنها
۴۲.....	۱-۴-۲-۱ کمیسیون‌های تقنینی
۴۲.....	۱-۴-۲-۲ کمیسیون‌های نظارتی
۴۳.....	۱-۴-۳ دسته‌بندی کمیسیون‌ها از حیث ترکیب اعضای آنها: کمیسیون‌های مشترک
۴۳.....	۱-۵ واژه‌شناسی تحقیق
۴۳.....	۱-۵-۱ تفکیک قوا
۴۴.....	۱-۵-۲ نظارت و تعادل
۴۴.....	۱-۵-۳ نظام پارلمانی
۴۵.....	۱-۵-۴ نظام ریاستی
۴۵.....	۱-۵-۵ پاسخ‌گویی
۴۵.....	۱-۵-۶ قوه مقننه دومجلسی
۴۶.....	۱-۵-۷ دولت
۴۶.....	۱-۵-۸ کابینه
۴۶.....	۱-۵-۹ تعقیب و محاکمه [استیضاح]
۴۶.....	۱-۵-۱۰ حزب سیاسی
۴۷.....	۱-۵-۱۱ نظام چندحزبی
۴۷.....	۱-۵-۱۲ نظام اکثریتی
۴۷.....	۱-۵-۱۳ نظارت

۴۸.....	۱-۵-۱۴ گروه‌های هم‌سود (ذی‌نفع)
۴۸.....	۱-۵-۱۵ لابی‌گر یا عامل فشار
۴۸.....	۱-۵-۱۶ نمایندگی تناسبی
۴۸.....	۱-۵-۱۷ آیین‌نامه داخلی (مجلس)
۴۸.....	۱-۵-۱۸ حق تحقیق و تفحص
۴۹.....	۱-۵-۱۹ سؤال پارلمانی
۴۹.....	۱-۵-۲۰ کمیسیون
۴۹.....	۱-۵-۲۱ کمیسیون‌های دائمی
۵۰.....	۱-۵-۲۲ کمیسیون منتخب
۵۰.....	۱-۵-۲۳ کمیته فرعی
۵۰.....	۱-۵-۲۴ کمیسیون مشترک
۵۱.....	۱-۵-۲۵ کمیسیون موقت
۵۱.....	۱-۵-۲۶ کمیسیون نظارتی
۵۱.....	۱-۵-۲۷ استماع عمومی
۵۱.....	۱-۵-۲۸ رأی عدم اعتماد
۵۲.....	۱-۵-۲۹ شورها
۵۲.....	۱-۵-۳۰ نمایندگان حزبی مخالف
۵۲.....	۱-۵-۳۱ نمایندگان حزبی مدافع (یا حامی)

۵۳..... فصل دوم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان استرالیا

۵۵.....	۲-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی
۵۶.....	۲-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی
۵۶.....	۲-۳ تفکیک و توازن قوا
۵۶.....	۲-۳-۱ قوه مقننه
۵۸.....	۲-۳-۲ قوه مجریه
۶۱.....	۲-۳-۳ قوه قضائیه
۶۲.....	۲-۴ ساختار کلی مجلس قانونگذاری
۶۲.....	۲-۵ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها

۶۴.....	۲-۶ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها
۶۵.....	۲-۷ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها
۶۵.....	۲-۷-۱ کمیسیون‌های دائمی
۶۶.....	۲-۷-۲ کمیسیون‌های ویژه نظارت بر مجریه
۶۶.....	۲-۷-۳ راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها
۶۹.....	۲-۷-۴ شیوه‌ها و منابع جمع‌آوری اطلاعات
۷۰.....	۲-۸ موانع و مشکلات نظارت کمیسیون‌ها

۷۳..... فصل سوم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان اسپانیا

۷۵.....	۳-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی
۷۵.....	۳-۱-۱ تحولات سیاسی
۷۶.....	۳-۱-۲ تحولات قانون اساسی
۷۷.....	۳-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی
۷۸.....	۳-۳ ساختار حکومت
۷۸.....	۳-۳-۱ قوه مقننه
۸۰.....	۳-۳-۲ قوه مجریه
۸۳.....	۳-۳-۳ قوه قضائیه
۸۴.....	۳-۴ ساختار کلی پارلمان
۸۷.....	۳-۵ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها
۸۹.....	۳-۶ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها
۹۰.....	۳-۷ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها
۹۰.....	۳-۷-۱ کمیسیون‌های دائمی
۹۰.....	۳-۷-۲ کمیسیون‌های ویژه نظارت بر مجریه
۹۲.....	۳-۸ راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها
۹۵.....	۳-۹ شیوه‌ها و منابع جمع‌آوری اطلاعات
۹۶.....	۳-۱۰ موانع نظارت کمیسیون‌ها

۹۹..... فصل چهارم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان انگلستان

۱۰۱.....	۴-۱ تاریخچه
----------	-------------

۴-۲	قانون اساسی و اصول بنیادین نظام سیاسی	۱۰۲
۴-۳	تفکیک و توازن قوا	۱۰۳
۴-۴	ساختار کلی پارلمان	۱۰۴
۴-۴-۱	ترکیب پارلمان	۱۰۴
۴-۴-۲	مدیریت پارلمان	۱۰۵
۴-۴-۲-۱	مدیریت مجلس عوام	۱۰۵
۴-۴-۲-۲	مدیریت مجلس اعیان	۱۰۶
۴-۵	دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها	۱۰۷
۴-۵-۱	کمیسیون‌های موسوم به دائمی	۱۰۷
۴-۵-۲	کمیسیون‌های انتخابی	۱۰۸
۴-۶	صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی پارلمان	۱۰۸
۴-۶-۱	سؤال از وزرا	۱۰۸
۴-۶-۲	مذاکرات پارلمانی	۱۰۸
۴-۶-۳	نظارت از طریق کمیسیون‌های انتخابی در پارلمان انگلستان	۱۰۹
۴-۶-۴	نظارت از طریق بازرس پارلمانی	۱۱۰
۴-۶-۴-۱	صلاحیت بازرس پارلمانی	۱۱۲
۴-۶-۴-۲	بازرس پارلمانی و کمیسیون‌های انتخابی پارلمان	۱۱۲
۴-۷	سیر تحول تاریخی کمیسیون‌های انتخابی در پارلمان	۱۱۳
۴-۷-۱	وظایف اصلی کمیسیون‌های انتخابی	۱۱۴
۴-۷-۲	عضویت در کمیسیون‌های انتخابی	۱۱۵
۴-۷-۳	ریاست کمیسیون‌های انتخابی	۱۱۶
۴-۷-۴	گرددش کار کمیسیون‌های انتخابی در مجلس عوام	۱۱۷
۴-۷-۴-۱	تحقیق و تفحص	۱۱۸
۴-۷-۴-۲	اسناد و مدارک	۱۱۸
۴-۷-۴-۳	جلسات کمیسیونی	۱۱۹
۴-۷-۴-۴	گزارش‌ها	۱۱۹
۴-۷-۴-۵	پاسخ‌های دولت	۱۱۹
۴-۷-۴-۶	کمیته‌های فرعی کمیسیون‌های انتخابی	۱۲۰

۴-۷-۴-۷	کیفیت برگزاری جلسات کمیسیون از حیث علنی یا غیرعلنی بودن آن.....	۱۲۰
۴-۷-۴-۸	کارمندان کمیسیون‌های انتخابی	۱۲۰
۴-۷-۵	کمیسیون هماهنگی	۱۲۱
۴-۷-۶	واحد نظارت	۱۲۱
۴-۷-۶-۱	نظارت تقنینی	۱۲۲
۴-۷-۶-۲	نظارت مالی	۱۲۲
۴-۷-۶-۳	سایر وظایف واحد نظارت	۱۲۲
۴-۷-۶-۴	کارمندان واحد نظارت	۱۲۳
۴-۸	ارزیابی کمیسیون‌های نظارتی	۱۲۳

فصل پنجم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان برزیل ۱۲۵

۵-۱	تاریخچه سیاسی و قانون اساسی	۱۲۷
۵-۱-۱	اصلاحات قانون اساسی	۱۲۸
۵-۲	ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی	۱۳۰
۵-۳	تفکیک و توازن قوا	۱۳۱
۵-۳-۱	تأثیر و نفوذ قوا بر یکدیگر در پرتو قانون اساسی	۱۳۳
۵-۳-۱-۱	تأثیر قوه مقننه بر مجریه	۱۳۳
۵-۳-۱-۲	تأثیر و نفوذ قوه مجریه بر قوه مقننه	۱۳۴
۵-۳-۲	تحلیلی از روابط قوا در نظام سیاسی برزیل	۱۳۵
۵-۴	ساختار کلی پارلمان	۱۳۸
۵-۵	کارکردهای پارلمان	۱۳۹
۵-۵-۱	اختیارات و کارکردهای انحصاری مجلس نمایندگان	۱۳۹
۵-۵-۲	اختیارات و کارکردهای انحصاری سنای فدرال	۱۴۰
۵-۵-۳	اختیارات و کارکردهای انحصاری کنگره ملی	۱۴۰
۵-۶	دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها	۱۴۱
۵-۶-۱	انواع کمیسیون‌های مجلس نمایندگان برزیل از حیث دائمی و موقتی بودن آن	۱۴۲
۵-۶-۱-۱	کمیسیون‌های دائمی	۱۴۲
۵-۶-۱-۲	کمیسیون‌های موقت	۱۴۳

- ۵-۶-۱-۳ کمیسیون‌های مشترک ۱۴۳
- ۵-۶-۲ عوامل تأثیرگذار بر عملکرد کمیسیون‌ها ۱۴۴
- ۵-۷ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها ۱۴۶
- ۵-۷-۱ صلاحیت‌ها و وظایف کمیسیون‌ها ۱۴۶
- ۵-۷-۲ کمیسیون‌های نظارتی به‌طور خاص ۱۴۷
- ۵-۷-۲-۱ کمیسیون تحقیق و تفحص ویژه کنگره ۱۴۷
- ۵-۷-۲-۲ کمیسیون ویژه نظارت بر اعمال مقررات در وضعیت اضطراری ۱۴۸
- ۵-۷-۲-۳ کمیسیون‌های قواعد رفتاری نمایندگی ۱۴۹
- ۵-۷-۳ راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها ۱۴۹
- ۵-۷-۳-۱ پیشنهاد نظارت و کنترل ۱۴۹
- ۵-۷-۳-۲ نظارت مالی کمیسیون‌های مشترک ۱۴۹
- ۵-۸ شیوه‌های جمع‌آوری و منابع اطلاعاتی کمیسیون‌ها ۱۵۰
- ۵-۸-۱ دعوت یا احضار و درخواست اطلاعات از مقامات قوه مجریه به پارلمان ۱۵۱
- ۵-۸-۲ کسب اطلاعات از طریق دیوان محاسبات فدرال ۱۵۱
- ۵-۸-۳ برگزاری جلسات استماع عمومی ۱۵۲
- ۵-۸-۴ نظارت از طریق دفتر بازرسی پارلمانی ۱۵۲
- ۵-۸-۵ نامه‌های واصله از شهروندان به نمایندگان ۱۵۳

فصل ششم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان ترکیه ۱۵۵

- ۶-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی ۱۵۷
- ۶-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی ۱۶۰
- ۶-۳ تفکیک و توازن قوا ۱۶۱
- ۶-۴ ساختار کلی پارلمان ۱۶۲
- ۶-۴-۱ شورای ریاست مجلس ۱۶۳
- ۶-۴-۲ دبیرخانه ۱۶۳
- ۶-۴-۳ گروه‌های سیاسی ۱۶۴
- ۶-۴-۴ کمیته مشورتی ۱۶۴
- ۶-۴-۵ کمیسیون‌های پارلمانی ۱۶۴

۱۶۴.....	۶-۵ کارکردهای پارلمان
۱۶۵.....	۶-۶ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها
۱۶۷.....	۶-۷ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها
۱۶۷.....	۶-۸ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها
۱۶۹.....	فصل هفتم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان ژاپن
۱۷۱.....	۷-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی
۱۷۳.....	۷-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی
۱۷۳.....	۷-۲-۱ حاکمیت مردم و نقش تشریفاتی امپراتور
۱۷۳.....	۷-۲-۲ تفکیک قوا
۱۷۴.....	۷-۲-۳ مصالحه‌جویی و نفی جنگ
۱۷۴.....	۷-۲-۴ احترام و رعایت حقوق بشر
۱۷۴.....	۷-۳ تفکیک و توازن قوا
۱۷۵.....	۷-۳-۱ امپراتور
۱۷۵.....	۷-۳-۲ نخست‌وزیر و هیئت دولت
۱۷۷.....	۷-۳-۳ قوه قضائیه
۱۸۰.....	۷-۳-۴ قوه مقننه
۱۸۰.....	۷-۴ ساختار کلی مجالس پارلمان و کارویژه‌های آن
۱۸۲.....	۷-۵ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌های پارلمان
۱۸۴.....	۷-۶ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها
۱۸۶.....	۷-۷ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها
۱۹۰.....	۷-۸ شیوه‌های جمع‌آوری و منابع اطلاعاتی کمیسیون‌ها
۱۹۳.....	فصل هشتم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان سوئد
۱۹۵.....	۸-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی
۱۹۵.....	۸-۱-۱ تحولات سیاسی
۱۹۵.....	۸-۱-۲ تحولات قانون اساسی
۱۹۶.....	۸-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی
۱۹۸.....	۸-۳ تفکیک و توازن قوا

۱۹۸.....	۸-۳-۱ قوه مقننه
۱۹۹.....	۸-۳-۲ قوه مجریه
۲۰۰.....	۸-۳-۳ قوه قضائیه
۲۰۱.....	۸-۴ ساختار کلی پارلمان
۲۰۵.....	۸-۵ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها
۲۰۶.....	۸-۶ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها
۲۰۶.....	۸-۶-۱ نحوه انتخاب رئیس و نایب‌رئیس کمیسیون
۲۰۷.....	۸-۶-۲ تأثیر نمایندگان اقلیت
۲۰۷.....	۸-۶-۳ کادر اداری و پشتیبانی کمیسیون‌ها
۲۰۷.....	۸-۷ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها
۲۰۷.....	۸-۷-۱ کمیسیون‌های دائمی
۲۰۸.....	۸-۷-۲ کمیسیون‌های ویژه نظارت بر مجریه
۲۰۹.....	۸-۷-۳ راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها
۲۰۹.....	۸-۸ شیوه‌های جمع‌آوری و منابع اطلاعاتی کمیسیون‌ها

فصل نهم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان فرانسه ۲۱۳

۲۱۵.....	۹-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی
۲۱۹.....	۹-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی
۲۲۰.....	۹-۳ تفکیک و توازن قوا
۲۲۲.....	۹-۴ ساختار کلی پارلمان
۲۲۲.....	۹-۴-۱ مجلس ملی
۲۲۳.....	۹-۴-۱-۱ هیئت‌رئیس
۲۲۴.....	۹-۴-۱-۲ کنفرانس رؤسا
۲۲۴.....	۹-۴-۱-۳ کارپردازها
۲۲۴.....	۹-۴-۱-۴ گروه‌های پارلمانی
۲۲۶.....	۹-۴-۱-۵ کمیسیون‌ها
۲۲۶.....	۹-۴-۱-۶ دلگاسیون‌ها
۲۲۶.....	۹-۴-۲ مجلس سنا

۲۲۷.....	هیئت‌رئیس ۹-۴-۲-۱
۲۲۸.....	گروه‌ها ۹-۴-۲-۲
۲۲۹.....	کمیسیون‌ها ۹-۴-۲-۳
۲۲۹.....	دلگاسیون‌ها ۹-۴-۲-۴
۲۳۰.....	کارکردهای پارلمان ۹-۵
۲۳۰.....	کارکرد تقنینی ۹-۵-۱
۲۳۲.....	کارکرد نظارتی ۹-۵-۲
۲۳۴.....	دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها ۹-۶
۲۳۴.....	کمیسیون‌های دائمی ۹-۶-۱
۲۳۵.....	کمیسیون‌های ویژه ۹-۶-۲
۲۳۵.....	کمیسیون‌های تحقیق ۹-۶-۳
۲۳۶.....	سایر کمیسیون‌ها ۹-۶-۴
۲۳۶.....	ترکیب و عضویت نمایندگان در کمیسیون‌ها ۹-۷
۲۳۶.....	نحوه عضویت ۹-۷-۱
۲۳۶.....	عضویت در کمیسیون‌های دائمی ۹-۷-۱-۱
۲۳۷.....	عضویت در کمیسیون‌های ویژه ۹-۷-۱-۲
۲۳۷.....	عضویت در کمیسیون‌های تحقیق ۹-۷-۱-۳
۲۳۸.....	هیئت‌رئیس ۹-۷-۲
۲۳۸.....	حقوق اقلیت ۹-۷-۳
۲۳۹.....	کادر اداری و پشتیبانی کمیسیون‌ها ۹-۷-۴
۲۳۹.....	صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها ۹-۸
۲۳۹.....	راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها ۹-۸-۱
۲۳۹.....	هیئت مأموره ۹-۸-۱-۱
۲۴۰.....	استماع سخنان اعضای دولت در کمیسیون‌ها ۹-۸-۱-۲
۲۴۰.....	رسیدگی به شکایات مردم ۹-۸-۱-۳
۲۴۰.....	استماع عمومی ۹-۸-۱-۴
۲۴۱.....	موانع نظارت کمیسیون‌ها ۹-۹

فصل دهم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان کانادا ۲۴۳

- ۱۰-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی ۲۴۵
- ۱۰-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی ۲۴۶
 - ۱۰-۲-۱ فدرالیسم ۲۴۶
 - ۱۰-۲-۲ تفکیک قوا ۲۴۶
 - ۱۰-۲-۳ برابری و مساوات ۲۴۷
 - ۱۰-۲-۴ رعایت حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین ۲۴۷
 - ۱۰-۲-۵ حاکمیت پارلمان ۲۴۷
- ۱۰-۳ تفکیک و توازن قوا ۲۴۷
 - ۱۰-۳-۱ قوه مجریه ۲۴۷
 - ۱۰-۳-۲ قوه قضائیه ۲۴۹
 - ۱۰-۳-۳ قوه مقننه ۲۴۹
- ۱۰-۴ ساختار کلی و کارکرد پارلمان ۲۵۰
 - ۱۰-۴-۱ مجلس سنا ۲۵۰
 - ۱۰-۴-۲ مجلس عوام ۲۵۱
 - ۱۰-۴-۳ کمیسیون مشترک مجالس (مجلس سنا و عوام) ۲۵۱
- ۱۰-۵ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌های مجالس پارلمان ۲۵۲
 - ۱۰-۵-۱ کمیسیون‌های مجلس عوام ۲۵۲
 - ۱۰-۵-۲ کمیسیون‌های مجلس سنا ۲۵۳
- ۱۰-۶ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها ۲۵۴
- ۱۰-۷ صلاحیت‌ها و وظایف کمیسیون‌ها ۲۵۷

فصل یازدهم کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان جمهوری عربی مصر ۲۶۵

- ۱۱-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی ۲۶۷
 - ۱۱-۱-۱ تاریخچه سیاسی ۲۶۷
 - ۱۱-۱-۲ تصویب قانون اساسی ۲۶۹
- ۱۱-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی ۲۶۹
- ۱۱-۳ تفکیک و توازن قوا ۲۷۰

۲۷۰.....	۱۱-۴ ساختار کلی پارلمان
۲۷۰.....	۱۱-۴-۱ تاریخچه
۲۷۳.....	۱۱-۴-۲ ساختار مقننه
۲۷۳.....	۱۱-۴-۲-۱ شورای مشورتی
۲۷۴.....	۱۱-۴-۲-۲ مجلس خلق
۲۷۸.....	۱۱-۵ کارکردهای پارلمان
۲۷۸.....	۱۱-۵-۱ شورای مشورتی
۲۷۸.....	۱۱-۵-۲ مجلس خلق
۲۷۸.....	۱۱-۵-۲-۱ قانونگذاری
۲۷۹.....	۱۱-۵-۲-۲ نامزد کردن رئیس جمهور
۲۷۹.....	۱۱-۵-۲-۳ بررسی بیانیه رئیس جمهور و سیاست‌های کلی دولت
۲۸۰.....	۱۱-۵-۲-۴ اصلاح قانون اساسی
۲۸۰.....	۱۱-۵-۲-۵ صلاحیت‌های مالی
۲۸۰.....	۱۱-۵-۲-۶ نظارت
۲۸۸.....	۱۱-۶ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها
۲۸۸.....	۱۱-۶-۱ کمیسیون عمومی
۲۸۸.....	۱۱-۶-۲ کمیسیون ارزشیابی (انضباطی)
۲۸۹.....	۱۱-۶-۳ کمیسیون‌های دائمی
۲۸۹.....	۱۱-۶-۴ کمیسیون‌های موقتی
۲۹۰.....	۱۱-۶-۵ کمیسیون‌های مشترک
۲۹۰.....	۱۱-۷ ترکیب و عضویت نمایندگان در کمیسیون‌ها
۲۹۰.....	۱۱-۷-۱ تشکیل کمیسیون‌ها
۲۹۲.....	۱۱-۷-۲ شیوه کار کمیسیون‌های دائمی
۲۹۴.....	۱۱-۷-۳ نقش و تأثیر نمایندگان اقلیت در کمیسیون‌ها
۲۹۵.....	۱۱-۸ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها
۲۹۵.....	۱۱-۸-۱ کمیسیون‌های دائمی
۲۹۵.....	۱۱-۸-۲ کمیسیون‌های ویژه نظارت بر قوه مجریه
۲۹۵.....	۱۱-۸-۲-۱ کمیسیون تظلمات و شکایات

- ۲۹۶..... ۱۱-۸-۲-۲ کمیسیون‌های تحقیق و شناسایی
- ۲۹۶..... ۱۱-۸-۲-۳ کمیسیون‌های حقیقت‌یاب
- ۲۹۷..... ۱۱-۸-۳ ابزارهای نظارتی کمیسیون‌ها
- ۲۹۷..... ۱۱-۸-۳-۱ استفاده از نظرات کارشناسی در کمیسیون‌ها
- ۲۹۸..... ۱۱-۸-۳-۲ جمع‌آوری اطلاعات

فصل دوازدهم تحلیل یافته‌ها و پیشنهادهایی برای ارتقای کارکردهای نظارتی کمیسیون‌ها

- ۲۹۹..... در نظام جمهوری اسلامی ایران

- ۳۱۵..... منابع و مآخذ

سخن ناشر

یکی از کارکردهای مهم مجلس شورای اسلامی نظارت بر امور جاری کشور است که خود ضمانت اجرایی برای حوزه قانونگذاری محسوب می‌شود. در نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نحوه اجرای قوانین جاری، کمیسیون‌های تخصصی مجلس می‌توانند نقش بسیار مهمی را ایفا کنند.

موضوع کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری چندی است که محور مطالعات و پژوهش‌های قانونگذاری قرار گرفته و ادبیات جدیدی حول آن در دهه گذشته شکل یافته است و به‌ویژه در حوزه مطالعات تطبیقی پارلمانی توجه حقوق‌دانان عمومی، متخصصان علوم سیاسی، سیاست‌مداران و دولتمردان و نمایندگان مجالس قانونگذاری را به‌خود جلب کرده است.

در کشور ما نیز این موضوع مغفول نمانده و توجهی خاص به نظارت بر دولت و نهادهای عمومی شده است. چنان‌که به‌درستی گفته‌اند، اگر پارلمان‌ها مهم‌ترین نهادهای دمکراسی محسوب می‌شوند، کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری از مهم‌ترین نهادهای درونی آنها به‌شمار می‌روند.

هرچند مجلس شورای اسلامی در دوره هفتم از نظر سیاسی با دولت نهم در مواضع اصولگرایی هم‌گرایی بیشتری داشت؛ لکن از زمان شکل‌گیری این مجلس، بحث نظارت مجلس شورای اسلامی بر دولت و بر نمایندگان، خود یکی از اهداف و سیاست‌های مهم آن به‌شمار می‌رفت. برای نشان دادن این موضوع کافی است به طرح‌های ارائه شده مجلس شورای اسلامی و گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس در این دوره توجه شود تا اهتمام نمایندگان را در این زمینه به‌خوبی درک کنیم. این تلاش‌ها در حد

ارائه طرح‌های قانونی باقی‌نمانده بلکه، اقدامات نمایندگان و هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی نشان‌دهنده اهتمام جدی به این موضوع بود.

شکل‌گیری هیئت عالی نظارت در درون مجلس و تحت نظارت هیئت‌رئیس، حاکی از این موضوع است که گرچه این هیئت با هدف ارتقای کارایی عملکرد نمایندگان و همین‌طور نظارت مؤثر بر عملکرد نمایندگان ناظر در مجامع و شوراهای دولتی شکل گرفته، لکن در نهایت این تلاش در راستای تحکیم و انسجام ساختاری و درونی نمایندگان مجلس برای نظارت مؤثرتر بر دولت و نهادهای عمومی و حکومتی تمرکز یافته است.

چنین رویکردی در مجلس شورای اسلامی به موضوع نظارت، مرکز پژوهش‌های مجلس را بر آن داشت تا طی پژوهش حاضر، چگونگی و شیوه عملکرد کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری را به روش مقایسه‌ای بررسی، و از تجارب سایر پارلمان‌ها برای بهبود راهکارهای نظارتی مجلس شورای اسلامی از طریق کمیسیون‌ها بهره‌گیری کند.

این موضوع و موضوعات مشابه آن در کشور ما سابقه‌چندانی ندارد و انتشار کتبی از این دست - صرف‌نظر از تولید ادبیات در این حوزه - می‌تواند به غنای این ایده کمک کند. مرکز پژوهش‌های مجلس از نقد و نظر صاحب‌نظران و نخبگان در خصوص این موضوع و یا طرح ایده‌های جدی استقبال می‌کند و خود را قطعاً محتاج آن می‌داند.

دکتر بهزاد پورسید

معاون پژوهشی مرکز

مقدمه

از وظایف مهم و اساسی مجلس شورای اسلامی مطابق قانون اساسی نظارت بر سایر قوای حکومتی و نهادهای دولتی است که در اصول متعدد آن منعکس شده است.^۱ بنابراین، ساختار و کارکردهای مجلس شورای اسلامی باید به گونه‌ای سازمان یابد تا انتظارات قانون اساسی را در زمینه نظارت برآورده سازد. از این رو، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مقرراتی را از نظر ساختاری و تشکیلاتی معین و پیش‌بینی کرده است که کمیسیون‌ها اعم از کمیسیون‌های خاص، تحقیق، تخصصی، مشترک و کمیته‌های فرعی آنها نمونه‌ای از این موارد است.

اهمیت جایگاه کمیسیون‌های داخلی پارلمان‌ها از این حیث است که مطابق تجربه‌های پارلمانی، صحن علنی مجالس قانونگذاری به دلیل گستردگی عضویت، فشردگی وقت، طرح موضوعات اساسی‌تر و دادوستدهای سیاسی یا فشارهای درونی و بیرونی، محل مناسبی برای مسئولیت‌خواهی و نظارت بر اعمال قوای حکومتی و نهادهای و مقامات دولتی و عمومی نیست. در عوض، انتظار این است که کمیسیون‌ها با در اختیار داشتن نمایندگان باتجربه، متخصص و آگاه، وقت مناسب، بهره‌گیری از کارشناسان و خبرگان، در اختیار داشتن سازوکارها و راهکارهای اخذ اطلاعات و قدرت احضار مقامات، بُعد نظارتی مجالس را به نحو شایسته و مؤثرتری به نمایش بگذارند.

از این نکته نیز نباید غفلت کرد که در سطح کلان موضوع نظارت را باید در چارچوب روابط تعریف شده قوای سه‌گانه حکومتی در قانون اساسی کشور مربوطه مورد ارزیابی قرار داد. به سخن دیگر، چگونگی روابط قوه مقننه و قوه مجریه و همچنین سازوکارها و

۱. اصولی همچون ۵۵، ۷۶، ۸۸، ۸۹ و ۹۰ قانون اساسی.

ابزارهای نظارت و کنترل متقابل قوا بر یکدیگر، خود متغیر وابسته‌ای است که در نوع رژیم سیاسی ریاستی، پارلمانی، شبه‌پارلمانی یا رژیم‌های مختلط معنا می‌دهد. طبیعی است که در رژیم‌های سیاسی پارلمانی، به دلیل اصل حاکمیت پارلمان، پاسخ‌گویی دولت و مقامات حکومتی به پارلمان از اهمیت و جایگاه مهمی برخوردار است و حال آنکه در رژیم سیاسی ریاستی این پاسخ‌گویی از طریق غیرمستقیم و هنجارهای عرفی پارلمانی انجام می‌گیرد.

در ایران نیز، از آنجاکه قانون اساسی چارچوب روابط قوا را معین کرده است، مهم‌ترین ابزارهای نظارت و پاسخ‌گویی در روابط مجلس و دولت مانند تذکر، استیضاح، تحقیق و تفحص، در قانون اساسی پیش‌بینی شده است. لکن باید توجه داشت که استفاده از سازوکارهای بالا نیازمند وجود فرایند و ساختاری است که ابتدا مقامات دولتی و مجریه در آن مورد ارزیابی و سؤال قرار گرفته باشند. کمیسیون‌های داخلی و نظارتی پارلمان و رویه‌های آنها دقیقاً با همین هدف شکل گرفته‌اند. کمیسیون‌های داخلی بازوهای قدرتمند و مؤثر قانونگذاران محسوب می‌شوند تا با کسب گزارش، اخذ مستندات و توضیحات و استفاده از بدنه کارشناسی وظیفه نظارتی پارلمان‌ها را ارتقا و تحقق بخشند.

یکی از دغدغه‌های نمایندگان مجلس هفتم همواره این مسئله بود که کمیسیون‌های تخصصی که مطابق ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی عهده‌دار کارکردهای اصلی تقنینی و نظارتی مجلس هستند، در تحقق اهداف مورد نظر و به‌ویژه بند «۵» ماده مذکور^۱ با موانع و مشکلات و نارسایی‌هایی روبه‌رو هستند.

بنابراین پژوهش حاضر به دنبال اهدافی از قبیل موارد زیر است:

۱. بررسی موانع و نارسایی‌های کارکرد نظارتی کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی،
۲. یافتن راهکارهای متداول و مؤثر نظارتی کمیسیون‌های داخلی از طریق مطالعات تطبیقی،

۳. ارائه پیشنهادهای مؤثر برای رفع موانع و نارسایی‌های کارکرد نظارتی کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در پرتو مطالعات تطبیقی.

۱. طبق بند «۵» ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (قانون اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۸۷/۹/۲۶))، یکی از وظایف کمیسیون‌ها عبارت است از: «کسب اطلاع از کم‌وکیف اداره امور کشور، دریافت و بررسی گزارش‌های عملکردی و نظارتی از اجرای قوانین مربوط به دستگاه‌های ذی‌ربط».

در راستای تأمین و تحقق این اهداف، سؤالات زیر مطرح است:

۱. مهم‌ترین موانع و نارسایی‌های نظارتی کمیسیون‌ها از نظر نمایندگان چیست؟
۲. آیا موانع ارتقای ظرفیت نظارتی کمیسیون‌ها ناشی از ضعف قوانین و مقررات است یا ناشی از عوامل دیگری از جمله بافت و ترکیب اعضای کمیسیون‌ها، سطح دانش، تجربه و تخصص اعضای کمیسیون‌ها یا ضعف یا فقدان نهادهای نظارتی فراکمیسیونی.
۳. مطالعات تطبیقی چه راهکارها یا سازوکارهایی در زمینه نظارت کارآمدتر کمیسیون‌های داخلی مجلس ارائه می‌دهد.

مهم‌ترین و مرتبط‌ترین اثری که در این زمینه منتشر شده کتاب *مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری* است که توسط نگارنده و با همکاری گروه کارشناسان، با حمایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در دفتر مطالعات حقوقی مرکز انجام و در این پژوهش استفاده شده است، هرچند وجه تمایز پژوهش گفته شده، در این است که تحقیق مذکور به صورتی اجمالی به توصیف کمیسیون‌های داخلی مجالس قانونگذاری پرداخته و اساساً به اقتضای موضوع آن به ارزیابی دقیق و عمیق‌تر کمیسیون‌های داخلی نپرداخته است. تفاوت دیگر پژوهش مذکور این است که در آن توجه وافری به کارکرد تقنینی کمیسیون‌ها شده است، حال آنکه این پژوهش بر کارکرد نظارتی آنها تمرکز دارد.

از نظر روش‌شناسی به‌منظور پاسخ‌گویی به سؤال اول این پژوهش، ابتدا هجده سؤال طراحی شد و سپس درباره سؤالات، نظرات کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی مورد استفاده قرار گرفت و پس از نهایی شدن سؤالات از چند نفر از نمایندگان فعلی و قبلی مجلس شورای اسلامی از طریق انجام مصاحبه درخواست اعلام نظر و توضیح شد. مصاحبه‌های فوق مورد تحلیل و ارزیابی قرار گرفت که در نتیجه‌گیری این پژوهش بدانها توجه شده است. در مورد سؤالات دوم و سوم، سعی شده است در سایه مصاحبه‌های انجام شده و مطالعات تطبیقی به آنها پاسخ‌های درخور داده شود.

به لحاظ ساختاری، این پژوهش در دوازده فصل تنظیم شده است: در فصل اول که چارچوب نظری و مفهومی تحقیق محسوب می‌شود، به اصول، مفاهیم و مبانی موضوع مورد بررسی اختصاص یافته است. در این فصل به اصول مهم تحقیق مانند اصل تفکیک

قوا و کارکردهای مختلف مجالس، انواع قوای قانونگذاری در رژیم‌های مختلف سیاسی، دسته‌بندی قوای قانونگذاری و انواع کمیسیون‌های پارلمانی و سپس ترمینولوژی یا واژه‌شناسی تحقیق پرداخته شده است. دلیل چنین چارچوب مفهومی این است که جایگاه و کارکردهای کمیسیون‌های داخلی پارلمان‌ها متأثر از چارچوب کلان حقوقی و سیاسی است که قانون اساسی یا چیدمان سیاسی آن را تعیین می‌کند.

در ادامه، به ۹ محور اساسی پژوهش و مقایسه در کشورهای استرالیا، انگلستان، برزیل، اسپانیا، ترکیه، ژاپن، سوئد، فرانسه و جمهوری عربی مصر پرداخته شده است. محورهای مورد تطبیق عبارت‌اند از: تاریخچه سیاسی و قانون اساسی، ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی، تفکیک و توازن قوا، ساختار کلی مجالس قانونگذاری، دسته‌بندی انواع کمیسیون‌ها، ترکیب و عضویت کمیسیون‌ها، صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها، شیوه جمع‌آوری و منابع اطلاعاتی کمیسیون‌ها و بالاخره، بررسی موانع و مشکلات نظارتی کمیسیون‌ها. محورهای مذکور به تناسب وجود منابع مطالعاتی مورد بحث و بررسی قرار گرفته‌اند. بنابراین، سعی شده است با توجه به منابع مطالعاتی در هر نظام سیاسی مورد مقایسه محورهای مذکور مورد بررسی قرار گیرد و در مواردی که به دلیل کمبود منابع، امکان مقایسه در ابعاد مورد نظر نبود، مهم‌ترین مسائل نظارتی و پاسخ‌گویی در روابط قوای کشور مربوطه مورد توجه قرار گیرد.

در فرایند این پژوهش مشکلات و موانعی وجود داشته که مهم‌ترین آنها در مورد سؤال اول پژوهش، مشغله و ضیق‌وقت نمایندگان مورد نظر در انجام مصاحبه‌ها و جمع‌بندی نظرات آنان بوده است؛ به نحوی که از نمایندگان تعیین شده، تنها با تعداد محدودی مصاحبه شد. در سایر موارد، منبع اصلی پژوهش، آیین‌نامه داخلی مجالس قانونگذاری، کتب، مقالات و منابع اینترنتی بوده‌اند. چنان‌که یادآوری شد، تأثیر و اهمیت کمیسیون‌های داخلی پارلمان‌ها مدت کوتاهی است که مورد توجه قرار گرفته و ادبیات تحلیلی و توصیفی گسترده‌ای در این زمینه شکل نگرفته است.

در پایان بر خود فرض می‌دانم از همکاران و کارشناسان این پژوهش، خانم‌ها سمیه عالی و لیلی منفرد و آقایان حسن وکیلان، مسیح بهنیا و احمد مرکز المیری که بدون کمک و همکاری آنان این پژوهش انجام نمی‌گرفت و همچنین از مدیر وقت دفتر

مطالعات حقوقی، آقای دکتر همایون حبیبی و معاون محترم پژوهشی، آقای دکتر بهزاد پورسید، به دلیل نظارت و حمایت و پشتیبانی آنها قدردانی می‌کنم. بدیهی است چنین اثری به سبب وجود موانع و مشکلات برشمرده کامل و بی‌نقص نباشد. امیدوارم این تحقیق، مورد استفاده اساتید، نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی، دانشجویان و علاقه‌مندان به مطالعات قانونگذاری، علوم سیاسی و حقوق عمومی قرار گیرد.

فصل اول

اصول، مفاهیم و مبانی

۱-۱ اصول

از آنجاکه بحث از کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمانی در زمینه نظارت بر سایر قوا و نهادها، متضمن مفروض شمردن برخی اصول است، در این فصل سعی شده است تا اصول مبنایی چنین نظارت پارلمانی از طریق کمیسیون‌ها مورد بحث و بررسی اجمالی قرار گیرد. این بحث در روشن شدن بیشتر جایگاه و شأن کمیسیون‌ها مؤثر است. مراد از اصول مبنایی عمده‌تأ اصول حاکمیت قانون، تفکیک قوا و نظارت و کنترل، دموکراسی و نظارت همگانی بر اعمال حکومت است.

۱-۱-۱ اصول تفکیک قوا و نظارت و تعادل

امروزه دموکراسی به‌عنوان بهترین و مطلوب‌ترین روش حکمرانی شناخته شده است. دموکراسی نظامی است که همگان اراده سیاسی خود را به نمایندگانی اعمال می‌کنند که به‌نحو آزاد و منصفانه برگزیده‌اند. تبلور نهادی اراده سیاسی مردم در پارلمان تجلی می‌یابد و نمایندگان مردم از طریق قانونگذاری و نظارت همگانی حاکمیت مردمی را اعمال می‌کنند. یکی از اصول بنیادین که حکمرانی دموکراتیک برای اعمال آن مناسب و مطلوب شناخته شده است، اصل حاکمیت قانون است. این اصل بر حاکمیت «قانون» به‌جای حاکمیت «شخص» تأکید می‌کند و به معنای حاکمیت قوانین عام، شفاف و معطوف به آینده بر همگان است. از سوی دیگر، اصل «برابری در مقابل قانون» نیز یکی از اصول نشئت گرفته از اصل حاکمیت قانون است و مقامات حکومتی و دیگر افراد را از این لحاظ در برابر قانون یکسان فرض می‌کند. اصل حاکمیت قانون، قدرت و اختیارات مقامات حکومتی را چارچوب‌بندی کرده و شیوه اعمال اختیارات آنان را نظام‌مند

می‌سازد. از این حیث، ایده حاکمیت قانون و نظریه تفکیک قوا از هدف مشترک تحدید و زمام زدن به قدرت سیاسی پیروی می‌کنند.

حاکمیت قانون به‌ویژه در برداشت ماهوی، از ارتباط وثیقی با دموکراسی برخوردار است. توضیح اینکه از دیدگاه طرفداران برداشت ماهوی از حاکمیت قانون این مفهوم واجد معنایی موسع و دربرگیرنده آموزه‌هایی همچون مشروعیت داشتن و عادلانه بودن قانون است و برخلاف دیدگاه طرفداران تفسیر شکلی از حاکمیت قانون، تصویب مرجع ذی صلاح برای اعمال حاکمیت قانون کفایت نمی‌کند.^۱ بدیهی است در برداشت ماهوی از حاکمیت قانون، متضمن حکومت دموکراتیک و منتخب به‌وسیله آرای مردمی است و چنان‌که ژوزف رز معتقد است، در هر حکومت مستبد و غیردموکرات که در آن بیم از خشونت، ناامنی و تبعیض غیرعادلانه وجود دارد، امکان شکل‌گیری حاکمیت قانون منتفی است. در این برداشت از «حاکمیت قانون دموکراتیک» دفاع می‌شود و رابطه حاکمیت قانون با ایده‌ها و نهادهایی مانند نظام حقوقی، قوای سه‌گانه و به‌طور کلی زمینه اجتماعی و سیاسی هر جامعه مورد توجه قرار می‌گیرد.^۲

از دیگر ایده‌های نشئت گرفته از اصل حاکمیت قانون و دموکراسی، اصل «پاسخ‌گویی» است. این پاسخ‌گویی به شیوه‌های سیاسی، حقوقی و اداری انجام می‌گیرد. در پاسخ‌گویی سیاسی، مقامات عالی سیاسی منتخب و مسئولان منصوب از جانب آنان به نمایندگان منتخب مردم در هیئت قانونگذاری و پارلمانی پاسخ‌گو هستند. در پاسخ‌گویی حقوقی، تأثیر دادگاه‌ها در خصوص نظارت بر اعمال مقامات حکومتی و رسیدگی قضایی به تخلفات و تجاوز از اختیارات مقامات دارای اهمیت است. این پاسخ‌گویی با سازوکار کنترل قضایی صورت می‌پذیرد. اما در پاسخ‌گویی اداری، بر مسئولیت مقامات دولتی در برابر مقامات غیرقضایی و غیرسیاسی تأکید می‌شود، مقاماتی شامل وزرا، بازرسان، ذی‌حسابان و غیره.^۳

۱. برای مطالعه راجع به مفاهیم شکلی و ماهوی حاکمیت قانون رک: احمد مرکز مالگیری، حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشتها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵، ص ۷۷-۵۵.

۲. رک: همان، ص ۷۴.

۳. رک: محمدحسین زارعی، «فرایند مردمی شدن، پاسخ‌گویی و مدیریت دولتی»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، سال سوم، شماره نهم، ۱۳۸۰، ص ۱۳۴-۱۳۲.

آنچه باید بر مؤلفه‌های مفهومی پیش‌گفته افزوده شود، اصول تفکیک قوا و «نظارت و تعادل»^۱ است؛ با توضیح و تبیین اصول مذکور، می‌توان هرچه بهتر به ضرورت بحث از تأثیر نظارتی کمیسیون‌های پارلمانی پی برد. نظریه تفکیک قوا را متفکر شهیر، منتسکیو صورت‌بندی کرده است. وی در اثر معروفش، *روح/قوانین*، قوا را در قالب سه شاخه مقننه، مجریه و قضائیه توضیح می‌دهد. به نظر منتسکیو، اگر قوای مقننه و مجریه با یکدیگر درآمیزند و اختیارات مربوط به این دو قوه در دست یک شخص یا هیئت متمرکز شود، «دیگر آزادی وجود نخواهد داشت»؛ زیرا بیم آن خواهد بود آن شخص یا آن هیئت، قوانین جابرانه وضع و خودسرانه نیز اجرا کند، و اگر قوه قضائیه از قوای مقننه و مجریه جدا نباشد، بازهم آزادی نقض خواهد شد، چرا که اختیار این شخص و هیئت نسبت به حیات و آزادی افراد خودسرانه خواهد بود، بالاخره وقتی قاضی خود مقنن باشد و خود نیز در مقام اجراکننده ظاهر شود، به فردی مستبد و خودسر تبدیل خواهد شد. «اگر فرد یا هیئتی که مرکب از رجال یا توده و اعیان است این سه قوه را درعین حال باهم دارا باشد، یعنی هم قوانین وضع کند و هم تصمیمات عمومی را به موقع اجرا بگذارد و هم اختلافات بین افراد را حل کند و هم جنایات را کیفر دهد، آن وقت همه چیز از بین می‌رود».^۲

چنان‌که از جملات پیش‌گفته پیداست، هدف منتسکیو از طرح نظریه تفکیک قوا، تأمین و تضمین آزادی افراد از طریق سرشکن و تقسیم کردن قدرت میان سه شاخه حکومتی بود. به نظر وی، این تنها راهی بود که می‌توانست از تعدی حاکمانی با قدرت متمرکز به حقوق و آزادی‌ها جلوگیری کند. به عقیده یکی از صاحب‌نظران، به‌طور کلی می‌توان اهداف نظریه تفکیک قوا را به چند مورد تقسیم‌بندی کرد:

۱. جلوگیری از استبداد و تضمین آزادی‌های فردی با تضمین این امر که هیچ‌کس نمی‌تواند از اختیارات خودسرانه و انباشته شده به‌نحو متمرکز برخوردار باشد.
۲. تضمین این امر که قوانین برای منافع همگان وضع خواهد شد. این هدف با اعطای اختیار قانونگذاری به نمایندگان مردم در پارلمان انجام می‌گیرد.

1. Checks and Balances

۲. شارل دو منتسکیو، *روح/قوانین*، ترجمه علی اکبر مهتدی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲، ص ۲۹۷.

۳. تضمین این امر که حکومت از طریق تفکیک عقلانی وظایف و اختیارات در سه قالب متفاوت، به طرز مؤثر و کارآمدی اعمال می‌شود.^۱

به این ترتیب، آزادی مورد نظر منتسکیو، از تقسیم اختیارات حکومتی میان بازیگران سیاسی حاصل می‌شد، به نحوی که به نظر وی این مطلوب در بریتانیای قرن هجدهم حاصل شده بود.^۲

با گذشت قرن‌ها از تدوین نظریه کلاسیک تفکیک قوا منتسکیو، امروزه درستی و مناسب بودن نظریه وی را صاحب‌نظران به چالش کشیده‌اند، گرچه در همان سال‌ها نیز برخی صاحب‌نظران به تفکیک قوای ذاتی و مطلق چندان اقبالی نداشتند و بر نظریه تفکیک قوای انعطاف‌پذیر تأکید می‌کردند. به هر حال، امروزه می‌توان نظریه «نظارت و تعادل» که خود ریشه در افکار سیاسی و حقوقی متفکران قرون هجدهم و نوزدهم دارد را نظریه قابل قبول‌تری دانست. شاید بتوان نظریه پیش‌گفته را به نحوی، شکل تطوریافته تفکیک قوا برشمرد. به بیان دیگر، نظریه «نظارت و تعادل» برساخته از نقد سیاسی، حقوقی و از دید کلی‌تر، منطقی نظریه تفکیک قواست.

مهم‌ترین انتقاد به نظریه تفکیک قوای کلاسیک - در برداشت مطلق‌انگارانه از تفکیک قوا از نظریه منتسکیو - این است که تفکیک ذاتی و مطلق قوا از یکدیگر نه در عمل امکان‌پذیر است و نه در نظر مطلوب. به این ترتیب از یک سو به دلیل آنکه هریک از قوا در رویه عملی و نظام‌های سیاسی موجود، از برخی اختیارات - سوای از اختیارات خاص و تعریف شده در الگوی تفکیک قوای انعطاف‌ناپذیر - برخوردارند و از طریق سازوکارهای غیررسمی بر عملکرد یکدیگر تأثیر می‌گذارند، چنین نظریه‌ای به نحو کامل اعمال نمی‌شود و به عبارت دیگر، مرزبندی دقیق بین صلاحیت‌ها و تکالیف قوای سه‌گانه ناممکن است. از سوی دیگر، به دو دلیل چنین نظریه‌ای مطلوب نیست؛ چرا که اولاً تنها در صورت همکاری و تعامل قواست که تحقق حکمرانی دموکراتیک امکان‌پذیر می‌شود و ثانیاً تفکیک قوای کلاسیک و استقلال کامل قوا چه بسا منجر به گریز از نظارت‌پذیری و

1. See Andrew J. Wroe, "Separation of Powers", in Clark, Barry Paul and Joe Foweraker, (eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, 2001, p. 647.

2. Laurence Claus, "Montesquieu's Mistakes and the True Meaning of Separation", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 25, Autumn 2005, p. 419.

مسئولیت‌پذیری مقامات حکومتی شود و راه را برای استبداد و خودکامگی بیشتر هموار سازد. مطلوب‌ترین و مناسب‌ترین شیوه تضمین عدم نقض قانون اساسی و حقوق بنیادین شهروندان، تعامل قوا و نظارت متقابل آنها بر یکدیگر است. گرچه امکان نقد قدرت برای شهروندان نیز از طرق متفاوت همچون تشکیل انجمن‌ها، سازمان‌های غیردولتی و به‌طور کلی نهادهای جامعه مدنی مهیاست، اما هیچ‌گاه تأثیر چنین نقدی به‌اندازه تأثیر «نظارت نهادی، عملکردی و کارکردی قوای حکومتی در مقابل یکدیگر نخواهد بود».^۱

از دیدگاه منتسکیو و طبق نظر تجلی‌یافته در نظریه تفکیک قوای کلاسیک، معیار اصلی نظریه مذکور که به تضمین بیشتر و مؤثر آزادی می‌انجامد، تفاوت «نوع»^۲ اختیارات قوای سه‌گانه در قالب انواع اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی است، اما چنان‌که یکی از صاحب‌نظران تأکید می‌کند، معیار اصلی ارتقابخش آزادی برای تفکیک قوا، این است که «آیا سرشکن کردن قدرت، مانع از تصمیم‌گیری قاطع و نهایی بازیگران در حوزه اختیاراتشان خواهد گردید یا خیر».^۳ بدین معنی که آنچه برای تضمین آزادی و تحقق نظام دمکراتیک ضروری و حیاتی است، نه واگذاری اختیاراتی در انواع متفاوت به قوای متفاوت و مستقل است، و نه تفکیک ذاتی فعالیت‌ها و اعمال قوا؛ بلکه نکته واجد اهمیت، سلب اختیار تصمیم‌گیری و مقام داوری قوای مختلف درباره حدود تکالیف و وظایف خودشان است. اگر در این مقام، داوری و تصمیم‌گیری به قوه دیگر واگذار شود، و به بیان دیگر، داوری راجع به این موضوع که آیا حدود صلاحیت‌های اعمال یک یا چند اختیار، به قوه‌ای غیر از قوه اعمال‌کننده آن اختیار یا اختیارات واگذار شود، آنگاه هدف عمده نظریه تفکیک قوا برآورده شده است. نتیجه اینکه «نظارت و تعادل»، [و] نه تفکیک ذاتی فعالیت‌ها، مانع تصمیم‌گیری قاطع و نهایی بازیگران در حوزه اختیاراتشان است».^۴ در نظام «نظارت و تعادل»، تعامل سازنده قوا با یکدیگر امکان‌پذیر می‌شود. در این نظام، اعمال قدرت توسط دیگر قوا مورد نظارت و ارزیابی قرار می‌گیرد و

۱. ر.ک: محمدحسین زارعی، «تفکیک، استقلال یا تعامل قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جزوه درسی حقوق اساسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۳، ص ۶۹.

2. kind

3. Clause, op. cit , p. 420.

4. Ibid.

به این ترتیب در این نظام، از طرفی محسنات اصل تفکیک قوا تحقق می‌یابد و از طرف دیگر، مضرات اصل تفکیک مطلق قوا و عدم ارتباط و هماهنگی میان قوای سه‌گانه کاهش می‌یابد.^۱

۲-۱-۱ دموکراسی نمایندگی و نظارت همگانی

امروزه اصل نمایندگی، یکی از اصول حکومت دموکراتیک محسوب می‌شود.^۲ در نظریه حقوق اساسی دموکراتیک، نمایندگان پارلمان، نمایندگان شهروندان محسوب می‌شوند. یکی از مفاهیم اصلی در این تحقیق، «دموکراسی نمایندگی» است. چنین دموکراسی‌ای، با انتخابات آزاد و منصفانه‌ای برگزار می‌شود که از اهداف آن، تشکیل پارلمانی انتخابی و پاسخ‌گو نگه داشتن دولت از طریق نظارت نمایندگان است.^۳ نهاد نمایندگی و به عبارت دیگر، دموکراسی نمایندگی در برابر نظریه دموکراسی مستقیم، همواره از مباحث اصلی آموزه دموکراسی محسوب می‌شده است. بدین ترتیب که اعطای حق تصمیم‌گیری و قانونگذاری به تعدادی از افراد از طریق حق رأی، موضوعی مورد توجه نظریه‌پردازان محسوب می‌شده است.

پس از تشکیل واحدهای بزرگ ملی به جای واحدهای کوچک و محدود، مهم‌ترین مسئله در حوزه سیاسی این بود که چگونه افراد در جوامع با جمعیت فراوان می‌توانند در اداره حکومت و نظارت بر حاکمان مشارکت کنند. تنها راه عملی برای این مسئله، انتخاب مقامات مملکتی به وسیله شهروندان و نظارت بر آنان با اهرم مؤثر رأی دادن یا رأی ندادن به آنها در انتخابات دور بعد بود. بنابراین یکی از مهم‌ترین دلایل دفاع از دموکراسی نمایندگی، استدلالی عمل‌گرایانه (پراگماتیستی) است.^۴

طرفداران دموکراسی نمایندگی معتقدند از این روش می‌توان اصل نظارت همگانی و همچنین برابری سیاسی را تضمین کرد. اعمال این اصول متضمن شروطی است که عبارت‌اند از: به رسمیت شناختن حق همه شهروندان برای نامزدی در مجالس قانونگذاری، توجه نمایندگان پارلمان به ملاحظه نظرات رأی‌دهندگان و پاسخ‌گویی

1. See John Alder, *Constitutional and Administrative Law*, London, Macmillan, 1999, pp. 80-86.

۲. ر.ک: حسین بشریه، *آموزش دانش سیاسی*، تهران، نگاه معاصر، ۱۳۸۲، ص ۳۳۷.

۳. ر.ک: دیوید بیتام، *دموکراسی و حقوق بشر*، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران، طرح نو، ۱۳۸۳، ص ۷۸-۷۶.

۴. آنتونی آربلاستر، *دموکراسی*، ترجمه حسن مرتضوی، تهران، آشیان، ۱۳۷۹، ص ۱۳۴.

منظم آنان در مقابل رأی‌دهندگان، پاسخ‌گویی نمایندگان در برابر سازمان‌ها و نهادهای متشکل از شهروندان، به رسمیت شناختن فرصت مشارکت سیاسی با عضویت در احزاب سیاسی، انجمن‌ها، نهادهای غیردولتی و همچنین وجود امکانات لازم برای ملاقات شهروندان با نمایندگان، و بالاخره تأیید شرایط تفویض صلاحیت تصمیم‌گیری نمایندگان و تجدیدنظر در آن از طریق همه‌پرسی.^۱

فقط با اعمال سازوکارهای پیش‌گفته است که می‌توان گفت نمایندگان منتخب، از طرفی قادر به نظارت و از طرف دیگر قادر به پاسخ‌گویی در زمینه ایفای وظایف نمایندگی در برابر انتخاب‌کنندگان هستند. در صورت برآورده شدن شرایط مذکور، ایده دموکراسی نمایندگی از طریق پارلمان دو ایده را توأمأً محقق می‌سازد؛ اول اینکه پارلمان، تجلی سیمای کلی انتخاب‌کنندگان است و دوم اینکه نمایندگان به‌نحو مشخص در مقابل گروه خاصی از نمایندگان پاسخ‌گویند و در صورت ناکارایی و فعالیت، با عدم اعتماد و اخذ رأی، عزل می‌شوند.^۲

تنها چارچوب قابل تصور برای مشارکت فعال شهروندان در اداره امور عمومی و نظارت بر عملکرد زمامداران، تعمیق و گسترش نهادهای نمایندگی است. چنان‌که بیتام استدلال می‌کند، نهاد نمایندگی یکی از محدودیت‌های فرایند دموکراتیک شدن به‌شمار می‌آید (به سبب نبود امکان دخالت مستقیم و تصمیم‌گیری بلاواسطه شهروندان در امور عمومی)، نظریه‌پردازان باید علاوه‌بر نشان دادن ضرورت و اجتناب‌ناپذیر بودن نهاد نمایندگی، بر رضایت شهروندان نیز در این زمینه تأکید کنند. این رضایت نه تنها با انتخابات، بلکه براساس قانون اساسی که حقوق و تکالیف شهروندان در آن ذکر شده باشد تضمین می‌شود.^۳

سوای اصل نمایندگی، اصل دیگری که حائز اهمیت بسیار است، اصل مسئولیت است. چنان‌که گفتیم، اصل نمایندگی، از طریق انتخابات عمومی مطابق با اصول حق رأی همگانی و «هر فرد، یک رأی» تضمین می‌شود. اما تضمین اصل مسئولیت با تعامل شدید

۱. بیتام، همان، ص ۵۰.

۲. همان، ص ۵۰-۵۱.

۳. همان، ص ۷۶-۷۸.

قوای مقننه و مجریه در نظام‌های پارلمانی و همچنین نظریه‌های مسئولیت فردی و جمعی وزرا در برابر پارلمان امکان‌پذیر می‌شود.^۱

۱-۱-۳ کارکردهای قوای قانونگذاری

قوای قانونگذاری برحسب تنوع جوامع دارای کارکردهای متفاوتی است. این کارکردها و تفاوت‌های آن نسبت مستحکمی با چگونگی چارچوب‌ها و شالوده نظام سیاسی، نوع رژیم سیاسی و مناسبات و روابط واقعی قدرت سیاسی دارد. درهرحال در بیشتر کشورهای دموکراتیک، قوای قانونگذاری حداقل سه کارکرد اصلی را داراست:

۱-۱-۳-۱ کارکرد نمایندگی

قوای تقنینی معمولاً مجمعی متشکل از نمایندگان منافع مختلف و بعضاً متضاد اجتماعی هستند. توده مردم از هر طبقه، رنگ و نژاد از طریق نمایندگان منتخب خود که غالباً به صورت مستقیم انتخاب می‌کنند، می‌توانند آرا و افکار خود را به قلب نظام سیاسی و تصمیم‌گیری منتقل کنند و رضایت و نارضایتی خود را از روند امور جاری بیان کنند و خواهان تداوم و استمرار یا تغییر و تعدیل سیاستی خاص باشند.^۲ این کارکرد در حکومت‌های دموکراتیک در ارتباط تام با کارکردی است که براساس آن پارلمان را با مشروعیت بخشیدن به نظام، سیاسی قلمداد می‌کند. نمایندگان پارلمان با برقراری و شرکت در جلسات پارلمان اعم از دائم یا متناوب، به طور ضمنی به نظام سیاسی مشروعیت می‌بخشند و نیز با تصویب لوایح دولتی به نمایندگی از توده مردم به ویژه در نظام‌های پارلمانی که قوه مجریه به طور غیرمستقیم و از درون پارلمان برمی‌آید، تصمیمات و سیاست‌های آن را از مشروعیت دموکراتیک برخوردار می‌سازند.^۳

1. See Peter Cane, "The Constitutional and Legal Framework of Policy-Making", in Forsyth, C. F. and Hare, I. (eds.), *The Golden Metwand and the Crooked Cord—Essays on Public Law in Honour of Sir William Wade*, Oxford: Clarendon Press, 1998, pp. 41-42.

2. Kenneth Newton and Jan W. Van Deth, *Foundations of Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 107.

۳. فیلیپ نورتون، «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن وکیلان، فصلنامه مجلس و پژوهش، تهران، سال دوازدهم، شماره ۴۸، تابستان ۱۳۸۴، ص ۲۹۶-۲۹۵.

نمایندگان پارلمان با بیان منافع گوناگون، دیدگاه‌ها و بینش‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - و به نمایندگی از مردم در ساختار حاکمیت - از تجمع و انفجار آنها جلوگیری می‌کنند و خطر فروپاشی را از نظام سیاسی دور می‌سازند. نمایندگان منافع و طبقات گوناگون اجتماعی از طریق اجتماع در پارلمان و بحث و مذاکره پیرامون سیاست‌های مختلف به همگرایی و انسجام اجتماعی مدد می‌رسانند. چنین کارکردی به‌ویژه، با توجه به اینکه قوای مقننه در مقایسه با دو قوه دیگر یعنی مجریه و قضائیه از شفافیت عملکرد بیشتری برخوردار است و شهروندان امکان دسترسی بیشتری به نمایندگان خود دارند اهمیت ویژه‌ای دارد.^۱

۲-۳-۱ کارکرد قانونگذاری

یکی از وظایفی که قوای قانونگذاری مدرن از بدو پیدایش در کشور انگلستان به عهده گرفته، وضع و تصویب قوانین مملکتی بوده است. نمایندگان پارلمان از طریق پیشنهاد طرح‌های قانونی و نیز بررسی و تصویب لوایحی که دولت تنظیم و به پارلمان تقدیم می‌شود، تأثیر مهمی را در فرایند قانونگذاری ایفا می‌کنند. چنان‌که یکی از صاحب‌نظران معتقد است: «در برخی - ولی مسلماً نه همه - موارد، اعلام سیاست‌ها توسط قوه مقننه از طریق تصویب قوانین موضوعه صورت می‌گیرد. در مردم‌سالاری‌های باثبات نقش مجالس قانونگذاری در زمینه سیاستگذاری هرچند از طریق تصویب قوانین موضوعه ایفا می‌شود در دوران نو این کارکرد سیاستگذاری اهمیت بیشتری از تدوین و تصویب حقوقی قوانین یافته است».^۲

قوای مقننه گرچه به‌ندرت خود ابتکار قانونگذاری را در دست دارند اما چنان‌که قبلاً گفته شد، مطابق با میزان صلاحیت و قدرتی که از آن برخوردار هستند قادرند لوایح پیشنهادی دولت را دستخوش تغییر دهند و ترجیحات خود را جایگزین ترجیحات

1. K. J. Johnson and T. R. Nakamura, "A Concept Paper on Legislatures and Good Governance", July 1999, Available Online at: <http://magnet.undp.org/Docs/Parliaments/concept%20paper%20Revised%20MAGNET.htm>.

۲. دیوید ام اولسون، نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۲۲.

قوه مجریه کنند به‌طوری‌که در پاره‌ای موارد، لایحه دولت را به‌طور کلی از نو بازنویسی و دولت را ملزم به اجرای آن می‌کنند.^۱

قدرت قانونگذاری پارلمان تا حد زیادی با کارآمدی ساختار و تشکیلات کمیسیون‌های پارلمانی در ارتباط است. هر قدر نظام کمیسیون‌های پارلمانی کارآمد باشد، به همان میزان عرصه برای بیان ایده‌های متفاوت مهیا و محیط برای به توافق رسیدن و اتخاذ تصمیم آماده می‌شود. وقتی مذاکرات کمیسیونی در شکل دادن رفتار کل قوه قانونگذاری واجد اهمیت باشد، اعضای کمیسیون هم به تخصصی‌تر شدن و هم به حمایت از افکار و مواضع عمومی تشویق می‌شوند. همچنین این امر، مهارت‌های گفت‌وگو و مذاکره برای شکل دادن به حاصل کار پارلمان، یعنی قوانین، را نیز افزایش خواهد داد.^۲

۳-۱-۱ کارکرد نظارتی

چنان‌که گفتیم، کارکرد قانونگذاری پارلمان جزء کارکردهای کلاسیک این نهاد محسوب می‌شود که به تدریج و به موازات رشد و پیچیدگی جوامع انسانی و به تبع آنها تقسیم کار مضاعف، پدید آمدن احزاب سیاسی قوی و گستردگی و پیچیدگی نهاد دولت و دخالت روزافزون آن و سایر نهادهای قدرت در امور اجتماعی و اقتصادی، این کارکرد رو به افول نهاد و جای آن را کارکرد رقیبی به نام کارکرد نظارتی قوه مقننه گرفت.^۳ اعمال کارکرد نظارتی در حقیقت تحقق عینی و عملی هدف تفکیک قوا و اعمال سازوکار «نظارت و کنترل» است. پارلمان از سوی افکار عمومی و به نمایندگی از مردم وظیفه دارد بر نحوه اجرای قانون، نحوه هزینه بودجه، عملکرد یک وزارتخانه در یک حوزه خاص و نظایر آن نظارت کند و در هنگام مشاهده اعمال خلاف قانون یا اعمال خودسرانه قدرت با سازوکار پیش‌بینی شده نظیر سؤال، استیضاح، نظارت کمیسیونی، اعمال دولت را کنترل کند. هم‌زمان با افزایش تأثیر نظارتی پارلمان، تفویض وظیفه قانونگذاری به سایر نهادهای حکومتی یا پدید آمدن قوای مقننه فراملی در پاره‌ای از مناطق جهان، نظیر

1. K. Newton and W. J. Deth, Foundations of Comparative Politics, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 108.

2. Johnson and Nakamura, op. cit.

۳. در این باره رک: نورتون، همان، ص ۲۸۹.

پارلمان اروپا، و تقویت نهادهای قانونگذاری کشورهای فدرالی در مقابل نهادهای قانونگذاری ملی، بیش از پیش از اهمیت کارکرد قانونگذاری پارلمان‌ها کاسته است.^۱

برخی از متفکران نظیر جان استوارت میل و والتر باجوت انگلیسی، کارکرد قانونگذاری پارلمان را فاقد اهمیت خوانده‌اند. جان استوارت میل معتقد بود که مهم‌ترین تأثیر و کارکرد پارلمان، نظارت و کنترل دولت، تنویر افکار عمومی درباره اقدامات دولت، روشنگری و توجیه در مورد چیزهایی که ممکن است در نظر کسی سؤال‌برانگیز برسد، و همچنین نقد اعمال قابل نکوهش است. از دیگر کارکردهای پارلمان، «بازپس گرفتن مشاغل از کسانی است که بدنه قوه مجریه را تشکیل می‌دهند و با سوءاستفاده از حسن اعتماد ملت از آن به‌طوری که مغایر با خواست ملت است بهره‌برداری می‌کنند».^۲

بدین ترتیب توجه بیشتر به کارکرد نظارتی پارلمان هم از حیث نظری و هم از حیث ضرورت‌های تغییرات اجتماعی و سیاسی قابل توجیه است. کارکرد نظارتی اغلب مربوط به مرحله «پساقانونگذاری» است. در این مرحله ضرورت دارد قوه مقننه بر نحوه اعمال قوانین و نیز بودجه مملکتی مصوب نظارت کند و مراقب اعمال و کنش‌های هریک از وزارتخانه‌های قوه مجریه باشد.

نظارت و کنترل بر قوه مجریه از سوی قوه مقننه از راه‌های گوناگونی امکان‌پذیر است:

۱. **اختیار وتو کردن:** بعضی از قوای تقنینی از اختیار وتو کردن یا تغییر و تعدیل پیشنهادها قوه مجریه برخوردارند.
۲. **تأیید منصوبین قوه مجریه:** به‌عنوان نمونه، کسانی که برای مشاغل مهم دولتی انتخاب شده‌اند (نظیر سفرا، کنسول‌ها، مستشاران دیوان عالی فدرال و تعداد بی‌شماری از کارکنان فدرال در ایالات متحده آمریکا) به تأیید پارلمان نیاز دارند.
۳. **سؤال:** بسیاری از رؤسای جمهور یا نخست‌وزیران، خود یا از طریق تقدیم یادداشتی ناگزیرند به قوای مقننه توضیح دهند. بیشتر وقت سؤال از برنامه‌های عادی و همیشگی

1. Nicola Lupo, "The Transformation of Parliamentary Function", in P. Falconer, C. Smith and W. R. Webster (eds.), *Managing Parliament in 21st Century*, Netherlands: ISO Press, 2001, p. 33.

2. Ibid.

جدول زمانی پارلمان‌هاست. اما ممکن است وقت سؤال جنبه ویژه‌ای داشته باشد (مانند تشریفات تعقیب و رسیدگی علیه رئیس‌جمهور آمریکا).

۴. **مذاکرات:** مذاکرات پارلمانی وقتی است که طی آن سیاست‌ها و اقدامات دولت در جزئیات مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. بعضی از این مذاکرات به قانون خاصی مربوط است و ممکن است بسیار فنی باشد. مذاکرات دیگر می‌تواند به موضوعات سیاسی عمومی یا موضوعات فوری و اضطراری مربوط باشد.^۱

۵. **رأی عدم اعتماد یا تعقیب و اعلام جرم علیه رئیس‌جمهور:**^۲ نهایت قدرت قوه مقننه، توانایی آن در ساقط کردن قوه مجریه با دادن رأی عدم اعتماد یا تعقیب و اعلام جرم علیه رئیس‌جمهور است. نمونه شاخص چنین رویه‌ای در نظام حقوق اساسی آمریکا پیش‌بینی شده است.

۶. **نظارت از طریق کمیسیون‌ها:** شاید مهم‌ترین پیشرفت پارلمان‌ها در سال‌های اخیر، تقویت کمیسیون‌های نظارتی باشد. درواقع کمیسیون‌ها در حال حاضر، رکن مهمی از عملیات تقنینی و نیز نظارت بر کار قوه مجریه محسوب می‌شوند که نیاز به توجه بیشتری دارد.^۳

چنان‌که گفته شد نظارت دقیق بر وزارتخانه‌های دولتی و اعمال قوه مجریه نه از طریق صحن علنی که معمولاً پر تعداد و بزرگ است بلکه با کمیسیون‌های نظارتی کوچک که تخصصی‌تر و دارای امکانات اداری و پشتیبانی بهتری می‌باشند میسر است؛ به‌ویژه که این کمیسیون‌ها بیشتر متناظر با وزارتخانه‌های قوه مجریه هستند و به‌طور اختصاصی بر عملکرد آنها نظارت دارند. تقسیم کار بیشتر و تقسیم کمیسیون‌های تخصصی به کمیته‌های فرعی و در اختیار گرفتن مشاوران و متخصصان و کارمندان اداری و صرف وقت بیشتر، می‌تواند امر نظارت پارلمان بر قوه مجریه را تسهیل کند.^۴ به دلایل پیش‌گفته، کمیسیون‌ها موجب افزایش حجم کار پارلمان‌ها از یک‌سو و ارتقای دقت و کارآمدی آنها از سوی دیگر می‌شوند. آنها می‌توانند با بررسی لوایح دولت در

۱. پارلمان‌ها معمولاً با مذاکرات و بیانیه‌ها، عملیات، برنامه‌ها و عملکرد دولت را مورد بحث و نقد قرار می‌دهند و از این طریق دولت را در جریان مواضع خود قرار می‌دهند. آگاهی دولت از این مواضع به‌ویژه اگر جنبه انتقادی داشته باشد می‌تواند در تصحیح و هدایت قوه مجریه و گاهی تجدیدنظر دولت در سیاست‌ها و عملکردش مؤثر باشد.

2. Impeachment

3. Lupo, op. cit, p. 110.

4. Ibid., pp. 110-111.

جزئیات، از بروز نتایج ناخواسته آن از طریق اصلاحیه‌ها جلوگیری کنند. کمیسیون‌ها می‌توانند مکان مناسبی برای ارائه بازخورد اجرای قوانین به قوه مجریه باشند. علاوه بر این آنها فرصت مناسبی در اختیار نمایندگان حزب اقلیت، گروه‌های ذی‌نفوذ و مردم عادی قرار می‌دهند که در امر قانونگذاری و نظارت مشارکت کنند.^۱

صرف‌نظر از این کارکردهای سه‌گانه که کارویژه‌های اصلی و اساسی پارلمان‌های اکثر کشورها را تشکیل می‌دهد، صاحب‌نظران مطالعات قانونگذاری طی مطالعات تطبیقی، کارکردهای دیگری را نیز شناسایی کرده‌اند: مانند کارکرد آموزش و اطلاع‌رسانی به عموم مردم با برگزاری جلسات علنی و طی مذاکرات پارلمانی، کارکرد مشروعیت‌بخشی، حل تعارضات اجتماعی و بیان منافع طبقات و گروه‌های مختلف اجتماعی، کمک برای خروج از انسداد سیاسی و نظایر آن.^۲ در ادامه هریک از این کارکردها را به‌اختصار شرح می‌دهیم:

۱-۱-۳-۴ آموزش و اطلاع‌رسانی

یکی از کارکردهای دیگر پارلمان، آموزش و اطلاع‌رسانی به مردم با برگزاری جلسات علنی و پخش این مذاکرات به‌طور مستقیم و همگانی از طریق رسانه‌های جمعی است. در این جلسات نمایندگان مردم سیاست‌های پیشنهادی دولت یا طرح‌های پارلمانی را مورد نقد و بحث قرار می‌دهند و نظرات مخالف و موافق مطرح می‌شود و جوانب مختلفی از موضوع در ضمن همین مباحث بررسی می‌شود. بدیهی است چنین جلساتی در آگاهی مردم از این سیاست‌ها و قوانین مؤثر است.

۱-۱-۳-۵ مشروعیت‌بخشی

یکی از کارکردهای مهم پارلمان، کارکرد مشروعیت‌بخشی آن به نظام سیاسی است. این مشروعیت‌بخشی گاهی به‌صورت مستقیم و آشکار است که در زمان تصویب لوایح دولت از سوی پارلمان بروز می‌کند و گاهی نیز به‌صورت غیرمستقیم و با برگزاری جلسات مستمر یا متناوب پارلمان به‌دست می‌آید. این کارکرد در نظام‌های پارلمانی‌ای که قوه مجریه نه از

1. Reuven Y. Hazan, *Reforming Parliamentary Committees*, Columbus, Ohio State University Press, 2001, p. 3.

۲. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک: نورتون، همان، ص ۲۹۶-۲۹۵.

طریق انتخابات مستقیم بلکه قوه مقننه انتخاب می‌کند از اهمیت بیشتری برخوردار است.

۶-۳-۱-۱ حل و فصل تعارضات اجتماعی

کارکرد نمایندگی پارلمان مقتضی آن است که طبقات مختلف و گروه‌های عمده اجتماعی که صاحبان منافع گوناگون و بعضاً متضاد هستند بتوانند در آن نماینده داشته باشند تا بیان‌کننده و حافظ منافع آنها باشند. این نمایندگان با بحث و گفت‌وگو، مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها و تصویب قوانین مناسب، حفاظت از این منافع را تأمین و به همزیستی آنها کمک می‌کنند.

۷-۳-۱-۱ خروج از انسداد سیاسی

در بعضی از نظام‌های سیاسی، وجود اختلاف‌نظر میان قوه مقننه و مجریه می‌تواند به بروز بن‌بست سیاسی منجر شود. در این صورت پارلمان می‌تواند مثلاً در نظام‌های پارلمانی با دادن رأی «عدم اعتماد» به دولت، به این بن‌بست سیاسی پایان دهد.

۴-۱-۱ تأثیر کمیسیون‌ها در اعمال کارکرد نظارتی پارلمان

در این تحقیق سعی بر این است تا ابعاد کارکرد نظارتی پارلمان‌ها از زاویه کمیسیون‌های تخصصی مورد بررسی و تدقیق قرار گیرد. همچنان که بسیاری از صاحب‌نظران معتقدند، حکمرانی کارکردی است که قوه مقننه برای انجام آن «بسیار نامناسب» است و کارکرد مناسب و مطلوب قوه مقننه، نظارت و کنترل اعمال حکومتی است. بدین ترتیب که قوه مجریه مسئول حکمرانی شمرده می‌شود و کارکرد نظارت و کنترل برعهده قوه مقننه‌ای است که در بسیاری از موارد کارکرد سیاستگذاری را نیز انجام می‌دهد.^۱

در رژیم‌های سیاسی مختلف، تأثیر پارلمان به‌عنوان نهاد نظارتی، تأثیری قابل توجه است.^۲ گرچه مهم‌ترین ویژگی رژیم ریاستی، برگزیده شدن رئیس‌جمهور به‌دست مردم

۱. ر.ک: مایکل مزی، «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن وکیلان، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال

سیزدهم، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۵، ص ۱۷.

۲. راجع به انواع رژیم‌های سیاسی، در قسمت‌های بعد بیشتر سخن خواهیم گفت.

به‌نحو مستقیم است، اما اختیارات قوه مجریه، که در این رژیم‌ها بسیار با اقتدار است، را قوه مقننه منتخب مردم متعادل و متوازن می‌کند.^۱ ازسوی دیگر، در رژیم‌های پارلمانی، که پارلمان از اهمیت محوری برخوردار است، قوه مجریه معمولاً نشئت گرفته از قوه مقننه انتخابی است و در مقابل پارلمان در اعمال قوه مجریه پاسخ‌گوست.^۲ بدین ترتیب در انواع رژیم‌های سیاسی، کارکرد نظارتی پارلمان کارکردی برجسته است.

اما مهم‌ترین نهاد و به‌عبارتی «میدان اصلی کار قوه مقننه»، کمیسیون‌ها هستند. به هر میزان پارلمان‌ها به تقویت نظام کمیسیون‌های تخصصی خود بپردازند، به همان میزان بر قدرت و اقتدار آنها در رقابت با قوه مجریه، به‌ویژه از طریق نظارت، افزوده می‌شود. درستی سخن پیش‌گفته وقتی بیشتر معلوم می‌شود که به این واقعیت توجه کنیم که امروزه در اغلب پارلمان‌ها، حوزه صلاحیت کمیسیون‌های تخصصی، متناظر با حوزه فعالیت‌های تخصصی وزارتخانه‌هاست.^۳

بدین ترتیب، نکته اساسی این است که کارکرد نظارتی قوه مقننه و تأثیر بر عملکرد قوه مجریه از طریق کمیسیون‌ها انجام می‌گیرد؛ اگر پارلمان اصلاحیه مهمی بر طرح یا لایحه‌ای وارد کند، این اصلاحات عموماً در کمیسیون‌ها انجام می‌شود؛ اگر لایحه دولت را پارلمان رد کند، منشأ چنین امری کمیسیون‌ها هستند و یا اگر بنابر مذاکره میان احزاب در مورد لایحه پیشنهادی دولت باشد، بستر چنین مذاکره‌ای کمیسیون‌هاست.^۴ چنین جایگاه مهمی به دلایل مختلفی برای کمیسیون‌ها حاصل شده است که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌کنیم. سوای اینکه کمیسیون‌های پارلمانی به‌عنوان محل‌هایی مهم برای بحث و تبادل نظر راجع به قانونگذاری محسوب می‌شوند،^۵ چنان‌که لاندی معتقد است، «امروزه همه پارلمان‌ها وظایف خود را کم و بیش از طریق

1. See Newton and Deth, op. cit , p. 61.

2. Ibid., p. 63.

۳. ر.ک: گرهارد لوتنبرگ، «مجالس قانونگذاری و پارلمان‌ها»، ترجمه هرمز همایون‌پور، در: سیمور مارتین لیپست،

دایرةالمعارف دمکراسی، جلد ۳، ترجمه گروه مترجمان، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳، ص ۱۲۱۴.

۴. اولسون، همان، ص ۱۳۷.

۵. به نقل از: کاره استروم، «کمیسیون‌های پارلمانی در دمکراسی‌های اروپایی»، ترجمه حسن وکیلان، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۱، بهار ۱۳۸۵، ص ۱۳۹.

کمیسیون‌ها انجام می‌دهند.^۱ چنین گرایشی به دلیل ویژگی خاص کمیسیون است که بحث و مذاکره و تصمیم‌گیری راجع به مسائل متنوع و گاهی پیچیده مربوط به قانونگذاری و نظارت را با مزیت‌هایی نسبت به صحن علنی، همچون تخصصی‌تر بودن، برخورداری از تعداد عضو کمتر نسبت به پارلمان و به‌ویژه امکان تعامل و تبادل نظر با اعضای قوه مجریه، امکان‌پذیرتر و مطلوب‌تر می‌سازد. به بیان یکی از اعضای مجلس نمایندگان ایالات متحده: «امروزه گرایش به تأکید بیشتر بر کمیسیون‌ها برای اداره امور پارلمان ... بیشتر به دلیل کارآمدی^۲ کمیسیون‌هاست».^۳

کمیسیون‌ها در قوای قانونگذاری متفاوت از اهمیتی گوناگون و متنوع نیز برخوردارند. بدین ترتیب که کمیسیون‌ها در برخی از نظام‌های سیاسی دارای اهمیت بیشتری نسبت به برخی دیگر از نظام‌ها هستند. یکی از مؤلفه‌های تأثیرگذار در میزان اهمیت کمیسیون‌ها، نظم حزبی حاکم در هر نظام است. به نظر برخی، چنان‌که نظم حزبی بیشتری در یک قوه مقننه برقرار باشد، کمیسیون‌ها از اقتدار کمتری نسبت به قوای مقننه دارای پراکندگی و چندپارگی حزبی برخوردارند.^۴ این امر عمدتاً به دلیل آن است که کمیسیون‌ها در نظام‌هایی که نظم حزبی منسجمی شکل نگرفته است، به‌نوعی کارکرد نظم‌بخشی به فعالیت‌های حزبی را ایفا می‌کنند و هماهنگی‌ها و تعاملات، به‌ویژه در خصوص موضع‌گیری و مواجهه با قوه مجریه، در کمیسیون‌ها شکل می‌گیرد. با کاهش کنترل احزاب بر قوه مقننه (مانند آنچه که در کشورهای اسکاندیناوی به دلیل تشکیل دولت‌های ائتلافی رخ داده است و در نظام سیاسی آمریکا به دلیل نبود انضباط حزبی) کمیسیون‌های پارلمانی فرصت بیشتری برای فعالیت و استقلال می‌یابند. مهارت‌های فردی رؤسای کمیسیون‌ها و تجربه گرانمایه آنان، سبب می‌شود که در مجموع کمیسیون‌ها در وضعیت کاهش کنترل حزبی در پارلمان به‌نحو مطلوب‌تر و کارآمدتری به فعالیت‌های مستقل از قوه مجریه بپردازند.^۵ طبعاً این کارکرد به‌شدت در صحن علنی و در ایفای کارکرد نظارتی قوه مقننه بر قوه مجریه تأثیرگذار است.

۱. به نقل از: همان، ص ۱۴۰.

2. Efficiency

3. National Democratic Institutional Affairs, "Committees in Legislature: A Division of Labor", Page 2, Available Online at: http://www.accessdemocracy.org/library/030_ww_committees.pdf.

4. Ibid., p. 4.

۵. اولسون، همان، ص ۱۱۸.

نکته دیگری که طرح آن در این بخش از تحقیق مناسب به نظر می‌رسد، برشمردن اهداف مختلف و متعدد و درعین حال اساسی کمیسیون‌هاست؛ به‌ویژه آنکه یکی از ملاک‌های عمده برای تعداد کمیسیون‌ها در قوای مقننه، نوع و اهداف گوناگونی است که کمیسیون‌ها برای تحقق آنها تشکیل می‌شوند. کارکردها و اهداف کمیسیون‌ها را می‌توان به پنج دسته عمده تقسیم کرد:^۱

۱. نوع کارکرد کمیسیون و مهم‌ترین آنها، بحث و بررسی طرح و لوایح و مشارکت در فرایند قانونگذاری است. عمده‌ترین و برجسته‌ترین کارکرد کمیسیون‌ها مشارکت در شکل‌گیری و به‌ویژه اعمال اصلاحات لازم در لوایح است.

۲. از دیگر کارکردهای کمیسیون‌ها، کارکرد مالی است. این کارکرد، یکی از عمده‌ترین نظارت‌های مالی پارلمان بر بودجه قوه مجریه شامل مالیات‌بندی، اجرا و هزینه می‌شود. ۳. کارکرد و هدف سوم کمیسیون‌ها عبارت است از نظارت اداری^۲ در مقابل نظارت مالی است و به معنای بررسی اعمال وزارتخانه‌های دولتی است. در این نوع کارکرد، یک یا چند کمیسیون تخصصی، وظیفه بررسی و نظارت بر اعمال یک یا چند وزارتخانه را برعهده می‌گیرند. در اغلب موارد، متناسب با نوع فعالیت وزارتخانه‌ها، کمیسیون‌هایی در پارلمان شکل می‌گیرند و به‌طور تخصصی بر اعمال آنها نظارت می‌کنند.

۴. چهارمین کارکرد و هدف کمیسیون‌ها، مدیریت قانونگذاری^۳ است. این نوع از کمیسیون‌ها معمولاً به تغییر و اجرای قوانین، رویه‌ها، خدمات و امتیازات پارلمان و اعضای اشتغال دارند.

۵. کارکرد پنجم کمیسیون‌ها، تحقیق و تفحص^۴ است. این کارکرد ناظر به نقش جمع‌آوری اطلاعات در طول فرایند قانونگذاری نیست، بلکه وظیفه‌ای تخصصی و فنی است.^۵

۱. این تقسیم‌بندی در این اثر ذکر شده است:

Hazan, op. cit., pp. 3-4.

2. Administrative Oversight

3. Legislative Management

4. Investigation

۵. شاو نیز اهداف مختلفی را نظیر اهداف مذکور برای کمیسیون‌ها برشمرده است که عبارت‌اند از: ۱. هدف قانونگذاری، ۲. اهداف مالی، ۳. اهداف مربوط به بازرسی و تحقیق و تفحص، ۴. هدف نظارت بر عملکرد وزارتخانه‌ها، ۵. اهداف درون‌سازمانی، ر.ک: استروم، همان، ص ۱۵۴.

این کارکرد، یکی از مهم‌ترین ابزارهای کمیسیون‌ها برای نظارت بر عملکرد اعضای قوه مجریه محسوب می‌شود که در ادامه بحث بدان خواهیم پرداخت.

امروزه از مهم‌ترین اهداف کمیسیون‌ها، نظارت بر اعمال قوه مجریه است. در حالی که یکی از دغدغه‌های دائمی در نظام‌های دموکراتیک، خطر تسلط و قدرت بدون کنترل قوه مجریه است، کمیسیون‌ها نهادی مهم برای برقراری تعادل میان قوا در نظام‌های دموکراتیک محسوب می‌شوند. به بیان بهتر، کمیسیون‌ها، نقطه امید تعادل میان قدرت مجریه و مقننه کمیسیون‌ها به‌شمار می‌آیند. چنان‌که در کنگره ایالات متحده آمریکا به‌وضوح قابل مشاهده است، عدم تعادل موجود میان قوا، به‌دست کمیسیون‌های پر قدرت با حمایت کارمندان باتجربه و متخصص پارلمانی که اغلب در قوه مجریه نیز دارای تجربه هستند برقرار می‌شود. بدین ترتیب که این کارمندان اطلاعات مهم و کلیدی را در اختیار نمایندگان پارلمان قرار می‌دهند؛ اطلاعاتی که برای نظارت بر دستگاه‌های قوای مجریه و به‌ویژه کنترل بودجه‌ای آنها ضروری است.

از سوی دیگر، امروزه این واقعیت انکار نکردنی است که کمیسیون‌ها با استفاده از کارمندان باتجربه و متخصص، و بهره‌گیری از دانش متخصصان و مشاوران دیگر، به مرکزی برای سیاستگذاری تبدیل شده‌اند. گرچه نطفه این سیاستگذاری در کمیسیون‌ها شکل می‌گیرد، اما با توسعه و تقویت این کارکرد با حمایت اکثریت در پارلمان، قوای مجریه در نظام‌های سیاسی ناچارند به این سیاست‌ها و گرایش‌ها توجه کرده و آنها را در اعمال قوه مجریه مدنظر قرار دهند، چرا که در غیر این صورت، با خطر استفاده پارلمان از ابزار مؤثر نظارتی و از آن مهم‌تر، عدم اقبال رأی‌دهندگان در دوره آتی انتخابات مواجه می‌شوند.

روابط میان قوای مقننه و مجریه، به‌ویژه کارکرد نظارتی کمیسیون‌ها، توسط یکی از نمایندگان سابق مجلس نمایندگان ایالات متحده چنین بیان شده است: «کمیسیون‌ها می‌توانند نقش ارزنده‌ای را در نظارت و ارزیابی اعمال وزرای کابینه ایفا کنند ... روابط بین کمیسیون‌ها و وزراء، روابطی همواره تعارض‌آمیز و خصمانه نیست، بلکه این روابط بیشتر براساس نظام تبادل اطلاعات صورت می‌گیرد».^۱

آنچه از زاویه روابط قوا دارای اهمیت است، استقلال قوه مقننه از قوه مجریه است.

1. National Democratic International Affairs, op. cit , p. 10.

سؤالاتی از قبیل اینکه قوه مقننه تا چه میزان می‌تواند در امر قانونگذاری یا دیگر امور، مستقل از قوه مجریه عمل کند، تا چه حد قوه مقننه به نظرات قوه مجریه در زمینه لوایح ترتیب اثر می‌دهد، آیا با لوایح پیشنهادی قوه مجریه مخالفت می‌کند و اگر مخالفت می‌کند به چه نحو، و یا قوه مقننه تا چه حد در زمینه تنظیم سیاست‌های پیشنهادی خود ابتکار عمل دارد، از مهم‌ترین مسائل اساسی مربوط به قوه مقننه هر کشور محسوب می‌شود.^۱

نحوه تعامل و روابط میان دو قوه مجریه و مقننه با توجه به سؤالات بالا در کشورها و نظام‌های گوناگون به‌انحاء مختلفی شکل می‌گیرد. در برخی از کشورها (مانند هلند و فرانسه) قوه مقننه می‌تواند لایحه دولت را رد کند یا آن را مورد اصلاح اساسی قرار دهد و در برخی دیگر از نظام‌ها (مانند انگلستان و دانمارک)، چه‌بسا قوه مجریه ملزم شود تقدیم لایحه‌ای را به دلایلی به تأخیر اندازد و یا از ارائه آن به‌طور کامل صرف‌نظر کند. چنین تأثیراتی بر عملکرد قوه مجریه که درواقع نوعی محدودیت بر اعمال آن قوه محسوب می‌شود، بیش از همه در اعمال کارکرد نظارتی قوه مقننه بر قوه مجریه نمایان می‌شود. برگزاری جلسات رسیدگی در کمیسیون، طرح انواع سؤالات از رؤسای قوه مجریه در نظام‌های پارلمانی و همچنین مطالبه گزارش عملکرد از قوه مجریه از این موارد محسوب می‌شود.^۲

اما همه روابط قوای مقننه در تحدید حدود اعمال اختیارات قوه مجریه خلاصه نمی‌شود، بلکه بخش عمده‌ای از این تعامل، به همکاری و همیاری میان قوا به‌ویژه در فرایند قانونگذاری بازمی‌گردد. این نوع همکاری بیشتر از طریق کمیسیون‌ها انجام می‌گیرد. کمیسیون‌ها با دعوت از مقامات قوه مجریه و کسب نظرات و پیشنهادهای آنان در زمینه طرح‌ها و لوایح مورد بحث، مجموعه تجربیات و دغدغه‌های مقامات اجرایی را به صحن علنی منعکس می‌کنند. کمیسیون‌ها، فضایی را فراهم می‌کنند تا مسائل جزئی و فنی در فرایند قانونگذاری مورد کنکاش و توجه بیشتر قرار گیرد و با تعامل و چانه‌زنی بیشتر مقامات قوای مختلف، نوعی هماهنگی، همگرایی و مصالحه راجع به مسائل اختلافی حاصل شود.

گرچه اشاره بدین نکته نیز بی‌فایده نیست که کمیسیون‌ها اغلب مایل‌اند اصلاحاتی

۱. اولسون، همان، ص ۱۲۱.

2. See L. M. Mezey, "Classifying Legislatures", in P. Norton, *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, pp. 167-169.

را که مقامات اجرایی پیشنهاد می‌کند مورد پذیرش قرار دهد، چرا که این پیشنهادها اغلب ماهیتی فنی و تخصصی دارد و معمولاً توانایی کمیسیون‌ها برای دخل و تصرف و اعمال نظر در پیشنهادها فنی ارائه شده به مقامات قوه مجریه محدود است.^۱

۱-۲ قوای قانونگذاری در انواع رژیم‌های سیاسی

رژیم سیاسی در هر کشور، برحسب نوع روابط هریک از قوا با یکدیگر و نحوه تفکیک یا اختلاط آنها تعیین می‌شود. قانون اساسی خواه مکتوب و مدون و خواه غیرمکتوب و مبتنی بر عرف، جایگاه اصلی تبیین این روابط در کنار مناسبات واقعی و حقیقی قدرت است. به عنوان مثال، اینکه در رابطه میان قوه مقننه و مجریه در امر قانونگذاری کدام یک دارای صلاحیت و اختیارات بیشتر و تأثیر پررنگ‌تر است، تا حدودی از مطالعه و تحلیل اصول قانون اساسی قابل فهم است؛ هرچند برای دیدن تصویر شفاف‌تر و واقعی‌تر از روابط این دو ناگزیر باید به فهم و تحلیل رابطه حقیقی پرداخت. با این حال تا آنجا که به مطالعات حقوقی و شکلی مربوط است سه نوع تقسیم‌بندی عمده در این خصوص وجود دارد که رژیم‌های گوناگون سیاسی تا حدودی در یکی از آنها قابل توضیح است. در ادامه، به اختصار هریک از این سه نوع رژیم سیاسی با تکیه بر رابطه قوه مجریه و مقننه و مسئولیت هریک در مقابل دیگری توضیح داده می‌شود.

۱-۲-۱ نظام‌های پارلمانی

این نظام که عمده ویژگی‌های آن از رژیم سیاسی کشور پادشاهی انگلستان اخذ شده است، حاصل تبدیل تدریجی نظام پادشاهی به نوعی رژیم دمکراتیک بوده است که در قلب آن پارلمان قرار دارد. ابتدا لازم به یادآوری است که قوه مجریه دارای دو رکن است: دستگاه سلطنت و هیئت وزیران؛ قدرت پادشاه تشریفاتی و بیشتر جنبه نمادین دارد و قدرت اجرایی در اختیار نخست‌وزیر و هیئت وزیران است که خود برآمده از پارلمان است.^۲ در نظام پارلمانی، دو قوه از حیث منشأ و بقا در قدرت با یکدیگر مختلط هستند، به این

1. See Ibid., p. 7.

2. V. D. Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government", in Lijphart, A. *Parliamentary Versus Presidential Government*, New York, Oxford University Press, 1999, p. 32.

معنا که قوه مجریه نه با انتخاب مستقیم و جداگانه بلکه از میان پارلمانی که اعضای آن را مردم به طور مستقیم برگزیده‌اند، برمی‌آید. در این نظام کابینه (نخست‌وزیر و هیئت وزیران) با حمایت حزب اکثریت پارلمان انتخاب می‌شود و چنانچه این حمایت از طریق رأی عدم اعتماد یا رأی منفی به یکی از لوایح مهم دولت سلب شود،^۱ دولت ساقط می‌شود؛ لذا قوه مجریه از حیث بقا در قدرت اجرایی به قوه تقنینی وابسته است هرچند که در مقابل، نخست‌وزیر هم می‌تواند از رئیس دولت (پادشاه یا رئیس‌جمهور) درخواست کند که مجلس را منحل کند. وابستگی قوه مجریه به قوه مقننه از حیث تصویب و به سرانجام رساندن لوایح مورد نظر دولت نیز اهمیت دارد، زیرا ممکن است با وتو یا اصلاحات متعدد و بنیادین اکثریت پارلمان که مطلوب قوه مجریه نیست مواجه شود. از این رو، حفظ حمایت اکثریت برای قوه مجریه از اهمیت فراوانی برخوردار است.^۲ هرچند در این نوع رژیم‌ها، به دلیل حمایت و پشتیبانی اکثریت پارلمان از دولت، به ندرت در عمل بین اکثریت پارلمان و قوه مجریه تعارض و اختلاف حاصل می‌شود. در نظام پارلمانی نخست‌وزیر و هیئت وزیران در مقابل پارلمان واجد مسئولیت سیاسی دسته‌جمعی هستند و باید در مقابل آنان پاسخ‌گو باشند.^۳

شوگارت معتقد است به دلیل اختلاط دو قوه مقننه و مجریه در نظام پارلمانی از حیث منشأ و بقا به نظر می‌رسد که «قوه مجریه همچون کارگزار اکثریت قوه مقننه است و از حیث رتبه قوه مجریه از قوه مقننه فرودست‌تر است زیرا اکثریت پارلمان قوه مجریه را برگزیده‌اند و هم ایشان می‌توانند به اقتدار آن پایان دهند».^۴

۲-۱-۲ نظام ریاستی

نظام ریاستی که ویژگی‌های عمده آن متخذه از نظام سیاسی ایالات متحده آمریکا است، تقریباً در نقطه مقابل نظام پارلمانی قرار دارد به این معنا که دو قوه مجریه و مقننه هم از حیث شیوه کسب اقتدار و هم از حیث بقا در قدرت دارای تفاوت هستند. در این نظام

1. See Ibid., p. 36.

2. Newton and Deth, op. cit p. 64.

3. Verney, op. cit , p. 36.

و نیز ر.ک: سید ابوالفضل قاضی، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، ۱۳۸۳، ص ۳۲۰-۳۱۹.

4. Shugart S. M., "Semi-Presidential System: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", p. 5, Available Online at: <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/workingpapers.html>.

که رئیس‌جمهور در حقیقت رئیس قوه مجریه است طی انتخاباتی مستقیم و جدا از انتخابات کنگره مردم او را برای یک دوره معین برمی‌گزینند.^۱ رئیس‌جمهور دارای استقلال و مصونیت سیاسی است و لذا استیضاحی در کار نیست، اما این مقام در صورت «خیانت بزرگ علیه کشور» در مقابل کنگره مسئول است. در این حالت، ابتکار طرح اتهام علیه رئیس‌جمهور در صلاحیت مجلس نمایندگان است و رسیدگی و صدور حکم با مجلس سنا خواهد بود که این رویه حتی می‌تواند به عزل رئیس‌جمهور منجر شود.^۲ بنابراین قوه مجریه و کنگره از نظر رژیم پاسخ‌گویی سیاسی از یکدیگر مستقل‌اند. رئیس‌جمهور اعضای کابینه را هرچند با مشورت و رضایت کنگره ولی به انتخاب خود برمی‌گزیند و منتخبین رئیس‌جمهور در مقابل او، و رئیس‌جمهور و وزرایش در مقابل قانون اساسی و در نهایت مردم مسئول و پاسخ‌گو هستند. به این ترتیب برخلاف نظام پارلمانی، رئیس‌جمهور و وزرا در مقابل پارلمان مسئولیت سیاسی ندارند. کنگره هرچند حق تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور را در مواردی نظیر رشوه‌خواری، شهادت دروغ و خیانت بزرگ^۳ داراست، ولی نمی‌تواند با رأی عدم اعتماد قوه مجریه را ساقط کند و این حق نیز متقابلاً برای رئیس‌جمهور وجود ندارد که قوه مقننه را منحل کند.^۴ البته لازم به یادآوری است که رئیس‌جمهور از حق وتوی تعلیقی به مصوبات کنگره برخوردار است. گرچه باید بدین نکته نیز توجه کرد که به‌رغم استقلال بیشتر قوه مقننه و مجریه، باین حال قانونگذاری در این نظام تنها با تشریک‌مساعی این دو قوه امکان‌پذیر است. همین امر باعث تشویق این دو قوه به همکاری و دادوستد در پیشنهاد و تصویب لوایح است.^۵

۳-۲-۱ نظام مختلط

پیدایش نظام مختلط سیاسی را به قانون اساسی وایمار آلمان و پس از آن به جمهوری

1. Verney, op. cit, p. 41.

و نیز ر.ک: قاضی، همان، ص ۳۱۸-۳۱۶؛ و همچنین ر.ک: مزی، همان.

۲. محمدحسین زارعی، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴، ص ۴۲۹.

3. See B. Brunner, "A Short Story of Impeachment", Available Online at: <http://www.infoPlease.com/Spot/impeach.html>.

4. Newton and Deth, op. cit, p. 61.

5. See Shugart, op. cit, p. 2.

پنجم فرانسه نسبت می‌دهند. پیش از آن و در جمهوری چهارم فرانسه، بی‌ثباتی دولت‌ها به دلیل وجود احزاب متعدد و متفرق و بروز انسداد سیاسی در قوه مقننه، ضرورت وجود یک رئیس‌جمهور مقتدر را که بتواند ثبات و اقتدار قوه مجریه را تأمین کند به وجود آورد.^۱ در این نظام رئیس‌جمهور به عنوان رئیس مملکت با رأی مستقیم مردم برگزیده می‌شود و نخست‌وزیر را غالباً از حزب اکثریت پارلمان برای تشکیل کابینه برمی‌گزیند. هرچند چنین به نظر می‌رسد که حکومت‌های نیمه‌ریاستی از عناصری از هر دو نظام پارلمانی و ریاستی شکل گرفته‌اند، اما در عمل وقتی رئیس‌جمهور و اکثریت پارلمانی از یک حزب واحد باشند، نظام سیاسی به مدل ریاستی شباهت بیشتری پیدا می‌کند. اما اگر رئیس‌جمهور و اکثریت پارلمانی (نخست‌وزیر و کابینه) از احزاب مختلفی باشند؛ در این صورت نقش رئیس‌جمهور کاهش می‌یابد و نظام سیاسی به میزان زیادی بر مبنای شکل پارلمانی عمل می‌کند.^۲

در این نظام رئیس‌جمهور از حق عزل نخست‌وزیر برخوردار است، همچنین می‌تواند مجلس را منحل، و فرمان رفراندوم صادر کند. نخست‌وزیر برگزیده شده رئیس‌جمهور، مأمور تشکیل کابینه‌ای می‌شود که در مقابل پارلمان مسئولیت سیاسی دارد و در صورت برخورداری از حمایت اکثریت پارلمان قدرت اجرایی را در دست می‌گیرد، در غیر این صورت ساقط می‌شود.^۳

بنابراین در نظام‌های مختلط سیاسی، قوه مجریه دارای دو رکن است، رئیس‌جمهور که منتخب مستقیم مردم است و به همین دلیل دارای اختیارات وسیع اجرایی است و نیز نخست‌وزیر و هیئت وزیران که منتخب رئیس‌جمهور هستند و باید رأی اعتماد پارلمان را اخذ کنند. در این نظام، ابزار تأثیر پارلمان بر قوه مجریه، به گونه‌ای که در قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه پیش‌بینی شده است، شبیه به دیگر رژیم‌های پارلمانی است. مثلاً اگر نمایندگان در صدد سرنگونی حکومت باشند، می‌توانند از راه تصویب طرح عدم اعتماد به جای ابزار استیضاح، به هدف خود دست یابند. به عنوان

1. Newton and Deth, op. cit., p. 65.

۲. مزی، همان، ص ۱۶.

3. M. A. Duverger, "New Political System Model: Semi Presidential Government", in Lijphart, op. cit., p. 142.

نمونه، طبق اصل ۵۰ قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه، در صورتی که طرح عدم اعتماد به تصویب رسید، یا اینکه مثلاً اعلامیه سیاست کلی حکومت از سوی پارلمان رد شد، نخست‌وزیر باید استعفای خود و هیئت وزیران را به رئیس‌جمهور تسلیم کند.^۱

۱-۳ دسته‌بندی قوای قانونگذاری

۱-۳-۱ دسته‌بندی از حیث ترکیب پارلمان

قوای تقنینی از حیث ترکیب پارلمان واجد دو شکل عمده دومجلسی و تک‌مجلسی است. ترکیب پارلمان از این حیث ارتباط وثیقی با سنت و تاریخ سیاسی، ترکیب جمعیتی، ابعاد جغرافیایی و عواملی از این قبیل دارد. باین‌همه اکثر پارلمان‌های موجود در کشورهای جهان را می‌توان از حیث ساختار و ترکیب پارلمان در این دو دسته که به‌اختصار توضیح داده خواهد شد، تقسیم‌بندی کرد.

۱-۳-۱-۱ قوای قانونگذاری دومجلسی

بیشتر دموکراسی‌های غربی واجد پارلمان‌های دومجلسی است. مجلس اول یا نمایندگان، متشکل از نمایندگانی است که مردم به‌طور مستقیم برمی‌گزینند و منطبق بر روح اندیشه‌های دموکراتیک است. نحوه انتخاب اعضا مجالس اول که طی انتخابات همگانی و با رأی مخفی مردم و به‌طور مستقیم انتخاب می‌شوند، خود توجیه‌کننده اهمیت و میزان قدرت و صلاحیت آنان است. درحالی‌که مجالس دوم معمولاً از حیث اندازه و قدرت سیاسی از مجالس اول کوچک‌تر و ضعیف‌تر هستند. این ضعف و عدم صلاحیت در امور مالیاتی و هزینه‌های مربوط به امور عمومی بیشتر به چشم می‌خورد. مثلاً در انگلستان، اراده مجلس عوام در مورد امور مالی دولت مرکزی، به‌نسبت قوی است؛ به‌نحوی که یک لایحه بودجه می‌تواند براساس مصوبات مجلس به مدت یک ماه به تأخیر افتد. اما مجلس لردان (یا اعیان) از صلاحیتی در مورد اعلام یا اصلاح موضوعات مالی برخوردار نیست.^۲

نحوه انتخاب و ترکیب مجالس دوم که از سه راه انتخابی، انتصابی و موروثی برای

۱. قاضی، همان، ص ۴۷۷.

۲. زارعی، همان، ص ۴۱.

نماینده‌گی این مجلس برگزیده می‌شوند تا حدودی این ضعف و عدم صلاحیت را توجیه می‌کند. وجود مجالس دوم (یا مجلس سنا) از راه‌های گوناگونی توجیه شده است. علاوه بر دلیل حفظ سنت، بعضی استدلال کرده‌اند که حفظ این مجالس وسیله‌ای است برای جلوگیری از تمرکز قوا و امکان یافتن اقلیت برای داشتن نمایندگانی در پارلمان.^۱

علاوه بر این، یکی از دلایل مهم برای حفظ نظام دومجلسی، ضرورت «بررسی مجدد» پیش‌نویس قوانین است. می‌توان به‌خوبی استدلال کرد که اهمیت این ضرورت در جهان مدرن به‌ویژه به‌دلیل افزایش پیچیدگی و نیز عواقب جدی تصویب قوانین ضعیف افزایش یافته است. دیگر آنکه اگر مجلس اول به‌طور مستقیم و براساس حزبی انتخاب شود، این مسئله می‌تواند زمینه بیشتری را برای قدرتمندی بیشتر مجالس دوم فراهم کند، زیرا این مجلس وسیله ارزشمندی برای اعمال نفوذ اقلیت است.^۲ همچنین درباره سیر تحول و لزوم حفظ مجالس دوم گفته شده است که لازم بود در برابر مجلس اول که جلوه نوجویی، تحول، تحرک بود، مجلس دومی به‌وجود آید تا تدبیر و محافظه‌کاری اعمال شود. بنابراین، مجلس دوم، «مظهر تعقل در برابر شتابزدگی، نخبگان در برابر عوام‌الناس و رأی پیران در برابر بخت جوانان، تلقی شد».^۳

این‌گونه پارلمان‌ها غالباً در کشورهایی که به‌صورت فدرالی اداره می‌شوند مستقر هستند. این به‌عضایی که نمایندگان جمعیتی خاص از شهروندان یک منطقه جغرافیایی مشخص هستند، مجلس نمایندگان گفته می‌شود که درواقع نمایانگر روح وحدت و یکپارچگی ملت‌اند و به مجلسی که اعضای آن صرف‌نظر از میزان جمعیت و ابعاد جغرافیایی هر ایالت و به تعداد مساوی برای مجلس دوم انتخاب می‌شوند مجلس سنا گفته می‌شود.^۴

در نظام‌های ریاستی نظیر ایالات متحده آمریکا که مبنی بر تفکیک انعطاف‌ناپذیر

1. R. D. Shell, "Second Chamber", in Kurian, George Thomas, *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, London, Fitzroy Publishers, 1998, Vol. 2, p. 849.

2. Ibid., p. 852.

۳. قاضی، همان، ص ۳۸۹.

4. Legislative Chambers, Unicameral or Bicameral, Available Online at: <http://magnet.undp.org/Docs/Parliaments/Legislative%20chambers.htm>.

و نیز ر.ک: قاضی، همان، ص ۳۷۹-۳۷۸.

قوا و نظام کنترل و نظارت است، وجود مجلس دوم قدرتمند می‌تواند به تحقق سازوکار کنترل و نظارت کمک بیشتری کند.^۱

قوای تقنینی دومجلسی در کشورهایی که به‌صورت بسیط اداره می‌شوند نیز وجود دارند. کشور پادشاهی انگلستان از نمونه بارز آن است. مجلس عوام یا اول با انتخابات عمومی و مستقیم برگزیده می‌شوند و به همین دلیل خاستگاه اصلی قدرت و ابتکار قانونگذاری محسوب می‌شوند. به‌عنوان نمونه، مجلس دوم یا لردان در انگلستان گرچه از حیث اقتدار سیاسی و قانونگذاری در برابر مجلس عوام تضعیف شده بود ولی براساس روح سنت‌خواهی جامعه انگلستان، توانست شکل خود را حفظ کند و لردهای موروثی را به‌عنوان مکمل، به خدمت گیرد.^۲

فرانسه نیز از جمله کشورهایی است که به‌رغم بسیط بودن نظام سیاسی دارای نظام دومجلسی است. دو مجلس در فرانسه کارکردی متفاوت دارند و نقش آنها مکمل یکدیگر است. مصوبات پارلمان را باید هر دو مجلس تصویب کند. به‌نظر می‌رسد مجلس سنا برای ایجاد ثبات در تصمیم‌گیری‌ها پیش‌بینی شده است، چرا که اولاً این مجلس با رأی غیرمستقیم انتخاب می‌شود و کمتر تحت تأثیر مطالبات زودگذر مردم قرار می‌گیرد و ثانیاً دوران خدمت هر سناتور ۹ سال است که این امر می‌تواند ثبات سیاسی کشور را تضمین و آرای مجلس ملی را تعدیل کند.^۳

۲-۱-۳-۱ قوای قانونگذاری تک‌مجلسی

قوای قانونگذاری تک‌مجلسی غالباً در دولت - کشورهای بسیط یا تک‌باخت رایج است که فاقد گستردگی و پیچیدگی نظام‌های فدرال هستند.^۴ از حیث مبنای نظری، هواداران نظام تک‌مجلسی معتقدند سرشت دموکراسی و مقتضیات انتخاب همگانی با پارلمان تک‌عنصری سازگارتر است؛ چرا که مجلس یگانه، تصویر درست‌تری از تقسیم‌ناپذیر بودن و یکپارچگی حاکمیت را نمودار می‌سازد. مردم یک بار در انتخابات عمومی شرکت می‌کنند و نمایندگان خود را به یک مجلس که مظهر اراده همگون و نامتمایز شهروندان

1. Shell, op. cit, p. 850.

۲. قاضی، همان، ص ۳۸۵.

۳. زارعی، همان، ص ۱۶۰.

4. See "One Chamber or Two?" Available Online at: www.accessdemocracy.org/library/029_ww_onechamber.pdf, pp. 3-4.

است می‌فرستند. اراده حاکم، با وضع قانون و تدوین خط‌مشی سیاسی از این رکن واحد ظهور می‌کند و نیازمند اصلاح نهاد دیگری نیست.^۱

علاوه بر مبانی نظری، توجیهات عملی دیگری نیز به‌عنوان مزایای قوای قانونگذاری تک‌مجلسی ارائه شده است، از جمله اینکه این‌گونه مجالس موجب افزایش سرعت قانونگذاری و طی مراحل و فرایند تصویب قانون و در نتیجه کاهش هزینه‌های پارلمان خواهد شد. همچنین اظهار شده است که وجود تنها یک مجلس باعث خواهد شد مسئولیت‌پذیری نمایندگان در قبال مصوبات و برون‌داد پارلمان افزایش یابد، چرا که در صورت خطا در قانونگذاری یا قصور در انجام سایر وظایف، مجلس دیگری وجود نخواهد داشت که بتواند نقص و خطا را به او نسبت داد.^۲

۲-۳-۱ دسته‌بندی از حیث میزان مقاومت در مقابل لوايح قوه مجریه

قوای قانونگذاری در جوامع مختلف دارای اهمیت و قدرت یکسان نیستند. پارلمان‌ها در نظام‌های سیاسی مختلف وزن و اعتبار گوناگونی دارند. برای سنجش قدرت پارلمان، بررسی نوع و چگونگی رابطه آن با نهادهای پیرامون آن از اهمیت فراوانی برخوردار است، چرا که پارلمان‌ها نهادهایی مجرد و منفرد نیستند. محققان مطالعات قانونگذاری برای ارزیابی قدرت سیاسی این نهاد، عوامل مهم و مؤثر را به دو دسته عمده تقسیم کرده‌اند:

۱-۳-۲-۱ عوامل بیرونی

منظور از عوامل بیرونی، عوامل خارج از حوزه پارلمان است که در عملکرد و کارایی پارلمان تأثیرگذارند، از جمله این عوامل مهم بیرونی، قوه مجریه، احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفوذ یا فرهنگ سیاسی حاکم در یک جامعه معین است. در این میان قوه مجریه و نحوه تعامل آن با قوه مقننه مهم و تعیین‌کننده است.

۲-۳-۲-۲ عوامل درونی

مقصود از متغیرهای درونی پارلمان، نوع ساختار، منابع مالی، کمیسیون‌ها، کارمندان

۱. قاضی، همان، ص ۴۰۲.

2. Ibid.

اداری، مراکز پژوهشی و تمام نهادهای داخلی پارلمان هستند. قوی یا ضعیف بودن این ساختارها و نهادهای داخلی پارلمان تا حد زیادی می‌تواند به تقویت یا تضعیف پارلمان منجر شود. از جمله این نهادهای مهم، کمیسیون‌های پارلمانی هستند که درواقع کار اصلی پارلمان‌ها در آنها انجام می‌پذیرد.^۱

۳-۳-۱ دسته‌بندی از حیث رابطه قوه مجریه و مقننه و تأثیر آن بر قدرت پارلمان

در میان انواع مختلف عوامل بیرونی که پارلمان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، قوه مجریه و نوع تعامل و رابطه‌ای که قوه مقننه با آن برقرار می‌کند، حائز اهمیت فراوان است. یکی از شاخص‌هایی که براساس آن می‌توان رابطه این قوا را مورد ارزیابی قرار داد و وزن و اهمیت قوه مقننه را در مقابل قوه اجرایی تعیین کرد، «میزان سهولت تصویب لوایح»^۲ تقدیمی از سوی دولت در پارلمان است. براساس این شاخص که بلوندل معرفی کرده است، قوای مقننه روی طیفی از قوای مقننه فرمان‌بردار یا مطیع و قوای مقننه آزاد تقسیم‌بندی شده است.^۳

پارلمان‌های مختلف در مقابل لوایحی که دولت به آنها برای تصویب ارائه می‌کند واکنش‌های متفاوتی نشان می‌دهند. بعضی از آنها در حکم ماشین امضای قوه مجریه فاقد هرگونه قدرت مقاومت یا تغییر لایحه دولت هستند. این‌گونه از قوای تقنینی بیشتر جنبه تزئینی داشته و در کشورهایی که دارای نظام خودکامه هستند یا قدرت سیاسی در دست نظامیان است یافت می‌شوند.

به‌غیر از این نوع قوای تقنینی، می‌توان سه نوع دیگر از قوای تقنینی را براساس شاخصی که بلوندل معرفی کرده است، شناسایی کرد:

۱-۳-۳-۱ قوای قانونگذاری قدرتمند یا فعال

بعضی از قوای قانونگذاری به‌دلیل برخورداری از ساختار و تشکیلات قوی نظیر

1. L. M. Mezey and M. D. Olson, "Parliament and Public Policy", in L. M. Mezey, and M. D. Olson (eds.), *Legislatures in the Policy Process*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, pp. 7-8.

2. Viscosity

3. Blondel J. et. al, "Legislative Behavior: Some Steps Towards a Cross-national Measurement", in Norton, op. cit., p. 201.

کمیسیون‌های متعدد و کارآمد، منابع مالی و اداری کافی، در اختیار داشتن نهادهای پژوهشی و کارشناسی و نیز منابع اطلاعاتی قدرتمند و نیز عدم سلطه مطلق احزاب سیاسی بر آنها، دارای قدرت قابل ملاحظه‌ای در مقابل قوه مجریه هستند. این‌گونه قوای قانونگذاری، در مراحل مختلف قانونگذاری استقلال خود را از متغیرهای بیرونی از جمله فشار و تهدید قوه مجریه و احزاب حفظ می‌کنند. به همین دلیل این‌گونه پارلمان‌ها قادرند که لایحه دولت را دچار تغییرات اساسی کنند یا حتی به‌طور کلی از آن چشم‌پوشی کنند و به‌جای آن، طرح‌ها یا سیاست‌های تازه‌ای را پیشنهاد و آن را به تصویب برسانند.^۱ این‌گونه قوای تقنینی قادرند علاوه بر اعمال کارکرد نمایندگی، سیاست‌های عمومی را شکل دهند و جهت آن را نیز مشخص کنند.

البته قوای قانونگذاری فعال و قدرتمند از انواع بسیار نادر قوای تقنینی محسوب می‌شود. از جمله مثال‌های بارز آن کنگره ایالات متحده آمریکا است. مایکل مزی، ضمن طبقه‌بندی کنگره آمریکا در زمره قوای تقنینی فعال، چنین می‌نویسد: «برای حدوداً دویست سال، کنگره آمریکا در مرکز ثقل فرایند قانونگذاری آمریکا قرار گرفته است. قدرت کنگره در وتو کردن، اصلاح یا نادیده گرفتن لوایحی که از سوی قوه مجریه یا اعضای مجلس پیشنهاد شده است مورد تصدیق و تنفر سی‌ونه نفر از رؤسای جمهور آمریکا بوده است. هرچند که افول قدرت و صلاحیت کنگره در مواقع گوناگون آشکار شده است. با این حال، کنگره آمریکا یکی از اندک نهادهای قانونگذاری در جهان است که توانایی نه گفتن به رئیس‌جمهوری که با اکثریت آرای مردم برگزیده شده را دارد و می‌تواند آن را متوقف کند».^۲

۲-۳-۱ قوای قانونگذاری متوسط^۳

برعکس قوای تقنینی قدرتمند، عوامل خارجی نظیر احزاب در حاصل کار قوای مقننه متوسط تأثیر بسزایی دارند. برخلاف قوای مقننه فعال که در آنها به‌رغم وجود احزاب قوی ملی به‌دلیل ناهماهنگ بودن احزاب داخل پارلمان با احزاب خارج از پارلمان،

1. W. N. Polsby, "Legislatures", in Norton, op. cit., p. 129.

2. Mezey, op. cit , pp. 167-169.

3. Arena like Legislatures

استقلال قوای مقننه بیشتر حفظ می‌شود، در قوای مقننه متوسط وجود انضباط شدید حزبی و تبعیت احزاب درون پارلمانی از احزاب خارج از پارلمان، این نهاد تحت سلطه و هدایت احزاب سیاسی قرار دارد. این گونه قوای تقنینی بیشتر مکانی برای اعمال کارکرد نمایندگی است تا شکل دادن به سیاست‌های عمومی یا تغییر عمده برنامه‌های دولت. این مجالس غالباً مکانی مناسب برای بحث و مذاکره پیرامون سیاست مورد نظر قوه مجریه است که طی آن این سیاست‌ها را صاحبان منافع، احزاب و گروه‌های مختلف اجتماعی و با استفاده از معیارهای گوناگون مورد نقد و بررسی قرار می‌دهند. سیاست‌های یاد شده، غالباً نه در پارلمان بلکه در خارج از آن (عمدتاً احزاب سیاسی) صورت‌بندی می‌شود و آنگاه برای بحث و بررسی به پارلمان فرستاده می‌شود.^۱ در مقایسه با قوای قانونگذاری قدرتمند، ساختار و تشکیلات داخلی قوای تقنینی متوسط چندان قوی و پیچیده نیست و تا حدی گسترش یافته است که هدف و مقصود نقد و بررسی لوایح دولت را برآورد سازد.

چنان که مزی معتقد است، قوای مقننه متوسط، دسته‌ای از قوای قانونگذاری اند که «توانایی رد کردن لایحه دولت را ندارند اما می‌توانند آن را جرح و تعدیل کنند».^۲ او پارلمان انگلستان را در این دسته تقسیم‌بندی می‌کند؛ جایی که پارلمان تحت سلطه و نفوذ نخست‌وزیر و کابینه اوست که حزب اکثریت پارلمان را تشکیل می‌دهند و به همین دلیل قادرند غالباً رأی مثبت پارلمان را برای لوایح خود اخذ کنند.^۳

۳-۳-۱ قوای قانونگذاری ضعیف یا حاشیه‌ای

گونه دیگری از قوای تقنینی وجود دارند که به‌ویژه در رابطه با قوه مجریه کاملاً تابع و فرمان‌بردارند و بنابراین در سراسر فرایند قانونگذاری فاقد قدرت قابل‌ملاحظه‌ای هستند. مزی در توضیح این نوع از قوای مقننه خاطرنشان می‌سازد که قوای مقننه ضعیف، نه قدرت جرح و تعدیل لوایح دولت را دارند و نه می‌توانند آن را رد کنند.^۴

1. Johnson and Nakamura, op. cit.

2. Mezey, op. cit, p. 156.

3. Ibid., p. 171.

4. Ibid., p. 156.

در این گونه قوای تقنینی که اغلب در کشورهای توسعه‌نیافته یا در حال توسعه هستند، اساساً بحث بر سر این نیست که پارلمان در مرکز ثقل نظام تصمیم‌گیری قرار دارد یا نه، بلکه پارلمان در چنین جوامعی اساساً تحت سلطه نظامیان یا بوروکراسی اداری قوه مجریه قرار دارند. در این باره اجماع وجود دارد که این گونه از قوای تقنینی تنها برای فراهم کردن چهره‌ای دمکراتیک برای نظام‌های خودکامه به وجود آمده‌اند. مثال‌های بارز و تاریخی این نوع قوای تقنینی، پارلمان‌های کشورهای سابق کمونیستی در اروپای شرقی است.^۱

۱-۴ انواع کمیسیون‌های پارلمانی

کمیسیون‌های پارلمانی برحسب انواع پارلمان‌ها و نظام‌های حقوقی و سیاسی دارای تنوع هستند. اما سه معیار دسته‌بندی عمده از کمیسیون‌های پارلمانی را می‌توان شناسایی کرد که در ادامه به توضیح آنها می‌پردازیم:

۱-۴-۱ دسته‌بندی کمیسیون‌های پارلمانی به اعتبار مدت آنها

از این حیث کمیسیون‌ها را می‌توان به دو نوع کمیسیون‌های دائم و کمیسیون‌های موقت یا ویژه دسته‌بندی کرد:

۱-۴-۱-۱ کمیسیون‌های دائمی

این قبیل کمیسیون‌ها دارای اعضای ثابت و صلاحیت مشخص برای یک دوره قانونگذاری‌اند. دسته‌بندی این قبیل کمیسیون‌ها معمولاً موضوعی است و آنها غالباً متناظر با موضوع و صلاحیت هریک از وزارتخانه‌های قوه مجریه تشکیل می‌شوند. البته لازم به یادآوری است که در بعضی از کشورها نظیر انگلستان، این قبیل کمیسیون‌ها تنها نام دائمی دارند و درواقع به صورت موقتی تشکیل می‌شوند.^۲

۱-۴-۱-۲ کمیسیون‌های موقت یا ویژه

برخلاف کمیسیون‌های دائمی، کمیسیون‌های موقت برای دوره مشخص و به منظور انجام

1. See Mezey and Olson, "Parliaments and Public Policy", p. 1.

۱. برای مطالعه بیشتر ر.ک: استروم، همان، ص ۱۹۶-۱۵۴.

مأموریت معین تشکیل و پس از انجام آن خودبه‌خود منحل می‌شوند. طبیعتاً اعضای این قبیل کمیسیون‌ها نمی‌توانند ثابت باشند و با هر بار تشکیل، اعضای جدیدی در آن حضور خواهند داشت.

۲-۴-۱ دسته‌بندی کمیسیون‌ها از حیث کارکرد آنها

کمیسیون‌های پارلمانی، درحقیقت پارلمان‌هایی در ابعاد کوچک‌تر محسوب می‌شوند. تنوع کمیسیون‌ها از حیث کارکرد موجب می‌شود که آنها به میزان بیشتری تخصصی شوند و در اعمال وظایف خود از موفقیت و کارایی بیشتری برخوردار باشند. درحقیقت تقسیم‌بندی کمیسیون‌ها بر مبنای کارکرد آنها، مبتنی بر اندیشه تقسیم کار بیشتر و تخصصی‌تر شدن است. ازاین‌حیث کمیسیون‌های قانونگذاری به دو نوع اصلی کمیسیون‌های تقنینی و کمیسیون‌های نظارتی دسته‌بندی می‌شوند:

۱-۴-۲-۱ کمیسیون‌های تقنینی

وظیفه اصلی و ذاتی کمیسیون‌های تقنینی، بررسی لوایح یا طرح‌هایی است که دولت یا نمایندگان تدوین و به پارلمان پیشنهاد می‌کنند. چنان‌که گفتیم، این قبیل کمیسیون‌ها غالباً دائمی و به‌صورت موضوعی تقسیم‌بندی می‌شوند و همواره سعی بر این است که متناظر با وزارتخانه‌های دولتی، تعداد این کمیسیون‌ها نیز افزایش یابد. البته کشورهای نیز وجود دارند که برخی قوانین را در حوزه‌های خاص قانونگذاری به کمیسیون ارجاع نمی‌دهند و مستقیماً آن را به صحن علنی تقدیم می‌کنند. همچنین در برخی از کشورها، کمیسیون‌های تقنینی، دائمی نیستند و با هر بار ارجاع لایحه به آنها تشکیل می‌شود و عمر آنها پس از بحث و بررسی و اتخاذ تصمیم درباره موضوع ارجاعی، پایان می‌یابد.^۱

۲-۴-۲-۲ کمیسیون‌های نظارتی

یکی از وظایف مهم پارلمان در بسیاری از کشورها اعمال نظارت همه‌جانبه بر اعمال قوه مجریه است. پارلمان موظف است از حیث نحوه اجرای قوانین ازسوی قوه مجریه، و

1. Hazan, op. cit , p. 4.

همچنین چگونگی مدیریت هزینه‌ها و درآمدهای دولت نظارت کند. درواقع کمیسیون‌های نظارتی یکی از ابزارهای مهم اعمال نظریه نظارت و تعادل و کنترل قدرت قوه مجریه از طریق قوه مقننه محسوب می‌شوند.

این کمیسیون‌ها در کشورهای مختلف با ساختار گوناگون فعالیت می‌کنند. به‌عنوان مثال در ایالات متحده آمریکا، کمیسیون‌های دائمی که به قانونگذاری نیز اشتغال دارند وظیفه نظارت بر وزارتخانه‌های دولتی را نیز برعهده دارند. این‌گونه کمیسیون‌ها دارای کارکردی چندگانه هستند درحالی‌که در برخی از کشورها نظیر انگلستان، کمیسیون‌های موقتی این کارکرد را اعمال می‌کنند.^۱

۳-۴-۱ دسته‌بندی کمیسیون‌ها از حیث ترکیب اعضای آنها: کمیسیون‌های مشترک

در برخی از پارلمان‌ها که دارای دو مجلس سنا و نمایندگان هستند، کمیسیون‌هایی وجود دارند که به‌عنوان کمیسیون‌های مشترک معروف‌اند. در این قبیل کمیسیون‌ها اعضای از هر دو مجلس شرکت دارند که وظیفه اصلی آنها گاه بررسی لوایحی است که در حوزه صلاحیت هر دو مجلس است و گاه ایجاد توافق در مواردی است که میان این دو مجلس در مسئله‌ای واحد اختلاف نظر به‌وجود می‌آید. در کشورهایی نظیر آلمان، استرالیا، فرانسه و انگلستان چنین کمیسیون‌هایی وجود دارد.^۲

۳-۵-۱ واژه‌شناسی تحقیق

در این قسمت از نوشتار، به تعریف کلیدواژه‌های این تحقیق می‌پردازیم. لازم به ذکر است که گرچه شاید به فراخور مطالب پیش‌گفته، در مورد برخی از کلیدواژه‌ها توضیحاتی ارائه شده باشد، اما در این بخش تلاش می‌کنیم تا به‌طور موجزتر و مشخص‌تر، تعریفی از واژگان مورد استفاده در متن ارائه دهیم.

۱-۵-۱ تفکیک قوا^۳

یک اصل بنیادین مبتنی بر قانون اساسی تفکیک قواست که مطابق آن قدرت حکومت میان

1. National Democratic Institutional Affairs, op. cit, p. 9.

۲. استروم، همان، ص ۱۶۳.

3. Separation of Powers

سه قوه حکومتی تقسیم می‌شود: وضع قانون (قانونگذاری)، اجرای قانون (مجریه) و تعبیر و تفسیر قانون (قضائیه)؛ این اصل به‌منظور جلوگیری از تجمع یا انحصار قدرت حکومت در اختیار یک شخص یا گروه خاص، طراحی شده است.^۱ تفکیک قوا ایجاب می‌کند که هیچ‌یک از سه قوه قادر نباشد در کار دیگری دخالت کند یا هیچ‌یک از سه قوه وظیفه قوه دیگر را انجام ندهد.^۲ گرچه این معنای کلاسیک در طول زمان دستخوش تغییرات بسیاری شده است.

۲-۵-۱ نظارت و تعادل

نظارت و تعادل یک اصل ساختاری در راستای اصل تفکیک قواست که به شعب مختلف حکومت، اختیارات و مسئولیت‌هایی را برای نظارت (کنترل) اعمال یکدیگر اعطا می‌کند. همچنین این اصل بدین معناست که اختیارات و اقتدارات هریک از شعب حکومت باید تا حدودی متناسب با اختیارات و اقتدارات سایر شعب باشد تا از سلطه و چیرگی یکی از آنها بر دیگری جلوگیری شود.^۳

۳-۵-۱ نظام پارلمانی^۴

یکی از شیوه‌های مشهور نظام‌های حکومتی دمکراتیک نظام پارلمانی است که براساس آن، دولت را پارلمان منتخب ملت برمی‌گزیند و از طریق همان نهاد نیز ممکن است منحل شود.^۵ نظام پارلمانی را نباید با نظامی که در آن پارلمان وجود دارد اشتباه کرد؛ زیرا هر نظامی که دارای پارلمان است، لزوماً یک نظام پارلمانی به معنای اصطلاحی کلمه نیست. نظام پارلمانی مبتنی بر تفکیک نسبی قواست. در این نظام، قوه مجریه شامل یک رئیس کشور و یک هیئت وزیران است و این هیئت در مقابل پارلمان مسئولیت دارد.^۶

1. Kurian, "Glossary", in Kurian, op. cit, Vol. 2, p. 2.

۲. داریوش آشوری، *دانشنامه سیاسی*، تهران، مروارید، ۱۳۷۳، ص ۱۰۰.

3. Ibid.

4. Parliamentary System

5. Ibid., p. 6.

۶. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، *حقوق اساسی*، تهران، میزان، ۱۳۸۰، ص ۱۳۰.

۴-۵-۱ نظام ریاستی^۱

یکی از شیوه‌های مشهور نظام‌های حکومتی دموکراتیک نظام ریاستی است که براساس آن جایگاه و اختیارات رئیس کشور و رئیس دولت به رئیس‌جمهوری اعطا شده که انتخاب، وظایف و اختیارات او مبتنی بر قانون اساسی و مستقل از قوه قانونگذاری است.^۲ منظور از استقلال، این است که رئیس‌جمهور نیز مانند مجلس قانونگذاری، با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و قوه قانونگذار توان و صلاحیت عزل وی را ندارد.^۳ بنابراین، رئیس‌جمهور و مجلس قانونگذاری، دارای شأن و منزلت مردمی برابر هستند و هیچ‌کدام در وظایف و کارکرد دیگری دخالت نمی‌کند.^۴

۵-۵-۱ پاسخ‌گویی^۵

پاسخ‌گویی دارای دو معنای عمده است که با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. واژه مذکور مشتمل بر این معناست که اعمال‌کنندگان قدرت سیاسی، چه به‌عنوان اعضای دولت، چه به‌عنوان نمایندگان انتخابی و چه به‌عنوان مقامات منصوب، در جایگاه حساس خود باید قادر باشند که نشان دهند اقتدار سیاسی خویش را به‌درستی اعمال کرده و وظایف خود را به‌طور صحیح انجام می‌دهند. در معنای دیگر، پاسخ‌گویی، مجموعه تمهیداتی است که با آن، انطباق و هماهنگی بین ارزش‌های نهاد منتخب و فرد یا افرادی که قدرت و مسئولیت به نمایندگی در اختیار آنها گذاشته شده، تضمین می‌شود.^۶

۶-۵-۱ قوه مقننه دومجلسی^۷

منظور از قوه مقننه دومجلسی، پارلمانی است که از دو مجلس تشکیل شده است. معمولاً مجلس اول، غالب اختیارات مالی و مجلس دوم، صلاحیت اکثر انتصابات دولتی را در اختیار دارند.^۸

1. Presidential System

2. Ibid., p. 7.

۳. آشوری، همان، ص ۷۶.

۴. سیدابوالفضل قاضی (شریعت پناهی)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران، دادگستر، ۱۳۷۵، ص ۱۹۴.

5. Accountability

6. Robert Pattanayak, *Dictionary of Public Administration*, New Dehli PV.t Ltd, 2000, pp. 1-2.

7. Bicameral Legislature

8. Ibid., p. 1.

۷-۵-۱ دولت^۱

دولت به مجموعه نهادهای سیاسی اطلاق می‌شود که کارکردهای اجرایی از طریق آنها اعمال می‌شود. به علاوه، این واژه به مفاهیم دیگری نیز اشاره دارد؛ از جمله به معنای شعبه اجرایی حکومت در نظام‌های ریاستی و به معنای کابینه، که در نظام‌های مشروطه پارلمانی، دربرگیرنده مقامات سیاسی است.^۲

۸-۵-۱ کابینه^۳

کابینه در نظام‌های ریاستی به نهادهای مشورتی اطلاق می‌شود که در رأس دولت قرار داشته و معمولاً از بالاترین مقامات اجرایی وزارتخانه‌ها و سایر مقامات انتصابی تشکیل می‌شود. در نظام‌های پارلمانی غالباً کابینه همان هیئت دولت است و از مقامات اجرایی یا وزیران منتخب اکثریت پارلمانی تشکیل می‌شود.^۴

۹-۵-۱ تعقیب و محاکمه [استیضاح]^۵

تعقیب و محاکمه عبارت است از رسیدگی سیاسی مجلس قانونگذاری به عملکرد مقامات عمومی پیش از اینکه دادگاهی قضایی به صدور حکم علیه آنان مبادرت کند.^۶

۱۰-۵-۱ حزب سیاسی^۷

حزب (سیاسی) عبارت است از گروه یا سازمانی که می‌کوشد تا نامزدهای مورد نظر خویش را با عنوان و هویتی خاص به قدرت سیاسی برساند. احزاب از جمله مهم‌ترین سازمان‌های سیاست نوین به شمار می‌آیند.^۸

1. Government

2. Ibid., p. 4.

3. Cabinet

4. Ibid., p. 1.

5. Impeachment

6. Ibid., p. 5.

7. Political Party

۸. ر.ک: کاره استروم، «حزب»، ترجمه علی مرتضویان، در: لیپست، دایرةالمعارف دموکراسی، جلد ۲، ترجمه گروه مترجمان، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳، ص ۶۰۲.

۱-۵-۱۱ نظام چندحزبی^۱

نظام چندحزبی نظامی است که مطابق آن، یک یا چند حزب سیاسی در درون کشور با دخالت در مبارزات انتخاباتی، تشکیل مجالس قانونگذاری و نظارت بر بخش اجرایی حکومت، به مشارکت سیاسی می‌پردازند. نظام‌های حزبی، تجلی سازمان‌های مردمی‌ای هستند که می‌کوشند تمایلات خویش را بر نظام‌های دموکراتیک مبتنی بر نمایندگی تحمیل کنند.^۲

۱-۵-۱۲ نظام اکثریتی^۳

نظام اکثریتی نوعی از نظام انتخاباتی است که در آن، داوطلبان پیروز انتخابات کسانی هستند که حداقل یک رأی بیش از نصف مجموع آرا را به‌دست بیاورند. نظام‌های انتخاباتی «رأی جایگزین»^۴ و «رأی دوم»^۵ از انواع نظام‌های اکثریتی هستند.^۶

۱-۵-۱۳ نظارت^۷

نظارت عبارت است از بررسی به‌منظور کشف اشتباه یا فساد، حسابرسی (مالی) رسمی یا ارزیابی میزان دسترسی به کارایی و اثربخشی برنامه‌ها. توانایی و تمایل قانونگذاران برای اعمال این‌گونه فعالیت‌ها، بسته به ساختار قانون اساسی، میزان دسترسی به اطلاعات بودجه، اختیارات بازبینی و اصلاح بودجه و اختیار عزل و نصب مقامات اجرایی، متفاوت است. به‌هرحال، نظارت شدید، پاسخ‌گویی کارا و اثربخش قوه مجریه را به‌مراتب بیشتر از هر سازوکار دیگری، ارتقا می‌بخشد و بنابراین، این نوع نظارت، پایه و بنیان تأسیس و برخورداری از یک نهاد قانونگذاری قدرتمند شمرده می‌شود.^۸

1. Multi- Party System

۲. همان، ص ۱۳۱۸.

3. Majority System

4. Alternative Vote

5. Second Ballot

6. Pattanayak, op.cit , p. 5.

7. Oversight / Supervision / Scrutiny

8. USAID Handbook on Legislative Strengthening, *Thechnical Publication Series*, February 2000, p. 8, Available Online at: [http:// www.usaid.gov](http://www.usaid.gov).

۱-۵-۱۴ گروه‌های هم‌سود^۱ (ذی‌نفع)

گروه‌های هم‌سود عبارت‌اند از برخی اجتماعات و انجمن‌های خصوصی که به‌منظور نیل به اهداف و منافع مطلوب خود از طریق دولت، تلاش می‌کنند.^۲

۱-۵-۱۵ لابی‌گر یا عامل فشار^۳

لابی‌گر یا عامل فشار عبارت است از نهادها و اشخاصی که به‌منظور انجام عمل اجرایی یا تقنینی مطلوب نظر خویش یا موکلانشان، تلاش می‌کنند. آنان معمولاً افراد حرفه‌ای هستند که در قبال دریافت مزد، به لابی‌گری در جهت‌دهی اعمال نمایندگان در پارلمان می‌پردازند.^۴

۱-۵-۱۶ نمایندگی تناسبی^۵

نمایندگی تناسبی نوعی از نظام انتخاباتی است که در آن، کرسی‌های پارلمانی به‌تناسب سهم هر حزب از آرا انتخابات، میان احزاب سیاسی و گروه‌های دینی و اجتماعی، توزیع می‌شوند.^۶

۱-۵-۱۷ آیین‌نامه داخلی (مجلس)^۷

آیین‌نامه داخلی به مجموعه مقررات و ترتیبات قانونی گفته می‌شود که به تصویب نهاد قانونگذاری یک کشور می‌رسد و مطابق مفاد آن، شیوه اداره مجلس، ساختار و تشکیلات، ارکان داخلی و فرایند تصویب طرح‌ها و لوایح و نیز، وظایف و اختیارات و صلاحیت‌های هریک از ارکان داخلی مجلس، معین شده است.^۸

۱-۵-۱۸ حق تحقیق و تفحص^۹

حق تحقیق و تفحص عبارت است از حق درخواست انجام تحقیق و بررسی درخصوص

1. Interest Group

2. David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, London, M. E. Sharpe, 1994, p. 154.

3. Lobbyist

4. Ibid., p. 154.

5. Proportional Representation

6. Ibid., p. 155.

7. Rules of Procedure

8. Kurian, op. cit , p. 8.

9. Right of Inquiry

موضوعات مختلف مربوط به کارکردهای دستگاه‌های اجرایی و درواقع، یکی از ابزارهای کنترل اعمال قوه مجریه است.^۱

۱-۵-۱۹ سؤال پارلمانی^۲

سؤال پارلمانی رویه‌ای شبیه به استیضاح است که در آن، سؤالاتی به‌منظور پاسخ‌گویی شفاهی یا کتبی، در اختیار وزرا قرار می‌گیرد. البته در این اقدام، برخلاف استیضاح، پس از آن ممکن است هیچ‌گونه مباحثه یا رأی‌گیری وجود نداشته باشد.^۳

۱-۵-۲۰ کمیسیون

کمیته‌ها یا کمیسیون‌ها،^۴ گروهی از اعضای هر نهاد قانونگذاری هستند که به‌منظور بررسی دقیق‌تر در موضوعاتی نظیر تصویب بودجه، نظارت بر عملکرد دولت، امور مختلف انتخاباتی (به‌ویژه تبلیغات) داوطلبان، احراز مناصب دولتی و ... تشکیل می‌شود. در ساختار درونی پارلمان، کمیته‌ها یا کمیسیون‌های پارلمانی، نهادهایی درون‌سازمانی هستند که مسئولیت گردآوری اطلاعات، بحث و تأمل و تهیه گزارش کارشناسی و ارائه توصیه‌ها و پیشنهادهای به صحن علنی مجلس را در موضوعاتی که به آنها ارجاع داده می‌شود، به عهده دارند.^۵

۱-۵-۲۱ کمیسیون‌های دائمی^۶

حدود اختیارات قانونی کمیسیون‌های دائمی در چارچوب موضوعات مشخص و در تناسب با ساختار وزارتخانه‌های دولتی، تعریف شده است، مانند کمیسیون بهداشت، دفاع، کار، آموزش و اقتصاد. انواع دیگری از کمیسیون‌های دائمی وجود دارند که یا بر

1. Ibid.

2. Parliamentary Question

3. Ibid, p. 7.

۴. در آیین‌نامه مجلس شورای اسلامی، واژه «کمیسیون» معادل با واژه «کمیته» در بسیاری از نظام‌های قانونگذاری به‌کار رفته است.

5. Robert L. Maddex, *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*, London, Routledge, 1996, p. 53.

6. Permanent / Standing Committee

۵۰ نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی)

قواعد و ترتیبات قانونگذاری، نظارت می‌کنند (کمیسیون قوانین) یا وظایف حسابرسی (مالی) خاص و ویژه‌ای را برعهده دارند^۱ (کمیسیون‌های تحقیق خاص).

۱-۵-۲۲ کمیسیون منتخب^۲

کمیسیون منتخب، کمیسیون یا کمیته ویژه‌ای است (با اعضای به نمایندگی از احزاب مختلف سیاسی) که کارکرد هر وزارتخانه را ارزیابی می‌کند یا مشکلات خاصی را حل‌وفصل می‌نماید.^۳

۱-۵-۲۳ کمیته فرعی^۴

کمیته فرعی گروه کوچکی است در درون یک کمیسیون اصلی که ممکن است از جانب کمیسیون، مأمور انجام فعالیت‌ها یا اقدامات خاصی شود. این گروه به‌طور دائم، با کمیسیون اصلی متبوع خویش در ارتباط است.^۵

۱-۵-۲۴ کمیسیون مشترک^۶

طرح‌ها و لوایح یا موضوعاتی که به تشخیص هیئت‌رئیس به دو یا سه کمیسیون ارتباط اساسی داشته باشد، کمیسیون مشترک تشکیل می‌شود. کمیسیون مزبور در ارائه گزارش کار خود به مجلس، مانند دیگر کمیسیون‌ها اقدام می‌کند.^۷ در اغلب کشورهای دارای پارلمان دومجلسی، منظور از این کمیسیون، یک کمیسیون قانونی است که از اعضای هر دو مجلس پارلمان، تشکیل شده است. اعضای این کمیسیون، معمولاً به تعداد برابر از مجالس پارلمان برگزیده می‌شوند. وظیفه اصلی این کمیسیون که ممکن است دائمی یا موقت باشد، رفع اختلافات میان دو مجلس است.^۸

1. See <http://www.undp.org/governance/docs/internalorg.htm>

2. Select Committee or Commission

3. Lijphart, *Dictionary of Government and Politics*, London, Peter Collin, 1997, p. 54.

4. Sub-Committee

5. Bryan A. Garner (ed.), *Black's law Dictionary*, New York, Thomas West Press, 2004, p. 290.

6. Joint Committee

۷. برای نمونه، ر.ک: ماده (۵۸) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ایران، مصوب ۱۳۷۹.

8. Maddex, op. cit, p. 151.

۱-۵-۲۵ کمیسیون موقت^۱

کمیسیون موقت، کمیسیون غیردائمی است که به طور کوتاه مدت و محدود، برای بررسی موضوع خاصی تشکیل و پس از انجام مأموریت یا وظیفه محوله، با ارائه گزارش عملکرد خود، منحل می شود. در موقعیت مقتضی و در صورت لزوم، کمیسیون مذکور ممکن است دوباره ایجاد شود.^۲

۱-۵-۲۶ کمیسیون نظارتی^۳

کمیسیون نظارتی عبارت است از کمیسیونی قانونی یا کمیته ای فرعی تعیین شده از جانب کمیسیون تخصصی اصلی که مسئولیت نظارت کلی بر یک یا چند مورد از برنامه ها، فعالیت ها یا سازمان های دولتی را برعهده دارد. این کمیسیون، اغلب یک کمیسیون دائمی است.^۴

۱-۵-۲۷ استماع عمومی^۵

جلسه استماع یا رسیدگی به منظور شنیدن یا ارائه دلایل و دفاعیات هر فردی که تمایل به اظهارنظر یا نظارت دارد، تشکیل می شود. چنین استماعی معمولاً با ویژگی حق ابراز و ارائه دلایل در مورد پرونده ای خاص در نزد یک دادگاه بی طرف، شناخته و متمایز می شود.^۶

۱-۵-۲۸ رأی عدم اعتماد^۷

رأی عدم اعتماد بیشتر در نظام های پارلمانی رایج است، به معنای رأی برای ابقای مقام اجرایی یا رئیس جمهور یا نخست وزیر یا هیئت وزیران (کابینه)، به صورت جمعی، و همچنین هر وزیر، است.^۸

1. Ad-hoc Committee
2. Garner, op. cit , p. 290.
3. Oversight Committee
4. Kurian, op. cit , p. 2.
5. Public Hearing
6. Garner, op. cit , p.739.
7. Vote of No Confidence
8. Olson, op. cit , p. 154.

۱-۵-۲۹ شورها^۱

شورها به مراحل رسمی انجام کار اعم از مباحثات رسمی و اتخاذ تصمیم و رأی‌گیری درخصوص طرح‌ها و لوایح، در صحن علنی مجلس، گفته می‌شود.^۲

۱-۵-۳۰ نمایندگان حزبی مخالف^۳

به آن دسته از نمایندگانی که جزء رهبران احزاب پارلمانی نیستند، نمایندگان حزبی مخالف می‌گویند. این اصطلاح اغلب در مورد افرادی به کار برده می‌شود که معمولاً بیش از سایرین به مخالفت با سیاست‌های دولت تمایل دارند.^۴

۱-۵-۳۱ نمایندگان حزبی مدافع (یا حامی)^۵

به آن دسته از نمایندگانی که جزء رهبران احزاب در پارلمان انگلستان هستند، نمایندگان حزبی مدافع می‌گویند. این نمایندگان، اغلب با برنامه و سیاست‌های دولت موافق‌اند و از آن حمایت می‌کنند.

1. Readings

2. Ibid., p. 155.

3. Backbenchers

4. *Dictionary of Government and Politics*, op. cit , p. 26.

5. Frontbenchers

فصل دوم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
استرالیا

۲-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی

کشور مشترک‌المنافع استرالیا^۱ در سال ۱۹۰۰ میلادی با تصویب قانون اساسی کشور مشترک‌المنافع استرالیا^۲ تشکیل شد. تا پیش از این استرالیا متشکل از شش ایالت بود که مستعمره انگلستان به‌شمار می‌آمد.^۳ به‌موجب قانون اساسی اتحاد ایالات استرالیا ملکه انگلستان و خاندان وی، خاندان پادشاهی استرالیا شمرده می‌شوند.^۴ در این قانون مقرر شده بود که در یک سال، قانون اساسی استرالیا را ایالات اصلی، یعنی مستعمرات نیوساوت ولز، نیوزیلند، کوپینزلند، تاسمانی، ویکتوریا، استرالیای غربی و استرالیای جنوبی به تصویب برسانند.^۵ به‌این‌ترتیب قانون اساسی فعلی در اول ژانویه ۱۹۰۱ به تصویب رسیده و لازم‌الاجرا شد. این قانون تغییرات بسیاری تا به امروز داشته است. مهم‌ترین مورد اصلاحات، قطع ارتباط کامل قوای مقننه و قضائیه استرالیا و انگلستان است که در سال ۱۹۸۶ به تصویب رسید. اما درباره قوه مجریه، ملکه انگلستان همچنان ملکه استرالیا شمرده می‌شود.

قانون اساسی استرالیا درعین‌حال که برگرفته از قوانین اساسی انگلستان، آمریکا و سوئیس است، اما به هیچ‌کدام این قوانین اساسی شبیه نیست. تدوین‌کنندگان قانون اساسی نه تنها الگوی دولت مسئول را از مدل وستمنستری و الگوی فدرال را از واشنگتن با یکدیگر ادغام کردند، بلکه روابطی جدید بین اجزای حکومت و ایالات را

1. Commonwealth of Australia

2. Commonwealth of Australia Constitution Act

3. Parliament of the Commonwealth, "Australia", in Kurian, op. cit., Vol. 1, p. 22.

۴. اصل ۲ قانون اساسی.

۵. اصل ۶ قانون اساسی.

پایه‌گذاری کردند که در انگلستان، آمریکا و سوئیس ناشناخته بود. برای مثال در مورد تأسیس مجلس دوم، گرچه اصل وجود آن از آمریکا الهام گرفته شده بود اما با در نظر گرفتن تعداد برابر سناتور برای هر ایالت، با سنا آمریکا متفاوت شده است.^۱

۲-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی

استرالیا دارای ترکیبی از نظام مشروطه سلطنتی با دموکراسی پارلمانی است. گرچه در ابتدای سده بیستم استرالیا از انگلستان جدا شد، اما ملکه انگلستان، ملکه استرالیا شمرده شده و فرماندار کل استرالیا که در رأس قوه مجریه قرار دارد و وی به این سمت منصوب می‌کند.

۲-۳ تفکیک و توازن قوا

۲-۳-۱ قوه مقننه

پارلمان استرالیا متشکل از ملکه، سنا و مجلس نمایندگان است.^۲ مجلس نمایندگان از نمایندگان منتخب مردم برای مدت سه سال تشکیل می‌شود.^۳ تعداد نمایندگان باید دست‌کم دو برابر تعداد سناتورها باشد. تعداد نمایندگان هر ایالت به تناسب میزان جمعیت هر ایالت به جمعیت کل مشخص می‌شود. به هر حال باید از هر ایالت اصلی، دست‌کم پنج نماینده انتخاب شوند.^۴ در حال حاضر تعداد نمایندگان صدوپنجاه نفر است.^۵

در قانون اساسی، مجلس سنا به عنوان مجلسی که ایالات را نمایندگی می‌کند پیش‌بینی شده است. اما این مسئولیت سنا در طول سالیان گذشته تغییر کرده و امروزه سنا تبدیل به مجلس نمایندگان احزاب غیردولتی شده است. همچنین نظم حزبی نیز

1. Elaine Thompson, "Australian Parliamentary Democracy After a Century: What Gains, What Losses?", Research Paper 23 1999-2000, Department of Parliamentary Library, the Official site of the Parliament of Australia, Available Online at: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/rp00-00.htm>.

۲. اصل ۱ قانون اساسی.

۳. اصل ۲۸ قانون اساسی.

۴. اصل ۲۴ قانون اساسی.

5. Parliament of Australia: House of Representatives, "Introduction", Available Online at: <http://www.aph.gov.au/house/info/general/index.htm>.

در سنا کمتر رعایت می‌شود.^۱ در برخی موارد مانند مالیات و درآمد، دولت سنا حق پیشنهاد طرح تقنینی و اصلاح طرح پیشنهادی مجلس نمایندگان را ندارد.^۲ سناتورها را مردم به‌طور مستقیم انتخاب می‌کنند. از هر ایالت اصلی شش سناتور برای مدت شش سال انتخاب می‌شوند. انتخابات سنا به‌نحوی برگزار می‌شود که هر سه سال یک بار نیمی از سناتورهای ایالات تغییر یابند و سنا دائمی باشد.^۳ اساسی سناتورهای منتخب هر ایالت را فرماندار ایالت برای فرماندار کل گواهی می‌کند.^۴ اگر در طول دوره نمایندگی، یکی از کرسی‌های سنا خالی شود، مجلس یا مجالس ایالت مربوطه برای باقی‌مانده دوره، سناتوری انتخاب می‌کنند و اگر مجالس در دوره تشکیل جلسه نباشند، فرماندار ایالت با مشورت شورای اجرایی شخصی را تا زمان تشکیل جلسه مجلس یا اتمام دوره سناتوری معرفی می‌کند. اگر کرسی سناتوری که متعلق به حزب خاصی به‌شمار می‌آید، خالی شود، فرد جایگزین نیز باید عضو همان حزب باشد. حتی اگر پیش از جایگزینی، فرد مزبور از حزب خارج شود، باید دوباره فرد دیگری از همان حزب انتخاب شود.^۵ این مقرر قانون اساسی در مورد انتخاب جانشین سناتور از همان حزب، تا سال ۱۹۷۵ به‌صورت عرف سیاسی بود. در این سال دو بار برخلاف عرف عمل شد و به عکس‌العمل‌های حزبی منجر شد. در نتیجه این فشارهای سیاسی، عرف مذکور به‌صورت اصلاحیه به قانون اساسی اضافه شد.^۶

شرکت دست‌کم یک‌سوم اعضای سنا برای رسمیت جلسه لازم است.^۷ تعداد اعضای سنا در حال حاضر هفتادوشش نفر است.^۸ پارلمان در مواردی صلاحیت قانونگذاری دارد. این موارد در قانون اساسی شمرده شده‌اند و شامل موضوعاتی چون تجارت، مالیات، تولید و صادرات کالا، قرضه عمومی، خدمات ارتباطی، ارتش و مواردی از این دست

1. Thompson, op. cit.

۲. اصل ۵۳ قانون اساسی.

۳. اصل ۱۳ قانون اساسی.

۴. اصل ۷ قانون اساسی.

۵. اصل ۱۵ قانون اساسی.

6. Thompson, op. cit.

۷. اصل ۲۲ قانون اساسی.

8. Senate: Parliament of Australia, "Introductuion", Available Online at: <http://www.aph.gov.au/senate/general/index.htm>.

است.^۱ در برخی موارد مثل اموال عمومی و سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات عمومی، پارلمان صلاحیت انحصاری قانونگذاری دارد.^۲ علاوه بر این تأثیر نظارتی پارلمان، به‌خصوص سنا بسیار مهم است.

ترتیبات حزبی در احزاب بزرگ بسیار قوی است. سناتورها و نمایندگان با توجه به جهت‌گیری حزبی فعالیت می‌کنند. اگر در موردی سناتور یا نماینده برخلاف نظر حزب متبوع رأی دهد، امکان انتخاب دوباره وی به خطر می‌افتد.^۳ اما تقریباً در تمام موارد نمایندگان تابع جهت‌گیری‌های حزبی هستند.^۴ سه حزب عمده در قوه مقننه وجود دارد: حزب کار استرالیا، حزب لیبرال استرالیا و حزب ملی استرالیا. در سال‌های اخیر تعداد احزاب و نامزدهای مستقل نیز فزونی گرفته است.^۵

۲-۳-۲ قوه مجریه

برطبق قانون اساسی قدرت اجرایی استرالیا در دست ملکه است که از طریق فرماندار کل اجرا می‌شود.^۶ همچنین شورای اجرایی فدرال^۷ نیز برای مشورت با فرماندار کل وجود دارد و اعضای آن را فرماندار کل انتخاب می‌کند.^۸ فرماندار موظف است وظایف مصرح در قانون اساسی را با مشورت اعضای شورای اجرایی انجام دهد.^۹ فرماندار کل می‌تواند مقاماتی را برای اداره سازمان‌های دولتی منصوب کند. این مقامات باید عضو شورای اجرایی فدرال باشند و وزیران ملکه به‌شمار می‌آیند.^{۱۰} وزیران باید لزوماً از بین اعضای یکی از مجالس انتخاب شوند.^{۱۱}

۱. اصل ۵۱ قانون اساسی.

۲. اصل ۵۲ قانون اساسی.

3. Parliament of the Commonwealth, op. cit , p. 28.

4. Thompson, op. cit.

5. Parliament of Australia: House of Representatives, op. cit.

۶. اصل ۶۱ قانون اساسی.

7. Federal Executive Council

۸. اصل ۶۲ قانون اساسی.

۹. اصل ۶۳ قانون اساسی.

۱۰. اصل ۶۴ قانون اساسی.

11. Thompson, op. cit.

اما آنچه در عمل اتفاق می‌افتد بسیار شبیه به ترتیبات انتخاب اعضای قوه مجریه در انگلستان است. در واقع نخست‌وزیر در رأس قدرت قرار دارد؛ ولی حضور فرماندار نیز تشریفاتی نیست و وظایفی را برعهده دارد. در قانون اساسی اشاره‌ای به نخست‌وزیر نشده است. اما نخست‌وزیر را حزب حاکم در پارلمان انتخاب می‌کند که معمولاً رهبر حزب حاکم در مجلس نمایندگان است. قوه مجریه تا زمانی که از حمایت حزب حاکم در مجلس نمایندگان برخوردار است به کار خود ادامه می‌دهد.^۱ در قانون اساسی مقرر شده است که تعداد وزیران از هفت نفر تجاوز نمی‌کند مگر اینکه پارلمان تصمیم دیگری اتخاذ کند. همچنین این وزیران باید اداره سازمان‌هایی را که پارلمان مقرر کرده برعهده گیرند و در صورت نبود چنین مقرره‌ای، فرماندار کل درباره موضوع تصمیم می‌گیرد.^۲ انتصاب و عزل این مقامات برعهده فرماندار کل پس از مشورت با شورای اجرایی است؛ مگر اینکه پارلمان تصمیم دیگری اتخاذ کند.^۳ معمولاً نخست‌وزیر و شورای وزیران را حزب یا ائتلاف اکثریت در مجلس نمایندگان انتخاب می‌کنند.^۴ نخست‌وزیر رهبر حزب اکثریت در مجلس نمایندگان است.^۵ اهمیت فرماندار کل در صحنه سیاسی استرالیا همواره در حال رشد بوده است. صلاحیت‌های وی تنها جنبه نمادین نداشته و بنابراین نخست‌وزیر در بسیاری از موارد با وی مشورت می‌کند.^۶

فرماندار کل اختیار دارد که جلسات پارلمان را تشکیل یا خاتمه داده و یا پارلمان را منحل کند.^۷ جلسات پارلمان پس از انتخابات و پس از تعطیلات بین‌دوره‌ای به دعوت فرماندار و با سخنرانی وی آغاز می‌شود.^۸ انحلال پارلمان در استرالیا معمول است. تا سال ۱۹۹۶ شش دوره مجلس نمایندگان و مجلس سنا را فرماندار کل پس از مشورت با نخست‌وزیر منحل کرده است. اگر تنها مجلس نمایندگان منحل شود، جلسات مجلس

1. Ibid.

۲. اصل ۶۵ قانون اساسی.

۳. اصل ۶۷ قانون اساسی.

4. Parliament of the Commonwealth, op. cit., p. 26.

5. Ibid., p. 28.

6. Thompson, op. cit.

۷. اصل ۵ قانون اساسی و همچنین ماده (۲) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۸. ماده (۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

سنا نیز تا زمان شروع به کار مجلس جدید معلق می‌شود.^۱ حق انحلال هر دو مجلس نتیجه تحولات سیاسی در دهه ۱۹۶۰ است. در این دوره احزاب کوچک شروع به شکل‌گیری کردند و به این ترتیب گاه مجلس سنا با سیاست‌ها و عملکردهای دولت کاملاً مخالف بود؛ به این جهت انحلال دو مجلس به عنوان راه‌حلی برای توازن قوا بین مقننه و مجریه پیش‌بینی شد.^۲

مصوبات پارلمان پس از تصویب برای تأیید به فرماندار کل ارائه می‌شود. فرماندار کل می‌تواند مصوبات را به نام ملکه تأیید، رد، اصلاح و یا موکول به رضایت ملکه کند. در صورت پیشنهاد اصلاح، مصوبه به مجلسی که طرح اولیه در آن ارائه شده بازمی‌گردد و ممکن است اصلاحات فرماندار کل مورد قبول واقع شود.^۳ ملکه می‌تواند در مدت یک سال پس از تصویب هر مصوبه‌ای آن را رد کند.^۴ مصوباتی که موکول به جلب رضایت ملکه می‌شوند، تا مدت دو سال لازم‌الاجرا نمی‌شوند. پس از این مدت با اعلام وصول رضایت ملکه از طریق فرماندار، کل قانون از قدرت اجرایی برخوردار خواهد شد.^۵

در صورتی که دو مجلس درباره مصوبه‌ای با یکدیگر اختلاف داشته باشند، فرماندار کل می‌تواند هر دو مجلس را منحل کند. در این حالت انحلال نباید در زمانی باشد که بیش از شش ماه از دوره مجلس نمایندگان باقی مانده باشد. در صورتی که پس از انحلال و انتخاب مجدد نیز، مجلسین با یکدیگر در همان موضوع اختلاف داشته باشند، فرماندار کل جلسه مشترکی تشکیل می‌دهد و در این جلسه رأی اکثریت مطلق نمایندگان و سناتورها تعیین‌کننده سرنوشت مصوبه مورد اختلاف خواهد بود.^۶

دولت از دو روش بر مجلس نمایندگان تسلط دارد؛ یک روش مربوط به نظام انتخاباتی مجلس است که باعث می‌شود یک حزب یا ائتلاف در انتخابات در مجلس نمایندگان حائز اکثریت شود و دیگری، ترتیبات حزبی پیچیده‌ای است که باعث می‌شود

1. Parliament of the Commonwealth, op. cit , p. 24.

2. Thompson, op. cit.

۳. اصل ۵۸ قانون اساسی.

۴. اصل ۵۹ قانون اساسی.

۵. اصل ۶۰ قانون اساسی.

۶. اصل ۵۷ قانون اساسی.

نمایندگان حزب حاکم از دولت پشتیبانی نمایند. اما کمتر پیش می‌آید که دولت بر مجلس سنا تسلطی داشته باشد؛ زیرا نظام انتخاباتی تناسبی مانع از آن خواهد شد که در مجلس سنا حزب یا ائتلاف حاکم اکثریت یابد.^۱

در کل شاید بتوان گفت که قوه مجریه بر پارلمان غلبه دارد. این غلبه نیز به دلیل اکثریت داشتن حزب حاکم در مجلس نمایندگان است. البته چنین اکثریتی در مجلس سنا هیچ‌گاه شکل نگرفت و به همین دلیل نیز مجلس سنا تأثیر مهمی در نظارت بر دولت ایفا می‌کند.^۲

۲-۳-۳ قوه قضائیه

بالاترین مرجع قضایی دادگاه عالی فدرال است که دادگاه عالی استرالیا خوانده می‌شود.^۳ این دادگاه از صلاحیت رسیدگی نهایی به احکام و مجازات‌های صادره قضات دادگاه‌های فدرال، دادگاه‌های عالی ایالات و کمیسیون میان ایالتی^۴ برخوردار است.^۵ تا پیش از سال ۱۹۸۶ عالی‌ترین مرجع قضایی شورای سلطنتی انگلستان^۶ بود؛ در این سال با تصویب «قانون استرالیا» ارتباط بین قوای قضائیه دو کشور قطع شده و دادگاه عالی استرالیا به بالاترین مرجع قضایی تبدیل شد. صلاحیت دیگر دادگاه عالی، رسیدگی ابتدایی به مسائل مربوط به معاهدات، کنسولگری‌ها یا سایر نمایندگان کشورها، موضوعاتی که یک طرف آن دولت مرکزی است، مسائل میان ایالات یا اتباع آنها و مسائلی است که به صدور حکم علیه مقام دولت مرکزی منجر شود.^۷ پارلمان می‌تواند صلاحیت رسیدگی به مسائل مربوط به قانون اساسی و تفسیر آن، قوانین عادی و نیروهای زمینی و دریایی را به دادگاه عالی واگذار کند.^۸ قضات دادگاه‌ها را فرماندار کل منصوب می‌کنند. عزل

1. Parliament of the Commonwealth, op. cit , p. 27.

2. Thompson, op. cit.

۳. اصل ۷۱ قانون اساسی.

۴. این کمیسیون دارای صلاحیت‌هایی اداری در زمینه تجارت است.

۵. اصل ۷۳ قانون اساسی.

6. Privy Council

۷. اصل ۷۵ قانون اساسی.

۸. اصل ۷۶ قانون اساسی.

قضات به دلیل عدم صلاحیت یا عملکرد نامطلوبی که به اثبات رسیده باشد، تنها در صورت درخواست هر دو مجلس از فرماندار کل انجام می‌شود.^۱

۲-۴ ساختار کلی مجلس قانونگذاری

مجلس نمایندگان پیش از شروع هر کاری، باید شخصی را به عنوان رئیس (سخن‌گوی) مجلس انتخاب کند.^۲ همچنین، می‌تواند شخصی را به عنوان معاون مجلس، در زمان غیبت رئیس مجلس یا پیش از آن انتخاب کند.^۳ در آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان، پیش‌بینی شده است که رئیس مجلس و دو معاون برای وی انتخاب شوند. این انتخابات در اولین جلسه صورت می‌گیرد و یکی از کارمندان مجلس آن را برگزار می‌کند.^۴ در هر دو مجلس سه دسته کمیسیون وجود دارد؛ کمیسیون‌های دائمی، خاص و مشترک. علاوه بر این کمیسیون‌ها، دسته‌ای کمیسیون‌های داخلی وجود دارند که برای رسیدگی به امور داخلی هر مجلس تعیین شده‌اند. این کمیسیون‌ها تقریباً در هر دو مجلس مشابه است و به همین دلیل معمولاً در جلسات مشترک تصمیم‌گیری می‌کنند.^۵ در مجلس سنا «کمیسیون رؤسای کمیسیون‌ها» وجود دارد که از رؤسای کمیسیون‌های دائمی و موردی تشکیل می‌شود. این کمیسیون می‌تواند هر موضوعی را که به کارکرد کمیسیون‌ها مربوط می‌شود به بحث گذارده و به مجلس سنا گزارش دهد.^۶

۲-۵ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها

هجده کمیسیون دائمی در مجلس نمایندگان وجود دارد.^۷ علاوه بر این کمیسیون‌ها چند کمیسیون داخلی نیز برای رسیدگی به امور مجلس وجود دارد. از جمله کمیسیون

۱. اصل ۷۲ قانون اساسی.

۲. اصل ۳۵ قانون اساسی.

۳. اصل ۳۶ قانون اساسی.

۴. ماده (۱۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

5. Parliament of the Commonwealth, op. cit , p. 26.

۶. ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۷. ماده (۲۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

رویه‌ها،^۱ کتابخانه، امتیازات، تسهیلات، انتشارات.^۲ مجلس می‌تواند کمیسیون‌های خاص نیز منصوب کند. اما باید موعدی را برای ارائه گزارش عملکرد کمیسیون به صحن نیز تعیین کند.^۳ همچنین مجلس می‌تواند تشکیل کمیسیون مشترک با مجلس سنا را پیشنهاد کند. مجلس تعداد نمایندگان خود را در این کمیسیون تعیین می‌کند.^۴

کمیسیون‌های مجلس نمایندگان می‌توانند کمیته‌های فرعی تشکیل دهند و هر موضوعی که در صلاحیت‌شان باشد به این کمیته‌های فرعی واگذار کنند. حداقل تعداد اعضا در کمیته‌ها سه نفر و حدنصاب تشکیل جلسات دو نفر است.^۵

در مجلس سنا نیز تعدادی کمیسیون برای رسیدگی به امور داخلی وجود دارد. از جمله آنها یک کمیسیون رویه است که از رئیس، معاون، رهبر حزب حاکم در مجلس سنا و رهبر حزب مخالف دولت و شش سناتور دیگر تشکیل شده است. این کمیسیون در زمانی که مجلس سنا در دوره تشکیل جلسه نیست، وظایف آن را انجام می‌دهد.^۶ علاوه بر این، کمیسیون‌های دائمی امتیازات، کارکنان و تدارکات، کتابخانه، تسهیلات، انتشارات، منافع سناتورها، مقررات و احکام قانونی، نظارت بر لوایح و کمیسیون انتخاب لوایح نیز وجود دارند.^۷ کمیسیون انتخاب لوایح وظیفه دارد لوایحی را که برای مجلس سنا فرستاده می‌شود، پس از بررسی به یکی از کمیسیون‌های دائمی تقنینی و عمومی بفرستد و همچنین زمان ارائه گزارش مربوط به لوایح را نیز تعیین می‌کند.^۸

همچنین در مجلس سنا، شش کمیسیون دائمی نیز به منظور انجام وظایف تقنینی و عمومی در آیین‌نامه داخلی در نظر گرفته شده‌اند. این کمیسیون‌ها که به تفکیک موضوعات تقسیم شده‌اند به نام کمیسیون‌های تقنینی و عمومی شناخته می‌شوند؛ مثل کمیسیون اقتصاد، امور داخلی، محیط زیست، ارتباطات و ... این کمیسیون‌ها از چهار سناتور منتخب

1. Procedure

۲. مواد (۲۱۷) تا (۲۲۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۲۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۴. ماده (۲۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. ماده (۲۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۶. ماده (۱۷) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۷. ماده (۱۶-۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۸. ماده (۲۴) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

حزب حاکم، سه سناتور منتخب حزب مخالف و یک سناتور منتخب گروه‌های اقلیت و سناتورهای مستقل تشکیل می‌شوند. سناتورهای عضو کمیسیون ممکن است در مواقعی توسط حزب خود تعویض شوند. کمیسیون‌ها می‌توانند کمیته‌های فرعی از سه سناتور یا بیشتر تشکیل داده و هر موضوعی که در صلاحیت‌شان باشد به آن واگذار کنند.^۱

۲-۶ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها

در مجلس نمایندگان هر کمیسیونی پیش از آغاز کار باید یکی از اعضای دولت را به‌عنوان رئیس کمیسیون انتخاب کند. همچنین معاون کمیسیون را نیز اعضا انتخاب می‌کند.^۲ تعداد اعضای کمیسیون‌های دائمی ده نفر است و حدنصاب تشکیل جلسات کمیسیون سه نفر است.^۳

هرکدام از کمیسیون‌های موضوعی یک عضو را که ازطرف رهبر حزب حاکم نامزد شده به‌عنوان رئیس کمیسیون انتخاب می‌کنند و معاون کمیسیون نیز از میان نامزدهای معرفی شده، رهبر حزب مخالف دولت انتخاب می‌کند. زمانی که در رأی‌گیری، آرا برابر باشد، رأی رئیس کمیسیون و در غیاب وی معاون کمیسیون تعیین‌کننده خواهد بود.^۴

کادر اداری در اداره مجلس نمایندگان بسیار فعال است. اعضای اصلی این کادر شامل یک کارمند اصلی، معاون و دستیار است^۵ و علاوه‌بر این اعضای اصلی، تعداد بسیاری کارمند در مجلس فعالیت می‌کنند. انتخابات رئیس مجلس و معاونان وی نیز کارمند اصلی برگزار می‌کند.^۶ کارمند اصلی وظیفه دارد که مباحثات و تصمیمات مجلس، کمیته اصلی و حضور نمایندگان را ثبت کند.^۷

۱. ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۲. ماده (۲۳۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۲۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۴. ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۵. ماده (۲۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۶. ماده (۱۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۷. ماده (۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

اعضای اصلی کادر کارمندان مجلس سنا نیز شامل کارمند اصلی، معاون و دستیار است.^۱ تعداد بسیاری کارمند زیر نظر این کادر اصلی فعالیت می‌کنند. در آیین‌نامه داخلی پیش‌بینی شده است مجلس سنا باید کمیسیون‌ها را از لحاظ کارمند، تسهیلات و منابع تأمین کند.^۲ به این منظور تعداد زیادی از کارمندان به‌عنوان کارمندان شخصی سناتورها و نمایندگان، کارمندان کمیسیون‌ها و کارمندان صحن و کارمندان کتابخانه در پارلمان مشغول به کار هستند. تعداد کارمندان کتابخانه پارلمان در حدود دویست نفر است.^۳

۲-۷ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها

۲-۷-۱ کمیسیون‌های دائمی

کمیسیون‌های دائمی مجلس نمایندگان از این صلاحیت برخوردارند که در مورد گزارش‌ها یا هر موضوعی که مجلس یا وزیر به آنان ارجاع می‌کند تحقیق کنند. علاوه‌بر این کمیسیون‌ها می‌توانند در مورد گزارش‌های سالیانه سازمان‌های دولتی، مقامات دولتی و حسابرس کل که به مجلس تقدیم می‌شود نیز تحقیق کنند. این تحقیق شرایطی دارد؛ از جمله اینکه این گزارش‌ها با توجه به موضوع کمیسیون به آن ارجاع می‌شود و مهلت انجام تحقیق تا زمانی است که گزارش سالیانه بعدی همان مقام یا نهاد به مجلس ارائه شود. به‌منظور انجام این تحقیقات کمیسیونی متشکل از ده عضو تشکیل می‌شود، شش عضو دولتی و چهار عضو غیردولتی. هر کمیسیونی می‌تواند دو نماینده را در این کمیسیون عضو کند.^۴ این کمیسیون‌ها می‌توانند به مجلس گزارش ارائه دهند.^۵ کمیسیون‌های دائمی مجلس سنا نیز از صلاحیت نظارتی برخوردارند. از زمان تصویب قانون اساسی ۱۹۰۱، مجلس سنا از حالت یک مجلس مشورتی به‌صورت مجلسی برای نظارت و بازرسی درآمده است. در نظرسنجی‌ای که در سال ۲۰۰۵ صورت گرفت، سی‌ونه درصد مردم از همسویی سیاسی مجلس سنا با دولت ناخشنود بودند و

۱. ماده (۱۶) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۲. ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

3. Parliament of the Commonwealth, op. cit , p. 23.

۴. ماده (۲۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. ماده (۲۴۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

چهل و هفت درصد اعتقاد داشتند که بهتر است مجلس سنا را حزب حاکم در دولت کنترل نکند و این مجلس، کارکردی نظارتی داشته باشد.^۱

شش کمیسیون دائمی مجلس سنا که تفکیک موضوعی شده‌اند می‌توانند در حوزه موضوع صلاحیت‌شان به نظارت بر سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی بپردازند. به این منظور مجلس سنا، نظارت بر هر کدام از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را با توجه به موضوع فعالیت‌شان به یک یا چند کمیسیون واگذار می‌کند. کمیسیون‌ها نباید در موضوعاتی که مورد بررسی کمیسیون‌های موردی است، تحقیق و تفحص انجام دهند. تمام وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی موظف شده‌اند که هر ساله گزارش عملکرد خود را مجلس سنا تقدیم کنند. کمیسیون‌ها نیز موظف‌اند این گزارش‌ها را بررسی کنند و درباره رضایت‌بخش بودن آن به مجلس سنا گزارش داده و در صورتی که موضوعی را مهم تشخیص دهند، آن را به اطلاع مجلس سنا برسانند.^۲ با توجه به اینکه قدرت قانونگذاری بیشتر در مجلس نمایندگان متمرکز است، کمیسیون‌های مجلس سنا بیشتر بر نظارت بر سازمان‌های اجرایی متمرکز شده‌اند.^۳

۲-۷-۲ کمیسیون‌های ویژه نظارت بر مجریه

چنانچه گفتیم، کمیسیون‌های تقنینی در استرالیا، از اختیار نظارتی نیز برخوردارند و به این ترتیب، کمیسیون ویژه نظارتی بر مجریه وجود ندارد. البته امکان تشکیل کمیسیون‌های موردی برای رسیدگی به موضوعات خاص برای هر دو مجلس وجود دارد.

۲-۷-۳ راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها

اختیار نظارتی کمیسیون‌ها را مجلس تفویض می‌کند. مجلسین از اختیارات نظارتی زیادی برخوردارند و عمده اختیار نظارتی کمیسیون‌ها در احضار شهود و درخواست مدارک است.^۴ یکی از فصل‌های آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان در مورد سؤالاتی

1. George Brandis, "The Australian Senate and Responsible Government", 2005 Constitutional Law Conference, Sydney, 18 February 2005, the Official Site of the Parliament of Australia, p. 15, Available Online at: <http://www.apph.gov.au/>.

۲. ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

3. Parliament of the Commonwealth, op. cit , p. 25.

4. Ibid., p. 26.

است که برای کسب اطلاعات طرح می‌شود. هر روز هفته، ساعت خاصی برای سؤالات در نظر گرفته شده است. در این ساعت هر موضوعی که در مجلس مطرح باشد، معلق شده و تنها به سؤالات پرداخته می‌شود.^۱ نمایندگان می‌توانند در این ساعت، سؤالات از پیش ارائه شده و یا سؤالات شفاهی طرح کنند. این سؤالات فقط می‌تواند در زمینه‌های مربوط به امور عمومی، اداره کشور و لوایحی که به مجلس فرستاده می‌شود باشد. این سؤالات نباید درخصوص درخواست توضیح در مورد نظرات وزیر و اعلام خطمشی دولت باشد.^۲ علاوه بر این، نمایندگان می‌توانند درباره طرح‌ها و سایر کارهای مربوط به مجلس یا کمیسیون از نماینده‌ای که مسئولیت کار با وی است، سؤال کنند.^۳ اگر پاسخ وزیر تا شصت روز به کارمند پارلمان تحویل داده نشود، سؤال کننده می‌تواند از رئیس پارلمان بخواهد که دلیل تأخیر را به صورت کتبی از وزیر سؤال کند.^۴

در مجلس سنا، سناتورها می‌توانند از کمیسیون‌ها در مورد عملکردشان سؤال کنند و رئیس کمیسیون موظف است از جانب کمیسیون به سؤال پاسخ دهد.^۵ البته این سؤال‌ها نباید درباره آن دسته از کارهای کمیسیون باشد که هنوز در مجلس سنا گزارش نشده است.^۶

کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی مجلس نمایندگان می‌توانند به صورت علنی یا غیرعلنی جلسات استماع شهود برگزار کنند.^۷ در آیین‌نامه داخلی تنها اشاره شده است که کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی اختیار احضار شهود را دارند و درباره احضار مقامات اشاره‌ای نشده است.^۸ تمام برنامه‌های استماع شهود به تفصیل در سایت رسمی پارلمان ذکر می‌شوند. کمیسیون‌ها می‌توانند سایر اعضای مجلس را به عنوان شاهد دعوت کنند.

۱. ماده (۹۷) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۲. ماده (۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۹۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۴. ماده (۱۰۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. ماده (۷۲) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۶. ماده (۷۳) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۷. ماده (۲۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۸. ماده (۲۳۶) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

در این حالت رئیس کمیسیون از نماینده مذکور دعوت می‌کند تا در جلسه کمیسیون حضور یابد و در صورت امتناع نماینده موضوع به مجلس گزارش می‌شود.^۱

همچنین کمیسیون‌ها می‌توانند از سناتورها یا کارمندان مجلس سنا برای شهادت دعوت نمایند. به این منظور از مجلس سنا می‌خواهد تا اجازه حضور فرد مزبور را بدهد.^۲ در صورتی که مجلس سنا حضور نماینده‌ای را در صحن یا کمیسیون‌ها درخواست کند، در صورتی که نماینده موافق باشد، مجلس می‌تواند اجازه حضور وی را بدهد. در صورتی که مجلس سنا حضور کارمند مجلس را درخواست کند، مجلس می‌تواند اجازه حضور وی را بدهد.^۳ اما تنها زمانی که مجلس اجازه دهد، کارمندان می‌توانند در مورد رویه انجام کار و ادای شهادت شهود در صحن یا کمیسیون‌ها شهادت دهند.^۴ احضار شهود عادی را منشی کمیسیون انجام می‌دهد. اگر شاهی از حضور امتناع کند، مجلس به‌نحوی که صلاح بداند با وی برخورد خواهد کرد.^۵

کمیسیون‌های مجلس سنا در صورتی می‌توانند احضار شاهد و درخواست اسناد کنند که مجلس سنا اجازه دهد. رئیس کمیسیون از منشی می‌خواهد تا ترتیبات احضار شاهد یا درخواست اسناد را انجام دهد.^۶ اگر شاهی از حضور در کمیسیون امتناع کند، این موضوع به مجلس سنا گزارش می‌شود.^۷ اگر شاهی که از حضور امتناع می‌کند سناتور باشد، مجلس سنا به وی دستور می‌دهد تا در جلسه شرکت کرده و شهادت خود را اظهار نماید.^۸

تحقیقات کمیسیون‌ها که با احضار شهود و درخواست مدارک انجام می‌شود علنی است، مگر اینکه کمیسیون تصمیم به غیرعلنی بودن آن بگیرد. کمیسیون‌ها معمولاً افراد و نهادها را برای این منظور دعوت می‌کنند و افراد نیز کمتر از حضور امتناع

۱. ماده (۲۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۲. ماده (۲۵۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۲۵۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۴. ماده (۲۵۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. ماده (۲۵۴) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۶. ماده (۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۷. ماده (۱۷۶) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۸. ماده (۱۷۷) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

می‌کنند. بنابراین این تحقیقات بیشتر به صورت جلسات استماع عمومی درمی‌آید که در آن افراد و نهادها به صورت مستقیم با پارلمان در ارتباط قرار می‌گیرند.^۱

۴-۷-۲ شیوه‌ها و منابع جمع‌آوری اطلاعات

جمع‌آوری اطلاعات با شکایات مردمی، گزارش وزیر و کارشناسی صورت می‌گیرد. شکایات مردمی شرایطی دارد که در آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده است. شکایت باید خطاب به مجلس و در مورد موضوعاتی باشد که در صلاحیت مجلس است، حاوی نوع اقدام یا تصمیمی باشد که مطلوب شکایت‌کننده است، به صورت کتبی تقدیم مجلس شود و به امضای شاکی که می‌تواند شخص حقیقی یا حقوقی باشد برسد.^۲ شکایات را باید نمایندگان تقدیم مجلس کنند و به این منظور شکایت‌کننده می‌تواند نام یک نماینده را روی آن قید کند.^۳ نماینده موظف است نام خود را روی شکایت نوشته و آن را به کارمند مجلس دهد.^۴ این شکایات را کارمندان در صحن علنی قرائت می‌کنند.^۵ شکایت ممکن است به کمیسیون‌ها ارجاع شده یا در صحن علنی به بحث گذاشته شود.^۶ اما همه شکایات را کارمند مجلس به وزیر مربوطه ارسال می‌کند و اگر وزیر پاسخ داد، کارمند، این پاسخ را در صحن علنی قرائت می‌کند.^۷

شکایات مردمی به مجلس سنا، در آیین‌نامه داخلی آن مجلس پیش‌بینی شده است؛ البته این شکایات به کمیسیون‌ها ارجاع نمی‌شود.^۸ اما می‌توان آن را از راه‌های کسب اطلاع سناتورها به حساب آورد. یکی از راه‌های کسب اطلاعات نمایندگان، طرح بحث توسط وزیر است. وزیران می‌توانند پیشنهاد بحث درباره موضوعی را ارائه دهند که به نظرشان واجد اهمیتی خاص است. به این منظور، وزیر تخصیص زمان برای طرح

1. Parliament of the Commonwealth, op. cit., p. 26.

۲. ماده (۲۰۴-۲۰۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۲۰۷) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۴. ماده (۲۰۸) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. ماده (۲۱۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۶. ماده (۲۱۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۷. ماده (۲۱۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۸. ماده (۶۹-۷۱) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

موضوع را مطرح می‌کند.^۱ همچنین در آیین‌نامه داخلی مجلس سنا پیش‌بینی شده است که کمیسیون‌ها می‌توانند کارشناسانی را برای انجام امور مربوط به کمیسیون با تأیید رئیس مجلس سنا منصوب کنند.^۲

۸-۲ موانع و مشکلات نظارت کمیسیون‌ها

امروزه جایگاه مجلس سنا و مجلس نمایندگان در استرالیا بسیار متحول شده است. تا حدود دهه ۱۹۷۰ به مجلس نمایندگان به‌عنوان نماد مردم و ملت نگریسته می‌شد ولی مجلس سنا جایگاهی نامطلوب داشت. اگر مجلس سنا با مصوبه یا عملکرد دولت مخالفت می‌کرد، این مخالفت به‌منزله مخالفت با مردم و نماد حاکمیت پارلمانی، یعنی مجلس نمایندگان بود. اما از حدود دهه ۱۹۷۰، مخالفت با مجلس نمایندگان به‌منزله مخالفت با دولت تلقی می‌شود و مجلس سنا به‌صورت نماد غلبه پارلمان بر دولت درآمده است.^۳ این تغییر وضعیت در دهه ۱۹۸۰ با تغییر قانون انتخابات تشدید شد. در سال ۱۹۸۴ قانون انتخابات به‌منظور هماهنگ شدن جمعیت با تعداد نمایندگان در مجلس نمایندگان اصلاح شد. از آنجاکه به‌موجب قانون اساسی افزایش تعداد کرسی‌های مجلس نمایندگان باید همراه با افزایش تعداد سناتورها باشد (ماده (۲۴) قانون اساسی) تعداد سناتورهای هر ایالت از ده به دوازده افزایش یافت. اثر جانبی این تغییر آن بود که دولت از آن زمان هیچ‌گاه نتوانسته است در انتخابات مجلس سنا حائز اکثریت شود و به‌این‌ترتیب تقریباً هیچ‌گاه حزبی واحد در مجلس سنا و مجلس نمایندگان به اکثریت دست نیافته و به‌این‌ترتیب مجلس سنا با دولت همسو نشده است. در نتیجه جایگاه مجلس سنا به‌عنوان نهاد ناظر بر دولت تثبیت شده است.^۴

از نقاط قوت در نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه، وجود عرفی سیاسی است که از ابتدای قرن بیستم به بعد شکل گرفته است. براساس این عرف، تنها وزیران نیستند که برای عملکرد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های زیر نظر خود باید به‌صورت فردی پاسخ‌گو

۱. ماده (۵۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۲. ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

3. Brandis, op. cit., p. 18.

4. Ibid., p. 21.

باشند؛ بلکه از دهه ۱۹۸۰ به بعد، مقامات عالی قوه مجریه نیز پاسخ‌گو هستند، تا جایی که ممکن است مجبور به استعفا شوند.^۱

اما در مورد مسئولیت وزیران و پیگیری تخلفات آنان مطبوعات بسیار قوی‌تر از پارلمان عمل می‌کنند. درواقع مطبوعات به نظارت و بازرسی می‌پردازند و پارلمان به تخلفات رسیدگی می‌کند.^۲ اما یکی از نقاط ضعف پارلمان استرالیا در نظارت بر قوه مجریه به ماهیت حزبی انتخاب اعضای قوه مجریه بازمی‌گردد. پس از انتخابات پارلمان، فرماندار کل، نخست‌وزیر را انتخاب می‌کند. به‌صورت عرفی، رهبر حزب اکثریت در هر دو مجلس به‌عنوان نخست‌وزیر انتخاب می‌شود. وی نیز از میان اعضای حزب خود، افرادی را به‌عنوان وزیر معین می‌کند. بنابراین در جلسات حزبی اعضای منتخب، دو دسته نمایندگان وجود دارند: نمایندگانی که وزیر هستند و نمایندگان دیگر که به‌اصطلاح «نمایندگان حزبی مخالف» خوانده می‌شوند.

قاعده آن است که نمایندگان عادی در جلسات حزبی از عملکرد وزیران و لوایحی که به پارلمان تقدیم می‌شود سؤالاتی کنند و مسائل جاری را به بحث بگذارند؛ یعنی حجم گسترده‌ای از نظارت نمایندگان بر دولت در جلسات حزبی انجام شود. اما مسئله آنجاست که در همه احزاب این قاعده رعایت نمی‌شود. در جلسات حزبی نمایندگان عادی و وزیران وظایف خود را به‌درستی ایفا نمی‌کنند. گاه جلسات حزبی به صورتی است که نمایندگان عادی تنها عملکرد قوه مجریه را تأیید می‌کنند و این موضوع باعث می‌شود که نقش پارلمان به تأییدکننده عملکرد قوه مجریه تنزل یابد. البته تمامی نمایندگان باید پشتیبان سیاست‌های حزبی باشند اما این نباید بدان معنا باشد که در جزئیات امور نیز امکان سؤال و مباحثه وجود نداشته باشد.^۳

درکل، بار نظارت بر قوه مجریه در استرالیا بر دوش احزاب و مطبوعات است و

1. Thompson, op. cit.

2. John Uhr, "Ministrial Responsibility in Australia: 2005", 2005 Constitutional Law Conference, Sydney, 18 February 2005, the Official Site of the Parliament of Australia, Available Online at: <http://www.aph.gov.au/>.

3. Sir Garfield Barwick, "Parliamentary Democracy in Australia: Some Supplementary Thoughts", Chap.10, Vol. 7, The Samuel Griffith Society, Available Online at: <http://www.samuelgriffith.org.au/papers/html/volume7/v7chap10.htm>.

۷۲ نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی) _____

مجلس سنا نیز در پی تحولات قرن اخیر به‌صورت رکن نهادی برای نظارت بر قوه مجریه تبدیل شده است. در بسیاری از موارد نظم حاکم حزبی و فشار افکار عمومی از تخطی مقامات از وظایف و اختیاراتشان جلوگیری می‌کند.

فصل سوم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
اسپانیا

۳-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی

۳-۱-۱ تحولات سیاسی

اسپانیا از سال‌های دور شاهد جنگ‌های بسیاری بوده است. علاوه بر جنگ با همسایگان، به دلیل وجود قومیت‌های مختلف در اسپانیا همواره کشمکش‌های قومی نیز وجود داشته است. تا قرون هفدهم و هجدهم، نظام سیاسی به صورت امپراتوری بود. در این دوره نهادهای مشابه پارلمان، در مناطق مختلف کشور وجود داشتند. اما با فروپاشی امپراتوری اسپانیا، تشکیل جلسات این نهادها نیز رو به زوال نهاد.^۱ در ابتدای قرن نوزدهم، با اوج‌گیری قدرت فرانسه، اسپانیا با لشکرکشی نیروهای ناپلئون و اشغال کشور روبه‌رو شد. این جنگ تا سال ۱۸۱۴ ادامه یافت. در این سال فرانسه شکست خورد و پادشاه اسپانیا از تبعید بازگشت. نظام پادشاهی با فراز و فرودهایی تا سال ۱۸۶۸ ادامه یافت. در سال ۱۸۶۸ اولین نظام جمهوری پایه‌گذاری شد و قانون اساسی متناسب با آن در سال ۱۸۶۹ به تصویب رسید. اما نظام جمهوری دیری نپایید و در سال ۱۸۷۴ دوباره نظام پادشاهی روی کار آمد. از این پس کشمکش بین نیروهای هوادار دموکراسی و پادشاهی تا سالیان متمادی ادامه یافت. این کشمکش در نهایت به روی کار آمدن ژنرال ری‌ورا در سال ۱۹۲۳ و تصویب قانون اساسی در سال ۱۹۳۱ انجامید. این زمان آغاز جمهوری دوم اسپانیا بود. در سال‌های ۱۹۳۶ تا ۱۹۳۹ اسپانیا درگیر جنگ داخلی بود.^۲ در این سال‌ها ملی‌گرایان ژنرال فرانکو را به عنوان رئیس کشور انتخاب کرده بودند. ژنرال فرانکو سایر احزاب و قومیت‌ها را به شدت سرکوب می‌کرد و از سوی دیگر نیز این احزاب، هر کدام به

1. Damaso De Lario, "Spain", in Kurian, op. cit , Vol. 2, p. 627.

2. Ibid., pp. 626-29.

فراخور ایدئولوژی‌های جمهوری‌خواهی، فاشیستی و کمونیستی خود، از طریق نیروهای خارجی فرانسوی، ایتالیایی و شوروی سابق حمایت می‌شدند. در سال ۱۹۳۹ جنگ داخلی به اتمام رسید. در طول سال‌های جنگ جهانی دوم، فرانکو ابتدا موضعی بی‌طرف اتخاذ کرد ولی با سقوط فرانسه، به متحدین متمایل شد. پس از جنگ جهانی دوم فرانکو همچنان تا سال ۱۹۷۵ بر سر کار بود. با مرگ وی خوان کارلوس از سلسله بوربون‌ها به پادشاهی رسید. با تصویب قانون اساسی ۱۹۷۸ پادشاهی وی به‌صورت مشروطه مستقر شد و تاکنون نیز نظام پادشاهی مشروطه در اسپانیا وجود دارد.^۱

۲-۱-۳ تحولات قانون اساسی

گفتیم که سابقه وجود نهادهای مشابه پارلمان، در مناطق مختلف کشور به هشتصد سال پیش بازمی‌گردد. از قرون وسطی تلاش این نهادهای مشورتی، کسب جایگاه مستحکم از سوی پادشاهان بوده است. اما سندی مشابه قانون اساسی وجود نداشت. در طول سال‌هایی که اسپانیا در جنگ با فرانسه به‌سر می‌برد، در قسمتی از جنوب کشور که تحت اشغال نبود، شورایی مشابه پارلمان تشکیل می‌شد. کار این شورا تدوین اولین قانون اساسی اسپانیا بود که در نوزده مارس ۱۸۱۲ به تصویب رسید. این قانون اساسی گرچه نظامی لیبرال را پایه‌گذاری می‌کرد اما به‌دلیل ادامه جنگ در کشور و بی‌تجربه بودن مردم درباره نظام دموکراتیک، به‌نحو مناسبی اجرا نشد. در سال ۱۸۱۴ با شکست فرانسه، پادشاه پیشین از تبعید بازگشت و قانون اساسی را ملغی و شورای مؤسس آن را منحل اعلام کرد. از این زمان، فرمان پادشاه مصوب ۱۸۳۴ قانون اساسی به‌شمار می‌رفت. اما نیروهای مخالف پادشاه قانون اساسی را در سال ۱۸۳۷ تدوین و تصویب کرد. این قانون اساسی که بسیار ناموفق بود در سال ۱۸۴۵ جای خود را به قانون اساسی جدیدی داد که مصوب ملکه بود. قانون اساسی بعدی در ۱۸۶۹ و در دوره جمهوری اول به تصویب رسید. با بازگشت نظام پادشاهی قانون اساسی ۱۸۷۶ به تصویب رسید. قانون اساسی بعد در سال ۱۹۳۱ و در دوره جمهوری دوم تصویب شد.^۲ در سال ۱۹۷۵ با مرگ ژنرال فرانکو، گذار به

۱. ر.ک: حمید اسلامی‌زاد، *اسپانیا*، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۵، ص ۸۵-۸۳.

2. De Lario, op. cit , pp. 626- 629.

دمکراسی در اسپانیا آغاز شد و در نهایت در ۲۹ دسامبر ۱۹۷۸ قانون اساسی جدید نظام پادشاهی مشروطه را پایه‌گذاری کرد که تاکنون لازم‌الاجراست.^۱

۲-۳ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی

حکومت اسپانیا حکومتی سوسیال و دمکرات است که از ارزش‌های آزادی، عدالت، برابری و تکثر سیاسی حمایت می‌کند. ساختار سیاسی اسپانیا سلطنتی پارلمانی^۲ است.^۳ در دیباچه قانون اساسی تصریح شده است که هدف ملت اسپانیا ایجاد همزیستی دمکراتیک، حمایت از حقوق مردم در راستای اعمال حقوق بشر، تأسیس جامعه‌ای دمکراتیک و ... است. در قانون اساسی موادی جداگانه به تضمین حقوق و آزادی‌های عمومی^۴ و برابری^۵ اختصاص داده شده است. در ماده (۱۶) قانون اساسی به آزادی عقیده و مذهب اشاره و تأکید شده است که هیچ مذهب رسمی در اسپانیا وجود ندارد و مقامات عمومی باید اعتقادات جامعه اسپانیا را مدنظر داشته و همکاری لازم را با کلیسای کاتولیک و سایر مذاهب حفظ کنند.

نظام حزبی در اسپانیا از اهمیت زیادی برخوردار است. به دلیل کشمکش‌های حزبی پیش از سال‌های جنگ داخلی، احزاب از موقعیتی به نسبت مستحکم برخوردارند. در انتخابات قوه مقننه، نمایندگان کاملاً از لحاظ مالی و سیاسی به احزاب وابسته‌اند. در واقع انتخابات پارلمان در دو مرحله انجام می‌شود: انتخاب فرد به دست حزب سیاسی و سپس انتخاب وی به دست مردم. به خصوص زمانی که در هر دو مجلس یک حزب حاکم است، نظام حزبی به طور کامل بر پارلمان غلبه دارد. کنگره نیز در انتخاب نخست‌وزیر معمولاً رهبر حزب حاکم را به عنوان نخست‌وزیر انتخاب می‌کند.^۶ به طور عمده دو حزب قوی وجود دارند. حزب سوسیالیست کارگری اسپانیا^۷ که در ۱۸۷۹ تأسیس شده و حزب مردم

1. Ibid., p. 626.

2. Parliamentary Monarchy

۳. اصل ۱ قانون اساسی.

۴. اصل ۱۰ قانون اساسی.

۵. اصول ۱۴ تا ۲۹ قانون اساسی.

6. De Lario, op. cit , p. 629.

7. Spanish Socialist Workers Party

که در سال ۱۹۷۶ تأسیس شده است. احزاب دیگری نیز وجود دارند که همگی از دهه ۱۹۸۰ به بعد تأسیس شده‌اند و حائز اکثریت نیستند.^۱ در انتخابات سال ۲۰۰۴، حزب سوسیالیست، چهل و سه درصد آرا در کنگره و هشتاد و یک کرسی در مجلس سنا و حزب مردم،^۲ سی و هشت درصد آرای کنگره و ۱۰۲ کرسی در مجلس سنا را به دست آوردند.

۳-۳ ساختار حکومت

۱-۳-۳ قوه مقننه

پارلمان از مجلس نمایندگان و سنا تشکیل شده است. نمایندگان نمی‌توانند هم‌زمان عضو دو مجلس و یا مجالس محلی و مجالس ملی باشند.^۳ طبق قانون اساسی، مجلس نمایندگان از ۳۰۰ تا ۴۰۰ نماینده تشکیل می‌شود که در حال حاضر ۳۵۰ نماینده دارد.^۴ دوره مجلس نمایندگان چهار ساله است و انتخابات به صورت تناسبی برگزار می‌شود. به این منظور تعداد کل نمایندگان بر حوزه‌های انتخاباتی تقسیم می‌شوند. به این ترتیب حداقل تعداد نمایندگان هر حوزه انتخاباتی مشخص می‌شود. سپس باقی مانده تعداد نمایندگان به نسبت جمعیت هر حوزه تقسیم شده و به هر حوزه انتخاباتی اختصاص می‌یابند. هر استان یک حوزه انتخاباتی به شمار می‌آید.^۵ رأی‌دهندگان به فهرست‌های اعضای احزاب یا ائتلاف‌های سیاسی رأی می‌دهند و به این ترتیب تعداد احزاب در پارلمان کمتر شده و مجلس با ثبات‌تر خواهد بود. در انتخابات مجلس سنا نیز به همین ترتیب عمل می‌شود با این تفاوت که به افراد رأی داده می‌شود و افراد با اکثریت آرا به عنوان سناتور انتخاب می‌شوند.^۶

مجلس سنا، مجلس نمایندگی مناطق کشور است. از هر ایالت چهار سناتور انتخاب می‌شوند. از ایالاتی که به صورت جزایر بزرگ هستند سه سناتور و از ایالاتی که جزیره کوچک هستند، یک سناتور انتخاب می‌شود. از مناطق خودمختار یک سناتور انتخاب می‌شود و به ازای

1. Francis Jacobs, *Western European Political Parties*, London, Longman, 1989, pp. 317- 337.

2. People's Party (PP)

۳. اصل ۶۷ قانون اساسی.

4. Peter Pierson, *The History of Spain*, New York, Greenwood Press, 1999, p. 10.

۵. اصل ۶۸ قانون اساسی.

6. De Lario, op. cit , p. 629.

هر یک میلیون نفر جمعیت نیز یک سناتور اضافه می‌شود. سناتورهای مناطق خودمختار را مجامع قانونگذاری این مناطق و در صورت عدم وجود مجمع، بالاترین نهاد شورایی تصمیم‌گیرنده انتخاب می‌کند. مجلس سنا برای مدت چهار سال فعالیت می‌کند.^۱

یکی از اختیارات مجلس نمایندگان ارائه طرح استیضاح^۲ دولت است. به این طریق مجلس نمایندگان، دولت را از لحاظ مسئولیت سیاسی مورد بازخواست قرار می‌دهد. طرح استیضاح را یک‌دهم اعضای مجلس نمایندگان ارائه می‌دهند و باید حاوی پیشنهاد فردی به‌عنوان نامزد ریاست جمهوری باشد. شورای مجلس نمایندگان باید این طرح را از لحاظ مطابقت با آیین‌نامه داخلی پارلمان مورد بررسی قرار دهد.^۳ این طرح باید به تصویب اکثریت مطلق اعضای مجلس نمایندگان برسد.^۴ تصویب طرح در صورتی است که اکثریت نمایندگان به طرح رأی مثبت دهند.^۵ در صورتی که مجلس نمایندگان به دولت رأی اعتماد ندهد، دولت باید استعفای خود را تقدیم پادشاه نماید.^۶

از دیگر صلاحیت‌های مجلس نمایندگان، استیضاح^۷ کابینه یا هر یک از وزراست.^۸ استیضاح باید در مورد مسائل مربوط به منافع عمومی بوده و با ذکر دلایل به شورای مجلس نمایندگان ارائه شود. اگر استیضاح دارای شرایط لازم نباشد، شورا آن را به استیضاح‌کنندگان برگردانده تا به‌صورت سؤال شفاهی یا کتبی مطرح شود.^۹ این شرایط عبارت‌اند از اینکه در هر دستور جلسه نباید بیش از یک استیضاح توسط هر گروه پارلمانی وجود داشته باشد و همچنین، اولویت‌بندی بین استیضاح‌ها به صورتی است که اعضای هر گروه پارلمانی که از فرصت خود برای طرح استیضاح استفاده نکرده‌اند در اولویت باشند.^{۱۰}

۱. اصل ۶۹ قانون اساسی.

2. Motion of Censure

۳. ماده (۱۷۶) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۴. اصل ۱۱۳ قانون اساسی و ماده (۱۷۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. ماده (۱۷۷) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۶. اصل ۱۱۴ قانون اساسی.

7. Interpellation

۸. ماده (۱۸۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۹. ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۱۰. ماده (۱۸۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

مجلس سنا نیز مانند مجلس نمایندگان از اختیار استیضاح دولت برخوردار است. موضوع این استیضاح باید مربوط به منافع عمومی باشد. این درخواست استیضاح به صورت کتبی به شورای سنا ارائه می‌شود و شورا آن را از لحاظ شکلی بررسی می‌کند. اگر شورای سنا درخواست استیضاح را منطبق با آیین‌نامه تشخیص نداد، آن را به استیضاح‌کننده بازمی‌گرداند تا به صورت سؤال طرح شود.^۱ برای نمونه، از شروط شکلی استیضاح این است که استیضاح‌ها دو هفته بعد از تسلیم، در دستور کار صحن علنی وارد شوند و این مدت به دلایلی که مربوط به امور صحن است تا یک ماه نیز قابل تمدید می‌باشد.^۲ یکی از اختیارات پارلمان تشخیص ناتوانی پادشاه در انجام وظایف است.^۳

۲-۳-۳ قوه مجریه

قوه مجریه از پادشاه، نخست‌وزیر و کابینه تشکیل شده است. پادشاهی در اسپانیا موروثی است^۴ و پادشاه رئیس کشور محسوب می‌شود. پادشاه مقامی تشریفاتی نیست و وظایف بسیاری را برعهده دارد. اما مقام پادشاه واجد مصونیت بوده و مسئولیتی برعهده ندارد.^۵ برخی وظایف وی عبارت‌اند از:

۱. ایجاد هماهنگی و تعدیل کارکرد سازمان‌ها و نمایندگی عالی کشور اسپانیا در روابط بین‌المللی،^۶
۲. تأیید و اعلام رسمیت قوانین،
۳. دعوت به تشکیل و انحلال پارلمان و اعلام برگزاری انتخابات،
۴. اعلام برگزاری همه‌پرسی،
۵. پیشنهاد نامزد نخست‌وزیری و انتصاب وی و پایان دادن به کار وی برطبق قانون اساسی،

۱. ماده (۱۷۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۲. ماده (۱۷۱) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۳. اصل ۵۹ قانون اساسی.

۴. اصل ۵۷ قانون اساسی.

۵. اصل ۵۶ قانون اساسی.

۶. اصل ۵۶ قانون اساسی.

۶. انتصاب و عزل اعضای دولت به پیشنهاد نخست‌وزیر،

۷. تأیید مصوبات هیئت وزیران،

۸. اطلاع از امور کشور از طریق ریاست هیئت وزیران به درخواست نخست‌وزیر و صلاح‌دید پادشاه ...^۱

فرمان‌های پادشاه باید به امضای نخست‌وزیر و در صورت لزوم وزیران ذی‌ربط نیز برسد. فرمان نامزدی و انتصاب نخست‌وزیر باید به امضای رئیس مجلس نمایندگان برسد. در هر مورد شخصی که به صورت مشترک با پادشاه فرمانی را امضا می‌کند، مسئولیت آن فرمان را برعهده دارد.^۲

دولت از نخست‌وزیر،^۳ نواب او و وزیران تشکیل شده است. انتخاب نخست‌وزیر به این صورت است که پس از هر دوره انتخابات مجلس نمایندگان، پادشاه با مشورت گروهی از نمایندگان که گروه‌های پارلمانی انتخاب می‌کنند، شخصی را نامزد نخست‌وزیری می‌کند. نامزد نخست‌وزیری باید برنامه سیاسی خود را به مجلس نمایندگان ارائه دهد و تقاضای رأی اعتماد کند.^۴ اگر اکثریت مطلق نمایندگان به نامزد مزبور رأی اعتماد دهند، پادشاه وی را به مقام نخست‌وزیری منصوب می‌کند اما اگر این اکثریت حاصل نشود به فاصله نودوشش ساعت، دوباره نامزدی وی به رأی گذاشته شده و این بار حصول اکثریت نسبی برای انتصاب وی کافی است. اگر در رأی‌گیری دوم هم اکثریت حاصل نشود، نامزد دیگری با همین ترتیب معرفی می‌شود. چنانچه تا دو ماه از اولین رأی‌گیری هیچ نامزدی اکثریت آرای مجلس نمایندگان را کسب نکند، پادشاه دو مجلس را منحل کرده و فرمان انتخابات صادر می‌کند. این فرمان به امضای رئیس مجلس نمایندگان نیز می‌رسد.^۵ عزل و نصب سایر اعضای دولت نیز به پیشنهاد نخست‌وزیر، پادشاه انجام می‌دهد.^۶

۱. اصل ۶۲ قانون اساسی.

۲. اصل ۶۴ قانون اساسی.

۳. در قانون اساسی، واژه "President" و در آیین‌نامه داخلی مجلس عنوان "Prime Minister" به کار برده شده است.

۴. ماده (۱۷۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. اصل ۹۹ قانون اساسی و ماده (۱۷۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۶. اصل ۱۰۰ قانون اساسی.

پس از انجام هر انتخابات عمومی چنانچه دولت، رأی اعتماد مجلس نمایندگان را از دست دهد ناچار به استعفاست.^۱ نخست‌وزیر پس از مشورت با شورای وزیران می‌تواند موضوع رأی اعتماد به برنامه یا سیاست کلی خود در مجلس نمایندگان را مطرح کند. وی باید دلایل خود را برای به رأی گذاردن برنامه به شورای مجلس نمایندگان به صورت کتبی اطلاع دهد.^۲ اگر اکثریت مطلق نمایندگان به برنامه مذکور رأی دهند، رأی اعتماد حاصل می‌شود.^۳ نخست‌وزیر هماهنگی امور دولت و انجام کارکردهای آن را برعهده دارد.^۴ دولت مسئولیت اداره سیاست داخلی و خارجی، اداره امور مدنی و ارتش و دفاع از کشور را برعهده دارد.^۵ یکی از اختیارات دولت پیشنهاد انحلال پارلمان است. نخست‌وزیر پس از مشورت با شورای وزیران می‌تواند پیشنهاد انحلال مجلس نمایندگان یا سنا و یا انحلال پارلمان را به پادشاه ارائه کند؛ انحلال نهادهای مذکور، موکول به فرمان پادشاه است. البته این پیشنهاد را نمی‌توان درحالی که طرح استیضاح در مجلس نمایندگان در جریان است مطرح کرد.^۶ بیشتر وزیران عضو قوه مقننه نیز هستند. گرچه کابینه جلساتی برگزار می‌کند اما بیشتر کار مجریه در چند کمیته انجام می‌شود. این کمیته‌ها عبارت‌اند از کمیته مناطق خودمختار، آموزش، فرهنگ و علوم، امور خارجه و امنیت ملی.^۷ اعضای دولت می‌توانند در جلسات مجلسین و کمیسیون‌های آنها شرکت کنند و نظرات خود را به اطلاع آنان برسانند. حتی می‌توانند تقاضا کنند که مقامات مسئول در بخش‌های زیرنظر آنان، اطلاعات خود را در پارلمان ارائه نمایند.^۸ همچنین نهادهای با عنوان شورای دولتی^۹ وجود دارد که نهاد عالی مشورتی دولت محسوب می‌شود.^{۱۰}

۱. اصل ۱۰۱ قانون اساسی.

۲. ماده (۱۷۴) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. اصل ۱۱۲ قانون اساسی.

۴. اصل ۹۸ قانون اساسی.

۵. اصل ۹۷ قانون اساسی.

۶. اصل ۱۱۵ قانون اساسی.

7. Pierson, op. cit , pp. 8-10.

۸. اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

9. Council of State

۱۰. اصل ۱۰۷ قانون اساسی.

۳-۳-۳ قوه قضائیه

در رأس قوه قضائیه شورای عمومی قوه قضائیه^۱ قرار دارد. این شورا از رئیس دادگاه عالی، به‌عنوان رئیس، و بیست عضو منصوب پادشاه برای مدت پنج سال تشکیل می‌شود. از این بیست نفر، دوازده نفر باید قضات دادگاه‌های صلح و عادی باشند؛ چهار نفر را مجلس نمایندگان و چهار نفر هم مجلس سنا پیشنهاد می‌کند. این افراد باید با کسب سه‌پنجم آرای هرکدام از مجالس از بین افرادی که بیش از پانزده سال سابقه قضایی دارند انتخاب شوند.^۲

بالاترین مرجع قضایی، دادگاه عالی است که دارای صلاحیت قضایی در تمام اسپانیا و در تمام امور به‌جز مسائل مربوط به قانون اساسی است. رئیس این دادگاه به پیشنهاد شورای عمومی قوه قضائیه^۳ و دادستان کل نیز به پیشنهاد دولت پس از مشورت با شورای عمومی قوه قضائیه، توسط پادشاه منصوب می‌شود.^۴ دادگاه‌های قضایی از صلاحیت رسیدگی به قانونی بودن اختیارات تقنینی و عملکرد اداری اجرایی برخوردارند.^۵

دادگاه قانون اساسی از دوازده عضو تشکیل شده است که پادشاه آنها را منصوب می‌کند. چهار عضو را مجلس نمایندگان و چهار عضو را مجلس سنا با کسب اکثریت سه‌پنجم آرا انتخاب و دو عضو را دولت و دو عضو هم شورای عمومی قوه قضائیه منصوب می‌کنند. این اعضا از بین قضات محاکم صلح و قضایی، اساتید دانشگاه، مقامات عمومی و وکلا با دست‌کم پانزده سال سابقه کاری انتخاب می‌شوند. مدت فعالیت آنها ۹ سال است و هر سه سال یک‌سوم آنها تغییر می‌کنند.^۶ این دادگاه از صلاحیت رسیدگی به تعارض مقررات و قوانین عادی با قانون اساسی، درخواست استیناف در مورد دعاوی تجاوز به حقوق، دعاوی صلاحیت بین دولت و مناطق خودمختار و سایر صلاحیت‌هایی که طبق قوانین بنیادین به آن دادگاه محول می‌شود، برخوردار است.^۷ این دادگاه پس از

1. The General Council of the Judicial Power

۲. اصل ۱۲۲ قانون اساسی.

۳. اصل ۱۲۳ قانون اساسی.

۴. اصل ۱۲۴ قانون اساسی.

۵. اصل ۱۰۶ قانون اساسی.

۶. اصل ۱۵۹ قانون اساسی.

۷. اصل ۱۶۱ قانون اساسی.

انجام فرایند تقنین، نظر خود را درباره قانونی بودن قوانین اعلام می‌کند؛ این نظر قطعی است و پارلمان باید طبق نظر دادگاه، قانون را اصلاح کند.^۱

۳-۴ ساختار کلی پارلمان

پارلمان از مجلس نمایندگان و سنا تشکیل می‌شود. هر کدام از مجالس می‌توانند آیین‌نامه‌های خود را مستقلاً به تصویب برسانند اما درباره وضعیت نیروی انسانی پارلمان باید با توافق یکدیگر به وضع مقرره پردازند. هر کدام از مجالس، رؤسا و اعضای کمیسیون‌های خود را انتخاب می‌کنند. رئیس هر کدام از مجالس در حوزه اختیارات خود، دارای صلاحیت‌های اداری و انتظامی مربوط به امور داخلی مجلس است.^۲

یکی از نهادهای موجود در هر دو مجلس، هیئت نمایندگی دائمی^۳ است. این هیئت از بیست و یک نماینده تشکیل می‌شود که هریک نماینده یکی از گروه‌های پارلمانی به تناسب تعداد نمایندگان آنها در پارلمان هستند. ریاست این هیئت برعهده رئیس مجلس مربوطه است. برخی از وظایف این هیئت عبارت است از برعهده گرفتن کارکردهای مجلس در صورت انحلال، اتمام مدت فعالیت و عدم آغاز دوره جدید مجلس در زمان حکومت نظامی و ... این هیئت باید گزارش مسائل مطروحه و تصمیمات متخذه خود را به مجلس ارائه نماید.^۴

نهاد اداره‌کننده مجلس نمایندگان، شورا است.^۵ این شورا از رئیس مجلس نمایندگان (سخن‌گو)، چهار معاون و چهار منشی تشکیل شده است.^۶ یکی از وظایف این شورا تنظیم کردن ترتیب کار کمیسیون‌ها و صحن برای هر اجلاس است.^۷ به همین ترتیب در مجلس سنا نیز شورای اداره‌کننده وجود دارد که انتخاب آنها با سناتورهاست.^۸ این شورا

1. De Lario, op. cit , p. 631.

۲. اصل ۷۲ قانون اساسی.

3. The Permanent Deputation

۴. اصل ۷۸ قانون اساسی و ماده (۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

5. Bureau

۶. ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۷. ماده (۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۸. ماده (۳-۱۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

نیز مسئولیت اداره مجلس سنا و تعیین برنامه کار برای مجلس سنا و کمیسیون‌ها را برعهده دارد.^۱

از نهادهای مهم در مجلس نمایندگان و سنا، گروه پارلمانی است. این گروه‌ها نه تنها گرداننده امور در هر دو مجلس هستند، بلکه وظیفه مرتبط ساختن فعالیت‌های پارلمانی را با امور سیاسی در سطح ملی برعهده دارند. گذار سیاسی به دموکراسی در اسپانیا از طریق توافقات حزبی صورت گرفته است و اکنون نیز قدرت احزاب سیاسی سازمان‌دهی شده است. مقررات پارلمانی نیز بیشتر با توجه به احزاب تنظیم شده است تا نمایندگان. به این ترتیب نظم حزبی بنیان کار پارلمان است.^۲

در کنگره، گروه پارلمانی دست‌کم از پانزده نماینده تشکیل می‌شود که ممکن است از یک یا چند حزب پارلمانی باشند. اگر تعداد نمایندگان به پانزده نفر نرسد، باید دست‌کم پنج کرسی پارلمانی و پانزده درصد آرا را در حوزه انتخابیه‌ای که در آن کاندیدا معرفی کرده‌اند و یا پنج درصد کل آرای کشور را داشته باشند. گروه پارلمانی از اعضای یک حزب واحد تشکیل نمی‌شود و همچنین ممکن نیست از اعضای تشکیل شود که عضو احزاب مخالف یکدیگر نیستند. این گروه پارلمانی باید از اعضای تشکیل شود که عضو احزاب مخالف یکدیگر باشند.^۳ اعضای که در هیچ‌کدام از گروه‌های پارلمانی عضویت ندارند به عضویت گروه پارلمانی مختلط درمی‌آیند. به‌رحال هیچ نماینده‌ای نمی‌تواند عضو بیش از یک گروه پارلمانی باشد.^۴ کارکردهای گروه پارلمانی بسیار متنوع است؛ از جمله این کارکردها می‌توان به تشکیل هیئت‌رئیس مجلس،^۵ انتخاب اعضای اصلی و علی‌البدل کمیسیون‌های مجلس،^۶ تقاضای تشکیل کمیسیون‌های تحقیق و موقت،^۷ تقاضای تغییر دستور کار مجلس و کمیسیون‌ها،^۸ تقاضای اصلاح لوایح را

۱. ماده (۳۶) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

2. De Lario, op. cit , p. 630.

۳. ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۴. ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. ماده (۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۶. ماده (۴۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۷. ماده (۵۲) و (۵۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۸. ماده (۶۸) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

کمیسیون‌ها^۱ و در صورت عدم موافقت کمیسیون طرح موضوع در صحن علنی،^۲ حق استیضاح دولت و اعضای آن،^۳ ارائه طرح‌های غیرتقنینی به صحن علنی،^۴ تقاضای انجام بازرسی توسط بازرس پارلمانی در روند فعالیت سازمان‌های اداری^۵ و بسیاری اختیارات دیگر اشاره کرد.

در مجلس سنا هر گروه پارلمانی از ده سناتور تشکیل می‌شود و عضویت در بیش از یک گروه پارلمانی ممکن نیست. گروه‌های پارلمانی مجلس سنا از خودمختاری کامل در شکل دادن به تشکیلات و برگزاری جلسات برخوردارند.^۶ سناتورهایی که مایل به تشکیل گروه هستند، تا پنج روز از تشکیل مجلس سنا فرصت دارند که فهرست اعضا و نام رئیس و معاونین گروه پارلمانی را به رئیس مجلس سنا تقدیم کنند.^۷ سایر سناتورهایی که مایل به پیوستن به گروه‌های موجود هستند، درخواست خود را که باید به امضای رئیس گروه پارلمانی رسیده باشد، به رئیس مجلس سنا تقدیم می‌کنند.^۸ اعضای که در هیچ‌کدام از گروه‌های پارلمانی عضویت ندارند نیز به عضویت گروه پارلمانی مختلط درمی‌آیند.^۹ نسبت اعضای کمیسیون‌ها به گروه‌ها باید همواره ثابت باشد؛ بنابراین اگر در طول دوره پارلمانی، تعداد کل اعضای یک گروه پارلمانی تغییر یابد، تعداد نمایندگان گروه در کمیسیون‌ها نیز تغییر می‌یابد.^{۱۰} مجلس سنا به این گروه‌های پارلمانی کمک مالی می‌کند. میزان این کمک‌ها با توجه به تعداد اعضای گروه مشخص می‌شود.^{۱۱}

۱. ماده (۱۱۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.
۲. ماده (۱۱۷) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.
۳. ماده (۱۸۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.
۴. ماده (۱۹۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.
۵. ماده (۲۰۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.
۶. ماده (۲۷) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.
۷. ماده (۲۸) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.
۸. ماده (۲۹) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.
۹. ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.
۱۰. ماده (۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.
۱۱. ماده (۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

از دیگر نهادهای مجلس نمایندگان، هیئت‌رئیس^۱ است. این هیئت از رؤسای گروه‌های پارلمانی تشکیل می‌شود. ریاست این هیئت را رئیس مجلس نمایندگان برعهده دارد. جلسات هیئت باید به اطلاع دولت نیز برسد تا در صورت لزوم نماینده‌ای از دولت هم در جلسه حضور یابد.^۲ مشابه این هیئت در مجلس سنا نیز وجود دارد. جلسات این هیئت نیز به اطلاع دولت می‌رسد.^۳ اهمیت وجود این هیئت در این است که احزاب پارلمانی می‌توانند در مورد امور روزمره پارلمان اظهارنظر کنند.^۴ در بسیاری از موارد شورای اداره‌کننده مجلس نمایندگان برای تصمیم‌گیری موظف به مشورت با این هیئت شده است.

۳-۵ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها

کمیسیون‌های مجلس نمایندگان متشکل از کمیسیون‌های دائمی، موقت و تحقیق است. کمیسیون‌های دائمی تقنینی عبارت‌اند از کمیسیون‌های قانون اساسی، امور خارجه، قضایی، امور داخلی، دفاع، امور مالی و خزانه‌داری، بودجه، خدمات عمومی و مسکن، آموزش و علوم، سیاستگذاری اجتماعی و استخدامی، صنعت و تجارت و توریسم، خوراک و کشاورزی و ماهیگیری، اداره امور عمومی، فرهنگ، بهداشت و امور مصرف‌کنندگان و محیط زیست. سه کمیسیون دائم نیز باید به موجب قانون، تأسیس شوند و عبارت‌اند از کمیسیون‌های مقررات، وضعیت اعضا و شکایات.^۵

به غیر از این کمیسیون‌ها، پارلمان می‌تواند به پیشنهاد مجلس نمایندگان پس از مشورت با هیئت‌رئیس، کمیسیون‌های دائمی دیگری را نیز با ذکر صلاحیت آنها برای مدت فعالیت همان دوره پارلمانی تأسیس و یا یکی از کمیسیون‌های موجود را منحل کند.^۶ علاوه بر کمیسیون‌های دائم، کمیسیون‌های موردی نیز وجود دارند که برای موضوع معین تشکیل شده‌اند و با انجام موضوع مذکور یا اتمام دوره پارلمانی منحل می‌شوند.^۷

1. Board of Spokesmen

۲. ماده (۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۴۳) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

4. De Lario, op. cit , p. 630.

۵. ماده (۴۶) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۶. ماده (۵۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۷. ماده (۵۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

این کمیسیون‌ها بنا به مورد، به درخواست دو گروه پارلمانی، یک‌پنجم اعضای مجلس نمایندگان یا ابتکار شورای مجلس نمایندگان تشکیل می‌شود.^۱ کمیسیون تحقیق نیز وجود دارد که برای تحقیق در مورد موضوعات مربوط به منافع عمومی تشکیل می‌شود.^۲ لزومی ندارد که جلسات کمیسیون‌ها علنی باشد. اگر اکثریت اعضای کمیسیون‌ها به پیشنهاد رئیس کمیسیون، دولت، دو گروه پارلمان یا یک‌پنجم اعضای کمیسیون، رأی به غیرعلنی بودن جلسه کمیسیون دهند، جلسه غیرعلنی خواهد بود. در مجلس سنا به‌جز کمیسیون‌های تحقیق و کمیسیون ویژه^۳ که موقت‌اند، دیگر کمیسیون‌ها دائمی هستند. کمیسیون‌های دائمی به کمیسیون‌های تقنینی و غیرتقنینی تقسیم می‌شوند. کمیسیون‌های غیرتقنینی عبارت‌اند از: کمیسیون‌های آیین‌نامه داخلی، اعتبارنامه‌های سناتورها، شکایات، انتصابات و کمیسیون‌های تقنینی شامل: کمیسیون‌های قانون اساسی، امور خارجه، قضایی، اقتصاد و مالیه، بودجه، امور داخلی، زیربنایی و مسکن، آموزش و علوم، استخدام و امور اجتماعی، صنعت و تجارت و توریسم، کشاورزی و ماهیگیری و تغذیه، امور اداری، فرهنگ، بهداشت و مصرف، محیط زیست، نهادهای محلی.^۴ کمیسیون‌های مجلس سنا از اعضای گروه‌های پارلمانی تشکیل می‌شوند؛ به‌نحوی که منعکس‌کننده تعداد اعضای گروه پارلمانی در مجلس سنا باشند. از هر گروه پارلمانی باید دست‌کم یک نفر در هر کمیسیون عضو باشد.^۵ کمیسیون تحقیق یا خاص مجلس سنا به درخواست دولت یا بیست‌وپنج سناتور که از گروه پارلمانی واحدی نباشند تشکیل می‌شود. این کمیسیون‌ها به تحقیق یا مطالعه در مورد موضوعی که مربوط به منافع عمومی باشد می‌پردازند.^۶ این کمیسیون‌ها به‌صورت ادواری به شورای مجلس سنا گزارش می‌دهند.^۷ علاوه بر این، می‌توانند از دادستان عمومی رسیدگی به موضوع مورد تحقیق و انجام اقدامات قانونی را تقاضا کنند. البته در این مورد

۱. ماده (۵۳) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۲. ماده (۵۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

3. Special

۴. ماده (۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۵. ماده (۵۱) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۶. ماده (۵۹) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۷. ماده (۶۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

دادگاه‌ها ملزم به پذیرش نتیجه تحقیقات کمیسیون‌ها نیستند.^۱ کمیسیون تحقیق می‌تواند در راستای انجام تحقیقات خود تقاضای احضار شاهد نماید.^۲ کمیسیون ویژه از لحاظ ماهیت و حیطه فعالیت با کمیسیون تحقیق متفاوت است. این کمیسیون بیشتر برای بررسی در مورد مسائل منافع عمومی تشکیل می‌شود و به تحقیق نمی‌پردازد.^۳

۳-۶ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها

تعداد اعضای کمیسیون‌ها را شورای مجلس نمایندگان پس از مشورت با هیئت‌رئیس و با توجه به نسبت هر گروه در مجلس نمایندگان مشخص می‌کند. اعضای کمیسیون‌ها را گروه‌های پارلمانی تعیین می‌کنند. گروه‌های پارلمانی با مطلع ساختن رئیس مجلس نمایندگان، می‌توانند یک یا چند عضو کمیسیون را با اعضای گروه جایگزین کنند. ممکن است گروه پارلمانی تنها برای یک دوره زمانی مشخص و یا موضوعی خاص، یکی از اعضا را تعویض کند. در این صورت این موضوع به صورت کتبی یا شفاهی به اطلاع رئیس کمیسیون می‌رسد و او از اختیار قبول یا رد برخوردار است.^۴

در مجلس سنا گروه‌های پارلمانی، اعضای کمیسیون‌ها را انتخاب کرده و فهرست اسامی را به رئیس مجلس سنا اعلام می‌کنند.^۵ در حال حاضر تعداد اعضای هر کمیسیون بیست و پنج نفر است.^۶

اعضای کمیسیون‌ها در مجلس نمایندگان برای خود، رئیس، دو معاون و دو منشی انتخاب می‌کنند.^۷ در مجلس سنا نیز اعضای کمیسیون‌ها هیئتی مرکب از رئیس، دو معاون و دو منشی انتخاب می‌کنند.^۸

۱. اصل ۷۶ قانون اساسی.

۲. ماده (۶۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

3. The Official Site of Senate, How does it Work, Procedure, Control and Political Initiative: Committees of Enquiry and Special Committees, Available Online at: <http://www.senado.es/procedimientos-i/index.html>.

۴. ماده (۴۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. ماده (۵۲) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

6. The Official Site of Senate, op. cit.

۷. ماده (۴۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۸. ماده (۵۳) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

کادر اداری کمیسیون‌ها شامل کارمندانی است که خدمات فنی و اداری مختلفی به پارلمان ارائه می‌کنند. کادر اداری زیرنظر شورای مجلس نمایندگان و مجلس سنا قرار دارد و وظیفه کمک به نمایندگان و کمیسیون‌ها را برعهده دارد.^۱ کارمندان مجلس نمایندگان مسئولیت تهیه اطلاعات و راهنمایی‌های فنی و حقوقی برای انجام وظایف کمیسیون‌ها و زیرمجموعه آنها را برعهده دارند. کادر اداری شامل یک کارمند ارشد، دو کارمند معاون، واحد کمک‌های فنی - پارلمانی و واحدهای تخصصی دیگر از جمله کمیسیون‌ها، مطالعات و اسناد، اقتصاد و زیربنایی، روابط پارلمانی و دولت است.^۲ در مجلس سنا، یک کارمند ارشد برای کمک و مشاوره به اعضای شورای مجلس سنا وجود دارد. این کارمند عالی‌ترین کارمند مجلس سنا و پاسخ‌گو به رئیس مجلس سناست.^۳ کارمندان دیگر نیز موظف به همکاری با کمیسیون‌ها هستند. علاوه بر این، کارمندان موظف‌اند در انجام وظایف کمیسیون‌ها مشاوره فنی و حقوقی ارائه کنند.^۴

۳-۷-۳ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها

۳-۷-۳-۱ کمیسیون‌های دائمی

در مجلس سنا همه کمیسیون‌ها این صلاحیت را دارند که درباره موضوعات مربوط به حوزه صلاحیت‌شان تحقیق و بررسی کنند؛ مشروط به اینکه کمیسیون تحقیق یا کمیسیون خاصی برای تحقیق و مطالعه موضوع مزبور تشکیل نشده باشد. در این صورت، کمیسیون‌ها می‌توانند از طریق رئیس مجلس سنا از دولت، وزارتخانه‌ها، استان‌ها و مناطق خودمختار درخواست اطلاعات و کمک نمایند. این درخواست را باید یک‌سوم اعضای کمیسیون ارائه دهند.^۵

۳-۷-۳-۲ کمیسیون‌های ویژه نظارت بر مجریه

به موجب قانون اساسی، هرکدام از مجالس و یا هر دو آنها به صورت مشترک، می‌توانند

1. The Official Site of the Congress of Deputies, Bodies of the House, Secretariat General, Introduction, Available Online at: <http://www.congreso.es/ingles/index.html>.

۲. ماده (۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۳۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۴. ماده (۶۸) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۵. ماده (۶۷) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

در مواردی که موضوعی به منافع عمومی مربوط باشد، کمیسیون تحقیق تشکیل دهند. نتایج به‌دست آمده این کمیسیون برای دادگاه‌ها الزام‌آور نیست و تصمیمات قضایی را نیز تحت تأثیر قرار نمی‌دهد؛ اما می‌توان آنها را برای دادستان کل ارسال کرد تا در صورت لزوم اقدامات قانونی انجام شود.^۱

یکی از نهادهای نظارتی، بازرس پارلمانی است که پارلمان آن را به‌عنوان مدافع حقوق مردم انتخاب می‌کند و بر حقوق مصرح در فصل چهارم قانون اساسی نظارت دارد و گزارش خود را به پارلمان ارائه می‌دهد.^۲ حیطه صلاحیت این بازرس ویژه پارلمانی که موضوع فصل چهارم است، درخصوص تکلیف مقامات عمومی به رعایت حقوق و آزادی‌های عمومی و حق مردم برای ارائه درخواست رسیدگی به موارد نقض حقوق و آزادی‌های عمومی و رسیدگی به این درخواست‌ها در دادگاه‌های عادی و دادگاه قانون اساسی است.^۳ شکایات و بازرسی‌های این مقام مربوط به کارکرد غیرعادی مقامات اداری یا هر فعالیت مربوط به خدمات عمومی است که حقوق و آزادی‌های بنیادین مردم را نقض می‌کند. بازرس پارلمانی برای انجام این مسئولیت به تمام بایگانی‌های اداری دسترسی داشته و می‌تواند از مأموران به خدمت عمومی و مقامات سؤال کند؛ امتناع از پاسخ، مشمول قانون مجازات خواهد شد. وی می‌تواند تمام ساختمان‌های عمومی از جمله اداره‌ها، زندان‌ها، بیمارستان‌ها و ... را مورد بازرسی قرار دهد. بازرس پارلمانی می‌تواند از دادگاه اساسی تقاضای رسیدگی به موضوع را کند. اما تاکنون تعداد بسیار کمی از پرونده‌ها را این مقام در دادگاه قانون اساسی مطرح کرده است (۱۱ مورد تا سال ۱۹۹۹).^۴

کمیسیون شکایات مجلس نمایندگان به تمام شکایات فردی یا جمعی واصله به مجلس نمایندگان را رسیدگی می‌کند و برحسب موضوع، آنها را از طریق رئیس مجلس نمایندگان به بازرس پارلمانی، کمیسیون مربوطه در مجلس نمایندگان، مجلس سنا،

۱. اصل ۷۶ قانون اساسی.

۲. اصل ۵۳ قانون اساسی.

۳. اصل ۵۴ قانون اساسی.

4. Alvaro G. R. G. Delgado, "The Framework of the Relationship Between the Constitutional Court and the Defensor Del Pueblo in Spain", Workshop on the Relationship Between the Constitutional Court and the Ombudsman, 1 & 2 July 1999, Kyiv, Venice Commission, Available Online at: <http://www.venice.coe.int/>.

دولت، دادگاه‌ها، دادستان عمومی، مناطق خودمختار و شوراهای استانی یا شهر ارجاع می‌دهد. اما کمیسیون، تکلیفی به حل و فصل تمام شکایات ندارد و می‌تواند به بایگانی کردن آن بسنده کند.^۱

کمیسیون نظارتی دیگر، کمیسیون تحقیق مجلس نمایندگان است. البته این کمیسیون تنها برای نظارت بر دولت نیست و صلاحیت آن در مورد موضوعاتی است که منافع عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. کمیسیون تحقیق با پیشنهاد دولت، شورای مجلس نمایندگان، دو گروه پارلمانی یا یک‌پنجم اعضای مجلس نمایندگان توسط مجلس نمایندگان برای تحقیق در مورد موضوعی که مربوط به منافع عمومی باشد تشکیل می‌شود. این کمیسیون باید برای خود، دستور کار تنظیم کند و می‌تواند کمیته‌های فرعی از میان اعضایش تشکیل دهد. کمیسیون تحقیق می‌تواند از طریق رئیس مجلس نمایندگان، ارائه اطلاعات از هر شخصی را درخواست کند. این درخواست باید دو هفته قبل اعلام شده و شامل موضوعی مشخص باشد. در موارد اضطراری نیز دست‌کم سه روز قبل باید اعلام شود. اما آیین رسیدگی به این مورد را در صورت لزوم رئیس مجلس نمایندگان تعیین می‌کند. یافته‌های این کمیسیون برای دادگاه‌ها الزام‌آور نیست و تأثیری بر تصمیمات قضایی ندارد؛ اما باید به‌صورت گزارش برای مذاکره به صحن علنی پارلمان ارائه شود. این یافته‌ها در صورت تأیید پارلمان در بولتن رسمی پارلمان منتشر شده و به اطلاع دولت نیز می‌رسد. همچنین ممکن است با ارسال گزارش شورای مجلس نمایندگان به دادستان عمومی، مورد رسیدگی قضایی نیز قرار گیرد.^۲

۸-۳ راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها

پارلمان خود در قانون اساسی احضار مقامات را در نظر گرفته و برای آن ضمانت اجرای لازم را نیز پیش‌بینی کرده است.^۳ مقامات را هم مجلسین و هم کمیسیون‌ها ممکن است احضار کنند.^۴ اما احضار اعضای دولت، مقامات عمومی و مأموران به خدمت

۱. ماده (۴۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۲. ماده (۵۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. اصل ۷۶ قانون اساسی.

۴. اصل ۱۱۰ قانون اساسی.

عمومی و همچنین افراد کارشناس به صورت مستقیم از طریق کمیسیون انجام نمی‌گیرد این افراد باید ابتدا به رئیس مجلس نمایندگان معرفی شده و احضار از طریق رئیس مجلس نمایندگان انجام شود.^۱

احضار اعضای دولت به کمیسیون و ارائه اطلاعات آنها دارای مراحل است: ابتدا وزیر مزبور اظهارات خود را به صورت شفاهی بیان می‌کند، پس از آن مهلتی برای گروه‌های پارلمانی و اعضای کمیسیون در نظر گرفته شده تا سؤالات و نظرات خود را آماده کنند و سپس وزیر به این سؤالات پاسخ می‌دهد. اعضای دولت می‌توانند مقامات دولتی مسئول در وزارتخانه زیر نظر خود را در این جلسات به همراه داشته باشند.^۲

کمیسیون تحقیق مجلس سنا می‌تواند هر شخصی را برای ادای شهادت احضار کند.^۳ همچنین کمیسیون‌های دائمی مجلس سنا می‌توانند حضور اشخاصی را که در مورد موضوع صلاحیت کمیسیون دارای اطلاعات است درخواست کنند.^۴ علاوه بر این کمیسیون‌ها از صلاحیت احضار اعضای کابینه و مقامات دولتی نیز برخوردارند.^۵

مجلسین از صلاحیت سؤال و استیضاح^۶ دولت و اعضای آن برخوردارند.^۷ در هنگام طرح سؤال، حزب متبوع نمایندگان و سناتورها بسیار تأثیرگذارند. سؤال، ابزار اصلی نظارت احزاب سیاسی بر اعمال دولت است، به ویژه زمانی که سؤال در مورد مسائل مهم راجع به سیاستگذاری‌های دولت باشد. حتی سایر سؤالاتی که اهمیت کمتری دارد نیز تحت تأثیر مدیریت حزبی است. این سؤالات از آن جهت اهمیت دارد که هم موضع دولت را مشخص می‌کند و هم ممکن است در مواردی به ایجاد بحث‌های گسترده‌تر در صحن علنی منجر شود.^۸ سه نوع سؤال وجود دارد: سؤال با پاسخ شفاهی در صحن علنی، سؤال با پاسخ شفاهی

۱. ماده (۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۲. ماده (۲۰۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۶۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۴. ماده (۶۷) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

5. The Official Site of Senate, "What's on Government Control", Available Online at: <http://www.senado.es/legis8/comyponen-i/index.html>.

6. Interpellation

۷. اصل ۱۱۱ قانون اساسی.

8. De Lario, op. cit , pp. 631-32.

در کمیسیون و سؤال با پاسخ کتبی.^۱ استیضاح تنها در صحن علنی قابل طرح است. در طول هفته دست‌کم دو ساعت از زمان جلسات علنی مجلس به سؤال و استیضاح اختصاص داده می‌شود.^۲ هرکدام از اعضای مجلس نمایندگان می‌توانند از کابینه یا هریک از وزرا سؤال کنند. سؤالات به شورای مجلس نمایندگان ارائه می‌شود تا پس از بررسی آن را تأیید کنند.^۳ اصل بر این است که به سؤالات، پاسخ کتبی داده شود اما اگر در سؤال تقاضای پاسخ شفاهی شود، به این معناست که پاسخ شفاهی باید به کمیسیون مربوطه ارائه شود.^۴ این سؤالات را می‌توان در مهلتی هفت روزه از زمان انتشار آنها، در دستور کار صحن علنی قرار داد.^۵ پاسخ کتبی به سؤالات باید در عرض بیست روز از زمان انتشار آنها ارائه شود. این مهلت با تقاضای مدلل دولت و تأیید شورای مجلس نمایندگان قابل تمدید است. در صورتی که دولت از دادن پاسخ خودداری کند، به تقاضای سؤال‌کننده، رئیس مجلس نمایندگان سؤال را در دستور جلسه آینده کمیسیون مربوط قرار می‌دهد.^۶ هریک از سناتورها نیز می‌توانند از طریق رئیس مجلس سنا به‌صورت کتبی از دولت سؤال کنند.^۷ این سؤالات با توجه به نوع پاسخ درخواست شده از سؤال‌کننده، به سؤالات با پاسخ کتبی و شفاهی تقسیم می‌شود.^۸ شورای مجلس سنا، سؤال را از لحاظ مطابقت با آیین‌نامه داخلی مجلس سنا بررسی می‌کند.^۹ سؤالات را باید وزیران پاسخ دهند.^{۱۰} درباره پاسخ سؤال نیز مانند رویه مرسوم در مجلس نمایندگان، اگر سناتور سؤال‌کننده، پاسخ شفاهی بدون هیچ توضیح دیگری را درخواست کند، پاسخ به کمیسیون مرتبط داده خواهد شد.^{۱۱}

1. The Official Site of Senate, op. cit.

۲. ماده (۱۹۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۱۸۶) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۴. ماده (۱۸۷) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۵. ماده (۱۸۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۶. ماده (۱۹۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۷. ماده (۱۶۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۸. ماده (۱۶۰-۱۷۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۹. ماده (۱۶۲) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۱۰. ماده (۱۶۴) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۱۱. ماده (۱۶۱) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

تفاوت سؤالات مجلس نمایندگان و مجلس سنا در این است که در مجلس نمایندگان امکان طرح سؤال محدود است و در هر دوره اجلاسیه رئیس مجلس نمایندگان با مشورت هیئت‌رئیس، سهم اعضای هر گروه پارلمانی را برای سؤال مشخص می‌کند. اما در مجلس سنا سؤالات را خود سناتورها طرح می‌کنند.^۱

یکی از راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها، درخواست مداخله بازرس پارلمانی برای تحقیق درباره تصمیمات یا عملکردها در نظام اداری است که بر شهروندان تأثیر می‌گذارد. البته این درخواست باید از طریق رئیس مجلس نمایندگان و با ارائه دلایل صورت گیرد.^۲

۳-۹ شیوه‌ها و منابع جمع‌آوری اطلاعات

اعضای مجلس نمایندگان می‌توانند برای انجام بهتر وظایف خود، با اطلاع قبلی گروه پارلمانی متبوعشان، از نهادهای اداری ارائه هرگونه اطلاعاتی را درخواست کنند. این درخواست اطلاعات لزوماً باید از طریق رئیس مجلس نمایندگان صورت گیرد.^۳

راهکار دیگر در این زمینه، شکایات مردمی است. این شکایات به‌صورت فردی و جمعی به پارلمان ارسال می‌شود. ممکن است پارلمان این شکایات را به دولت ارسال کند. در این مورد دولت موظف است که به درخواست پارلمان توضیحاتی ارائه دهد.^۴

در مجلس سنا کمیسیون شکایات به شکایات فردی و جمعی رسیدگی می‌کند. این کمیسیون پس از اطلاع دادن به مجلس، آنها را به کمیسیون مربوطه یا گروه پارلمانی یا از طریق رئیس مجلس سنا به مجلس نمایندگان، دولت، دادگاه‌ها، دادستان، مقامات مربوطه، مناطق خودمختار یا شوراهای محلی ارجاع می‌دهد. همچنین ممکن است تنها به بایگانی شکایات اکتفا کند.^۵ در هر دوره مجلس سنا، کمیسیون شکایات گزارش آماری از تعداد شکایات، تصمیمات متخذه و اقدامات انجام شده در مورد شکایت را به مجلس سنا ارائه می‌کند.^۶

1. De Lario, op. cit , p. 633.

۲. ماده (۲۰۰) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۷) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۴. اصل ۷۷ قانون اساسی.

۵. ماده (۱۹۳) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۶. ماده (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

از دیگر راهکارهای جمع‌آوری اطلاعات از طریق کمیسیون‌ها، درخواست اطلاعات، اسناد و گزارش‌های دیوان محاسبات^۱ است. این دیوان هر سال گزارشی را به مجلس نمایندگان تقدیم می‌کند. به درخواست هر کمیسیون، رئیس مجلس نمایندگان پس از مشورت با هیئت‌رئیس با توافق شورای مجلس نمایندگان، از دادگاه تقاضای ارسال مدارک، اسناد و گزارش می‌نماید.^۲ اما باید توجه داشت که این مدارک و اسناد به مجلس نمایندگان ارسال می‌شود و کمیسیون به‌صورت مستقیم به آنها دسترسی ندارد. سناتورها نیز می‌توانند با اطلاع گروه پارلمانی متبوع خود و از طریق رئیس مجلس سنا اطلاعات یا اسناد موجود در نهادهای اداری را درخواست کنند. نهادهای اداری باید اسناد و اطلاعات درخواستی را ظرف سی روز در اختیار متقاضی قرار دهند.^۳

۱۰-۳ موانع نظارت کمیسیون‌ها

یکی از موانع کارکرد نظارتی کمیسیون‌ها این است که اختیار درخواست اطلاعات را به‌صورت مستقیم از قوه مجریه ندارند. درخواست اطلاعات کمیسیون‌ها و حتی مجلسین را باید رؤسای متبوع از طریق نخست‌وزیر به قوه مجریه، وزارتخانه‌ها، مقامات دولتی و مجامع خودمختار منتقل کنند.^۴ موارد دیگری نیز وجود دارد که باید لزوماً از طریق رئیس مجلس نمایندگان صورت گیرد. این موارد عبارت‌اند از:

- حضور اعضای دولت برای دادن گزارش درباره نهاد زیر نظر خود،
 - حضور مقامات و مأموران به خدمت عمومی برای ارائه گزارش درباره موضوع مورد بحث در کمیسیون،
 - حضور افرادی که درخصوص موضوع مورد بحث در کمیسیون، صلاحیت ارائه گزارش یا مشاوره را دارند.^۵
- از دیگر موانع عملکرد کمیسیون‌ها در مجلس نمایندگان، برگزاری جلسات

1. Auditing Court

۲. ماده (۱۹۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۳. ماده (۲۰) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۴. اصل ۱۰۹ قانون اساسی.

۵. ماده (۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

کمیسیون‌هاست. جلسات کمیسیون‌ها با دعوت رئیس کمیسیون و با موافقت رئیس مجلس نمایندگان تشکیل می‌شود. این جلسات باید به درخواست رئیس کمیسیون، دو گروه پارلمانی یا یک‌پنجم اعضای کمیسیون انجام گیرد.^۱ به نظر می‌رسد استقلال عمل رئیس کمیسیون تاحدی محدود شده است.

در مجلس سنا نیز رئیس مجلس سنا می‌تواند در صورتی که لازم بداند، هر کمیسیون مجلس سنا را به تشکیل جلسه دعوت کند.^۲ گرچه دستور کار کمیسیون‌ها را رئیس کمیسیون تعیین می‌کند، اما رئیس مجلس سنا می‌تواند با توجه به بار کاری تقنینی مجلس سنا، هر زمان که تشخیص دهد، جلسات کمیسیون‌ها را تشکیل دهد.^۳ در کل، کمیسیون‌های مجلس نمایندگان و مجلس سنا، نهادهای مهمی در مسائل تقنینی و غیرتقنینی پارلمان محسوب نمی‌شوند. گروه‌های پارلمانی تأثیری بسیار مهم‌تر در ایفای وظایف غیرتقنینی و به‌ویژه نظارتی دارند. این مسئله شاید به دلیل اهمیت یافتن بسیار احزاب طی سال‌های جنگ داخلی و پس از آن باشد. درواقع با توافق احزاب، روند توسعه سیاسی در اسپانیا آغاز شده و قانون اساسی فعلی نیز برایندهمین توافق است. به همین دلیل است که گروه‌های پارلمانی اهمیت بیشتری از کمیسیون‌ها می‌یابند. از دیگر نتایج اهمیت گروه‌های پارلمانی این است که زمانی که در مجلس نمایندگان، یک حزب حائز اکثریت است، نخست‌وزیر از همان حزب انتخاب می‌شود. در نتیجه کارکرد نظارتی مجلس نمایندگان بر دولت کم‌رنگ می‌شود. اما زمانی که احزاب نیرویی برابر در مجلس نمایندگان دارند، دولت منتخب براینده توافق تمامی گروه‌هاست و به این ترتیب تأثیر نظارتی گروه‌های پارلمانی اهمیت می‌یابد.

۱. ماده (۴۲) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

۲. ماده (۳۷) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۳. ماده (۷۱) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

فصل چهارم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
انگلستان

۴-۱ تاریخچه

مجمع‌الجزایر انگلستان در شمال غربی اروپا واقع است که آن را کانال انگلستان یا دریای مانس از قاره اروپا جدا کرده است. این جدایی مجمع‌الجزایر انگلستان از قاره اروپا از نظر تاریخی مانع بزرگی در مقابل هجوم دشمنان خارجی از زمان تسخیر این کشور در سال ۱۰۶۶ میلادی به دست نورمان‌ها بوده است. مجمع‌الجزایر انگلستان شامل چهار ایالت است که عبارت‌اند از: اینگلند، اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی.^۱

نظام سیاسی انگلستان از ساختار پادشاهی مطلق و اقتدار سیاسی متمرکز در طول تاریخ به سمت تقسیم قوا میان پادشاه و اشراف و نجبا و جنگ‌سالاران و در نهایت در دوران مدرن به حاکمیت قانون و حکومت دموکراتیک تغییر ماهیت یافته است.

کشمکش میان پادشاه و اشراف و نجیب‌زادگان در ابتدا موجب پدید آمدن مجمع مشورتی غیررسمی شد که فاقد قدرتی قابل ملاحظه بود؛ اما پس از نیاز پادشاه به حمایت این مجمع مشورتی، به تدریج مفهوم پارلمان و مشارکت سیاسی طبقات ممتاز اجتماعی شکل جدی‌تری به خود گرفت. نیاز نظام سلطنت به کسب عایدی و مالیات از مردم موجب استفاده هرچه بیشتر پادشاه از اهرم پارلمان گردید و استفاده از این اهرم موجب شد که اعضای پارلمان حق نظارت بر چگونگی هزینه‌ها را برای خود محفوظ بدارند. پس از این، تاریخ سیاسی انگلستان شاهد فراز و نشیب بسیاری بوده است تا در نهایت در قرن هجدهم و به تدریج مفهوم پادشاهی محدود و مشروط و حاکمیت پارلمان تبدیل به مفهوم جالفتاده و مورد قبول گردید. این امر هم‌زمان بود با وقوع انقلاب صنعتی و افزایش سهم مشارکت طبقات متوسط و کارگر در حیات سیاسی و اقتصادی

۱. کوروش عبادی، *انگلستان*، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳، ص ۴-۳.

جامعه انگلستان که در نهایت باعث به رسمیت شناخته شدن حق رأی همگانی و تحکیم پایه‌های دموکراسی در اوایل قرن بیستم شد.^۱

۲-۴ قانون اساسی و اصول بنیادین نظام سیاسی

قانون اساسی این کشور نیمه‌مدون است و متشکل از مجموعه‌ای از قوانین عادی، عرف‌ها، رویه‌ها و مهم‌تر از همه کنوانسیون‌هاست. منظور از کنوانسیون‌ها، اصول و قواعدی است که غالباً محصول عمل و رویه‌های سیاست‌مداران هستند؛ مانند اینکه ملکه (یا پادشاه) موظف است مصوبات هر دو مجلس عوام و لردان را مورد تأیید قرار دهد.^۲

به‌طور کلی باید گفت که قانون اساسی انگلستان محصول تحول تدریجی و طولانی است که طی آن سه نهاد سلطنت، پارلمان و دادگاه‌ها در ساختار سیاسی انگلستان باقی ماندند و خود را همگام با تحولات سیاسی و اجتماعی تطبیق دادند. کشمکش میان پادشاه و پارلمان در نهایت به فائق آمدن پارلمان در سال ۱۶۸۸ منجر شد و در طول سه قرن پس از این تاریخ به تدریج، قدرت شخصی پادشاه رو به افول نهاد و پارلمان هم‌زمان با به رسمیت شناختن حق رأی همگانی دموکراتیک‌تر شد. در طول این فرایند، مجلس عوام اهمیت بیشتری از مجلس لردان یافت و از همه مهم‌تر، قوه مجریه بر پارلمان مسلط شد. ویژگی مهم نظام سیاسی انگلستان در حال حاضر افزایش قدرت احزاب سیاسی عمده است که همه ارکان قدرت را تحت تأثیر سیاست‌ها و برنامه‌های خود قرار می‌دهند.

به بیان دایسی، ویژگی‌های اصلی قانون اساسی انگلستان عبارت‌اند از: حاکمیت قانون، تفوق پارلمان، و حاکمیت سیاسی و نهایی انتخاب‌کنندگان. براساس مدل سنتی قانون اساسی، زنجیره دموکراتیکی از پاسخ‌گویی وجود دارد که نهاد سلطنت را تابع وزرای منتخب و وزرا را تابع پارلمانی قرار می‌دهد که مردم انتخاب کرده‌اند. در چارچوب اقتدارگرایی مشروطه و محدود، تأثیر دادگاه‌ها، اجرای اراده و خواست پارلمان است. در این میان مجلس لردان از دامنه رقابت احزاب سیاسی، به‌منظور تحدید فزون‌طلبی‌های حزب اکثریت مصون ماند. البته در عمل قوه مجریه در این ساختار بر پارلمان مسلط است.^۳

۱. جرال دای دورفمن، «انگلستان»، ترجمه حسن فشارکی، در: لیپست، همان، ص ۲۹۴-۲۹۱.

۲. Alder, op. cit, pp. 23-24.

۳. Ibid., pp. 65- 66.

منابع قانون اساسی انگلستان شامل اصول کلی حقوق، ارزش‌های اخلاقی و سیاسی کلی، قوانین مصوب پارلمان، حقوق عرفی، قوانین و رسوم پارلمان، کنوانسیون‌ها و موارد دیگری نظیر اعمال سیاسی و اداری و قواعد احزاب سیاسی است.

۳-۴ تفکیک و توازن قوا

نظام سیاسی این کشور نمونه بارز نظام سیاسی پارلمانی است. برخلاف نظام سیاسی ریاستی که مبتنی بر تفکیک نسبی سه قوه اجرایی، تقنینی و قضایی است، نظام سیاسی انگلستان بیشتر مبتنی بر همکاری قواست؛ به این معنا که قوه مجریه در انگلستان به‌منظور توفیق در تصویب لوایح خود در پارلمان و در نهایت اجرای آن نیاز به تصویب و همراهی اکثریت پارلمان دارد.^۱

قوه مجریه در نظام سیاسی انگلستان نه با آرای عمومی و مستقیم بلکه با اکثریت پارلمان انتخاب می‌شوند. نخست‌وزیر و اعضای کابینه درعین حال عضوی از اعضای پارلمان و غالباً از حزب اکثریت حاکم بر آن هستند. آنها در مقابل پارلمان واجد مسئولیت دسته‌جمعی و سیاسی می‌باشند. براساس یک کنوانسیون سیاسی، تمام وزرای مشاور می‌توانند به عضویت مجلس عوام درآیند (قانون ۱۹۷۵ مجلس عوام) و هدف این است که دولت (قوه مجریه) نتواند مجلس عوام را مملو از مخالفان سازد. همچنین کارمندان دولتی که گزینش آنها به‌نحو انتخابی نبوده، نمی‌توانند به عضویت مجلس عوام درآیند.^۲ در مقابل قدرت پارلمان در دادن رأی عدم اعتماد به دولت یا رد لوایح مهم دولت، نخست‌وزیر نیز این حق را دارد که انحلال پارلمان را از پادشاه (یا ملکه) درخواست کند.

گرچه عالی‌ترین مقام قانونگذاری در انگلستان پارلمان است اما ابتکار پیشنهاد قانون بیشتر در دست دولت است و پیشنهادها قانونگذاری اعضای پارلمان به‌ندرت منشأ قانونگذاری بوده است. وجود یک نظام حزبی قوی باعث شده است که احزاب درون پارلمانی از احزاب خارج از پارلمان تبعیت کامل داشته باشند؛ ازاین‌رو حزبی که واجد اکثریت پارلمانی است، قاعدتاً دولت را نیز در اختیار دارد و به همین سبب می‌تواند

1. Ibid., p. 80.

۲. زارعی، همان، ص ۴۲.

به آسانی سیاست‌ها و قوانین مورد نظر خود را در پارلمان به تصویب برساند. وجود این سنت قوی حزبی موجب شده است که صاحب‌نظران علوم سیاسی، پارلمان انگلستان را از حیث قدرت و میزان سهولت تصویب لوایح در پارلمان، جزء قوای مقننه متوسط یا قوای مقننه‌ای که بیشتر محلی برای بحث و گفت‌وگوی پیرامون لوایح دولت است،^۱ دسته‌بندی کنند. در این دسته از قوای قانونگذاری، پارلمان در مواجهه با لوایح دولت تنها به اصلاحات مختصر و تغییرات جزئی در آن قادر است و نمی‌تواند یکسره آن را نادیده انگارد و خود طرحی به جای آن ارائه کند. وجود این خصلت موجب شده است که پارلمان انگلستان بیش از اینکه به دلیل کارکرد قانونگذاری آن واجد اهمیت باشد، بیشتر به سبب خصلت نظارتی و بحث و بررسی برنامه‌های دولت و نحوه اجرای آن سیاست‌ها شهرت یابد. در بخش‌های بعدی به تفصیل درخصوص این کارکرد پارلمان انگلستان به بحث و بررسی می‌پردازیم.

۴-۴ ساختار کلی پارلمان

۴-۴-۱ ترکیب پارلمان

هرچند نظام سیاسی انگلستان، نظامی بسیط و یکپارچه است و به صورت فدرال اداره نمی‌شود، با این حال ساختار پارلمان این کشور، ساختاری دومجلسی است؛ به این معنا که متشکل از دو مجلس عوام و اعیان (لردان) است. مجلس اعیان که یادگار تاریخ و سنت سیاسی کشور انگلستان است ۱۱۳۰ عضو دارد که از راه‌های گوناگون نظیر توارث یا انتصاب از سوی مقام سلطنت به نمایندگی این مجلس انتخاب می‌شوند. مجلس اعیان در بیشتر اوقات تابع مجلس عوام است. مجلس اعیان قادر است تصویب قوانینی که در مجلس عوام مطرح می‌شود را به تأخیر اندازد اما قدرت وتوی آن را ندارد. مهم‌ترین استثنا بر این قاعده وقتی است که لایحه افزایش مدت دوره پارلمان مطرح شود که در این صورت مجلس لردان قادر به وتوی این لایحه است. پارلمان در انگلستان به‌طور خودکار پس از پنج سال منحل می‌شود و انتخابات عمومی برگزار می‌شود؛ با این حال در خلال این پنج سال پارلمان توسط مقام سلطنت نیز قابل انحلال است.

1. Arena like legislatures

شهروندان انگلیسی مجلس عوام را با ۶۵۹ عضو، طی انتخابات عمومی و به‌طور مستقیم انتخاب می‌کنند و هریک از اعضای مجلس عوام به‌عنوان نماینده یک حوزه انتخابیه محسوب می‌شوند. انتخاب اعضای مجلس عوام طی رقابت شدید حزبی که بیشتر میان دو جناح عمده کارگر و محافظه‌کار برقرار است، رخ می‌دهد. ملکه، رهبر حزب حاکم که اکثریت پارلمانی را به‌دست آورده است طی حکمی تشریفاتی به نخست‌وزیری منصوب می‌کند و نخست‌وزیر نیز کابینه را از میان اعضای مهم و برجسته حزب خود تشکیل می‌دهد.

مجلس عوام در مقایسه با مجلس اعیان از اهمیت و قدرت بیشتری برخوردار است که مهم‌ترین دلیل آن، برآمدن رئیس دولت و کابینه او از میان نمایندگان مجلس عوام است. علاوه بر این، مجلس عوام بر لوایح پیشنهادی دولت نظارت دارد و آنها را به‌دقت و تفصیل، بحث و بررسی می‌کند و قادر است گاهی اصلاحاتی در آن به‌وجود آورد. تصویب بودجه دولت و نظارت بر وزارتخانه‌های دولتی از طریق نظام کمیسیون‌ها از کارکردهای دیگر و مهم مجلس عوام است.

مجلس اعیان به‌صورت یک مرجع تجدیدنظر عمل می‌کند و لایحه را در جزئیات بررسی و اصلاحاتی را پیشنهاد می‌کند. در امور مالی دولت مرکزی، اراده مجلس عوام به‌نسبت قوی است و یک لایحه بودجه می‌تواند براساس مصوبات مجلس به مدت یک ماه به تأخیر افتد؛ اما اعضای مجلس اعیان نمی‌توانند هیچ موضوع مالی را اعلام یا اصلاح کنند.^۱

۴-۴-۲ مدیریت پارلمان

۴-۴-۲-۱ مدیریت مجلس عوام

نهاد اصلی تصمیم‌گیری در اداره مجلس عوام، کمیسیون مجلس عوام است. ریاست این کمیسیون با سخن‌گو است و اعضای آن از رهبر مجلس، عضوی که رهبر مخالف (غیردولتی) منصوب کرده و سه عضو از اعضای نمایندگان حامی مجلس که هریک عضو یکی از احزاب سیاسی اصلی هستند، تشکیل می‌شود. رؤسای شش نهاد داخلی مجلس هریک شخصاً در مقابل سخن‌گوی کمیسیون برای فعالیت‌های پرسنل خود مسئول هستند. این رؤسا، هیئت‌مدیره‌ای را تشکیل می‌دهند که به کمیسیون، توصیه‌های مدیریتی ارائه می‌دهد.

پنج کمیته داخلی و کمیته منتخب در مورد تصمیم‌گیری درباره نوع خدماتی که باید به نمایندگان پارلمان ارائه شود و میزان هزینه‌ای که باید به آن تخصیص داده شود، به‌طور مستقل به کمیسیون کمک می‌کنند. برای بیان دیدگاه‌های نمایندگان پارلمان در مورد تأمین این خدمات در زمینه‌های تسهیلات و کار، مدیریت خدمات عمومی، تدارکات و اطلاعات، چهار کمیته وجود دارد. کمیته بودجه و خدمات به‌عنوان پنجمین کمیته، پیشنهادهای مربوط به ایجاد خدمات و هزینه‌بر را قبل از بررسی در کمیسیون، مورد ملاحظه قرار می‌دهد. دفتردار مجلس، مأمور حسابداری هزینه‌های شش نهاد پیش گفته است. وی همچنین نماینده حقوقی مجلس عوام محسوب می‌شود.^۱

۲-۴-۲ مدیریت مجلس اعیان

نهاد اصلی تصمیم‌گیری در اداره مجلس اعیان، «کمیته ویژه دفاتر مجلس اعیان» است که رهبر مجلس و سران احزاب (یا سران هماهنگ‌کننده‌های حزبی) و سایر هماهنگ‌کننده‌های حزبی اصلی در آن شرکت می‌کنند و تعداد کل اعضای آن سی نفر است. 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 را شامل می‌شود. در مجلس اعیان معادلی برای هیئت‌مدیره وجود ندارد. رئیس دفتر سازمان دفتری پارلمان، نظیر همتای خود در مجلس عوام (یعنی مأمور جبران خسارت و حسابرس کل)، مأمور حسابداری و نماینده حقوقی مجلس اعیان است.

شاخه دیگری از پارلمان ملکه است. وی پارلمان را افتتاح می‌کند و از صلاحیت انحلال آن برخوردار است. همچنین با کشورهای خارجی معاهده منعقد می‌کند و بسیاری از انتصابات مهم در نیروهای مسلح و کارمندان دولتی و قوه قضائیه را برعهده دارد؛ گرچه ملکه درواقع طبق خواسته نخست‌وزیر رفتار می‌کند و بنابراین فعالیت‌های وی بیشتر جنبه تشریفاتی دارد. از وظایف مهم ملکه منصوب کردن نخست‌وزیر است و طبق کنوانسیون پارلمانی باید رهبر حزب اکثریت مجلس عوام را پس از انتخابات عمومی، به‌عنوان نخست‌وزیر منصوب کند.^۲

۱. همان، ص ۶۴.

۲. برای مطالعه بیشتر ر.ک: همان، ص ۶۶-۶۵.

۴-۵ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها

دو نوع کمیسیون در پارلمان انگلستان وجود دارد؛ نوع اول کمیسیون‌ها که وظیفه بررسی لوایح دولتی و احیاناً پیشنهاد اصلاحیه را برعهده دارند، موسوم به کمیسیون‌های دائمی هستند^۱ و نوع دوم این کمیسیون‌ها عبارت‌اند از کمیسیون‌هایی که وظیفه عمده آنها نظارت بر عملکرد وزارتخانه‌های دولتی است که به کمیسیون‌های انتخابی^۲ معروف‌اند.

۴-۵-۱ کمیسیون‌های موسوم به دائمی

کمیسیون‌های موسوم به دائمی، برخلاف نامشان دائمی نیستند و برای یک دوره موقت و به‌هنگام ارجاع یک لایحه به آنها تشکیل می‌شوند و دوره کاری آنها پس از پایان یافتن مراحل بررسی و تبادل نظر پیرامون لایحه مطرح شده پایان می‌یابد. ترتیب تشکیل کمیسیون‌ها براساس حروف الفباست که در اغلب موارد بین پنج تا هشت کمیسیون متغیر است. عضویت در کمیسیون‌های دائمی از طریق کمیسیون انتخابات^۳ انجام می‌شود که آنها نیز از طریق ناظران حزبی که اعضا را به کمیسیون پیشنهاد می‌کنند، اعضای کمیسیون موسوم به دائمی را انتخاب می‌کنند. تعداد اعضای این کمیسیون‌ها از شانزده تا پنجاه عضو متغیر است و ترکیب آن انعکاس ترکیب کل پارلمان از حیث نسبت اکثریت به تعداد اقلیت است.

کمیسیون‌های موسوم به دائمی لوایح دولت را بند به بند و اصلاحیه‌های پیشنهادی درباره هر بند را بحث و بررسی می‌کنند. کمیسیون از قدرت و صلاحیت تغییر جزئی و پیشنهاد اصلاحیه بر لوایح برخوردار است اما نمی‌تواند آن را وeto کند یا چنان تغییری در آن دهد که با مقصود کلی و هدف لایحه پیشنهادی به‌طور کلی متفاوت باشد.

کمیسیون‌های دائمی را می‌توان 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 آن را کمیسیون بررسی مسائل اروپا نامیده‌اند، ۴. سه کمیسیون عالی و کمیسیون مسائل ناحیه.^۴

1. Standing Committees
2. Select Committees
3. Committee of Selection

۴. همان، ص ۷۲.

۲-۵-۴ کمیسیون‌های انتخابی

کمیسیون‌های انتخابی از نهادهای دیرپای پارلمان انگلستان هستند که از قرن شانزدهم و هفدهم به کار گرفته شدند. البته استفاده از آنها در قرن نوزدهم و به دنبال افزایش فوق‌العاده قدرت دولت کاهش پیدا کرد، اما قدرت و اهمیت آنها بار دیگر و از سال ۱۹۷۹ افزایش یافت.

کمیسیون‌های انتخابی به‌منظور بررسی هزینه‌ها، نحوه مدیریت و سیاست‌های وزارتخانه‌های مهم دولتی و دستگاه‌های وابسته به آنها تشکیل و انتخاب می‌شوند. به عبارت دیگر وظیفه ذاتی و اساسی کمیسیون‌های انتخابی، نظارت بر عملکرد دولت است که به‌عنوان موضوع اصلی این تحقیق در بخش‌های بعد به‌طور تفصیلی به بررسی آن خواهیم پرداخت.^۱

۶-۴ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی پارلمان

یکی از کارکردهای مهم پارلمان در کشور پادشاهی انگلستان، نظارت و کنترل بر قوه مجریه است. هر دو مجلس پارلمان انگلستان یعنی مجلس عوام و مجلس لردان در اعمال کارکرد نظارتی آن دخالت دارند هرچند که از تشریفات و آیین متفاوتی پیروی می‌کنند. در ادامه به بررسی سازوکارهای عمده‌ای که از طریق آن کارکرد نظارتی پارلمان اعمال می‌شود خواهیم پرداخت.

۱-۶-۴ سؤال از وزرا

سؤال از وزرای دولت ممکن است به‌طور شفاهی یا کتبی مطرح شود. وزرا موظف‌اند به‌طور معمول در کمیسیون حاضر شده و پاسخ‌گو باشند.

۲-۶-۴ مذاکرات پارلمانی

بحث و مذاکره نمایندگان پارلمان درخصوص سیاست‌ها و عملکرد دولت به‌ویژه وزارتخانه‌های دولتی یکی از ابزارهای مؤثر برای اعمال کارکرد نظارتی است. نقدهای

1. See P. Norton, "United Kingdom", in Kurian, op. cit , Vol. 2, pp. 698-699.

حزب اقلیت بر دولت می‌تواند منبع مناسبی باشد تا دولت را که غالباً از حزب اکثریت است، به نقایص موجود در سیاست‌های پیشنهادی خویش آگاه کند. مذاکرات پارلمانی به‌ویژه می‌تواند از حیث برانگیختن حساسیت افکار عمومی و رسانه‌ها، مؤثر باشد.

۳-۶-۴ نظارت از طریق کمیسیون‌های انتخابی در پارلمان انگلستان

یکی از راه‌های روشنند نظارت پارلمان بر دولت، از طریق کمیسیون‌های پارلمانی است. کمیسیون‌های تخصصی پارلمان می‌توانند به‌طور موازی بر هریک از وزارتخانه‌های دولتی و وزرای مربوطه نظارت کنند و جنبه‌های ابهام‌آلود یا عملکرد مغایر قانون آنها را به چالش بکشند. بسیاری از پارلمان‌های دنیا به‌منظور کارآمدتر کردن نظارت پارلمانی، اقدام به تقویت کمیسیون‌ها از طریق ایجاد کمیسیون‌هایی موازی وزارتخانه‌های دولتی، اختصاص بودجه کافی و پشتیبانی اداری، تشکیل کمیسیون‌های مشترک و اقدامات دیگری از این قبیل نموده‌اند.^۱

باین‌حال، قوت و صلاحیت کمیسیون‌های پارلمانی در اعمال کارکرد نظارتی تا حدود زیادی تابع قوت و صلاحیت کل پارلمان در اعمال صلاحیت‌های خویش است. چنان‌که لاندی متذکر می‌شود، «همه پارلمان‌ها وظایفشان را کمابیش از طریق کمیسیون‌ها انجام می‌دهند».^۲

چنان‌که پیش‌تر گفته شد، پارلمان انگلستان در زمره پارلمان‌های متوسط طبقه‌بندی می‌شود، یعنی در زمره پارلمان‌هایی است که خود ابتکار قانونگذاری را در دست ندارند، بلکه بیشتر پیشنهادها دولت را بررسی می‌کنند و در صورت تصویب بر اعمال صحیح آنها نظارت دارند. وجود هماهنگی حزبی قوی میان احزاب داخل و خارج از پارلمان باعث تضعیف پارلمان به نفع حزب اکثریت شده است، به‌نحوی که این مسئله کمیسیون‌های پارلمانی را نیز تحت تأثیر قرار داده است.

ساختار کمیسیون‌ها در مجلس عوام انگلستان بیشتر به‌صورت کمیسیون‌هایی موقتی و موردی است و در محیطی شکل گرفته است که دو حزب قوی و هماهنگ که

1. D. Beetham, "Parliament and Democracy in the Twenty-First Century", Switzerland, Inter-Parliamentary Union 2006, p. 128.

۲. استروم، همان، ص ۱۴۲.

یکی اکثریت و دیگری اقلیت پارلمانی را شکل می‌دهد به‌وجود آمده است. در چنین فضایی، مجلس عوام اغلب تحت سلطه اکثریت پارلمانی و قوه مجریه است. بنابراین در نظام انگلیسی حکومت پارلمانی، «مجلس عوام کارکردهای اصلی خود را از طریق نظام کمیسیون پر قدرت به اجرا در نمی‌آورد».^۱

به دلیل تسلط و نفوذ قوه مجریه در پارلمان انگلستان، ساختار ابتدایی و به نسبت ضعیفی از کمیسیون‌های پارلمان شکل گرفته است؛ به گونه‌ای که برخی از محققان، تأثیر کمیسیون‌های پارلمان را به‌طور کلی مشروعیت بخشیدن به اقدامات و تصمیمات دولت می‌دانند. براساس عرفی که در پارلمان انگلستان شکل گرفته است، دولت باید سیاست‌ها و فعالیت‌های خود را بیشتر یا در حزب یا در صحن علنی توجیه کند نه در کمیسیون‌ها. بدین ترتیب، کارکرد کمیسیون‌ها بیشتر به نظارت بر وزارتخانه‌های دولتی در مواردی نظیر عدم کارآمدی آنها محدود شده است.

کمیسیون‌های مجلس عوام به نحو نزدیکی با مجلس در ارتباط هستند. هنگامی که نظام سیاسی با بحران مواجه می‌شود، کمیسیون‌ها نقشی کم‌رنگ بازی می‌کنند یا اساساً هیچ نقشی ایفا نمی‌کنند. کمیسیون‌ها در موقعیت سیاسی که برای آن تعریف شده است، از دیدگاه‌های موجود در صحن مجلس حمایت، و آنها نیز به نوبه خود از کمیسیون حمایت می‌کنند. به ندرت کمیسیون‌ها نظری را خلاف انتظار قوه مجریه یا احزاب مطرح می‌کنند؛ چرا که ضمانت اجرایی وجود دارد که مجلس می‌تواند عملکرد کمیسیون‌ها را تحت کنترل داشته باشد و از نظر مثبت آنها اطمینان حاصل می‌کند.^۲

۴-۶-۴ نظارت از طریق بازرس پارلمانی

ایجاد نهادی برای رسیدگی به شکایات شهروندان از مقامات و اعمال وزارتخانه‌های دولتی، اگرچه در کشورهای اسکاندیناوی مفهومی قدیمی و جاافتاده بود، اما این نهاد در انگلستان از سال ۱۹۶۷ میلادی به رسمیت شناخته شد.

به‌طور کلی دو راه سنتی برای شکایت علیه دولت در انگلستان وجود دارد: اول با مراجعه به مقامات قضایی و دوم با مراجعه به نمایندگان مجلس. صرف نظر از راهکار قضایی، پیگیری

1. Hazan, op. cit , p. 13.

2. Ibid., p. 14.

شکایات شهروندان از طریق نمایندگان مجلس همواره همراه با محدودیت‌هایی بوده است. به‌عنوان مثال، حجم زیاد وظایف و کارهای نمایندگی و مراجعات متعدد به نمایندگان از یک‌سو، و محدود بودن ابزار نظارتی در چارچوب سؤال از وزرا ازسوی دیگر، باعث ناتوانی نمایندگان مجلس از پیگیری شکایات مردم به سرانجام رسانیدن آن بود. ازاین‌رو و با قصد تقویت نظارت پارلمان بر قوه مجریه، ضرورت ایجاد نهادی متمرکز برای تحقیق و تفحص درباره نحوه عملکرد و دستگاه‌های اجرایی، هم‌زمان با افزایش دخالت این مقامات و دستگاه‌ها در زندگی مردم و تقویت قدرت وزرا، روزبه‌روز بیشتر احساس شد.

نهاد بازرسی پارلمانی، به‌موجب قانون سال ۱۹۶۷ و اصلاحیه‌های بعدی آن تشکیل و تا به امروز تداوم یافته است. به‌موجب قانون مذکور، شهروندان می‌توانند در صورتی که از سوءمدیریت^۱ وزارتخانه‌های دولتی متضرر می‌شوند یا به‌طور عادلانه با آنها رفتار نشود، به بازرس شکایت برند. بازرس موظف است در صورتی که این شکوائیه ازسوی یکی از نمایندگان پارلمان به او ارجاع شود و نیز چنان که رسیدگی به امر مزبور در چارچوب صلاحیت‌های این نهاد باشد و امور شکلی و ماهوی مقرر در قانون رعایت شده باشد، به این شکایت رسیدگی کند. گرچه باید به این نکته اشاره کنیم که عدم دسترسی مستقیم شهروندان به بازرس پارلمانی همواره محل انتقاد فراوان بوده است.

به‌طور کلی بازرسی پارلمان نهادی است برای حمایت از حقوق شهروندان در مقابل سوءاستفاده از قدرتی که در اختیار مقامات اجرایی و سایر دستگاه‌های احصا شده در قانون وجود دارد.^۲ اگرچه واژه «سوءمدیریت» در قانون سال ۱۹۶۷ تعریف و تعیین نشده است، با وجود این ریچارد کراسمن،^۳ رئیس مجلس عوام، نمونه‌هایی از سوءمدیریت را برشمرده که بعدها به «فهرست کراسمن» معروف شد. این نمونه‌ها عبارت بودند از: جانب‌داری، قصور، بی‌اعتنایی، تأخیر و تعلل، بی‌کفایتی، نداشتن مهارت، خودسری، فساد اخلاقی و نظایر آن.^۴

1. Maladministration

2. R. Gregory and P. Giddings, "The United Kingdom Parliamentary Ombudsman Scheme", in R. Gregory and P. Giddings (eds.), *Righting Wrongs*, Amsterdam, Ioos Press, 2000, p. 340.

3. Richard Crossman

4. P. Leyland and G. Anthony, *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 146.

۴-۶-۴-۱ صلاحیت بازرس پارلمانی

دامنه صلاحیت بازرس پارلمانی بسیار گسترده است و تقریباً همه وزارتخانه‌های عمده دولتی را دربرمی‌گیرد. در سال ۱۹۸۷، نظارت این نهاد به نهادها و دستگاه‌های شبه‌دولتی نیز تسری یافت. به موجب این قانون پنجاه دستگاه غیروزارتی نیز مشمول صلاحیت نظارتی بازرس پارلمان شد که از جمله آنها می‌توان کمیسیون برابری نژادی، کمیسیون هنر، و کمیسیون فرصت‌های برابر را نام برد. به این ترتیب، شمار دستگاه‌هایی که تحت کنترل این نهاد قرار می‌گیرد تا صد دستگاه افزایش یافته است.^۱

البته باید خاطرنشان کرد که بازرس پارلمانی نمی‌تواند آیین دادرسی دادگاه‌ها را مورد بازرسی و تحقیق و تفحص قرار دهد. این امر به دلیل پرهیز از صدمه به استقلال قضات است. هرچند که این محدودیت از سال ۱۹۹۱ فقط شامل اعمال قضایی دادگاه‌ها شد و اکنون اعمال اداری آنها را دربرنمی‌گیرد.

به رغم چنین صلاحیت گسترده‌ای که برای اعمال کارکرد نظارتی در اختیار این نهاد گذاشته شده، ضمانت اجرایی کافی و پر قدرت برای انجام این کارکرد وجود ندارد؛ به این معنا که بازرس پارلمانی، قدرت تغییر تصمیمات یا صدور حکم یا فرمان به هیچ دستگاهی را ندارد و توانایی وی، تنها به تحقیق و تفحص، تهیه گزارش از عملکرد دستگاه‌ها و بیان انتقاد از عملکرد آنها محدود شده است.^۲ آنچه به عنوان ضمانت اجرای کارکرد نظارتی بازرس پارلمانی شمرده می‌شود، بیشتر انعکاس انحاء سوء مدیریت به پارلمان و افکار عمومی و تحت فشار قرار دادن قوه مجریه و دستگاه‌های نظارتی تحت هدایت آن با انتشار گزارش‌هایی مبنی بر رفتار خلاف قانون آنهاست.^۳

۴-۶-۴-۲ بازرس پارلمانی و کمیسیون‌های انتخابی پارلمان

چنان که گفتیم، بازرس پارلمانی می‌تواند با شکایت هریک از شهروندان عادی یا گروه یا سازمان‌های عمومی، کار تحقیق و تفحص را آغاز کند به شرط اینکه این شکوائیه با ارجاع یکی از نمایندگان همراه باشد. بازرس پارلمانی پس از انجام وظایف خود، گزارشی

1. Norton, op. cit, p. 835.

۲. استروم، همان، ص ۸۳۰-۸۲۹.

3. Ibid., p. 137.

تهیه و آن را برای نماینده ارجاع‌دهنده ارسال می‌کند. در صورتی که این گزارش دارای اهمیت ویژه‌ای باشد، آن را به کمیسیون مربوطه نیز ارجاع می‌دهد. با این حال، بازرس پارلمانی موظف است هر ساله عملکرد خود را براساس قانون سال ۱۹۶۷ به هر دو مجلس ارائه کند.

کمیسیون‌های انتخابی مجلس می‌توانند در هنگام رسیدگی به گزارش‌های بازرس پارلمانی، اقدام به تهیه و تدارک اسناد و مدارک تازه کنند و چنانچه لازم بدانند، تحقیقاتی را از صاحبان مناصب و مشاغل وزارتی به عمل آورند.

در گذشته یک کمیسیون انتخابی در مورد بازرس پارلمانی وجود داشت که این کمیسیون در سال ۱۹۹۸ با کمیسیون انتخابی تازه‌ای به نام کمیسیون انتخابی اداره عمومی^۱ تلفیق شد. این کمیسیون وظیفه دارد به‌طور منظم گزارش‌هایی راجع به بازرس پارلمانی منتشر کند. همچنین، این کمیسیون پیشنهادهایی درخصوص هرچه بیشتر نهادینه کردن این نهاد بازرسی ارائه کرده است که بیشتر آنها مورد قبول پارلمان قرار گرفته است.^۲

۷-۴ سیر تحول تاریخی کمیسیون‌های انتخابی در پارلمان

به لحاظ تاریخی، کمیسیون‌های انتخابی از قرن شانزدهم به کار گرفته شدند. استفاده از آنها در نیمه دوم قرن نوزدهم، یعنی زمانی که دولت در اوج اقتدار بود، کاهش یافت. دولت علاقه‌مند نبود که اعمالش تحت نظارت دقیق پارلمان قرار گیرد. در نیمه اول قرن بیستم تنها دو کمیسیون مهم انتخابی وجود داشت که یکی از آنها کمیسیون محاسبات عمومی بود و دیگری کمیسیون ارزیابی و تحقیق.^۳

در سال ۱۹۷۹، یک سلسله از کمیسیون‌ها با نام کمیسیون‌های انتخابی که تعداد آنها چهارده کمیسیون بود تأسیس شد که اکنون به نوزده کمیسیون افزایش یافته است.^۴ هدف از این تغییرات تقویت کمیسیون‌های مجلس و ایجاد پارلمانی کمیسیون‌محور بود تا اینکه تکیه اصلی بر صحن علنی مجلس به کمیسیون‌ها منتقل

1. Public Administration Select Committee

2. Ibid., p. 136.

3. Ibid., p. 699.

4. See www.parliament.uk/documents/upload/po2.pdf

برای دیدن عناوین کمیسیون‌ها نیز، به آدرس پیش گفته مراجعه کنید.

شود. برای رسیدن به این مقصود و نهادینه کردن هرچه بیشتر کار کمیسیون‌ها، تغییراتی در ساختار آنها داده شد که اهم آن تغییرات عبارت بودند از:
- دائمی کردن کمیسیون‌ها و درج این خصیصه کمیسیون‌های انتخابی در آیین‌نامه داخلی مجلس،

- کاهش تعداد اعضای کمیسیون و در همان حال افزودن به ابزارهای نظارتی،
- ایجاد صلاحیت موازی برای کمیسیون‌های متناظر با وزارتخانه‌های دولتی و تلاش برای پرهیز از تداخل صلاحیت کمیسیون‌ها،
- تقویت قدرت تعیین دستور کار کمیسیون‌ها و نیز تقویت توان کمیسیون‌ها برای جمع‌آوری اسناد و مدارک،

- بهره‌مندی کمیسیون‌ها از مشاوران حرفه‌ای به‌صورت دائم.^۱
کمیسیون‌های انتخابی کمیسیون‌های تخصصی هستند که به‌غیر از قانونگذاری، به تمام مسائلی که در حوزه صلاحیت آنها قرار دارند رسیدگی می‌کنند. این کمیسیون‌ها به سه نوع تقسیم‌بندی می‌شوند:

۱. کمیسیون‌های موقتی که به‌منظور بررسی یک موضوع ویژه در زمان کوتاه و ارائه گزارش به مجلس عوام تشکیل می‌شوند،
۲. کمیسیون داخلی که به عملکرد روزانه و نحوه اداره مجلس عوام رسیدگی می‌کند،
۳. کمیسیون‌های دائمی انتخابی که به‌طور منظم سیاست‌ها و اعمال وزارتخانه‌های مربوط به‌خود را تحت نظر و بررسی دارند. بعضی از این کمیسیون‌ها نظیر کمیسیون محاسبات عمومی که هزینه‌های دولت را به‌طور جزئی بررسی می‌کند، از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند.^۲

۱-۷-۴ وظایف اصلی کمیسیون‌های انتخابی

براساس طرحی که در سال ۲۰۰۲ در مورد وظایف اصلی کمیسیون‌های انتخابی به تصویب مجلس عوام رسیده است، امور ذیل به‌عنوان وظایف کمیسیون‌های انتخابی برشمرده شده است:

1. P. Norton, "Nascent Institutionalization: Committees in the British Parliament", in Longley D. L, H. R. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass and Company LTD, 1998, p. 140.

2. Hazan, op. cit., p. 15.

۱. بررسی طرح‌ها و لوایحی که مربوط به سیاست‌های کلان عمومی است،
 ۲. بررسی پاسخ‌های دولت به موضوعات مهمی که مطرح می‌شود،
 ۳. پیشنهاد تغییر در مواردی که شواهد موجود، کمیسیون را به اصلاحات در سیاست‌های جاری تشویق می‌کند،
 ۴. هدایت نظارت‌های پیشا قانونگذاری درباره پیش‌نویس لوایح،
 ۵. بررسی و تهیه گزارش در مورد هزینه‌ها و درآمدهای دولت و گزارش‌های سالیانه راجع به منابع مالی دولت،
 ۶. بررسی نحوه عملکرد دولت درباره خدمات عمومی،
 ۷. مطالبه اسناد و مدارک و گزارش از وزرا حداقل یک بار در سال،
 ۸. بررسی گزارش‌های دستگاه‌های اجرایی،
 ۹. بررسی معاهداتی که در حوزه صلاحیت کمیسیون‌ها منعقد شده است.
- لازم به ذکر است که کمیسیون‌های انتخابی به دلیل اینکه بیشتر وقت خود را به جای بررسی و تحقیق درباره چگونگی اداره امور وزارتخانه و نیز نظارت بر سیاست‌ها و هزینه‌ها، به مسائل و وقایع روز صرف می‌کنند، مورد انتقاد بوده‌اند. به نظر می‌رسد کمیسیون‌ها به اعمال نظارت بر موضوعات پیچیده و اموری که رسانه‌ها چندان به آن علاقه نشان نمی‌دهند، تمایل چندانی ندارند.^۱

۲-۷-۴ عضویت در کمیسیون‌های انتخابی

ده کمیسیون از کمیسیون‌های انتخابی دارای یازده عضو هستند و در شش کمیسیون، چهارده نفر عضویت دارند. به عنوان مثال، کمیسیون بازرسی زیست‌محیطی، شانزده عضو دارد. عضویت در کمیسیون‌ها امری رقابتی است.

تعیین اعضای کمیسیون‌های انتخابی برعهده کمیسیون انتخاب^۲ است و این امر پس از انتخابات عمومی انجام می‌شود. عضویت در کمیسیون‌های انتخابی تا انتخابات بعد ادامه خواهد یافت مگر اینکه عضوی از اعضا به طور مثال به دلیل عهده‌دار شدن مقام وزارت، از کمیسیون خارج و عضو دیگری جایگزین او شود.

1. See www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/devt-scrutiny-uk.pdf

2. Selection Committee

برخلاف کمیسیون‌های موسوم به دائمی، هیچ وزیر یا سخن‌گوی حزب مخالف در کمیسیون‌های انتخابی عضویت ندارد.^۱ نمایندگان می‌توانند هم در کمیسیون موسوم به دائمی و هم کمیسیون‌های انتخابی عضویت داشته باشند. هرچند که عضویت مضاعف در کمیسیون‌های موسوم به دائمی امری متداول است ولی در مورد کمیسیون‌های انتخابی، عضویت مضاعف تنها با تصویب صحن علنی مجلس پذیرفته می‌شود.

ترکیب کمیسیون‌های انتخابی معمولاً انعکاسی از ترکیب کل پارلمان است. نمایندگانی که دارای علایقی خاص هستند یا مدارک و اطلاعاتی در موضوعات مربوط به هریک از کمیسیون‌ها دارند باید تقاضای جایابی در کمیسیون مربوطه را ارائه کنند. باین‌حال کمیسیون انتخاب وظیفه دارد براساس تخصص و دانشی که مورد نیاز هرکدام از کمیسیون‌ها برای نظارت بر کار وزارتخانه مربوطه است، نمایندگانی را به آن کمیسیون‌ها اختصاص دهد. ذکر این نکته ضروری است که کمیسیون انتخاب پس از اختصاص نمایندگان به هر کمیسیون، باید آن را به تصویب مجلس عوام برساند که به‌ندرت تصمیمات کمیسیون انتخاب با مخالفت مجلس عوام مواجه می‌شود. در هر حال چگونگی عضویت در کمیسیون‌ها به‌موجب آیین‌نامه داخلی مجلس صورت می‌گیرد. با توجه به توزیع نمایندگان در کمیسیون‌ها و با توجه به ترکیب حزبی پارلمان، در حال حاضر می‌توان گفت در یک کمیسیون یازده‌نفره، شش نفر از حزب کارگر، سه نفر از حزب محافظه‌کار و دو عضو از احزاب کوچک‌تر عضویت دارند.^۲ لازم به یادآوری است که میزان شرکت در کمیسیون‌های انتخابی بسیار بالاتر از کمیسیون‌های موسوم به دائمی و حتی صحن علنی است که این مسئله حاکی از رشد اهمیت و اعتبار کمیسیون‌های انتخابی است.

حدنصاب تشکیل جلسات کمیسیون‌های انتخابی به‌موجب آیین‌نامه داخلی حضور سه عضو کمیسیون است.

۳-۷-۴ ریاست کمیسیون‌های انتخابی

برخلاف کمیسیون‌های موسوم به دائمی که رئیس آنها معمولاً از میان اعضای ارشد پارلمان به انتخاب رئیس مجلس منصوب می‌شوند، رؤسای کمیسیون‌های انتخابی معمولاً

1. See [www.parliament.uk documents/upload/po2.pdf](http://www.parliament.uk/documents/upload/po2.pdf)

2. Ibid.

از میان حزب اکثریت و به انتخاب اعضای کمیسیون مربوطه انتخاب می‌شوند. از آنجا که کمیسیون برای انتخاب موضوعات مورد بررسی و تحقیق آزادند، رئیس کمیسیون در تعیین دستور کار کمیسیون واجد تأثیر عمده‌ای است. ذکر این نکته ضروری است که درواقع انتخاب رئیس کمیسیون حاصل توافق ضمنی احزاب موجود در پارلمان است که همین امر در تعیین و اختصاص تعداد کرسی‌های هر کمیسیون نیز صادق است.^۱ البته یک استثنای بسیار مهم در این خصوص وجود دارد؛ به این ترتیب که ریاست کمیسیون محاسبات عمومی مجلس عوام معمولاً از میان کادر رهبری حزب مخالف برگزیده می‌شود. کمیسیون هماهنگی^۲ که رؤسای همه کمیسیون‌های انتخابی در آن عضویت دارند، به عنوان ابزاری برای پرهیز از اختلاط و هم‌پوشانی وظایف کمیسیون‌ها عمل می‌کند.

۴-۷-۴ گردش کار کمیسیون‌های انتخابی در مجلس عوام

کمیسیون‌های انتخابی برای اعمال نظارت بر وزارتخانه‌های دولتی از روش‌های گوناگون استفاده می‌کنند؛ از جمله:

- تحقیق و تفحص و جمع‌آوری اسناد و مدارک کتبی یا شفاهی به منظور انتشار گزارش آن،
 - برگزاری جلسه ویژه به منظور بررسی اسناد و مدارک در خصوص یک موضوع معین،
 - جلسات غیررسمی با کارشناسان و متخصصان،
 - دیدار با مردم و بازدیدهای داخلی و خارجی به منظور کسب آگاهی از روند امور.
- مراحل عادی کار در کمیسیون‌های انتخابی به این ترتیب است که ابتدا کمیسیون موضوع مورد تحقیق خود را معین، و سپس موضوع را به رسانه‌ها اعلام می‌کند. در مرحله بعد، مدارک کتبی از منابع مختلف درخواست می‌شود و یا مدارک شفاهی شهود اصلی استماع می‌کنند. در صورت لزوم، ملاقات‌ها یا بازدیدهایی در داخل یا خارج صورت می‌گیرد و در مرحله بعد، رئیس کمیسیون گزارشی از اقدامات انجام شده تهیه و پس از اصلاحات لازم و کسب موافقت کمیسیون، آن را منتشر می‌کند. دولت موظف است

1. Hazan, op. cit , p. 19.

2. Liaison Committee

ظرف دو ماه به گزارش منتشر شده پاسخ دهد. در ادامه هریک از مراحل پیش گفته را به تفصیل بحث خواهیم کرد.

۴-۷-۴-۱ تحقیق و تفحص

کمیسیون‌های انتخابی به‌طور معمول از شهروندانی که موضوع تحقیق مورد توجه و علاقه آنهاست، درخواست می‌کنند اسناد و مدارک خود را ارائه کنند. از وزارتخانه مربوطه نیز درخواست می‌شود که گزارشی درباره همه ابعاد موضوع مورد تحقیق ارائه کند. گزارش‌هایی که معمولاً کوتاه و بر نکات اساسی تأکید می‌کند بیشتر مورد توجه کمیسیون است و اسناد و مدارک مهم منتشر می‌شود. معمولاً کمیسیون‌ها کمتر نیازمند اعمال قدرت خود در تهیه و اخذ گزارش از دولت می‌شوند؛ هرچند گاهی میان دولت و کمیسیون در خصوص ارائه برخی اطلاعات خاص، مناقشاتی درمی‌گیرد.

۴-۷-۴-۲ اسناد و مدارک

کمیسیون‌ها معمولاً به‌منظور تقویت آنچه که در اسناد و مدارک کتبی وجود دارد از افراد و نمایندگان سازمان‌ها به‌منظور ادای شهادت دعوت می‌کنند. این جلسات معمولاً به‌صورت سؤال و جواب از شهود انجام می‌شود که به‌این ترتیب، اعضای کمیسیون قادر به آگاهی به ابعاد بیشتر موضوع تحقیق می‌شوند. این جلسات معمولاً به‌صورت علنی و در مجلس عوام تشکیل می‌شود، اما امکان برگزاری آن در جای دیگر نیز وجود دارد. همه این اسناد و مدارک منتشر خواهد شد. با این حال، در صورت وجود موضوعی حساس مثلاً در خصوص مسائل نظامی یا امنیتی، جلسات کمیسیون می‌تواند به‌صورت غیرعلنی نیز برگزار شود. به‌هنگام ادای شهادت حضوری هریک از وزرا، اظهارات وی در تارنما (وب‌سایت) کمیسیون در روز بعد درج می‌شود.

شهود معمولاً خود با رضایت برای ادای شهادت حاضر می‌شوند، اما گاهی کمیسیون می‌تواند از صلاحیت خود در احضار شهود استفاده کند. کمیسیون‌های انتخابی نمی‌توانند اعضای پارلمان را مجبور به حضور در کمیسیون کنند. این امر شامل احضار وزرا نیز می‌شود، هرچند به‌طور معمول، وزرا حضور در کمیسیون و ارائه اسناد و مدارک را می‌پذیرند.

۴-۷-۴-۳ جلسات کمیسیونی

کمیسیون‌های انتخابی جلسات کاری خود را حداقل یک یا دو بار در هفته به مدت دو تا سه ساعت، برگزار می‌کنند. جلسات کمیسیونی ابتدا به صورت غیرعلنی به منظور بحث درباره سؤال‌هایی که باید از شهود پرسیده شود، برنامه کمیسیون و تهیه پیش‌نویس گزارش و غیره برگزار می‌شود. پس از این جلسه غیرعلنی کوتاه مدت، جلسه علنی برگزار می‌شود. هنگامی که جلسات کمیسیونی در جایی خارج از محل پارلمان برگزار می‌شود، این جلسات غالباً به طور غیررسمی تشکیل می‌شود.

۴-۷-۴-۴ گزارش‌ها

پس از تکمیل مراحل اخذ مدارک شفاهی و کتبی، پیش‌نویسی از گزارش کمیسیونی را کارمندان کمیسیون آماده می‌کنند. کمیسیون ممکن است چند پیش‌نویس گزارش را به منظور تهیه یک گزارش بررسی نماید، به این معنا که آنها را در جلسات غیررسمی مورد بحث قرار دهد و تغییراتی را قبل از تصویب نهایی در آن ایجاد کند. اگر نظرات مخالف بوده و توافق در مورد پیش‌نویس یک گزارش وجود نداشته باشد، ممکن است در خصوص اصلاحات یک گزارش در کمیسیون رأی‌گیری به عمل آید؛ هرچند بیشتر گزارش‌ها بر مبنای اجماع تهیه می‌شود و کمتر نیازی به رأی‌گیری پیش می‌آید. این گزارش‌ها به فاصله یک هفته پس از حصول توافق یا رأی‌گیری منتشر می‌شود. کمیسیون‌ها، اجباری به انتشار گزارش‌های اقلیت ندارند، هرچند که اگر پس از فرایند مذاکره و مباحثه رأی‌گیری شود، نتیجه این رأی‌گیری در صورت جلسه قید شده و همراه با گزارش کمیسیون منتشر می‌شود.^۱

۴-۷-۴-۵ پاسخ‌های دولت

انتظار می‌رود وزارتخانه‌های دولتی به فاصله شصت روز از انتشار گزارش کمیسیون به آن پاسخ دهند، مگر اینکه زمان طولانی‌تر مورد توافق کمیسیون و وزارتخانه مربوطه باشد. این پاسخ معمولاً به شکل یادداشتی خطاب به کمیسیون، یا متنی است که دولت منتشر می‌کند.

1. See www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/devt-scrutiny-uk.pdf

در یک نظرسنجی که سال ۲۰۰۱ از دبیران کمیسیون‌های انتخابی به عمل آمد، معلوم شد که شمار زیادی از گزارش‌های کمیسیون‌های انتخابی را دولت بی‌پاسخ گذاشته یا چنان‌که کمیسیون هماهنگی در سال ۲۰۰۰ اعلام کرد، این پاسخ‌ها، فاقد کیفیت، بدون تحلیل و همراه با بی‌دقتی تنظیم می‌شود.^۱

۴-۷-۴-۶ کمیته‌های فرعی کمیسیون‌های انتخابی

همه کمیسیون‌های انتخابی اکنون واجد این صلاحیت هستند که کمیته‌های فرعی را تشکیل دهند. کمیته‌های فرعی به روش‌های گوناگونی مورد استفاده قرار می‌گیرند. به این معنا که گاه این کمیته‌ها فقط به‌منظور رسیدگی به یک مسئله مشخص با صلاحیت محدود و معین تشکیل می‌شوند یا اینکه به‌عنوان یک واحد مستقل در ذیل کمیسیون در نظر گرفته می‌شوند. در هر حال گزارش‌های کمیته فرعی باید مورد تصویب کمیسیون اصلی قرار گیرد.

۴-۷-۴-۷ کیفیت برگزاری جلسات کمیسیون از حیث علنی یا غیر علنی بودن آن

کمیسیون‌ها معمولاً به‌صورت علنی برگزار می‌شوند و اطلاعات مطبوعاتی در خصوص مسائل مورد بررسی و برنامه‌هایشان را منتشر می‌کنند. همچنین دریافت و جمع‌آوری مدارک معمولاً علنی است و گزارشی نیز همراه با آنها منتشر می‌شود. البته اعضای کمیسیون در خصوص پیش‌نویس گزارش به‌صورت غیر علنی بحث می‌کنند و قبل از انتشار و علنی کردن آن، سعی در ایجاد اجماع بیشتر دارند. گاه پیش‌نویس گزارش قبل از انتشار به مطبوعات درز می‌کند. اگر این عمل را اعضای کمیسیون انجام دهد، نقض اعتماد محسوب می‌شود و گاه به تعلیق حضور عضوی که مرتکب این امر شده می‌انجامد.

۴-۷-۴-۸ کارمندان کمیسیون‌های انتخابی

هر کمیسیون بین سه تا شش کارمند دارد که معمولاً از میان کارمندان پارلمانی دائمی که به لحاظ سیاسی بی‌طرفانه برگزیده می‌شوند. این گروه از کارمندان کمیسیونی را دبیر

1. Ibid.

کمیسیون مدیریت می‌کند که معمولاً دبیر دوم کمیسیون نیز بدین‌منظور تعیین می‌شود. در میان این تیم، یک کارشناس کمیسیونی (برحسب موضوع)، یک نفر به‌عنوان کمک‌یار کمیسیونی و یک کارمند وجود دارد. علاوه بر آنها، کمیسیون معمولاً از مشاوران متخصص به‌صورت پاره‌وقت بهره می‌برد. کمیسیون‌ها معمولاً از کتابخانه پارلمان و واحد نظارت که در محل اداره کمیسیون‌ها قرار دارند برای کمک‌های بیشتر استفاده می‌کنند. این واحد نظارت به‌ویژه در موضوعات مربوط به هزینه‌ها و پیش‌نویس لوایح ارائه خدمت می‌کند.

با توجه به اینکه مجلس عوام، بودجه اختصاصی به هر کمیسیون را کنترل می‌کند، بنابراین محدودیت‌هایی از حیث منابع مالی بر کمیسیون تحمیل می‌شود. یکی از نتایج این محدودیت‌ها، ناتوانی کمیسیون‌ها در به خدمت گرفتن کارشناسان خارج از کمیسیون است. از این‌رو کمیسیون‌ها بدون نیروی انسانی کافی هستند. نیاز یا عدم نیاز کارمند در هریک از کمیسیون‌ها از طریق دبیر کمیسیون‌ها تشخیص داده می‌شود. به‌دلیل پایین بودن دستمزدی که کمیسیون‌ها می‌توانند به کارشناسان پرداخت کنند، متخصصان خارج از کمیسیون کمتر رغبتی به همکاری با کمیسیون دارند و این مسئله توان تحقیقاتی آنها را تحت تأثیر قرار داده است.^۱

۴-۷-۵ کمیسیون هماهنگی

رؤسای همه کمیسیون‌های انتخابی، کمیسیون هماهنگی را تشکیل می‌دهند. این کمیسیون در زمان‌های مختلف به‌منظور بحث راجع به گزارش‌های کمیسیون در صحن پارلمان، تصویب هزینه‌های دیدارهای خارجی و بررسی موضوعاتی که به‌طور کلی کمیسیون‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد تشکیل می‌شود. این کمیسیون در فاصله سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۱، گزارش‌هایی را درباره رابطه میان کمیسیون و دولت ارائه کرده است و طی آن تغییراتی را برای نحوه انتخاب اعضا برای خدمت در کمیسیون پیشنهاد کرده است.^۲

۴-۷-۶ واحد نظارت

واحد نظارت بر کارکرد تقنینی و همچنین مسائل مالی پارلمان متمرکز شده است.

1. Hazan, op. cit., p. 20.

2. See www.parliament.uk/about/how/rale/scratiny.cfm

۴-۷-۶-۱ نظارت تقنینی

کار واحد نظارت بر پیش‌نویس لوایح به دو بخش تقسیم می‌شود. واحد نظارت، کمیسیون‌های انتخابی را در کار نظارت بر پیش‌نویس لوایح دولت پشتیبانی می‌کنند. این واحد همچنین از لحاظ اداری و قانونی به کمیسیون‌های مشترک و ویژه مشاوره می‌دهد.

۴-۷-۶-۲ نظارت مالی

واحد نظارت طیف وسیعی از متخصصان مالی را که در حوزه وزارتخانه‌های دولتی صاحب فن هستند برای کمیسیون‌های انتخابی معرفی می‌کند. این واحد، نظارت نظام‌مند بر این امور را برعهده دارد: نظارت بر ارزیابی هزینه‌ها و درآمدها، گزارش‌های وزارتخانه‌ای، حساب‌های منابع مالی، و تسویه گزارش مخارج.^۱

پس از بحث و رایزنی با کمیسیون انتخابی مربوطه، گزارش‌های واحد نظارت، منتهی به تهیه سؤالات کتبی از وزارتخانه‌ها یا گاه به‌صورت جلسات شهادت شفاهی می‌شود. واحد نظارت قصد دارد با جمع‌آوری نمونه‌هایی از بهترین عملکردها، کیفیت نظارت مالی را ارتقا دهد. واحد نظارت با همکاری کمیسیون‌های انتخابی به وزارتخانه‌های دولتی به‌منظور تهیه ارتقای کیفیت اطلاعات مالی آنها، فشار وارد می‌کند. این واحد همچنین نمونه‌هایی از بهترین گزارش‌های مالی سالیانه وزارتخانه‌های دولتی را تهیه می‌کند.^۲

۴-۷-۶-۳ سایر وظایف واحد نظارت

علاوه بر دو نوع وظایف اصلی که برعهده واحد نظارت است، برخی خدمات فرعی نیز برعهده این واحد است که عبارت‌اند از:

- پشتیبانی موردی از کمیسیون‌های انتخابی در صورتی که منابع مالی این امکان را فراهم کند به‌ویژه در حوزه‌های حقوقی و مالی،
- کمک به سایر واحدهای موجود در پارلمان،
- پشتیبانی کمیسیون‌ها در تحلیل آنها از ارزیابی تأثیر قوانین و مقررات،^۳

1. Spending Review Settlement

2. Ibid.

3. Regulatory Impact Assessment

- آموزش؛ به‌عنوان نمونه، واحد نظارت، کارگاه‌های آموزشی برای نمایندگان پارلمان و کارمندان کمیسیونی برای افزایش دانش آنها در مورد حسابرسی منابع برگزار می‌کند،
- پشتیبانی ناظر پارلمان در هیئت مشورتی «گزارش‌های مالی» و هماهنگی داده‌ها و اطلاعات پارلمان با گزارش‌های حسابرسی دولتی و ساختار و محتوای حساب‌های تخمینی و گزارش‌های سالیانه وزارتخانه‌های دولتی.

۴-۶-۷-۴ کارمندان واحد نظارت

واحد نظارت دارای هجده نفر عضو است که شامل تعدادی حقوق‌دان، تعدادی حسابرس، یک اقتصاددان و یک متخصص علم آمار است. کارمندانی از اداره حسابرسی ملی گرفته تا کمیسیون محاسبات وزارتخانه‌های دولتی و کتابخانه مجلس عوام، به‌صورت مأمور به خدمت در واحد نظارت عضویت دارند. علاوه‌بر اینها دانشجویان دکتری رشته‌های تحقیقات اجتماعی و اقتصادی به مدت سه ماه برای کارآموزی جزء پرسنل این واحد شمرده می‌شوند. کارشناسان این واحد غالباً برای یک دوره کوتاه‌مدت به‌صورت مأمور به خدمت، قراردادی یک‌ساله یا دوساله در این واحد خدمت می‌کنند.^۱

۴-۸ ارزیابی کمیسیون‌های نظارتی

چنان‌که گفته شد پارلمان انگلستان دارای دو نوع کمیسیون عمده است: کمیسیون موسوم به دائمی که بر کارکرد تقنینی پارلمان متمرکز شده‌اند، و کمیسیون‌های انتخابی که منحصراً کارکرد نظارتی پارلمان را انجام می‌دهند. این تقسیم‌بندی به این دلیل انجام شده است که فرایند تقنینی را کارآمدتر کرده و خصلت دموکراتیک نظام را ارتقا دهد. اما صرف‌نظر از کمیسیون‌های موسوم به دائمی که به‌دلیل خصلت موقتی بودن نهادینه و تخصصی نشده‌اند، کمیسیون‌های انتخابی نیز به‌دلیل تسلط اکثریت حزبی هماهنگ و منظم پارلمانی که قوه مجریه را در اختیار دارند (و به همین دلیل ترجیح می‌دهند که مسائل مناقشه‌برانگیز در کمیسیون‌ها و پارلمان رسیدگی نشود) چندان در اعمال کارکرد نظارتی بر قوه مجریه موفق نبوده‌اند. اگرچه باید اذعان داشت که

1. See <http://www.parliament.uk/about/how/role/scruting.cfm>.

گزارش‌های کمیسیون‌های انتخاب می‌توانند بر سیاست‌ها و برنامه‌های دولت اثر گذارند. علاوه بر این، گزارش‌ها می‌تواند برای نمایندگان پارلمان و گروه‌های علاقه‌مند خارج از پارلمان مفید و مثمر ثمر باشد. کمیسیون‌های انتخابی قادرند سلطه دولت را به‌عنوان تنها منبع تهیه و ارائه‌کننده منابع اطلاعاتی به پارلمان از میان ببرند.

به‌طور کلی می‌توان گفت کمیسیون‌های مجلس عوام بریتانیا نه در اِعمال کارکرد تقنینی و نه نظارتی دارای تأثیر مؤثر و کارآمد نیستند. دلیل اصلی این نقص فضای سیاسی بریتانیاست، فضایی که در آن تسلط یک حزب واحد و تسلط قوه مجریه بر پارلمان به‌عنوان یک متغیر خارجی بر شکل‌گیری، توسعه و کار کمیسیون‌ها تأثیری بسزا دارد.^۱

1. Hazan, op. cit , p. 21.

فصل پنجم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
برزیل

۵-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی

برزیل، پنجمین کشور وسیع دنیا و پهناورترین کشور آمریکای جنوبی است. این کشور یکی از مستعمرات پرتغال بود و در سال ۱۸۲۵ به استقلال رسید. برزیل طبق قانون اساسی، یک جمهوری فدراتیو و مرکب از بیست و سه ایالت، یک بخش فدرال^۱ و سه سرزمین^۲ است. تاریخچه سیاسی برزیل، همچون دیگر کشورهای آمریکای لاتین، با فراز و نشیب‌های فراوانی همراه بوده است. به این ترتیب آغاز تاریخ حاکمیت جمهوری در برزیل را می‌توان در سال ۱۸۹۹ دانست که طی مجموعه‌ای از اقدامات نظامی، به رژیم سلطنتی پایان داده شد و رژیم فدرالی جمهوری برقرار گردید.

بین سال‌های ۱۸۸۹ تا ۱۹۳۰ که به دوره جمهوری اول معروف است، گرچه مشارکت مردمی در مجموع کمتر از پنج درصد بود، اما پایه‌های رژیم جمهوری شکل گرفت.^۳ به این ترتیب که یک سال بعد از سال ۱۸۸۹ یک فرمانده نظامی تأسیس جمهوری فدراتیو برزیل را اعلام کرد، قانون اساسی‌ای بر مبنای الگوی قانون اساسی ایالات متحده آمریکا برقرار شد.^۴

پس از انقلاب ۱۹۳۰ که به پایان جمهوری اول انجامید، حکومتی موقت تشکیل

1. Federal District

بر اساس قانون اساسی سال ۱۹۹۶، سرزمین‌ها به ایالات تبدیل شدند. به این ترتیب امروزه کشور برزیل دارای ۲۶ ایالت و یک بخش فدرال است؛ ر.ک: رفیع رفیعی، برزیل، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۲، ص ۲۱۱.

2. Territory

۳. بولیوار لامونیر، «برزیل»، ترجمه محمدرضا پورجعفری، در: لیپست، همان، جلد ۱، ص ۳۸۱.

۴. تاریخ تصویب قوانین اساسی برزیل عبارت‌اند از: ۱۸۲۴، ۱۸۹۱ (این قانون اساسی در سال ۱۹۳۰ به تعلیق درآمد)، ۱۹۳۴، ۱۹۳۷، ۱۹۴۶، ۱۹۶۷ و ۱۹۸۸؛ به نقل از: رابرت ال مدکس، *قوانین اساسی کشورهای جهان*، ترجمه سید مقداد ترابی، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۸۵، ص ۱۴۲.

شد و پارلمان، وارگاس^۱ را به‌عنوان رئیس‌جمهور انتخاب کرد. وی از سال ۱۹۳۷ تا ۱۹۴۵ نوعی دولت اقتدارطلب برقرار کرد. سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۶۴ را می‌توان دوره بازگشت به دموکراسی دانست.^۲ طی این دوره به‌غیر از نظامیان، دو حزب بزرگ برزیل، یعنی «حزب سوسیال دموکراتیک» و «اتحاد ملی دموکراتیک» تأثیر قابل توجهی داشتند. در این دوران رؤسای‌جمهور متفاوتی با آرای مردمی روی کار آمدند که هریک از آنها با حمایت اقشاری خاص، از جمله کشاورزان، کارگران و نخبگان، بخشی از تاریخ پر بیم و امید دموکراسی در برزیل را رقم زدند.

در دوران بین سال‌های ۱۹۶۴ تا ۱۹۸۵ دموکراسی در برزیل به حکومت نظامیان تبدیل شد و گرچه تلاش‌هایی پراکنده برای نهادینه کردن دموکراسی صورت گرفت، اما این دوران را می‌توان دوران اقتدارگرایی حکومت‌های برزیل دانست. آغاز دوره بعد، از سال ۱۹۸۵ بود که می‌توان آن را دوره تحکیم دموکراسی نامید. در سال ۱۹۸۹ برای نخستین بار در تاریخ سیاسی برزیل، شیوه رأی‌گیری دو مرحله‌ای در انتخابات ریاست‌جمهوری به اجرا درآمد و به‌رغم فشار اقتصادی و مشکلات ناشی از تورم و بیکاری، مردم برزیل به امید برقراری نظامی عادلانه‌تر و دموکراتیک‌تر در انتخابات شرکت کردند. با پیروزی کاردوزو^۳ در انتخابات ریاست‌جمهوری ۱۹۹۴، اصلاحات اقتصادی و اجتماعی رونق گرفت. اما این امیدها به‌دلیل عدم پشتیبانی کافی پارلمان در حمایت از وی در سال ۱۹۹۵ از میان رفت.

۱-۱-۵ اصلاحات قانون اساسی

در یک رژیم سیاسی با تحولات و دگرگونی‌های پیش‌گفته، به‌طبع قانون اساسی نیز از تغییر و تحول مصون نخواهد بود. بدین‌ترتیب، با روی کار آمدن رژیم‌های مختلف، مفاد قانون اساسی نیز دستخوش اصلاحات شده است. در ادامه سعی خواهیم کرد به اختصار ویژگی‌ها و مشخصه‌های قوانین اساسی برزیل و اصلاحیه‌های مهم آنها را ذکر کنیم.^۴ انقلاب ۱۹۳۰ به

1. Vargas

۲. تحلیل و تقسیم‌بندی تاریخ دموکراسی در برزیل با استفاده از این منبع ذکر شده است: لامونیر، همان، ص ۳۸۱-۳۸۴.

3. Cardoso

۴. سیر تحول قوانین اساسی برزیل را با استفاده از این منبع ذکر کرده‌ایم: رفیعی، همان، ص ۲۱۷-۱۸۸.

برچیده شدن «جمهوری قدیم» و آغاز عصر جدیدی در تاریخ برزیل منجر شد. اما به طبع این آغاز راهی دشوار به سوی دموکراسی بود. در سال ۱۹۳۴ قانون اساسی‌ای تصویب شد که به موجب آن اختیارات وارگاس به عنوان رئیس جمهور و قدرت حکومت مرکزی افزایش یافت. پس از سقوط حکومت جمهوری، در واقع رژیم استبدادی وارگاس، ژنرال دوترا^۱ به ریاست جمهوری انتخاب شد و قانون اساسی جدید در سال ۱۹۴۶ به تصویب رسید. در این قانون اساسی برخی از حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی به رسمیت شناخته شد. اصلاحات بعدی قانون اساسی برزیل در سال ۱۹۶۱ در زمان ریاست جمهوری گولارت^۲ بود که براساس آن، قدرت رئیس جمهور محدود و بسیاری از اختیارات وی به مقام نخست‌وزیری منتقل شد، مقامی که طبق همین قانون اساسی پدید آمده بود. با تمایل نظامیان به براندازی وی و همکاری کنگره، دولت وی ساقط و حکومت به دست نظامیان افتاد. در این حین، «اولین قانون بنیادی»^۳ را کنگره در سال ۱۹۶۴ به تصویب رساند که در واقع اصلاحیه‌ای بر قانون اساسی محسوب می‌شد و طبق آن دوباره اختیاراتی را برای رئیس جمهور در جهت تصفیه کارمندان و سیاستمداران و اعمال قدرت به شیوه انقلابی پیش‌بینی کرد.

اصلاحات بعدی قانون اساسی در سال ۱۹۶۷ در زمان رئیس جمهور ژنرال برانکو^۴ بود که مهم‌ترین مفاد اصلاحیه، تغییر انتخاب رئیس جمهور و معاون وی از انتخاب مستقیم مردم به انتخاب غیرمستقیم بود، و این ناشی از به اوج رسیدن حکومت استبدادی در برزیل بود.

نکته قابل توجه در زمینه تاریخچه و سیر تحول قانون اساسی در برزیل این است که در مواردی که رؤسای جمهور یا کنگره به دلایل مختلف به اصلاح قانون اساسی قادر نبودند، با صدور فرمان‌ها و قوانینی با عنوان «قانون بنیادی»، آمال و اهداف خود را برای برقراری دیکتاتوری خودکامه محقق می‌ساختند.^۵ بنابراین به هیچ وجه نمی‌توان اصلاحات

1. Dutra

2. Goulart

3. First Institutional Act

4. Branco

۵. به عنوان نمونه‌ای دیگر، می‌توان به «پنجمین قانون بنیادی»، اشاره کرد که در زمان رئیس جمهور کوستارا سیلوا

(Costae Silva) آن را تصویب و طی آن قوه مقننه منحل شد. بر طبق همین به اصطلاح «قانون»، در سال ۱۹۷۷،

انتخاب استانداران ایالات به صورت غیرمستقیم (دو مرحله‌ای) تغییر یافت.

قانون اساسی را فقط همان اصلاحات رسمی و اعلام شده دانست. قانون اساسی به‌عنوان مهم‌ترین سند اداره کشور و میثاق مردم و حکومت، اولین سندی بود که با تغییر دولت‌ها، هدف اصلاح و تغییر در جهت مطامع و منافع دولت‌ها قرار می‌گرفت.

در سال ۱۹۶۹، قانون اساسی جدیدی در برزیل حاکم شد که هفتمین قانون اساسی این کشور پس از استقلال به‌شمار می‌رود. پس از اصلاحات سال ۱۹۷۷ قانون اساسی، اصلاحیه مهم بعدی قانون اساسی برزیل، در سال ۱۹۸۵ بود که طبق آن نظام انتخابات مستقیم و عمومی ایجاد شد. در این سال‌ها، قانونگذاران برای رفع نقایص رژیم برزیل، به دنبال جایگزینی رژیم پارلمانی با رژیم ریاستی موجود بودند، اما مقاومت رؤسای جمهور، به‌ویژه سارنی^۱ در سال ۱۹۸۸ نتوانست به این ایده جامه‌عمل بپوشاند.

امروزه قانون اساسی حاکم در برزیل قانون اساسی مصوب دوم سپتامبر ۱۹۸۸ است. این قانون اساسی، مشتمل بر ۲۴۵ ماده است که با الگوبرداری از قانون اساسی پرتغال تدوین شده است. این قانون اساسی، از نوع قوانین اساسی «ارشادی» است که سوای از سازمان‌دهی قوای حکومتی و تضمین حقوق فردی و اجتماعی شهروندان، دربرگیرنده مواد مفصلی راجع به برنامه‌های کلی برای اصلاح ساختاری سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه است.^۲

۲-۵ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی

در ماده (۱) قانون اساسی برزیل مقرر شده است:^۳

«جمهوری فدراتیو برزیل، متشکل است از اتحاد غیرقابل انحلال ایالات،^۴ حوزه‌های شهری،^۵ همچنین بخش فدرال، یک دولت قانونی دموکراتیک^۶ و مبتنی است بر

1. Sarney

۲. ر.ک: مدکس، همان، ص ۱۴۴.

۳. در این بحث، از متن انگلیسی قانون اساسی برزیل که در سایتی به آدرس زیر قابل دسترسی است استفاده کرده‌ایم: www.ict.com

4. State

5. Municipalities

6. legal democratic state

۱. حاکمیت، ۲. شهروندی، ۳. کرامت فردی، ۴. ارزش‌های اجتماعی کار و اشتغال آزادانه، ۵. تکررگرای سیاسی. تمام قوا از مردم ناشی می‌شود که به‌وسیله نمایندگانی منتخب یا به‌طور مستقیم برطبق این قانون اساسی اعمال می‌شود.^۱ بدین ترتیب رژیم سیاسی برزیل رژیمی ریاستی بوده و جمهوری است. در اصل ۳ قانون اساسی برزیل، اهداف دولت ذکر شده است که بادقت در آنها می‌توان به اصول بنیادین نظام سیاسی پی برد؛ این اهداف عبارت‌اند از: ۱. ساختن جامعه‌ای آزاد، عادلانه و منسجم، ۲. تضمین توسعه ملی، ۳. ریشه‌کن کردن فقر و وضعیت‌های حاشیه‌نشینی و همچنین کاهش نابرابری‌های اجتماعی و منطقه‌ای و ۴. ارتقای خوشبختی همگان بدون پیش‌داوری بر مبنای اصل، نژاد، جنسیت، رنگ، سن و دیگر اشکال تبعیض.

در اصل ۵ قانون اساسی،^۲ به تفصیل مقرراتی برای تضمین حق حیات، آزادی، برابری و امنیت و مالکیت بر شمرده شده است. در بخش پنجم قانون اساسی در قالب پنج ماده، حقوق اجتماعی و بخش چهارم، حقوق سیاسی در قالب سه اصل به تفصیل ذکر شده است. همچنین اصول فدرال بودن حکومت، رأی‌گیری ادواری، عمومی، مخفی و مستقیم، اصل تفکیک قوا و تضمین‌های حقوق فردی، از اصول تغییرناپذیر نظام قانون اساسی برزیل شمرده می‌شود.^۳

۳-۵ تفکیک و توازن قوا

طبق اصل ۳ قانون اساسی، قوای حکومتی به سه شاخه مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم می‌شوند که «از یکدیگر مستقل و هماهنگ با یکدیگرند» اعمال قوه مجریه براساس اصل ۷۶ قانون اساسی، را رئیس‌جمهور به کمک وزیران^۴ انجام می‌دهد. وظایف و اختیارات رئیس‌جمهور در اصل ۸۵، و مسئولیت‌های وی در اصل ۸۷ قانون اساسی قید شده

۱. عنوان دوم: حقوق و تضمین‌های بنیادین، بخش اول: حقوق و تضمین‌های فردی و جمعی، اصل ۵: [برابری]؛

عبارت پیش‌گفته، در ترجمه انگلیسی قانون اساسی برزیل بدین شرح است:

Title II: Fundamental Rights and Guarantees, Chapter I: Individual and Collective Rights and Guarantees, Article 5: [Equality].

۲. جزء ۴ اصل ۶۰ قانون اساسی.

3. Ministres of State

است. طبق بند «۲» اصل ۸۴ قانون اساسی، نصب و عزل وزیران با رئیس‌جمهوری است^۱ و به‌طور کلی می‌توان وظیفه رئیس‌جمهور را در برزیل مشابه با وظیفه رئیس‌جمهور در ایالات متحده دانست.^۲ وی عالی‌ترین مقام اجرایی، مسئول روابط خارجی و فرمانده کل نیروهای مسلح است.^۳ گرچه با مقایسه قانون اساسی ۱۹۸۸ با قوانین اساسی گذشته برزیل می‌توان گفت تا حدودی از اختیارات رئیس‌جمهور کاسته شده است، اما همچنان می‌توان ویژگی عمده قانون اساسی و به‌طور کلی رژیم سیاسی برزیل را قدرت بسیار رئیس‌جمهور در اثرگذاری بر تمام شئون حکومتی دانست.^۴

اعمال قوه مقننه در برزیل، برعهده کنگره ملی^۵ است که متشکل از مجلس نمایندگان^۶ و سنای فدرال^۷ است. براساس اصل ۴۵ قانون اساسی برزیل، اعضای مجلس نمایندگان با نظام تناسبی در هر ایالت، سرزمین و بخش فدرال انتخاب می‌شوند. اعضای سنای فدرال نیز در هریک از ایالت‌ها و همچنین بخش فدرال، با رأی اکثریت برای مدت هشت سال انتخاب می‌شوند (هر ایالت سه نماینده).^۸ اختیارات کنگره در اصل ۴۸ و ۴۹ قانون اساسی برشمرده شده است. همچنین در بخش سوم قانون اساسی (اصل ۵۱)، اختیارات انحصاری مجلس نمایندگان و در بخش چهارم (اصل ۵۲) اختیارات انحصاری سنای فدرال قید شده است. در بخش‌های آینده، مطالب بیشتری را در زمینه ساختار و به‌ویژه کارکردهای نظارتی پارلمان و کمیسیون ارائه خواهیم کرد. طبق اصل ۹۲ قانون اساسی برزیل، قوه قضائیه متشکل است از: ۱. دیوان عالی فدرال،^۹ ۲. دادگاه عالی،^{۱۰} ۳. دادگاه‌های منطقه‌ای فدرال، ۴. دادگاه‌های رسیدگی به دعاوی کار، ۵. دادگاه

۱. بند دوم اصل ۴۴ قانون اساسی.

۲. مدکس، همان، ص ۱۴۶.

۳. بند «۸» اصل ۸۴ قانون اساسی.

۴. پس از توضیح مختصر ساختار قوه مقننه و قضائیه، به دو مطلب نفوذ و تأثیر قوای مجریه بر مقننه بر یکدیگر و همچنین ارائه تحلیلی از روابط قوا در نظام سیاسی برزیل خواهیم پرداخت.

5. National Congress (Congresso Nacional)

6. Chamber of Deputies (Camara Dos Deputados)

7. Federal Senate (Senado Federal)

۸. اصل ۴۶ قانون اساسی.

9. Federal Supreme Court

10. Superior Court of Justice

انتخاباتی، ۶. دادگاه‌های نظامی، ۷. دادگاه‌ها و قضات ایالت‌ها و بخش فدرال و سرزمین. در همین اصل مقرر شده است دیوان عالی فدرال و دادگاه‌های عالی در پایتخت مستقر و واجد صلاحیت عالی‌اند. دیوان عالی فدرال متشکل از یازده قاضی است که رئیس‌جمهور انتخاب می‌کند، گرچه این انتخاب باید به تصویب اکثریت سنا برسد. وظایف و اختیارات دیوان عالی فدرال به‌نحو تفصیلی در اصل ۱۰۲ قانون اساسی برزیل ذکر شده است. مهم‌ترین وظیفه دیوان عالی فدرال، تضمین اجرای قانون اساسی است که از طرق متفاوت اعمال می‌شود.^۱ همچنین دادگاه عالی از حداقل سی‌وسه قاضی تشکیل می‌شود که آنها نیز منتخب رئیس‌جمهورند و انتخاب آنها باید به تأیید سنا برسد.^۲ از مهم‌ترین صلاحیت‌های دادگاه عالی، می‌توان به صلاحیت رسیدگی به جرائم عمومی فرمانداران ایالات و بخش فدرال و همچنین جرائم عمومی و جرائم جدی قضات دادگاه‌های استیناف ایالت‌ها و بخش فدرال اشاره کرد.^۳

۱-۳-۵ تأثیر و نفوذ قوا بر یکدیگر در پرتو قانون اساسی

آنچه در نظام تفکیک قوا و به‌طور کلی در زمینه روابط قوا در برزیل قابل توجه است، برتری آشکار قوه مجریه بر دیگر قواست. این برتری و تسلط نتیجه برقراری نظام ریاستی و دلایل دیگری است که به آنها خواهیم پرداخت. در این قسمت از تحقیق، به تأثیر قوای مجریه و مقننه با توجه به مفاد قانون اساسی اشاره خواهیم کرد تا با توجه به آن مفاد، بتوانیم تحلیل دقیق‌تری از نوع روابط قوا در کشور مورد بحث، ارائه دهیم.

۱-۳-۵-۱ تأثیر قوه مقننه بر مجریه

تأثیر قوه مقننه بر قوه مجریه را نمی‌توان تأثیری کارآمد و مؤثر دانست، گرچه تأثیر آنها در کارکرد رژیم سیاسی برزیل نیز قابل انکار نیست. به‌غیر از وظایف نظارتی پارلمان که موضوع مباحث بعدی این تحقیق را تشکیل می‌دهد، دیگر مفاد قانون اساسی که تا حدی منعکس‌کننده این تأثیرند عبارت‌اند از:

۱. اصول ۱۰۱ و ۱۰۲ قانون اساسی.

۲. اصول ۱۰۴ و ۱۰۵ قانون اساسی.

۳. اصل ۱۰۵ قانون اساسی.

- اختیار اعطای مجوز به ریاست جمهور برای اعلان جنگ و صلح و اجازه استقرار نیروهای نظامی در خارج کشور،^۱
- اختیار اعطای مجوز به رئیس جمهور یا معاون رئیس جمهور برای خروج از کشور، وقتی مدت خروج از کشور از پنجاه روز تجاوز کند،^۲
- نظارت بر اعمال مقامات قوه مجریه از طرق متعدد،
- پاسخ‌گویی رئیس جمهور و وزرا در مقابل اعضای مجلس نمایندگان،^۳
- تعقیب و محاکمه رئیس جمهور و معاون رئیس جمهور توسط سنا در صورت ارتکاب جرم جدی^۴ توسط آنها،^۵
- نظارت‌های خاص پارلمانی از طریق دیوان محاسبات عمومی، مقرر شده در اصل ۷۱ قانون اساسی و ارائه گزارش سالیانه به کنگره برطبق اصل ۸۴ قانون اساسی،
- عضویت رئیس مجلس نمایندگان، رئیس سنای فدرال و رهبران اکثریت و اقلیت مجلسین در «شورای جمهوری».^۶ این شورا، عالی‌ترین شورا برای مشاوره به ریاست جمهوری محسوب می‌شود.^۷

۲-۱-۳-۵ تأثیر و نفوذ قوه مجریه بر قوه مقننه

- برخورداری از صلاحیت پیشنهاد قوانین تکمیلی و قوانین موضوعه در مسائل مختلف و صلاحیت انحصاری پیشنهاد قوانینی درباره افزایش یا کاهش تعداد نظامیان.
- صلاحیت پیشنهاد «احکام موقتی»؛^۸ به این ترتیب که طبق اصل ۶۲ قانون اساسی، در مواقع اضطراری، رئیس جمهور می‌تواند احکام موقتی‌ای صادر کند که در حکم قانون است و باید بلافاصله برای تصویب به کنگره ارائه شود، کنگره باید در جلسه‌ای فوق‌العاده ظرف

۱. بند «۲» اصل ۴۹ قانون اساسی.

۲. همان.

۳. اصل ۵۱ قانون اساسی.

4. Malversion

۵. بند «۱» اصل ۵۲ قانون اساسی.

6. The Council of the Republic

۷. اصل ۸۹ قانون اساسی.

8. *Medidas Provisionarias* / Provisional Measures / Provisional Decrees

- پنج روز این احکام را تصویب کند. در غیر این صورت، یعنی عدم تصویب کنگره و تبدیل نشدن آن احکام به قانون، آن احکام ویژگی لازم‌الاجرائی خود را از دست خواهد داد،
- صلاحیت تصویب قوانین تفویضی از سوی رئیس‌جمهور در صورت تصویب کنگره،^۱
- صلاحیت وتوی کلی یا جزئی از لوایح مصوب کنگره،^۲
- صلاحیت انتصاب قضات دیوان عالی فدرال،^۳ و قضات دیوان محاسبات فدرال،^۴
- فرستادن پیام دولت و برنامه به کنگره در آغاز به کار قانونگذاری در هر دوره.^۵

۲-۳-۵ تحلیلی از روابط قوا در نظام سیاسی برزیل

چنان که گفتیم، ویژگی اصلی نظام سیاسی برزیل، قدرت بسیار رئیس‌جمهور و تسلط وی بر دیگر ارکان حکومتی است. پارلمان و به‌ویژه کمیسیون‌های پارلمانی نیز از آثار این قدرت فائقه در امان نیستند. به نظر می‌رسد نقطه عزیمت بحث از روابط قوا، ویژگی دوگانه نظام سیاسی برزیل است. نظام سیاسی برزیل متشکل از عناصر مختلف و در بسیاری موارد ناهمخوان و ناسازگاری است که از یک سو می‌توان آن را نظام غیرمتمرکز و از سوی دیگر آن را نظامی متمرکز توصیف کرد. در حالی که برخی از ویژگی‌های نظام سیاسی برزیل از جمله ویژگی قوانین انتخاباتی، نظام چندحزبی و فدرالیسم به‌مثابه ابزارهای نظام سیاسی ای «غیرمتمرکز» عمل می‌کنند، ویژگی‌های دیگر همچون آیین‌نامه داخلی فرایند قانونگذاری در کنگره، اختیارات مبتنی بر قانون اساسی رئیس‌جمهور، و به‌ویژه اختیارات گسترده رئیس‌جمهور برای توزیع منابع مالی به‌نحو گزینشی، ویژگی «تمرکز» نظام سیاسی برزیل را مشخص‌تر می‌سازد.^۶

۱. طبق اصل ۶۸ و بندهای «۳» و «۲۶» اصل ۸۴ قانون اساسی.

۲. بند «۵» اصل ۴۴ قانون اساسی.

۳. بندهای «۱۴» و «۱۵» اصل ۸۴ قانون اساسی.

۴. بندهای «۳» و «۱۴» اصل ۸۴ قانون اساسی.

۵. بندهای «۳» و «۱۱» اصل ۸۴ قانون اساسی.

6. See Carlos Pereira, and Mueller, Bernardo, "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, Spring 2004, Number 1, p. 13.

روابط قوا در برزیل همواره از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار بوده است. برخی از رؤسای جمهور قادر به برقراری روابط نزدیک‌تر و صمیمانه‌تری با اعضای کنگره بوده‌اند. این رابطه ناشی از این امر است که آنها خود عضو کنگره بوده و به زبان مشابه با اعضای کنگره سخن می‌گفتند و به‌این‌ترتیب از حمایت قاطع اکثریت برخوردار بوده‌اند. ازسوی دیگر چنان‌که برخی معتقدند، رؤسای جمهوری که قدرت را در دوران رشد اقتصادی پرشتاب در اختیار داشته‌اند، به برقراری روابط کم‌تنش‌تر و نزدیک‌تر با قوه مقننه قادر بوده‌اند.^۱

همچنان که در بحث قبل اشاره کردیم، قوه مجریه در نظام سیاسی برزیل از طرق مختلف زعامت و برتری خود را در روابط بین قوا اعمال می‌کند. مهم‌ترین اختیار مبتکرانه و مؤثری که رؤسای جمهور را قادر به متأثر ساختن فرایند قانونگذاری و به‌طبع نفوذ چشمگیری در اعمال قوه مقننه می‌سازد، پیش‌بینی اختیار پیشنهاد «احکام موقتی» برای رئیس‌جمهور است. این تدبیر به رئیس‌جمهور اجازه می‌دهد که فوراً قانون جدیدی را بدون تصویب کنگره لازم‌الاجرا سازد. این اختیار نه تنها به رئیس‌جمهور صلاحیت قانونگذاری می‌دهد، بلکه به وی اختیار تأثیر بر دستور کار کنگره را نیز اعطا می‌کند، به‌این‌ترتیب که اگر کنگره از تصویب احکام موقتی ظرف مدت سی روز خودداری کند، آن احکام به‌طور خودکار در دستور کار قانونگذاری قرار می‌گیرد و جایگزین موضوعات در دستور کار کنگره خواهد شد. بدین‌ترتیب مهم‌ترین ویژگی چنین احکامی، این است که به فوریت در دستور کار کنگره قرار می‌گیرد. چنانچه کنگره ظرف سی روز درخصوص این احکام اظهارنظر نکند، آنها به قانون تبدیل نمی‌شود، اما نکته مهم این است که رئیس‌جمهور در این حال می‌تواند لایحه دیگری از این نوع را فوراً به پارلمان ارائه کند. از سال ۱۹۸۹، حجم عظیمی از این نوع لوایح به مانعی جدی در فرایند قانونگذاری برزیل تبدیل شده است.^۲ گرچه طبق قانون اساسی، پیشنهاد لایحه به کنگره از این طریق باید فقط در موارد اضطراری و ویژه انجام گیرد، اما در عمل، قوه مجریه از این ابزار به‌نحو گسترده و بدون ارزیابی سنجیده استفاده می‌کند.^۳

1. See David Fleischer, "Brazil", in Kurian, op. cit., Vol. 1, p. 95.

2. Ibid, p. 93.

3. See Pereire and Mueller, op. cit.

ابزار دیگر تأثیرگذاری قوه مجریه بر قوه مقننه در فرایند قانونگذاری، حوزه صلاحیت انحصاری تعریف شده در قانون اساسی برای قوه مجریه مبنی بر پیشنهاد برخی از انواع لوایح است. تنها رئیس‌جمهور می‌تواند لوایح مربوط به بودجه و موضوعات اداره عمومی را به پارلمان ارائه دهد. گرچه اکثریت کنگره از حق اصلاح لوایح ارائه شده رئیس‌جمهور برخوردارند، اما چنین اصلاحاتی را تنها باید قوه مجریه در چارچوب طرح بودجه تدوین کند و همچنین سازگار با اصول کلی بودجه باشد.^۱

به‌غیراز دو ابزار پیش‌گفته، رئیس‌جمهور برزیل از اختیار وتوی مصوبات کنگره نیز برخوردار است. دامنه این اختیار وتو، از یک کلمه تا یک فصل از یک مصوبه را دربرمی‌گیرد. ازسوی‌دیگر، هیچ زمان‌بندی محدودی برای توشیح قانون ازسوی رئیس‌جمهور یا وتو در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است.^۲ گرچه کنگره می‌تواند با اکثریت مطلق، اعضای وتوی رئیس‌جمهور را نادیده بگیرد، اما این ابزار به رئیس‌جمهور امکان می‌دهد که از «وضع موجود» در مقابل هرگونه کوشش قوه مقننه برای تحول ایستادگی کند، به‌ویژه زمانی که رئیس‌جمهور از اختیار «وتوی کلی»^۳ در یک مصوبه استفاده می‌کند و به‌موجب آن کل مصوبه کنگره را رد می‌کند.^۴

آخرین ابزار قوه مجریه برای برتری بر قوه مقننه از طریق پیشنهاد لایحه از آن استفاده می‌کند، «درخواست اضطراری» است. زمانی که دولت درخواست اضطراری به پارلمان ارائه می‌کند، کمیسیون مربوطه پیش از ارائه آن به صحن علنی، جلسه‌ای به بررسی آن اختصاص می‌دهد، اما در عمل کمیسیون‌ها به‌ندرت چنین جلساتی را جدی می‌گیرند. مطابق با ماده (۵۴) آیین‌نامه داخلی، درخواست اضطراری را چهار بازیگر اصلی قانونگذاری یعنی رئیس‌جمهور، دوسوم اعضای هیئت‌رئیس هریک از مجالس، یک‌سوم نمایندگان هریک از مجالس یا رهبران نمایندگی‌کننده نصاب مذکور و بالاخره

۱. از مجموع ۸۰۵ لایحه تصویب شده کنگره برزیل بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸، ۶۸۴ لایحه (۸۰/۴۹ درصد) را قوه مجریه پیشنهاد کرده است که در مقایسه با تعداد لوایح پیشنهاد شده قوه مقننه (۴۱ لایحه: ۱۷/۵۱ درصد) و قوه قضائیه (۱۶ لایحه: ۱/۹۸ درصد)، بسیار چشمگیر و قابل توجه است، به نقل از:

- Ibid., p. 15.

2. Fleischer, op. cit , pp. 95-96.

3. Package Veto

4. Pereira and Mueller, op. cit , p. 14.

دوسوم اعضای کمیسیون مربوط می‌توانند ارائه کنند. همچنین اصلاح چنین لایحه‌ای را تنها کمیسیون مربوطه، یک‌سوم اعضای هریک از مجالس یا رهبران نمایندگی‌کننده نصاب مذکور می‌تواند انجام دهد.^۱

با توجه به ابزارهای برشمرده شده که برخی از آنها در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس برزیل به رسمیت شناخته شده‌اند، نفوذ و تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه واقعیتی غیرقابل‌انکار است. در چنین وضعیتی است که در عمل پارلمان و به‌ویژه کمیسیون‌ها برای نظارت بر اعمال مقامات قوه مقننه قدرت کافی ندارند. در ادامه تحقیق ضمن برشمردن و توضیح نحوه فرایند نظارت قوه مقننه بر قوه مجریه، بیشتر به این موضوع خواهیم پرداخت.

۴-۵ ساختار کلی پارلمان

چنان‌که گفتیم، ساختار کلی پارلمان برزیل دومجلسی است. طبق اصل ۴۴ قانون اساسی برزیل، کنگره ملی متشکل است از مجلس نمایندگان و سنای فدرال که در یک دوره چهارساله نمایندگی مردم را برعهده دارند. انتخابات کنگره از سال ۱۹۵۰ به‌نحوی منظم هر چهار سال یک بار برگزار شده است. ۵۱۳ نماینده عضو مجلس نمایندگان و ۸۱ نماینده عضو سنای فدرال هستند. در مقابل اعضای مجلس نمایندگان که هر چهار سال یک بار انتخاب می‌شوند، سناتورها برای دوره هشت‌ساله بر مبنای اصل اکثریت ساده انتخاب می‌شوند. سناتورها نمایندگی منافع ایالات فدرال را برعهده دارند. سه سناتور نمایندگی یکی از بیست‌وشش ایالت و ناحیه فدرال برازیلیا برعهده دارند. مجلس نمایندگان فدرال از طریق نظام تناسبی انتخاب می‌شوند و در قانون اساسی ۱۹۸۸ مقرر شده است که هر ایالت باید حداقل از هشت نماینده در مجلس نمایندگان بدون ملاحظه میزان جمعیت، برخوردار باشد.

هیئت‌رئیس مجلس نمایندگان از هفت نفر نماینده تشکیل می‌شود. هیئت‌رئیس از

1. Ibid., p. 15.

بنابر ادعای مقاله مذکور، از ۸۰۵ لایحه‌ای که بین سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸ به تصویب رسیده است، ۲۹۴ لایحه (۳۹/۵۲ درصد) براساس درخواست اضطراری یا فوری و ۵۱۱ لایحه (۶۳/۳۴ درصد) طی فرایند عادی قانونگذاری تصویب شده است.

صلاحیت‌هایی انحصاری برخوردار است، از جمله تصویب اصلاح قانون اساسی که با مشارکت هیئت‌رئیس‌ه سنای فدرال صورت می‌گیرد و همچنین اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس.^۱ هیئت‌رئیس‌ه مجلس نمایندگان برای هر دو سال یک بار انتخاب می‌شود و متشکل است از رئیس، دو نایب‌رئیس و چهار منشی.^۲ جلسات مشترک کنگره، در محل مجلس نمایندگان به ریاست رئیس سنای فدرال برگزار می‌شود.

۵-۵ کارکردهای پارلمان

قانون اساسی برزیل اختیارات گسترده‌ای برای پارلمان شناسایی کرده است، گرچه در عمل چنین اختیاراتی موجب کنترل قوه مقننه بر اعمال قوه مجریه نشده است. در این بخش از نوشتار، به اجمال اختیارات و صلاحیت‌های مجالس برزیل را خواهیم شمرد و در مباحث بعد به کارکرد نظارتی پارلمان به‌ویژه کمیسیون‌ها خواهیم پرداخت.

۵-۵-۱ اختیارات و کارکردهای انحصاری مجلس نمایندگان

برطبق اصل ۵۱ قانون اساسی برزیل، اختیارات اعضای مجلس نمایندگان عبارت‌اند از: اول، اختیار تصمیم‌گیری درباره اقدام قضایی علیه رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور و وزرا به‌وسیله اکثریت دوسوم اعضا، دوم، درخواست گزارش مالی از رئیس‌جمهوری، در صورتی که پس از شصت روز از آغاز اجلاس پارلمان این گزارش را ارائه ندهد، سوم، صدور آیین‌نامه‌های داخلی، چهارم، اداره، سامان‌بخشی، نظم‌دهی، ایجاد، انتقال یا انحلال ادارات، مشاغل و کارکردهای سازمان‌های متبوع و جبران خسارت ناشی از عملکرد آنها، پنجم، انتخاب اعضای شورای جمهوری، طبق اصل ۸۹ قانون اساسی.

۱. بند «۳» اصل ۶۰ قانون اساسی.

2. Cristiano Ferri Soares de Faria and Juliana Carla de Freitas Valle, "The Brazilian Legislative Branch: Chamber of Deputies", 2005, Available Online at: <http://www2.camara.gov.br/English/CD-English.pdf>.

۵-۲-۵ اختیارات و کارکردهای انحصاری سنای فدرال

در اصل ۵۲ قانون اساسی، اختیارات و کارکردهای سنای فدرال برشمرده شده که برخی از مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

اول، تعقیب و محاکمه رئیس‌جمهور و معاون رئیس‌جمهور برای ارتکاب جرائم جدی^۱ و همچنین تعقیب و محاکمه وزراء برای جرائمی با ماهیت مشابه، دوم، تعقیب و محاکمه قضات دیوان عالی فدرال، دادستان کل جمهوری و رئیس دیوان محاسبات برای ارتکاب جرائم جدی، سوم، ابراز موافقت قبلی با رأی مخفی در انتخاب قضات دیوان محاسبات، رئیس یا مدیران کل بانک مرکزی، دادستان کل جمهوری و دیگر مقامات تعیین شده در قانون اساسی، چهارم، اعطای مجوز برای مبادلات خارجی.

۵-۳-۵ اختیارات و کارکردهای انحصاری کنگره ملی

این اختیارات در اصل ۴۵ قانون اساسی به‌شرح ذیل برشمرده شده که مهم‌ترین آنها در زمینه‌های ذیل است:

اول، نظام مالیاتی، جمع‌آوری و توزیع درآمد، دوم، برنامه بودجه سالیانه، رهنمودهای بودجه‌ای، معاملات اعتباری، بدهی عمومی و مسائل پولی، سوم، تأسیس یا تجدیدنظر در تعداد نیروهای نظامی، چهارم، برنامه‌های توسعه ملی، منطقه‌ای و بخشی، پنجم، مرزهای زمینی، دریایی و هوایی، ششم، ترکیب، تفکیک یا تقسیم سرزمین‌ها یا ایالات پس از استماع گزارش مجالس مربوطه، هفتم، سازمان اداری، سازمان قضایی، سازمان دفتر دادستان کل و سازمان اداره دفاع ملی ناحیه فدرال،

هشتم، مسئولیت‌های وزرا و دستگاه‌های اداری حکومتی. چنان‌که از توضیحات پیش گفته برمی‌آید، نوع وظایف و اختیارات سه نهاد مجلس نمایندگان، سنای فدرال و کنگره در برزیل متفاوت است. اختیارات مجلس نمایندگان بیشتر ناظر به نظارت بر اعمال قوه مجریه است که این نظارت از طرق مختلف و نهادهای گوناگون به‌ویژه کمیسیون‌ها، صورت می‌گیرد و اختیارات مجلس سنای فدرال بیشتر در تنظیم و تمشیت روابط قوه مقننه با قوای مجریه و قضائیه تعریف شده است.

۵-۶ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها^۱

طبق اصل ۵۸ قانون اساسی برزیل، کنگره و مجلسین، از کمیسیون‌هایی دائمی و موقتی برخوردارند که شیوه شکل‌گیری و وظایف آنها در آیین‌نامه و مقررات مربوطه ذکر شده است.

سنا متشکل از هفت کمیسیون دائمی است که هر کمیسیون را یک رئیس و یک نایب‌رئیس اداره می‌کند. بیست‌وپنج تا سی سناتور برای عضویت در هریک از کمیسیون‌ها انتخاب می‌شوند. هریک از سناتورها می‌توانند به‌طور هم‌زمان عضو کمیسیون‌های متعدد باشند. مجلس نمایندگان نیز از بیست کمیسیون دائمی برخوردار است که هر کمیسیون متشکل از یک رئیس، سه نایب‌رئیس و بیست‌وپنج تا پنجاه‌وسه عضو است. اعضای این کمیسیون‌ها برای یک دوره دوساله انتخاب می‌شوند.

در آغاز بحث از کمیسیون‌ها و طرح انواع مختلف آنها باید بر این نکته تأکید کنیم که در طول زمان، کمیسیون‌ها در برزیل از قدرت قابل توجهی برخوردار شده‌اند. بدین ترتیب که با گزارش‌هایشان در زمینه لوایح، تعیین دستور کار و تصمیم‌گیری در رویه‌ها، تأثیر قابل توجهی در نظام سیاسی ایفا می‌کنند. قانون اساسی مصوب ۱۹۸۸ به‌نحوی اختیارات و صلاحیت‌های کمیسیون‌ها را افزایش داد که آنها را به رد یک لایحه قانونی، احضار وزرا برای توضیح، و تحقیق و تفحص درباره عملکرد آنها قادر ساخته است.^۲

۱. اطلاعات راجع به انواع کمیسیون‌ها در این قسمت از منبع ذیل گرفته شده است:

Faria and Valle, op. cit., pp. 14- 18.

2. See Fleischer, op. cit , p. 94.

۱-۶-۵ انواع کمیسیون‌های مجلس نمایندگان برزیل از حیث دائمی و موقتی بودن آن

۱-۶-۵-۱ کمیسیون‌های دائمی

حداقل تعداد اعضای کمیسیون دائمی هفده عضو و حداکثر اعضای یک کمیسیون شصت و یک نماینده است. کرسی‌های کمیسیون به‌نحو تناسبی به اعضای احزاب مختلف یا گروه‌های پارلمانی توزیع اختصاصی می‌یابد. کمیسیون‌های دائمی مجلس نمایندگان به این شرح‌اند:

۱. کمیسیون مسائل آمازون، وحدت ملی و توسعه منطقه‌ای،

۲. کمیسیون کشاورزی، صنایع دامی، انبار مواد غذایی و توسعه روستایی،

۳. کمیسیون علوم تکنولوژی، علوم ارتباطات و رایانه،

۴. کمیسیون قانون اساسی، قضایی و شهروندی،

۵. کمیسیون حمایت از مصرف‌کننده،

۶. کمیسیون توسعه شهری،

۷. کمیسیون حقوق بشر و اقلیت‌ها،

۸. کمیسیون توسعه اقتصادی، تجارت و صنعت،

۹. کمیسیون فرهنگی و آموزشی،

۱۰. کمیسیون نظارت و کنترل و مالی،

۱۱. کمیسیون مالی و مالیات،

۱۲. کمیسیون مشارکت در قانونگذاری،

۱۳. کمیسیون محیط زیست و توسعه پایدار،

۱۴. کمیسیون معادن و انرژی،

۱۵. کمیسیون روابط خارجی و دفاع ملی،

۱۶. کمیسیون امنیت عمومی و مبارزه با جرائم سازمان‌یافته،

۱۷. کمیسیون امنیت اجتماعی و خانواده،

۱۸. کمیسیون کار، سازمان و کارمندان دولتی،

۱۹. کمیسیون توریسم و ورزش،

۲۰. کمیسیون حمل‌ونقل.

۲-۱-۶-۵ کمیسیون‌های موقت

سه نوع کمیسیون موقت در نظام پارلمانی برزیل وجود دارد. این سه کمیسیون به این شرح‌اند:

الف) کمیسیون‌های ویژه

کمیسیون ویژه به منظور ارائه پیشنهاد درخصوص چهار موضوع اصلاحات قانون اساسی، لوایح مجموعه قوانین،^۱ اصلاح آیین‌نامه‌های داخلی و بالاخره ارجاع اتهامات راجع به مسئولیت کیفری رئیس جمهور به رئیس مجلس، نایب‌رئیس مجلس و وزرا تشکیل می‌شود.

ب) کمیسیون‌های تحقیق و تفحص

کمیسیون‌های تحقیق و تفحص درباره یک موضوع مشخص مربوط به نفع عمومی یا حیات اقتصادی و اجتماعی کشور تحقیق و بررسی می‌کنند.

ج) کمیسیون‌های خارجی

کمیسیون‌های خارجی، ایفای وظایف نمایندگی و به‌طور کلی وظایف پارلمانی را خارج از ساختار مجلس نمایندگان میسر می‌سازند.

۳-۱-۶-۵ کمیسیون‌های مشترک

کمیسیون‌های مشترک متشکل از نمایندگان در مجلس برزیل عبارت‌اند از:

الف) کمیسیون مشترک بودجه

این کمیسیون متشکل از نمایندگانی از دو مجلس است که وظیفه رسیدگی به لایحه بودجه را برعهده دارد. همچنین قوانین مربوط به بودجه و اعتبارات اضافی بودجه‌ای (متمم بودجه) در این کمیسیون بررسی می‌شود. این کمیسیون از اهمیت بسزایی در زمینه نظارت بر عملکرد مالی قوه مجریه برخوردار است که در فصل پایانی به آن خواهیم پرداخت.

ب) کمیسیون پارلمان‌های مشترک در زمینه بازار مشترک کشورهای آمریکای جنوبی^۱ در این کمیسیون، مذاکرات و مباحث راجع به توافق بین‌المللی در زمینه هم‌گرایی اقتصادی کشورهای آمریکای لاتین که میان کشورهای برزیل، آرژانتین، پاراگوئه و اروگوئه منعقد شده است، مطرح می‌شود.

ج) کمیسیون مشترک نمایندگان کنگره ملی

پیش از آغاز دوره فترت، کنگره ملی نمایندگانی را برای حضور در کمیسیون مشترک نمایندگان تعیین می‌کند. این کمیسیون عهده‌دار اموری است که انجام آنها در طول دوره فترت برای حفظ امتیازات و صلاحیت‌های قانونگذاری کنگره ضروری است.

۲-۵ عوامل تأثیرگذار بر عملکرد کمیسیون‌ها

اولین نکته‌ای که تأکید بر آن در این قسمت مفید به نظر می‌رسد، تأثیر برتری نهادی قوه مجریه بر قوه مقننه و تأثیر این برتری بر اهمیت و عملکرد کمیسیون‌های مجالس برزیل است. چنان‌که در مباحث قبل گفتیم، در نظام سیاسی برزیل، به دلایل متعدد، قوه مجریه بر قوه مقننه نفوذ و برتری دارد. این نفوذ و برتری به‌ویژه در تعیین دستور کار قانونگذاری تجلی می‌یابد. اما با وجود این، کمیسیون‌ها به‌رغم اینکه به‌ظاهر بدون هرگونه منبع اقتداری هستند، به‌کار خود ادامه می‌دهند. گرچه این نکته مفروض است که با وجود تأثیر مهم کمیسیون‌ها در قانونگذاری این تأثیر نمی‌تواند در تقابل با منافع قوه مجریه باشد. قوه مجریه از ابزار و سازوکارهای پیچیده‌ای برای دور زدن کمیسیون‌ها برخوردار است.^۲ برای نمونه، این رویه که در برزیل لوایح باید قبل از هرگونه بررسی در صحن، به کمیسیون‌ها ارجاع شوند و به‌علاوه کمیسیون‌ها در وضعیت معینی می‌توانند قوانین را بدون نیاز به جلب موافقت صحن علنی تصویب کنند، اختیاراتی فوق‌العاده را برای کمیسیون‌ها به ارمغان آورده است. اما به‌رغم این قدرت سیاسی، درخواست اضطراری رهبران حزبی برای تصویب لوایح که به‌صورت مستقیم به صحن ارجاع

1. Mercosur

۱. چنان‌که به‌طور کلی در روابط قوه مجریه با پارلمان نیز این مسئله مصداق می‌یابد.

می‌شود، می‌تواند به‌عنوان ابزاری شمرده شود که به‌آسانی سبب دور زدن و نادیده گرفتن قدرت تصمیم‌گیری کمیسیون‌هاست.^۱

چنان‌که گفتیم، اختیارات گسترده رئیس‌جمهور در توزیع منابع مالی به‌نحو گزینشی نیز به‌مثابه یکی از ابزارهای عمده تأثیرگذار در عملکرد پارلمان به‌طور اعم و کمیسیون‌ها به‌طور اخص شمرده می‌شود. این اختیارات، رفتار قانونگذاران را بسیار وابسته به امیال و سلیقه‌ها و ترجیحات حزبی می‌سازد. ازسوی دیگر، رهبران حزبی در کنگره، به‌عنوان مؤثرترین افراد در شکل‌دهی رفتار نمایندگان عمل می‌کنند. چنان‌که رفتار و عملکرد قانونگذاران به‌ویژه در کمیسیون‌ها، مطابق با رهنمودها و نظرات رهبران حزبی درون پارلمان باشد، فرصت آنان برای دسترسی به منافع خاص افزایش خواهد یافت. این منافع به‌خصوص نمایندگان را قادر خواهد ساخت تا به فرصت خود برای کسب دوباره سمت نمایندگی در فضای غیرقابل پیش‌بینی انتخابات امیدوار باشند. به‌عبارت بهتر، گرچه کمیسیون‌ها در فرایند قانونگذاری می‌توانند تأثیر قابل توجهی از خود برجای گذارند، که این تأثیر به‌ندرت در تقابل با منافع قوه مجریه قرار می‌گیرد.^۲

گرچه باید بدین نکته نیز توجه کرد که، چنان‌که برخی از صاحب‌نظران همچون امس^۳ معتقدند، قدرت رهبران حزبی مبنی بر توزیع موقعیت‌ها در کمیسیون‌ها، از جمله کرسی بااهمیت ریاست کمیسیون، لزوماً به افزایش همکاری و همدلی نمایندگانی که از این پاداش‌ها بهره می‌برند، منجر نخواهد شد. بلکه آنچه بر هماهنگی و همراهی نمایندگان با سیاست‌ها و رهنمودهای رهبران احزاب تأثیرگذاری بیشتری دارد، توزیع وجوه عمومی بین حوزه انتخابیه نمایندگان است. همچنین باید توزیع سمت‌ها و موقعیت‌ها در کمیسیون‌ها، به‌ویژه سمت ریاست کمیسیون را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین پاداش‌ها به وفاداران حزبی تلقی کرد.^۴

سمت ریاست کمیسیون از این حیث که با حمایت حزبی به‌ویژه رهبران حزبی به

1. See Fabiano Santos and Lucio Rennó, "The Selection of Committee Leadership in the Brazilian Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, Spring 2004, Number 1, pp. 51-25.

2. Pereira and Mueller, op. cit., pp. 13.

3. Ames

4. See Ibid., pp. 53-54.

نمایندگان اختصاص می‌یابد، در بحث عوامل تأثیرگذار کمیسیون‌ها واجد اهمیت به‌سزایی است.

۵-۷ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها

۵-۷-۱ صلاحیت‌ها و وظایف کمیسیون‌ها

چنان‌که گفتیم، کمیسیون‌ها در نظام پارلمانی برزیل از اختیارات قابل توجهی برخوردار بوده و تأثیر بسزایی بر فرایند قانونگذاری دارند. از جمله مهم‌ترین این اختیارات که به «قدرت نهایی تصمیم‌گیری»^۱ معروف شده است، صلاحیت کمیسیون‌ها برای رسیدگی و بررسی برخی از لوایح بدون نیاز به ارجاع در صحن علنی است. آیین‌نامه مجلس مقرر می‌دارد کمیسیون‌ها از صلاحیت بررسی موضوعاتی که در حوزه صلاحیت‌شان قرار دارد برخوردارند و نیازی به بررسی بیشتر در صحن علنی نیست. گرچه در مواقعی کمیسیون‌ها ملزم می‌شوند لوایح یا موضوعات خاص را به صحن علنی ارجاع دهند.^۲ این صلاحیت قابل توجه به کمیسیون‌ها امکان داده تا براساس قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی بتوانند در فرایند قانونگذاری مداخله کرده و مفاد لوایح را در کمیسیون مطابق با نظرات و ایده‌های خود تغییر دهند. هرساله بزرگ‌ترین احزاب، حائز کرسی‌های کمیسیون‌ها به‌نسبت تعداد آرا و ضرورت حزبی‌شان خواهند شد. در مدت کوتاه دوساله برخورداری از کرسی‌های کمیسیون، اعضا کمیسیون از اختیارات قابل ملاحظه‌ای برای ارائه گزارش راجع به هر لایحه تعیین دستور کار و به‌طور کلی در رویه‌های تصمیم‌گیری برخوردار می‌شوند.

گرچه چنان‌که در قسمت پیش گفتیم، نباید واقعیت تفوق و نفوذ قوه مجریه بر کمیسیون‌ها و به‌طور کلی قوه مقننه را نادیده گرفت، اما ازطرف دیگر تأثیر کمیسیون‌ها در فرایند قانونگذاری و نظارت نیز واجد اهمیت قابل توجه است. در ادامه بحث به مهم‌ترین نهادها و رویه‌های نظارتی کمیسیون‌ها در برزیل خواهیم پرداخت.

1. Concluding Power

2. Faria and Freitas Valle, op. cit., p. 14.

۵-۷-۲ کمیسیون‌های نظارتی به‌طور خاص

۵-۷-۲-۱ کمیسیون تحقیق و تفحص ویژه کنگره

«کمیسیون‌های پارلمانی تحقیق و تفحص»^۱ در موارد خاص به درخواست حداقل یک‌سوم اعضای هریک از مجالس (بیست‌وهفت سناتور و صدوشصت‌ویک عضو مجلس نمایندگان) تشکیل می‌شود. گرچه این نکته نیز دارای اهمیت است که یک‌سوم از اعضای هریک از مجالس می‌توانند کمیسیون مشترک^۲ تشکیل دهند. این کمیسیون‌های تحقیق و تفحص برای بررسی و رسیدگی موضوعات خاص صدوبیست روز زمان در اختیار دارند. آنها از صلاحیت احضار مقامات و نمایندگان، درخواست مدارک بانکی، مخابراتی و کارت‌های اعتباری و درخواست از دادگاه برای بازرسی و ضبط مدارک برخوردارند. گرچه صلاحیت صدور کیفرخواست برای این کمیسیون‌ها پیش‌بینی نشده است و به‌این‌ترتیب مدارک به دادستان‌ها به‌منظور بررسی بیشتر واگذار می‌شود.^۳

– نمونه‌هایی از رویه کمیسیون تحقیق و تفحص کنگره‌ای: در دهه ۱۹۹۰، چنین کمیسیون‌هایی به تحقیق و بررسی درباره مسائل مهمی از قبیل بحران مالی در شرکت نفتی «پتروبراس»^۴، برنامه انرژی اتمی، و همچنین در سال ۱۹۹۲ به تحقیق درباره ادعای فساد رئیس‌جمهور مللو^۵ پرداختند.^۶ یکی از مهم‌ترین و مشهورترین موارد در تاریخ برزیل در سال ۱۹۹۳، کمیسیون تحقیق و تفحص کنگره، تحقیق درباره فساد در زمینه مسئله «رسوایی بودجه»^۷ را در دستور کار قرار داد. در گزارش نهایی این کمیسیون اخراج هفده نفر از نمایندگان پارلمان، تحقیقات دقیق‌تر و گسترده‌تر از بیست‌وسه نفر، تحقیقات ویژه از برخی اعضای قوه مجریه و همچنین تشکیل دو کمیسیون تحقیق و تفحص جدید برای بررسی رقابت‌های مالی و فعالیت‌های

1. Parliamentary Commissions of Investigation (PCIs)

2. Joint Committee

۳. ر.ک: بند «۳» اصل ۵۸ قانون اساسی؛ همچنین:

Fleischer, op. cit., p. 94.

4. Petrobrás

5. Collorde Mello

6. See Gabriel A. Almond and Others (eds.), *Comparative Politics Today: A World View*, New York, Longman, 1999, p. 551.

7. Budget gate

شرکت‌های بزرگ ساختمانی توصیه شد. متعاقب انتشار این گزارش، بلافاصله هفت عضو پارلمان اخراج شدند و چهار نماینده استعفا دادند و همچنین کمیسیون تحقیق و تفحص در سال ۱۹۹۵ در سنا برای بررسی فعالیت شرکت‌های ساختمانی تشکیل شد. پس از این رسوایی، برخی از قوانین مربوط به تصویب بودجه اصلاح شد و به‌ویژه تعداد اصلاحیه‌های پیش‌بینی شده برای هریک از اعضای کنگره به‌منظور تغییر لایحه بودجه کاهش یافت. بیش از این تحولات، لابی‌ها به‌ویژه مدیر شرکت‌های بزرگ ساختمانی، حضوری بارز و چشمگیر در کریدورهای کنگره داشتند و با ابزارهای خاص به جمع‌آوری امضا از نمایندگان به‌منظور انجام اصلاحات در بودجه مشغول می‌شدند.^۱

۲-۷-۵ کمیسیون ویژه نظارت بر اعمال مقررات در وضعیت اضطراری

بخش دوم از فصل پنجم قانون اساسی برزیل، دربرگیرنده اصولی است که به جزئیات صلاحیت‌ها و وظایف دولت در وضعیت‌های خاص از جمله وضعیت دفاعی و محاصره پرداخته است. اهمیت چنین اصولی به‌ویژه هنگامی بیشتر نمایان می‌شود که محدودیت‌های اعمال حقوق و آزادی‌ها را در وضعیت اضطراری مورد توجه قرار دهیم. طبعاً به‌دلیل حساسیت وضعیت داخلی و خارجی در مواقع اضطراری، حقوق و آزادی‌های شهروندی به دلایل امنیتی و نظامی تابع محدودیت‌هایی قرار خواهد گرفت که چه‌بسا این محدودیت‌ها به ابزاری مؤثر برای تحدید نامشروع و غیرقانونی حقوق و آزادی‌ها در دست زمامداران تبدیل شود. اجرای ممانعت این سوءاستفاده پیش‌گفته اصل ۱۴۰ قانون اساسی تشکیل کمیسیون ویژه دائمی‌ای را پیش‌بینی کرده است. براساس این اصل هیئت‌رئیس کنگره باید پس از استماع نظرات رهبران احزاب، کمیسیونی را متشکل از پنج عضو برای کنترل و نظارت اعمال مقررات وضعیت دفاعی و محاصره تشکیل دهد. ذکر این نکته نیز خالی از فایده نیست که محدودیت‌های برقرار شده در وضعیت خاص به‌ویژه در زمینه حقوق و آزادی‌های رادیویی، مطبوعاتی شامل اعضای پارلمان نمی‌شود، مگر آنکه شمول این محرومیت‌ها بر اعضای پارلمان را هیئت‌رئیس مجلس مربوطه مجاز بداند.^۲

1. Fleischer, op. cit.

۲. جزء ۱ بند «۶» اصل ۱۳۹ قانون اساسی.

۵-۷-۲-۳ کمیسیون‌های قواعد رفتاری نمایندگی^۱

هریک از مجالس برزیل از کمیسیون‌های قواعد رفتاری نمایندگی تشکیل شده‌اند که در هریک از آن کمیسیون‌ها یک نفر به‌عنوان دادستان قواعد رفتاری نمایندگی^۲ انتخاب می‌شود. این کمیسیون‌ها بر عملکرد اعضای قوه مجریه نظارت می‌کنند. به‌این‌ترتیب که وزرا و دیگر مقامات قوه مجریه می‌توانند اعمال سیاست‌ها و یا رفتارهایشان از جانب اعضای کنگره مورد سؤال و بازخواست قرار گیرد. این بازخواست و به‌عبارت بهتر استیضاح، یا در جلسات علنی صورت می‌گیرد یا در قالب درخواست کتبی. اخذ اطلاعات یا حضور مقام قوه مجریه در کمیسیون‌های دائمی را نماینده انجام می‌دهد. گرچه باید تأکید کنیم که هیچ مجازات یا ضمانت اجرای مؤثری در صورت استنکاف مقام قوه مجریه از حضور یا توضیح درباره موضوع سؤال شده وجود ندارد.^۳

۵-۷-۳ راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها

۵-۷-۳-۱ پیشنهاد نظارت و کنترل^۴

این راهکار به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین ابزار نمایندگان یا یک کمیسیون برای نظارت و کنترل بر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس پیش‌بینی شده است. این پیشنهاد به «کمیسیون نظارت و کنترل مالی»^۵ ارائه می‌شود. این کمیسیون واجد صلاحیت نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و نهادهای دولتی است. همچنین چه‌بسا از کمیسیون مزبور، اتخاذ یکی از رویه‌های تعقیب، بررسی، حسابرسی و بازرسی در هریک از نهادها و دستگاه‌های قوای سه‌گانه درخواست شود.

۵-۷-۳-۲ نظارت مالی کمیسیون‌های مشترک

چنان‌که پیش‌تر گفتیم، در قانون اساسی برزیل تشکیل کمیسیون‌های مشترک متشکل از نمایندگان سنا و مجلس نمایندگان پیش‌بینی شده است. یکی از موارد قابل توجه

1. Ethics Committee

2. Ethics Prosecutor

3. See Fleischer, op. cit , p. 96.

4. Proposal to Oversight and Control

5. Committee of Financial Oversight and Control (CFOC)

تشکیل چنین کمیسیون‌هایی، کمیسیون مشترک دائمی درباره مسائل بودجه است که در اصل ۱۶۶ قانون اساسی پیش‌بینی شده است. از مهم‌ترین صلاحیت‌های این کمیسیون، بررسی اولیه اصلاحات ارائه شده در لایحه بودجه و ارجاع آن به صحن علنی است. اما دیگر صلاحیت این کمیسیون، بررسی و اظهارنظر درباره لوایح ارجاعی و همچنین گزارش سالیانه است که رئیس‌جمهور ارائه می‌کند. طبق اصل ۷۲ قانون اساسی برزیل، کمیسیون‌های مشترک پس از بررسی این گزارش سالیانه و مشاهده شواهدی مبتنی بر هزینه‌های غیرقانونی، حتی هزینه‌های خارج از برنامه‌های سرمایه‌گذاری مصوب یا یارانه‌های غیرقانونی، توضیحات ضروری را از دولت ظرف پنج روز مطالبه خواهند کرد. اگر این توضیحات ظرف مدت مذکور ارائه نشد و یا توضیحات رئیس‌جمهور قانع‌کننده نبود، کمیسیون‌ها از دیوان عالی اظهارنظر نهایی درباره موضوع را ظرف مدت سی روز درخواست خواهند کرد. اگر دیوان عالی صرف هزینه‌های غیرقانونی را تأیید کرد یا اگر کمیسیون‌ها صرف آن هزینه‌ها را سبب وارد آمدن خسارات جبران‌ناپذیر و لطمه شدید به اقتصاد عمومی ارزیابی کردند، پیشنهاد تعلیق رئیس‌جمهور را به کنگره ارائه خواهند داد.

نکته لازم به ذکر در این قسمت مشارکت «دیوان محاسبات فدرال»^۱ در بعد نظارت مالی با کنگره است. دیوان محاسبات فدرال متشکل از ۹ قاضی است که یک‌سوم آنها را رئیس‌جمهور با تصویب سنای فدرال، دو قاضی از میان حساب‌رسان و اعضای «دفتر کل دادستانی»^۲ برحسب شایستگی و ارشدیت و دوسوم از آنها را کنگره انتخاب می‌کند.^۳ درواقع به این دلیل نهاد مذکور در رابطه‌ای مداوم با قوه مقننه است.

۸-۵ شیوه‌های جمع‌آوری و منابع اطلاعاتی کمیسیون‌ها

نمایندگان مجلس از شیوه‌ها و راهکارهای متعددی برای جمع‌آوری اسناد و مدارک و شواهد به‌منظور نظارت بر عملکرد قوه مجریه بهره می‌برند. در ادامه به توضیح مختصر

1. Audit Tribunal of the Union

2. Attorney General's Office

۳. بند «۲» اصل ۷۳ قانون اساسی.

مهم‌ترین راهکار و منابع اطلاعاتی اعضای پارلمان برزیل خواهیم پرداخت.

۱-۸-۵ دعوت یا احضار و درخواست اطلاعات از مقامات قوه مجریه به پارلمان

در نظام سیاسی برزیل الگوی خاصی از روابط قوا برقرار است که مهم‌ترین مشخصه آن، نفوذ و تفوق قوه مجریه بر قوه مقننه است؛ با این حال این الگو، از روابط مرسوم قوای مجریه و مقننه به‌ویژه در زمینه پاسخ‌گویی هرچند کلی و غیرمؤثر مقامات عضو قوه مجریه به پارلمان تهی نیست. معمولاً اعضای کنگره رفتار احترام‌آمیزی را از وزرا و دیگر مقامات عالی قوه مجریه توقع دارند. هر عضو کنگره روزانه با ده تا بیست نفر از سیاستمداران دیدار می‌کند^۱ که در این دیدارها رایزنی‌ها و تعاملات ضروری میان اعضای دو قوه انجام می‌گیرد.

در بحث از تحقیق و تفحص کنگره‌ای گفتیم که درخواست کتبی برای احضار مقامات در جهت اخذ توضیح یا شهادت قبل از حضور آنان در کمیسیون‌های دائمی یکی از راهکارهای مرسوم در نظام پارلمان برزیل است. طبق اصل ۵۰ قانون اساسی برزیل، در یکی از مجالس سنای فدرال یا نمایندگان برزیل، علاوه بر کمیسیون‌هایشان می‌توانند وزرا را برای ارائه اطلاعاتشان در زمینه موارد خاص و معین فرا خوانند. حضور نداشتن بدون دلیل موجه، جرم جدی کیفری محسوب می‌شود. در همین اصل تأکید شده است که هیئت‌رئیس مجلس نمایندگان و سنای فدرال می‌توانند درخواست‌هایی کتبی برای کسب اطلاعات لازم را هریک از وزرای ایالتی ارسال کنند که در صورت امتناع یا عدم موافقت با چنین درخواست‌هایی در ظرف زمانی سی روز یا ارسال اطلاعات ناصحیح، آن وزرای واجد مسئولیت کیفری‌اند.

۲-۸-۵ کسب اطلاعات از طریق دیوان محاسبات فدرال

بخش مهمی از اطلاعات ضروری برای نظارت، به‌ویژه نظارت مالی، بر عملکرد قوای حکومتی با همکاری دیوان محاسبات فدرال برای پارلمان قادر به دستیابی است. از مهم‌ترین سازوکارهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی برزیل در این زمینه می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

1. Fleischer, op. cit., p. 95.

- مطابق بند «۱» اصل ۷۱ قانون اساسی، یکی از مهم‌ترین وظایف دیوان محاسبات فدرال، تحقیق و بررسی گزارش مالی سالیانه است که رئیس‌جمهور به پارلمان ارائه می‌کند. دیوان محاسبات مکلف است شصت روز پس از دریافت گزارش، نظرات خود را به پارلمان ارائه دهد.

- دیوان محاسبات فدرال مکلف است اطلاعات درخواست شده هریک از مجالس یا کمیسیون‌های کنگره را در زمینه کنترل حسابرسی، مالی، بودجه‌ای و عملیاتی و همچنین نتایج حسابرسی و تحقیقات و بررسی‌های صورت گرفته را انجام دهد.^۱

۳-۸-۵ برگزاری جلسات استماع عمومی

یکی از منابع عمده کسب اطلاعات و گزارش‌های لازم برای اعمال نظارت بر عملکرد مقامات حکومتی، برگزاری جلسات استماع عمومی شکایات و گزارش‌های مردمی از عملکرد دستگاه‌هاست.^۲ علنی بودن و توجه رسانه‌ها به این جلسات باعث افزایش حساسیت افکار عمومی به مسائل خاص و بالتبع نمایندگان پارلمان خواهد شد.

۳-۸-۵ نظارت از طریق دفتر بازرسی پارلمانی

همچون دیگر پارلمان‌ها، پارلمان برزیل نیز از نهاد بازرسی برخوردار است. ترکیب این اداره بازرسی پارلمانی عبارت است از: یک بازرس کل و دو بازرس جانشین (قائم‌مقام) که رئیس مجلس نمایندگان منصوب می‌کند.

دفتر بازرسی پارلمان، از صلاحیت دریافت و بررسی گزارش‌هایی که برای تحقیق و بررسی اتهامات افراد و دستگاه‌های حکومتی در خصوص نابسامانی و نقض مقررات و قوانین برخوردار است. علاوه بر این، دفتر بازرسی پارلمانی شکایات و اظهاریه‌ها را به اداره کل دادستانی و دادگاه‌های ذی‌صلاح ارسال می‌کند. این دفتر همچنین در خصوص تحقیق یا استفساریه‌هایی در زمینه رویه‌های مجلس نمایندگان پاسخ‌گو است.^۴

۱. جزء ۱ بند «۷» قانون اساسی.

2. Faria and Valle, op. cit, p. 13.

3. Parliamentary Ombudsman's Office

4. Ibid., p. 25.

۵-۸-۵ نامه‌های واسله از شهروندان به نمایندگان

گزارش‌های مردمی که یکی از رایج‌ترین طرق اعمال نظارت همگانی بر عملکرد مقامات عمومی محسوب می‌شود، از عمده‌ترین منابع اطلاعاتی نمایندگان پارلمان برزیل است. همه شهروندان برزیلی بدون پرداخت هیچ هزینه‌ای می‌توانند به نمایندگان نامه‌نگاری کنند. هزینه چنین نامه‌هایی از پیش پرداخت شده و اداره‌های پست چنین امکانی را در اختیار شهروندان قرار می‌دهند. مخاطب این نامه‌ها می‌تواند نمایندگان مجالس، کمیسیون‌ها، هیئت‌رئیس‌ه یا اداره بازرسی پارلمانی باشد.^۱

1. Ibid.

فصل ششم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
ترکیه

۱-۶ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی

کشوری که امروزه با نام ترکیه شناخته می‌شود،^۱ از جمله کهن‌ترین سرزمین‌های مسکونی جهان است؛ سرزمینی که آن را زادگاه تمدن یونان دانسته‌اند. این کشور طی تاریخ پرفراز و نشیب خود شاهد درگیری‌ها و کشمکش‌های اقوام و حکام گوناگونی بوده است. بروز این‌گونه جدال‌ها را که سابقه تاریخی آنها به حدود دو هزار سال قبل از میلاد مسیح بازمی‌گردد بیش و پیش از هر دلیل دیگر، به دلیل موقعیت خاص این سرزمین دانسته‌اند که همچون پلی شمال را به جنوب و شرق را به غرب می‌پیوندد و همواره در مسیر حرکت دولت‌های توسعه‌طلب از یک‌سو و قبایل مهاجر از سوی دیگر قرار داشته است. مادها، هخامنشیان، یونانیان، رومیان، قبایل ترک سلجوقی و عثمانی از جمله دولت‌ها و قبایلی هستند که نام هریک از آنها در برهه‌ای از تاریخ این سرزمین نقش بسته است.^۲

از سال ۱۹۱۸ و انعقاد پیمان «مودروس»^۳ تا سال ۱۹۲۳ درحالی که ترکیه دوره جنگ‌های استقلال را سپری می‌کرد، مصطفی کمال^۴ که به‌علت کسب موفقیت نظامی در جریان جنگ جهانی اول و همچنین در مبارزه مقابل نیروهای انگلیسی محبوبیت بسیاری کسب کرده بود، وارد عرصه سیاسی و اجتماعی ترکیه شد. پس از اشغال استانبول به‌دست

۱. آناتولی یا آسیای صغیر.

۲. صابر قاسمی، ترکیه، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۴، ص ۱۱۱.

۳. Mudros؛ طی سال‌های دهه اول قرن بیستم روابط عثمانی و آلمان به‌تدریج گسترش یافت و لذا در سال ۱۹۱۴ به دنبال حمایت دولت عثمانی از آلمان، جنگ به مرزهای مصر، بین‌النهرین، قفقاز و تنگه داردانل سرایت کرد. در ۳۰ اکتبر ۱۹۱۸، قرارداد ترک مخاصمه «مودروس» به امضا رسید و سرزمین‌های تحت سلطه عثمانی در عربستان، سوریه، عراق و آفریقا تحت کنترل متفقین درآمد.

۴. مصطفی کمال بعدها به آناتورک یعنی پدر ترک‌ها ملقب شد.

نیروهای متفقین در مارس ۱۹۲۰، وی در ۲۳ آوریل همان سال مجلسی را در آنکارا افتتاح کرد و از نمایندگان سراسر آناتولی برای شرکت در آن دعوت کرد. در این زمان وی به‌عنوان رئیس مجلس کبیر ملی و رئیس حکومت جدید ترکیه انتخاب شد.^۱

از این تاریخ، رؤسای جمهور متعددی از احزاب و گروه‌های مختلف با دیدگاه‌ها و بینش‌های کم‌وبیش مشابهی پا به عرصه سیاست این کشور گذاشته‌اند و به‌ویژه با اثرات عمیقی که اصلاحات اجتماعی مصطفی کمال در این کشور برجای نهاده است، وضعیت متفاوت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را برای این کشور رقم زده‌اند.

عصر مشروطه ترکیه در دوره عثمانی و از اواخر قرن هجدهم آغاز شد. در فاصله سال‌های ۱۷۸۹ تا ۱۸۰۸، سلطان سلیم سوم، اندیشه تشکیل یک مجمع مشورتی را مطرح کرد که شاکله اصلی آن یک مجلس مشورتی با رویه‌ای جدید بود که آن را قدم اساسی در برقراری یک نظام حکومت مشروطه قلمداد می‌کرد. «سند اتفاق» یا «منشور اتحاد» به‌عنوان اولین سند مهم در این خصوص مطرح شد. این منشور فعالیت‌های حوزه قدرت سلطان را محدود می‌کرد.

اما اولین قانون اساسی ترکیه در سال ۱۸۷۶ و در زمان سلطنت عبدالحمید دوم سلطان عثمانی تنظیم و تدوین شد که به‌موجب آن برخی حقوق فردی به مردم اعطا و حدود اختیارات قوه مقننه و مجریه تعیین شد. این قانون اساسی، نتیجه جنبش‌های مبتنی بر خواست و اراده عمومی استوار نبود، بلکه براساس خواست سلطان به مردم اعطا شده بود.^۲ البته دیری نگذشت که سلطان عثمانی بدون توجه به قانون اساسی مذکور بار دیگر به حکومت فردی خود ادامه داد. این امر سبب ایجاد جمعیت‌ها و سازمان‌های پنهانی از طرف مردم برای اعاده اعتبار قانون اساسی گردید. بالاخره سلطان وقت عثمانی بر اثر فشارهای مردم در سال ۱۹۰۸ اعاده قانون اساسی را با جرح و تعدیل‌هایی اعلام کرد. در سال ۱۹۲۰ هنگامی که مصطفی کمال آتاتورک با صدور فرمانی تشکیل مجلس کبیر ترکیه را اعلام کرد، قانون اساسی جدیدی تنظیم و به این مجلس تسلیم نمود. این

۱. قاسمی، همان، ص ۱۱۴.

2. "The Constitutional Tradition and Parliamentary Life", 2006, Available Online at: www.tbmm.gov.tr/english/about-tgna.htm

قانون اساسی در ژانویه ۱۹۲۱ به تصویب رسید و به موجب آن حاکمیت بدون قید و شرط مردم که از طریق مجلس کبیر اعمال می‌شد، به رسمیت شناخته شد.

در اکتبر ۱۹۲۳ رژیم جمهوری در ترکیه برقرار شد و قانون اساسی سال ۱۹۲۱ با مختصر اصلاحاتی ادامه یافت، ولی در سال ۱۹۲۴ قانون اساسی جدیدی به تصویب مجلس کبیر رسید. به موجب این قانون اساسی، قوه مقننه فقط از یک مجلس تشکیل می‌شد و رئیس‌جمهور در رأس قوه مجریه قرار داشت و امور قضایی کشور نیز در دادگاه‌های مستقل اداره می‌شد.^۱ قانون اساسی سال ۱۹۲۴ در سال ۱۹۳۷ اصلاح گردید.

بعد از ماه می ۱۹۶۰، متعاقب بحران‌های داخلی و سقوط دولت وقت ترکیه به دست نظامیان، «کمیته اتحاد ملی» قدرت را به دست گرفت. اصلاحاتی در قانون اساسی صورت گرفت و به موجب یک ماده اصلاحی، مجلس نمایندگان نیز به وجود آمد و پارلمان ترکیه دومجلسی شد. سپس کمیته اتحاد ملی با توافق پارلمان، قانون اساسی جدیدی طرح‌ریزی و به تصویب رساند که از ۶ ژوئیه ۱۹۶۱ به اجرا درآمد. قانون اساسی در سال‌های ۱۹۷۱، ۱۹۷۳ و ۱۹۷۴ نیز دستخوش تغییراتی شد و برخی مواد اصلاح، حذف و یا مواد جدیدی به آن اضافه شد.

پیش‌نویس قانون اساسی جدید ترکیه در تاریخ ۷ نوامبر ۱۹۸۲ به referendum گذاشته شد. مردم ترکیه با آرای چشمگیر خود (بیش از نود درصد) پیش‌نویس مذکور را تأیید کردند؛ البته با توجه به این نکته اساسی که شرکت نکردن در انتخابات جرم اعلام شده بود و مجازات‌های سنگینی به دنبال داشت.

قانون اساسی جدید، یک پارلمان به نام «مجمع ملی» را جای دو مجلس پیشین که به موجب قانون اساسی سال ۱۹۶۱ وجود داشت پیش‌بینی کرده بود. به این ترتیب مجلس سنای جمهوری را قانون اساسی سال ۱۹۸۲ لغو و منحل کرد. قانون اساسی مذکور، آزادی مطبوعات و رسانه‌های گروهی، اتحادیه‌های کارگری و مجموعه‌ای از سایر آزادی‌ها را نیز محدود کرده بود. این قانون اساسی همچنین یک شورای مشورتی دولتی

۱. در تهیه قانون اساسی سال ۱۹۲۴، قانون اساسی لهستان که خود نیز با الهام از قانون اساسی سال ۱۸۷۵ فرانسه تهیه شده بود، مبنا قرار گرفته است. در خصوص حقوق ملت ترکیه، اعلامیه حقوق بشر سال ۱۷۸۹ نفوذ چشمگیری در قانون اساسی آن زمان ترکیه داشته است.

نیز در نظر گرفته بود تا به رئیس‌جمهور در انجام وظایف محوله یاری رساند. رؤسای جمهور سابق و قضات بازنشسته دیوان قانون اساسی و رؤسای پیشین ستاد مشترک ارتش از اعضای اصلی این شورا بودند. بیست عضو به مدت شش سال از طرف رئیس‌جمهور و ده عضو دیگر از طرف خود اعضای شورا انتخاب می‌شدند.^۱

علاوه بر تمام فراز و نشیب‌های پیش‌گفته، موضوع عضویت ترکیه در اتحادیه اروپا نیز موجب شده تا مسئله اصلاحات و تجدیدنظر در قوانین موجود در ترکیه به‌طور کلی و قانون اساسی به‌طور خاص و همچنین همسو کردن آنها با قوانین اروپا به‌صورت یکی از موضوعات اصلی در داخل کشور مطرح شود و بعضاً تنش‌ها و اختلاف‌نظراتی را میان محافل لائیک و دولت به‌وجود آورد. انجام اصلاحاتی در قانون اساسی، قانون آموزش عالی کشور، ساختار نهادهای مهمی چون شورای امنیت ملی و کاستن از تأثیر و حضور نظامیان در صحنه‌های تصمیم‌گیری، تجدیدنظر در ساختار قضایی و بالاخره اصلاحات مربوط به حقوق اقلیت‌های قومی و نژادی در کشور مهم‌ترین اقدامات دولت در صحنه داخلی به‌شمار می‌رود. به عبارتی، می‌توان گفت «حزب عدالت و توسعه»^۲ توانسته است در مدت مذکور به شکل مطلوبی از فرصت‌ها و موقعیت استفاده کرده و برای اجرای برنامه‌ها و اهداف مورد نظر خود رضایت مردم را جلب کند. این حزب که در موقعیت حساس بحران اقتصادی در سال ۲۰۰۰ تأسیس شده است، در انتخابات همان سال به‌عنوان حزبی جدید اعلام موجودیت کرد و توانست آرای قابل ملاحظه‌ای نیز به‌دست آورد.^۳ بر اساس این، قانون اساسی کشور دستخوش اصلاحات متعددی به‌ویژه در سال‌های اخیر شده است. از جمله اصلاح برخی اصول در تاریخ ۱۳ آگوست ۱۹۹۹، ۱۷ اکتبر ۲۰۰۱ و ۲۲ می ۲۰۰۴ انجام شده است.

۲-۶ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی

نوع حکومت ترکیه، جمهوری است^۴ که به‌صورت دموکراتیک و سکولار براساس اصل

۱. قاسمی، همان، ص ۱۲۳-۱۲۰.

2. Justice and Development Party

3. Canan Aslan- Akman, "Being an Opposition MP in the 22nd Turkish Parliament", *European Journal of Turkish Studies*, Thematic Issue N 3, 2005, Available Online at: www.ejts.org, p. 2.

۴. اصل ۱ قانون اساسی.

حاکمیت قانون، با در نظر گرفتن مفاهیم صلح، عدالت و همبستگی ملی و احترام به اصول مربوط به حقوق بشر و وفاداری به ناسیونالیسم آتاتورک اداره می‌شود.^۱ رئیس‌جمهور، رئیس کشور محسوب شده و پارلمان برای مدت هفت سال آن را انتخاب می‌کند. نخست‌وزیر را نیز رئیس‌جمهور از میان نمایندگان پارلمان انتخاب می‌کند. وی موظف است تمامی اعضای کابینه خود را براساس نظر و موافقت رئیس‌جمهور انتخاب نماید.^۲

۳-۶ تفکیک و توازن قوا

یکی از اصول مورد قبول در قانون اساسی ترکیه، اصل تفکیک قواست. در مقدمه قانون اساسی این کشور پذیرش این اصل «بدون در نظر گرفتن برتری یکی از قوا نسبت به دیگری، تنها با اعمال کارکردهای هر قوه و انجام وظایف آنها با توجه به لزوم همکاری و هماهنگی بین آنها و نیز لزوم تبعیت آنها از حاکمیت قانون اساسی و سایر قوانین»^۳ توجه شده است.

طبق قانون اساسی، قوه مجریه را رئیس‌جمهور و شورای وزیران اداره می‌کند و رئیس‌جمهور، رئیس قوه مجریه است که از طرف مجلس برای یک دوره هفت‌ساله انتخاب می‌شود. رئیس‌جمهور به‌عنوان رئیس دولت، نماینده جمهوری و اتحاد ملت ترکیه وظایفی چون تعیین نخست‌وزیر، تعیین اعضای سطوح بالای قوه قضائیه، تعیین رئیس بانک مرکزی، تعیین سرپرست رادیو و تلویزیون را برعهده دارد. وی مجاز به انحلال مجلس، اعمال کنترل شدید بر اتحادیه‌های کارگری و تجارتي و مطبوعاتی و احزاب سیاسی و همچنین اعلام حالت فوق‌العاده است.^۴ شورای وزیران که متشکل از نخست‌وزیر و وزیران مسئول است، دارای وظایف و مسئولیت‌های فراوانی است. نخست‌وزیر را که رئیس‌جمهور انتخاب می‌کند، باید نماینده پارلمان باشد و تمامی اعضای کابینه خود را زیر نظر رئیس‌جمهور انتخاب نماید.

۱. اصل ۲ قانون اساسی.

۲. قاسمی، همان، ص ۱۳۵.

۳. مقدمه قانون اساسی.

۴. قاسمی، همان، ص ۱۲۴.

از زمان تصویب قانون اساسی ۱۹۲۴، قوه قضائیه در ترکیه قوه‌ای مستقل محسوب می‌شود. البته استقلال واقعی این قوه در قانون اساسی ۱۹۶۱ برای اولین بار به‌صورتی کاملاً دقیق و رسمی به این قوه اعطا شد.^۱ قوه قضائیه در ترکیه توسط دادگاه‌های مستقل و براساس منافع و مصالح ملت اعمال می‌شود.^۲ قضات در قضاوت مستقل عمل می‌کنند. آنها براساس اصول قانون اساسی، رویه‌های قضایی و تجربیات فردی قضاوت می‌نمایند. هیچ نهاد، سازمان، مرکز قدرت و یا مقام مسئولی، حق دخالت، اعمال نظر و توصیه به دادگاه را برای تغییر رأی صادره ندارد. قوای مجریه و مقننه و سازمان‌های تابعه آنها باید از رأی دادگاه‌ها پیروی کنند. طبق قانون اساسی، استقلال و حقوق قضات به رسمیت شناخته شده است. براساس این، دادگاه‌های عالی در این کشور عبارت‌اند از: دادگاه قانون اساسی، دیوان کشور، دادگاه عالی نظامی، شورای عالی قضات، دادیاران و دادگاه‌های نظامی.^۳

۴-۶ ساختار کلی پارلمان

براساس قانون اساسی جدید، قوه مقننه در ترکیه را مجلس قانونگذاری به نام «مجلس ملی کبیر ترکیه»^۴ اعمال می‌کند.^۵ تعداد نمایندگان این مجلس در حال حاضر ۵۵۰ نماینده است^۶ که برای یک دوره پنج‌ساله^۷ با آرای مخفی، مستقیم و همگانی مردم انتخاب می‌شوند. برگزاری انتخابات در این کشور را نهادهای قضایی نظارت می‌کنند.^۸ در سال ۱۹۸۷ تعداد کرسی‌های پارلمان ۴۵۰ کرسی بود که در حال حاضر به ۵۵۰ کرسی افزایش یافته است و البته بحث بر سر افزایش آن تا ۶۰۰ کرسی نیز ادامه دارد. صلاحیت قانونگذاری طبق قانون برعهده مجلس ملی است و مجلس این وظیفه را به

1. Serap Yazici, "A Guide to the Turkish Public Law Order and Legal Research", September 2006, p. 15, Available Online at: [www.nyulawglobal.org/globalex.Yurkey.htm](http://www.nyulawglobal.org/globalex/Yurkey.htm).

۲. اصل ۹ قانون اساسی.

۳. قاسمی، همان، ص ۱۳۱.

4. Turkish Grand National Assembly (TGNA)

۵. اصل ۷ قانون اساسی.

۶. اصل ۷۵ قانون اساسی.

۷. اصل ۷۷ قانون اساسی.

8. "The Constitutional Tradition and Parliamentary Life", op. cit.

نمایندگی از ملت اعمال می‌کند. این حق ازسوی نمایندگان غیرقابل انتقال است.^۱ تمامی شهروندانی که دارای سی سال تمام هستند، حق دارند آمادگی خود را برای ورود به مجلس ملی اعلام کنند.^۲ هریک از احزابی که پس از برگزاری انتخابات حداقل دارای بیست کرسی در مجلس باشند می‌توانند اقدامات لازم را برای تشکیل گروه در مجلس انجام دهند. ارکان مجلس ملی ترکیه عبارت است از شورای ریاست مجلس، دبیرخانه، گروه‌های سیاسی، کمیته مشورتی و کمیسیون‌های پارلمانی که در ادامه به بررسی اجمالی هریک از آنها می‌پردازیم.

۱-۴-۶ شورای ریاست مجلس^۳

مجلس هر سال در اول سپتامبر آغاز به کار می‌کند. شورای ریاست مجلس دارای پانزده عضو شامل رئیس مجلس، معاون رئیس مجلس، اعضای دبیران و اعضای ناظر وزارتخانه‌ها هستند. شورای ریاست از بین نمایندگان مجلس برگزیده می‌شود.^۴ انتخاب اعضای این شورا، همراه با انتخاب رئیس مجلس، هر دو سال یک بار انجام می‌شود. رئیس مجلس و معاون وی تا زمانی که در این سمت هستند، نمی‌توانند در فعالیت‌های گروه‌های سیاسی خود شرکت کنند. علاوه بر این در رأی‌گیری‌هایی که در این گروه‌ها انجام می‌شود نیز حق رأی ندارند.^۵

۲-۴-۶ دبیرخانه

دبیرخانه که به‌طور مستقیم زیر نظر رئیس مجلس و تحت رهنمودها و تصمیم‌گیری‌های وی فعالیت می‌کند، واجد وظایف متفاوتی برای اداره امور مجلس است. از جمله این فعالیت‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: فعالیت‌های اداری و خدمات پژوهشی برای پشتیبانی کارکردهای قانونگذاری و نظارتی مجلس، رسیدگی به مسائل مالی اعضا و برقراری ارتباط آنها با رسانه‌های گروهی و نیز برقراری امنیت نمایندگان و مجلس.^۶

۱. اصل ۷۸ قانون اساسی.

۲. اصل ۷۶ قانون اساسی.

3. Bureau of the Assembly

۴. اصل ۹۴ قانون اساسی.

5. Omer Faruk Genckaya, "Turkey", in Kurian, op. cit, Vol. 2, p. 677.

6. Ercan Atak, "The Turkish Grand National Assembly and Working Order of the Parliamentary Services", Available Online at: www.byegm.gov.tr, p. 3.

۶-۴-۳ گروه‌های سیاسی^۱

این گروه‌ها براساس مقررات مندرج در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس تشکیل می‌شوند. احزاب سیاسی که در انتخابات موفق به کسب حداقل بیست کرسی در مجلس شده‌اند، حق دارند برای تشکیل گروه پارلمانی اقدامات لازم را انجام دهند. این گروه‌ها براساس آیین‌نامه داخلی خاصی که برای خود تدوین کرده‌اند و البته در راستای منافع و مصالح مجلس فعالیت می‌کنند. به‌طورکلی، هر گروه در هفته یک بار جلسه برگزار می‌کند و در آن جلسه درباره مسائل و موضوعات مهم برای دستیابی به اتفاق‌نظر در تصمیم‌گیری‌ها، بحث و بررسی می‌شود.^۲

۶-۴-۴ کمیته مشورتی

این کمیته یکی از فعال‌ترین و مهم‌ترین ارکان مجلس ترکیه است که متشکل از رئیس مجلس و رؤسای هریک از گروه‌های سیاسی یا جانشینان آنهاست. کارکرد اصلی این کمیته، آماده کردن زمینه‌های لازم برای گفت‌وگوی گروه‌های سیاسی است که در نهایت به هماهنگی و نزدیکی تصمیمات و آرای نمایندگان مجلس به‌طورکلی منجر خواهد شد. تصمیمات و آرای این کمیته که به امضای رؤسای گروه‌ها یا نمایندگان آنها رسیده است، معمولاً بدون هیچ تغییری مجلس قبول می‌کند.^۳

۶-۴-۵ کمیسیون‌های پارلمانی

بررسی این کمیسیون‌ها در بخش مربوطه به تفصیل صورت خواهد گرفت.

۶-۵ کارکردهای پارلمان

براساس قانون اساسی ترکیه، مجلس ملی این کشور، دارای کارکردهای مختلفی از جمله موارد زیر است:

- تصویب قوانین و اصلاح و لغو آنها با رأی دوسوم اعضا،

1. Political Party Groups

2. "The Constitutional Tradition and Parliamentary Life", op. cit , p. 19.

3. Ibid., p. 21.

- کنترل اعمال شورای وزیران،
 - اعطای اختیار به شورای وزیران برای تصویب معاهدات با قدرت قانونی،
 - بحث و تصویب بودجه و تصویب پول جاری،
 - اعلان جنگ،
 - تصویب معاهدات بین‌المللی.^۱
- علاوه بر موارد فوق، کارکرد اساسی دیگر این مجلس نظارت بر اعمال و اقدامات قوه مجریه است. مجلس، قدرت نظارتی خود را با وسایل و ابزارهای گوناگون از جمله سؤال،^۲ استیضاح، تحقیق و تفحص،^۳ مباحثات عمومی، پیشنهاد سقوط دولت،^۴ بررسی‌ها و پیگیری‌های کارشناسانه،^۵ اعمال می‌کند.
- در رأس ابزارهای نظارتی پارلمان «سؤال کتبی یا شفاهی» نمایندگان قرار دارد که ممکن است به‌طور مستقیم خطاب به شورای وزیران و یا به‌صورت فردی از هریک از وزیران طرح شود. پاسخی که نخست‌وزیر یا هریک از وزیران بسته به نوع سؤال ارائه می‌کند، چه‌بسا مقدمه‌ای برای استیضاح وی باشد. درخواست استیضاح که می‌تواند در نهایت به برکناری وزیر یا حتی سقوط شورای وزیران منجر شود، باید دست‌کم به امضای بیست نماینده رسیده باشد.
- انجام «مباحثات عمومی» که براساس یکی از اقدامات دولت یا یک مسئله اجتماعی مهم صورت می‌گیرد نیز روش دیگری برای نظارت است.^۶

۶-۶ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها

کمیسیون‌های پارلمانی در مجلس ملی ترکیه، هسته‌های اصلی اعمال کارکردهای تقنینی و نظارتی مجلس محسوب می‌شوند. این کمیسیون‌ها که براساس وزارتخانه‌های

۱. اصل ۸۷ قانون اساسی.

۲. اصل ۹۸ قانون اساسی.

۳. اصل ۹۸ قانون اساسی.

۴. اصل ۹۹ قانون اساسی.

۵. اصل ۱۰۰ قانون اساسی.

6. "The Constitutional Tradition and Parliamentary Life", op. cit , pp. 24-26.

موجود در قوه مجریه طراحی شده‌اند^۱ برای رعایت مصالح و منافع ملی وظایف مختلفی را برعهده داشته و فعالیت‌های متنوعی را در موضوعات گوناگون انجام می‌دهند. از این رو، هفده کمیسیون مختلف وجود دارد که براساس اصول و مقررات قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس تشکیل شده‌اند. تعداد اعضای هریک از کمیسیون‌ها را مجلس تعیین می‌کند. هریک از احزاب سیاسی متناسب با کرسی‌هایی که در مجلس کسب کرده‌اند دارای نمایندگانی در این کمیسیون‌ها خواهند بود.^۲

فهرست اسامی کمیسیون‌های مجلس، براساس زمینه فعالیت آنها عبارت است از:

۱. کمیسیون امور مربوط به قانون اساسی،
۲. کمیسیون قضایی،
۳. کمیسیون دفاع ملی،
۴. کمیسیون امور داخلی،
۵. کمیسیون امور بین‌المللی،
۶. کمیسیون آموزش ملی، فرهنگ، جوانان و ورزش،
۷. کمیسیون صنعت، تجارت، انرژی، منابع طبیعی و تکنولوژی،
۸. کمیسیون امور عمومی، توسعه، حمل‌ونقل و توریسم،
۹. کمیسیون امور مربوط به کشاورزی، جنگل‌ها و روستاها،
۱۰. کمیسیون امور مربوط به سلامتی، خانواده، کار و امور اجتماعی،
۱۱. کمیسیون محاسبات عمومی،
۱۲. کمیسیون دادخواستها و تظلمات،
۱۳. کمیسیون حقوق بشر،
۱۴. کمیسیون محیط زیست،
۱۵. کمیسیون اقتصاد،
۱۶. کمیسیون برنامه‌ریزی و بودجه،
۱۷. کمیسیون امور اتحادیه اروپا.^۳

1. Genckaya, op. cit , p. 678.

2. Atak, op. cit., p. 6.

۳. ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس.

در این زمینه با توجه به حساسیت ارتباط مجلس ملی ترکیه با مجالس کشورهای اروپایی، کمیسیون امور بین‌المللی و کمیسیون امور اتحادیه اروپا از اهمیت بسیاری برخوردار بوده و در جلسات علنی مجلس نیز وقت بسیاری صرف امور و مسائل مربوط به این کمیسیون‌ها می‌شود.

۶-۷ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها

کمیسیون محاسبات عمومی دارای یازده عضو، کمیسیون دادخواستها و تظلمات پانزده عضو، کمیسیون اقتصاد سی‌وپنج عضو، کمیسیون برنامه‌ریزی و بودجه چهل عضو، و سایر کمیسیون‌ها هریک دارای بیست‌ویک عضو می‌باشند.^۱

چهل‌وهشت ساعت پس از وصول طرح یا لایحه، کمیسیون باید کار خود را در مورد موضوع ارجاع شده آغاز، و گزارش‌های لازم را برای رئیس مجلس ارسال کند. در این مدت در صورتی که کمیسیون موضوع را در صلاحیت خود تشخیص ندهد، باید آن را برای کسب تکلیف نهایی به شورای ریاست اعلام نماید. پس از شروع بررسی پیش‌نویس لوایح و طرح‌ها، اولین وظیفه کمیسیون، بررسی انطباق مفاد پیش‌نویس با اصول قانون اساسی است؛ کمیسیون می‌تواند پیش‌نویس را پذیرفته یا آن را وتو کند. کمیسیون در این خصوص باید موارد مذکور را به رئیس مجلس درباره یافته‌ها، نتایج و تصمیمات اخذ شده گزارش کند. پس از آن پیش‌نویس بررسی شده در صحن علنی مجلس بحث و بررسی می‌شود.^۲

۶-۸ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها

«تحقیق و تفحص» شکل دیگری از کارکردهای نظارتی پارلمان است. این یک درخواست رسمی برای آغاز رشته‌ای از بررسی‌ها و جست‌وجوهای دقیقی است که در موضوعات مورد تشخیص مجلس انجام می‌شود و نخست‌وزیر و شورای وزیران براساس قانون ملزم به همکاری با نمایندگان مردم در این خصوص هستند. در صورتی که تحقیق درباره

1. Atak, op. cit , p. 10.

2. Ibid., p. 13.

موضوعی خاص به تصویب مجلس برسد، کمیسیونی تحت عنوان «کمیسیون تحقیق و تفحص» از بین نمایندگان مجلس تشکیل می‌شود. کمیسیون پس از انجام بررسی‌های لازم و اعلام کفایت بررسی‌ها، گزارش مشروح کمیسیون در صحن علنی مجلس قرائت شده و مورد بحث قرار می‌گیرد. در صورتی که نمایندگان در این جلسه لازم بدانند، موضوع را برای رسیدگی دقیق به دادگاه قانون اساسی ارسال می‌کنند.

«بررسی‌ها و پیگیری‌های کارشناسانه» نیز روش دیگری است که در مجلس ترکیه برای کسب اطلاعات در موضوعات مورد علاقه مجلس استفاده می‌شود. برای این منظور، کمیسیونی به همین نام از بین نمایندگان مجلس برگزیده می‌شود تا مجلس در مدت تعیین شده به کسب اطلاعات و انجام بررسی‌های کارشناسانه بپردازد. سپس گزارش مکتوب به مجلس تقدیم می‌شود تا در صورت تصویب اکثریت نمایندگان در صحن علنی مورد بحث قرار گیرد.^۱

1. "The Constitutional Tradition and Parliamentary Life", op. cit , pp. 31-33.

فصل هفتم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
ژاپن

۷-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی

در قدیم، ژاپن را «یاماتو»^۱ می‌گفتند و در بعضی از کتب، این کشور را با نام «وا»^۲ یاد می‌کردند. از حدود سال ۶۴۵ میلادی، ژاپن را با نام «نیپون»^۳ شناخته‌اند. در دوره میجی^۴ نیز که شاید بتوان گفت اولین قانون اساسی ژاپن به شکل مدرن امروزی در همین دوره وضع شد، این کشور را با نام «دای نیپون»^۵ به معنای «نیپون بزرگ» یاد کرده‌اند. در زبان ژاپنی، نی^۶ به معنای آفتاب و پون^۷ به معنای اصل، ریشه و منشأ است. ترکیب این دو واژه به معنای «منشأ آفتاب»، به آن دلیل به این سرزمین گفته می‌شود که ژاپن در شرقی‌ترین قسمت قاره آسیا واقع شده است.^۸

از حیث تاریخ سیاسی، ژاپن عملاً تا سال ۱۸۸۹ میلادی که با شروع عصر «میجی» دارای قانون اساسی مدون به شکل امروزی شد، بیشتر شاهد ظهور و سقوط سلسله‌های مختلف پادشاهی و امپراتوری بود. در این میان اوج درگیری داخلی فئودال‌ها در ژاپن را می‌توان در فواصل سال‌های ۱۳۳۶ تا ۱۵۶۸ میلادی دانست که به دوران «سنگوکو»^۹ معروف است.

1. Yamato

2. Wa

3. Nipon

4. Meiji

5. Dai Nipon

6. Ni

7. Pon

8. See K. Van Wolferen, *The Enigma of Japanese Power*, Tokyo, Charles Tuttle Company, 1994, pp. 4-5.

9. Sengoko

در پایان قرن شانزدهم با مرگ تویوتومی، حکمرانی «توکوگاوا»^۱ در شهر «ادو» در سال ۱۶۰۳ آغاز شد. عصر توکوگاوا به مدت ۲۶۰ سال به طول انجامید و پس از آن دوباره ژاپن تا سال ۱۸۵۴ با جنگ‌های داخلی میان سران سلسله توکوگاوا مواجه شد. از اواخر قرن هجدهم، علائمی دال بر تضعیف قدرت حکومت توکوگاوا آشکار شد. سرانجام ژاپن در سال ۱۸۵۴ با امضای پاره‌ای معاهدات دوستی (تجاری) با کشورهای جهان، مشارکت خود در صحنه بین‌المللی را آغاز کرد.

در سال ۱۸۷۶ حکومت‌های ملوک‌الطوایفی تحت اداره «شوگونیت»^۲ سقوط کرد و قدرت حکومت، یک سال بعد دوباره به امپراتور اعاده شد. به این ترتیب عصر «میجی» در ساختار حکومت سیاسی ژاپن آغاز شد.^۳ با اصلاحات میجی، علم و تکنولوژی و تمدن غربی به ژاپن سرازیر شد و این کشور توانست صنایع جدیدی را تأسیس کند و نهادهای سیاسی مدرن را تدارک ببیند. در سال ۱۸۸۹، اولین قانون اساسی مدرن و مدون ژاپن که ملهم از قانون اساسی آلمان بود، تدوین گردید و از همین زمان، ژاپن به عنوان اولین کشور آسیایی که دارای «دولت مشروطه یا دولت محدود»^۴ است، شناخته شد. ژاپن در سال ۱۹۴۱ درگیر جنگ جهانی شد و پس از شکست در جنگ به سال ۱۹۴۵، به مدت شش سال به اشغال نیروهای متفقین (به ویژه ایالات متحده آمریکا) درآمد. دو سال پس از اشغال ژاپن به دست متفقین، یعنی در سال ۱۹۴۷، قانون اساسی جدید ژاپن به تصویب رسید که اگرچه از لحاظ ظاهر و مطابق با اصل ۷۳ قانون اساسی ۱۸۸۹، اصلاحیه آن قانون تلقی می‌شد ولی در واقع این سند که تحت نظارت ژنرال مک آرتور (فرمانده نظامی نیروهای آمریکایی مستقر در ژاپن)، تهیه شده است، قانون تقریباً متفاوتی با قانون اساسی میجی بوده که اهم اصول بنیادین سیاسی مندرج در آن را می‌توان در سه اصل اساسی یعنی «حاکمیت مردم و نقش تشریفاتی امپراتور»، «مصلحه‌جویی و نفی جنگ و نظامیگری» و در نهایت «احترام و رعایت حقوق بشر»، خلاصه کرد.^۵

1. Tokugawa

2. Shogunate

3. K. Koichi, *Politics in Modern Japan*, Tokyo, Japan Echo Inc, 1992, p. 11.

4. Constitutional State

5. H. Borton, *Japan in Modern Century*, New York, the Ronald Press Company, 1999, p. 26.

۷-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی

اصول بنیادین نظام سیاسی - حقوقی ژاپن، مبتنی بر قانون اساسی است. قانون اساسی این کشور، ابتدا برگرفته از قانون اساسی آلمان بود، اما چنان‌که اشاره شد، پس از تحولات سیاسی قرن نوزدهم، در تدوین قانون اساسی جدید، مصوب سال ۱۹۴۷ از نظریه‌های انگلیسی و آمریکایی نیز استفاده شد.

قانون اساسی فعلی ژاپن، حاوی یازده فصل و ۱۰۳ اصل است که اهم فصول آن عبارت‌اند از: ۱. امپراتور، ۲. نفی جنگ، ۳. حقوق و وظایف مردم، ۴. پارلمان، ۵. هیئت دولت (کابینه)، ۶. امور قضایی، ۷. امور مالی، ۸. دولت محلی خودگردان، ۹. اصلاحات در قانون اساسی، ۱۰. قانون عالی سرزمین، ۱۱. مقررات تکمیلی.

از مجموع اصول قانون اساسی ژاپن، می‌توان ماهیت و محتوای نظام سیاسی این کشور را متکی بر قواعد ذیل دانست:

۷-۲-۱ حاکمیت مردم و نقش تشریفاتی امپراتور

مطابق مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۷ ژاپن، «حاکمیت یک ودیعه مقدس الهی است که به مردم سپرده شده و متعلق به آنهاست. این حاکمیت توسط نمایندگان منتخب ملت، اعمال می‌شود. بنابراین، قوای حاکمه از آن ملت است». به علاوه، «نظام سیاسی کشور، «سلطنت مشروطه»^۱ است که مطابق آن، اختیارات امپراتور غالباً تشریفاتی و محدود به قانون اساسی است».^۲

۷-۲-۲ تفکیک قوا

در نظام سیاسی ژاپن و مطابق قانون اساسی، امپراتور به عنوان «رئیس کشور»^۳ دارای برخی اختیارات تشریفاتی است. درعین حال، قوای حکومتی به سه قوه مستقل اجرایی (نخست‌وزیر و هیئت دولت)، تقنینی (پارلمان دومجلسی متشکل از مجلس نمایندگان و

1. Constitutional Monarchy

۲. مجید رئیسی‌نیا، *ساختار سیاسی ژاپن*، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳، ص ۲۹.

3. Head of State

۱۷۴ نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی) _____

مجلس مشاوران) و قضائی (دیوان عالی کشور، دادگاه‌های بخش و استیناف) تقسیم می‌شود.

۷-۲-۳ مصالحه‌جویی و نفی جنگ

در مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۷ ژاپن آمده است که «ما مردم ژاپن ...، مصمم هستیم که ثمرات همکاری مسالمت‌آمیز و مبتنی بر صلح با تمام ملل و آزادی در سراسر کشور را حفظ کنیم و دیگر هرگز شاهد عواقب دهشتناک جنگ ناشی از اقدامات دولت نباشیم». از این‌رو، در اصل نهم قانون اساسی ۱۹۴۷ ژاپن نیز مقرر شده که «جنگ و تهدید به استعمال زور و قوه قهریه به‌عنوان یکی از وسایل حل اختلافات، برای همیشه نفی می‌شود و استفاده از نیروی نظامی و ارتش، جز در موارد ضروری با تصویب پارلمان، ممنوع می‌گردد».^۱

۷-۲-۴ احترام و رعایت حقوق بشر

در مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۷ ژاپن آمده است «قانون اساسی بر پایه اصول مورد قبول جامعه بشریت استوار است. ملت ژاپن ... عمیقاً از قواعد شناخته شده‌ای که ارتباطات انسانی را کنترل و تنظیم می‌کنند، آگاه بوده و مصمم به حفظ امنیت و موجودیت تک‌تک شهروندان خود است ... و برای حفظ صلح و دور کردن ظلم و استبداد و بردگی و تعدی، در تمام زمان‌ها تلاش می‌کند».^۲ به این ترتیب فصل سوم از قانون اساسی ژاپن نیز به حقوق افراد ملت اختصاص دارد.

۷-۳ تفکیک و توازن قوا

ساختار سیاسی در ژاپن مبتنی بر نظام تفکیک قوا، به سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم می‌شود. اما در کنار این سه قوه نباید از مقام سنتی امپراتور نیز چشم‌پوشی کرد.

۱. همان، ص ۳۱.

۲. همان، ص ۳۲.

۱-۳-۷ امپراتور

در اصل ۱ قانون اساسی ژاپن، امپراتور به عنوان نماد مملکت و وحدت ملی معرفی شده است. به موجب اصل ۴، حیطه وظایف امپراتور محدود به اقداماتی است که در قانون اساسی پیش‌بینی شده و این نکته که وی فقط از پاره‌ای اختیارات که غالباً جنبه تشریفاتی دارد برخوردار است، تأکید شده است. در اصل سوم قانون اساسی نیز توصیه و تصویب هیئت وزیران برای تمام اقدامات رسمی امپراتور، ضروری دانسته شده و هیئت دولت نیز مسئولیت و وظیفه پاسخ‌گویی اقدامات مذکور را برعهده دارد.

به موجب اصول ۶ و ۷ قانون اساسی نیز عمده‌ترین وظایف امپراتور عبارت‌اند از:

- منصوب کردن نخست‌وزیر منتخب پارلمان،
- منصوب کردن رئیس دیوان عالی کشور منتخب هیئت وزیران،
- توشیح قوانین و عهود، افتتاح پارلمان و انحلال مجلس نمایندگان، اعلام عفو و تخفیف مجازات‌ها، تفویض اختیار به سفرا و پذیرش سفرا و وزرای خارجی.^۱

۲-۳-۷ نخست‌وزیر و هیئت دولت

به موجب اصل ۶۵ قانون اساسی، اختیارات قوه مجریه، متعلق به نخست‌وزیر و هیئت دولت است. بر این اساس، هیئت دولت ژاپن در مجموع از نخست‌وزیر و اعضای کابینه تشکیل شده که در مقابل پارلمان (دایت)^۲ مسئول هستند. طبق اصل ۶۶ قانون اساسی، نخست‌وزیر و اعضای هیئت دولت، همگی باید «غیرنظامی» باشند. دلیل این تأکید، سوابق «نظامیگری یا حکومت نظامیان» در ژاپن و تلاش برای ممانعت از وقوع مجدد آن است.^۳

مطابق اصل ۶۷، نخست‌وزیر باید از میان نمایندگان پارلمان و با رأی اکثریت نسبی آنان برگزیده شود. رأی‌گیری برای انتخاب نخست‌وزیر، ابتدا در مجلس نمایندگان^۴ و سپس در مجلس مشاوران^۵ صورت می‌گیرد. چنانچه مجلسین افراد مختلفی را برگزینند،

۱. مریم معین‌زاده، برآورد/استراتژیک ژاپن (سرزمینی، سیاسی)، تهران، مؤسسه فرهنگی، مطالعاتی و تحقیقاتی بین‌المللی ابرار معاصر، ۱۳۸۳، ص ۲۲۱.

2. Diet

3. Foreign Press Center, Japan: A Pocket Guide, Tokyo, 2002, p. 20.

4. House of Representative

5. House of Councilors

فرد منتخب مجلس نمایندگان به نخست‌وزیری برگزیده خواهد شد. در صورتی که مجلس نمایندگان، قطعنامه‌ای مبنی بر رأی عدم اعتماد صادر کند یا از رأی اعتماد خویش به دولت برگردد، کابینه باید استعفا دهد.^۱

نخست‌وزیر پس از انتصاب، در تعیین وزرای کابینه از آزادی عمل برخوردار است و تنها محدودیت وی در این خصوص، این است که مطابق اصل ۶۸ قانون اساسی باید اکثریت وزرا را از میان نمایندگان پارلمان انتخاب کند. غیر از این محدودیت، نخست‌وزیر از آزادی کامل در خصوص عزل و نصب وزرا برخوردار است. رویه سالیان گذشته به گونه‌ای بوده که در عمل، گزینش وزرا از خارج پارلمان، امری نادر و استثنایی تلقی می‌شود.^۲ براساس مقررات آیین‌نامه داخلی پارلمان، حداکثر تا سه نماینده مجلس مشاوران می‌توانند به عضویت هیئت دولت درآیند؛ اما مجلس نمایندگان در این زمینه با هیچ محدودیتی مواجه نیست. معمولاً احتمال عضویت نمایندگانی که از سابقه نمایندگی بیشتری برخوردار هستند، در کابینه دولت، بیشتر است. مهم‌ترین وظایف کابینه عبارت است از: رسیدگی به امور اساسی راجع به سیاست‌های اقتصادی، مالی، علمی و فناوری کشور، کمک به پیشبرد جامعه‌ای همسان از لحاظ پرورش سالم نسل جوان، مدیریت نحوه زندگی در سطح ملی و غیره و بالاخره، تأمین امنیت مردم در تمامی زمینه‌ها به‌ویژه در زمینه بروز فجایع و حوادث طبیعی و انرژی هسته‌ای.

در اصلاحات ژانویه ۲۰۰۱، تعداد وزارتخانه‌های ژاپن از هفده وزارتخانه به ده وزارتخانه کاهش یافت. هر وزارتخانه نیز دارای کمیسیون‌ها، آژانس‌ها یا سازمان‌های تابعه‌ای است که با استفاده از مشاوران تخصصی و خبره به اعمال وظایف تحت صلاحیت خویش می‌پردازند. این وزارتخانه‌ها عبارت‌اند از: وزارت مدیریت دولتی و امور داخلی و پست و ارتباطات، وزارت دادگستری، وزارت امور خارجه، وزارت آموزش، ورزش و فناوری، وزارت بهداشت، کار و رفاه اجتماعی، وزارت دارایی، وزارت کشاورزی، جنگلداری و شیلات، وزارت اقتصاد، تجارت و صنایع، وزارت حمل‌ونقل، وزارت محیط زیست و کمیسیون دفاع ملی.^۳

1. Ibid., p. 21.

2. Ibid., p. 25.

۳. معین‌زاده، همان، ص ۲۱۵.

نخست‌وزیر علاوه بر اختیار عزل و نصب وزرا، به موجب اصل ۷۵ قانون اساسی، حق دارد مصونیت از تعقیب قضائی هریک از وزرا را لغو کند. همچنین مطابق اصل ۷۴ قانون اساسی، تمامی مصوبات و تصمیمات جمعی و فردی اعضای کابینه، نیاز به امضای نخست‌وزیر نیز دارد. نخست‌وزیر ملزم است که به صورت مداوم در خصوص اوضاع داخلی و روابط خارجی به پارلمان گزارش دهد. اهم اختیارات جمعی کابینه را می‌توان در موارد ذیل خلاصه کرد:

اجرای قوانین؛ اعمال سیاست خارجی؛ انعقاد عهود؛ تهیه بودجه سالیانه کشور؛ لغو یا کاهش مجازات‌ها؛ تصویب و تأیید وظایف رسمی امپراتور؛ انتخاب رئیس دیوان عالی کشور؛ انتخابات قضات دیوان عالی و سایر دادگاه‌ها؛ تشکیل اجلاس فوق‌العاده پارلمان؛ تشکیل اجلاس اضطراری مجلس مشاوران؛ و ارائه گزارش مالی به پارلمان.

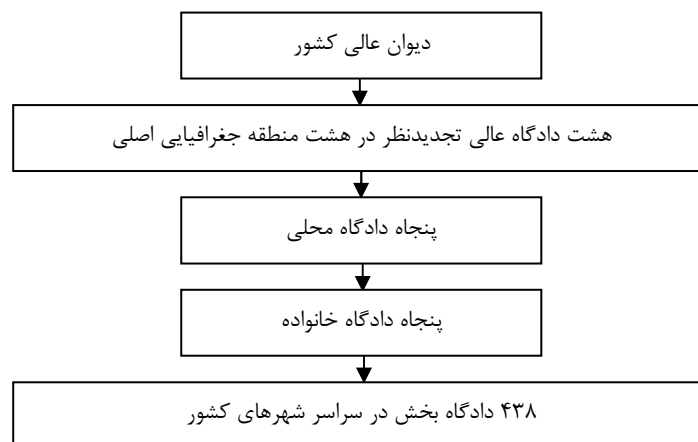
۷-۳-۳ قوه قضائیه

مطابق قانون اساسی مصوب ۱۹۴۷ ژاپن، وظیفه رسیدگی به تظلمات و دادخواهی مردم و همچنین حراست از قانون اساسی کشور، برعهده قوه قضائیه گذاشته شده است. قوه قضائیه از سه بخش عمده تشکیل شده که عبارت‌اند از: دادگاه‌ها، دفاتر دادستانی و بالاخره فدراسیون کانون‌های وکلای ژاپن^۱ که به لحاظ مالی، تشکیلاتی خصوصی محسوب می‌شود و به منظور کمک به حسن جریان امور در دادسراها تشکیل شده است.

مطابق اصل ۷۶ قانون اساسی، تمام صلاحیت قضایی در اختیار دیوان عالی کشور و دادگاه‌های پایین‌تر، مطابق آنچه در قانون آمده، قرار داده شده است. ساختار دادگاه‌ها در قوه قضائیه به شرح ذیل است:^۲

1. Nichibenren

2. Borton, op. cit , p. 391.



پارلمان (دایت) به‌عنوان تنها نهاد تقنینی کشور می‌تواند ساختار دادگاه‌ها را از طریق قانونگذاری تغییر دهد اما اداره نظام دادگاه‌ها براساس قانون اساسی، در اختیار دیوان عالی کشور است.

کابینه پس از انتخاب رئیس دیوان عالی کشور، به فرمان امپراتور، منصوب می‌شود. چهارده قاضی دیگر عضو دیوان را کابینه منصوب می‌کند. ده نفر از قضات باید از میان کسانی برگزیده شوند که حداقل بیست سال سابقه قضاوت در دادگاه‌های پایین‌تر را دارند، همچنین پس از نصب، هیچ‌یک از آنان را نمی‌توان برکنار کرد مگر آنکه فاقد ویژگی‌های لازم قضایی شوند. درضمن چهار نفر از اساتید برجسته حقوق کشور نیز باید در دیوان عالی کشور عضویت داشته باشند.^۱

از اختیارات مهم دادگاه‌ها، نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی است. تمام دادگاه‌ها مختارند که در جریان دادرسی، همه قوانین مصوب مجلس را با قانون اساسی مطابقت دهند و در صورت مخالفت آن با قانون اساسی، موضوع را به دیوان عالی کشور، ارجاع کنند. در صورت تأیید قضات دیوان، مغایرت مورد نظر برای تغییر یا اصلاح به پارلمان ارجاع می‌شود. پارلمان می‌تواند بر قانون مصوب خویش اصرار کند. در مقابل، دیوان عالی کشور نیز می‌تواند قانون مذکور را ملغی‌الاجرا اعلام نماید.^۲

1. Foreign Press Center, op. cit , p. 51.

2. Ibid., p. 52 .

رئیس دیوان و قضات آن، که در مجموع پانزده نفر هستند، برای مدت ده سال منصوب می‌شوند. سن بازنشستگی قضات دیوان، هفتاد سال است. ولی به دلیل حساسیت کار، قضات دیوان معمولاً بسیار مسن هستند و متوسط سن آنان بالاتر از شصت سال است. در صورتی که قضات دیوان عالی کشور، صلاحیت انجام کار را از دست داده یا اقدامی را مرتکب شوند که خلاف مصالح شغلی آنان محسوب شود، در کمیسیون استیضاح پارلمان که از نمایندگان مجالس نمایندگان و مشاوران تشکیل می‌شود، مورد محاکمه قرار می‌گیرند و در صورت تصویب این کمیسیون، از مقام خویش اخراج می‌شوند.^۱

دفتر دادستانی نیز وظیفه کنترل و بررسی دادرسی در دادگاه‌ها را برعهده دارند و با قضات در اجرای وظایف آنان، همکاری می‌کنند. دفتر دادستان کل، وظیفه هماهنگی بین تمامی دادستان‌های عمومی را برعهده دارد.^۲ دادستان کل که درواقع تحت نظارت وزیر دادگستری است، ریاست دادستان‌های عمومی را برعهده دارد؛ البته باید توجه داشت که این ریاست، فقط از جنبه اداری اعمال می‌شود و دادستان‌ها درخصوص بازپرسی و تحقیقات پرونده، مستقل هستند. طبق مقررات آیین دادرسی، در مواردی لازم است که پرونده متهم یا متهمان در سطح بالا بحث شود، باید وزیر دادگستری را از جریان مراحل توقیف، تحقیقات یا صدور قرار، آگاه کرد.^۳

در مقابل اختیار دولت برای انتصاب قضات دیوان، نظام همه‌پرسی عمومی نیز برقرار شده است که مطابق آن، مردم از طریق شرکت در همه‌پرسی، درباره شایستگی منتخبان دولت برای عضویت در دیوان عالی کشور، اعلام نظر می‌کنند. این امر، روش مناسبی برای کنترل اختیار دولت در تعیین اعضای دیوان عالی کشور است. رویه به این گونه است که در اولین انتخابات عمومی مربوط به پارلمان، رأی‌دهندگان می‌توانند درخصوص تأیید یا عدم تأیید قضات منتخب دولت نیز رأی دهند.^۴

این وضعیت درخصوص دادستان‌های عمومی به گونه دیگری است. دادستان‌های عمومی را کابینه منصوب نمی‌کند و نمی‌توان آنان را اخراج کرد. مرجع تصمیم‌گیرنده

۱. معین‌زاده، همان، ص ۲۴۵.

۲. همان، ص ۲۴۶.

۳. همان، ص ۲۴۷.

4. Foreign Press Center, op. cit., p. 75.

درخصوص تخلفات یا عدم شایستگی دادستان‌های عمومی، کمیسیون ویژه‌ای است که تحت ریاست نخست‌وزیر با حضور شش نفر از اعضای پارلمان و پنج نفر از قضات دیوان عالی کشور تشکیل می‌شود.^۱

۷-۳-۴ قوه مقننه

بهموجب قانون اساسی مصوب ۱۹۴۷ ژاپن، این کشور دارای نظام حکومتی سلطنت مشروطه است که ماهیتاً از خصوصیات نظام سیاسی پارلمانی نیز برخوردار است. بر این اساس، پارلمان ژاپن که «دایت» نامیده می‌شود، عالی‌ترین نهاد حکومتی کشور است و کابینه در اداره امور کشور، در قبال آن مسئول تلقی می‌شود. به‌علاوه مطابق قانون اساسی، پارلمان بر دولت، برتری دارد. به این دلیل، تعیین نخست‌وزیر که عالی‌ترین مقام قوه مجریه است، توسط پارلمان انجام می‌شود. همچنین، مطابق قانون اساسی، نخست‌وزیر در تعیین کابینه، ناگزیر است اکثریت اعضای کابینه را از میان اعضای پارلمان انتخاب کند. درعین حال، الزام نخست‌وزیر به ارائه گزارش‌های متناوب به پارلمان درخصوص امور داخلی و مالی کشور، دلیل دیگری دال بر برتری پارلمان بر قوه مجریه است.^۲

ازسوی دیگر، پارلمان می‌تواند مطابق با اصول ۶۴ و ۷۸ قانون اساسی، کمیسیون خاصی به نام «کمیسیون استیضاح» را به‌منظور رسیدگی به دعوی عدم کفایت شغلی قضات، تشکیل دهد.^۳

از دیگر اختیارات مهم پارلمان ژاپن، اختیار این نهاد در اعطای رأی عدم اعتماد به دولت و انحلال کابینه است. درخصوص ساختار کلی مجالس پارلمان و کارویژه‌های نظارتی آن در مبحث بعد، بیشتر خواهیم گفت.

۷-۴ ساختار کلی مجالس پارلمان و کارویژه‌های آن

پارلمان ژاپن که به «دایت» مشهور است، عالی‌ترین نهاد حکومتی و تنها مرجع قانونگذاری در ژاپن محسوب می‌شود که از مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران، تشکیل شده است.

1. Ibid., p. 73.

2. Kishimoto, op. cit , p. 85.

۳. رئیسی‌نیا، همان، ص ۳۸.

انتخاب اعضای پارلمان از طریق انتخابات عمومی صورت می‌گیرد و تمام کسانی که حداقل بیست سال سن داشته باشند، می‌توانند در این انتخابات شرکت کنند.^۱

احزاب سیاسی که تقریباً تمامی اعضای پارلمان، عضوی از آنها محسوب می‌شوند، نهادهای اصلی در مبارزات انتخاباتی هستند. مجلس نمایندگان، ۵۰۰ کرسی دارد و دوره فعالیت آن، چهار سال است؛ اما درعین حال، کابینه می‌تواند آن را منحل کند. از تعداد ۵۰۰ کرسی پارلمانی، تعداد ۳۰۰ کرسی مطابق نظام حوزه‌های انتخابیه کوچک (که براساس آن از هر حوزه انتخابیه فقط یک نفر برگزیده می‌شود)، به مجلس راه می‌یابند و ۲۰۰ کرسی دیگر، طبق نظام نمایندگی تناسبی (که مطابق آن تعداد کرسی‌های هر حزب سیاسی به تناسب میزان آرای آن از کل مجموع آراست)، انتخاب می‌شوند.^۲

مجلس مشاوران دارای ۲۵۲ کرسی پارلمانی است که صد کرسی آن با رأی مستقیم مردم برگزیده می‌شوند و ۱۵۲ کرسی دیگر، به تناسب میزان آرای احزاب در انتخابات سراسری، از میان کاندیداهای معرفی شده آنها تکمیل می‌شوند. دوره فعالیت این مجلس شش سال است و هر سه سال، از طریق انتخابات، نیمی از اعضای آن تغییر می‌کنند. نکته قابل توجه اینکه، مجلس مشاوران، به هیچ وجه قابل انحلال نیست.^۳

اگرچه مجلس نمایندگان و مجلس مشاوران، از لحاظ قدرت، تقریباً همسان هستند، اما درعین حال، مجلس نمایندگان در تصمیمات مربوط به وضع قوانین مالی و بودجه، انتصاب نخست‌وزیر و امور مربوط به معاهدات بین‌المللی، بر مجلس مشاوران برتری دارد. به عنوان مثال، اگر مجلس نمایندگان یک لایحه مالی تصویب کند اما مجلس مشاوران با آن مخالفت کند، لایحه مذکور در صورت تصویب مجدد اکثریت دوسوم اعضای مجلس نمایندگان، به قانون تبدیل خواهد شد.^۴

جلسات مجالس نمایندگان و مشاوران، شامل اجلاس‌های عادی، فوق العاده و ویژه است. اجلاس عادی، سالی یک مرتبه در اوایل ژانویه برگزار می‌شود و صدوپنجاه روز به طول می‌انجامد. مهم‌ترین موضوع اجلاس عادی، تصویب قانون بودجه سالیانه است.^۵

1. Kishimoto, op. cit.

2. Ibid., p. 88.

3. Ibid., p. 89.

۴. همان، ص ۱۶.

5. Kishimoto, op. cit , p. 90.

باید توجه داشت از اختیارات کنترلی پارلمان بر قوه مجریه، آن است که موافقت و تأیید نهایی پارلمان برای انتخاب و انتصاب برخی پست‌های مهم قوه مجریه از جمله مأمور سازمان امور استخدامی، اعضای کمیسیون مستقل اجرایی تجارت منصفانه، اعضای کمیسیون امنیت ملی و اعضای هیئت‌مدیره بانک مرکزی، ضروری است.

۵-۷ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌های پارلمان

در هر دو مجلس پارلمان ژاپن (مجلس ملی و مجلس مشاوران)، کمیسیون‌ها کاملاً تأثیرگذارند، و هم به لحاظ تقنین و هم از حیث نظارت، به نسبت صحن علنی، امور و وظایف بیشتری را برعهده دارند؛ به‌طوری‌که گاهی اعتقاد بر این است که تصمیم‌گیری‌ها عملاً در جلسات کمیسیون‌ها انجام می‌شود.

به‌طور کلی، در هریک از مجالس پارلمان ژاپن، دو دسته کمیسیون قابل شناسایی است: یکی کمیسیون‌های دائمی و دیگری کمیسیون‌های خاص و ویژه. در کنار این دو دسته کلی، در هر مجلس، سه کمیسیون اختصاصی نیز مشاهده می‌شود: کمیسیون بودجه، کمیسیون حسابرسی و کمیسیون امور اداری و انضباطی.^۱

کمیسیون‌های دائمی، آن دسته از کمیسیون‌هایی هستند که معمولاً متناظر با وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مهم اجرایی، تأسیس می‌شوند و وظیفه اصلی آنها بررسی لوایح ارسالی دولت و دستگاه‌های دولتی در حیطه صلاحیت‌های کمیسیون است. هریک از این کمیسیون‌ها دارای آیین‌نامه داخلی است که مقررات انضباطی و اداری مربوط به اعضای کمیسیون را معین می‌کند. اصول و قواعد کلی این آیین‌نامه‌های داخلی باید تابع قواعد منتشر شده توسط کمیسیون اختصاصی امور اداری و انضباطی باشد.^۲

تعداد کمیسیون‌های دائمی در مجلس نمایندگان (ملی)، بیست کمیسیون است که هر کمیسیون بین بیست تا پنجاه عضو دارد. این کمیسیون‌ها عبارت‌اند از: کمیسیون نظارت بر کابینه،^۳ کمیسیون مدیریت محلی،^۴ کمیسیون امور قضایی،^۵ کمیسیون امور

1. The Administration Affairs Committee

2. I. Tatsunori, "Japan", in Kurian, op. cit., Vol. 1, p. 374.

3. The Committee of Oversight on the Cabinet

4. Local Administration Committee

5. Judicial Affairs Committee

خارج،^۱ کمیسیون مالی، کمیسیون آموزش، کمیسیون بهداشت و سلامتی، کمیسیون کشاورزی، جنگلداری و شیلات،^۲ کمیسیون تجارت و صنعت،^۳ کمیسیون حمل‌ونقل، کمیسیون ارتباطات، کمیسیون کار، کمیسیون ساختار (طرح‌ریزی)،^۴ کمیسیون امنیت، کمیسیون علوم و تکنولوژی، کمیسیون محیط زیست، کمیسیون امور مربوط به بودجه و اقتصاد، کمیسیون حسابرسی مالی و کمیسیون قوانین.

تعداد کمیسیون‌های دائمی در مجلس مشاوران، هفده کمیسیون است که هر کمیسیون بین ده تا چهل و پنج عضو دارد. این کمیسیون‌ها عبارت‌اند از: کمیسیون نظارت بر کابینه، کمیسیون مدیریت محلی، کمیسیون امور قضایی، کمیسیون امور خارج، کمیسیون مالی، کمیسیون آموزش، کمیسیون امور اجتماعی و کار،^۵ کمیسیون کشاورزی، جنگلداری و شیلات، کمیسیون تجارت و صنعت، کمیسیون حمل‌ونقل، کمیسیون ارتباطات، کمیسیون ساختار (طرح‌ریزی)، کمیسیون امور بودجه و اقتصاد، کمیسیون حسابرسی مالی، کمیسیون قوانین و کمیسیون انضباطی.^۶

کمیسیون‌های ویژه، کمیسیون‌هایی هستند که حسب ضرورت و بنا به صلاحدید هر مجلس، برای بررسی اموری که مجلس به آنها ارجاع می‌دهد یا برای رسیدگی به اموری که در حیطه صلاحیت هیچ‌یک از کمیسیون‌های دائمی نیست، تشکیل می‌شوند.^۷ در هر دوره پارلمان، معمولاً هفت یا هشت کمیسیون ویژه تشکیل می‌شود. این کمیسیون‌ها معمولاً بین بیست تا سی عضو دارند و پس از انجام وظیفه خود، منحل می‌شوند.^۸

کمیسیون‌های اختصاصی، کمیسیون‌هایی هستند که به دلیل اهمیت موضوعات تحت صلاحیت، فقط برای موضوع خاص، تشکیل می‌شوند و اساساً در هیچ دوره پارلمانی، قابل انحلال نیستند. این کمیسیون‌ها به‌طور کلی، سه کمیسیون هستند که عبارت‌اند از: کمیسیون بودجه، که وظیفه اصلی آن رسیدگی به لایحه بودجه سالیانه،

1. Foreign Affairs Committee
2. Fisheries
3. Commerce and Industry Committee
4. Construction
5. Social and Labor Affairs Committee
6. Disciplines Committee
7. Ibid., p. 380.

همکاری با کمیسیون دائمی بودجه در بررسی لوایح اقتصادی و مالی و همکاری با کمیسیون‌های دائمی امور مالی و حسابرسی مالی در خصوص نظارت بر اجرای قانون بودجه است؛ کمیسیون حسابرسی، که وظیفه اصلی آن همکاری با کمیسیون دائمی حسابرسی مالی در خصوص نظارت بر صرف اعتبارات بودجه و درعین حال، رسیدگی به امور مالی نمایندگان مجلس است؛ و کمیسیون امور اداری و انضباطی، که وظیفه اصلی آن، تعیین قواعد و ضوابط و منشورهای اخلاقی و رفتاری نمایندگان و نظارت بر اموری همچون حضور و غیاب، تأخیر یا تعجیل نمایندگان در مجلس است.^۱

این کمیسیون‌ها گاهی و حسب مورد، ممکن است به صورت مشترک میان مجلسین پارلمان تشکیل شوند و معمولاً بین بیست تا پنجاه عضو دارند. در صورتی که کمیسیون‌های مذکور به صورت مشترک میان مجلسین تشکیل شود، ممکن است این تعداد تا شصت عضو نیز افزایش یابد.^۲

۶-۷ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها

کمیسیون‌های دائمی هریک از مجالس، دارای اعضای انتخابی هستند. در انتخاب اعضا، ضوابط و معیارهای مختلفی در نظر گرفته می‌شود. مهم‌ترین شاخصه‌های تعیین اعضای کمیسیون‌های دائمی، بهره‌مندی عضو از تخصص یا تجربه عملی در حیطه صلاحیت‌های کمیسیون است. درعین حال، تناسب احزاب درون مجلس از حیث تعداد کرسی‌ها، باید در توزیع کرسی‌های کمیسیون‌ها نیز رعایت شود. این ضابطه، حتی بر ضابطه بهره‌مندی از تخصص و تجربه، برتری دارد. هریک از اعضای مجلسین باید حداقل عضو یک کمیسیون دائمی در مجلس مربوطه باشند.^۳

نکته جالب در ترکیب اعضای کمیسیون‌های دائمی مجلسین آن است که رؤسای کمیسیون‌های مذکور را اعضای کمیسیون انتخاب نمی‌کنند، بلکه اشخاصی که شایستگی عضویت در کمیسیون به عنوان رئیس کمیسیون را دارند، ابتدا صحن علنی به هیئت‌رئیس

۱. همان، ص ۲۳۱.

2. Tatsunori, op. cit, p. 381.

3. I. Nobutaka, *A Theory of Parliamentary Japanese Democracy*, New York: West view Press, 1999, p. 108.

مجلس پیشنهاد می‌کند و سپس هیئت‌رئیس، به گزینش مناسب‌ترین پیشنهاد برای هر کمیسیون، اقدام می‌کند. در عمل، رؤسای کمیسیون‌های دائمی را رئیس مجلس نمایندگان^۱ یا رئیس مجلس مشاوران^۲ (حسب مورد در مجلس مربوطه)، انتخاب می‌کند. به‌رغم اینکه، این رویه با این مزیت همراه است که در صورت غرض‌ورزی، خطای عمد یا اشتباه رئیس کمیسیون، نمایندگان مجلس علاوه‌بر وی، از هیئت‌رئیس مجلس نیز پاسخ‌گویی لازم را طلب می‌کنند، اما اختیار تام و انفرادی رؤسای مجلسین در انتخاب رؤسای کمیسیون‌های دائمی، یکی از انتقادات همیشگی در نظام پارلمانی ژاپن تلقی شده که هنوز راه‌حل مناسبی برای تغییر این رویه تعیین نشده است.^۳

طول مدت عضویت اعضای هر کمیسیون، به میزان مدت فعالیت مجلس مربوطه است ولی رؤسای کمیسیون‌های دائمی، فقط برای یک سال منصوب می‌شوند. انتخاب مجدد آنها به‌سمت ریاست کمیسیون، بلامانع است. نکته مهم درخصوص رؤسای کمیسیون‌ها، این است که پس از انتصاب، کاملاً بی‌طرف بوده و طبق سنت پارلمانی، ارتباطات حزبی خویش را تا زمان تصدی این سمت، کاملاً قطع می‌کنند.^۴

کمیسیون‌های ویژه که به‌طور موقتی و به‌منظور انجام وظایفی خاص، تشکیل می‌شوند، معمولاً از بیست تا سی عضو دارند که با در نظر گرفتن تناسب توزیع کرسی‌های مجلس میان احزاب و البته، حتی‌الامکان با توجه به تخصص و تجربه عملی لازم، برگزیده می‌شوند. برخلاف شیوه انتخاب رؤسای کمیسیون‌های دائمی، رؤسای کمیسیون‌های خاص را اعضای کمیسیون مربوطه، تعیین می‌کنند. در تعیین رؤسای مذکور، مهم‌ترین ضابطه (که حتی بر ضابطه عضویت در حزب اکثریت پارلمانی هم مقدم است)، میزان سابقه عضویت در پارلمان و نیز میزان سابقه عضویت در کمیسیون‌های ویژه مشابه، است.

شیوه انتخاب اعضای کمیسیون‌های اختصاصی، مشابه شیوه انتخاب اعضای کمیسیون‌های دائمی است، با این تفاوت که رؤسای این کمیسیون‌ها را نیز اعضای

1. Speaker of the House of Representatives

2. The President of the House of Councilors

3. Ibid., p. 129.

4. Ibid., p. 130.

کمیسیون برمی‌گزینند و اصولاً طول مدت فعالیت رؤسای کمیسیون‌های مذکور، به میزان طول مدت فعالیت پارلمان است. نکته قابل توجه اینکه تمام اعضای این دسته از کمیسیون‌ها، پس از انتخاب، تا پایان مدت فعالیت پارلمان، ارتباطات حزبی خود را کاملاً قطع می‌کنند. نظارت بر این امر، با کمیسیون‌های دائمی انضباطی و قوانین است.^۱

۷-۷ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها

همچنان که پیش‌تر اشاره شد، صلاحیت‌ها و اختیارات کمیسیون‌های پارلمانی در ژاپن به‌گونه‌ای طراحی شده است که بسیاری معتقدند عملاً تصمیم‌گیری‌ها در قالب فعالیت‌های کمیسیونی صورت می‌گیرد. به این دلیل توجه به اهم مطالب مربوط به شیوه عمل انواع کمیسیون‌های پارلمانی در ژاپن، امری ضروری به‌نظر می‌رسد.

اولین نکته‌ای که ذکر آن ضروری است، تفاوت عملکرد کمیسیون‌های دائمی در مجالس ژاپن است. کمیسیون‌های دائمی مجلس نمایندگان، بیشتر امور جاری مربوط به لوایح دولتی را تحت نظر دارند و شاید بیش از آنکه در امر نظارت بر دستگاه‌های اجرایی دخالت کنند، به ارزیابی و بررسی لوایح ارسالی نهادهای دولتی می‌پردازند؛ درحالی‌که کمیسیون‌های دائمی مجلس مشاوران، به‌دلیل مدت زمان فعالیت بیشتر مجلس مذکور و امکان ارتباط مؤثرتر با رئیس دولت، غالباً به اعمال نظارت بر عملکردها، خط‌مشی‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های دولت در چارچوب صلاحیت‌ها و اختیارات خویش می‌پردازند.^۲

نکته دیگر اینکه، از سال ۱۹۸۶، این اختیار به تمامی کمیسیون‌های دائمی مجالس پارلمان ژاپن اعطا شد که در صورت لزوم، در موضوعات تحت صلاحیت خویش، نسبت به انجام تحقیقات لازم در دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط، اقدام کنند. به این ترتیب، به‌موجب آیین‌نامه داخلی هریک از مجالس، در صورت نیاز کمیسیون‌های دائمی، مدیران دستگاه‌های دولتی ذی‌ربط، موظف به همکاری کامل برای انجام تحقیقات کمیسیون و ملزم به ارائه اطلاعات لازم به اعضای کمیسیون‌ها هستند.^۳

1. Ibid., p. 132-133.

2. L. C. Gerald, *The Japanese Way of Politics*, New York, Columbia University Press, 2000, p. 221.

3. Ibid., p. 222.

رسیدگی به حسن اجرای این امر از جانب مدیران دستگاه‌های اجرایی، برعهده کمیسیون نظارت بر کابینه است. کمیسیون مذکور که اعضای آن را نمایندگان هر مجلس، انتخاب می‌کنند، تا پایان مدت فعالیت پارلمان، ضمن قطع ارتباطات حزبی به نظارت بر کارکرد دستگاه‌های مختلف اجرایی می‌پردازند. نظارت این کمیسیون، هم به ابتکار خود کمیسیون، امکان‌پذیر است و هم با ارجاع مسائل و موضوعات مختلف از جانب سایر کمیسیون‌های دائمی (در حیطه صلاحیت هریک)، صورت می‌گیرد. کمیسیون مذکور موظف است به‌صورت ماهیانه، گزارشی از بررسی‌های خود را به صحن علنی مجلس ارائه دهد.

اهمیت این گزارش‌ها تا آنجاست که می‌تواند به جلسه احضار نخست‌وزیر یا وزرا به پارلمان و حتی متعاقب آن، درخواست پارلمان مبنی بر استعفای دسته‌جمعی وزرا منجر شود. اعضای کمیسیون مذکور، به‌ویژه در مجلس مشاوران، از این اختیار برخوردارند که در هر زمان که لازم شد، به‌صورت کتبی از وزرا یا عالی‌ترین مقامات دستگاه‌های اجرایی، سؤالاتی را بپرسند. وزرا یا مقامات عالی پرسش‌شونده، می‌توانند ظرف مدتی که نباید از یک ماه تجاوز کند، به‌صورت کتبی به پرسش‌های مطروحه پاسخ دهند. در غیر این صورت، کمیسیون می‌تواند موضوع را به هیئت‌رئیس و صحن علنی مجلس، گزارش کند تا به احضار مقامات مذکور به مجلس، اقدام شود. در صورت احضار، مقامات مذکور، ملزم به حضور خواهند بود، در صورت استنکاف از این امر، درخواست استعفا یا اعلام رأی عدم اعتماد به مستنکفین امکان‌پذیر می‌شود.^۱

تقریباً تمامی کمیسیون‌های دائمی مجلسین پارلمان، از این اختیار بنیادین^۲ برخوردارند که به بررسی جزئیات لوایح حقوقی، مالی، بودجه‌ای و نیز معاهدات و قراردادهای دولتی اقدام کنند. از این‌رو، تمام کمیسیون‌های دائمی مجلس نمایندگان ضمن بررسی لوایح ارسالی دولت، می‌توانند نماینده‌ای از اعضای کمیسیون را در جلسات انعقاد نهایی قراردادهای احضار کنند تا ضمن نظارت بر چگونگی انعقاد قرارداد، اطلاعات لازم را درخصوص واقعیات معاهدات و قراردادهای مذکور در اختیار اعضای کمیسیون

1. Ibid., pp. 223-224.

2. Fundamental Power

قرار دهد. برای اعمال هرچه بهتر این منظور، کمیسیون‌های دائمی می‌توانند حسب مورد به ایجاد کمیته‌های فرعی نیز اقدام کنند.^۱

نکته دیگر، برگزاری جلسات «استماع عمومی»^۲ است. این گونه جلسات که درواقع به‌منظور کسب اطلاعات لازم از خبرگان و شهروندان تحت‌الشمول یک تصمیم یا طرح یا لایحه تشکیل می‌شود، باید درخصوص لایحه بودجه و لوایح مهم مالی برگزار شود. در این موضوعات، کمیسیون‌های دائمی ذی‌ربط (کمیسیون اختصاصی بودجه و کمیسیون دائمی امور مالی و اقتصاد) ملزم به برگزاری جلسات مذکور هستند. نظارت بر اعمال این مهم، با کمیسیون حسابرسی مالی است. به‌علاوه، سایر کمیسیون‌های دائمی نیز می‌توانند در لوایح مهمی که موضوع آن به «منافع عمومی»^۳ مرتبط است، اقدام به برگزاری جلسات استماع عمومی نمایند. تشخیص اینکه موضوع لایحه به منافع عمومی مرتبط است یا خیر، به‌نظر اکثریت اعضای مجلس مربوطه بستگی دارد. در صورتی که به‌رغم تشخیص مجلس، کمیسیون با برگزاری جلسات استماع عمومی مخالف باشد، برگزاری جلسه مذکور با رأی مجدد دوسوم نمایندگان مجلس مربوطه، الزامی خواهد بود. اما ایرادی که به این رویه وارد است، عدم الزام کمیسیون به اعمال نظرات حاصل از برگزاری جلسات استماع عمومی است. به بیان بهتر، رأی مجدد دوسوم نمایندگان مجلس به برگزاری جلسه استماع عمومی، به‌منزله اجبار کمیسیون به اعمال نظرات حاصل از برگزاری این جلسه نیست. بدیهی است که در این حالت نیز، نظر مخالف کمیسیون عملاً بر نظر اکثریت نمایندگان، مقدم شده است.^۴ در جریان برگزاری جلسات استماع عمومی، بعضاً ممکن است اطلاعاتی درخصوص عملکرد برخی دستگاه‌های اجرایی نیز در اختیار اعضای کمیسیون قرار گیرد که زمینه‌ساز طرح سؤال یا رأی عدم اعتماد به مقامات عالی اجرایی شود.

نکته دیگر اینکه، کمیسیون‌ها از اختیار دعوت از شهود در جلساتی که با نمایندگان مقامات دولتی برگزار می‌نمایند، برخوردارند؛ این یکی از طرقی است که عملاً

1. Nobutaka, op. cit , p. 176.

2. Public Hearing

3. Public Interest

4. Ibid., p. 177.

کمیسیون‌ها را به نهادهای پارلمانی شبه‌قضایی تبدیل می‌کند؛ زیرا اعضای کمیسیون، همچون قضات، اظهارات نماینده دستگاه دولتی و شهود مربوطه را شنیده و سپس نسبت به موضوع مربوطه، اقدام به اخذ تصمیم و تهیه گزارش می‌کنند. باید توجه داشت که هیچ کمیسیونی، حق احضار وزراء، نخست‌وزیر یا عالی‌ترین مقام یک دستگاه اجرایی به جلسه کمیسیون را ندارد و چنین اقدامی فقط بنا به پیشنهاد اکثریت نمایندگان یا درخواست و گزارش کمیسیون، یا هیئت‌رئیس مجلس، انجام می‌دهد.^۱

رؤسای کمیسیون‌های دائمی، اداره جلسات، تنظیم رویه‌های کمیسیون و تعیین دستور کار کمیسیون را برعهده داشته و از اختیار دعوت به برگزاری جلسات، حق اعلام به اخذ تصمیم، حق ارائه گزارش به صحن علنی مجلس درخصوص موضوعات تحت بررسی کمیسیون و حتی حق ارسال مستقیم نظرات کمیسیون به کمیسیون مشابه در مجلس دیگر یا به مقامات عالی سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط، برخوردار هستند.^۲

زمانی که یکی از اعضای هر کمیسیون، قصد طرح سؤال از مقامات دولتی را دارد، باید ابتدا سؤال مذکور را به‌صورت کتبی در اختیار رئیس کمیسیون قرار دهد تا ضمن بررسی در کمیسیون مربوطه، پیش‌نویس پرسش مذکور به تصویب برسد. این پرسش کتبی، پس از تصویب هیئت‌رئیس مجلس، توسط رئیس مجلس مربوطه برای مقام دولتی ذی‌ربط، ارسال می‌شود و وی موظف است که ظرف مدت یک هفته از تاریخ وصول به پرسش مذکور پاسخ دهد. اگر امکان پاسخ‌گویی برای مقام دولتی مربوطه، ظرف مهلت یک هفته مقدور نباشد، وی موظف است ضمن ارائه دلایل این امر، تاریخ پاسخ‌گویی خود را که نباید از یک ماه تجاوز کند، تعیین کرده و به‌صورت مکتوب به مجلس ارائه دهد. اگر سؤال، جنبه فوریت داشته باشد، مقام دولتی مربوطه، موظف است حداکثر ظرف یک هفته به‌طور شفاهی به سؤال مطروحه در صحن علنی مجلس پاسخ دهد.

در سال ۱۹۸۰ به‌منظور انجام امور بازرسی، سازمانی تحت عنوان «آژانس هماهنگی و مدیریت»^۳، تأسیس شد تا به‌عنوان بازوی نظارتی پارلمان، وظیفه انجام تحقیقات لازم درخصوص عملکرد دستگاه‌های اجرایی را بنا به درخواست کمیسیون‌ها، انجام دهد. این

1. Gerald, op. cit , p. 236.

2. Ibid., p. 237.

3. The Management and Coordination Agency

رویه موجب می‌شد تا عملاً نیاز به کمیسیون‌های ویژه، تا حدودی کاهش یابد؛ اما از آنجا که تجربه چند سال فعالیت این نهاد نشان داد که نمی‌توان به بی‌طرفی کامل کارمندان آن در جریان بازرسی‌ها، امیدوار بود، لذا دوباره از سال ۱۹۸۶، رویه نظارت و تحقیق مستقیم کمیسیون‌ها بر دستگاه‌های اجرایی و دولتی برقرار شد.^۱

صرف‌نظر از صلاحیت‌ها و وظایف کمیسیون‌های مذکور، مجلسین به استناد اصول ۶۴ و ۷۸ قانون اساسی، کمیسیونی مشترک به نام «کمیسیون طرح دعاوی علیه قضات» تشکیل می‌دهند که به دعاوی مربوط به تشخیص عدم کفایت قضات، رسیدگی می‌کند. کمیسیون مشترک مذکور، ضمن بررسی موضوعی و محتوایی شکایات واصله، حسب مورد، از کمیسیون‌های دائمی امور قضایی درخواست می‌کند تا با انجام تحقیقات لازم، اطلاعات مورد نیاز کمیسیون مشترک را تأمین کند. رأی کمیسیون مشترک طرح دعاوی علیه قضات، به مراجع عالی قضایی اعلام می‌شود تا حسب مورد به اجرای آن، اقدام مقتضی صورت گیرد. رأی کمیسیون، غیرقابل تجدیدنظر و قطعی است.^۲

۷-۸ شیوه‌های جمع‌آوری و منابع اطلاعاتی کمیسیون‌ها

مطابق مقررات آیین‌نامه داخلی مجلسین پارلمان، سه طریق عمده برای گردآوری اطلاعات لازم به‌منظور اخذ تصمیم در کمیسیون‌ها وجود دارد: یکی ابتکار خود اعضای کمیسیون، که در این خصوص، اولاً هریک از اعضای کمیسیون می‌تواند توجه کمیسیون را به شیوه عمل یک دستگاه دولتی یا یک مقام عمومی جلب نماید، ثانیاً کمیسیون می‌تواند در صورت لزوم با کسب اجازه از هیئت‌رئیس مجلس، نماینده‌ای را برای اخذ اطلاعات لازم به دستگاه‌های اجرایی مورد نظر اعزام کند. در این صورت، مقامات اجرایی، ملزم به همکاری با نماینده ارسالی کمیسیون مربوطه هستند؛ ثالثاً کمیسیون می‌تواند از طریق رئیس خود، به‌صورت کتبی، اطلاعات مورد نیاز خویش را از مقامات اجرایی ذی‌ربط درخواست کند. در این صورت مقامات مذکور مکلف‌اند ظرف مدتی که در هر حال نباید از یک ماه تجاوز کند، اطلاعات مورد نیاز را در اختیار کمیسیون مربوطه قرار دهند.^۳

1. Tatsunori, op. cit, p. 380.

2. A. W. Burks, *The Government of Japan*, New York, Crowell Company, 2002, p. 82.

3. Tatsunori, op. cit, p. 381.

شیوه دیگر برای گردآوری اطلاعات، شکایات و دلایل واصله به کمیسیون نظارت بر کابینه است. کمیسیون مذکور ضمن تفکیک شکایات واصله به تناسب موضوع هر کمیسیون، علاوه بر اینکه رأساً صلاحیت رسیدگی به مورد را دارد، برای اخذ تصمیم مناسب‌تر، شکایات را در اختیار کمیسیون‌های مربوطه نیز قرار می‌دهد. هر کمیسیون می‌تواند ضمن احضار نماینده دستگاه اجرایی (و نه عالی‌ترین مقام دستگاه مذکور) و با برگزاری جلسات استماع نظرات و بیانات شهود و شکات، به بررسی و تهیه گزارش برای ارائه به صحن علنی اقدام کند. از این‌رو، تأثیر افشاگرانه روزنامه‌ها و مطبوعات در جمع‌آوری اطلاعات از طریق کمیسیون‌ها، قابل توجه است. در حال حاضر، این تفکر عمومی در میان اتباع ژاپنی رواج یافته که اساساً مطبوعات آزاد، رقیب قوای مجریه و مقننه محسوب می‌شوند. به این دلیل، در قانون اساسی ژاپن، آزادی مطبوعات به عنوان یکی از حقوق بنیادین بشر تضمین شده است. به علاوه، مطابق اصل ۲۱ قانون اساسی هیچ نهاد دولتی حق نظارت بر کارکرد مطبوعات را ندارد. به این ترتیب، تمام مطبوعات حق نقد و ارزیابی امور مختلف حکومتی را دارند فقط مشروط بر اینکه اقدام به نشر اکاذیب ننمایند. در نتیجه همین تضمینات بوده که امروزه، یکی از منابع جمع‌آوری اطلاعات در خصوص عملکرد دستگاه‌های دولتی، اخبار و انتقادات روزنامه‌های ملی نظیر روزنامه *آساهی* است. این روزنامه دارای خبرنگارانی است که به تفکیک تخصص، بر کارکرد وزارتخانه‌های مختلف دولتی، نظارت و مطالعه دارند. اخبار منتشره این روزنامه، بارها، زمینه‌ساز طرح سؤال کمیسیون‌ها از دستگاه‌های مختلف اجرایی بوده است.^۱

۱. معین‌زاده، همان، ص ۲۷۱.

فصل هشتم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
سوئد

۸-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی

۸-۱-۱ تحولات سیاسی

ایجاد حکومت در سوئد به اواسط قرن پنجم میلادی و حکومت وایکینگ‌ها بازمی‌گردد. از آن زمان حکومت سوئد با فراز و نشیب‌های فراوان روبه‌رو بوده اما شکل حکومت همواره به‌صورت پادشاهی باقی مانده است.^۱ طی سالیان متمادی حکومت سوئد از شکل پادشاهی مطلق تبدیل به نظام پادشاهی مشروطه پارلمانی شده است.

۸-۱-۲ تحولات قانون اساسی

قانون اساسی سوئد متشکل از چهار قانون بنیادین است که هر کدام دارای پیشینه طولانی، حدود قرون شانزدهم و هفدهم هستند و به‌تدریج تحت همان نام اصلاح شده یا تغییر یافته‌اند. اما سابقه وجود اسناد مربوط به حوزه حقوق اساسی در سوئد به پیش‌تر از این قوانین، یعنی قرن چهاردهم بازمی‌گردد. در سال ۱۳۱۹ بر اثر تحولات اجتماعی مشابه آنچه در بریتانیا اتفاق افتاده بود، منشور حقوق^۲ را پادشاه وقت صادر می‌کند.^۳ پس از آن در ۱۴۳۵، مجمعی از نمایندگان چهار ایالت سوئد در شهر آربوگا^۴ تشکیل شد. این مجمع در قرن‌های بعد منشأ ایجاد پارلمان سوئد، ریکسداگ،^۵ گردید.^۶ اما اولین سندی که شباهت بیشتری با قوانین اساسی امروزی دارد، سند حکومت^۷

۱. علیرضا خلیلیان، سوئد، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۲، ص ۱۰۱.

2. Charter of Rights

3. David M. Olson and Magnus Hagevi, "Sweden", in Kurian, op. cit Vol. 2, pp. 438-439.

4. Arboga

5. Riksdag

6. Ibid., op. cit , pp. 438-39.

7. The Instrument of Government

است که در سال ۱۷۱۹ به تصویب رسیده است. در این سند، حکومت پارلمانی به رسمیت شناخته شده است. سند حکومت چندین بار مورد اصلاح قرار گرفته است؛ از جمله سال‌های ۱۷۷۲، ۱۷۸۹، ۱۸۰۹ و در نهایت سال ۱۹۷۴ که سند حکومت فعلی سوئد به تصویب رسید.

دیگر سند حقوق اساسی در سوئد، قانون جانشینی است. این قانون اولین بار در سال ۱۵۴۴ به تصویب رسید. تا پیش از تصویب این قانون پادشاهی به صورت انتخابی بود و براساس این قانون، پادشاهی به صورت وراثتی درآمد. این قانون نیز در سال‌های ۱۸۱۰ و ۱۹۸۰ مورد اصلاح قرار گرفته است. به موجب اصلاحیه سال ۱۹۸۰ پادشاهی به بزرگ‌ترین فرزند خانواده سلطنتی، صرف نظر از جنسیت، انتقال می‌یابد.

سند دیگر، قانون آزادی رسانه‌هاست که اولین بار در سال ۱۷۶۶ به تصویب رسیده است. در این قانون آزادی بیان تا حدودی آزاد شمرده می‌شد؛ از جمله حدود این آزادی، توهین به مقدسات و انتقاد از دولت بود. این قانون در سال‌های ۱۷۷۲، ۱۸۱۰، ۱۸۱۲، ۱۹۴۹ و ۱۹۸۲ اصلاح شده است. با اصلاحیه سال ۱۸۱۰، آزادی بیان به معنای امروزی، مورد حمایت قرار گرفت. آخرین سند حقوق اساسی، قانون آزادی بیان (مصوب ۱۹۹۱) است که مربوط به آزادی بیان در همه رسانه‌ها به غیر از رسانه‌های نوشتاری مانند کتاب و مجلات می‌شود. امروزه چهار قانون پیش گفته، حقوق اساسی سوئد را تشکیل می‌دهند. سند حکومت به منزله قانون اساسی مکتوب است و سه قانون دیگر، قوانین بنیادین محسوب می‌شوند.^۱

۲-۸ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی

سوئد کشوری دموکراتیک است و قدرت عمومی ناشی از مردم در پارلمان تبلور می‌یابد.^۲ نظام سیاسی به صورت مشروطه پارلمانی است که البته پادشاه دارای اختیارات زیادی نیست. اصول مهم حاکم بر نظام سوئد در فصل اول قانون اساسی شمرده شده است. قدرت عمومی در سوئد ناشی از مردم است و دموکراسی بر پایه آزادی بیان و حق رأی

۱. ر.ک: خلیلیان، همان، ص ۸۳-۸۱.

۲. بخش ۱ اصل ۱ قانون اساسی.

همگانی و برابر، پایه‌گذاری شده است. دموکراسی تنها از طریق نمایندگی پارلمان و قانون اعمال می‌شود.^۱ علاوه بر دموکراسی، آزادی، کرامت فردی، رفاه اقتصادی و فرهنگی و حقوق برابر جنسیتی، بومی، زبانی و مذهبی نیز حمایت می‌شود.^۲

نظام حزبی در سوئد بسیار سازمان‌یافته و قوی است. براساس تعریف مذکور در قانون اساسی، حزب به گروه یا سازمان متشکل از رأی‌دهندگانی اطلاق می‌شود که رفتار انتخاباتی مشخصی دارند.^۳ پنج حزب سیاسی عمده وجود دارد که به دو جبهه تقسیم می‌شوند. این احزاب دارای سابقه طولانی فعالیت سیاسی و حضور در پارلمان هستند. قوی‌ترین حزب، حزب سوسیال دمکرات^۴ است که در سال ۱۸۸۹ شروع به کار کرده است. سوسیال دمکرات‌ها با حزب چپ یا کمونیست^۵ که در سال ۱۹۱۷ تأسیس شده، جبهه سوسیال را تشکیل می‌دهند.^۶ جبهه مقابل، جبهه غیرسوسیال‌ها یا بورژواهاست که از ائتلاف سه حزب تشکیل می‌شود. حزب میانه‌رو^۷ که در سال ۱۹۰۴، حزب لیبرال^۸ در سال ۱۹۰۲ و حزب مرکزی^۹ در سال ۱۹۱۰ تأسیس شده‌اند. در سال‌های اخیر چند حزب کوچک نیز آغاز به فعالیت کرده‌اند اما به دلیل وجود نظام انتخاباتی که کسب چهار درصد کل آرای کشور را برای ورود به پارلمان ضروری می‌داند، فعالیت احزاب کوچک به سختی صورت می‌گیرد.^{۱۰} تعدادی از این احزاب عبارت‌اند از: حزب سبزها تأسیس شده در سال ۱۹۸۱، حزب دمکرات مسیحی در سال ۱۹۶۴ و حزب کمونیست سوئد سال ۱۹۶۷.^{۱۱}

۱. همان.

۲. بخش ۱ اصل ۲ قانون اساسی.

۳. بخش ۳ اصل ۷ قانون اساسی.

4. The Social Democratic Party (SDP)

5. The Left Party (Communist)

6. Francis Jacobs, *Western European Political Parties*, London, Longman, 1989, p. 623.

7. The Moderate Unity Party

8. The Liberal Party

9. The Center Party

10. Olson and Hagevi, op. cit, p. 641.

11. Jacobs, op. cit pp. 633-635.

۸-۳ تفکیک و توازن قوا

۸-۳-۱ قوه مقننه

قوه مقننه سوئد از یک مجلس با ۳۴۹ عضو تشکیل شده است. نمایندگان از طریق انتخابات آزاد، مخفی و مستقیم انتخاب می‌شوند و برای هر نماینده یک عضو علی‌البدل نیز انتخاب می‌شود.^۱ هر دوره پارلمان چهار سال است.^۲ چنانچه گفتیم، سوئد بنا به قانون اساسی خود دارای نظام پارلمانی است. علاوه بر ترتیبات در نظر گرفته شده در قانون اساسی، به دلیل پیشینه طولانی پارلمانی و تأکید بر نمایندگی مردم، پارلمان از جایگاه مستحکمی برخوردار است. توازن قوا به سمت برتری پارلمان گرایش دارد. از جمله مصادیق این برتری پارلمان آن است که رئیس (سخن‌گوی) پارلمان به جای رئیس کشور، اختیار انتخاب و معرفی نخست‌وزیر جدید را برای رأی‌گیری در پارلمان برعهده دارد.^۳

نظام انتخاباتی به‌نحوی طراحی شده است که تناسبی بودن انتخابات تضمین شود. کرسی‌های پارلمان از سیصدوده کرسی ثابت^۴ و سی‌ونه کرسی تکمیلی^۵ تشکیل می‌شود که این کرسی‌ها بین احزاب تقسیم می‌شود.^۶ کرسی‌های ثابت براساس نسبت جمعیت حوزه انتخابیه مربوط به جمعیت کل کشور اختصاص داده می‌شود.^۷ حزبی می‌تواند صاحب کرسی شود که چهار درصد کل آرای کشور را به خود اختصاص دهد. حزبی که کمتر از این میزان رأی داشته باشد، در صورتی می‌تواند صاحب کرسی ثابت پارلمانی شود که در حوزه انتخاباتی دست‌کم دوازده درصد آرا را به خود اختصاص دهد.^۸ کرسی‌های تکمیلی پارلمانی به تناسب آرای هر حزب بین احزاب تقسیم می‌شود به‌نحوی که با کل آرای اخذ شده برای حزب در کل کشور تناسب داشته باشد.^۹ به این

۱. بخش ۳ اصل ۱ قانون اساسی.

۲. بخش ۳ اصل ۳ قانون اساسی.

3. Eric Lindstorm, *The Swedish Parliamentary System*, The Swedish Institute, 1983, p. 18.

4. Permanent Seats

5. Adjustment Seat

۶. بخش ۳ اصل ۷ قانون اساسی.

۷. بخش ۳ اصل ۶ قانون اساسی.

۸. بخش ۳ اصل ۷ قانون اساسی.

۹. بخش ۳ اصل ۸ قانون اساسی.

منظور کل کشور به‌عنوان یک حوزه انتخاباتی واحد در نظر گرفته می‌شود و به‌این ترتیب تناسبی بودن انتخابات، هرچه بیشتر تضمین می‌شود.^۱

۲-۳-۸ قوه مجریه

قوه مجریه اداره کشور را برعهده دارد و در برابر پارلمان مسئول است.^۲ قوه مجریه از دو رکن ریاست کشور و ریاست دولت تشکیل می‌شود. ریاست کشور برعهده پادشاه یا ملکه، و ریاست دولت با نخست‌وزیر منتخب پارلمان است.^۳ ریاست کشور طی سالیان متمادی تبدیل به مقامی تشریفاتی شده است که حتی اختیار امضای قوانین و مقررات را نیز ندارد. اختیارات و وظایف رئیس کشور عبارت‌اند از:

- ریاست جلسه فوق‌العاده کابینه به‌منظور اطلاع وی از امور کشوری،^۴
- ریاست جلسه فوق‌العاده کابینه در زمان شروع به‌کار کابینه جدید، که در صورت غیبت پادشاه یا ملکه این وظیفه را رئیس پارلمان انجام می‌دهد،^۵
- ریاست شورای مشورتی امور خارجه که در صورت غیبت پادشاه یا ملکه این وظیفه را نخست‌وزیر انجام می‌دهد.^۶

قدرت قوه مجریه در دست دولت است. دولت از نخست‌وزیر و وزرای کابینه تشکیل می‌شود.^۷ نخست‌وزیر را پارلمان انتخاب می‌کند. انتخاب وی به این صورت است که رئیس پارلمان یک یا چند نماینده از هریک از احزاب پارلمانی را برای مشورت دعوت می‌کند و با لحاظ نظر آنها یک نفر را به‌عنوان نامزد پیشنهادی نخست‌وزیری به پارلمان معرفی می‌کند. پارلمان چهار روز فرصت دارد که به فرد پیشنهادی رأی دهد. در صورتی که بیش از نیمی از نمایندگان رأی منفی دهند، فرد پیشنهادی رد می‌شود و در سایر حالات، تأیید شده محسوب و به سمت نخست‌وزیری منصوب خواهد شد.

1. Jacobs, op. cit , p. 618.

۲. بخش ۱ اصل ۶ قانون اساسی.

۳. بخش ۱ اصل ۵ و ۶ قانون اساسی.

۴. بخش ۵ اصل ۱ قانون اساسی.

۵. بخش ۶ اصل ۴ قانون اساسی.

۶. بخش ۱۰ اصل ۷ قانون اساسی.

۷. بخش ۶ اصل ۱ قانون اساسی.

در صورت رد فرد پیشنهادی، رئیس پارلمان فرد دیگری را با مشورت نمایندگان احزاب معرفی می‌نماید. این روند تا چهار مرتبه قابل تکرار است. در صورتی که برای چهارمین بار نیز نمایندگان فرد پیشنهادی رئیس را رد کنند، پارلمان منحل شده و دوباره انتخابات پارلمانی برگزار خواهد شد.^۱ البته تا به حال سابقه نداشته است که فرد پیشنهادی رئیس با رأی منفی نمایندگان روبه‌رو شود.^۲

اعضای کابینه را نخست‌وزیر انتخاب می‌کند و سپس نام آنها به پارلمان اعلام می‌شود. پس از معرفی اعضای کابینه رئیس پارلمان احکام انتصاب آنان را از سوی پارلمان صادر می‌کند.^۳ در صورتی که پارلمان اعلام رأی عدم اعتماد به نخست‌وزیر یا هریک از وزرا نماید، رئیس، وزیر مزبور را از سمت خود عزل می‌کند.^۴ در این مورد نیز تا به حال سابقه نداشته است که پارلمان به دولتی رأی عدم اعتماد دهد.^۵

۳-۳-۸ قوه قضائیه

نظام قضایی سوئد از سابقه تاریخی طولانی برخوردار است. نظام قضایی از سه سطح دادگاه ناحیه‌ای، استیناف و عالی تشکیل شده است.^۶ دیوان عالی بالاترین مرجع رسیدگی قضایی و دادگاه عالی اداری، بالاترین مرجع رسیدگی اداری است.^۷ دیوان عالی از شانزده عضو و سه شعبه تشکیل شده است که هر کدام از شعب پنج یا شش عضو دارند. شش دادگاه تجدیدنظر، و نودوهفت دادگاه ناحیه‌ای نیز وجود دارد. تمام این دادگاه‌ها دارای صلاحیت مدنی و جزایی هستند.^۸ سمت قضاوت دائمی است و قضات را دولت منصوب می‌کند و تنها در صورت ارتکاب جرم از کار برکنار می‌شوند.^۹

۱. بخش ۶ اصل ۲ و اصل ۳ قانون اساسی.

2. Olson and Hagevi, op. cit, p. 641.

۳. بخش ۶ اصل ۴ قانون اساسی.

۴. بخش ۶ اصل ۵ قانون اساسی.

5. Ibid., p. 646.

۶. خلیلیان، همان، ص ۱۱۲-۱۱۱.

۷. بخش ۱۱ اصل ۱ قانون اساسی.

8. M. Hancock, Donald and Others, *Politics in Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, p. 361.

۹. خلیلیان، همان، ص ۱۱۲.

مقامات دولتی و پارلمان به‌هیچ‌وجه حق دخالت در امور دادگاه‌ها را ندارند.^۱ در هرکدام از بیست‌وسه حوزه اداری کشور نیز یک دادگاه اداری وجود دارد. این دادگاه‌ها از یک قاضی متخصص و سه فرد عادی تشکیل می‌شود. تجدیدنظر در تصمیمات این دادگاه‌ها در چهار دادگاه تجدیدنظر اداری صورت می‌گیرد. دیوان عالی اداری نیز چنان‌که در قانون اساسی به آن اشاره شده، بالاترین مرجع رسیدگی اداری است و از چهارده عضو تشکیل شده است.

۴-۸ ساختار کلی پارلمان

پارلمان سوئد علاوه بر کمیسیون‌های پارلمانی دارای تعدادی نهادهای داخلی و وابسته است. این نهادها شامل هیئت‌رئیس، دفتر اداری پارلمان، دفتر بازرسان پارلمانی، حسابرسان پارلمانی و کمیسیون بررسی انتخابات است. هیئت‌رئیس، دفتر اداری پارلمان و کارمندان پارلمانی، اداره پارلمان را برعهده دارند. بازرسان پارلمانی، حسابرسان و کمیسیون بررسی انتخابات را نمایندگان پارلمان انتخاب می‌کنند. بازرسان و حسابرسان وظیفه نظارتی و کمیسیون بررسی انتخابات وظیفه رسیدگی به شکایات انتخاباتی نمایندگان^۲ را برعهده دارند. در ادامه به بررسی هرکدام از این نهادها می‌پردازیم. یکی از نهادهای مهم در اداره پارلمان سوئد، مجمع سخن‌گو^۳ (یا هیئت‌رئیس) است. این مجمع از رئیس پارلمان، معاونین رئیس، یک نماینده از هر گروه پارلمانی که دست‌کم چهار درصد آرا را در انتخابات به‌دست آورده باشد، رؤسای کمیسیون‌ها و معاون شورای اداری پارلمان^۴ تشکیل شده است. این مجمع که سابق هیئت‌رئیس^۵ خوانده می‌شد، درباره بهبود برنامه کاری پارلمان تصمیم‌گیری می‌کند.^۶ به همین دلیل نیز کارمند ارشد پارلمان و رئیس دفتر اداری پارلمان می‌توانند در جلسات این مجمع شرکت کنند.^۷ مجمع

۱. بخش ۱۱ اصل ۲ قانون اساسی.

۲. بخش ۴ اصل ۹ قانون اساسی.

3. Speaker's Conference

4. Parliament Board of Administration

5. Presidium

۶. بخش ۱ ماده (۷) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

۷. بخش ۱ ماده (۷-۲) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

سخن‌گو اختیار دارد که درباره امور پارلمان پیشنهادها خود را به پارلمان ارائه کند.^۱ چنانچه کمیسیون‌ها تصمیم داشته باشند که کاری را به تأخیر اندازند، باید از مجمع سخن‌گو کسب اجازه نمایند.^۲ همچنین اگر کمیسیونی تشخیص دهد که برای انجام مطالعات مربوط به کار خود، باید سفر خارجی صورت گیرد، با مجمع مشورت می‌کند. مجمع نظر خود را به پارلمان اعلام می‌دارد و براساس این بودجه سفر را پارلمان تعیین می‌کند.^۳ کارمندان پارلمان مسئول انجام کارهای اداری مرتبط با کار پارلمان هستند. از جمله این کارها آماده‌سازی مسائل مربوط به جلسات علنی و مجمع سخن‌گو، تهیه صورت‌جلسه جلسات علنی پارلمان، و اطلاع‌رسانی درباره کارهای پارلمان به نمایندگان، بنگاه‌های عمومی، رسانه‌ها و مردم است.^۴

دفتر اداری پارلمان را شورای اداری پارلمان مدیریت می‌کند. این شورا از رئیس پارلمان و هشت نماینده که خود پارلمان انتخاب می‌کند، تشکیل می‌شود.^۵ شورای اداری می‌تواند در زمینه اداره خدمات پارلمان یا مقامات پارلمانی پیشنهادها خود را به پارلمان ارائه کند.^۶ این دفتر علاوه بر انجام امور اداری و امور مربوط به اسناد پارلمانی، به عنوان منبع اطلاع‌رسانی به نمایندگان نیز خدمات‌رسانی می‌کند. کتابخانه پارلمان نیز زیرمجموعه این دفتر است.^۷

از دیگر نهادهای پارلمان، حسابرسان پارلمانی هستند. حسابرسان از بین اعضای پارلمان انتخاب می‌شوند و از صلاحیت رسیدگی به فعالیت‌های مالی دولت برخوردارند. پارلمان می‌تواند صلاحیت حسابرسان را به امور دیگر نیز گسترش دهد. حسابرسان می‌توانند اسناد مورد نیاز برای نظارت را تقاضا کنند.^۸ تعداد حسابرسان منتخب دوازده نفر است و پارلمان از بین این دوازده نفر یک رئیس و یک یا چند معاون را نیز تعیین

۱. بخش ۳ ماده (۸-۲) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

۲. بخش ۵ ماده (۱۰-۱) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

۳. بخش ۹ ماده (۷-۱) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

4. Lindstorm, op. cit , p. 33.

۵. بخش ۹ ماده (۳) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

۶. بخش ۳ ماده (۸-۲) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

7. Lindstorm, op. cit , p. 33.

۸. بخش ۱۲ اصل ۷ قانون اساسی.

می‌کند.^۱ کمیسیون امور مالی بر گزارش‌های حسابرسان پارلمان رسیدگی می‌کند.^۲ بازرسان پارلمانی از مهم‌ترین اجزای پارلمان سوئد شمرده می‌شوند. بازرسی پارلمانی (یا آمبودزمان) از نهادهایی است که در سوئد ایجاد شده است. اولین بار در قانون اساسی (سند حکومت) مصوب ۱۸۰۹ این نهاد مورد شناسایی قرار گرفت. اما پیش از آن نیز بازرسان وجود داشته‌اند.^۳ این بازرسان به‌صورت بازرسان وابسته به پارلمان، کابینه، پادشاه و غیره وجود دارند.^۴ پارلمان نیز بازرسان مختص خود را دارد. اینجا تنها مقررات مربوط به بازرسان پارلمانی بررسی می‌شود.

در قانون اساسی اشاره شده است که پارلمان، بازرسان پارلمانی را برای نظارت بر انجام خدمات عمومی مذکور در قوانین و مقررات، انتخاب می‌کند. بازرس پارلمان اختیار آغاز و پیگیری رسیدگی قضایی را نیز دارد. بازرسان می‌توانند در هنگام انجام کار قضات دادگاه‌ها یا مقامات اداری در محل حضور داشته باشند و به تمام صورت‌جلسات نیز دسترسی دارند.^۵ پارلمان چهار بازرس پارلمانی را از میان اعضا انتخاب می‌کند. یکی از این چهار بازرس، به‌عنوان سربازرس و رئیس اجرایی دفتر بازرسی تعیین می‌شود. این بازرسان برای مدت چهار سال فعالیت پارلمان انتخاب می‌شوند، اما در صورت درخواست کمیسیون قانون اساسی می‌توان آنان را عزل کرد.^۶ مقدمات مربوط به انتخاب بازرسان را هیئت شش نفره‌ای انجام می‌دهد که کمیسیون قانون اساسی از بین نمایندگان انتخاب می‌کنند.^۷ به‌طور سنتی پذیرفته شده است که چهار بازرس مورد تأیید احزاب پارلمانی باشند. هرکدام از بازرسان مسئول رسیدگی به دسته‌ای خاص از امور هستند. تقسیم‌بندی صلاحیت‌های بازرسان عبارت است از: ۱. امور دادگاه‌ها، دادستانی و پلیس، ۲. رفاه اجتماعی، بهداشت و آموزش، ۳. اداره زندان‌ها، اجرای احکام مدنی، مالیات‌ها و

۱. بخش ۸ ماده (۱۱) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

۲. بخش ۴ ماده (۶-۲) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

3. The Official Site of Parliamentary Ombudsman, *History* History of Ombudsman, General Information, Available Online at: <http://www.jo.se/>.

۴. به‌عنوان نمونه، بازرسان مصرف‌کنندگان، بازرس ضد تبعیض براساس جنسیت، بازرس کودکان و ... وابسته به قوه مجریه هستند.

۵. بخش ۱۲ اصل ۶ قانون اساسی.

۶. بخش ۸ ماده (۱۰) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

۷. بخش ۸ ماده (۱-۱) و (۲-۱۰) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

ارزیابی آن، ارتش و تأمین اجتماعی و ۴. دادگاه‌های اداری، بازار کار، برنامه‌ریزی، ارتباطات، دولت‌های محلی، امور فرهنگی، کلیسا، حفاظت از محیط زیست و مهاجرت.^۱ دایره شمول صلاحیت بازرسان پارلمانی عبارت است از: مقامات محلی و دولتی، کارمندان تحت نظر این مقامات، تمامی افرادی که انتصاب یا استخدام آنها را مقام عمومی انجام می‌دهد و کارمندان و مقاماتی که برای بنگاه‌های عمومی دولت کار می‌کنند.^۲ بازرسان عملکرد مقامات مذکور را از جهت مطابقت با اصول بی‌طرفی، عدالت و حقوق و آزادی‌های بنیادین مذکور در قانون اساسی بررسی می‌کنند.^۳ پرونده‌های مطروحه نزد بازرسان پس از انجام تحقیقات، با اعلام نظر بازرس درباره نقض قانون یا مقررات توسط مقام مورد شکایت، و یا اشتباه یا نامناسب بودن عمل وی به نتیجه می‌رسد. نظر مکتوب بازرس ممکن است انجام اقداماتی را برای مقام موارد نظر نیز دربرگیرد.

در برخی موارد نیز بازرس به‌عنوان دادستان فوق‌العاده عمل می‌کند. این موارد زمانی است که مقامی بدون توجه به الزامات موقعیت خود مرتکب عملی مجرمانه بر ضد آزادی بیان شود. چنانچه بازرس اطمینان حاصل کند که چنین عمل مجرمانه‌ای صورت گرفته، باید اقدامات مذکور در قانون یعنی تحقیقات اولیه، تعقیب و یا اسقاط دعوی و همچنین تمام اقدامات و صلاحیت‌هایی که دادستان در رسیدگی به موضوعات جنایی دارد انجام شود. اگر رسیدگی به موضوع با اقدامات انضباطی ممکن باشد، بازرس پارلمانی می‌تواند موضوع را به مقامات انضباطی ذی‌صلاح گزارش دهد.^۴

در صورت تصمیم کمیسیون قانون اساسی درباره آغاز رسیدگی قضایی به عملکرد وزیر، بازرس پارلمانی وظیفه پیگیری این قضیه را برعهده دارد. در صورتی که کمیسیون‌های پارلمان قصد تحقیق در مورد عملکرد مقامات پارلمانی یا نهادهای وابسته به آن را

1. Rune Lavin, "The Relations Between the Supreme Courts and the Parliamentary Ombudsman in Sweden", Council of Europe, Venice Commission, Activities, Studies and Seminars, 1999, Available Online at: [http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-JU\(1999\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-JU(1999)018-e.asp).

2. The Act With Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, Art. 2, 13 Nov 1986, Available Online at: <http://www.jo.se/>.

در سوئد وزارتخانه‌ها واحدهای کوچکی هستند که صرفاً به هماهنگی و مدیریت می‌پردازند. در بیشتر موارد کار اجرایی را نهادهای دولتی انجام می‌دهند. کارمندان و مقامات مسئول این بنگاه‌ها تحت نظارت بازرسان پارلمانی قرار دارند.

3. The Act With Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, Art. 3.

4. Ibid., Art. 6.

داشته باشند، بازرسان موظف به همکاری با کمیسیون‌ها در تحقیقات اولیه هستند و همچنین در صورتی که کمیسیون‌ها تقاضای رسیدگی قضایی در این مورد را داشته باشند، این پیگیری برعهده بازرسان پارلمانی خواهد بود.^۱

۵-۸ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها

به‌غیر از این نهادها، شانزده کمیسیون پارلمانی وجود دارد.^۲ تعداد اعضای هر کمیسیون هفده نفر است.^۳ در قانون اساسی تأکید شده است که سه کمیسیون باید به کمیسیون قانون اساسی، کمیسیون امور مالی و کمیسیون مالیات تخصیص یابند. سایر کمیسیون‌ها براساس آیین‌نامه داخلی پارلمان^۴ عبارت‌اند از: کمیسیون قضایی، قانونگذاری مدنی، امور خارجه، دفاع، تأمین اجتماعی، بهداشت و رفاه، امور فرهنگی، آموزش، حمل‌ونقل و ارتباطات، کشاورزی، صنعت و تجارت، بازار کار و کمیسیون مسکن.

تقسیم موضوعی کمیسیون‌ها تقریباً متناظر با تقسیمات وزارتخانه‌هاست.^۵ موضوعاتی که در صلاحیت رسیدگی هر کدام از کمیسیون‌هاست در آیین‌نامه داخلی پارلمان به تفصیل شمرده شده‌اند.^۶ کمیسیون‌های پارلمانی دارای این صلاحیت هستند که در موضوع مربوط به خود تمام فعالیت‌های مرتبط، اعم از پیشنهاد طرح، بررسی لایحه، نظارت یا هر فعالیت مرتبط دیگری را انجام دهند.^۷ کمیسیون‌های مذکور در آیین‌نامه داخلی پارلمان به‌صورت دائمی پیش‌بینی شده‌اند، اما پارلمان می‌تواند در صورت تشخیص ضرورت، کمیسیون‌های دیگری را برای مدت اجلاسیه خود ایجاد کند اما به این منظور باید دلیل ایجاد آن را نیز اعلام کند.^۸

1. Ibid., Art. 10.

۲. بخش ۴ اصل ۲ قانون اساسی.

۳. بخش ۴ اصل ۱-۳ قانون اساسی.

۴. بخش ۴ ماده (۲) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

5. Lindstorm, op. cit., p. 36.

۶. بخش ۴ ماده (۱۶) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

7. Lindstorm, Ibid.

۸. بخش ۴ ماده (۲-۲) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

برنامه کاری کمیسیون‌ها تقریباً به صورت مستقل از پارلمان تنظیم می‌شود. فقط در برخی موارد کمیسیون‌ها موظف به اجازه گرفتن از مجمع سخن گو شده‌اند. کمیسیون‌ها می‌توانند جلسات خود را هم‌زمان با جلسه علنی پارلمان برگزار کنند؛ برگزاری این جلسات هم‌زمان به شرطی ممکن است که دستور جلسه صحن مربوط به انتخابات و یا واگذاری امور به کمیسیون‌ها نباشد و تمام اعضای کمیسیون نیز پیشاپیش موافقت خود را اعلام کرده باشند.^۱

۸-۶ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها

۸-۶-۱ نحوه انتخاب رئیس و نایب‌رئیس کمیسیون

براساس آیین‌نامه داخلی پارلمان، نمایندگان اعضای کمیسیون‌ها را پس از تشکیل پارلمان، انتخاب می‌کنند و کمیسیون‌ها نیز رؤسا و معاونان خود را انتخاب می‌کنند. اما درواقع انتخاب اعضای کمیسیون‌ها را احزاب انجام می‌دهند. در وهله اول رهبران احزاب به مذاکره با یکدیگر می‌پردازند و معمولاً تصمیم می‌گیرند که احزاب به تناسب قدرت خود در پارلمان در ترکیب کمیسیون‌ها حضور یابند و حزب یا احزاب اکثریت که دولت را تشکیل می‌دهند، اکثریت را در کمیسیون‌ها نیز در اختیار دارند. پس از این مرحله احزاب، نمایندگان منتخب خود را به عضویت کمیسیون‌ها درمی‌آورند. ریاست و معاونت کمیسیون‌ها نیز به همین ترتیب تناسبی معین می‌شود. از شانزده کمیسیون پارلمانی، ریاست ۹ کمیسیون به حزب یا احزاب اکثریت و بقیه به اپوزیسیون تعلق می‌گیرد. در هر کمیسیونی که ریاست با حزب اکثریت باشد، معاونت به اپوزیسیون واگذار خواهد شد. ریاست برخی از کمیسیون‌ها به طور سنتی برعهده حزب یا احزاب اکثریت است، از جمله کمیسیون امور مالی، کمیسیون امور خارجه و کمیسیون صنعت و تجارت. از سال ۱۹۹۱ توافق شده است که ریاست کمیسیون قانون اساسی نیز برعهده اپوزیسیون باشد.^۲ در مورد کرسی‌های کمیسیون‌ها مقرر خاصی درباره تناسب اکثریت و اقلیت وجود ندارد.

۱. بخش ۴ ماده (۲-۱۱) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

2. Olson and Hagevi, op. cit , p. 644.

۲-۶-۸ تأثیر نمایندگان اقلیت

به نظر می‌رسد در زمینه کارکرد کمیسیون‌ها به دلیل حاکم بودن نظام قوی حزبی، نمایندگان به صورت فردی تأثیر چندانی نداشته و پیرو نظم حزبی هستند. هنگام تصمیم‌گیری، احزاب نفوذ بسیاری در تصمیمات کمیسیون دارند و مهم‌ترین عنصر تصمیم‌سازی، کمیسیون‌ها هستند. همه احزاب جلسات درون حزبی هفتگی برگزار می‌کنند و به این ترتیب جهت‌گیری اعضای حزب در کمیسیون تعیین می‌شود.^۱ گرچه نظم حزبی در تعیین رفتار پارلمانی اعضا تأثیر مهمی دارد اما ممکن است نمایندگان همیشه به نفع حزب خود عمل نکنند. در صورتی که نماینده موضوع را از پیش به رهبر حزب اعلام کند، می‌تواند بنا به ملاحظات مذهبی، اخلاقی و یا منطقه‌ای مطابق میل خود رأی دهد. اما اگر این رأی در حمایت از نظر مخالف حزب باشد، رهبر حزب می‌تواند نماینده را از رأی دادن بازدارد.^۲

۳-۶-۸ کادر اداری و پشتیبانی کمیسیون‌ها

کمیسیون‌ها از کارمندان خاص خود برخوردارند و امور اداری آنها به صورت مستقل از پارلمان اداره می‌شود. کارمند ارشد کمیسیون باید تابعیت سوئدی داشته باشد.^۳ این کارمندان تحت برنامه و مدیریت رئیس کمیسیون کار می‌کنند.^۴

۷-۸ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها

۱-۷-۸ کمیسیون‌های دائمی

وظایف کمیسیون‌ها به تفصیل در آیین‌نامه داخلی پارلمان شمرده شده است (جز کمیسیون قانون اساسی و تا حدودی کمیسیون امور مالی). وظایف کمیسیون‌ها گرچه امور نظارتی را نیز دربرمی‌گیرد، بیشتر به کارکردهای غیرنظارتی پارلمان و به ویژه اظهارنظر در مورد طرح‌های قانونی مربوط است.^۵

1. Ibid., p. 642.

2. Ibid.

۳. بخش ۹ ماده (۲) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

4. Olson and Hagevi, op. cit, p. 645.

5. Ibid.

کمیسیون قانون اساسی کمیسیونی فقط نظارتی نیست. این کمیسیون وظیفه دارد که امور تقنینی مربوط به قوانین بنیادین و آیین‌نامه داخلی پارلمان را انجام دهد.^۱ وظایف نظارتی کمیسیون قانون اساسی در سند حکومت (مصوب ۱۹۷۴) پیش‌بینی شده است. این کمیسیون عملکرد وزیران را درباره وظایفشان و انجام امور دولت بررسی می‌کند. به این منظور، کمیسیون به تمام اسناد و بایگانی مربوط به تصمیمات دولت دسترسی دارد. سایر کمیسیون‌های پارلمانی و نمایندگان می‌توانند هر موضوع مربوط به عملکرد وزیران و یا امور مربوط به کابینه را به صورت کتبی در کمیسیون قانون اساسی مطرح کنند.^۲ کمیسیون قانون اساسی وظیفه دارد دست کم سالی یک بار گزارش فعالیت خود را در زمینه نظارتی به پارلمان ارائه کند. پارلمان نیز می‌تواند دولت را در جریان گزارش کمیسیون قرار دهد.^۳ صلاحیت دیگر کمیسیون قانون اساسی، پیگیری انجام عمل مجرمانه وزیران فعلی یا سابق در حین انجام وظیفه است. اطلاق اعمال مجرمانه به فعالیت‌های وزیر تنها در صورتی است که وی در انجام وظایف خود قصور آشکار کرده باشد. در این حالت، کمیسیون راجع به استیضاح^۴ وزیر تصمیم‌گیری می‌کند و موضوع در دادگاه عالی رسیدگی می‌شود.^۵

۲-۷-۸ کمیسیون‌های ویژه نظارت بر مجریه

چنان‌که گفتیم، در پارلمان سوئد، کمیسیون ویژه نظارتی وجود ندارد. به نظر می‌رسد که تمرکز وظایف نظارتی قوه مقننه بر قوه مجریه در نهادهایی چون بازرسان پارلمانی و حسابرسان پارلمانی است. این نهادها اختیارات کمیسیون‌های نظارتی مرسوم در قوه مقننه سایر کشورها را انجام می‌دهند. چنان‌که در قسمت‌های پیشین اشاره شد، گزارش این نهادها به کمیسیون قانون اساسی پارلمان و کمیسیون امور مالی ارائه می‌شود.

۱. بخش ۴ ماده (۴) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

۲. بخش ۱۲ اصل ۱ قانون اساسی.

۳. بخش ۱۲ اصل ۲ قانون اساسی.

4. Impeachment

۵. بخش ۱۲ اصل ۳ قانون اساسی.

۸-۷-۳ راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها

سؤالات و استیضاح از شیوه‌های نظارتی است. بنابر آیین‌نامه داخلی پارلمان، استیضاح حق نمایندگان مجلس است و تنها درباره موضوعاتی طرح می‌شود که منافع عمومی را تحت تأثیر فوق‌العاده قرار دهد. رئیس پارلمان در مورد طرح یا عدم طرح استیضاح تصمیم می‌گیرد. اما اگر تصمیم وی بر عدم طرح استیضاح بود، موضوع در صحن پارلمان مطرح شده و رأی‌گیری به عمل می‌آید. به این ترتیب، کمیسیون‌ها در روند استیضاح تأثیری ندارند و استیضاح ابزار نظارتی کمیسیون به شمار نمی‌آید.^۱

سؤال نیز توسط یک نماینده طرح می‌شود. سؤال را رئیس پارلمان به وزیر مربوط ارسال می‌کند اما موافقت رئیس پیش‌بینی نشده است.^۲ نزدیک به یک‌سوم زمان کاری پارلمان به سؤالات اختصاص می‌یابد.^۳ در روند طرح سؤال نیز کمیسیون‌ها سهمی ندارند.

در اصل، سؤالات برای کسب اطلاعات و استیضاح، برای نظارت بر عملکرد وزرا در نظر گرفته شده بود. استیضاح دارای بار سنگین سیاسی است اما سؤال تنها برای کسب اطلاع است و تنها نماینده سؤال‌کننده و وزیر در آن دخیل هستند. در استیضاح ممکن است نمایندگان دیگر نیز مداخله کنند، اما در عمل تفاوتی بین این دو وجود ندارد.^۴

در آیین‌نامه داخلی پارلمان احضار مقامات پیش‌بینی نشده است، اما در عمل احضار مقامات برای کسب اطلاعات به صورت علنی و غیرعلنی انجام می‌شود. چگونگی احضار مقامات در قسمت بعد بررسی می‌شود.

۸-۸ شیوه‌های جمع‌آوری و منابع اطلاعاتی کمیسیون‌ها

کمیسیون‌ها اطلاعات را به شیوه‌های مختلف جمع‌آوری می‌کنند. معمول‌ترین شیوه، تحقیق از طریق کارمندان هر کمیسیون است. همچنین کسب اطلاعات از وزارتخانه‌ها، بنگاه‌های اداری، تشکیلات خصوصی و نهادهای علمی نیز بسیار شایع است. در نظام اداری سوئد، راه معمول کسب اطلاعات درخواست‌های کتبی است.^۵

۱. بخش ۶ مواد (۱ تا ۱۳) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

۲. بخش ۶ مواد (۲ و ۳-۲) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

3. Olson and Hagevi, op. cit, p. 647

4. Lindstorm, op. cit, p. 60.

5. Olson and Hagevi, op. cit, p. 645.

گاه درباره موضوعاتی که در کمیسیون مطرح می‌شود، نظرات و اطلاعات خارج از کمیسیون دارای اهمیت است. در آیین‌نامه داخلی پارلمان پیش‌بینی شده است که در صورت درخواست کتبی کمیسیون‌ها، مقامات دولتی موظف به ارائه اطلاعات هستند، اما دولت تکلیفی به ارائه اطلاعات ندارد. درخواست ارائه اطلاعات در صورتی انجام خواهد گرفت که دست‌کم یک‌سوم اعضای کمیسیون (پنج نفر) چنین نظری داشته باشند. کمیسیون باید در گزارش خود به پارلمان، دلایل درخواست اطلاعات را قید کند.^۱ در صورتی که این درخواست اطلاعات از بنگاه‌های عمومی صورت گیرد، آنها نیز موظف به ارائه اطلاعات خواهند بود. در این موارد ممکن است که وزیران نیز برای استماع اطلاعات به کمیسیون دعوت شوند.^۲ کمیسیون‌ها نمی‌توانند سازمان‌های خصوصی و شهروندان را مکلف به ارائه اطلاعات نمایند، اما به‌ندرت پیش می‌آید که سازمان‌های خصوصی و شهروندان از ارائه اطلاعات خودداری کنند.^۳

از دیگر راه‌های کسب اطلاعات، جلسات استماع است. برگزاری جلسه استماع بسته به تصمیم کمیسیون است، اما درخواست اولیه برگزاری جلسه استماع ممکن است در خارج از کمیسیون نیز صورت گیرد. در این حالت سازمانی که موظف به ارائه اطلاعات در کمیسیون شده است می‌تواند درخواست کند که طرف مقابل نیز در کمیسیون حاضر شده و به سؤالات پاسخ دهد. مسلم است که در این حالت نیز کمیسیون، تصمیم‌گیرنده نهایی است. در این باره و همچنین درباره سؤال و پاسخ، صورت جلسه‌ای تهیه نمی‌شود و جلسه کمیسیون نیز غیرعلنی است.^۴

در گذشته، علنی بودن جلسات استماع گاه طی پیشنهادی به کمیسیون ارائه می‌شد و با برخوردهای شدید روبه‌رو می‌شد. بیشتر مقاومت در برابر علنی بودن جلسات، به دلیل کند شدن روند رسیدگی در کمیسیون بود. اما در مقابل، اکثریت عقیده دارند علنی بودن این جلسات موجب افزایش دقت کار و ایجاد بحث در کل جامعه و جلب افکار عمومی می‌شود.^۵ از این‌رو، از سال ۱۹۸۸ کمیسیون‌ها از این

۱. بخش ۱ ماده (۱۰) آیین‌نامه داخلی پارلمان.

2. Lindstorm, op. cit , p. 37.

3. Olson and Hagevi, Ibid.

4. Lindstorm, Ibid.

5. Ibid.

صلاحیت برخوردار شده‌اند که جلسات استماع را به صورت علنی برگزار کنند.^۱ روش دیگر کسب اطلاعات، دریافت نظر کارشناسی است. برای ارائه نظرات کارشناسی، دفتر خدمات پژوهشی پارلمان^۲ در نظر گرفته شده است که بنا به درخواست نمایندگان به آنان خدمات ارائه می‌دهد.^۳

چنانچه گفتیم، قسمت عمده‌ای از وظایف نظارتی پارلمان را بازرسان پارلمانی انجام می‌دهند. به همین دلیل شیوه‌های کسب اطلاعات بازرسان پارلمانی را مورد بررسی قرار می‌دهیم. بازرسان پارلمانی از سه روش برای شروع بازرسی استفاده می‌کنند: بازرسی یا در پی شکایت شهروندان و اشخاص حقوقی آغاز می‌شود، یا بازرس با توجه به گزارش‌های رسانه‌های عمومی بازرسی را در دستور کار خود قرار می‌دهد و یا به نظر و ابتکار خود بازرسی را آغاز می‌کند.^۴ برای تسریع کار رسیدگی به شکایات شهروندان و اشخاص حقوقی، امکانات استفاده از اینترنت و شکایت از این طریق نیز فراهم شده است.^۵ در حال حاضر، تعداد شکایات سالیانه حدود پنج هزار مورد برآورد شده است. حتی ممکن است افراد غیرسوئدی نیز شکایت کنند. حتی ذی‌نفع بودن افراد نیز شرط طرح شکایت نیست. طرح شکایت هزینه‌ای ندارد. مهلت زمانی خاصی نیز برای شکایت وجود ندارد اما گفته می‌شود که بازرسان معمولاً به موضوعاتی که بیش از دو سال از آن گذشته باشد، رسیدگی نمی‌کنند.^۶

بازرسی ممکن است به ابتکار خود بازرس نیز صورت گیرد. معمولاً در این موارد، بازرس در حین رسیدگی به سایر پرونده‌ها از تخطی‌های اطلاع می‌یابد که موضوع رسیدگی‌های جدید می‌شود. گاه نیز گزارش‌های روزنامه‌ها، رادیو و تلویزیون منبع اطلاع بازرسان است.^۷

پارلمان در سوئد از پیشینه طولانی برخوردار است. گرچه دولت را حزب حاکم در

1. Olson and Hagevi, Ibid.

2. Riksdag Research Service

3. Olson and Hagevi, op. cit, p. 643.

4. Ibrahim Al-Wahab, *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm, LiberForlag Stockholm, 1979, pp. 85-135.

5. See: <http://www.jo.se/>

6. Lavin, op. cit.

7. Ibid.

پارلمان انتخاب می‌کند اما این موضوع باعث نشده است که قوه مجریه بر قوه مقننه غلبه داشته باشد. ابزارهای نظارتی پارلمان چنان کارآمد است که قوه مقننه، قوه مجریه را به‌طور کامل تحت نظر دارد. به‌نظر می‌رسد عوامل تثبیت قدرت نظارتی پارلمان در سوئد را باید در فرهنگ سیاسی آن جست‌وجو کرد. احزاب سوئد چنان سازمان‌یافته‌اند که عملکرد نهادهای پارلمانی از جمله کمیسیون‌ها را احزاب تعیین می‌کند. علاوه بر این موضوع، نهاد بازرسی پارلمانی نیز تأثیر بسیاری در قدرت نظارتی پارلمان دارد. بازرسان پارلمانی نیز به‌طور سنتی مقامات مهمی به‌شمار می‌آیند و نه تنها سازوکارهای حقوقی برای نظارت و پیگیری تخلفات و جرائم را پیش‌بینی می‌کنند، بلکه گزارش‌های آنان نیز تأثیر بسیاری در افکار عمومی دارد. از آنجاکه دموکراسی در سوئد قوام‌یافته است، افکار عمومی تأثیر مهمی در عملکرد مقامات و به‌تبع آنها احزاب و نهادها دارد.

فصل نهم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
فرانسه

۹-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی

در سال ۱۷۸۹ در تاریخ فرانسه و جهان، عصری جدید آغاز شد؛ یعنی درست در زمانی که موج انقلاب در این کشور به فروپاشی نظام پادشاهی و استقرار جمهوری انجامید. البته عمر جمهوری اول کوتاه بود و به سرعت جای خود را به رژیم‌های پی‌درپی دیگر سپرد. به‌طور متوسط، فرانسه هر بیست‌وپنج سال یک بار رژیم تازه‌ای را تجربه کرده است. این رژیم‌ها مشتمل بوده‌اند بر پنج جمهوری، دو پادشاهی، دو امپراتوری و رژیم اقتدارگرای ویشی که در جنگ جهانی دوم با نازی‌ها همکاری کرد. تحلیل چگونگی به قدرت رسیدن این حکومت‌های پی‌درپی، یکی از راه‌های شناخت فرانسه کنونی است.^۱

از زمان نگارش نخستین قانون اساسی فرانسه در سوم سپتامبر ۱۷۹۱، نظام حقوقی فرانسه کوشیده تا قانون اساسی آرمانی و مطلوب خود را تدوین کند و به‌این‌ترتیب از آن پس تا به امروز پانزده قانون اساسی دیگر در این کشور نوشته شده است. یکی از ویژگی‌های متمایز سنت «دولت قانونمند»^۲ در فرانسه، این نکته است که برخلاف بیشتر دموکراسی‌های غربی که قانون اساسی سندی بنیادین و بادوام شمرده می‌شود، «مشروطه‌خواهی»^۳ - به معنای محوریّت و تفوق قانون اساسی - در تاریخ سیاسی فرانسه جایگاه قابل توجهی نداشته است. به‌عنوان نمونه، فرانسویان در طول سال‌های انقلاب، طی پانزده سال، پنج قانون اساسی را تجربه کردند.^۴ البته عمر برخی از این قوانین بسیار کوتاه

۱. ر.ک: مارک کاسلمن، «فرانسه»، ترجمه هرمز همایون‌پور، در: لیپست، همان، جلد ۲، ص ۹۹۷.

۲. "Etat de droit"

۳. Constitutionalism

۴. لوران پش، «حاکمیت قانون در فرانسه»، ترجمه احمد مرکز مالگیری، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم،

شماره پنجاه‌ویکم، بهار ۱۳۸۵، ص ۲۱۷-۲۱۸.

بوده، چنان‌که در خلال سال‌های ۱۷۹۱ تا ۱۸۴۸، ۹ قانون اساسی به تصویب رسیده است. پس از انقلاب سال ۱۸۴۸، سلطنت‌طلبان شکست خوردند، جمهوری دوم به‌وجود آمد و نظام جمهوری برای مدت کوتاهی دوباره مستقر شد؛ اما این جمهوری در فاصله سال‌های ۱۸۵۲ و ۱۸۷۰ که ناپلئون سوم کوشید دوباره نظام سلطنتی را در فرانسه تأسیس کند، بار دیگر کنار گذاشته شد. پس از یک دوره انتقالی، جمهوری سوم در سال ۱۸۷۵ شکل گرفت. این جمهوری از حمایت کامل سلطنت‌طلبان برخوردار بود و بادوام‌ترین قانون اساسی تا زمان حاضر را به‌وجود آورد که به‌رغم تشکیل دولت‌های ناپایدار حاصل از ائتلاف بین احزاب مختلف به حیات خود ادامه داد.^۱ از سال ۱۹۴۰، در خلال سال‌های جنگ جهانی دوم، درواقع در فرانسه قانون اساسی وجود نداشت تا اینکه در سال ۱۹۴۶ با تصویب قانون اساسی دیگری، جمهوری چهارم تأسیس شد. اهمیت و نفوذ معنوی قانون اساسی جمهوری چهارم که با رفراندوم ماه اکتبر ۱۹۴۶ ایجاد شد، بیشتر به‌دلیل دربرداشتن بسیاری از آداب و سنن فرانسه و بنیادهای حقوقی آن بود که در نظام حقوق این کشور از اهمیت بسزایی برخوردار است.^۲

بین اکتبر سال ۱۹۴۶ و ماه می ۱۹۵۸، بیست‌ویک دولت در فرانسه زمام امور را به‌دست گرفتند که به‌طور متوسط هرکدام شش ماه دوام آوردند. علاوه‌بر این، در فترت‌هایی طولانی در این کشور هیچ دولتی وجود نداشته است. در این دوره در پارلمان، رأی‌گیری از طریق نمایندگی نسبی صورت می‌گرفت و چون احزاب بسیاری وجود داشت که هیچ‌کدام نمی‌توانستند اکثریت قاطعی را به سود خود به‌دست آورند، ائتلافات بسیار متزلزلی به‌وجود می‌آمد؛ چرا که احزاب از ایجاد پیمان‌های مستحکم ناتوان بودند و این ائتلاف‌های متزلزل نیز تنها به‌منظور به تصویب رساندن طرح‌ها و لوایح خاص شکل گرفته و پس از آن به فوریت از هم می‌پاشید. در این وضعیت، قانون اساسی با ایجاد محدودیت‌هایی در امر نظارت پارلمان، به بروز بی‌ثباتی کمک می‌کرد. هم‌زمان کوشش‌هایی برای ایجاد اصلاحات، و نیز تحکیم موقعیت دولت صورت می‌گرفت، اما سرانجام نظام از حل مشکلی که مستعمرات خواهان استقلال و به‌ویژه

۱. کاترین الیوت و کاترین ورنون، *نظام حقوقی فرانسه*، ترجمه صفر بیگزاده، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲، ص ۳۱-۳۲.

۲. جعفر بوشهری، *حقوق اساسی*، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۶، ص ۱۹۶.

شورش‌های مردم الجزایر از سال ۱۹۵۴ ایجاد کرده بود، بازماند. این کشور در به انجام رساندن اصلاحات کامل در خدمات مالی و نیز در ساختار کلی قانون اساسی شکست خورد؛ اما با وجود این، اگر عامل تسریع‌کننده وضعیت موجود آن زمان در الجزایر نبود، امکان داشت جمهوری چهارم بتواند به حیات خود ادامه دهد.^۱

در ۱۳ ماه می ۱۹۵۸، جمعیتی متشکل از اروپاییان و برخی الجزایری‌ها و پرسنل نظامی، «خانه دولت» در الجزایر را که دولت فرانسه از آنجا بر کشور الجزایر حکومت می‌کرد، به تصرف درآوردند. آنها خواستار حکومت جدیدی شدند که باید در فرانسه به ریاست ژنرال دوگل تشکیل می‌شد. پس از استعفای دولت وقت در ۲۸ ماه می ۱۹۵۸، رئیس‌جمهور، ژنرال دوگل را به‌عنوان نخست‌وزیر به پارلمان پیشنهاد کرد و در اول ماه ژوئن ۱۹۵۸ او به‌صورت قانونی و با اکثریت قاطع احزاب دست راستی و دست چپی - به‌استثنای کمونیست‌ها - انتخاب شد. پیش‌شرط دوگل برای موافقت با به‌دست گرفتن رهبری دولت و بازگشتن به صحنه سیاست این بود که باید قانون اساسی به‌گونه‌ای اصلاح شود که میزان نظارت دولت بر پارلمان افزایش یابد. در سوم ماه ژوئن ۱۹۵۸، قانونی به‌منظور شروع اقدامات لازم برای تصویب قانون اساسی جدید به تصویب رسید.

ژنرال دوگل در بازنویسی قانون اساسی به میزانی که در نظر داشت دارای اختیار نبود و پارلمان و اعضای دولت سابق، هم در مورد شکل قانون اساسی و هم در خصوص محتوای آن، شروطی را مقرر کرده بودند. این اقدام به این دلیل بود که از تکرار آنچه در جنگ جهانی دوم اتفاق افتاد جلوگیری شود؛ در آن زمان به مارشال پتن اختیارات نامحدود اعطا شد و بدین‌ترتیب، درواقع به عمر قانون اساسی جمهوری سوم، بدون اینکه جانشینی برای وی پیش‌بینی شود، خاتمه داده شد.

آخرین اصلاح قانون اساسی عبارت بود از توافقی بین ژنرال دوگل که می‌خواست قدرت فراگیر را به قوه مجریه بسپارد، و نمایندگان پارلمان پیشین که آرزو داشتند نظارت پارلمانی همچنان حفظ شود. این امر، شکل اصلاح‌شده‌ای از رژیم پارلمانی را به‌وجود آورد. ژنرال دوگل در یک مورد به پیروزی رسید، آن هم این بود که هرگاه نمایندگان پارلمان به عضویت دولت دربیایند باید کرسی‌های نمایندگی خود را در

پارلمان واگذار کنند. این امر روشن کرد که از آن پس، مبنای قدرت و وابستگی این افراد به دولت کنار گذاشته می‌شود. دولت قانون اساسی جدید را تأیید کرد و در ۲۸ سپتامبر ۱۹۵۸ با مراجعه به آرای عمومی و با اکثریت مطلق به تصویب رسید.

با وجود منسوخ شدن حقوق دوران کهن در فرانسه با انقلاب سال ۱۷۸۹، استفاده از برخی آموزه‌های آن در خلال دوران انقلاب و پس از آن، یعنی تا زمان تهیه کامل قوانین جدید، همچنان ادامه یافت. نخستین و مشهورترین دستاورد دوران انقلاب عبارت بود از «اعلامیه حقوق بشر و شهروند» مصوب ۱۰ آگوست ۱۷۸۹ که هنوز بخشی از حقوق فرانسه به‌شمار می‌رود. این اعلامیه، متضمن اصول مبنایی برابری، آگاهی، آزادی عقیده و اجتماعات و بیان، و اعمال فرض بی‌گناهی و براءت تا زمان محکومیت در فرایند دادرسی عادلانه است.

در حقوق فرانسه، قانون اساسی فقط همان متن سال ۱۹۵۸ نیست، بلکه علاوه‌بر آن، مشتمل بر موارد زیر است:

اول، دیباچه قانون اساسی ۱۹۵۸: در چشم‌انداز نخست، این دیباچه بسیار مختصر است؛ اما به‌دلیل منابع و متونی که باصراحت به آنها ارجاع داده است، بسیار غنی و پربار شده است: «ملت فرانسه الحاق خود را به حقوق بشر و اصول حاکمیت ملی (آن‌چنان‌که در اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹ تبیین و توسط مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۶ مورد تأیید قرار گرفته و تکمیل شده‌اند) اعلام می‌دارد».^۱

دوم، اعلامیه حقوق بشر و شهروند ۱۷۸۹: نمایندگان ملت فرانسه در سال ۱۷۸۹ در یک بیانیه رسمی، تصمیم به اعلام «حقوق طبیعی، انتقال‌ناپذیر و مقدس بشر» گرفتند. بدین‌منظور که این بیانیه، حقوق و تکالیف اعضای پیکره اجتماعی را به آنها یادآوری کند. این اعلامیه دربردارنده دو طیف مقررات با ماهیت‌های متفاوت است؛ طیف نخست، اصول سازمان‌دهی سیاسی و طیف دوم، شناخت حقوق طبیعی بشر.

سوم، دیباچه قانون اساسی ۱۹۴۶: براساس این دیباچه که مربوط به قانون اساسی مصوب ۲۷ اکتبر ۱۹۴۶ است، ملت فرانسه به‌طور رسمی، حقوق و آزادی‌های مصرح در

۱. ماده (۱) دیباچه قانون اساسی ۱۹۵۸.

اعلامیه ۱۷۸۹ و نیز اصول بنیادین شناخته شده در قوانین جمهوری را تأیید می‌کند. همچنین اصول سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را به‌عنوان ضرورتی ویژه برای زمان خود یادآوری می‌کند. مجموع اصول اعلام شده در این دیباچه، به‌شدت از مسائل روز فرانسه الهام گرفته است؛ مسائلی که از جنگ جهانی دوم و پیامدهای آن از یک‌سو و اوج‌گیری جهش‌های صنعتی‌سازی در فرانسه و رشد جنبش‌های کارگری از سوی دیگر ناشی شده است. چهارم، اصول اساسی پذیرفته شده از طریق قوانین جمهوری که در مقدمه قوانین اساسی سال‌های مختلف به آنها اشاره شده است.

از سال ۱۹۷۱، شورای قانون اساسی با صدور رأی، بر صلاحیت خود بر لغو مصوبات خلاف قانون اساسی پارلمان مهر تأیید زد. به‌طور کلی، امروزه هرگونه نقض منابع واجد شأن قانون اساسی، یعنی قانون اساسی ۱۹۵۸، اعلامیه سال ۱۷۸۹، دیباچه قانون اساسی سال ۱۹۴۶، و اصول بنیادین شناسایی شده از طریق قوانین جمهوری، سبب بی‌اعتباری یک مصوبه خواهد شد. اسناد پیش‌گفته به‌عنوان «ارکان قانون اساسی»^۱ شناسایی شده‌اند.^۲

۹-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی

جمهوری فرانسه یک جمهوری بسیط با حکومت نمایندگی پارلمانی است که در آن از زمان تصویب قانون اساسی جمهوری پنجم، قوه مجریه برتری یافته است. جمهوری فرانسه جمهوری دموکراتیکی است که به مکتب آزادی فردی وفادار مانده است. همچنین دو اصل مهم حاکمیت ملی و تفکیک قوا در این جمهوری از اهمیتی اساسی برخوردار است.^۳ «فرانسه، جمهوری‌ای است غیرقابل تجزیه، غیرمذهبی، دموکراتیک و اجتماعی. این کشور برابری همه شهروندان را در برابر قانون بدون تمایز اصالت، نژاد و مذهب تضمین می‌کند. شعار جمهوری عبارت است از: آزادی، برابری، برادری. و اساس آن: حکومت مردم به‌وسیله مردم و برای مردم».^۴

1. *Le Bloc de Constitutionnalité*

۲. ر.ک: پش، همان، ص ۲۳۶-۲۳۳.

۳. لویی تروتاوا و پل ایزوآر، *حقوق اساسی فرانسه*، ترجمه سید محسن شیخ‌الاسلامی، شیراز، کوشامهر، ۱۳۸۰، ص ۲۲.

۴. ماده (۲) قانون اساسی ۱۹۵۸.

در تدوین قانون اساسی جمهوری پنجم کوشش شده است تا رئیس‌جمهور به‌عنوان مهم‌ترین مقام در جمهوری، که مشروعیت خود را به‌طور مستقیم از مردم می‌گیرد، فوق نیروها و احزاب سیاسی قرار گیرد تا بتواند به دور از رقابت‌ها و مبارزات سیاسی و فشار گروه‌ها حکومت را تشکیل دهد و سیاست دولت را تعیین و رهبری کند؛ علاوه‌بر آن اختیارات پارلمان در امر قانونگذاری در حد اعتدال و منطقی محدود شود و پارلمان تنها به نظارتی محدود اکتفا کند تا به این ترتیب حکومت از بی‌ثباتی‌های یافته و کارایی لازم را به‌دست آورد.^۱

یکی از مسائل مهمی که نویسندگان قانون اساسی به آن معتقد بودند این بود که پارلمان به تدریج بسیاری از امور اجرایی را غصب کرده است بدون اینکه صلاحیت فنی لازم را برای اداره آن داشته باشد و به همین دلیل برای اصلاح این وضع اولاً، در قانون اساسی ۱۹۵۸ اختیارات قابل توجهی به رئیس‌جمهور اعطا گردیده؛ ثانیاً، اختیارات قانونگذاری قوه مقننه به موارد خاصی محدود شده و در مقابل اختیارات قوه مجریه در بسیاری از امور که در گذشته در صلاحیت قوه مقننه محسوب می‌شد، افزایش یافته است.^۲

۳-۹ تفکیک و توازن قوا

نظریه تفکیک قوا طبیعتاً به تمایز میان سه قوه حکومتی منجر شده است. اندیشمندان فرانسوی معاصر با منتسکیو که مجذوب نظریه وی شده بودند می‌خواستند فوراً آن را اجرا کنند. به همین دلیل تفکیک قوای غیرمنعطف را پیش‌بینی کردند که براساس آن هریک از قوای سه‌گانه دارای قدرتی برابر با یکدیگر باشند، تا قوه برتر بر سایر قوا فایق نیامده و متعرض سایر قوا نشود. این دیدگاهی بود که در قانون اساسی فرانسه از آغاز دوران انقلاب یعنی از قانون اساسی مصوب ۱۷۹۱ وجود داشت و در نهایت به شکست انجامید؛ زیرا هرکدام از این سه قوه بدون توجه به صلاحیت‌های سایر قوا و نیز بدون هرگونه هماهنگی و وحدت با یکدیگر در نزاع بوده و صلاحیت‌های خود را به ضرر قوای دیگر اعمال می‌کردند.

1. History of the National Assembly, february 2006, Available Online at: <http://www.assemblee-nationale.fr>

۲. منوچهر طباطبایی مؤتمنی، همان، ص ۲۵۷.

به این ترتیب، راه حل واقعی در روش تفکیک قوای منعطف جست‌وجو شد که در نظام سیاسی انگلستان به تحقق پیوسته بود، روشی که بنیادهای آن در نظریات منتسکیو وجود داشت و براساس آن، هریک از سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه، به جای تجاهل به وظایف یکدیگر، باید به سمت هماهنگی هدایت شوند و به طور مشترک برای ایجاد روابط و وابستگی‌هایی که از تنازع و اختلاف آنها جلوگیری می‌نماید، تلاش کنند. این راه حل، ایجاد نظام پارلمانی یعنی نظامی که قوه مجریه و قوه مقننه را از هم متمایز می‌سازد، است. نظام پارلمانی ارتباط میان دو قوه مجریه و مقننه را با هیئت وزیران تضمین می‌کند. با وجود این نمی‌توان گفت که هیئت دولت کاملاً مستقل از دیگر قواست، چرا که هیئت دولت علاوه بر اینکه در برابر پارلمان دارای مسئولیت سیاسی است، هم برای شروع کار و هم برای ادامه آن همواره محتاج تأیید قوه مقننه است. مسئولیت هیئت وزیران در برابر پارلمان بدین شکل است که اگر اکثریت نمایندگان پارلمان از سیاست‌های هیئت دولت حمایت نکنند، هیئت وزیران وادار به کناره‌گیری می‌شود. درواقع، مسئولیت سیاسی وزیران در برابر پارلمان، شاخص نظام پارلمانی از سایر نظام‌های حکومتی است. اصل تفکیک قوا در قانون اساسی فرانسه، به مثابه شرط تحقق بخش آزادی سیاسی به تصویب رسیده است.^۱

قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه مصوب ۱۹۵۸، مقرره خاصی را به تفکیک قوا اختصاص نداده است، ولی با تعیین وظایف هر قوه این تفکیک در عمل صورت گرفته است. در بخش اول قانون اساسی در اصل ۳۴، اختیار وضع قانون به پارلمان اعطا شده است. درباره استقلال قوه قضائیه نیز اصل ۶۴ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «رئیس‌جمهور، نگهبان استقلال قوه قضائیه خواهد بود. وی از کمک شورای عالی قضایی بهره‌مند خواهد شد. قانونی بنیادین، رتبه و پایه قضایی را تعیین خواهد کرد. دادرسان را نمی‌توان معزول یا منتقل نمود».

اصل ۶۵ قانون اساسی و قوانین ارگانیک نیز با دخالت دادن مقامات گوناگون در انتخاب اعضای شورای عالی قضایی از اعمال نفوذ قوای دیگر بر قوه قضائیه جلوگیری می‌کنند. شورای قانون اساسی نیز در تصمیمات خود، بر این امر که قانون اساسی از

جمله اصل ۶۴، تفکیک قوا را به رسمیت می‌شناسد و بر استقلال قضائیه از سایر قوا تأکید می‌کند، صحه می‌گذارد.

۹-۴ ساختار کلی پارلمان

براساس اصل ۲۴ قانون اساسی، پارلمان فرانسه، پارلمانی دوجلسی، متشکل از مجلس ملی و مجلس سناست. این پارلمان بدون بازگشت به نظام دوجلسی متعلق به جمهوری سوم، از مفاهیم و برداشتهای جمهوری چهارم نیز فاصله گرفته است. درواقع اهمیت مجلس سنا در مقایسه با جایگاه «شورای جمهوری» به مراتب افزایش یافته است.

۹-۴-۱ مجلس ملی

براساس اصل ۳ قانون اساسی ۱۹۵۸، انتخابات در این جمهوری، عمومی، همگانی و برابر بوده و با رأی مخفی انجام می‌گیرد. همچنین، براساس قانون اساسی، نمایندگان مجلس ملی در انتخابات مستقیم انتخاب می‌شوند و نمایندگی در آن برحسب قلمرو واحدهای جمهوری خواهد بود. براساس مبانی تبیین شده در قانون اساسی، نظام انتخاباتی در این کشور با بسیاری از قوانین عادی و ارگانیک مشخص شده است. در حال حاضر تعداد نمایندگان مجلس ملی فرانسه افزون بر ۵۷۷ نماینده است. جلسات رسمی مجلس ملی با حضور اکثریت مطلق نمایندگان شامل ۲۸۹ نماینده در کاخ بوبن^۱ در پاریس برگزار می‌شود.^۲ مدت نمایندگی مجلس ملی پنج سال است و در صورتی که یکی از نمایندگان این مجلس به عضویت در هیئت دولت و مشاغل دولتی و مواردی از این قبیل منصوب شود، نماینده‌ای جدید از همان حوزه‌های انتخابی جایگزین وی می‌شود.^۳ ارکان اصلی این مجلس عبارت‌اند از: هیئت‌رئیس، رئیس مجلس، کنفرانس رؤسا، کارپردازها، گروه‌ها، کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها. در زیر به بیان شرح مختصری از این ارکان بسنده می‌شود.

1. Bourbon

۲. الیوت و ورنون، همان، ص ۵۶.

۳. تروتاوا و ایزوآر، همان، ص ۸۰.

۹-۴-۱-۱ هیئت‌رئیس

مجلس که تحت نظر رئیس مجلس، امور داخلی و فعالیت‌های مجلس ملی را اداره و تنظیم می‌کند، متشکل از بیست‌ودو عضو است، که عبارت‌اند از: یک رئیس، شش نایب‌رئیس، سه کارپرداز و دوازده منشی. رئیس هیئت‌رئیس که درواقع رئیس مجلس ملی است، در فاصله سال‌های ۱۸۷۵ تا ۱۹۵۸ هر سال دوباره انتخاب می‌شد، در حال حاضر برای یک دوره پنج‌ساله قانونگذاری انتخاب می‌شود.^۱ در نظام حقوقی فرانسه، رئیس مجلس از اختیارات گسترده‌ای برخوردار است. درواقع، رؤسای مجلس ملی و سنا به همراه رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر، چهار مقام نخست فرانسه را تشکیل می‌دهند.^۲ رئیس مجلس با رأی مخفی انتخاب می‌شود. در صورتی که در دو دور نخست انتخاب رئیس مجلس، هیچ‌یک 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.^۳ سایر اعضای هیئت‌رئیس هر سال در ابتدای جلسه عادی که در ماه اکتبر برگزار می‌شود، انتخاب می‌شوند. ترکیب هیئت‌رئیس باید هماهنگ با ترکیب سیاسی مجلس باشد. انطباق کامل ترکیب آن با ترکیب مجلس ملی مدنظر نیست ولی حداقل تمام گروه‌های سیاسی مجلس باید فرصت حضور در هیئت‌رئیس را داشته باشند، درحالی که با نظام انتخابات اکثریتی علی‌الاصول تمام پست‌ها به اکثریت تعلق خواهد گرفت. رویه معمول این است که اگر تعداد کاندیداها بیشتر از تعداد پست‌ها نباشد، انتخابات برگزار نمی‌شود.^۴

رئیس مجلس می‌تواند به تقاضای یکی از کمیسیون‌های دائمی مجلس تقاضاهایی (شکایات)^۵ را که به مجلس ملی ارائه شده است به رئیس‌جمهور ارائه کند.^۶

۱. ماده (۳۲) قانون اساسی.

۲. زارعی، همان، ص ۱۹۸-۱۹۷.

۳. ماده (۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۴. قسمت ۲ ماده (۱۰) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

5. Petitions

6. "Procedures for Raising an Issue of the Government's Responsibility", Available Online at: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/government-responsability.asp>.

۹-۴-۱-۲ کنفرانس رؤسا^۱

رکن صالح برای تنظیم دستور کار مجلس ملی در جلسات عمومی، کنفرانس رؤسا است. کنفرانس به دعوت رئیس مجلس در دوره نشست مجلس، هفته‌ای یک بار تشکیل جلسه می‌دهد. برخلاف هیئت‌رئیس، اعضای کنفرانس رؤسا به صورت مستقیم انتخاب نمی‌شوند بلکه به لحاظ سمت خود به عضویت کنفرانس درمی‌آیند. این اعضا عبارت‌اند از: رئیس مجلس ملی، نایب‌رئیس مجلس، شش نفر رؤسای کمیسیون‌های دائمی (و حسب مورد کمیسیون‌های ویژه)، گزارشگر عمومی کمیسیون مالی، رؤسای فراکسیون‌ها و رئیس دلاسیون برای اتحادیه اروپا. نماینده دولت (معمولاً وزیر روابط پارلمانی) نیز در کنفرانس حضور دارد که برنامه مورد نظر دولت برای هفته جاری و دو هفته آینده را به کنفرانس منتقل می‌کند.^۲

۹-۴-۱-۳ کارپردازها^۳

کارپردازها نیز جزء اعضای هیئت‌رئیس هستند، اما به دلیل اهمیت تأثیر آنها در امور مالی و اداری مجلس ملی، در ادبیات حقوقی معمولاً به صورت جداگانه به عنوان یکی از ارکان مجلس بررسی می‌شوند. تحت صلاحیت عالی هیئت‌رئیس، کارپردازها اختیارات گسترده‌ای در زمینه مالی، حسابداری و اداری براساس اصل استقلال اداری مجلس ملی دارا هستند. در انتخاب کارپردازها نیز ترکیب سیاسی مجلس در نظر گرفته می‌شود. به طور سنتی دو نفر از کارپردازها از اکثریت و یک نفر از اقلیت انتخاب می‌شوند.

۹-۴-۱-۴ گروه‌های پارلمانی

گروه‌های پارلمانی، نماینده احزاب و تشکیلات سیاسی‌ای هستند که به مجلس راه یافته‌اند. با وجود این، آنها از احزاب متمایز هستند و آیین‌نامه داخلی مجلس، تشکیلات و سازمانی کاملاً مستقل از احزاب برای آنها در نظر گرفته است. گرچه از نظر سیاسی معمولاً گروه‌ها نماینده و حافظ منافع احزاب هستند - چرا که هدف عمده تشکیل آنها ایجاد هماهنگی در مواضع نمایندگانی است که گرایش‌های سیاسی نزدیکی دارند - ولی به لحاظ

1. La Conference Des Presidents

2. Ibid.

3. Les Questeurs

حقوقی، هیچ الزامی برای عضویت نمایندگانی با گرایش‌های سیاسی یکسان در یک گروه وجود ندارد. نمایندگان مجلس می‌توانند بدون اینکه متعلق به حزب خاصی باشند، یک گروه خاص تشکیل دهند.^۱ برای تشکیل گروه رعایت دو شرط لازم است: اول، داشتن تعداد حداقل نمایندگان برای تشکیل یک گروه (که در حال حاضر بیست نفر است)^۲ و دوم، یک بیانیه سیاسی به رئیس مجلس که پس از امضای اعضای گروه و انتخاب رئیس برای خود، آن را ارائه می‌دهند.^۳ هر نماینده می‌تواند تنها به عضویت یک گروه درآید.^۴ علاوه بر این نماینده می‌تواند به صورت عضو یا وابسته به یک گروه بپیوندد. البته لزومی ندارد که یک نماینده مجلس متعلق به یک گروه خاص باشد. نماینده‌ای که عضو یا وابسته به هیچ گروهی نباشد در فهرست ثبت‌نام نشده‌ها جای می‌گیرد. علاوه بر این تشکیل گروه‌هایی که با هدف حمایت از منافع خاص محلی یا حرفه‌ای شکل می‌گیرند ممنوع است.^۵

اهمیت گروه‌های پارلمانی در این است که آنها در زمینه شکل‌گیری نهادهای داخلی مجلس ملی، براساس هنجارهای حقوقی و عرفی دخالت می‌کنند. به این ترتیب که در انتخاب اعضای تمام نهادهایی که مطابق آیین‌نامه، تعداد اعضای آنها باید متناسب با اعضای گروه‌ها باشد (مانند کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها)، هر گروه اعضایی 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 هیئت‌رئیس نیز، نایب‌رئیس، کارپردازها و منشی‌ها با توجه به موازنه گروه‌ها در مجلس انتخاب می‌شوند. درباره 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 و گروه‌های مطالعاتی نیز رعایت می‌شود.^۶ علاوه بر این، یکی از حقوق رؤسای گروه‌ها در مجلس ملی، تقاضای ایجاد کمیسیون ویژه برای بررسی مسئله‌ای خاص است.

۱. ماده (۲۰) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۲. قسمت ۱ ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۳. قسمت ۳ ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۴. قسمت ۴ ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۵. قسمت ۳ ماده (۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۶. زارعی، همان، ص ۲۱۵.

۹-۴-۱-۵ کمیسیون‌ها

در این تحقیق، کمیسیون‌ها به سه دسته تقسیم شده‌اند: کمیسیون‌های دائمی، کمیسیون‌های ویژه و سایر کمیسیون‌ها؛ که در بخش «دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها» به تفصیل بررسی خواهند شد.

۹-۴-۱-۶ دلگاسیون‌ها

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 در زمینه‌های تخصصی است. البته دلگاسیون‌ها برخلاف کمیسیون‌ها در مراحل قانونگذاری تأثیری ندارند و مسئولیت آنها بیشتر راهنمایی و مشاوره است. مهم‌ترین دلگاسیون‌ها در حال حاضر عبارت‌اند از: دلگاسیون اتحادیه اروپا، دلگاسیون ارزیابی انتخاب‌های علمی و تکنولوژیک، دلگاسیون ارزیابی قانونگذاری، دلگاسیون مسائل جمعیت‌شناسی (که براساس قانون قطع ارادی دوره حاملگی ایجاد شد)، دلگاسیون برنامه‌ریزی، دلگاسیون توسعه پایدار مناطق و دلگاسیون حقوق زنان.^۱

۹-۴-۲ مجلس سنا^۲

سناتورها که تعداد آنها ۳۲۱ نفر است، در محل مجلس سنا در کاخ لوکزامبورگ، واقع در پاریس، تشکیل جلسه می‌دهند.^۳ نمایندگان این مجلس را شوراهای سرزمینی - محلی این کشور به شکل همگانی و غیرمستقیم انتخاب می‌کنند.^۴ قانون انتخاباتی فرانسه به تفصیل شرایط انتخابات و صلاحیت داوطلبان را بیان کرده است. درواقع مجلس سنا،

۱. همان، ص ۲۱۵.

۲. ساختار کلی مجلس سنا و نحوه کارکرد و شرایط فعالیت سناتورها تفاوت چندانی با مجلس ملی ندارد. در اینجا از بحث درباره مسائلی که بین مجلس سنا و مجلس ملی مشترک است، خودداری شده است.

۳. الیوت و ورنون، همان، ص ۵۶.

۴. تبصره «۳» ماده (۳) و تبصره «۳» اصل ۲۴ قانون اساسی.

منتخب منتخبان مردم است. مطابق اصل ۲۴ قانون اساسی، فرانسویانی که در خارج از فرانسه زندگی می‌کنند نیز در مجلس سنا نماینده خواهند داشت.

در مرحله اول، هیئت انتخاب‌کنندگان، سناتورهای مجلس سنا از ۴۹۱ نماینده مجلس ملی و مشاورین شوراهای منطقه‌ای منتخب در استان‌های فرانسه، براساس مفاد قانون انتخابات مصوب ۱۰ ژوئیه ۱۹۵۸ از اعضای شورای مجلس کرسی که بیش از پنجاه‌ویک عضو می‌باشد و اعضای شوراهای عمومی شهرستان‌ها که حدود چهارهزار عضو دارند و نمایندگان شوراهای شهرداری فرانسه، تشکیل می‌شوند. در مرحله دوم، انتخابات سناتورهای مجلس سنا با روش اکثریتی در دو مرحله در شهرستان‌های فرانسه که دارای دو تا چهار کرسی سناتوری باشد انجام می‌شود و در بیش از چهارده شهرستان فرانسه که دارای پنج کرسی سناتوری یا بیشتر می‌باشد به روش اکثریت نسبی برگزار می‌شود.^۱

ارکان اصلی این مجلس عبارت‌اند از: هیئت‌رئیس، گروه‌ها، کمیسیون‌ها و دلگاسیون‌ها. در ادامه، به بیان شرح مختصری از این ارکان بسنده می‌شود.

۹-۴-۲-۱ هیئت‌رئیس

همه اعضای هیئت‌رئیس از جمله رئیس سنا هر سه سال یک بار و به‌هنگام تجدید یک‌سوم اعضای سنا انتخاب می‌شوند.^۲ در این مجلس، اصل استمرار، حاکم است و مجلس سنا به‌طور کلی تجدید نمی‌شود، بلکه هر سه سال یک بار انتخابات برای برگزیدن یک‌سوم اعضای آن برگزار می‌شود. با توجه به اینکه پس از تجدید یک‌سوم اعضای سنا، احتمال تغییر اکثریت سنا وجود دارد، انتخابات هیئت‌رئیس نیز هر سه سال یک بار انجام می‌شود. رئیس، نایب‌رئیس و کارپردازان سنا، با رأی‌گیری انتخاب می‌شوند ولی منشی‌ها براساس فهرستی که با توافق رؤسای گروه‌ها تهیه می‌شود انتخاب می‌شوند؛ به‌این ترتیب که هیئت‌رئیس سنی، انتخابات رئیس سنا را برگزار می‌کند و سپس به‌ترتیب انتخابات نایب‌رئیس و کارپردازان تحت ریاست رئیس منتخب سنا

۱. الیوت و ورنون، همان، ص ۹۰.

۲. اصل ۳۲ قانون اساسی.

برگزار می‌شود. هر سناتور می‌تواند به شش کاندیدای نایب‌رئیزی و سه کاندیدای کارپردازی رأی دهد. سپس رؤسای گروه‌ها گردهم می‌آیند تا فهرست منشی‌ها را با توجه به نتایج انتخابات رئیس، نایب‌رئیس و کارپردازان تهیه کنند. به این ترتیب اگر در انتخابات قبلی گروهی نتوانسته باشد به اندازه سهم خود در هیئت‌رئیس‌ه کرسی به دست آورد، 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.

۹-۴-۲-۲ گروه‌ها

در مجلس سنا گروه‌ها هر سه سال یک بار با تجدید یک‌سوم 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 شکل است:

۱. عضویت کامل،

۲. وابستگی: با این توضیح که عضو وابسته مجبور نیست از موضع گروه تبعیت کند، گرچه در حدود کلی رضایت گروه را جلب می‌کند،

۳. پیوستگی: عضو پیوسته تنها در حدود اداری و براساس یک توافق ساده به گروه تعلق دارد.^۱

به طور سنتی، سناتورهایی که به هیچ‌یک از گروه‌های سیاسی تعلق ندارند، گروهی به نام «مستقل‌ها» تشکیل می‌دهند. با توجه به اینکه در حال حاضر تعداد سناتورهای فاقد گروه تنها شش سناتور است و این عده حدنصاب لازم برای تشکیل گروه را ندارند، براساس آیین‌نامه به تشکیل یک اتحادیه^۲ اقدام 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 ... برعهده دارد.

۱. زارعی، همان، ص ۲۲۲-۲۲۰.

۹-۴-۲-۳ کمیسیون‌ها

قانون اساسی تعداد کمیسیون‌ها را در مجلس سنا نیز به شش کمیسیون محدود کرده است. برخی معتقدند دلیل این امر، بیم از دخالت بی‌رویه کمیسیون‌ها در امور دولت در صورت تشکیل کمیسیون‌های بسیار تخصصی بوده است. درواقع، در صورتی که کمیسیون‌ها بزرگ و کلی باشند، امکان و فرصت پرداختن به امور جزئی‌تر و تخصصی‌تر را نخواهند داشت؛ در نتیجه، اظهارنظر کمیسیون محدود به امور سیاسی و کلی خواهد بود و در امور جزئی ناچار به اطلاعات دریافت شده از دولت اعتماد کرده، و کمتر دخالت خواهد کرد. در نتیجه دولت می‌تواند با سهولت بیشتری برنامه خود را اجرا کند. 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 دو مجلس واگذار شده است. کمیسیون‌های موجود در مجلس سنا، با کمیسیون‌های مجلس ملی انطباق کامل ندارند. کمیسیون‌های مجلس سنا و تعداد اعضای آنها به ترتیب زیر است:

۱. کمیسیون امور فرهنگی، ۵۲ عضو،
۲. کمیسیون امور اقتصادی و برنامه‌ریزی، ۷۸ عضو،
۳. کمیسیون امور خارجه، دفاع و نیروهای مسلح، ۵۲ عضو،
۴. کمیسیون امور اجتماعی، ۵۲ عضو،
۵. کمیسیون مالیه، نظارت بر بودجه و مسائل اقتصادی کشور، ۴۳ عضو،
۶. کمیسیون قوانین اساسی، قانونگذاری، انتخابات عمومی، مقررات و امور اداری، ۴۴ عضو.^۱

۹-۴-۲-۴ دلگاسیون‌ها

با محدودیتی که قانون اساسی فرانسه برای 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 شد؛ به این ترتیب که پارلمان مجبور بود در قانونگذاری به اطلاعاتی که منابع دولتی ارائه می‌کردند اعتماد و اکتفا کند. این امر می‌توانست استقلال پارلمان را مورد تردید قرار دهد. چاره کار در ایجاد نهادهایی بود که

۱. ماده (۷) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

با کنار گذاشتن محدودیتی که قانون اساسی ایجاد کرده است به مجلس در ارزیابی دقیق‌تر وظیفه تقنینی و البته نظارتی خود یاری رسانند. این نهادها یا درواقع این شبه‌کمیسیون‌ها، دلگاسیون یا دفتر پارلمانی نام گرفتند. دفاتر یا دلگاسیون‌های پارلمانی، برخلاف کمیسیون‌ها در مراحل قانونگذاری تأثیری ندارند و تنها مجلس را از لحاظ اطلاعاتی تغذیه می‌کنند.

۵-۹ کارکردهای پارلمان

۱-۵-۹ کارکرد تقنینی

ناگفته پیداست که اصلی‌ترین وظیفه هر پارلمان، تصویب قانون به معنی خاص است. قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: «قانون به‌وسیله پارلمان به تصویب خواهد رسید».^۱ البته نظام حقوقی فرانسه در این مورد دارای تفاوتی اساسی با سایر نظام‌های حقوقی است و آن اینکه قانون اساسی این کشور در ادامه این اصل به احصای موارد شمول حوزه قانون اقدام کرده و به‌این‌ترتیب موارد صلاحیت قانونگذاری پارلمان را محدود به موارد محصور در قانون اساسی کرده است.^۲ براساس این، تمام مواردی که خارج از این

۱. صدر اصل ۳۴ قانون اساسی.

۲. اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه مقرر می‌دارد: «... قانون، قواعد مربوط به موارد زیر را مقرر خواهد داشت: حقوق مدنی و تضمین‌های اساسی به شهروندان که برای اجرای آزادی‌های عمومی به آنها داده شده و تکالیفی که برعهده شهروندان در مورد تن و اموال آنان به لحاظ دفاع ملی گذارده شده است؛ تابعیت، احوال شخصی و اهلیت قانونی، نکاح، ارث و هبه؛ تعریف جنایات و جنحه‌ها و تعیین کیفرهای آنها، آیین دادرسی کیفری، عفو عمومی، ایجاد نظام تازه در صلاحیت دادگاه‌ها و وضع کلانتری‌ها و صلیحه‌ها؛ مأخذ ارزیابی، نرخ و روش وصول مالیات‌ها از هر قبیل و نظام نشر اسکناس. قانون همچنین قواعد راجع به موارد زیر را مقرر خواهد داشت: نظام انتخاباتی برای مجالس پارلمان و شوراهای محلی؛ ایجاد انواع سازمان‌های عمومی؛ دادن تضمین‌های اساسی به کارکنان کشوری و لشکری دولت؛ ملی کردن دستگاه‌های تولیدی و انتقال اموال دستگاه‌های تولیدی از بخش عمومی به بخش خصوصی. قانون اصول اساسی مربوط به موارد زیر را تعیین خواهد کرد: سازمان عام دفاع ملی؛ اداره آزادانه مراجع محلی، حدود صلاحیت آنها و منابع درآمدشان؛ آموزش و پرورش؛ حق مالکیت، حقوق ناشی از اموال غیرمنقول و قراردادهای مدنی و بازرگانی؛ قوانین کار، اتحادیه‌های صنفی و تأمین اجتماعی؛ در قوانین مالی، منابع مالی و همچنین تعهدات دولت تحت شرایط و مشخصات مصوب به‌موجب قانونی بنیادی معین خواهد شد. در قوانین برنامه، اهداف اقدامات اقتصادی و اجتماعی دولت، معین خواهد شد».

حوزه قرار بگیرند در واقع مقررات محسوب می‌شوند که دولت تصویب می‌کند.^۱ براساس اصل ۲۱ قانون اساسی «نخست‌وزیر، عملیات دولت را رهبری خواهد کرد ... و با رعایت اصل ۱۳ قانون اساسی، صلاحیت‌های مربوط به وضع مقررات را به مورد اجرا می‌گذارد ...». به موجب این اصل: «رئیس‌جمهور، فرامین و احکام مصوب شورای وزیران را توشیح خواهد کرد». به نحوی که مشاهده می‌شود، در نظام حقوق اساسی این کشور، صلاحیت عام تقنینی که در سایر نظام‌ها به قوه مقننه اعطا می‌شود برای پارلمان به رسمیت شناخته نشده است. علاوه بر این، «عهدنامه‌های صلح، عهدنامه‌های بازرگانی، عهدنامه‌ها یا قراردادهای مربوط به سازمان‌های بین‌المللی، آنچه متضمن تعهدات مالی دولت باشد، آنچه مقرراتی را تغییر دهد که دارای مختصات قانون است، آنچه مربوط به احوال شخصیه است و آنچه مستلزم واگذاری یا مبادله یا الحاق قلمرو باشد، را فقط با قانون می‌توان مورد موافقت یا تصویب قرار داد».^۲

تأثیر کمیسیون‌ها در فرایند قانونگذاری موضوعی قابل توجه است. به دلایل متعدد، کمیسیون‌ها حق دارند برای پیشنهاد تصویب قانونی خاص در پارلمان، اقدام کنند. به نظر می‌رسد برای حفظ استقلال دستگاه قانونگذاری، کمیسیون‌ها باید واجد این اختیار باشند. به این ترتیب اختیار پیشنهاد قانون یا سازمان‌دهی به لوایح، به نحوی که کمیسیون‌ها بتوانند قانون را دوباره صورت‌بندی کنند، یعنی توانایی حذف بخشی از آن یا تقویت لوایح را داشته باشند، برای امکان اجرای اختیارات قانونگذاری کمیسیون‌ها از اهمیت اساسی برخوردار است.^۳ فرانسه از جمله کشورهایی است که در آن کمیسیون‌ها حق ندارند حتی بخشی از لوایحی را که مورد بررسی قرار می‌دهند حذف یا چیزی به آن اضافه کنند.^۴ دولت این کشور، رویه‌های مربوط به اصلاحیه‌های کمیسیون را به دلیل

۱. اصل ۳۷ قانون اساسی.

۲. اصل ۵۳ قانون اساسی.

۳. استروم، همان، ص ۱۷۷.

۴. کشورهای معدودی صلاحیت پیشنهاد قانون را به کمیسیون‌ها اعطا کرده‌اند. در اتریش، ایسلند و سوئد، همه کمیسیون‌ها از این صلاحیت برخوردارند. اما در دانمارک، فرانسه، ایرلند، هلند و انگلستان، کمیسیون‌ها نمی‌توانند حتی بخشی از لوایح را حذف یا چیزی به آن اضافه کنند؛ ر.ک: همان.

جلوگیری از تغییرات مخل لوایح خود، به شدت کنترل می‌کند. دولت می‌تواند همه اصلاحیه‌های مجلس را به دلیل اینکه به کاهش درآمد یا افزایش هزینه‌های عمومی منجر می‌شود، رد کند. این قاعده به دولت اجازه می‌دهد که از اساس همه اصلاحیه‌هایی را که با آن مخالف است رد کند.^۱

۹-۵-۲ کارکرد نظارتی

«دولت سیاست ملی را تعیین و رهبری خواهد کرد ... و در برابر پارلمان به موجب شرایط ... مسئول خواهد بود».^۲ این اصل به معنای تأثیر نظارتی‌ای است که قانون اساسی برای پارلمان در برابر دولت در نظر گرفته است. عبارت «نظارت پارلمان» به‌طور کلی دربرگیرنده تمام ابزار و وسایلی است که اعضای پارلمان را قادر می‌سازد نظرات خود را درباره اعمال و اقدامات دولت اظهار کرده و وی را در مورد مسئولیتی که در برابر مجلس دارد، پاسخ‌گو سازد.^۳ اصول قانون اساسی این کشور، درباره شیوه نظارت پارلمان بر دولت مجمل است. اما با تدقیق در همین اصول و نیز با توجه به آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس، می‌توان کارکرد نظارتی مجلس را به شکل زیر دسته‌بندی کرد:^۴

۱. هر عضو پارلمان حق دارد از دولت «سؤال» کند. سؤال شیوه‌ای است که اعضای پارلمان با استفاده از آن می‌توانند توضیحاتی در باب عملکرد، تصمیمات و مصوبات دولت از اعضای آن بخواهند. براساس آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس، سؤال دارای انواع مختلفی از جمله سؤال کتبی،^۵ سؤال شفاهی بدون مذاکره،^۶ سؤال شفاهی با مذاکره^۷ و سؤال از دولت است. مقررات مربوط به سؤال در آیین‌نامه‌های داخلی دو مجلس به تفصیل مطرح شده است.

۱. همان، ص ۱۸۰.

۲. اصل ۲۰ قانون اساسی.

3. Didier Maus, "France", in Kurian, op. cit, Vol. 1, p. 257.

۴. برای دسته‌بندی نظارت پارلمان بر دولت در فرانسه از این منبع استفاده شده است: زارعی، همان، ص ۳۲۸-۱۵۹.

۵. ماده (۱۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۶. ماده (۱۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۷. ماده (۱۳۴) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۲. دولت می‌تواند با در دست گرفتن ابتکار عمل، برای آگاهی مجلس از موضوعی خاص آن را به مجلس بفرستد.

۳. کمیسیون‌های تحقیق مجالس می‌توانند عملکرد دولت را تحت نظارت و کنترل داشته باشند.^۱

۴. تشکیل هیئت مأموره نیز یکی از راه‌های نظارت مجلس است.

۵. بودجه دولت را پارلمان کنترل می‌کند.^۲

۶. بحث درباره برنامه دولت یا سیاست کلی آن مطابق اصل ۴۹ قانون اساسی در صلاحیت پارلمان است. البته با این توضیح که در این کشور دولت تنها در برابر مجلس ملی دارای مسئولیت سیاسی است و مجلس سنا در این زمینه مسئولیتی ندارد. اما براساس بند «۴» اصل ۴۹، نخست‌وزیر اختیار دارد که از مجلس سنا تصویب اظهاریه سیاست‌های کلی دولت را تقاضا کند.

۷. مجلس می‌تواند هر زمان که بخواهد اعضای دولت را برای استماع سخنان و توضیحات‌شان درباره عملکرد آنها به مجلس احضار نماید.^۳

۸. امکان رسیدگی به شکایات مردم از عملکرد نادرست دولت در مجلس وجود دارد.

۹. به نظر می‌رسد مهم‌ترین نوع نظارت مجلس بر دولت در فرانسه، پیشنهاد سقوط دولت^۴ است. درواقع نظارت‌های پیش‌گفته همگی می‌تواند مقدمه‌ای برای وقوع این امر باشد. این پیشنهاد در صورت کسب آرای لازم، دولت را وادار به استعفا می‌کند. پیشنهاد سقوط در هر زمان ممکن است ارائه شود و نیز ممکن است هنگام ارائه برنامه دولت یا سیاست کلی آن طرح شود. از این امر به‌عنوان وسیله‌ای برای مورد تأیید بودن دولت ازطرف اکثریت مجلس استفاده می‌شود. این پیشنهاد درواقع رأی عدم اعتماد به دولت است ولی در عمل، عدم پیشنهاد سقوط یا رأی نیاوردن آن، کارکرد رأی اعتماد به دولت را دارد.^۵ طبق اصل ۵۰ قانون اساسی، «هنگامی که مجلس ملی رأی عدم اعتماد می‌دهد

۱. ماده (۱۴۰ تا ۱۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۲. ماده (۱۴۶) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۳. الیوت و ورنون، همان، ص ۵۸.

یا برنامه یا سیاست کلی دولت را که اعلام داشته رد می‌کند، نخست‌وزیر باید استعفای دولت را به رئیس‌جمهور تقدیم دارد».

۹-۶ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها

تعداد و نحوه دسته‌بندی کمیسیون‌ها در مجالس مختلف، متفاوت است. درحالی‌که در برخی کشورها به پارلمان اختیار داده شده است کمیسیون‌های داخلی را براساس نیاز پارلمان در هر دوره قانونگذاری، سازمان‌دهی کنند، بنابراین تعداد کمیسیون‌ها می‌تواند در هر دوره دستخوش نوسان باشد، در برخی دیگر از کشورها، از جمله در فرانسه، تعداد کمیسیون‌ها براساس متن قانون اساسی محدود شده است. نویسندگان قانون اساسی این کشور در سال ۱۹۵۸، در پی این بودند که از تعدد و تکثر کمیسیون‌های دائمی پرهیز کنند تا بدین ترتیب کمیسیون‌های پارلمانی تنها متشکل از تعداد محدودی از متخصصان رده‌بالا باشند.^۱ چنین کمیسیون‌هایی با چنین ساختاری درواقع نه فرصت کافی برای دخالت در امور دولت را خواهند داشت و نه امکان و تخصص آن را. درهرحال آنچه در عمل اتفاق می‌افتد، تشکیل کمیسیون‌هایی با تعداد بسیار زیادی از نمایندگان است. به‌گونه‌ای که بزرگ‌ترین کمیسیون‌ها از نظر تعداد در مجلس ملی فرانسه با بیش از ۱۴۵ عضو وجود دارد.^۲ در ادامه به بررسی انواع کمیسیون‌های پارلمان فرانسه می‌پردازیم.

۹-۶-۱ کمیسیون‌های دائمی

مهم‌ترین کمیسیون‌های مجلس که براساس اصل ۴۳ قانون اساسی تعداد آنها به شش کمیسیون محدود شده است، کمیسیون‌های دائمی هستند.^۳ این کمیسیون‌ها عبارت‌اند از:

۱. کمیسیون امور فرهنگی، خانوادگی و اجتماعی که حوزه آن شامل آموزش، فرهنگ، ورزش و جوانان، ارتباطات، کار، تشکیلات حرفه‌ای و حمایت اجتماعی است،
۲. کمیسیون امور خارجه،

۱. استروم، همان، ص ۱۵۳.

۲. همان، ص ۱۵۹.

۳. «... یکی از کمیسیون‌های دائمی که تعداد آنها در هر مجلس به شش کمیسیون محدود می‌شد ...».

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 قضایی و غیره نیز می‌شود و همچنین مسائل واحدهای محلی و روابط دولت با واحدهای محلی را نیز دربرمی‌گیرد،
۶. کمیسیون تولید و مبادلات که به مسائل اقتصادی در بخش‌های صنعت، کشاورزی، انرژی، بازرگانی، مسکن، مخابرات، حمل‌ونقل، محیط زیست و غیره می‌پردازد.^۱

۲-۶-۹ کمیسیون‌های ویژه

در قانون اساسی، علاوه بر کمیسیون‌های دائمی، تشکیل کمیسیون‌های ویژه نیز پیش‌بینی شده است. این کمیسیون‌ها به تقاضای دولت یا مجلس برای بررسی طرح یا لایحه‌ای خاص برای مدتی معین تشکیل می‌شوند^۲ و با خاتمه کار بررسی متن مربوطه، منحل می‌شوند.^۳

۳-۶-۹ کمیسیون‌های تحقیق

در حالی که بیشتر وقت کمیسیون‌های دائمی، صرف انجام وظایف تقنینی می‌شود، کمیسیون‌های تحقیق، فقط برای انجام وظایف نظارتی تشکیل می‌شوند. کمیسیون‌های تحقیق به منظور کسب اطلاعات در زمینه عملی خاص یا بررسی نحوه اداره مالی و اداری خدمات عمومی و مؤسسات ملی تشکیل می‌شوند.^۴ تشکیل کمیسیون‌های تحقیق برخلاف سایر کمیسیون‌ها، در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است، بلکه براساس

۱. ماده (۳۶) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۲. قسمت ۲ ماده (۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۳. اصل ۴۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد: «لایحه دولت و طرح اعضای پارلمان، به درخواست دولت یا مجلس مربوط برای رسیدگی به کمیسیون‌هایی که مخصوصاً به این منظور تشکیل می‌شود، فرستاده خواهد شد. لایحه دولت و طرح اعضای پارلمان که درباره آن چنین درخواستی نشده باشد، به یکی از کمیسیون‌های دائمی، که تعداد آنها در هر مجلس به شش کمیسیون محدود می‌شود، ارسال خواهد شد».

۴. زارعی، همان، ص ۳۱۸.

آیین‌نامه ارگانیک شماره ۵۸-۱۱۰۰ مورخ ۱۷ نوامبر ۱۹۵۸ محقق شده است. درحالی‌که تعداد کمیسیون‌های دائمی هر مجلس در قانون اساسی به شش کمیسیون محدود شده است، این محدودیت شامل کمیسیون‌های تحقیق نمی‌شود. چرا که این کمیسیون‌ها تأثیری در فرایند قانونگذاری ندارند و علاوه بر این دائمی نیز نیستند. این کمیسیون‌ها پس از تشکیل تنها شش ماه فرصت دارند تا گزارش خود را به مجلس تحویل داده و کار خود را خاتمه دهند. در صورتی که گزارش کمیسیون در این شش ماه کامل نشود، کار کمیسیون عقیم مانده است. پس از پایان کار هر کمیسیون تحقیق نیز تا یک سال نمی‌توان کمیسיוنی با موضوع کار قبلی تأسیس کرد. وظیفه کمیسیون تحقیق، تفحص و جمع‌آوری اطلاعات در زمینه مورد ارجاع است. بدین‌منظور، آیین‌نامه پیش‌گفته، مواردی را برای تسهیل این وظیفه پیش‌بینی کرده است. از جمله اینکه کمیسیون حق دسترسی به تمام اسناد به‌استثنای اسناد سری و امنیتی را دارد. دیگر اینکه کمیسیون از حق احضار افرادی که تشخیص دهد دارای اطلاعات مفید هستند برخوردار است و حتی به درخواست رئیس کمیسیون می‌توان برای جلب این افراد به قوای عمومی متوسل شد.^۱

۹-۶-۴ سایر کمیسیون‌ها

دو نوع کمیسیون دیگر نیز در این مجلس پیش‌بینی شده است که هر یک از آنها پانزده عضو دارند. کمیسیون نخست برای رسیدگی به مسائل مربوط به محکومیت نمایندگان تشکیل می‌شود، کمیسیون دوم به‌هنگام رجوع مجلس به دادگاه عالی عدالت (که به اتهامات مقامات سیاسی رسیدگی می‌کند) تشکیل می‌شود.

۹-۷ ترکیب و عضویت نمایندگان در کمیسیون‌ها

۹-۷-۱ نحوه عضویت

۹-۷-۱-۱ عضویت در کمیسیون‌های دائمی

کمیسیون‌های فرهنگی و تولید هر کدام می‌توانند حداکثر یک‌چهارم اعضای مجلس

1. Maus, op. cit , p. 257.

(۱۴۵ نفر) عضو داشته باشند. حداکثر تعداد اعضای کمیسیون‌ها برابر یک‌هشتم اعضای مجلس (هفتاد و سه نفر) است.^۱ هیچ نماینده‌ای نمی‌تواند در بیش از یک کمیسیون دائمی عضویت داشته باشد.^۲ 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 اینکه 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.

۹-۷-۱-۲ عضویت در کمیسیون‌های ویژه

هر کمیسیون ویژه می‌تواند حداکثر تا پنجاه و هفت عضو داشته باشد که به تناسب از میان گروه‌ها انتخاب می‌شوند. بیش از بیست و هشت عضو از اعضای این کمیسیون نمی‌توانند از اعضای یک کمیسیون دائمی انتخاب شوند.^۳ انتصاب این اعضا را مجلس و یا رؤسای گروه‌ها انجام می‌دهد. فهرست قطعی نمایندگان منصوب برای کمیسیون ویژه باید در روزنامه رسمی منتشر شده و به اطلاع عموم برسد.^۴ کمیسیون ویژه شامل یک رئیس، دو نایب‌رئیس و دو منشی است. رئیس کمیسیون ویژه نمی‌تواند از میان رؤسای کمیسیون‌های دائمی انتخاب شود.

۹-۷-۱-۳ عضویت در کمیسیون‌های تحقیق

هرگاه نماینده یا سناتوری اعمال نظارت بر یکی از اداره‌های دولتی یا انجام عملیات خاصی را لازم بداند 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 علنی مجلس به رأی گذاشته می‌شود. در صورت رأی مثبت، کمیسیون تحقیق تشکیل

۱. ماده (۳۷) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۲. قسمت ۱ ماده (۳۸) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۳. قسمت ۱ ماده (۳۳) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۴. قسمت ۱ ماده (۳۱) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

خواهد شد که در مجلس ملی، سی عضو و در مجلس سنا بیست و یک عضو دارد. انتخاب اعضای کمیسیون تحقیق، به صورت اکثریتی نیست بلکه به تناسب اعضای هر گروه سیاسی در پارلمان است. مطابق ماده (۲۵) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، در تمامی مواردی که حضور متناسب اعضای گروه‌های مختلف در نهادهای مجلس مدنظر 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، اعضای نهادها 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) آیین‌نامه ارجاع می‌دهد. بنابراین حضور اعضای اپوزیسیون در کمیسیون تحقیق، تضمین می‌شود.

۹-۷-۲ هیئت‌رئیس

هر کمیسیون برای اداره امور خود یک هیئت‌رئیس انتخاب می‌کند که شامل یک رئیس، سه یا چهار نایب‌رئیس و سه یا چهار منشی است.^۱ کمیسیون مالی علاوه بر آن، یک مخبر کل هم انتخاب می‌کند. کمیسیون‌ها در تنظیم دستور جلسه خود آزادند. ولی هنگامی که مجلس جلسه‌ای داشته باشد، باید هماهنگ و مطابق با برنامه مجلس عمل کنند. علاوه بر آن، هیچ‌یک از نمایندگان نمی‌توانند هم‌زمان رئیس یکی از کمیسیون‌های دائمی و رئیس یک کمیسیون ویژه باشند.^۲

۹-۷-۳ حقوق اقلیت

حقوق اقلیت برای مشارکت فعال در کارکرد کمیسیون‌ها در پارلمان‌های مختلف، متفاوت است. در برخی از آنها حق مسلمی برای شنیدن نظرات اقلیت در نظر گرفته شده است؛ در برخی دیگر چنین حقی احتمالاً به وجود آمده است ولی در عمل با محدودیت‌های خاص هر کشور تحدید شده است؛ در برخی از پارلمان‌ها نیز این حق به طور مطلق وجود

۱. قسمت ۱ ماده (۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۲. قسمت ۵ ماده (۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

ندارد.^۱ فرانسه از جمله کشورهایی است که در دسته سوم قرار می‌گیرد؛ یعنی جزء دسته‌ای از کشورها که در آن نظام سیاسی آنها، حزب اکثریت و دولت از امتیازات مهمی درخصوص کنترل دستور کار مجلس و ابتکار قانونگذاری برخوردارند.

۹-۷-۴ کادر اداری و پشتیبانی کمیسیون‌ها

بسیاری از کمیسیون‌های قوای قانونگذاری مدرن، از جمله در فرانسه، از پشتیبانی پرسنل حرفه‌ای برخوردارند. هرچند که امکان دسترسی و تعداد آنها متفاوت است.

۹-۸ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها

۹-۸-۱ راهکارهای نظارتی کمیسیون‌ها

۹-۸-۱-۱ هیئت مأموره

مجلس می‌تواند برای تحقیق در امری خاص نمایندگانی را به اداره‌ها و سازمان‌های دولتی اعزام کند. این گروه که «هیئت مأموره» نامیده می‌شود، درواقع دارای مأموریت ازسوی پارلمان برای کسب اطلاع هستند. بر این اساس، کمیسیون‌های دائمی مجلس ملی می‌توانند تعدادی از اعضای خود را برای انجام مأموریتی برای کسب اطلاعات در موارد مختلف، به‌صورت موقت مأمور کنند.^۲ این مأموریت می‌تواند به‌ویژه برای کسب اطلاع از نحوه اعمال قوانین انجام گیرد.^۳ درواقع این مأموریت‌ها نیز مشابه فعالیت‌های مربوط به کمیسیون‌های تحقیق انجام می‌گیرد. البته تفاوت‌هایی نیز بین این دو مشاهده می‌شود؛ از جمله اینکه کمیسیون‌های تحقیق ازطرف مجلس تشکیل می‌شوند ولی هیئت مأموره را کمیسیون‌های دائمی مجلس ایجاد می‌کنند. تفاوت دیگر اینکه، کمیسیون‌های تحقیق برای اعمال وظایف نظارتی تشکیل می‌شوند ولی مأموریت‌ها علاوه‌برآن ممکن است برای کسب اطلاعات لازم به سبب اعمال وظایف تقنینی مجلس نیز تشکیل شوند. ممکن است هدف از ایجاد مأموریت‌ها، رسیدگی به نحوه اعمال قوانین، نحوه

۱. استروم، همان، ص ۱۷۴.

۲. ماده (۱۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس ملی.

۳. ماده (۲۱) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا نیز مقررات مشابهی را پیش‌بینی کرده است.

مصرف بودجه، کارایی هزینه‌های عمومی، کسب اطلاع برای انجام وظایف تقنینی و غیره باشد. کمیسیون می‌تواند برای انجام مأموریت، اعضای خود را به اداره‌ها و مناطق داخلی یا خارج از کشور بفرستد. هر مأموریت ممکن است بین چند کمیسیون مشترک انجام گیرد. علاوه بر این، با توجه به اینکه مأموریت‌ها از طرف کمیسیون‌ها ایجاد می‌شود و تشریفات ایجاد آنها کمتر است، در عمل گاه جای کمیسیون‌های تحقیق را گرفته و به‌مراتب بیشتر از کمیسیون‌های تحقیق استفاده می‌شود.

۹-۸-۱-۲ استماع سخنان اعضای دولت در کمیسیون‌ها

در راستای ایفای وظایف نظارتی، کمیسیون‌ها می‌توانند وزرا را برای ادای توضیح به کمیسیون فراخوانند. مقامات پایین‌تر از وزرا نیز می‌توانند با اجازه وزیر برای ادای توضیح در کمیسیون حاضر شوند. همچنین برخلاف صحن علنی مجلس، گزارش نمایندگان نهادهای مدنی نیز در کمیسیون‌ها قابل استماع است.^۱

۹-۸-۱-۳ رسیدگی به شکایات مردم

منظور از شکایات، تقاضاها یا پیشنهادهایی است که مردم خطاب به رؤسای هریک از دو مجلس می‌فرستند. شکایات ارسالی باید به ثبت برسد و تنها در این صورت است که به کمیسیون قوانین فرستاده می‌شود. این کمیسیون شکایاتی را که وارد بداند در دستور خود ثبت کرده و بررسی می‌کند. نتیجه این بررسی ممکن است انتشار در روزنامه رسمی تحت کلاسه مخصوص، ارسال برای بررسی به کمیسیونی دیگر که با موضوع مطرح شده سنخیت بیشتر دارد، و یا ارجاع موضوع حسب مورد به یک وزیر یا مقام اجرایی باشد. در صورتی که مسئله مطروحه دارای اهمیت بیشتری باشد حتی ممکن است برای مطرح شدن در صحن علنی آن را به مجلس تسلیم کند.^۲

۹-۸-۱-۴ استماع عمومی

برگزاری جلسات استماع شهادت شهود، یکی از تازه‌ترین راه‌هایی است که استفاده از آن در

1. Maus, op. cit , p. 258.

۲. زارعی، همان، ص ۳۲۳.

برخی از پارلمان‌ها آغاز شده است. برگزاری این جلسات که ممکن است علنی و یا خصوصی باشد در فرانسه از سال ۱۹۹۱ آغاز شده است.^۱ در این جلسات می‌توان از افراد مطلع درباره مطلب مورد بررسی دعوت به‌عمل آورد و توضیحات آنان را به سمع مجلس رسانید.

۹-۹ موانع نظارت کمیسیون‌ها

اگرچه ایجاد کمیسیون‌های تحقیق در کل امری مثبت تلقی می‌شود ولی انتقاداتی به کارایی کمیسیون تحقیق شده است، از جمله اینکه:

۱. تشکیل کمیسیون تحقیق وابسته به نظر اکثریت مجلس است. با توجه به اینکه دولت از حزب یا احزابی که اکثریت را در مجلس در اختیار دارند تشکیل می‌شود، دولت می‌تواند با تبانی مانع از تشکیل کمیسیون‌های تحقیق شود.

۲. انتصاب اعضای کمیسیون به‌صورت رأی اکثریتی انجام می‌گیرد، این امر باعث حذف نمایندگان اقلیت از کمیسیون می‌شود.

۳. گزارش کمیسیون تحقیق را اکثریت اعضای آن تصویب می‌کند که ممکن است هم‌حزبی دولت باشند و با توجه به اینکه گزارش کمیسیون باعث مذاکره در صحن علنی نمی‌شود خطر چندانی برای دولت ندارد.

۴. دولت می‌تواند برای گریز از تفحص کمیسیون، به سری بودن اسناد مورد مطالبه متوسل شود.^۲

۱. استروم، همان، ص ۱۸۳.

۲. زارعی، همان، ص ۳۱۹-۳۲۰.

فصل دهم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
کانادا

۱-۱۰ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی

سرزمین‌هایی که اکنون کشور کانادا را تشکیل می‌دهند در مقاطع زمانی مختلف از طریق مهاجرت، فتوحات یا واگذاری زمین، تحت سلطه انگلستان بودند. فرانسه در سال ۱۷۶۳ کانادا را با تمام متعلقات خود به‌طور رسمی به انگلستان واگذار کرد. کانادا از زمان تأسیس اولیه خود از کانادای علیا و کانادای سفلی که هم‌اکنون «انتاریو» و «کبک» نام دارند و از نوآاسکاتیا و نیوبرنزویک تشکیل شده بود. آنها براساس معاهده ایالات آمریکای شمالی مصوب ۱۸۶۷، که با فرمان پادشاه انگلستان مورد اجرا گذاشته شد، متحد شدند. در این قانون که همچنان تا حدودی قابلیت اجرایی دارد آمده است که اصول قانون اساسی کانادا باید مشابه اصول قانون اساسی بریتانیا باشد.^۱ مطابق این قانون که در سال ۱۹۸۲ مورد بازنگری اساسی قرار گرفته، اختیارات قوه مجریه به پادشاه محول شده و اختیارات به نام او توسط فرماندار و شورای سلطنتی اعمال می‌شود.^۲

معاهده ایالات آمریکای شمالی مصوب ۱۸۶۷، به‌غیراز قدرت محدودی که به ایالات واگذار کرده بود تا بتواند به تجدیدنظر در اصول قانون اساسی خویش، اقدام کند، هیچ اختیار دیگری به ایالات برای تغییر یا اصلاح مفاد معاهده اعطا نکرده بود. در خاتمه جنگ جهانی اول، کانادا پیمان‌های صلح را امضا کرد و در سال ۱۹۲۶، به دستور پادشاه انگلستان، کنفرانسی موسوم به کنفرانس امپراتوری با حضور نمایندگان از کشورهای تحت سلطه انگلستان، تشکیل شد و کانادا، نیوزیلند، استرالیا و آفریقای جنوبی، به‌عنوان دولت‌های خودمختار، به رسمیت شناخته شدند. پس از این واقعه، تا سال ۱۹۸۲، ایالات تشکیل‌دهنده کانادا، غالباً یا

۱. مرضیه ساقیان، *کانادا*، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳، ص ۸۵.

۲. اصل ۹ قانون اساسی، مصوب ۱۸۶۷.

به اصول معاهده مصوب ۱۸۶۷ استناد می‌کردند یا بعضاً همچون ایالت کبک، برای اعلام استقلال تلاش می‌نمودند. این هرج و مرج تا سال ۱۹۸۲ ادامه داشت. سرانجام در این سال، نمایندگان ایالات تصمیم به تغییر قانون اساسی گرفتند. قانون اساسی مصوب ۱۸۶۷، مبنای قانون اساسی جدید را نیز تشکیل می‌داد، با این تفاوت که قانون اساسی جدید به نسبت قانون قدیم، پاره‌ای تغییرات محتوایی داشت. از جمله اینکه برخلاف قانون اساسی گذشته، در قانون اساسی جدید، فرایندی حقوقی برای اصلاح و بازنگری و مشارکت ایالات در این فرایند، پیش‌بینی شده است. به علاوه، در قانون اساسی جدید، منشور حقوق و آزادی‌های ملت نیز پیش‌بینی شده که به دلیل حفظ حقوق اتباع کشور، هیچ‌یک از پارلمان فدرال یا مجالس مقننه ایالات، حق تغییر در مفاد این بخش از قانون اساسی جدید را ندارند.^۱

۱۰-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی

از محتوای قانون اساسی کانادا، می‌توان اصول ذیل را به عنوان اصول بنیادین نظام سیاسی در این کشور، شناسایی کرد:

۱۰-۲-۱ فدرالیسم

مطابق این اصل، ایالات مختلف تشکیل‌دهنده کانادا به استناد قانون اساسی، تمام اختیارات ملی را که در قانون اساسی مشخص شده به دولت مرکزی واگذار می‌کنند. به علاوه، ایالات از اختیار مشارکت در اصلاح قانون اساسی برخوردارند.

۱۰-۲-۲ تفکیک قوا

مطابق این اصل، به رغم احترام به سنت پادشاهی که در قانون اساسی هم به آن اشاره شده، لکن با توجه به ماهیت نظام سیاسی در قانون اساسی جدید که مبتنی بر «سلطنت مشروطه»^۲ است، توزیع قدرت با در نظر گرفتن تفوق نسبی پارلمان، میان قوای مقننه، مجریه و قضائیه صورت گرفته است.

۱. ساقیان، همان، ص ۱۰۲.

۱۰-۲-۳ برابری و مساوات

مطابق این قاعده که در محتوای قانون اساسی نیز توجه شده است، اساساً تمامی افراد کشور از حیث نژاد، مذهب، جنس و زبان، هیچ تفاوتی با یکدیگر ندارند.

۱۰-۲-۴ رعایت حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین

براساس این، تمام حقوق و آزادی‌ها برای اتباع کشور، پذیرفته شده و همه از آزادی اندیشه و بیان، آزادی بهره‌مندی از شغل و مسکن، حق دفاع، حق داشتن وکیل، حق تشکل، حق دادرسی عادلانه و ... برخوردارند.

۱۰-۲-۵ حاکمیت پارلمان

براساس محتوای قانون اساسی، اگرچه سنت نظام سلطنت، همچنان پابرجا بوده و درعین حال، تفکیک قوا نیز دیده می‌شود، ولی در عمل، اختیارات بسیار وسیعی برای نظارت و کنترل هرچه بیشتر پارلمان بر سایر قوا و نهادهای حکومتی وجود دارد که با توجه به آن می‌توان به تفوق نسبی پارلمان بر سایر نهادهای حکومتی کشور، پی برد.

۱۰-۳ تفکیک و توازن قوا

پس از تجدیدنظر سال ۱۹۸۲ در قانون اساسی و ایجاد پاره‌ای اصلاحات بنیادین در شکل و محتوای آن، یکی از تغییرات عمده، پذیرش مفهوم بنیادین تفکیک قوا بود. به موجب این قاعده، توزیع قدرت با عنایت به برتری و حاکمیت پارلمان، میان قوای مجریه، مقننه و قضائیه صورت گرفت. درعین حال، عملاً پارلمان نسبت به سایر قوا از تفوق نسبی برخوردار بود.

۱۰-۳-۱ قوه مجریه

قوه مجریه در کانادا، متشکل از پادشاه (یا ملکه)، فرماندار کل، شورای سلطنت، نخست‌وزیر و کابینه است. پادشاه (یا ملکه) درحقیقت، «رئیس کشور»^۱ محسوب می‌شود

1. Head of State

و از جمله مهم‌ترین وظایف وی، انتصاب فرماندار کل به توصیه و پیشنهاد نخست‌وزیر است. فرماندار کل به نمایندگی از پادشاه، ریاست کشور را به‌طور عملی به‌عهده می‌گیرد. وی به‌طور تشریفاتی باید قوانین را به امضا برساند. به‌علاوه، به‌موجب قانون اساسی، اختیار صدور فرمان عزل و برکناری نخست‌وزیر را نیز دارد. گرچه بیشتر امور مربوط به ارتش و نیروهای مسلح در حیطه صلاحیت‌های نخست‌وزیر قرار دارد، لکن طبق قانون اساسی، فرماندار کل، فرماندهی کل نیروهای مسلح را نیز برعهده دارد. فرمانده کل بنا به توصیه نخست‌وزیر می‌تواند پارلمان را منحل کند. دوره فعالیت هر فرماندار کل، پنج سال است.^۱

شورای سلطنت که درحقیقت نقش مشاور فرماندار کل را ایفا می‌کند، دارای عضویت مادام‌العمر است و مشتمل بر وزرای کابینه فعلی، وزرای کابینه سابق، وزرای دادگستری سابق، رؤسای سابق مجلس سنا و مجلس عوام و برخی اشخاص سرشناس نظیر اعضای خانواده سلطنتی و نخست‌وزیران سابق می‌باشد.^۲

نخست‌وزیر، رئیس حزب قدرتمند در مجلس عوام و رئیس دولت فدرال محسوب می‌شود. نخست‌وزیر، اعضای کابینه خود را انتخاب می‌کند؛ زمانی که یک عضو کابینه استعفا دهد، عمل او به سایرین لطمه‌ای وارد نمی‌کند ولی بلا تصدی ماندن پست نخست‌وزیر، به‌طبع استعفای کابینه را در پی دارد. نخست‌وزیر می‌تواند به فرماندار کل پیشنهاد انتصاب افراد مختلفی شامل مشاوران سلطنتی، وزرای کابینه، رؤسای مجلس سنا، سناتورها و برخی از مجریان ارشد دولتی را ارائه دهد.^۳ کابینه از همه وزرای تشکیل شده که نخست‌وزیر غالباً از میان اعضای مجلس عوام، برگزیده است. درعین حال، برخی از وزرای کابینه نیز معمولاً از میان اعضای مجلس سنا انتخاب می‌شوند. هر وزیر کابینه معمولاً مسئولیت مدیریت یکی از دپارتمان‌های دولت را برعهده می‌گیرد. درعین حال، یک وزیر ممکن است بیش از یک مقام را در یک زمان برعهده بگیرد؛ تمام وزرا با پیشنهاد نخست‌وزیر به فرماندار کل منصوب می‌شوند و

1. R. H. Davidson, *Understanding Congress: Research Perspectives*, Ottawa, U. S. Government Printing Office, 2002, p. 15.

2. Ibid., p. 18.

3. Ibid., p. 19.

به‌عنوان اعضای دولت در قبال چگونگی اعمال وظایف قانونی خویش، در مقابل پارلمان، پاسخ‌گو هستند.^۱

۲-۳-۱۰ قوه قضائیه

براساس قانون اساسی کانادا، قوه قضائیه، قوه‌ای است مستقل، به این معنا که قضات در مقابل پارلمان یا قوه مجریه، پاسخ‌گو نیستند. مطابق قانون اساسی، عزل قضات فقط به پیشنهاد فرماندار کل و تأیید هر دو مجلس پارلمان، امکان‌پذیر است. در کانادا، اختیار تأسیس و ایجاد دادگاه‌های دادگستری، تفکیک شده است به‌طوری‌که برخی از دادگاه‌ها نظیر دیوان عالی کانادا را پارلمان فدرال دایر می‌کند.^۲

دیوان عالی کانادا که در سال ۱۸۷۵ تأسیس شده، عالی‌ترین مرجع قضایی در امور مدنی و جزایی است. این دادگاه مرکب از ۹ نفر قاضی است که با پیشنهاد فرماندار کل، توسط پارلمان منصوب می‌شود. از این تعداد باید حداقل سه نفر از ایالت کبک برگزیده شوند.^۳ وزیر دادگستری که مشاور حقوقی فرماندار کل است، دادستان کل کانادا محسوب می‌شود. دولت در تمام امور حقوقی یا مراعات علیه یا له سلطنت، از دادستان کل کشور نظرخواهی می‌کند. دیوان عالی کانادا، دادگاه فدرال و دیوان مالیات، نهادهای مستقلی هستند که گزارش‌هایی را به‌صورت دوره‌ای از طریق وزیر دادگستری به پارلمان ارائه می‌دهند.

۳-۳-۱۰ قوه مقننه

صلاحیت قانونگذاری فدرال در پارلمان کانادا به پادشاه، مجلس سنا و مجلس عوام واگذار شده است.^۴ لوایح و طرح‌ها از جانب پادشاه (یا ملکه) یا از جانب مجالس سنا و عوام قابل ارائه هستند. لوایح و طرح‌های مالی و مالیاتی فقط در مجلس عوام معرفی و

1. Ibid., p. 20.

۲. قانون اساسی، مصوب ۱۹۸۲.

3. J. A. Burkhart, *Government by the People: Guide to Canadian Government*, Ottawa, Canada Government printing Office, 1991, p. 151.

۴. اصول ۹ و ۱۰ قانون اساسی، مصوب ۱۸۶۷.

بررسی می‌شوند. درعین حال، تمام طرح‌ها و لوایح باید از تصویب هر دو مجلس بگذرند و پیش از آنکه قابلیت اجرایی یابند باید به توشیح پادشاه (یا ملکه) برسند. رویه ارائه لوایح دولتی به پارلمان به گونه‌ای است که در عمل بیشتر لوایح دولتی به مجلس عوام ارائه می‌شود. مجلس سنا می‌تواند در تصویب طرح‌ها یا لوایحی که از طرف مجلس عوام فرستاده می‌شود تأخیر کند، آنها را اصلاح کند یا حتی از تصویب آنها امتناع کند، اما اختلافات میان دو مجلس، معمولاً بدون برخورد جدی، حل و فصل می‌شود.^۱ به‌طور کلی می‌توان ادعا کرد که در نظام سیاسی - حقوقی کانادا، اساساً اختیارات پارلمان به مراتب بیشتر از سایر قواست. به‌ویژه آنکه امکان درخواست استعفای دسته‌جمعی کابینه نیز برای پارلمان وجود دارد. حق درخواست توضیح از مقامات اجرایی در صحن علنی یا در کمیسیون‌ها، از دیگر دلایل ادعای فوق است. از طرف دیگر، انتصاب برخی مقامات عالی قضایی نظیر قضات دیوان عالی کشور و اینکه تأسیس دادگاه‌های عالی دادگستری باید برعهده پارلمان باشد، دلیل برتری این نهاد بر دستگاه قضایی کشور است.^۲ به‌رغم توضیحات مذکور، نمی‌توان منکر وجود مفهوم تفکیک قوا در نظام سیاسی - حقوقی کانادا شد.

۴-۱۰ ساختار کلی و کارکرد پارلمان

همچنان که اشاره شد، پارلمان کانادا از یک ترکیب دومجلسی برخوردار است. در ادامه به شرح هریک از این مجالس می‌پردازیم.

۱-۴-۱۰ مجلس سنا

مجلس سنا به‌منظور حمایت از منافع طبقات کم‌جمعیت‌تر کانادا تأسیس شد. بنابراین عضویت در مجلس سنا بر مبنای اصل نمایندگی منطقه‌ای است و مانند مجلس عوام، براساس جمعیت هر ایالت، نیست.^۳

۱. اصول ۱۳ تا ۲۳ قانون اساسی، مصوب ۱۸۶۷.

۲. I. Morris, *The Government and Politics in Canada*, London, Oxford University Press, 1998, p. 42.

۳. ساقیان، همان، ص ۱۰۹.

تعداد نمایندگان مجلس سنا در زمان کنفدراسیون هفتاد و دو نفر بود و در حال حاضر، این تعداد به علاوه اعضای که نماینده ایالات و سرزمین‌های جدید در مجلس سنا می‌باشند، به صد و چهار نفر رسیده است. ایالات کبک و انتاریو هریک با بیست و چهار سناتور، بیشترین نماینده را در مجلس سنا دارا هستند. هر سناتور را فرماندار کل براساس قانون "Great Seal" منصوب می‌کند. تا سال ۱۹۶۵ سناتورها به صورت مادام‌العمر در این سمت باقی بودند؛ اما در حال حاضر، حداکثر سن نمایندگی مجلس سنا هفتاد و پنج سال است. حداقل سن برای عضویت در مجلس سنا نیز سی سال است. سناتورها باید در همان ایالتی که از آن منصوب شده‌اند، سکونت داشته باشند. هیچ مصوبه‌ای بدون تصویب مجلس سنا، به قانون تبدیل نمی‌شود.^۱

۲-۴-۱۰ مجلس عوام

مجلس عوام که اعضای آن با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شوند، دارای ۲۹۵ عضو است که از ۲۹۵ حوزه انتخاباتی برگزیده می‌شوند. در هر حوزه انتخابیه، کاندیدایی که بیشترین آرا را کسب کند، انتخاب می‌شود حتی اگر آرای وی کمتر از نیمی از کل مجموع آرا باشد.^۲ تعداد حوزه‌ها بعد از هر سرشماری مطابق قانون اساسی و «قانون اصلاحات مجدد حوزه‌های انتخاباتی»^۳ (که کرسی‌های پارلمانی را براساس جمعیت تعیین می‌کند)، تغییر می‌یابد. نمایندگان این مجلس را مردم و برای مدت پنج سال برمی‌گزینند، مگر آنکه مجلس زودتر از آن منحل شود. در حال حاضر ایالات انتاریو و کبک با نود و نه و هفتاد و پنج کرسی، دارای بیشترین تعداد نماینده در مجلس عوام هستند.^۴

۳-۴-۱۰ کمیسیون مشترک مجالس (مجلس سنا و عوام)

در ۱۳ دسامبر ۱۹۹۰، نخست‌وزیر کانادا تشکیل کمیسیون مشترکی از هفده نفر از نمایندگان مجالس سنا و عوام را (به ترتیب دوازده نفر و پنج نفر) اعلام کرد. در این

۱. مواد (۱ و ۲) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

۲. ماده (۱) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

3. Electoral Boundaries Readjustment Act

4. Davidson, op. cit , p. 49.

کمیسیون که وظیفه اصلی آن ارائه گزارش در خصوص اصلاح قانون اساسی است، از مردم کانادا نیز برای اصلاح قانون اساسی نظرخواهی می‌شود.^۱

براساس قانون اساسی ۱۹۸۲، هرگونه تجدیدنظر و اصلاح در قانون اساسی مستلزم تأیید ایالات است مشروط بر اینکه پنجاه درصد جمعیت کل کشور را نیز دارا باشند و انقضای مدت سه سال (پس از تأیید ایالات) به‌منظور تصویب تمام مجالس قانونگذاری ایالتی است. با توجه به رویه مذکور، می‌توان قانون اساسی کانادا را از جمله قوانین اساسی «سخت» یا «غیرقابل انعطاف» دانست.^۲

۵-۱۰ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌های مجالس پارلمان

در هریک از مجالس پارلمان، کمیسیون‌هایی وجود دارد که وظایف مختلف و متنوعی را در فرایند قانونگذاری و نظارت پارلمانی به انجام می‌رسانند. این کمیسیون‌ها به‌طور کلی به‌شرح ذیل دسته‌بندی می‌شوند:

۱-۵-۱۰ کمیسیون‌های مجلس عوام

کمیسیون‌های مجلس عوام متشکل از اعضای موافق و احزاب مخالف دولت هستند. این کمیسیون‌ها به‌طور کلی به سه دسته اصلی تقسیم می‌شوند:

۱. کمیسیون‌های تقنینی: وظیفه اصلی این کمیسیون‌ها، بررسی و ارزیابی طرح‌ها یا لوایحی است که شور دوم را طی کرده‌اند.
۲. کمیسیون‌های دائمی: وظیفه اصلی این کمیسیون‌ها، مطالعه و بررسی مصوبات و تصمیمات قطعی و اسناد دپارتمان‌های دولتی در خلال دوره فعالیت پارلمان است.^۳
۳. کمیسیون‌های ویژه: این کمیسیون‌ها در موارد ویژه‌ای تشکیل می‌شوند تا به تحقیق و بررسی و تفحص در موضوعات خاص ارجاعی، اقدام کنند.

1. C. Johnson, "How Our Laws are Made?", Public Works and Government Services Canada, 2003, Available Online at: <http://publications.gc.ca/>

۲. اصل ۵۲ قانون اساسی، مصوب ۱۹۸۲.

3. Legislative Committee

4. P. Laundy, "Canada", in Kurian, op. cit, Vol. 1, p. 122.

5. Special Committee

۲-۵-۱۰ کمیسیون‌های مجلس سنا

کمیسیون‌های موجود در مجلس سنا دارای سه وظیفه اصلی هستند: بررسی و مطالعه پیشنهادها قانونی مربوط به اصلاح جزئیات طرح‌ها و لوایح، تحقیق و تفحص و بررسی دقیق موضوعات سیاسی و ارزیابی پیشنهادها ارسالی دولت. در خاتمه یک تحقیق و تفحص، گزارش کمیسیون به صحن علنی مجلس سنا ارائه می‌شود.^۱ کمیسیون‌های موجود در مجلس سنا را می‌توان به دو دسته اصلی تقسیم کرد:

۱. **کمیسیون‌های دائمی:** این کمیسیون‌ها، کمیسیون‌هایی همیشگی هستند که موضوع فعالیت آنها به‌طور وسیعی به موضوعات مختلف سیاست عمومی و قانونگذاری وابسته است.

۲. **کمیسیون‌های ویژه:** این کمیسیون‌ها، کمیسیون‌هایی موقت هستند که بر مطالعه، تحقیق و ارزیابی لوایح خاصی که مجلس سنا به آنها ارجاع داده است، تمرکز می‌کنند. در ادامه به تفکیک، اهم موارد مربوط به ساختار قانونی هریک از کمیسیون‌های مذکور را بررسی می‌کنیم.

کمیسیون‌های پارلمانی به‌ویژه در مجلس عوام، موظف به تهیه اطلاعات لازم برای نمایندگان هستند و اغلب می‌توانند محرک و ایجادکننده مباحثات مهم قانونگذاری باشند. کمیسیون‌ها درحقیقت جزء ارکان درونی مجلس هستند که بر مبنای آیین‌نامه‌های دائمی یا خاص ایجاد شده و اختیارات آنها، محدود به میزانی است که به آنها تفویض شده است.^۲

کمیسیون‌های دائمی بر مبنای آیین‌نامه‌های دائمی تدوین شده‌اند که این آیین‌نامه‌ها در چارچوب آیین‌نامه داخلی هریک از مجالس، توسط اعضای هر کمیسیون، تهیه و تصویب می‌شود. کمیسیون‌های تقنینی و خاص، کمیسیون‌هایی موقتی هستند که براساس آیین‌نامه‌های غیردائمی و به‌منظور انجام وظایفی خاص تشکیل می‌شوند. کمیته‌های فرعی به‌منظور و دلایل مختلفی فقط درون کمیسیون‌های دائمی ایجاد می‌شوند. طول مدت فعالیت این کمیته‌ها یا تا پایان مدت فعالیت پارلمان است و یا تا زمانی که به اهداف خاص مورد نظر، نایل شوند.^۳

1. Ibid., p. 117.

2. J. A. Fraser, *The House of Commons Work*, Montreal, McGill-Queens University Press, 1997, p. 36.

3. Ibid., p. 38.

در کنار کمیسیون‌های مذکور، کمیسیون دیگری که در هر دو مجلس پارلمان وجود دارد، «کمیسیون هماهنگی»^۱ است که از رؤسای همه کمیسیون‌های دائمی تشکیل می‌شود و وظیفه آن هماهنگ کردن رویه‌های درونی کمیسیون‌ها با یکدیگر است.^۲ کمیسیون‌ها موظف‌اند که در صلاحیت‌ها، ساختار و دستور کارشان، از آیین‌نامه داخلی مجلس تبعیت کنند ولی در کارکرد درونی، می‌توانند آزادانه عمل کنند. در این معنا، کمیسیون‌ها از اختیار تصمیم‌گیری در خصوص رویه‌های درونی‌شان برخوردارند.

۶-۱۰ ترکیب و عضویت در کمیسیون‌ها

تقریباً تمامی کمیسیون‌ها در مجالس پارلمان کانادا بین دوازده تا سی عضو دارند. در مجلس عوام، هر نماینده باید حداقل عضو یک کمیسیون دائمی باشد. در عین حال، منعی برای عضویت در بیش از یک کمیسیون دائمی وجود ندارد. در تمامی کمیسیون‌ها، برای رسمیت جلسات، حضور حداقل نیمی از اعضای کمیسیون، ضرورت دارد.^۳ علاوه بر اعضای دائمی هر کمیسیون، مطابق آیین‌نامه‌های داخلی مجالس پارلمان، به کمیسیون‌های دائمی اجازه داده شده تا از «اعضای وابسته»^۴ نیز استفاده کنند. اعضای وابسته، برخی از نمایندگان سایر کمیسیون‌ها هستند که از شایستگی همکاری با دیگر کمیسیون‌ها نیز برخوردارند. حتی در موارد مقتضی که عضو اصلی از یک کمیسیون به هر دلیل، به شرکت در جلسات کمیسیون قادر نیست، می‌تواند یکی از اعضای وابسته را به‌عنوان جانشین خود، به جلسه مربوطه معرفی کند.^۵

اصل بر این است که هر عضوی از اعضای هر مجلس پارلمان، می‌تواند در جلسات کمیسیون‌های مختلف آن مجلس، حضور یافته از گواهان (یا شهود و مطلعین در جلسات استماع عمومی)، سؤال بپرسد و در رویه‌های عمومی کمیسیون مشارکت کند مگر اینکه آیین‌نامه داخلی مجلس یا آیین‌نامه داخلی کمیسیون به‌نحو دیگری تنظیم

1. Liaison Committee

2. Ibid., p. 38.

۳. مواد (۱۱۴ و ۱۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

4. Associate Members

5. Johnson, op. cit.

شده باشد. شیوه انتخاب اعضای هر کمیسیون بر مبنای نظام تناسبی است به نحوی که در هر کمیسیون از اعضای موافق و مخالف دولت، حضور داشته باشند.^۱

«کمیسیون رویه‌ها و امور مجلس» در هریک از مجالس سنا و عوام، مسئولیت تعیین و استقرار اعضای کمیسیون‌های دائمی و مشترک را برعهده دارد. اعضای کمیسیون مذکور با رأی مخفی تمام نمایندگان در اولین جلسه هر دوره پارلمانی، تعیین می‌شوند. این کمیسیون که تا پایان دوره فعالیت پارلمان به کار خود ادامه می‌دهد، همچنین مسئولیت معرفی اعضای کمیسیون‌های تقنینی و ایجاد هرگونه تغییری در عضویت کمیسیون‌های دائمی را برعهده دارد.^۲

پیش از آنکه یک کمیسیون به طور رسمی فعالیت خویش را آغاز کند، آنچه اهمیت دارد این است که اعضای آن کمیسیون، منصوب شده باشند و رئیس کمیسیون برگزیده شود. جایی که رئیس کمیسیون را مجلس (در هر دو مجلس عوام و سنا) منصوب نکرده باشد یا از طریق رئیس مجلس (عوام یا سنا) معرفی نشده باشد، انتخاب رئیس در نخستین نشست رسمی کمیسیون که به «نشست سازمانی»^۳ مشهور است، صورت می‌گیرد.^۴

فقط یک عضو دائمی هر کمیسیون می‌تواند سمت ریاست کمیسیون را برعهده گیرد. رویه انتخاب رئیس و نایب‌رئیس هر کمیسیون، مشابه یکدیگر است. هر کمیسیون دائمی، یک رئیس و دو نایب‌رئیس برمی‌گزیند که رئیس کمیسیون باید از اعضای حزب دولت باشد ولی نواب‌رئیس باید به ترتیب از حزب مخالف دولت^۵ و حزب مخالف دیگر (غیر از حزب مخالف دولت) باشند. البته، این قاعده با چهار استثنا در هریک از مجالس سنا و عوام مواجه است؛ این موارد استثنا مربوط به کمیسیون دائمی حسابرسی عمومی،^۶ کمیسیون دائمی دسترسی به اطلاعات امور خصوصی (حریم خصوصی) و قواعد رفتاری،^۷ کمیسیون دائمی کارکردهای دولت^۸ و کمیسیون دائمی جایگاه زنان،^۹

1. Ibid.

2. Ibid.

3. Organization Meeting

4. Fraser, op. cit, p. 59.

5. Official Oppositions Party

6. The Standing Committee on Public Accounts

7. The Standing Committee on Access to Information's, Privacy and Ethic

8. The Standing Committee on Examination Government Operations

9. The Standing Committee on the Status of Women

می‌شود که رؤسای تمامی آنها باید عضوی از اعضای حزب مخالف دولت باشد.^۱ همچنین رئیس کمیسیون مشترک نظارت بر قوانین و مقررات کشور نیز الزاماً باید عضوی از اعضای حزب مخالف دولت باشد. کمیسیون‌های استثنا شده نیز دارای دو نایب‌رئیس هستند که به‌ترتیب از حزب موافق دولت و حزب مخالف دیگر (غیر از حزب اصلی مخالف دولت) می‌باشند. نکته قابل توجه اینکه درخصوص کمیسیون‌های دائمی مشترک که از اعضای از هر دو مجلس پارلمان، تشکیل می‌شوند، الزاماً برای ریاست هر کمیسیون، دو رئیس برگزیده می‌شود، یکی از مجلس سنا و دیگری از مجلس عوام.^۲ هر کمیسیون دارای یک دبیر و حداقل یک «تحلیل‌گر پژوهشی»^۳ است. دبیر کمیسیون، «مشاور برنامه‌ریزی»^۴ رئیس و تمامی اعضای کمیسیون است و به‌عنوان کارمند اداری کمیسیون، فعالیت می‌کند. تحلیل‌گران پژوهشی، محققانی هستند که از جانب کتابخانه پارلمان، حسب تقاضای کمیسیون‌ها، بر مبنای سوابق تخصصی، به کمیسیون‌ها معرفی می‌شوند تا مواد اولیه لازم برای پیش‌نویس طرح‌ها، اطلاعات اولیه مورد نیاز کمیسیون‌ها و حتی پیش‌نویس گزارش‌های تخصصی کمیسیون درخصوص برخی از طرح‌ها یا لوایح را برای اعضای کمیسیون فراهم کنند.^۵

بودجه هر کمیسیون دائمی را باید همان کمیسیون، تعیین و سپس برای تصویب نهایی به «کمیسیون هماهنگی» در هریک از مجالس پارلمان، ارسال کند. اما بودجه کمیسیون‌های تقنینی یا خاص باید مستقیماً به «هیئت اقتصاد داخلی»^۶ ارسال گردد تا در لایحه بودجه سالیانه درج شود.^۷

جلسات کمیسیون جز ایام تعطیلات پارلمان، طی زمانی که رئیس کمیسیون از اعضای آن تقاضا می‌کند، تشکیل می‌شود. هر کمیسیون دائمی نیاز به آیین‌نامه داخلی دارد تا حدنصاب‌های لازم در آن درج شود.

1. J. B. Stewart, *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*, Montreal, McGill-Queens University Press, 2001, pp. 66-67.

2. Ibid., p. 67.

3. The Research Analyst

4. The Procedural Advisor

5. Ibid., p. 77.

6. The Board of Internal Economy

7. Loundy, op. cit, p. 125.

منظور از حدنصاب لازم، تعیین حداقلی از اعضای کمیسیون است که به‌منظور رسمیت جلسات کمیسیون برای تصمیم‌گیری، باید در نشست عمومی کمیسیون حاضر باشند. دبیر کمیسیون، مدت زمانی را که هر نشست کمیسیون به طول می‌انجامد، محاسبه و تمام مباحثات و تصمیمات کمیسیون، را ثبت و به بایگانی مجلس، ارسال می‌کند. در مباحثاتی که به ثبت می‌رسد، نه تنها گفته‌های اعضای کمیسیون مورد اشاره قرار می‌گیرد بلکه آنچه در جلسات استماع عمومی نیز ارائه شده، ضبط می‌شود.^۱

جلسات کمیسیون‌ها، اغلب به‌صورت علنی برگزار می‌شود مگر اینکه کمیسیون تصمیم بگیرد که نشست عمومی آن، به‌صورت «غیرعلنی»^۲ برگزار شود. مجموعه آنچه در کمیسیون اتفاق می‌افتد، بلافاصله در روز بعد از برگزاری نشست، در تارنمای پارلمان کانادا درج می‌شود تا به اطلاع عموم رسیده باشد. در صورتی که یک کمیسیون در طول دو هفته متوالی یا تشکیل جلسه ندهد و یا جلسات آن به حدنصاب لازم نرسد (نمایندگان در جلسات حاضر نشوند)، ابتدا دبیر کمیسیون موضوع را به کمیسیون دائمی مشترک نظارت بر قوانین و مقررات اطلاع می‌دهد تا موضوع عدم تشکیل جلسات، مورد مطالعه و بررسی دقیق قرار بگیرد و سپس گزارش لازم به هیئت‌رئیس مجلس ارائه می‌شود. هیئت‌رئیس می‌تواند از ابزارهایی نظیر توبیخ یا کسر حقوق و مزایای ماهانه یا تعلیق عضویت در کمیسیون مربوطه (البته پس از تأیید کمیسیون رویه‌ها و امور مجلس)، برای الزام نمایندگان به حضور در جلسات کمیسیون، بهره‌گیری کند.^۳

۷-۱۰ صلاحیت‌ها و وظایف کمیسیون‌ها

بیشتر فعالیت پارلمان در قالب کمیسیون‌های مجالس عوام (نمایندگان) و سنا، صورت می‌گیرد. امروزه، بیشتر لوایح به کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های تقنینی مجالس پارلمان، ارسال می‌شوند.

در هر دو مجلس پارلمان، بیشتر کمیسیون‌های دائمی، اختیارات مربوط به موضوعی

1. Ibid., pp. 122-23.

2. In Camera

3. P. Laundy, *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, London, Quiller Press, 1999, p. 82.

خاص را برعهده دارند و درحالی‌که اختیارات آنها، چندان مشابه نیست ولی کم‌وبیش، زمینه‌های مشابهی را پوشش می‌دهند. اهم این زمینه‌های مشابه که براساس آن کمیسیون‌های دائمی مشابه در مجالس پارلمان کانادا ایجاد شده، عبارت‌اند از: امور خارجه، امور مالی، حمل‌ونقل، کشاورزی، شیلات، محیط زیست؛ ریشه موضوعی تمامی کمیسیون‌های دائمی، متناظر با اختیارات هریک از دپارتمان‌های دولتی است و به همین دلیل وظایف اصلی این کمیسیون‌ها، به‌ویژه در مجلس عوام، تحقیق و بررسی شیوه مدیریت، سازمان‌دهی طرح‌های هزینه‌ای^۱ و اهداف سیاسی^۲ دپارتمان‌های دولت است. در مقابل، کمیسیون‌های دائمی در مجلس سنا، بیشتر به دنبال پیگیری پاسخ‌گویی مدیران دولتی در قبال نتایج حاصل از تحقیقات کمیسیون‌های مجلس عوام هستند.^۳

از حیث نظارت درونی، شاید مهم‌ترین کمیسیون در هریک از مجالس پارلمان (به‌ویژه در مجلس عوام)، «کمیسیون دائمی رویه‌ها و امور مجلس»^۴ است. اهم اختیارات این کمیسیون عبارت‌اند از: بازنگری در آیین‌نامه داخلی مجلس عوام، بررسی مقررات مربوط به ارائه خدمات به نمایندگان مجلس و نظارت بر کارکردها و رویه‌های به‌کار گرفته شده در مجلس عوام و کمیسیون‌های آن. این کمیسیون، وظیفه اعلام کاندیداهای عضویت در کمیسیون‌های دائمی را نیز برعهده دارد.

از حیث نظارت بیرونی، شاید مهم‌ترین کمیسیون در ترکیب کمیسیون‌های هر دو مجلس، «کمیسیون دائمی محاسبات عمومی»^۵ است. این کمیسیون، وظیفه نظارت دولت بر صرف هزینه‌ها را برعهده دارد و به‌ویژه در زمینه نظارت بر اجرای قانون بودجه، با کمیسیون دائمی بودجه، همکاری می‌کند.^۶ نکته جالب اینکه، بنا به اهمیت زمینه نظارتی این کمیسیون، رئیس کمیسیون مذکور به‌هیچ‌وجه نباید از نمایندگان عضو حزب موافق دولت باشد. از نظر امور نظارت، کمیسیون‌های مشترک^۷ از اهمیت بسزایی برخوردارند. مجالس عوام

1. Expenditure Plans

2. Policy Objectives

۳. ماده (۱۱۳) آیین‌نامه داخلی مجلس سنا.

4. The Standing Committee on Procedures and House Affairs

5. The Standing Committee on Public Accounts

۶. ماده (۱۰۸) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

7. Joint Committee

و سنا، دارای سه کمیسیون مشترک هستند. این کمیسیون‌ها که عبارت‌اند از: «کمیسیون مشترک کتابخانه پارلمان»^۱، «کمیسیون مشترک نظارت دقیق بر قوانین»^۲ و «کمیسیون مشترک زبان رسمی»^۳، همگی وظایفی نظارتی برعهده دارند. کمیسیون مشترک کتابخانه پارلمان، وظیفه نظارت بر کیفیت، مدیریت و کارایی کتابخانه را برعهده دارد. این کمیسیون در راستای تجهیز کتابخانه و به‌منظور کمک به اطلاع‌رسانی هرچه بهتر به نمایندگان و سایر کمیسیون‌ها، می‌تواند در هر زمان از تمام دستگاه‌ها و دپارتمان‌های دولتی، درخواست کند تا نسخه‌ای از انتشارات و اسناد مکتوب غیرمحرمانه خود را برای آرشیو کتابخانه پارلمان، ارسال دارند. مقامات اجرایی، ملزم به همکاری با کمیسیون مذکور هستند و به‌هیچ‌وجه نمی‌توانند از ارائه مطالب درخواستی، خودداری کنند.^۴

کمیسیون مشترک نظارت دقیق بر قوانین، به‌منظور بررسی محتوای آن دسته از مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی تشکیل شده که اجازه صدور آن را مقامات اجرایی، از جانب پارلمان اعطا کرده است. این کمیسیون در جریان بررسی‌های خود، با احضار مقامات صادرکننده آیین‌نامه‌ها به صحن کمیسیون و پس از انجام جلسات گفت‌ووشنود، ضمن ارائه گزارش به صحن علنی پارلمان، نشان می‌دهد که آیا مقامات اجرایی مورد نظر، از چارچوب اختیار اعطا شده، خارج شده‌اند یا خیر.^۵

کمیسیون مشترک زبان‌های رسمی، به‌منظور بازنگری و نظارت بر برنامه‌ها و سیاست‌های دولت درخصوص زبان‌های رسمی دولت فدرال، تشکیل شده و دولت فدرال گزارش‌های «کمیسیونر زبان‌های رسمی»^۶ را درزمینه نقض غیرقانونی حق زبان و کیفیت خدمات ارائه شده، درزمینه دو زبان انگلیسی و فرانسه بررسی می‌نماید. کمیسیون مذکور، ضمن برگزاری جلسات استماع عمومی به‌صورت ماهانه، گزارشی را درخصوص موضوعات فوق به صحن علنی مجالس پارلمان ارائه می‌کند.^۷

-
1. The Joint Committee on the Library of Parliament
 2. The Joint Committee on the Scrutiny of Regulations
 3. The Joint Committee on Official Language
 4. Stewart, op. cit , p. 119.
 5. Laundry, op. cit , p. 121.
 6. The Commissioner of Official Languages
 7. Ibid., p. 122.

کمیسیون‌ها از این اختیار برخوردار هستند که برحسب موضوع با یک گروه تخصصی کوچک یا با عموم شهروندان کانادایی که تحت‌الشمول مفاد یک طرح قرار می‌گیرند، از طریق برگزاری جلسات استماع عمومی یا فراخوان ارائه نقطه‌نظرات کتبی، مشاوره کنند.^۱ کمیسیون‌ها، نقطه‌نظرات و پیشنهادهای و توصیه‌های خود را از طریق ارائه گزارش مکتوب به مجلس ارسال می‌کنند. آیین‌نامه داخلی هریک از مجالس پارلمان به کمیسیون‌های دائمی اجازه داده است که در هر زمان به تشخیص خود برای ارائه گزارش به صحن مجلس اقدام کنند. درعین‌حال، هیچ‌یک از کمیته‌های فرعی کمیسیون‌های دائمی حق ارسال مستقیم گزارش به صحن علنی مجلس را ندارند؛ بلکه باید گزارش‌های خویش را به کمیسیون متبوع ارسال نمایند. کمیسیون اخیر می‌تواند توصیه‌ها و پیشنهادهای احتمالی کمیته فرعی را بدون اصلاح یا با اصلاح، پذیرفته و به صحن علنی مجلس مربوطه ارسال دارد یا حتی اساساً، کل گزارش کمیته فرعی مربوطه را رد کند. درهرحال، اگر یک یا چند نفر از اعضای کمیسیون با گزارش مصوب کمیسیون، هم‌عقیده نباشند، کمیسیون می‌تواند اظهارنظر مخالف آنان را نیز به ضمیمه گزارش مربوطه به صحن علنی مجلس، تقدیم کند.^۲

زمانی که گزارش یک کمیسیون دائمی به صحن علنی مجلس ارائه شد و قرائت گردید، هریک از کمیسیون‌های دائمی یا کمیسیون‌های خاص می‌توانند تقاضای پاسخ‌گویی دولت در موضوع مطروحه را مطرح نمایند. در این صورت با تصویب هیئت‌رئیس مجلس، کابینه دولت موظف است که ظرف مدت یک هفته، به‌صورت کتبی پاسخ داده یا برای پاسخ‌گویی از مجلس مربوطه تقاضای استمهال کند. در حالت اخیر، مجلس ممکن است حداکثر تا دو هفته دیگر به کابینه یا هیئت وزیران، مهلت دهد. عدم پاسخ‌گویی در خاتمه مهلت مذکور، زمینه‌ساز احضار وزیر یا هیئت وزیران و حتی برکناری آنان با رأی عدم اعتماد مجلس است.^۳

یکی از وظایف و صلاحیت‌های عمده کمیسیون‌های پارلمانی، گردآوری اطلاعات لازم برای نمایندگان پارلمان است تا از طریق آن بتوانند هرچه بهتر بر عملکرد

1. Ibid., pp. 122-123.

2. Ibid., p. 125.

3. Rule of Procedures of Parliament, Available Online at: www.parl.gc.ca/.

دستگاه‌های اجرایی، نظارت داشته باشند. به این دلیل، اغلب کمیسیون‌های پارلمانی، به صورت دوره‌ای یا معین، اقدام به برگزاری نشست‌های استماع عمومی می‌کنند. برای برگزاری این گونه نشست‌ها، معمولاً چهل و هشت ساعت قبل، از طریق رادیو و تلویزیون و مطبوعات، موضوع و دستور جلسه به اطلاع عموم رسانده می‌شود تا از آمادگی ذهنی لازم برای شرکت در جلسه مورد نظر برخوردار باشند. در روز برگزاری نشست، معمولاً اعضای کمیسیون ساکت هستند و فقط ضمن استماع نظرات موافقان یا مخالفان یک موضوع، از ابراز نظرات آنان صورت‌برداری می‌کنند. پس از اتمام نشست استماع عمومی، جلسه دیگری با حضور اکثریت دوسوم اعضای کمیسیون تشکیل می‌شود و در آن به جمع‌بندی و تهیه اظهارنظر نهایی کمیسیون، تصمیم‌گیری لازم صورت می‌گیرد. از این رو، در صورت نیاز و حسب درخواست هریک از اعضای کمیسیون، می‌توان برای اخذ توضیحات بیشتر در موضوع مطروحه، نماینده هیئت وزیران را به حضور در جلسه دعوت کرد. در این صورت، باید نماینده‌ای از جانب کابینه در جلسه حاضر شده و الزاماً به ارائه پاسخ سؤالات مطروحه، اقدام کند.^۱

تقریباً تمامی کمیسیون‌ها به‌ویژه کمیسیون‌های دائمی از حق احضار نمایندگان دولت به جلسات کمیسیون برای ارائه توضیحات، حق طرح سؤال کتبی از کابینه و الزام کابینه به پاسخ‌گویی به سؤالات مطروحه و حق برگزاری جلسات استماع عمومی، برخوردارند. اما برخی از کمیسیون‌ها، برای نظارت مؤثرتر بر کارکرد دولت به ابزارهای دیگری نیز مجهز شده‌اند. برای نمونه، می‌توان به سه کمیسیون ذیل اشاره کرد: «کمیسیون امور خارجه»^۲، «کمیسیون امور مربوط به قانون اساسی و حقوقی»^۳ و «کمیسیون امور اجتماعی، علوم و تکنولوژی»^۴.

مطابق مواد آیین‌نامه داخلی مجالس پارلمان، به‌ویژه در مجلس عوام، این سه کمیسیون وظایف نظارتی مهمی را برعهده دارند. بر این اساس، کمیسیون امور خارجه از دوازده عضو تشکیل شده است و بررسی و ارزیابی و نظارت بر تمام اعمال دولتی را که

۱. مواد (۳۷، ۳۸ و ۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

2. The Foreign Affairs Committee

3. Legal and the Constitution Affairs Committee

4. The Social Affairs, Science and Technology Committee

به‌نحوی از انحای امور خارجه یا روابط با «کشورهای مشترک‌المنافع»^۱ مربوط می‌شود، برعهده دارد. موضوعاتی همچون، معاهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، تجارت خارجی و وضعیت قلمرو سرزمینی کشور، در حیطه صلاحیت موضوعی این کمیسیون قرار دارند. کمیسیون امور خارجه از این ابزار قانونی برخوردار است که نمایندگانی را برای اطلاع از کم‌وکیف معاهدات و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی دولت، به جلسات انعقاد موافقت‌نامه‌ها، اعزام نماید. به این دلیل، کابینه موظف است از طریق وزارت امور خارجه، زمان و موضوع جلسات مربوط به انعقاد تمامی معاهدات بین‌المللی را به کمیسیون مذکور اطلاع دهد تا کمیسیون پیش از برگزاری جلسات مورد نظر، به معرفی ناظران خود، اقدام کند. اعلام نظر ناظران کمیسیون درخصوص جزئیات جلسه مذکور، راهگشای تصمیم‌گیری کمیسیون درخصوص معاهده یا موافقت‌نامه مورد نظر است. اگر به تشخیص کمیسیون، انعقاد معاهده یا موافقت‌نامه نیاز به‌وجود نماینده ناظر کمیسیون در جلسه انعقاد داشته باشد، کمیسیون با رأی اکثریت اعضا، نماینده مورد نظر خود را تعیین و اعزام می‌کند. نماینده ناظر موظف است در جلسه مربوطه شرکت کند و گزارش مکتوب خود را در اولین جلسه کمیسیون به سایر اعضا ارائه نماید. در صورتی که نماینده ناظر بدون دلیل موجه (به تشخیص کمیسیون) در جلسه مورد نظر حاضر نشود، برای مرتبه اول حق رأی وی در کمیسیون برای سه جلسه متوالی سلب می‌شود و در صورت تکرار، ریاست کمیسیون وی را به جهت اخذ تصمیم شدیدتر به هیئت‌رئیس مجلس مربوطه معرفی می‌کند.^۲

کمیسیون امور مربوط به قانون اساسی و امور حقوقی، از دوازده عضو تشکیل شده و وظیفه اصلی آن رسیدگی به تمامی طرح‌ها و لوایح دولتی است که مربوط به روابط حقوقی ایالات، مدیریت دادگستری و تجدیدنظر در مقررات حقوقی، قوه قضائیه و دادگاه‌ها و نیز آن دسته از لوایحی که دارای جنبه حقوقی نیز هستند، نظیر لوایح مربوط به ازدواج و طلاق، است. مطابق آیین‌نامه داخلی مجلس عوام، این کمیسیون از حق احضار و جلب شهود و مطلعین درخصوص موضوعات تحت صلاحیت خود برخوردار

1. The Commonwealth Countries

۲. مواد (۱۰۸ و ۱۰۹) آیین‌نامه داخلی مجلس نمایندگان.

است. به این ترتیب، کمیسیون می‌تواند بنا به ضرورت، از دستگاه قضایی توضیح کتبی درخصوص لوایح پیشنهادی را درخواست نماید. در این صورت، دستگاه قضایی موظف است نسبت به پاسخ‌گویی به کمیسیون اقدام کند. اما در مواردی که اعلام برخی موارد اساساً مغایر با «منفعت عمومی» باشد، دستگاه قضایی می‌تواند ضمن توضیح، از ارائه پاسخ کامل، خودداری کند.^۱ در این حالت، آیین‌نامه داخلی مجالس پارلمان کانادا درباره اینکه آیا پارلمان می‌تواند به‌رغم استناد دستگاه قضایی به «منفعت عمومی»، نسبت به الزام آن به پاسخ‌گویی اقدامی انجام دهد یا خیر، مبهم است.

کمیسیون امور اجتماعی، علوم و تکنولوژی، نیز متشکل از دوازده عضو است و بررسی، ارزیابی و نظارت بر تمام لوایح دولتی مربوط به امور اقلیت‌ها و سرخ‌پوستان، امور فرهنگی و هنری، امور کار، مسکن و بهداشت، استخدام و مهاجرت را برعهده دارد. کمیسیون مذکور از این حق قانونی برخوردار است که جلسات استماع عمومی را با حضور نمایندگان از دستگاه‌های اجرایی طراح لایحه و نمایندگان از اصناف و گروه‌های عمومی تحت‌الشمول لایحه مورد نظر، برگزار نماید. تصمیم‌گیری نهایی در جلسه جداگانه‌ای صورت خواهد گرفت. اصل بر این است که جلسات این کمیسیون به‌دلیل اهمیت عام موضوعات تحت صلاحیت آن، همواره به‌صورت علنی برگزار شود تا نمایندگان اصناف، گروه‌ها و مطبوعات بتوانند از کم‌وکیف امور آگاه شوند. از طرف دیگر، افکار عمومی از طریق مطبوعات، روزنامه‌های وابسته به اصناف و تشکل‌های حرفه‌ای، می‌توانند دائم به‌صورت مکتوب گزارش‌هایی را به دفتر کمیسیون ارسال دارند. این گزارش‌ها می‌تواند منابع اطلاعاتی مناسبی برای کمیسیون باشد.^۲

۱. ر.ک: همان.

۲. ر.ک: همان.

فصل یازدهم

کارکردهای نظارتی
کمیسیون‌های پارلمان
جمهوری عربی مصر

۱۱-۱ تاریخچه سیاسی و قانون اساسی

۱۱-۱-۱ تاریخچه سیاسی

جمهوری عربی مصر در منتهی‌الیه شمال شرقی قاره آفریقا، در منطقه خاورمیانه واقع شده و از شمال به دریای مدیترانه، از شمال شرق به فلسطین اشغالی، از شرق به دریای سرخ و کانال سوئز، از جنوب به سودان و از غرب به لیبی منتهی می‌شود. نزدیکی با دریای سرخ و مدیترانه و برخورداری از ۲۸۹۶ کیلومتر مرز ساحلی، کنترل صحرای سینا، تنها پل ارتباطی زمینی میان آفریقا و آسیا و همچنین کنترل کانال سوئز - که با اتصال دریای سرخ به دریای مدیترانه درواقع ارتباط دریایی نزدیک‌تر و سریع‌تر شرق و غرب جهان را میسر ساخته است - به این کشور موقعیت ساحلی استراتژیکی بخشیده است.^۱ این کشور از نظر وسعت، موقعیت جغرافیایی، تعداد جمعیت و پیشرفت نسبی مهم‌ترین کشور عربی و از نظر تاریخی از جمله کشورهای کهن و تاریخی به‌شمار می‌رود.^۲

هرچند مصر تاریخی طولانی و شش هزار ساله از حیات اسکان‌یافته در کرانه‌های رود نیل دارد که شامل دو هزار سال حکومت فراعنه است، اما خصلت فرهنگی کنونی آن را باید در سال‌های ۶۴۱-۶۳۹ میلادی، زمانی که تحت سلطه اعراب مسلمان درآمد، ریشه‌یابی کرد. سپس، در زمان فاطمیان و ایوبیان (۱۲۵۰-۹۶۹)، مصر و به‌خصوص قاهره، به‌صورت بخشی درخشان از جهان اسلام درآمد.^۳

۱. ابراهیم یوسف‌نژاد، «روابط دوجانبه ایران و مصر: فرصت‌ها، چالش‌ها و چشم‌انداز آینده»، فصلنامه مجلس و

پژوهش، سال دوازدهم، شماره ۵۰-۴۹، ص ۹۳-۱۴۱، ص ۹۶.

۲. سیدمهدی تکیه‌ای، مصر، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۸۴، ص ۱۳.

۳. ادید داویشا، «مصر»، ترجمه هرمز همایون‌پور، در: لیپست، همان، جلد ۳، ص ۱۲۵۵.

در اوایل قرن شانزدهم میلادی، مصر تحت سلطه عثمانی‌ها قرار گرفت اما به صورت واحدی نیمه‌مختار باقی ماند. در سال ۱۸۸۱ میلادی به اشغال انگلیسی‌ها درآمد و تا سال ۱۸۹۲ جزء مستعمرات بریتانیا محسوب می‌شد. در سال ۱۹۲۴ به استقلال رسید و در سال ۱۹۳۶ بین این کشور و انگلیس پیمانی منعقد شد که براساس آن مصر از اشغال انگلستان آزاد شد؛ ولی کانال سوئز همچنان در دست انگلیسی‌ها باقی ماند. جنگ ۱۹۴۸ اعراب و اسرائیل و شکست اعراب از اسرائیل، بدبینی مردم به ملک فاروق و فساد موجود در این کشور، اوضاع داخلی را متزلزل کرد.^۱

در جولای سال ۱۹۵۲، گروهی موسوم به «افسران آزاد»، با کودتایی که به انقلاب جولای مشهور شد، نظام پادشاهی را سرنگون و نظام جمهوری را برقرار کردند. پس از کودتا ابتدا ژنرال محمد نجیب و پس از دو سال در ۱۹۵۴، جمال عبدالناصر، یکی از افسران ارشد این کودتا به ریاست‌جمهوری برگزیده شد. مصر در دوران ناصر از اهمیت ویژه‌ای در محافل جهانی به‌ویژه در جهان عرب برخوردار شد. وی توانست در ماجرای ملی کردن کانال سوئز در سال ۱۹۵۶ در برابر انگلستان، فرانسه و اسرائیل ایستادگی کرده و در نهایت این کانال را ملی اعلام کند. وحدت عربی، تقابل با استعمار، حمایت از حرکت‌های آزادی‌بخش، تز عدم تعهد و پایه‌ریزی جنبش غیرمتعهدها از جمله سیاست‌هایی بود که جمال عبدالناصر اتخاذ کرد. علاوه‌بر این از جمله مهم‌ترین رویدادهای این دوران، جنگ ۱۹۶۷ با اسرائیل بود که در نهایت به شکست اعراب انجامید و همین امر نیز نزدیکی مصر با شوروی و دوری از دنیای غرب را منجر شد.^۲

به دنبال مرگ ناگهانی ناصر در سال ۱۹۷۰، محمد انور سادات به ریاست‌جمهوری رسید. وی در سال ۱۹۷۶ قرارداد دوستی مصر و شوروی را لغو کرد و در سال ۱۹۷۷ در میان شگفتی فراوان مردم مصر و جهان عرب به اسرائیل مسافرت کرد و با این کار خود در عمل اسرائیل را به رسمیت شناخت. ادامه این حرکات به امضای پیمان صلح بین مصر و اسرائیل، معروف به قرارداد کمپ دیوید منجر شد و با این کار در عمل موجب از

۱. یوسف‌نژاد، همان، ص ۹۷-۹۶.

۲. محمدهادی فلاح‌زاده، جمهوری عربی مصر، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۳، ص ۳۷.

میان رفتن وحدت کشورهای عربی گردید.^۱ این اقدامات با مخالفت گسترده مردم روبه‌رو شد و در نهایت در سپتامبر ۱۹۸۱ به ترور سادات انجامید.

پس از ترور سادات، حسنی مبارک فرمانده نیروی هوایی وقت، جانشین وی شد که تاکنون نیز رهبری مصر را برعهده دارد. وی که معروف به تمایلات ملی‌گرایانه و طرفدار همکاری مشترک کشورهای عربی است، تلاش کرده است تا مصر را از انزوای ناشی از سیاست این کشور در قبال اسرائیل خارج سازد و سرانجام نیز موفق شد پس از حمله عراق به کویت در سال ۱۹۹۰ و با موضع‌گیری مناسب در قبال بحران عراق، موقعیت ازدست‌رفته این کشور را تا حد زیادی در میان جهان عرب احیا کند.^۲

۱۱-۱-۲ تصویب قانون اساسی

قانون اساسی فعلی مصر که در فراندوم سال ۱۹۷۱ به تصویب رسیده است، اولین قانون اساسی دائمی این کشور است.^۳ در زمان تدوین این قانون، بحث مهم موجود، چگونگی «اسلامی» شدن آن بود که سرانجام با تصویب اصل ۲ خاتمه یافت. مطابق این اصل، اسلام دین رسمی کشور اعلام شد و همچنین تصریح شد که «شریعت اسلامی منبعی از منابع اصلی قانونگذاری در مصر است».^۴ علاوه‌بر این در اصلاحات متعدد، قدرت در ریاست جمهوری متمرکز شده است. بنابراین، درحالی که نقش قانونگذاری از نظر سیاسی بااهمیت است، در قانون اساسی محدود و مشخص گردیده است. برای مثال، مجلس خلق به‌دست رئیس‌جمهور قابل انحلال است اما نمی‌توان کابینه را مجبور کرد که با رأی عدم اعتماد استعفا دهند.^۵

۱۱-۲ ماهیت و اصول بنیادین نظام سیاسی

جمهوری عربی مصر کشوری دموکراتیک است و در زمره ملل پان‌عرب محسوب می‌شود. در

۱. تکیه‌ای، همان، ص ۶۷.

۲. فلاح‌زاده، همان، ص ۳۸.

۳. چهار قانون اساسی پیشین این کشور، همگی موقتی اعلام شده بودند.

۴. کلارک. ب لمباردی، «اسلام و حقوق اساسی در مصر»، رابرد، شماره ۲۴، تابستان ۱۳۸۱، ص ۳۰۴-۲۷۱.

5. Baaklini, Abdo and Denoeux, Guilain and Springbor, Robert, "Egypt", in Kurian, op. cit., Vol. 1, p. 218.

این کشور، حاکمیت و قدرت از آن مردم است.^۱ قوای عمومی از سه قوه مجریه، مقننه و قضائیه تشکیل شده است. براساس قانون اساسی، قوای سه‌گانه مستقل هستند و هریک موظف‌اند در حدود تکالیف مقرر در قانون به ایفای وظایف خود بپردازند. نظام سیاسی مبتنی بر نظام چندحزبی 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، به ابزاری برای نظارت عمومی تبدیل شده است. قانون اساسی سال ۱۹۷۱ این کشور مبتنی بر اصول اساسی پذیرفته شده در نظام حقوقی و سیاسی این کشور است. این قانون اساسی با تأکید بر تمرکز قوا با مرکزیت قوه مجریه همچنان معتبر است.^۲

۳-۱۱ تفکیک و توازن قوا

مصر دارای رژیم ریاستی است. در این کشور اصل عدم تمرکز در نظام سیاسی پذیرفته شده و نظام سیاسی آن مرکب از قوای مقننه، مجریه و قضائیه است.^۳ براساس این، قوه مقننه و قوه مجریه هریک با توجه به اصول قانون اساسی در پیشبرد اهداف، برنامه‌ها و سیاست‌های مهم کشور با یکدیگر در تعامل هستند. علاوه بر این، قوه قضائیه، قوه‌ای مستقل است. هیچ‌کس نمی‌تواند در جریان رسیدگی به پرونده‌ها یا در مسائل قضایی دخالت کند. احکام صادره از دادگاه‌ها مستند به قانون است. قوه قضائیه تأثیر مهمی در اعمال کنترل قضایی و تفسیر قوانین و همچنین حمایت از حقوق و آزادی‌ها ایفا می‌کند. قوه قضائیه در حال حاضر از دادگاه‌های عمومی دادگستری، دادگاه‌های اداری و دادگاه عالی قانون اساسی تشکیل شده است.^۴

۴-۱۱ ساختار کلی پارلمان

۱-۴-۱۱ تاریخچه

سابقه تأسیس مجلس قانونگذاری در مصر به دوران ناپلئون بازمی‌گردد. وی در مدت

۱. اصل ۳ قانون اساسی.

2. See <http://countrystudies.us/egypt/3.htm>

۳. زارعی، همان، ص ۶۶۳.

۴. همان، ص ۶۷۶.

کوتاه اقامت خود در زمان اشغال این کشور در سال‌های ۱۷۹۸ تا ۱۸۰۱ دستور تشکیل یک شورای مشورتی را صادر کرد. پس از آن در سال ۱۸۲۹ محمدعلی (بنیان‌گذار سلسله حاکم بر مصر از ۱۸۰۵ تا ۱۹۵۲) شورای مشورتی دیگری تأسیس کرد. ویژگی بارز این نهادها این بود که، مشخصاً نهادهایی مشورتی بودند که دارای قدرت قانونگذاری یا کارکرد نظارت بر قوه مجریه نبودند.

در سال ۱۸۶۶، «خدیو اسماعیل» - حاکم موروثی مصر، که در برابر عثمانی‌ها پاسخ‌گو بود، ولی در عمل استقلال داشت - مجلسی از نمایندگان تشکیل داد. قصد او ایجاد مجلسی مطیع از رعیت‌های شناخته شده بود که اعمال او را کورکورانه تأیید نمایند تا به این ترتیب او را در پخش کردن هزینه بی‌بندوباری‌های وی که مرتب در برابر بستانکاران خارجی بالا می‌رفت، یاری رسانند. اما در عوض، مجلس با سر و صدای فزاینده‌ای در انتقاد از خدیو رشد کرد و در اواخر دهه ۱۸۷۰ به کانون بسیج عمومی علیه او و مداخلات خارجی در امور داخلی مصر تبدیل شد.^۱

در نخستین قانون اساسی مصر که در سال ۱۹۲۳ به تصویب رسید، این کشور، پادشاهی موروثی با حکومت مبتنی بر نمایندگی اعلام شد. براساس این، شاخه مقننه حکومت مشتمل بود بر «سنا»، مجلسی که دوینجم اعضای آن را پادشاه منصوب می‌کرد و سه‌پنجم آن برای دوره‌های ده‌ساله با رأی عمومی مردان انتخاب می‌شدند،^۲ و «مجلس نمایندگان» که اعضای آن برای دوره‌های پنج‌ساله با رأی عمومی مردان برگزیده می‌شدند.

در حکومت ناصر، نظام سیاسی کاملاً اقتدارگرا بود. ناصر ادعا می‌کرد که اگر بrafکندن استعمار و امپریالیسم هدف اولیه مردم و رهبران است، نیازی به نظام چندحزبی وجود ندارد. به هر صورت، مقابله با امپریالیست‌ها، که وظیفه‌ای سنگین بود، فرصت یا ضرورتی برای مجادلات سیاسی پایان‌ناپذیر، که ویژگی قوه مقننه حکومت‌ها در جوامع کثرت‌گراست، باقی نمی‌گذاشت.

قانون اساسی جدید که در ۱۹۵۶ به تصویب رسید، نظام ریاستی را جایگزین نظام پارلمانی کرد. براساس این قانون رئیس‌جمهور مسئول انتصاب و برکنار کردن وزرا شد.

1. Baaklini and Others, op. cit , p. 218.

۲. داویشا، همان، ص ۱۲۵۵.

این قانون همچنین یک حزب سیاسی واحد ایجاد کرد و اختیار تعیین صلاحیت تمام کاندیداها را به آن واگذار نمود.

اصل ۱۹۲ قانون اساسی جمهوری که در ژانویه ۱۹۵۶ وضع شد مقرر می‌کرد که همه اعضای «مجلس ملی» (پارلمان) از طرف حزب واحد کشور، یعنی «اتحادیه ملی»، نامزد خواهند شد و خود این حزب را رئیس‌جمهور سازمان خواهد داد. قانون انتخابات که متعاقباً در مارس ۱۹۵۷ به مرحله اجرا درآمد، برای مجلس ملی ۳۵۰ کرسی مقرر کرد. در انتخابات بعدی، در پنج حوزه انتخاباتی، همه نامزدهای اولیه حذف شدند و دولت نامزدهای مورد نظر خود را به جای آنها گذاشت؛ همه وزیران و برخی از افسران سابق ارتش و شهربانی بلامعارض انتخاب شدند.^۱ سادات پس از روی کار آمدن، به‌مجردی که توانست سیاست خارجی مصر را از پیوند با شوروی به مسیر همکاری شدید با آمریکا تغییر جهت دهد نظام تک‌حزبی ناصر را نیز از میان برد.^۲

قانون اساسی ۱۹۶۴ مقرر کرد که نیمی از اعضای مجلس خلق را باید کارگران یا دهقانان تشکیل دهند. این مقررات کنترل قوه مجریه را بر این کرسی‌ها تضمین می‌کرد؛ چرا که کارگران نیازمند استفاده از خدمات بخش عمومی بودند که کم‌وبیش تحت کنترل دولت بود و اعضای دهقان مجلس نیز به نوعی در شبکه قیومیت رعیتی دولتی گرفتار بودند.^۳

این فرایند در انتخابات عمومی اکتبر - نوامبر ۱۹۷۶، که به‌عنوان آزادترین انتخابات در تاریخ مصر شناخته می‌شود، به اوج خود رسید. در این انتخابات به سه برنامه و خط‌مشی در درون حزب حاکم - که معرف جناح‌های چپ، میانه و راست بودند - اجازه فعالیت و مشارکت داده شد. این سه خط‌مشی بعد از انتخابات تبدیل به احزاب جداگانه شدند: «حزب سوسیالیست آزادی‌خواه»، «حزب وحدت ترقی‌خواه ملی» و «حزب سوسیالیست عرب». در ژوئیه ۱۹۷۸، سادات، «حزب دمکراتیک ملی» را تشکیل داد و خود در مقام رهبری آن قرار گرفت. تشکیل این حزب، هم آغازگر دورانی جدید بود و

۱. داویشا، همان، ص ۱۲۵۶.

۲. همان.

3. Baaklini and Others, op. cit., p. 219.

هم درعین حال به نوعی بازگشت به نظام سیاسی قدیم منجر شد؛ چرا که در اولین مرحله به معنای از میان رفتن نظام تک‌حزبی بود. البته چندی نگذشت که به ابزاری تبدیل شد که رئیس‌جمهور از طریق آن سلطه خود را بر کشور اعمال می‌کرد.^۱

۲-۴-۱۱ ساختار مقننه

در مصر، قوه مقننه به دو مجلس تقسیم می‌شود؛ مجلس خلق (مجلس سفلی) که عهده‌دار ایفای نقش اصلی قانونگذاری است؛ و شورای مشورتی (مجلس علیا).^۲

۱-۲-۴-۱۱ شورای مشورتی

فکر اصلی تأسیس شورای مشورتی در سال ۱۹۷۸ از درون کمیته مرکزی اتحادیه سوسیالیستی عربی پدید آمد.^۳ اما تأسیس آن در سال ۱۹۸۰ با اصلاح قانون اساسی که مجلس خلق در همان سال انجام شده بود و با برگزاری رفراندوم در ۲۲ می ۱۹۸۰ انجام شد. تأسیس این شورا درواقع انعکاس خواست اکثریت مردم جامعه برای توسعه و گسترش دموکراسی در کشور و فراهم ساختن امکان مشارکت گسترده‌تر نخبگان و تحصیل‌کردگان و همچنین متخصصان حوزه‌های مختلف در برنامه‌ریزی‌های بلندمدت برای کشور و نیز حضور آنان در تصمیم‌سازی‌های سیاسی بوده است.^۴ اعضای شورای مشورتی با اکثریت مطلق آرای معتبر مأخوذه در انتخابات، انتخاب می‌شوند. عضویت هم‌زمان در شورای مشورتی و مجلس خلق از نظر قانونی منع شده است. دوسوم اعضا از طریق آرای عمومی مخفی انتخاب می‌شوند که حداقل نیمی از آنها باید از میان کارگران و کشاورزان انتخاب شوند. یک‌سوم دیگر را رئیس‌جمهور منصوب می‌کند.

۱. داویشا، همان، ص ۱۲۵۶.

۲. کارکرد مجلس شورا که در ماه می ۱۹۸۰ رئیس‌جمهور انور سادات ایجاد کرد، هنوز مبهم باقی مانده است. برای مثال، هنوز مشخص نیست که آیا این مجلس نهادی نمایندگی است (چرا که دوسوم از ۲۵۸ نفر اعضای آن انتخابی و بقیه منصوب رئیس‌جمهور هستند) یا نهادی مشورتی برای رئیس‌جمهور است (چرا که تصمیمات این نهاد الزام‌آور نیستند).

۳. فلاح‌زاده، همان، ص ۳۹.

4. "Egypt a Civilization of Law and Legislation", Available Online at: <http://www.sis.gov.eg/En/Pub/magazin/fall1999/110212000000000008.html>.

در حال حاضر تعداد کل اعضای شورا ۲۶۴ نفر است که از بین آنها باید حداقل سیزده نفر زن باشند. دوره عضویت در شورای مشورتی شش سال است، درحالی‌که انتخاب و انتصاب مجدد پنجاه درصد از کل اعضای انتخابی و انتصابی، هر سه سال و به‌طوری‌که در قانون مقرر شده، صورت می‌گیرد. همیشه امکان انتخاب یا انتصاب مجدد کسانی که عضویتشان به پایان رسیده است وجود دارد.

با توجه به قانون انتخابات، کاندیداهایی که برای شورای مشورتی انتخاب یا نامزد می‌شوند، باید شرایط زیر را دارا باشند:

الف) کاندیدا باید تابعیت مصری و پدر مصری داشته باشد؛

ب) سن کاندیدا در تاریخ انتخاب یا نامزدی نباید کمتر از سی‌وپنج سال باشد؛

ج) کاندیدا باید خدمت نظام وظیفه را به پایان رسانده باشد یا دارای کارت معافیت معتبر باشد.

شورای مشورتی، رئیس و دو معاون خود را در اولین نشست سالیانه برای یک دوره سه‌ساله انتخاب می‌کند. اگر یکی از سمت‌ها خالی شد، شورا باید جانشین وی را برای مدت باقی‌مانده انتخاب کند.

قانون اساسی ضمانت‌هایی مقرر کرده است که شورا و اعضای آن را در ایفای وظایف محوله توانا می‌سازد. از جمله اینکه شورا را نمی‌توان منحل کرد، مگر در صورت ضرورت و به حکم رئیس‌جمهور. تصمیم به انحلال شورا باید متضمن اقداماتی برای انجام انتخابات در ظرف یک دوره شش‌روزه باشد، به‌نحوی که شورا در ظرف مدت ده روز بعد از انتخابات، فراخوانده شود و شروع به کار کند.^۱

۲-۲-۴-۱۱ مجلس خلق

مجلس خلق، دارای قدرت قانونگذاری بوده و عهده‌دار سیاست کلی حکومت، طرح کلی توسعه اقتصادی و اجتماعی و طرح کلی بودجه دولت است و باید براساس قانون اساسی بر قوه مجریه نظارت کند.^۲

۱. تکیه‌ای، همان، ص ۷۹.

۲. اصل ۸۶ قانون اساسی.

طبق قانون اساسی، تعداد اعضای این مجلس نباید از ۳۵۰ نفر کمتر باشد که از آن میان حداقل نیمی از آنها باید از میان کارگران و کشاورزان باشند و به‌طور مستقیم از طریق آرای مخفی مردم برگزیده شوند. رئیس‌جمهور نیز مجاز به انتخاب تعدادی از اعضای مجلس است که نباید متجاوز از ده نفر باشند.^۱ در حال حاضر این مجلس مرکب از ۴۵۴ عضو است که ۴۴۴ نفر از آنها مستقیماً از طرف مردم به‌ترتیب زیر انتخاب می‌شوند: ۴۷۰ عضو از حزب دمکراتیک 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.^۲ علاوه‌بر این حداقل هشت نفر از نمایندگان حاضر در این مجلس باید زن باشند.

به‌نظر می‌رسد انتصاب اعضا از طریق رئیس‌جمهور معمولاً به‌عنوان وسیله‌ای برای رفع نواقص موجود در مجلس، از نظر تعداد نمایندگان اقلیت یا زنان به‌کار می‌رود. مثلاً در انتخابات سال ۲۰۰۰ که فقط هفت زن و تعداد اندکی از قبطیان (مسیحیان) انتخاب شده بودند، در فهرست رئیس‌جمهور نام چهار زن و چهار قبطی دیده می‌شد.^۳ همچنین کارمندان دولت و بخش عمومی نیز می‌توانند برای عضویت در مجلس نامزد شوند مگر در مواردی که قانون استثنا کرده باشد.^۴

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.^۵ براساس قانون اساسی مصر، روند انتخابات باید با نظارت اعضای نهاد قضایی صورت گیرد.^۶ عضو مجلس خلق باید خود را کاملاً وقف وظایف نمایندگی کند و البته طبق قانون، شغل یا سمت قبلی وی می‌تواند برای او حفظ شود.^۷ عضویت هیچ‌یک از اعضای

۱. اصل ۸۷ قانون اساسی.

2. See http://lexicorient.com/e.o/egypt_1.htm

۳. تکیه‌ای، همان، ص ۷۸.

۴. اصل ۸۹ قانون اساسی.

۵. اصل ۹۲ قانون اساسی.

۶. اصل ۸۸ قانون اساسی.

۷. اصل ۸۹ قانون اساسی.

مجلس عوام را نمی‌توان سلب کرد مگر در مواردی چون از دست دادن جایگاه یا شأن نمایندگی یا سلب یکی از شرایط نمایندگی یا از دست دادن مقام انتخابی خود به‌عنوان نماینده کارگران یا کشاورزان و یا در صورت عدم انجام تعهدات نمایندگی؛ در موارد برشمرده شده، رأی حداقل دوسوم اعضای مجلس مبنی بر سلب عضویت ضروری است.^۱

رئیس‌جمهور نمی‌تواند مجلس را منحل کند مگر در صورت ضرورت و براساس همه‌پرسی از مردم. در چنین مواردی، رئیس‌جمهور طی تصمیمی، پایان کار مجلس را اعلام می‌کند و طی سی روز از همه‌پرسی انتخابات مجلس را برگزار می‌کند. اگر اکثریت کلی رأی‌دهندگان انحلال مجلس را تأیید نمایند، رئیس‌جمهور تصمیم انحلال مجلس را اعلام خواهد کرد.^۲

مجلس خلق، رأساً آیین‌نامه داخلی خود را وضع می‌کند. جلسات مجلس به‌صورت علنی و در روزهای شنبه، یک‌شنبه و دوشنبه هر هفته برگزار می‌شود، مگر آنکه مجلس تصمیم دیگری 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 برای 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 هیئت وزیران است.^۳

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 نشود، رئیس مجلس ختم جلسه را اعلام و زمان جلسه آینده را اعلام می‌کند.^۴

براساس آیین‌نامه داخلی مجلس خلق، ساختار و مناصب اصلی پارلمان عبارت‌اند از: رئیس مجلس، هیئت‌رئیس، کمیسیون عمومی مجلس، کمیسیون ارزشیابی (انضباطی)، کمیسیون‌های دائمی، کمیسیون‌های موقتی، کمیسیون‌های مشترک، شعبه پارلمان.^۵

۱. اصل ۹۶ قانون اساسی.

۲. اصل ۱۳۶ قانون اساسی.

۳. ماده (۲۵۹) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۴. ماده (۲۶۱) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۵. ماده (۹۲-۵) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

الف) رئیس مجلس

در اولین نشست سالیانه در هر دوره قانونگذاری، نمایندگان مجلس خلق یک رئیس و دو نایب‌رئیس از بین خود برمی‌گزینند. رئیس درواقع سخن‌گوی مجلس نیز هست. وظیفه اصلی وی اداره جلسات مجلس و نظارت بر حسن اجرای وظایف محوله است. علاوه بر این، وی موظف به افتتاح جلسات، پیگیری و اعلام پایان دوره‌های تقنینی، کنترل و تأکید بر بحث‌های حائز اهمیت در جامعه و اعلام تصمیمات و مصوبات نهایی مجلس است.^۱ وی جلسات را آغاز می‌کند و برقراری نظم، هدایت مباحثات، دادن اجازه برای صحبت موافقین و مخالفین هر طرح و تصمیم‌گیری درباره دستور هر جلسه برعهده اوست.^۲ همچنین رئیس مجلس می‌تواند بعضی از صلاحیت‌های خود را به یکی از نواب خود یا هردوی آنها تفویض کند. 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 را داراست.

ب) هیئت‌رئیس

هیئت‌رئیس درواقع رکن برنامه‌ریزی و هدایت فعالیت‌های اداری مجلس و حلقه اتصال و ارتباط بین مجلس و سایر قواست. هیئت‌رئیس متشکل از رئیس و نواب او و منشی‌هاست. هیئت‌رئیس طرح کلی فعالیت‌های مجلس و کمیسیون‌ها را در هر دوره قانونگذاری ترسیم می‌کند، بر حسن انجام وظایف مجلس نظارت می‌کند و تمام امور پارلمانی، اداری و مالی مجلس را به انجام می‌رساند.^۳

ج) کمیسیون‌های مجلس

مجلس خلق دارای کمیسیون‌های متعددی است که براساس اصول قانون اساسی و مواد آیین‌نامه داخلی این مجلس تشکیل شده و به ایفای وظایف می‌پردازند؛ در بخش این موضوع به تفصیل بررسی خواهد شد.

1. "Egypt a Civilization of Law and Legislation", op. cit.

2. Sami El-Din Mahran, "The Parliamentary System of Egypt", in Constitutional and Parliamentary Information, No. 175, 1998, p. 10.

3. Ibid.

د) شعبه پارلمان

«مجلس خلق»، نماینده جمهوری عربی مصر در کنفرانس‌های پارلمانی بین‌المللی است. شعبه پارلمانی در واقع تلاش می‌کند تا ارتباطات گسترده‌تر و مؤثرتری با سایر پارلمان‌ها در سراسر دنیا برقرار سازد. اعضای شعبه پارلمانی در واقع تمام نمایندگان مجلس خلق به ریاست رئیس مجلس هستند. مجلس هر ساله همایش سالیانه‌ای در شکل و قالب «شعبه پارلمانی» در طول ماه ژانویه هر سال برای بحث و بررسی درباره مسائل مربوط به سایر پارلمان‌ها برگزار می‌کند. وظیفه اصلی شعبه پارلمانی مجلس خلق مصر، اطمینان از حضور مؤثر این مجلس بین‌المللی - منطقه‌ای با شرکت تأثیرگذار در اتحادیه مجالس عرب و اتحادیه بین‌المللی یا آفریقایی پارلمان‌هاست.^۱

۱۱-۵ کارکردهای پارلمان

۱۱-۵-۱ شورای مشورتی

اصول ۱۹۴ و ۱۹۵ قانون اساسی تصریح می‌کند 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، است. صلاحیت‌های مشورتی شورا عبارت‌اند از: اول، ارائه پیشنهادهای برای اصلاح یک یا چند اصل از اصول قانون اساسی؛ دوم، تهیه پیش‌نویس طرح کلی برای توسعه اجتماعی - اقتصادی؛ سوم، بررسی معاهدات تأثیرگذار بر تمامیت ارضی کشور؛ چهارم، تهیه پیش‌نویس قوانین ارجاعی رئیس‌جمهور به شورا؛ پنجم، بررسی موضوعاتی که رئیس‌جمهور در خصوص سیاست کلی کشور در قبال مسائل کشورهای عرب و خاورمیانه به شورا ارجاع می‌کند. درباره موضوعات پیش‌گفته، شورا نظر خود را به رئیس‌جمهور و مجلس خلق ارائه می‌دهد.

۱۱-۵-۲ مجلس خلق

۱۱-۵-۲-۱ قانونگذاری

بحث و بررسی و در نهایت تصویب قوانین مورد نیاز در هر جامعه، وظیفه اصلی پارلمان

1. "Egypt a Civilization of Law and Legislation", op. cit.

است. «مجلس خلق» کشور مصر نیز از این قاعده مستثنا نیست. مجلس خلق براساس قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی، از صلاحیت عام وضع قانون برخوردار است.

۱۱-۵-۲-۲ نامزد کردن رئیس‌جمهور

یکی از وظایف مجلس خلق این است که شخصی را به‌عنوان رئیس‌جمهور در نظر گرفته و معرفی می‌کند. این کاندیداتوری به رأی عمومی مردم گذاشته می‌شود. ترتیب کار به این شکل است که نامزدی هر فرد برای احراز پست ریاست‌جمهوری باید با پیشنهاد حداقل یک‌سوم اعضای مجلس انجام گیرد. کسی که حداقل دوسوم آرای اعضای مجلس را به‌خود اختصاص دهد، برای رأی‌گیری به مردم معرفی می‌شود. اگر این اکثریت به‌دست نیامد، دو روز پس از رأی‌گیری اول، این رویه تکرار می‌شود. نامزدی که آرای اکثریت مطلق نمایندگان را به‌دست آورد برای رأی‌گیری به مردم معرفی می‌شود. هنگامی که کاندیدا اکثریت مطلق آرای مأخوذه از آرای عمومی را به‌دست آورد، رئیس‌جمهور کشور خواهد شد. اگر کاندیدا اکثریت آرا را به‌دست نیاورد، مجلس کاندیدای دیگری پیشنهاد خواهد کرد و همان رویه در مورد این کاندیدا نیز تکرار خواهد شد.^۱

۱۱-۵-۲-۳ بررسی بیانیه رئیس‌جمهور و سیاست‌های کلی دولت

رئیس‌جمهور باید بیانیه‌ای درباره سیاست‌های کلی خود در اولین جلسه هر دوره قانونگذاری صادر کند. اگر اکثریت نمایندگان مجلس با این اصول موافق باشند در مورد آن به بحث و بررسی خواهند پرداخت. به این ترتیب نخست‌وزیر نیز موظف به ارائه سیاست‌های کلی خود در مجلس است. برای بررسی این بیانیه‌ها یک کمیسیون موقتی ویژه تشکیل می‌شود. در ترکیب این کمیسیون حتماً باید نمایندگانی از احزاب اقلیت و نیز نمایندگان مستقل مجلس حضور داشته باشند. این کمیسیون موظف است این سیاست‌های کلی را به‌دقت بررسی کرده و گزارش جامع و کاملی درباره آن تهیه کند. این گزارش در صحن علنی مجلس مطرح خواهد شد.^۲

۱. اصل ۷۶ قانون اساسی.

2. Ibid.

۴-۲-۵-۱۱ اصلاح قانون اساسی

هم رئیس‌جمهور و هم مجلس خلق، حق دارند برای اصلاح یک یا چند اصل از اصول قانون اساسی پیشنهاد ارائه کنند. اگر این درخواست را مجلس مطرح کند باید به امضای حداقل یک‌سوم از نمایندگان برسد. در صورت پذیرش درخواست اصلاح، مجلس خلق باید طی دو ماه اصلاحات مورد درخواست را بررسی کرده و در مورد آن اظهار نظر کند. اگر اصلاحات انجام شده به تصویب یک‌سوم از نمایندگان برسد به همه‌پرسی عمومی گذارده خواهد شد. اگر نتیجه همه‌پرسی، تأیید اصلاحات انجام شده باشد، این تغییرات از تاریخ انتشار رسمی، لازم‌الاجرا خواهد بود.^۱

۴-۲-۵-۱۱ صلاحیت‌های مالی

مجلس خلق برنامه‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی را بررسی می‌کند. علاوه بر این، تصویب بودجه هر سال مالی نیز برعهده مجلس است. پیش‌نویس بودجه پس از بحث و بررسی فصل به فصل به تصویب رسیده و سپس باید کلیت آن مورد تصویب قرار بگیرد.^۲

۶-۲-۵-۱۱ نظارت

شیوه‌ها و ابزارهای متعددی برای نظارت در مجلس خلق مصر در نظر گرفته شده است که به شرح زیر قابل تقسیم هستند:

الف) نظارت پارلمانی

۱- الف) نظارت درونی

۱. نظارت رئیس مجلس: 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 هیئت‌رئیس یا اعضای که خود انتخاب می‌کند یا از کمیسیون ارزشیابی کمیسیون عمومی کمک بخواهد.

1. Ibid.

2. El-Din Mahran, op.cit, p. 16.

رئیس مجلس به‌عنوان 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.^۱ شروع جلسات و اداره آنها، اعلام پایان جلسات، ضبط و ثبت جلسات، مدیریت مذاکرات، اجازه ورود در مباحثات، 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 آن را توضیح دهد یا برای آن توضیح بخواهد. همچنین رئیس مجلس تصمیمات اتخاذ شده مجلس را اعلام می‌کند و موضوعاتی را که باید به رأی گذاشته شود مطرح می‌کند.

رئیس مجلس می‌تواند به تشکیل هرکدام از کمیسیون‌های مجلس برای بحث و بررسی موضوعی مهم و فوری اقدام کند. در این صورت ریاست کمیسیونی که رئیس مجلس در آن حضور دارد برعهده اوست. مذاکرات و ارتباط میان هرکدام از کمیسیون‌های مجلس و قوه مجریه و سایر مقامات و سازمان‌های رسمی خارج از مجلس از طریق رئیس مجلس یا برطبق آیین‌نامه‌ای که در این خصوص به تصویب می‌رسد، انجام می‌شود.^۲

۲. نظارت هیئت‌رئیس: هیئت‌رئیس مجلس از رئیس مجلس و دو نایب‌رئیس و دو منشی تشکیل می‌شود. مجلس در اولین جلسه خود، به‌منظور برگزاری جلسات عادی سالیانه، یک رئیس و دو نایب‌رئیس را با اکثریت مطلق آرای مأخوذه برمی‌گزیند. ریاست این جلسه برعهده مسن‌ترین نماینده است. رئیس مجلس بعد از انتخاب، فوراً رئیس‌جمهور را از تشکیل هیئت‌رئیس آگاه می‌کند.^۳

هیئت‌رئیس در آغاز هر دوره طرحی را که روند منظم فعالیت‌های مجلس در آن مشخص شده است، تهیه می‌کند که برای تصویب به کمیسیون عمومی ارائه می‌شود. هیئت‌رئیس بر فعالیت‌های مجلس و کمیسیون‌ها نظارت دارد و به اعضای مجلس در انجام وظایف پارلمانی خود یاری می‌رساند. به‌علاوه موظف به کمک به کمیسیون‌ها و

۱. ماده (۵) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۲. ماده (۷) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۳. ماده (۱۰) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

وضع مقرراتی است که فعالیت‌های آنان را تنظیم می‌کند. همچنین هماهنگی میان فعالیت‌های مختلف کمیسیون‌ها با مقررات این آیین‌نامه برعهده هیئت‌رئیس است.^۱

هیئت‌رئیس حق دارد بررسی موضوع معینی را به هریک از کمیسیون‌ها دستور دهد و از آن کمیسیون گزارش نتیجه رسیدگی‌ها و توضیحات لازم را درخصوص آن درخواست نماید و گزارش مذکور را به مجلس ارائه کند. هیئت‌رئیس دستور کار جلسات را مطابق برنامه کاری تعیین می‌کند. در این دستور کار باید لوایح تقدیمی دولت که بررسی آنها در کمیسیون مربوطه به پایان رسیده و همچنین موضوعات جاری مهم، در اولویت قرار گیرد. هیئت‌رئیس وزیر مربوطه را برای حضور در جلسات آن هیئت که در آن دستور کار مجلس تدوین می‌شود، 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 درباره بررسی دیدار از پارلمان‌های سایر کشورها و دعوت از پارلمان‌های کشورهای دیگر برعهده رئیس مجلس است.

هیئت‌رئیس باید بر فعالیت‌های کمیسیون‌ها نظارت داشته باشد و به نمایندگان در ایفای وظایفشان یاری رساند. همچنین باید به کمیسیون‌ها برای ایجاد هماهنگی بین جنبه‌های مختلف فعالیت‌های آنها مساعدت کند.^۲

هیئت‌رئیس همچنین می‌تواند در مواردی که قانون مقرر کرده است از بین نمایندگان افرادی را برای عضویت در کمیسیون‌ها و سایر نهادهای مقرر در قانون انتخاب و معرفی نماید؛ با این تذکر که انتخاب از بین اعضای اقلیت برای وی محفوظ است.^۳

۲- الف) نظارت بیرونی

۱. سؤال: هریک از اعضای مجلس خلق حق سؤال از نخست‌وزیر و یا هریک از معاونان یا وزیران مربوطه را دارد. نخست‌وزیر، معاونین او، وزرا و اشخاصی که نماینده آنها هستند باید پاسخ‌گوی سؤالات نمایندگان مجلس باشند؛ نماینده مجلس می‌تواند در هر زمان از سؤال خود صرف‌نظر کند. این سؤال نباید تحت عنوان استیضاح در همان جلسه

۱. ماده (۱۱) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۲. ماده (۱۵) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۳. ماده (۳۲۲) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

مطرح شود.^۱ سؤالات مطروحه باید دربرگیرنده منفعتی عمومی باشند؛ بنابراین سؤالات نمایندگانی که مبتنی بر منافع یا ملاحظات شخصی ایشان است قابلیت طرح ندارد.^۲ پاسخ به سؤالات، شفاهی است، مگر اینکه اهمیت سؤالات ایجاب کند که به صورت کتبی پاسخ داده شوند. در این صورت پاسخ کتبی سؤال‌شونده باید ظرف مدت یک هفته به رئیس مجلس تقدیم شود. هریک از کمیسیون‌ها می‌توانند در زمینه تخصصی خود از دولت سؤال کنند. در این صورت پاسخی که ارائه می‌شود پیش از بررسی در کمیسیون در صحن علنی مجلس مطرح نخواهد شد. درباره اینکه آیا کمیسیون حق رد پاسخ مکتوب دولت را دارد یا خیر، قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی ساکت است.^۳ اما با توجه به رویه موجود در مجلس به نظر می‌رسد کمیسیون سؤال‌کننده این حق را برای خود محفوظ می‌دارد که در موردی که قانع نشد، توضیحات بیشتری را مطالبه کند و دولت نیز خود را موظف به پاسخ‌گویی می‌داند.

۲. **درخواست اطلاعات:** هر کمیسیون می‌تواند از رئیس مجلس تقاضا کند که از وزیر یا وزرای مورد نظر کمیسیون برای استماع توضیحات یا اطلاعات افراد در خصوص مسائل مطرح شده، دعوت کند. شرایط شکلی که باید در نحوه طرح سؤال از اعضای قوه مجریه مدنظر قرار گیرد در درخواست اطلاعات از آنان نیز معتبر است.^۴ تأثیر این سازوکار نظارتی امروزه در این مجلس بسیار آشکار و دارای اهمیت است. چرا که کمیسیون‌ها آن را وسیله‌ای ساده و سریع برای دستیابی به اطلاعات مورد نظر خود می‌دانند و البته دولت نیز کاملاً موظف به همکاری با آنان در تمام زمینه‌ها و در کامل‌ترین شکل است.^۵

۳. **استیضاح:** هریک از نمایندگان مجلس خلق می‌تواند در حیطه صلاحیت خود نخست‌وزیر، هریک از معاونین یا وزیران مربوطه را استیضاح کند. مباحث مربوط به استیضاح باید حداقل هفت روز پس از طرح آن انجام شود، مگر در مواردی که ضرورت ایجاب کند که تصمیم آن با مجلس و با موافقت دولت خواهد بود.^۶ وزرا باید به‌طور دسته‌جمعی درباره سیاست کلی

۱. اصل ۱۲۴ قانون اساسی.

۲. ماده (۱۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

3. El-Din Mahran, op.cit , p. 17.

۴. ماده (۱۹۴) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

5. El-Din Mahran, op.cit , p. 18.

۶. اصل ۱۲۵ قانون اساسی.

دولت نزد مجلس خلق پاسخ‌گو باشند. مجلس خلق می‌تواند اعتمادش را از هریک از معاونان نخست‌وزیر یا از هریک از وزرا و معاونان آنها سلب کند.

رأی عدم اعتماد نباید قبل از استیضاح مطرح شود. چنین پیشنهادی را یک‌دهم اعضای مجلس مطرح می‌کند. مجلس خلق نباید درباره 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 در مورد مسئولیت نخست‌وزیر براساس رأی یک‌دهم اعضا تعیین می‌شود. چنین تصمیمی اتخاذ نمی‌شود مگر پس از استیضاح دولت و بعد از حداقل سه روز از تاریخ ارائه آن. هرگاه چنین مسئولیتی معین شود، مجلس 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 یک بار 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 استعفای شورای وزیران را بپذیرد.^۱

۴. **درخواست بحث عمومی:** دست‌کم بیست نماینده می‌توانند برای بحث درباره یکی از موضوعات عمومی مربوط به سیاست‌های دولت، برای درک بهتر و شفاف‌تر مواضع دولت، و تبادل اطلاعات، درخواست یک مباحثه عمومی را ارائه کنند.^۲ این درخواست باید به صورت مکتوب و با طرح دقیق موضوع مورد نظر برای بحث عمومی، دلایل توجیهی این درخواست و همچنین اسامی نمایندگان درخواست‌کننده به رئیس مجلس تقدیم شود.^۳ در این مورد عموماً رویه بر این است که هر موضوع در کمیسیون تخصصی خود مطرح شده و سپس به عنوان دعوتی از دولت به رئیس مجلس تقدیم می‌شود.

۵. **درخواست طرح یا پیشنهاد:** هر کمیسیون می‌تواند پیشنهادهای را در حوزه صلاحیت‌های

۱. ماده (۱۹۹-۲۰۰) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۲. ماده (۲۰۸) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۳. ماده (۲۰۹) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

خود درباره مسائل و موضوعات گوناگون اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی یا اداری ارائه دهد. رئیس مجلس باید دولت را از این پیشنهادها آگاه کند و از آنها درخواست پاسخ نماید. هیئت‌رئیه مجلس باید این پیشنهادها 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 برنامه‌بودجه 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.^۱ این درخواست کتبی باید دربردارنده موضوع طرح یا پیشنهاد، استدلال‌های مربوط به آن، دلایل توجیهی و دلایلی که کمیسیون انجام آن را به مصلحت عمومی می‌داند باشد.^۲

۶. **متهم کردن وزرا:** پیشنهاد اتهام به‌صورت 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 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 می‌کند. کمیسیون باید یک ماه پس از دریافت درخواست گزارش را به مجلس ارائه دهد. کمیسیون باید وزیر مورد اتهام را از طریق رئیس مجلس دعوت کند و سخنان وی را استماع کند. کمیسیون حق دارد این اقدامات را به‌طور مستقیم یا از طریق یک کمیته فرعی که از بین اعضای خود برمی‌گزیند انجام دهد. هرگاه کمیسیون به نتیجه‌ای موافق با درخواست پیشنهادی در مورد اتهام رسید، تصمیم خود را با اکثریت اعضا صادر می‌کند. تصمیم مجلس درباره 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، رئیس‌جمهور را از گزارش اتهام که دربردارنده مواردی است که به وزیر

۱. ماده (۴۵ تا ۸۱) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

2. El-Din Mahran, op. cit., p. 27.

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.^۱

۳- الف) نظارت از طریق نهادهای غیرپارلمانی

۱. سازمان مرکزی حسابرسی:^۲ «سازمان مرکزی حسابرسی مصر»، مجلس خلق را در کنترل مالی بخش‌های حسابرسی و حقوقی و کنترل بودجه یاری می‌کند. وظیفه این سازمان، کنترل بودجه دولت و مقامات عالی کشور که در قانون تصریح شده است، 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 می‌نماید.^۳

رئیس سازمان مرکزی محاسبات، نسخه‌ای از گزارش‌های سالیانه و ملاحظات و توضیحات سازمان را در هنگام ابلاغ آن به دولت، به رئیس مجلس تقدیم می‌کند. همچنین این سازمان گزارش سالیانه‌ای از موارد مشاهده شده در حین پیگیری‌های آن سازمان برای اجرای برنامه بودجه عمومی دولت و قصور و تقصیرها، نقایص و انحرافات در تحقق اهداف برنامه و بودجه عمومی دولت را به رئیس مجلس تقدیم می‌کند. سازمان در گزارش خود نتایج تحقیقاتی را که درخصوص بودجه، وظایف و فعالیت‌های سازمان‌ها و نهادهای عمومی، اداری، محلی و اقتصادی انجام داده است درج می‌کند. همچنین پیشنهادهای را که درباره اصلاح قوانین و آیین‌نامه‌های مختلف یا نظام‌های اداری - مالی سازمان‌هایی که تحت کنترل آن سازمان هستند، ارائه می‌دهد. علاوه بر این، گزارش دیگری را درخصوص 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.^۴

این سازمان به‌طور مستقیم با کمیسیون ذی‌صلاح در ارتباط بوده و تمام گزارش‌های

1. See <http://www.sis.gov.eg/En/Pub/magazin/fall1999/110212000000000008.htm>

2. Central Organ for Auditing

۳. اصل ۱۱۸ قانون اساسی.

۴. ماده (۳۲۹) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

خود را - به استثنای مواردی که مستقیماً باید به رئیس مجلس تقدیم شود - به کمیسیون مذکور تقدیم می‌کند. کمیسیون موضوع گزارش‌ها را بررسی کرده و در صورت نیاز، عضو متخلف دولت را برای ادای توضیحات درباره آن، احضار می‌نماید. پس از آن، گزارش کمیسیون به مجلس تقدیم شده و به رأی‌گیری گذاشته می‌شود. این گزارش‌ها پس از رأی‌گیری در صحن علنی ممکن است به استیضاح نیز منجر شود.^۱

مجلس بنا به پیشنهاد رئیس مجلس یا بیست نفر از نمایندگان می‌تواند سازمان مرکزی حسابرسی را مکلف به تهیه و ارائه گزارش از هرگونه اقدامی نماید که هرکدام از این سازمان‌ها انجام می‌دهند:^۲ اول، 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؛ و دوم، نهادهای ملی که تحت کنترل دولت هستند، مانند اتحادیه‌های شرکت‌های تعاونی، بنگاه‌ها و شرکت‌های خصوصی فعال در امور تأثیرگذار منفعت عمومی. رئیس مجلس بنا به پیشنهاد هیئت‌رئیس یا بیست نفر از نمایندگان می‌تواند سازمان مرکزی حسابرسی را مکلف به تهیه همه اطلاعات و گزارش‌هایی که مرتبط با هرکدام از فعالیت‌های در حوزه صلاحیتش است، نماید. علاوه بر این، رئیس مجلس در موارد ضروری می‌تواند سازمان را مکلف به تهیه گزارشی از تحقیق و پیگیری موضوعی معین کند که درخصوص برنامه و بودجه عمومی است. سازمان گزارش را در زمان تعیین شده به رئیس مجلس ارائه می‌کند. این گزارش باید متضمن نتیجه تکلیف شده و وضعیت اقتصادی، مالی و اداری بررسی شده باشد.

۲. دادستان عمومی سوسیالیست:^۳ «دادستان عمومی سوسیالیست»، مسئول اتخاذ روش‌هایی است که حقوق مردم، امنیت جامعه و نظام سیاسی، حفظ دستاوردهای سوسیالیسم و تعهد رفتار اجتماعی را تضمین کند. مجلس خلق براساس قوانین و مقررات موجود بر کار دادستان نظارت می‌کند^۴ و می‌تواند در راستای ایفای وظایف، مأموریت‌هایی را برای فراهم کردن اطلاعات، گزارش‌ها یا بررسی درباره مسائلی که مجلس تعیین می‌کند، به وی ارجاع

1. El-Din Mahran, op. cit , p. 27.

۲. ماده (۳۳۰) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

3. Socialist Public Prosecutor

۴. اصل ۱۷۹ قانون اساسی.

نماید.^۱ مواردی که مجلس می‌تواند به دادستان عمومی سوسیالیست ارجاع کند عبارت‌اند از: تحقیق، بررسی یا مطالعه درباره هر موضوع یا مطلب ویژه، و بررسی فعالیت‌های هریک از نهادهای اجرایی و اداری مربوط به هریک از بخش‌های دولتی یا محلی یا عمومی.^۲ علاوه بر این در بسیاری از موارد، کمیسیون بررسی‌کننده گزارش «سازمان مرکزی محاسبات»، پس از طرح آن در جلسه علنی مجلس، مسئولیت تحقیق و بررسی در مورد موضوع را به دادستان ارجاع می‌کند. وی موظف است مأموریت‌های محوله را انجام داده و سپس گزارش اقدامات خود را به کمیسیون ارائه نماید.^۳ به‌طور کلی دادستان عمومی سوسیالیست ملزم به ارائه گزارش سالیانه به مجلس است که در کمیسیون مربوطه مورد بحث و بررسی قرار گرفته و درباره نحوه اجرای وظایف وی تصمیم‌گیری می‌شود.

۱۱-۶ دسته‌بندی و انواع کمیسیون‌ها

۱۱-۶-۱ کمیسیون عمومی

این کمیسیون در آغاز هر سال جدید قانونگذاری، با ریاست رئیس مجلس و عضویت نایب‌رئیس، نمایندگان احزاب موجود در مجلس و پنج عضوی که هیئت‌رئیس برمی‌گزیند، تشکیل می‌شود. وظیفه این کمیسیون بحث و بررسی درباره مسائل کلی و مهمی است که رئیس‌جمهور یا رئیس مجلس آنها را بااهمیت تشخیص می‌دهند. علاوه بر این، مطالعه و بررسی گزارش‌های دوره‌ای ارائه شده کمیسیون‌های دائمی، دادستان عمومی سوسیالیست، سازمان مرکزی محاسبات و کمیسیون ارزشیابی از وظایف این کمیسیون است.^۴

۱۱-۶-۲ کمیسیون ارزشیابی (انضباطی)

این کمیسیون براساس تصمیم مجلس در ابتدای هر سال قانونگذاری زیر نظر هیئت‌رئیس و با ریاست یکی از نایب‌رئیسان و با عضویت رؤسای کمیسیون‌های قانون اساسی و

۱. ماده (۳۳۸) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۲. ماده (۳۳۹) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

3. El-Din Mahran , op. cit , p. 26.

4. Ibid., p. 11.

قانونگذاری، مسائل مذهبی و اجتماعی و رفاه، تظلمات و شکایات، پنج عضو از اعضای کمیسیون عمومی، دو عضو از نمایندگان احزاب اقلیت و نمایندگان مستقل و پنج عضو که با رأی‌گیری در صحن علنی مجلس برگزیده می‌شوند و دست‌کم یکی از آنها باید زن باشد، تشکیل می‌شود. وظیفه این کمیسیون، بررسی هرگونه تخلف نمایندگان از ارزش‌های مذهبی، اخلاقی، اجتماعی یا اصول اساسی سیاسی و اقتصادی جامعه مصر است. کمیسیون، بررسی و تفحص خود را رأساً یا با درخواست نمایندگان آغاز می‌کند.^۱

۳-۶-۱۱ کمیسیون‌های دائمی

هفده کمیسیون دائمی برای انجام وظایف تقنینی و نظارتی در مجلس خلق وجود دارد که در آغاز هر دوره قانونگذاری تشکیل می‌شوند و طی ده روز باید رئیس، دو نایب‌رئیس و یک منشی از بین اعضای خود برگزینند. هر نماینده در ابتدای کار باید تنها به عضویت یکی از این کمیسیون‌ها درآید. البته در صورت نیاز به استفاده از تجربه یا تخصص یک نماینده، با موافقت هیئت‌رئیس، وی می‌تواند به عضویت کمیسیون دوم نیز برگزیده شود.^۲ این کمیسیون‌ها وظایف اساسی مجلس را به انجام می‌رسانند. درواقع عمده فعالیت‌های مجلس در این کمیسیون‌ها به سرانجام می‌رسد. آنها مطالعات اولیه و دقیق درباره مسائل تقنینی و نظارتی را انجام می‌دهند، نظرات کارشناسی خود را در مورد پیش‌نویس قوانین اعلام می‌کنند و پیشنهادها خود را درباره قوانین و مقررات و معاهدات و هرآنچه مجلس ارجاع می‌کند، مطرح می‌نمایند. گزارش‌های ارائه شده از هر کمیسیون در حوزه تخصصی خود، به نمایندگان در جلسات علنی بررسی پیش‌نویس‌ها یاری می‌رساند.

۴-۶-۱۱ کمیسیون‌های موقتی

در صورت درخواست دولت یا صلاح‌دید رئیس مجلس، نمایندگان می‌توانند به تشکیل کمیسیون موقتی برای بررسی موضوعی خاص و تهیه گزارش درباره آن اقدام کنند. این موضوع خاص، ممکن است مطالعه دقیق و کارشناسی در مورد پیش‌نویس یک قانون یا ارائه پیشنهاد برای اصلاح آن باشد. رئیس مجلس، رئیس این کمیسیون‌ها و اعضای آنها

1. Ibid., p. 12.

2. Ibid., p. 15.

را برمی‌گزینند. این کمیسیون‌ها تا زمانی که مجلس صلاح بداند یا خود آنها طی گزارشی اتمام کار را اعلام کنند، به فعالیت ادامه خواهند داد.^۱

۵-۶-۱۱ کمیسیون‌های مشترک

ممکن است مجلس، با پیشنهاد دولت یا رئیس مجلس، اقدام به تشکیل کمیسیون‌های مشترک با حضور اعضای دو یا چند کمیسیون مختلف برای بررسی مسائلی که صلاح می‌داند، نماید. در این صورت یکی از نایب‌رئیسان یا مسن‌ترین فرد در بین رؤسای کمیسیون‌های دائمی، ریاست این کمیسیون را برعهده خواهد داشت.^۲

۷-۱۱ ترکیب و عضویت نمایندگان در کمیسیون‌ها

۱-۷-۱۱ تشکیل کمیسیون‌ها

همان‌گونه که گفته شد، در مجلس خلق، کمیسیون‌های متعددی برای ایفای وظایف مجلس وجود دارد؛ کمیسیون عمومی، کمیسیون ارزشیابی و هفده کمیسیون دائمی که هر یک دارای وظایف و کارکردهای مشخص و تعریف شده‌ای در قانون می‌باشند. به‌غیراز کمیسیون‌های عمومی و ارزشیابی که در آیین‌نامه داخلی مجلس خلق به‌طور مشخص به ترکیب و نحوه انتخاب اعضایشان پرداخته شده است، شیوه انتخاب نمایندگان در سایر کمیسیون‌ها به‌این‌ترتیب است که رئیس مجلس نامزدی اعضا را برای عضویت در کمیسیون‌ها در آغاز هر دوره عادی در زمان معین‌شده دریافت می‌کند. هیئت‌رئیس مجلس، تنظیم و ترتیب این پیشنهادها را با مراعات اولویت اعضای دارای سابقه در کمیسیون‌ها و سپس تخصص نمایندگان را در زمینه فعالیت‌های کمیسیون مربوط برعهده دارد. هیئت‌رئیس مجلس فهرست داوطلبان عضویت در کمیسیون‌ها را قبل از ارائه به مجلس اعلام می‌کند. هر عضو می‌تواند پیشنهادها و اعتراضات خود را به‌صورت مکتوب، برای طرح و بررسی در جلسات هیئت‌رئیس به رئیس مجلس ارائه دهد. رئیس، فهرست داوطلبان را طبق آخرین ترتیبات رسیدگی هیئت‌رئیس پس از بررسی اعتراضات و

1. Ibid., p. 17.

2. Ibid., p. 12.

پیشنهادها تقدیمی به مجلس ارائه می‌کند و مذاکرات فقط در محدوده همین فهرست و ضوابطی که هیئت‌رئیس در این خصوص مشخص کرده است، انجام می‌شود. این فهرست به محض تصمیم مجلس بدون هیچ مناقشه‌ای تصویب می‌شود. هر یک از نمایندگان می‌توانند تنها در یکی از کمیسیون‌ها به ترتیب پیش‌گفته عضو شوند؛ مگر در مواردی که به صلاحدید و تصویب هیئت‌رئیس برای استفاده از تخصص نماینده‌ای، لازم باشد عضویت هم‌زمان وی در دو کمیسیون مورد پذیرش قرار گیرد.^۱ کمیسیون‌ها طی ده روز (برای آغاز هر دوره) از بین اعضای خود، یک رئیس، دو نایب‌رئیس و یک دبیر کمیسیون را با اکثریت مطلق اعضا انتخاب می‌کنند. رئیس مجلس نتیجه انتخابات درون کمیسیونی را اعلام می‌کند و آن را به وزرای مرتبط با کمیسیون اعلام می‌نماید. این کمیسیون‌ها که برخی از آنها با دستگاه‌های اجرایی دولت متناظر هستند^۲ عبارت‌اند از:^۳

۱. کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری،
۲. کمیسیون برنامه‌بودجه،
۳. کمیسیون مسائل اقتصادی،
۴. کمیسیون روابط خارجی،
۵. کمیسیون مسائل کشورهای عربی،
۶. کمیسیون دفاع، امنیت و بسیج ملی،
۷. کمیسیون تظلمات و شکایات،
۸. کمیسیون کار،
۹. کمیسیون صنعت و انرژی،

1. See <http://www.assembly.gov.eg/EPA/en/Levels.jsp?levelid=35&levelno=2&parentlevel=3>.

۲. وزارتخانه‌های دولت مصر عبارت‌اند از: دفاع، کشاورزی و اصلاح اراضی، امور خارجه، اطلاعات، فرهنگ، دادگستری، آبادانی و توسعه، آموزش و پرورش، امور مجلس خلق، امور شورای مشورتی، توسعه اداری، جهانگردی، نفت، دارایی، توسعه صنعتی و تکنولوژی، بازرگانی داخلی، امور جوانان، امور همکاری‌های بین‌المللی، برنامه‌ریزی، تجارت خارجی و صنایع، تأمین اجتماعی، صنایع نظامی، انرژی و برق، هواپیمایی کشوری، حمل‌ونقل، تحقیقات علمی و آموزش عالی، امور محیط زیست، امور عمومی و منابع آبی، توسعه محلی، کشور، نیروی انسانی و مهاجرت، مسکن و شهرسازی، بهداشت و جمعیت و اوقاف.

۳. ماده (۳۶) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

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 حمل‌ونقل،
۱۶. کمیسیون مسکن، عمران و تسهیلات عمومی،
۱۷. کمیسیون اداره محلی و سازمان‌های ملی،
۱۸. کمیسیون جوانان.

۲-۷-۱۱ شیوه کار کمیسیون‌های دائمی^۱

این کمیسیون‌ها در آغاز هر جلسه عادی، موضوعاتی را که در محدوده صلاحیت آنهاست و نیاز به بررسی و مذاکره در هر نشست دارد، معین می‌کنند. دلایل توجیهی این مباحثات را بیان می‌کنند و جوانبی را که نیاز به بررسی بیشتر دارد، مشخص می‌نمایند و گزارشی از جلسات به رئیس مجلس ارائه می‌دهند. هریک از کمیسیون‌های دائمی، بررسی موضوعاتی را که به آنان سپرده می‌شود عهده‌دار می‌گردند. همچنین سایر مسائلی که مجلس یا رئیس مجلس مطابق با احکام آیین‌نامه داخلی ارجاع آن را به کمیسیون‌های مختلف لازم می‌داند، بررسی می‌کند.

هریک از کمیسیون‌های مختلف حق پیشنهاد قوانین را دارد. رئیس کمیسیون پیشنهاد را به صورت کتبی به رئیس مجلس ارائه می‌دهد و پیشنهاد از این طریق 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 دائمی باید کمیسیون مسائل قانون اساسی و قانونگذاری را از همه لوایح تقنینی یا پیشنهادها لوایح تقنینی یا مصوبات، در ظرف سه روز از تاریخ ارجاع، آگاه کنند.

هریک از کمیسیون‌های دائمی، به بررسی و تحقیق درباره آثار اجرای قوانین

۱. ماده (۸۱-۴۵) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

عمومی که به منافع اساسی مردم زیان می‌رساند و در قلمرو صلاحیتش است، می‌پردازد و گزارشی را درباره مطابقت قوانین به ضمیمه پیشنهادهای که در این خصوص لازم می‌داند، برای رئیس مجلس ارسال می‌کند. هیئت‌رئیس‌ها باید برای اتخاذ شیوه‌های اجرایی مناسب با این قوانین، نظر کمیسیون عمومی را در این گزارش‌ها کسب کند.

کمیسیون‌ها گزارش‌هایی را به رئیس مجلس ارائه می‌دهند. این گزارش‌ها متضمن تعیین دوره‌ای است که در طول این دوره اجرای وعده‌ها و برنامه‌ها قابل تحقق است. هیئت‌رئیس‌ها باید این گزارش‌ها را به مجلس ارائه کنند.

رئیس کمیسیون بر فعالیت‌های کمیسیون، اعضای آن و کارمندان و دبیرخانه نظارت دارد. وی مدیر جلسات است. هیئت‌رئیس‌ها کمیسیون دستور کار خود را بنا به پیشنهاد رئیس کمیسیون تنظیم می‌کند. جلسات کمیسیون با دعوت از رئیس کمیسیون برگزار می‌شود.

هرگاه برای کمیسیون احراز شود موضوعی که جزء صلاحیت‌های آن است، به کمیسیون دیگری ارجاع شده یا هرگاه موضوعی به کمیسیون ارجاع شود، درحالی که به نظر کمیسیون، موضوع ارتباطی به صلاحیت‌های آن نداشته باشد، می‌تواند اعتراض خود را به رئیس مجلس تقدیم کند. رئیس مجلس موضوع را به هیئت‌رئیس‌ها ارائه می‌کند و مجلس در این موضوع، بدون صحبت موافق و مخالف و صرفاً برطبق گزارشی که رئیس به مجلس ارائه کرده است، اتخاذ تصمیم می‌کند. 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 برای 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.

تمام کمیسیون‌ها در حدود مندرجات قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس، صلاحیت رسیدگی به وظایفی را که از طرف رئیس و هیئت‌رئیس‌ها به آنها ارجاع می‌شود، دارا هستند. بنابراین در صورتی که رسیدگی و بررسی مسئله‌ای با موضوع نظارتی برعهده یکی از کمیسیون‌ها قرار گیرد ملزم به انجام آن است. علاوه بر این در آیین‌نامه داخلی، در شرح وظایف کمیسیون‌ها، برای برخی از آنها وظایف نظارتی دائمی نیز در نظر گرفته شده است. از جمله در موارد زیر:

۱. بررسی گزارش‌های هیئت‌های نظارت و تحقیق در دولت برای کمیسیون قانون اساسی و قانونگذاری؛
 ۲. تهیه گزارش سالیانه و دوره‌ای برای سازمان مرکزی محاسبات و گزارش‌های آن سازمان از حسابرسی پایانی و گزارش‌های خاص که از اداره مرکزی مالی و هیئت‌های عمومی و دستگاه‌های اداری محلی و سازمان‌های عمومی برای کمیسیون برنامه‌بودجه تهیه می‌شود؛
 ۳. پیشنهادها مربوط به لوایح و طرح‌های قانونی یا طرح‌هایی که اعضای مجلس تقدیم می‌کند؛
 ۴. رسیدگی به شکایاتی که شهروندان و سایر سازمان‌ها به این کمیسیون ارائه می‌دهند؛
 ۵. پذیرش شهروندان به‌منظور تحقیق از شکایات یا رسیدگی به مشکلات و اقدام برای حل آنها؛
 ۶. سایر مسائل داخلی که مرتبط با صلاحیت وزارتخانه‌ها و سازمان‌های ویژه نظارتی و دادخواهی است و برای کمیسیون تظلمات و شکایات تهیه می‌شود.
- کمیسیون‌های مجلس باید بعد از موافقت رئیس مجلس، نشستی برای کسب اطلاع و گفت‌وگو برگزار کنند. این نشست در مورد بحث کمیسیون‌ها درباره لایحه قانونی و سایر پیشنهادها مرتبط با لایحه قانونی یا درباره رسیدگی کمیسیون‌ها به یکی از موضوعات مهم عمومی که به کمیسیون ارجاع شده است، برگزار می‌شود. این اجتماعات و نشست‌ها اهداف مختلفی را دنبال می‌کند، از جمله: استماع پیشنهادها شهروندان یا مقامات دولتی برای تبادل نظر راجع به مسائل و مشکلات عمومی، و مطلع شدن از حقایق و روشن شدن موضوعی معین از موضوعاتی که در صلاحیت مجلس است.

۷-۱۱ نقش و تأثیر نمایندگان اقلیت در کمیسیون‌ها

در ابتدای هر دوره قانونگذاری، هریک از احزاب باید فهرست اسامی نمایندگان خود را که نمایندگان آن حزب در مجلس محسوب می‌شوند به‌صورت مکتوب در اختیار رئیس مجلس قرار دهد. هرگونه تغییری در این فهرست باید طی دو هفته به اطلاع رئیس مجلس رسانده شود.^۱ در طول هر دوره مجلس خلق، همواره این حق برای نمایندگان احزاب اقلیت وجود

۱. ماده (۹۶) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

دارد که متفقاً نماینده‌ای را برای ابراز نظرات مخالف در صحن علنی مجلس و یا در هنگامی که موضوع خاصی در یکی از کمیسیون‌ها مطرح است، معرفی نمایند.^۱

۸-۱۱ صلاحیت‌ها و وظایف نظارتی کمیسیون‌ها

۱-۸-۱۱ کمیسیون‌های دائمی

کمیسیون ویژه: مجلس خلق می‌تواند یک کمیسیون ویژه تشکیل دهد و یا به‌منظور یافتن حقایق و اطلاع مجلس از برخی مسائل مالی، اداری و یا اقتصادی و یا هدایت بازرسی‌های مربوط به هریک از موضوعات مطرح شده، به هریک از کمیسیون‌های مجلس برای بررسی فعالیت‌های هریک از مؤسسات عمومی و اداری یا هریک از نهادهای اداری یا اجرایی، مأموریت دهد.

در صورت تشکیل چنین کمیسیونی، این کمیسیون حق دارد هرگونه شواهد ضروری را جمع‌آوری کند و تمام افرادی را که نیاز دارد احضار نماید. تمامی نهادهای اداری و اجرایی باید به تقاضاهای این کمیسیون پاسخ دهند و تمام اسناد و مدارک مورد نیاز را بدین‌منظور در اختیار این کمیسیون قرار دهند.^۲

۲-۸-۱۱ کمیسیون‌های ویژه نظارت بر قوه مجریه

۱-۲-۸-۱۱ کمیسیون تظلمات و شکایات^۳

هریک از شهروندان و همچنین نمایندگان نهادهای قانونی و اشخاص حقوقی حق دارند شکایات و تظلمات خود را که مشتمل بر شکایات آنها از اعمال نهادی خاص یا نقض اصول قانون اساسی یا تخطی از قوانین و مقررات است، به‌صورت کتبی به رئیس مجلس تقدیم نمایند. این شکایات باید به‌صورت کتبی و با طرح صریح و روشن موضوع به همراه امضای ارائه‌دهنده آن تسلیم شود. رئیس مجلس این درخواست‌ها را به کمیسیون تظلمات و شکایات ارجاع می‌کند. هم‌زمان با ارائه درخواست به این کمیسیون، یک کپی از آن به سایر کمیسیون‌های دائمی نیز ارسال می‌شود تا در صورت نیاز و ارتباط موضوع

۱. ماده (۹۸) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۲. اصل ۱۳۱ قانون اساسی.

با حیطه تخصصی آنها، بتوانند نظرات خود را به این کمیسیون اعلام کنند. پس از بررسی موضوع ارجاع شده، کمیسیون موظف است گزارش مشروح خود را به رئیس مجلس تقدیم نماید تا در اولین جلسه پس از ارائه در دستور کار مجلس قرار گیرد. نتیجه نهایی برای اقدام حسب مورد به رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، هیئت دولت یا هریک از نهادها و سازمان‌های مرتبط ارسال می‌شود. البته در هر حال رئیس‌جمهور باید در جریان این امر قرار گیرد.^۱

به‌طور کلی موضوعاتی که در صلاحیت این کمیسیون است عبارت‌اند از: پیشنهادها مربوط به لوایح و طرح‌های قانونی یا طرح‌هایی که اعضای مجلس تقدیم می‌کنند؛ رسیدگی به شکایاتی که شهروندان و سایر سازمان‌ها به این کمیسیون ارائه می‌دهند؛ پذیرش شهروندان به‌منظور تحقیق از شکایات یا رسیدگی به مشکلات و اقدام در جهت حل آنها؛ سایر مسائل داخلی که مرتبط با صلاحیت وزارتخانه و سازمان‌های مخصوص مسائل نظارتی و دادخواهی است.^۲

۱۱-۸-۲-۲ کمیسیون‌های تحقیق و شناسایی^۳

رئیس مجلس می‌تواند با صلاحدید خود و یا با درخواست کتبی دست‌کم بیست نفر از نمایندگان به تشکیل این کمیسیون اقدام کند. این کمیسیون برای بررسی موضوعات مهمی که در صلاحیت مجلس خلق است، به‌وجود می‌آید. اعضای این کمیسیون که کمتر از سه نفر و بیشتر از ده نفر نیستند، از بین اعضای متخصص در موضوعی که کمیسیون برای بررسی آن ایجاد شده است، انتخاب می‌شوند. نمایندگان احزاب اقلیت و نمایندگان مستقل نیز در صورتی که از ده نفر کمتر نباشند می‌توانند در این کمیسیون نماینده داشته باشند.^۴

۱۱-۸-۲-۳ کمیسیون‌های حقیقت‌یاب^۵

براساس قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی، مجلس می‌تواند کمیسیون‌های موقتی را تحت

1. El-Din Mahran, op. cit , pp. 19-20.

۲. ماده (۴۴) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

3. Reconnaissance and Confrontation Committee

۴. ماده (۲۲۳) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

5. Fact- finding Committee

عنوان کمیسیون‌های حقیقت‌یاب برای نظارت و کنترل امور دولتی خاص و یا بررسی امور و فعالیت‌های مربوط به فعالیت‌های نهادهای دولتی و یا یکی از بخش‌های عمومی و یا محلی ایجاد کند و یا یکی از کمیسیون‌های دائمی را به این کار مأمور نماید. هدف از ایجاد چنین کمیسیون‌هایی یافتن حقایق درباره واقعیات مالی، اداری یا اقتصادی در وضعیت خاصی است که از نظر مجلس دارای اهمیت است.^۱ این کمیسیون‌ها با درخواست کمیسیون عمومی، یا هریک از کمیسیون‌های دیگر و یا درخواست کتبی بیست نفر از نمایندگان و ارائه آن به رئیس مجلس ایجاد می‌شوند.^۲

این کمیسیون‌ها رویه خود را برای دستیابی به تمام اطلاعات مورد نیاز و سایر اسناد و مدارکی که برای انجام مأموریت خود ضروری می‌دانند، تعیین می‌کنند. این رویه می‌تواند دربردارنده همه ابزارهای لازم برای تحقیق، شناسایی، جست‌وجو و بررسی در موضوع مورد نظر برای یافتن حقیقت باشد. مجلس موظف است در اولین نشست پس از اتمام کار این کمیسیون و ارائه گزارش به بررسی و بحث درباره آن اقدام کند. در صورتی که در جریان بررسی این گزارش‌ها، مجلس تشکیل کمیسیون دیگری را ضروری تشخیص دهد، به تأسیس آن اقدام خواهد کرد.^۳

۳-۸-۱۱ ابزارهای نظارتی کمیسیون‌ها

۳-۸-۱۱-۳ استفاده از نظرات کارشناسی در کمیسیون‌ها^۴

هر کمیسیون در شروع جلسات عادی، فهرستی از اسامی کارشناسان متخصص و برجسته در زمینه‌های کاری و موضوعات تحت صلاحیت خود تهیه می‌کند. این فهرست برای تأیید به هیئت‌رئیس ارسال می‌شود. کمیسیون فهرست مذکور را در بایگانی مخصوص کارشناسان نگهداری می‌کند. کمیسیون می‌تواند همکاری یک یا چند تن از افرادی را که اسامی آنها در فهرست مزبور درج شده برای رسیدگی به یک یا چند موضوع ارجاع شده از رئیس مجلس، درخواست کند. هیئت‌رئیس مجلس، دستمزد

۱. ماده (۲۱۸) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

۲. ماده (۲۱۹) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

3. El-Din Mahran , op. cit , p. 19.

۴. ماده (۹۵-۹۶) آیین‌نامه داخلی مجلس خلق.

کارشناسان مربوطه را تعیین می‌کند و کمیسیون می‌تواند از رئیس مجلس همکاری یک یا چند نفر از این کارشناسان را به‌صورت دائم یا در فواصل زمانی معین که در شروع هر جلسه معین می‌شود، درخواست کند.

۲-۳-۸-۱۱ جمع‌آوری اطلاعات

هر کمیسیون حق دارد از طرق رسمی و غیررسمی به جمع‌آوری اخبار و اطلاعاتی که درخصوص موضوع ارجاع شده، اقدام کند. کمیسیون‌های مجلس می‌توانند با موافقت هیئت‌رئیس مجلس به دیدارهای حضوری دوره‌ای و تحقیقات میدانی اقدام کنند که در این صورت هزینه‌های مربوط به آن توسط مجلس پرداخت می‌شود.

فصل دوازدهم

تحلیل یافته‌ها و پیشنهادهایی
برای ارتقای کارکردهای
نظارتی کمیسیون‌ها در نظام
جمهوری اسلامی ایران

امروزه پدیده دموکراسی مشارکتی در ابعاد تقنینی، سیاسی و اجرایی به ادبیات رایج و جذاب تبدیل شده است که با شکل‌گیری دولت الکترونیک، دموکراسی دیجیتالی، انتخابات الکترونیک، رأی‌گیری الکترونیک و قانونگذاری الکترونیک و ... بر حضور مستقیم و فعال شهروندان در اداره امور عمومی و سیاسی کشور تأکید دارد و به همین دلیل، ظهور پدیده کلاسیک دموکراسی مستقیم را تداعی می‌کند؛ لیکن هنوز دموکراسی نمایندگی یا غیرمستقیم به عنوان یک پدیده سیاسی، اجتماعی و حقوقی وجه غالب نظام‌های سیاسی و دموکراسی‌ها شناخته می‌شود.

دموکراسی نمایندگی بر دو پایه اساسی و مهم تکیه زده است: اول، برابری سیاسی شهروندان در اداره امور سیاسی و عمومی و روی کار آمدن مقامات عالی حکومت با انتخابات و دوم، نظارت همگانی و پاسخ‌گویی مقامات و نهادهای برآمده از آرای مردم، چه به صورت مستقیم و چه به صورت غیرمستقیم. اجرای اصول پیش‌گفته، مستلزم شناسایی حق برابر شهروندان بر انتخاب کردن و انتخاب شدن، پاسخ‌گویی نمایندگان در مقابل رأی‌دهندگان و سایر نهادهای تشکیل‌یافته از آرای شهروندان، ایجاد فرصت‌های مشارکت سیاسی شهروندان و وجود سازوکارها و نهادهای مؤثری است که موضوع نظارت و پاسخ‌گویی بر دولت را محقق می‌سازد.

چنان‌که در این تحقیق دیدیم، پارلمان‌ها مهم‌ترین نهاد دموکراسی نمایندگی به شمار می‌آیند و بدین لحاظ هم خود موضوع پاسخ‌گویی‌اند و هم مرجع اخذ پاسخ از دولت و سایر نهادها و مقامات حکومتی محسوب می‌شوند. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، از میان کارکردهای تقنینی، نظارتی، نمایندگی، مشروعیت‌بخشی، حل‌وفصل اختلافات اجتماعی و سیاسی، خروج از انسداد سیاسی و اطلاع‌رسانی که پارلمان‌ها برعهده دارند، کارکرد

نظارتی و نمایندگی به مهم‌ترین کارکردهای آنها تبدیل شده‌اند. اما باید توجه داشت که صحن علنی مجالس، مکان مناسبی برای بسیاری از کارکردهای فوق از جمله کارکردهای تقنینی، نظارتی و نمایندگی نیست؛ بنابراین اصول دموکراسی نمایندگی درواقع نه در مجمع عمومی نمایندگان بلکه در نهادها و مجامع تخصصی آنها که کمیسیون‌ها، کمیته‌های فرعی و گروه‌های پارلمانی هستند تحقق می‌یابد. حکمرانی، کارکردی است که پارلمان‌ها برای انجام آن بسیار نامناسب‌اند و کارکرد مناسب آنها، نظارت و بازخواست از اعمال و اقدامات حکومتی است. در این تصویر، نهاد اجرایی حکومت، مسئول حکمرانی است و کارکرد نظارت و مسئولیت‌خواهی بر دوش قوه مقننه است.

بنا به دلایل پیش‌گفته، حوزه اصلی کارکردهای پارلمانی، کمیسیون‌ها هستند. هرچه نظام کمیسیون‌های داخلی و تخصصی پارلمان تقویت شود، به همان نسبت بر اقتدار آنها در مقابل دولت و نهادهای دولتی از طریق نظارت بیشتر می‌شود. از نمونه‌های بارز چنین ایده‌ای آن است که مطابق تحقیقات مقایسه‌ای تقریباً در تمام پارلمان‌ها، کمیسیون‌های تخصصی دائمی، متناظر با دپارتمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی شکل گرفته‌اند تا هم وظیفه تقنینی مربوطه و هم نظارت بر عملکرد حوزه خاص اجرایی خود را به شایستگی انجام دهند. این ایده در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی نیز به‌صراحت دیده می‌شود.

امروزه کمیسیون‌های پارلمانی نه فقط محل بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی‌اند، بلکه تبدیل به مهم‌ترین محل مذاکرات و تبادل نظر سیاسی و حقوقی و اقتصادی میان گروه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی شده‌اند. لیکن مفروض چنین کارکردهایی برای کمیسیون‌های پارلمانی، برخورداری آنان از نمایندگان متخصص و باتجربه، فرصت کافی نمایندگان، عدم تأثیرپذیری فوق‌العاده از صحن علنی و به‌طبع فشارهای شدید و پیچیده سیاسی، کارشناسان مجرب و اطلاعات و اسناد و مدارک مربوطه است. درعین حال عوامل زیادی بر عملکرد کمیسیون‌های پارلمانی تأثیر گذارند. یکی از مهم‌ترین عوامل، تأثیر انضباط حزبی حاکم و مسلط بر پارلمان است. هرچه نظم و انسجام ساختاری حزبی حاکم در نظام سیاسی بیشتر باشد، کمیسیون‌ها از اقتدار و نفوذ کمتری برخوردارند. البته این موضوع می‌تواند بر میزان استقلال و فعالیت کمیسیون‌ها

تأثیرات منفی برجای گذارد. همین‌طور تأثیر مهم آیین‌نامه داخلی مجالس قانونگذاری در تعیین شیوه انتصاب اعضای کمیسیون‌ها و رؤسای کمیسیون‌ها را نباید از یاد برد. از مهم‌ترین موانع این تحقیق، جمع‌آوری نظرات نمایندگان دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی بوده است. لازم به ذکر است که در ابتدا نظر بر مصاحبه با حدود بیست نماینده مطلع مجلس بود. هماهنگی‌های لازم نیز از طریق معاونت پژوهشی وقت مرکز پژوهش‌های مجلس صورت گرفت و سپس پژوهشگران با تعیین وقت قبلی به آنها مراجعه کردند. لیکن به‌رغم تعیین وقت قبلی و مراجعات مکرر طی روزها و هفته‌ها، پژوهشگران موفق به ملاقات با نمایندگان مربوطه نشدند. از میان بیست نماینده تعیین شده، فقط پنج نماینده حاضر به اختصاص وقت قبلی برای مصاحبه شدند. نظرات نمایندگان فوق جمع‌آوری شده و در قسمت بعد، موانع ناکارآمدی کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی از منظر آنان مطرح شده است. از دیگر موانع تحقیق، کمبود ادبیات تحقیقی در تحلیل کامل و ارزیابی کارکردهای نظارتی کمیسیون‌ها بوده است. چنان‌که در مقدمه اشاره شده است، اساساً چندی است که مطالعات قانونگذاری مورد توجه قرار گرفته است و لذا ادبیات زیادی در این حوزه، و به‌ویژه درباره برخی از کشورهای مورد مقایسه وجود ندارد.

این پژوهش به دنبال پاسخ به سؤالات و اهدافی بود که در مقدمه از آن یاد شده است. اولین سؤال این است که مهم‌ترین موانع و نارسایی‌های نظارتی کمیسیون‌های تخصصی از نظر نمایندگان مجلس شورای اسلامی چیست؟ براساس مصاحبه‌های محدودی که با برخی از نمایندگان صورت گرفته است، مهم‌ترین موانع و نارسایی‌های نظارتی کمیسیون‌ها از قرار زیرند:

۱. مجلس شورای اسلامی در اعمال ابزارها و کارکردهای نظارتی خود موفق نبوده است. مهم‌ترین عامل این ناکامی، فقدان ضمانت اجرا برای حضور مقامات دعوت شده به کمیسیون‌های داخلی و عدم تضمین به نتایج پاسخ به سؤالات مطروحه از وزرا و عملکرد آنان است.

پیشنهاد: در این زمینه پیشنهاد شده است در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ترتیبی لحاظ شود که در صورت عدم امتناع نماینده یا نمایندگان از پاسخ‌های وزرا و همکارانش، به‌صورت خودکار، به مرحله‌ای مؤثرتر و بالاتر برای پاسخ‌گویی منجر

شود، مانند استیضاح یا برکناری. یکی از پیشنهادهای ارائه شده در بررسی اصلاحی آیین‌نامه داخلی مجلس این بوده است که چنانچه از وزیر سه سؤال در صحن علنی مجلس مطرح شود و پاسخ‌های وی قانع‌کننده نباشد، وزیر مربوطه، برکنار شده تلقی خواهد شد. البته در این زمینه رعایت اصول قانون اساسی از جمله اصول ۸۸ و ۸۹، ضروری است. از این‌رو چنانچه قانون اساسی فرایند یا تشریفات را برای استیضاح معین کرده باشد، این موارد باید رعایت شود. به همین دلیل، این پیشنهاد توسط شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی تشخیص داده شد. در نهایت در ماده (۲۴) قانون اصلاح موادی از قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۸۷/۹/۲۶)، ماده (۱۹۵) آیین‌نامه داخلی به این شرح اصلاح شد: «چنان‌که در هر دوره مجلس، سه بار با رأی اکثریت نمایندگان از هر وزیر وارد تشخیص داده شود طرح استیضاح وزیر در صورت رعایت مفاد اصل هشتادونهم (۸۹) قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی در دستور کار مجلس قرار خواهد گرفت».

۲. از دیگر عوامل مؤثر بر ناکارآمدی کارکرد نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی از نظر نمایندگان مورد مصاحبه این است که اعضای کمیسیون‌ها از تخصص و تجربه و آشنایی کافی با پیشینه موضوعات مطروحه برخوردار نیستند.

پیشنهاد: در این زمینه دو راهکار پیشنهاد شده است: یکی اینکه سازوکاری طراحی شود که توزیع نمایندگان در کمیسیون‌ها با توجه به تجربه نمایندگی حرفه‌ای و تخصص آنان صورت گیرد و راهکار دیگری که از اهمیت بیشتری برخوردار است، این است که نظام و فرایند انتخاباتی به‌گونه‌ای اصلاح شود که احزاب، برجسته‌ترین و متخصص‌ترین نیروهای خود را در فرایند انتخاباتی برای نمایندگی در نظر گرفته و راهی مجلس کنند.

۳. از نظر نمایندگان مصاحبه‌شونده، دقت اعضای کمیسیون‌های داخلی برای بررسی‌های دقیق و کارشناسانه بسیار اندک است. صرف وقت کم‌وبیش چندساعته برای بررسی گزارش‌ها و عملکردهای دستگاه‌های اجرایی به همراه عوامل پیش‌گفته و به‌ویژه اظهارنظر درباره طرح‌ها و لوایح قانونی، اساساً کافی نیست.

پیشنهاد: در این زمینه باید ساعات تشکیل کمیسیون‌های داخلی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مورد تجدیدنظر قرار گرفته و به‌گونه‌ای اصلاح شود که

نمایندگان به صورت تمام وقت در خدمت امور تقنینی و نظارتی کمیسیون‌ها باشند.

۴. بدیهی است که هرگونه بررسی نظارتی کمیسیون‌های داخلی، مشروط به وجود اطلاعات صحیح و اسناد و مدارک قابل اعتماد است. از دیگر عوامل مؤثر بر ناکارآمدی عملکرد نظارتی کمیسیون‌ها این است که به عقیده برخی از نمایندگان، کمیسیون‌ها اطلاعات گسترده و دقیقی از موضوع مورد نظارت یا بررسی ندارند. این وضعیت سبب می‌شود از نظر منبع اطلاعاتی مجبور به اخذ اطلاعات و اسناد و مدارک از خود دستگاه‌های اجرایی تحت نظارت باشند و این دستگاه‌ها نیز به طبع تلاش می‌کنند اطلاعات و گزارش‌های گزینشی به مجلس شورای اسلامی یا کمیسیون‌ها ارائه دهند. به عبارت دیگر، کمیسیون‌ها از نظر اطلاعات وابسته به دولت‌اند.

پیشنهادهای:

الف) به نظر می‌رسد ضروری است توان مالی و پرسنلی کمیسیون‌ها از طرق مختلف افزایش یابد؛ مانند برخی از کشورهای مورد مقایسه که از توان زیاد اقتصادی برای جذب اطلاعات از سازمان‌های غیردولتی، شهروندان و رسانه‌ها و به طور کلی، جامعه مدنی برخوردارند، تا به اطلاعات و کارشناسان خبره مورد نظر دسترسی داشته باشند.

ب) همچنین پیشنهاد شده است اهمیت مراکز پژوهشی وابسته یا همکار پارلمان‌ها، مانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، از نظر توان کارشناسی و بودجه جدی گرفته شود تا بتوانند گزارش‌های مؤثرتر و کارشناسانه‌تری برای کمیسیون‌ها و نمایندگان فراهم کنند. بودجه تحقیقاتی و کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در مقایسه با هزینه‌های اداری و جاری، رقم بسیار ناچیزی را شامل می‌شود.

ج) از دیگر پیشنهادهای مطرح برای کارآمدی کارکرد نظارتی کمیسیون‌های مجلس، بهره‌برداری و الزام قانونی کمیسیون‌ها در اخذ نظرات کارشناسی و تخصصی نهادهای پژوهشی از جمله کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است. این موضوع را کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به طور دقیق در جریان بررسی کارشناسی آیین‌نامه داخلی مجلس به کمیسیون تدوین و اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس مطرح کرده بودند.

۵. از نظر برخی از نمایندگان، کمیسیون‌ها و اعضای آن به منافع عمومی و کلان‌تر

توجه نداشته و بیشتر به منافع جزئی و شخصی می‌نگرند و این امر مانع از ارتقای عملکرد نظارتی آنهاست. به‌عنوان نمونه، نمایندگان به دولت و مقامات دولتی و منابع مالی آنان نیاز دارند تا به حوزه انتخابیه خود نشان دهند که به مشکلاتشان توجه دارند و از این طریق در دوره بعدی انتخابات نیز در کسوت نمایندگی باقی بمانند. وجود چنین رویه‌های دادوستدی میان نمایندگان و دستگاه‌ها و مقامات اجرایی مانع از دقیق شدن کارکرد نظارتی کمیسیون‌ها می‌شود.

پیشنهاد: در این زمینه به‌نظر می‌رسد راهکار درون سازمانی و ساختاری احزاب و گرایش‌های سیاسی بتواند از طریق نظارت‌های درونی و انسجام حزبی مانع از طرح مسائل جزئی و شخصی شود. نمایندگان که بیشتر براساس وفاداری سیاسی و تعهدات گرایشی به مجلس راه می‌یابند باید تحت انسجام حزبی، از دادوستدهای شخصی خودداری کنند و احزاب نیز باید برنامه مشخص حمایت از نمایندگان منطقه‌ای و محلی خود داشته باشند. چارچوب برنامه سیاسی حزبی باید تعیین‌کننده قلمرو چانه‌زنی نمایندگان با اولویت حفظ منافع عمومی باشد.

۶. از عوامل دیگر ناکارآمدی کارکردهای نظارتی کمیسیون‌ها این است که نمایندگان در نقد و انتقاد از دولت یا نهادهای عمومی، با نوعی ملاحظه‌کاری روبه‌رو هستند. از یک‌سو شاهد مشکلات و سوءعملکرد دستگاه‌های دولتی‌اند و ازسوی دیگر با دغدغه و نگرانی تأیید صلاحیت‌های خود برای دوره بعد مواجه‌اند. این نگرانی‌ها و تشویش‌ها نیز سبب خودسانسوری نمایندگان در طرح مسائل و انتقادات به‌صورت شفاف می‌شود.

پیشنهاد: اصل ۸۶ قانون اساسی درباره مصونیت پارلمانی نمایندگان مجلس، مقرر می‌دارد که نمایندگان در مقام ایفای وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خود کاملاً آزادند و به این لحاظ به نظر می‌رسد از وظایف مهم هیئت‌رئیس مجلس و رئیس مجلس، دفاع از حقوق نمایندگی نمایندگان است. این موضوع صرف‌نظر از گرایش‌های سیاسی و حزبی باید ازسوی هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی به‌طور برابر و منصفانه اعمال شود.

۷. فقدان تشکلهای حزبی منضبط از عوامل مهم تأثیرگذار بر کارایی و عملکرد کمیسیون‌های داخلی مجلس است. به‌دلیل آنکه گروه‌های پارلمانی و احزاب سیاسی رقیب در انتخابات نمایندگان که اعضای کمیسیون‌ها را تشکیل می‌دهند، از انسجام

سازمانی و کارشناسی برخوردار نیستند، به‌طبع در بررسی‌های کارشناسی درون کمیسیونی نیز از برنامه جامع و بررسی‌های مشخصی پیروی نمی‌کنند؛ لذا اعضای حزبی و گروهی کمیسیون‌ها از حمایت‌ها و پشتیبانی‌های کارشناسی، اطلاعاتی و تحلیلی منسجم نیز برخوردار نیستند. تقویت بنیه کارشناسی نمایندگان از طریق مطالعات و پژوهش‌های حزبی می‌تواند کاستی‌های نظارتی نمایندگان را به‌نحو مؤثری مرتفع سازد.

۸. کمیته‌های فرعی کمیسیون‌های داخلی، وظیفه بررسی دقیق‌تر و کارشناسانه موضوعات ارجاعی از سوی کمیسیون‌ها را برعهده دارند. در این زمینه نیز کمیته‌های فرعی به‌دلیل اینکه نمایندگان وقت کمی دارند یا اساساً کمیسیون‌ها تشکیل نمی‌شوند یا در صورت تشکیل به وظایف اصلی خود به‌طور مؤثر نمی‌پردازند، کارکرد اساسی خود را ایفا نمی‌کنند.

پیشنهاد: گرچه ماده (۴۸) آیین‌نامه داخلی مجلس کمیسیون‌های تخصصی را موظف به تشکیل کمیته‌های فرعی کرده است، اما هیچ‌گونه ترتیبی برای نظارت بر تشکیل مؤثر جلسات کمیته‌های فرعی اتخاذ نکرده است. در این زمینه افزایش ساعات کار نمایندگی و نظارت رؤسای کمیسیون‌ها و هیئت‌رئیس مجلس به تشکیل کمیته‌های فرعی ضروری است. از این‌رو، اصلاح ماده (۴۸) در این راستا ضروری به‌نظر می‌رسد.

۹. در مورد تأثیر احضار مقامات در ایفای نقش نظارتی کمیسیون‌ها، در مصاحبه‌های نمایندگان چنین مطرح شده است که قوانین مربوطه و آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در وضع موجود کافی است، لکن احضارها به‌جهت آنکه هدفمند و در راستای یک برنامه نظارتی مشخص نیست، بیشتر موردی، محلی و شخصی بوده و به‌طبع با اهداف غیرنظارتی برای اعمال قانون اساسی و حکمرانی خوب شکل گرفته است؛ حال آنکه با تقویت انسجام حزبی و گروهی و تقسیم کار موضوعی و تخصصی می‌توان به نظام‌مند شدن احضار مقامات و پاسخ‌گویی اجرایی و عمومی امیدوار بود.

درمجموع، با توجه به نکات پیش‌گفته، می‌توان موانع و مشکلات ناکارآمدی کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی در امر نظارت و بررسی‌ها را به چهار دسته زیر تقسیم کرد:

- عوامل نهادی و ساختاری شامل موارد دوم، چهارم و هفتم،

- عوامل رویه‌ای شامل موارد اول، سوم و نهم،

- عوامل سیاسی شامل مورد ششم،

- عوامل رفتاری شامل موارد پنجم و هشتم.

درخصوص سؤال دیگر این پژوهش که آیا موانع ارتقای ظرفیت نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجلس ناشی از ضعف قوانین و مقررات است یا عوامل دیگر از قبیل عوامل ساختاری یا نهادی، با توجه به مطالعات تطبیقی انجام شده و مصاحبه‌های صورت گرفته، به نظر می‌رسد آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در برخی موارد به‌ویژه در مورد تضمین و کارآمدتر شدن سؤالات نمایندگان و نیز ارتقای انضباط نمایندگی و صرف وقت بیشتر در کمیسیون‌ها و کمیته‌های فرعی آنها نیازمند اصلاحات است. لیکن دیگر عوامل مؤثر بر ناکارآمدی عملکرد کمیسیون‌های داخلی مجلس، نیازمند اصلاح رفتاری، رویه‌ای و سیاسی است؛ به‌عنوان نمونه، از جنبه رفتاری و رویه‌ای، نظارت دقیق‌تر و مؤثرتر هیئت‌رئیس مجلس بر اجرای آیین‌نامه داخلی و تدوین منشور اخلاقی - حرفه‌ای نمایندگان و از جنبه سیاسی - که امری فراپارلمانی است - اصلاح نظام حزبی و تقویت انسجام احزاب و گروه‌های پارلمانی و همچنین امنیت خاطر نمایندگان در نقدها و ارزیابی‌ها، از راهکارهای مفید به‌شمار می‌رود.

در مورد آخرین سؤال پژوهش مبنی بر اینکه مطالعات مقایسه‌ای چه راهکارها یا سازوکارهایی در زمینه نظارت کارآمدتر کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی ارائه می‌دهند، توجه به نکات زیر برای ارتقای کارکرد نظارتی کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی ضروری است:

۱. نوع رژیم سیاسی ریاستی، پارلمانی یا شبه‌پارلمانی متأثر از الگوی تفکیک قوا و تابعی از نظام توازن و کنترل قوا نسبت به یکدیگر است. به‌این‌ترتیب، جایگاه پارلمان‌ها و کارکردهای تقنینی و نظارتی آنها تابعی از انواع رژیم‌های سیاسی مذکور است؛ در نتیجه قوت یا ضعف پارلمان‌ها در زمینه نظارت و پاسخ‌گویی را باید با توجه به روابط قوای مقننه و مجریه تحلیل و ارزیابی کنیم.

۲. جایگاه احزاب منسجم و قوی در فرایند انتخابات و معرفی نمایندگان قوی، متخصص و باتجربه، و تعیین هیئت‌رئیس و ریاست پارلمان از اهمیت زیادی برخوردار است.

۳. در غالب نظام‌های پارلمانی مورد مقایسه در این تحقیق، تأثیر احزاب در تعیین ریاست کمیسیون‌ها یا نیابت رؤسای کمیسیون‌ها مورد توجه جدی قرار دارد؛ به گونه‌ای که حزب مسلطی که بیشترین کرسی‌های پارلمانی را به دست آورده است، ریاست کمیسیون‌ها را تعیین می‌کند، لیکن نیابت کمیسیون‌ها، همواره با احزاب رقیب یا مخالف است. چنین ترکیبی، تعادل کمیسیونی را در انجام وظایف تقنینی و نظارتی آن حفظ می‌کند. یکی از نکات قابل توجه این است که در برخی کشورها (مانند ژاپن) در صورتی که رئیس کمیسیون از یک حزب سیاسی (اکثریت) باشد، در طول دوره ریاست کمیسیون باید از وابستگی حزبی خود کناره‌گیری کند. علاوه بر تأثیر احزاب سیاسی در تعیین رؤسا و نایبان آنها در کمیسیون‌های داخلی پارلمان‌ها، در بیشتر نظام‌های پارلمانی مشاهده شده است که ترکیب اعضا یا نمایندگان کمیسیون‌ها به صورت تناسبی بوده و هر حزبی به نسبت کسب درصد کرسی‌های پارلمان می‌تواند در کمیسیون‌ها نماینده داشته باشد.

۴. در بیشتر کشورهای مورد مقایسه، در کنار کمیسیون‌های دائمی - که مهم‌ترین وظیفه آنها بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی و همکاری با مجلس در انجام وظیفه تقنینی است و وظایف نظارتی را نیز در حوزه مربوطه خود برعهده دارند و از نظر تعداد و موضوع متناظر و متناسب با وزارتخانه‌ها و دپارتمان‌های دولتی‌اند - کمیسیون‌های ویژه یا کمیسیون‌های خاص نظارتی شکل گرفته‌اند که موجب تقویت کارکرد نظارتی پارلمان‌ها گردیده‌اند.

پیشنهاد: در این زمینه، همان‌طور که پیش‌تر یادآور شدیم، کمیسیون‌های تخصصی دائمی مجلس شورای اسلامی از وقت، تخصص و تجربه کافی برخوردار نیستند و غالب اوقات آنها مصروف کارکرد تقنینی و سیاسی می‌شود. به این لحاظ، پیشنهاد می‌شود کمیسیون‌های دائمی نظارتی خاص، که موجب تقویت ساختاری و نهادی و کارکرد نظارتی مجلس شورای اسلامی می‌شود، تشکیل گردد. هریک از این کمیسیون‌ها می‌توانند نظارت بر چند موضوع یا بخش مرتبط به هم اجرایی و دولتی را برعهده بگیرند.

۵. در برخی از کشورها به دلیل اهمیت برخی از کمیسیون‌های خاص دائمی نظارتی (مانند کمیسیون‌های قانون اساسی در سوئد و کمیسیون دسترسی به اطلاعات و حریم خصوصی و کارکردهای دولت در کانادا) این کمیسیون‌ها در آیین‌نامه داخلی پارلمان

پیش‌بینی شده‌اند. ریاست کمیسیون‌های مربوطه بالضروره باید از احزاب مخالف و رقیب حزب اکثریت و مسلط پارلمان باشند تا استقلال و بی‌طرفی آنها در بررسی‌ها و نظارت‌های پارلمانی حفظ شود. قابل توجه است که در کشورهای مورد مقایسه، یکی از موانع مهم کارکرد نظارتی پارلمان‌ها و کمیسیون‌های داخلی آنها، هماهنگی زیاد دولت و مجلس و یا تسلط حزب اکثریت در دولت و پارلمان به‌طور هم‌زمان است که موجب تضعیف کارکردهای نظارتی و پاسخ‌گویی آنها می‌شود.

پیشنهاد: با وجود چنین پدیده‌ای، بدیهی است وجود کمیسیون‌های خاص دائمی نظارتی و همچنین واگذاری ریاست کمیسیون‌های خاص و مهم فوق به احزاب رقیب و مخالف می‌تواند به تعدیل نگرانی‌های ناشی از تسلط توأم حزب اکثریت بر پارلمان و دولت بیانجامد.

۶. در برخی از کشورها (مانند سوئد و انگلستان) در کنار کمیسیون‌های دائمی و کمیسیون‌های ویژه و خاص که وظیفه تقنینی و نظارتی برعهده دارند، بازرسان پارلمانی شکل گرفته‌اند که دارای کارکرد شبه‌قضایی‌اند و از صلاحیت بررسی و بازرسی بر عملکرد و حسن جریان امور اجرایی و بودجه‌ای برخوردارند. این نهادها در پایان بررسی‌های خود، واجد صلاحیت ارجاع موضوع به دادگاه‌های عمومی نیز هستند. در برخی دیگر از کشورهای مورد مقایسه مانند اسپانیا و برزیل، دیوان محاسبات تأثیر مهمی در تأمین اطلاعات مالی و بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی و درخصوص کمیسیون‌های خاص و ویژه نظارتی ایفا می‌کنند.

پیشنهاد: در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کمیسیون اصل ۹۰ مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور تا حدی چنین کارکردی را برعهده دارد. اهمیت چنین نهادهای بازرسی پارلمانی در این است که گزارش‌ها و اطلاعات حاصله از تحقیقات آنها، می‌تواند ابزارها و زمینه‌های لازم را برای نظارت‌های پارلمانی و سیاسی کمیسیون‌های دائمی و ویژه فراهم کرده و در تصمیم‌گیری آنها مؤثر باشد. در عمل بهره‌گیری کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی از گزارش‌های دیوان محاسبات کشور از مواردی است که موجب تقویت بیشتر کارکرد نظارتی آنها در استفاده از بودجه عمومی کشور و جلوگیری از سوءاستفاده و حیف‌ومیل اموال عمومی می‌شود. در این

زمینه با اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس می‌توان ترتیباتی را پیش‌بینی کرد تا کمیسیون‌های مربوطه ملزم به درخواست گزارشات مرتبط از دیوان محاسبات شده و همچنین این امکان را فراهم آورد تا دیوان محاسبات ملزم به بررسی‌های مالی و بودجه‌ای به‌صورت موردی بنا به درخواست کمیسیون‌ها شوند.

۷. تحقیقات تطبیقی این پژوهش در زمینه جمع‌آوری و کسب اطلاعات مرتبط با موضوع نظارت کمیسیون‌ها، نشان‌دهنده این است که کمیسیون‌های پارلمانی از ابزارهای متعددی برای حصول اطلاعات برای بررسی و تحقیق راجع به موضوعات معین برخوردارند مانند احضار وزرا، مقامات و شهود و کارشناسان، صلاحیت درخواست اسناد و مدارک از نهادهای دولتی و عمومی، دریافت اطلاعات از شهروندانی که از طرف نهادهای دولتی مورد تعدی قرار گرفته‌اند، استفاده از گزارش‌های بازرسان پارلمانی درباره عملکرد اجرایی و بودجه‌ای نهادها، بهره‌گیری از گزارش‌های رسانه‌ها و جراید در موارد خاص، کسب اطلاعات از طریق رأی‌دهندگان حوزه انتخابی نمایندگان، استفاده از نظریه‌های کارشناسی نهادهای مدنی، حرفه‌ای، صنفی و غیردولتی مرتبط با موضوع نظارت، برگزاری جلسات استماع عمومی به‌طور علنی یا غیرعلنی و دعوت از عموم مردم یا اشخاص حقوقی که دارای منافع مرتبط با موضوع جلسه استماع عمومی هستند.

پیشنهاد: برگزاری جلسات استماع عمومی خود از مهم‌ترین سازوکارهای کسب اطلاعات و نقد و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و دولتی است که در غالب نظام‌های پارلمانی مورد مقایسه به‌طور مؤثر از آن بهره‌گیری می‌شود، لیکن متأسفانه از این سازوکار در کمیسیون‌های داخلی مجلس شورای اسلامی استفاده نمی‌شود.

در برخی کشورها مانند برزیل، عدم حضور مقامات یا وزرا در کمیسیون‌های مجلس، از جرائم کیفری تلقی می‌شود و از این طریق ضمانت اجرای مؤثری در این زمینه در نظر گرفته شده است. به‌طور کلی درباره گستره افراد برای احضار در کمیسیون‌ها، مطالعات تطبیقی نشان‌دهنده این است که محدودیتی در احضار مقامات و اشخاص حقیقی یا حقوقی وجود ندارد.

از این‌رو، در برخی از کشورها (مانند ژاپن) طبق قانون اساسی، هیچ نهاد دولتی حق نظارت بر کارکرد مطبوعات را ندارد و لذا مطبوعات دارای حق انتقاد در تمام امور

مختلف حکومتی‌اند، مشروط به اینکه به نشر اکاذیب نپردازند. به این ترتیب جراید و روزنامه‌های ملی مانند روزنامه *آساهی*، از مهم‌ترین منابع کسب اطلاعات درباره عملکرد دستگاه‌های دولتی آن کشور محسوب می‌شود. این روزنامه دارای خبرنگاران متخصص در حوزه‌های مختلف کارکردی وزارتخانه‌های دولتی است و می‌تواند به عنوان یک منبع معتبر در خدمت کارکردهای نظارتی کمیسیون‌های پارلمان قرار گیرد.

علاوه بر موارد فوق، در برخی از کشورهای مورد مقایسه، مانند ژاپن، فرانسه و مصر، نمایندگان عضو کمیسیون‌ها در جهت اخذ اطلاعات و منابع و اسناد و مدارک، از صلاحیت بازرسی شخصی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی برخوردارند. در برخی دیگر از کشورها، تمام کمیسیون‌های دائمی حق دارند نماینده خود را در جلسات انعقاد قراردادهای دولتی اعزام کنند تا بر چگونگی انعقاد قراردادها نظارت کرده و اطلاعات لازم را اخذ کنند. پیش‌بینی چنین ترتیباتی در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی با حفظ سایر اصول قانون اساسی، مانند اصل استقلال قوا (اصل ۵۷) و بهره‌گیری مؤثر از نمایندگان ناظر مجلس شورای اسلامی در شوراها و مجامع، قابل توجه است.

۸. نکته قابل توجه اینکه از نظر مالی، بودجه‌ای و کادر پشتیبانی، کمیسیون‌های پارلمانی دارای بودجه اختصاصی و تعداد کافی کادر پشتیبانی، کارشناس و مشاور در زمینه‌ها و مسائل مختلف هستند. بدیهی است وجود کارمندان شایسته و کارشناس، و همچنین بودجه کافی، می‌تواند توانمندی‌های کمیسیون‌ها را در امر نظارت و کنترل خود بر نهادهای دولتی و عمومی یاری رساند.

پیشنهاد: در این زمینه به نظر می‌رسد تخصیص بودجه‌های جداگانه برای کمیسیون‌ها و قرار دادن بودجه فوق در اختیار ریاست کمیسیون‌های مربوطه و بهره‌گیری از نظام عدم تمرکز مالی و بودجه‌ای، کمک شایانی به توانمندسازی کمیسیون‌های نظارتی خواهد کرد.

۹. در خصوص استفاده از قوای کارشناسی کمیسیون‌ها، مطابق مطالعه تطبیقی انجام شده، با قاطعیت می‌توان چنین گفت که بیشتر کشورهای مورد مطالعه برای نظارت مؤثر کمیسیون‌ها، ترتیباتی را پیش‌بینی کرده‌اند که کمیسیون‌ها از نظر کارشناسی و تحصیل و پژوهش اطلاعات از قدرت زیادی برخوردار باشند. در برخی کشورها مانند اسپانیا، هر کمیسیون تیمی متشکل از کارشناسان مختلف تمام‌وقت یا

پاره‌وقت را در اختیار دارد. در کشور اسپانیا یکی از محدودیت‌های کمیسیون‌ها در انجام کارکرد نظارتی‌شان این است که کمیسیون‌ها از کارشناسان مستقل خارج از مجلس به‌نحو شایسته و مطلوب بهره‌گیری نمی‌کنند.

در برخی دیگر از کشورها مانند سوئد، کمیسیون‌ها برای کسب و تحلیل اطلاعات از کارمندان متخصص برخوردارند و رایج‌ترین شیوه بررسی آنها، تحقیقات صورت گرفته توسط کارمندان متخصص خود آنهاست. در این کشور همچنین نهادی به نام دفتر خدمات پژوهشی پارلمان وجود دارد که با درخواست نمایندگان، خدمات لازم و کارشناسی به آنان ارائه می‌شود. در کشور کانادا هر کمیسیون دارای یک دبیر و یک تحلیلگر پژوهشی است. این محققان را کتابخانه پارلمان برحسب تقاضای کمیسیون‌ها و بر مبنای سوابق تخصصی آنان به کمیسیون‌ها معرفی می‌کنند.

در کشور مصر، در ابتدای هر دوره نمایندگی، در هر کمیسیون، فهرستی از کارشناسان متخصص و برجسته در زمینه‌های کاری مختلف تعیین می‌شود و پس از تأیید هیئت‌رئیس مجلس به‌صورت دوره‌ای، پاره‌وقت یا دائم در خدمت کمیسیون مربوطه قرار می‌گیرند. دستمزد آنها نیز به پیشنهاد رئیس کمیسیون مربوطه و تصویب هیئت‌رئیس معین می‌شود.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت کمیسیون‌های نظارتی به دو روش از خدمات کارشناسی بهره می‌گیرند:

- به خدمت گرفتن کارشناسان به‌طور مستقیم از طرف کمیسیون مربوطه،
 - به خدمت گرفتن کارشناسان از طریق مراکز پژوهشی و تحقیقی وابسته به پارلمان‌ها.
- لیکن در هر دو صورت، وجود بودجه کافی برای پرداخت دستمزد کارشناسان از الزامات استفاده مؤثر و مفید از خدمات کارشناسی است.
- پیشنهاد:** گرچه مجلس شورای اسلامی از توان کارشناسی و مشاوره‌ای مرکز پژوهش‌های مجلس برخوردار است، هیچ الزام قانونی برای این امر وجود ندارد؛ بدین لحاظ الزام‌آور ساختن استفاده از کارشناسان و مشاوران مرکز پژوهش‌ها در کمیسیون‌ها و حتی صحن علنی مجلس ضروری است.
- دیگر اینکه برای برخورداری از طیف گسترده‌ای از نظرات کارشناسان و مشاوران

مستقل - مانند برخی کشورها - پیشنهاد می‌شود فهرستی از کارشناسان و مشاوران مستقل و خبره اقتصادی، سیاسی، حقوقی، جامعه‌شناختی و مدیریتی، به تأیید هیئت‌رئیس مجلس رسیده و سپس کمیسیون‌ها ملزم به استفاده از فهرست مربوطه شوند. با این روش، کمیسیون‌ها از به‌کارگیری کارشناسان وابسته و احیاناً همسو خودداری کرده و طرح‌ها و لوایح با کیفیت بیشتری مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد؛ البته لازمه اجرای چنین پیشنهادی، پیش‌بینی و تأمین بودجه لازم و کافی برای کمیسیون‌ها خواهد بود.

منابع و مآخذ

- آربلاستر، آنتونی. *دمکراسی*، ترجمه حسن مرتضوی، تهران، آشیان، ۱۳۷۹.
- آشوری، داریوش. *دانشنامه سیاسی*، تهران، مروارید، ۱۳۷۳.
- استروم، کاره. «کمسیون‌های پارلمانی در دمکراسی‌های اروپایی»، ترجمه حسن وکیلان، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۱، بهار ۱۳۸۵.
- اسلامی‌زاد، حمید. *اسپانیا*، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۵.
- الیوت، کاترین و کاترین ورنون. *نظام حقوقی فرانسه*، ترجمه صفر بیگزاده، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
- اولسون، دیوید ام. *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری*، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.
- بشریه، حسین. *آموزش دانش سیاسی*، تهران، نگاه معاصر، ۱۳۸۲.
- بوشهری، جعفر. *حقوق اساسی*، تهران، گنج دانش، ۱۳۷۶.
- بیتام، دیوید. *دمکراسی و حقوق بشر*، ترجمه محمدتقی دلفروز، تهران، طرح نو، ۱۳۸۳.
- پش، لوران. «حاکمیت قانون در فرانسه»، ترجمه احمد مرکز المیری، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره پنجاه و یکم، بهار ۱۳۸۵.
- تروتابا، لویی و پل ایزوآر. *حقوق اساسی فرانسه*، ترجمه سیدمحسن شیخ‌الاسلامی، شیراز، کوشامهر، ۱۳۸۰.
- تکیه‌ای، سیدمهدی. *مصر*، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۸۴.

- ۳۱۶ نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی (مطالعه تطبیقی) _____
- خلیلیان، علیرضا. سوئد، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۲.
- رئیس‌نیا، مجید. ساختار سیاسی ژاپن، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳.
- رفیعی، رفیع. برزیل، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۲.
- زارعی، محمدحسین. «تفکیک، استقلال یا تعامل قوا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، جزوه درسی حقوق اساسی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۳.
- _____. «فرایند مردمی شدن، پاسخ‌گویی و مدیریت دولتی»، مجله مجتمع آموزش عالی قم، سال سوم، شماره نهم، ۱۳۸۰.
- _____. مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴.
- ساقیان، مرضیه. کانادا، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اساسی، تهران، میزان، ۱۳۸۰.
- عبادی، کوروش. انگلستان، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۳.
- فلاح‌زاده، محمدهادی. جمهوری عربی مصر، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، ۱۳۸۳.
- قاسمی، صابر. ترکیه، تهران، وزارت امور خارجه، ۱۳۷۴.
- قاضی (شریعت پناهی)، سیدابوالفضل. بایسته‌های حقوق اساسی، تهران، دادگستر، ۱۳۷۵.
- _____. حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، ۱۳۸۳.
- لمباردی، کلارک. ب. «اسلام و حقوق اساسی در مصر»، راهبرد، شماره ۲۴، تابستان ۱۳۸۱.
- لیپست، سیمور مارتین. دایرةالمعارف دمکراسی، ترجمه گروه مترجمان، سه جلد، وزارت امور خارجه، ۱۳۸۳.
- مدکس، رابرت ال. قوانین اساسی کشورهای جهان، ترجمه سیدمقداد ترابی، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی، ۱۳۸۵.
- مرکز مالمیری، احمد. حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۵.

- مزی، مایکل. «روابط قوای مقننه و مجریه»، ترجمه حسن و کیلیان، نشریه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۵.
- معین‌زاده، مریم. *برآورد/استراتژیک ژاپن (سرزمینی، سیاسی)*، تهران، مؤسسه فرهنگی، مطالعاتی و تحقیقاتی بین‌المللی ابرار معاصر، ۱۳۸۳.
- منتسکیو، شارل دو. *روح القوانین*، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲.
- نورتون، فیلیپ. «پارلمان در یک نگاه»، ترجمه حسن و کیلیان، فصلنامه مجلس و پژوهش، تهران، سال دوازدهم، شماره ۴۸، تابستان ۱۳۸۴.
- یوسف‌نژاد، ابراهیم. «روابط دوجانبه ایران و مصر: فرصت‌ها، چالش‌ها و چشم‌انداز آینده»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال دوازدهم، شماره ۵۰-۴۹.
- Alder, John. *Constitutional and Administrative Law*, London, Macmillan, 1999.
- Almond, Gabriel A. and Others (eds.). *Comparative Politics Today: A World View* New York Longman, 1999.
- Al Wahab, Ibrahim. *The Swedish Institution of Ombudsman*, Stockholm, LiberForlag Stockholm, 1979.
- Aslan- Akman, Canan. "Being an Opposition MP in the 22nd Turkish Parliament", *European Journal of Turkish Studies*, Thematic Issue No. 3, 2005, Available Online at: www.ejts.org.
- Atak, Ercan. "The Turkish Grand National Assembly and Working Order of the Parliamentary Services", Available Online at: www.byegm.gov.tr.
- Barwick, Sir Garfield. "Parliamentary Democracy in Australia: Some Supplementary Thoughts", Chap.10, Vol. 7, The Samuel Griffith Society, Available Online at: <http://www.samuelgriffith.org.au/papers/html/volume7/v7chap10.htm>.
- Beetham, D. "Parliament and Democracy in the Twenty-First Century", Switzerland, Inter-Parliamentary Union, 2006,
- Blondel, J. et. al., "Legislative Behavior: Some Steps Towards a Crossnational Measurement", in Norton.
- Borton, H. *Japan in Modern Century*, New York, the Ronald Press Company, 1999.
- Brandis, George. "The Australian Senate and Responsible Government", 2005 Constitutional Law Conference, Sydney, 18 February 2005, the Official Site of the Parliament of Australia, Available Online at: <http://www.aph.gov.au/>.

- Brunner, B. "A Short Story of Impeachment", Available Online at: <http://www.infoPlease.com/Spot/impeach.html>.
- Burkhart, J. A. *Government by the People: Guide to Canadian Government*, Ottawa, Canada Government Printing Office, 1991.
- Burks, A. W. *The Government of Japan*, New York Crowell Company, 2002.
- Cane, Peter. "The Constitutional and Legal Framework of Policy-making", in C. F. Forsyth, and I. Hare (eds.), *The Golden Metwand and the Crooked Cord—Essays on Public Law in Honour of Sir William Wade*, Oxford: Clarendon Press, 1998.
- Claus, Laurence. "Montesquieu's Mistakes and the True Meaning of Separation", *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 25, Autumn 2005.
- Davidson, R. H. *Understanding Congress: Research Perspectives*, Ottawa, U. S. Government Printing Office, 2002.
- Delgado, Alvaro G. R. G. "The Framework of the Relationship Between the Constitutional Court and the Defensor Del Pueblo in Spain", Workshop on the Relationship Between the Constitutional Court and the Ombudsman, 1 & 2 July 1999, Kyiv, Venice Commission, Available Online at: <http://www.venice.coe.int/>.
- "Egypt a Civilization of Law and Legislation", Available Online at: <http://www.sis.gov.eg/En/Pub/magazin/fall1999/110212000000000008.html>.
- El-Din Mahran, Sami. "The Parliamentary Seystem of Egypt", In *Constitutional and Parliamentary Information*, No. 175, 1998.
- Faria, Cristiano Ferri Soares de and Juliana Carla Freitas de Valla, "The Brazilian Legislative Branch: Chamber of Deputies", 2005, Available Online at: <http://www2.camara.gov.br/English/CD-English.pdf>.
- Foreign Press Center, *Japan: A Pocket Guide*, Tokyo, 2002
- Fraser, J. A. *The House of Commons Work*, Montreal, McGill-Queens University Press, 1997.
- Garner, Bryan A. (ed.) *Black's law Dictionary*, New York, Thomas West Press, 2004.
- Gerald, L. C. *The Japanese Way of Politics*, New York, Columbia University Press, 2000.
- Gregory, R. and P. Giddings, "The United Kingdom Parliamentary Ombudsman Scheme", In Gregory, R. and P. Giddings (eds.), *Righting Wrongs*, Amsterdam, Ioos Press, 2000.

- Hancock, M. Donald and Others, *Politics in Europe*, New York, Palgrave Macmillan, 2002.
- Hazan, Reuven Y. *Reforming Parliamentary Committees*, Columbus, Ohio State University Press, 2001.
- History of the National Assembly, February 2006, Available Online at: <http://www.assemblee-nationale.fr>
- Jacobs, Francis. *Western European Political Parties*, London, Longman, 1989.
- Johnson K. J. and T. R. Nakamura. "A Concept Paper on Legislatures and Good Governance", July 1999, Available Online at: <http://magnet.undp.org/Docs/Parliaments/concept%20paper%20Revised%20MAGNET.htm>.
- Johnson, C. "How Our Laws are Made?", Public Works and Government Services Canada, 2003, Available Online at: <http://publications.gc.ca/>
- Koichi, K. *Politics in Modern Japan*, Tokyo, Japan Echo Inc, 1992.
- Kurian, George Thomas, *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, Vol. 2, London, Fitzroy Publishers, 1998.
- Laundy, P. *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, London, Quiller Press, 1999.
- Lavin, Rune. "The Relations Between the Supreme Courts and the Parliamentary Ombudsman in Sweden", Council of Europe, Venice Commission, Activities, Studies and Seminars, 1999, Available Online at: [http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-JU\(1999\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/1999/CDL-JU(1999)018-e.asp).
- Legislative Chambers. Unicameral or Bicameral, Available Online at: <http://magnet.undp.org/Docs/Parliaments/Legislative%20chambers.htm>.
- Leyland, P. and G. Anthony. *Administrative Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- Lijphart, *Dictionary of Government and Politics*, London, Peter Collin, 1997.
- Lindstorm, Eric. *The Swedish Parliamentary System*, The Swedish Institute, 1983.
- Lupo, Nicola. "The Transformation of Parliamentary Function", in P. Falconer, and C. Smith and W. R. Webster
- Maddex, Robert L. *The Illustrated Dictionary of Constitutional Concepts*, London, Routledge, 1996.
- Mezey, L. M. "Classifying Legislatures", in P. Norton, *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.

- Mezey, L. M. and M. D. Olson, "Parliament and Public Policy", in L. M. Mezey, and M. D. Olson (eds.), *Legislatures in the Policy Process*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Morris, I. *The Government and Politics in Canada*, London, Oxford University Press, 1998
- National Democratic Institutional Affairs, "Committees in Legislature: A Division of Labor", Available Online at: http://www.accessdemocracy.org/library/030_ww_committees.pdf.
- Newton K. and W. J. Deth. *Foundations of Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- Nobutaka, I. *A Theory of Parliamentary Japanese Democracy*, New York, West view Press, 1999.
- Norton, P. "Nascent Institutionalization: Committees in the British Parliament", In D. L. Longley, H. R. Davidson (eds.), *The New Roles of Parliamentary Committees*, Frank Cass and Company LTD, 1998.
- Olson, David M. *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*, London, M. E. Sharpe, 1994.
- "One Chamber or Two?", Available Online at: www.accessdemocracy.org/library/029_ww_onechamber.pdf, pp. 3-4.
- Parliament of Australia: House of Representatives, "Introduction", Available Online at: <http://www.aph.gov.au/house/info/general/index.htm>.
- Pattanayak, Robert. *Dictionary of Public Administration*, New Dehli PV.t Ltd, 2000.
- Pereira, Carlos and Bernardo Mueller. "A Theory of Executive Dominance of Congressional Politics: The Committee System in the Brazilian Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10, No. 1, Spring 2004.
- Pierson, Peter, *The History of Spain*, New York, Greenwood Press, 1999, Rules of Procedure: Senate, Available Online at: www.parl.gc.ca/senate/ruleofprocedure/.
- "Procedures for Raising an Issue of the Government's Responsibility", Available Online at: <http://www.assemblee-nationale.fr/english/government-responsability.asp>.
- Quoted in National Democratic Institutional Affairs, "Committees in Legislature: A Division of Labor", Page 2, Available Online at: http://www.accessdemocracy.org/library/030_ww_committees.pdf.
- Santos, Fabiano and Rennó, Lucio. "The Selection of Committee Leadership in

- the Brazilian Chamber of Deputies", *The Journal of Legislative Studies*, Vol 10, No. 1, Spring 2004.
- Senate, Parliament of Australia, "Introductuion", Available Online at: <http://www.aph.gov.au/senate/general/index.htm>.
- Shell, R. D. "Second Chamber", in Kurian, George Thomas, *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures*, London: Fitzroy Publishers, Vol. 2, 1998.
- Shugart S. M. "Semi-Presidential System: Dual Executive and Mixed Authority Patterns", Available Onlione at: <http://dss.ucsd.edu/~mshugart/workingpapers.html>.
- Standing Orders of the House of Commons, Available Online at: www.parl.gc.ca/houseofcommons/.
- Stewart, J. B. *The Canadian House of Commons: Procedure and Reform*, Montreal, Mc Gill-Queens University Press, 2001.
- The Act With Instructions for the Parliamentary Ombudsmen, Art. 2, 13 Nov 1986, Available Online at: <http://www.jo.se/>.
- The Official Site of Parliamentary Ombudsman, *History*, History of Ombudsman, General Information, Available Online at: <http://www.jo.se/>.
- The Official Site of Senate, "What's on Government Control", Available Online at: http://www.senado.es/legis8/comyponen_i/index.html.
- The Official Site of the Congress of Deputies, Bodies of the House, Secrataria General, Introduction, Available Online at: <http://www.congreso.es/ingles/index.html>.
- Thompson, Elaine. "Australian Parliamentary Democracy After a Century: What Gains, What Losses?", Research Paper 23, 1999-2000, Department of Parliamentary Library, the Official site of the Parliament of Australia, Available Online at: <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/rp00-00.htm>.
- Uhr, John. "Ministrial Responsibility in Australia: 2005", 2005 Constitutional Law Conference, Sydney, 18 February 2005, the Official Site of the Parliament of Australia, Available Online at: <http://www.aph.gov.au/>.
- USAID Handbook on Legislative Strengthening, *Thechnical Publication Series*, February 2000, Available Online at: <http://www.usaid.gov>.
- Van Wolferen, K. *The Enigma of Japanese Power*, Tokyo, Charles Tuttle Company, 1994.
- Verney, V. D. "Parliamentary Government and Presidential Government", In A. Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*, New York, Oxford University Press, 1999.

Wroe, Andrew J. "Separation of Powers", in Clark, Barry Paul and Joe Foweraker (eds.), *Encyclopedia of Democratic Thought*, London, Routledge, 2001.

Yazici, Serap. "A guide to the Turkish Public Law Order and Legal Research", Sepember 2006, Available Online at: www.nyulawglobal.org/globalex. Yurkey, html.