

مجلس دوم قانون گذاری

فلسفه تاسیس، پیشینه و صلاحیت‌های مجلس سنا

دکتر علی اکبر گرجی آرندریانی

دانشیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

محمد اسدی نژاد جمالی

قاضی دادگستری



سرشناسه	: گرجی ازندریانی، علی اکبر، ۱۳۵۲ -
عنوان و نام پدید آور	: مجلس دوم قانون گذاری: فلسفه تاسیس، پیشینه و صلاحیتهای مجلس سنا
مشخصات نشر	: تهران آلا قلم، ۱۳۹۴.
مشخصات ظاهری	: ۱۶۷ ص .
شابک	: ۹۷۸ - ۶۰۰ - ۷۷۵۴ - ۱۰ - ۸ -
وضعیت فهرست نویسی	: فیبای مختصر
یادداشت	: فهرست نویسی کامل این اثر در نشانی : http://opac.nlai.ir قابل دسترسی است.
شناسه افزوده	: اسدی نژاد جمالی ، محمد
شماره کتابشناسی ملی	: ۳۸۴۷۵۷۵



www.ketab.ir

نام کتاب : مجلس دوم قانون گذاری
تألیف : علی اکبر گرجی ازندریانی - محمد اسدی نژاد جمالی
ویراستار : زهرا یزدان پناه
لیتوگرافی و امور فنی : لیتوگرافی پردیس ۰۹۱۲۳۵۳۰۱۲۷
چاپخانه : گل وردی
نوبت چاپ : اول، ۱۳۹۴
تیراژ : ۱۰۰۰ نسخه
شابک : ۹۷۸ - ۶۰۰ - ۷۷۵۴ - ۱۰ - ۸ -
قیمت : ۱۰۰۰۰ تومان

ناشر: نشر آلا قلم ۷۷۵۱۰۳۴۲ - ۰۹۳۸۴۵۹۰۳۳۲

فهرست مطالب

مقدمه.....	۶
بخش اول: رویکردهای نظری به مجلس دوم قانونگذاری.....	۱۳
فصل اول: رویکرد نخبه‌گرا یا غیردمکراتیک.....	۱۴
گفتار اول: اشرافیت.....	۱۴
گفتار دوم: ترس از استبداد توده.....	۲۰
فصل دوم: رویکرد نوین و دمکراتیک.....	۲۹
گفتار اول: تقویت نظام نظارت و تعادل.....	۲۹
بند اول: مفهوم نظارت و تعادل.....	۲۹
بند دوم: مجلس دوم و نظام نظارت و تعادل.....	۳۰
گفتار دوم: ارتقای کیفیت قانونگذاری.....	۳۹
گفتار سوم: مشروعیت سیاسی.....	۴۶
بند اول: مفهوم مشروعیت سیاسی و ملاک‌های آن.....	۴۷
بند دوم: مجلس دوم و مشروعیت سیاسی.....	۴۹
گفتار چهارم: ثبات سیاسی.....	۵۳
بند اول: مفهوم ثبات سیاسی.....	۵۳
بند دوم: رابطه مجلس دوم با ثبات سیاسی.....	۵۶
فصل سوم: رویکرد مخالفین.....	۶۵
گفتار اول: دلایل مخالفین.....	۶۵
گفتار دوم: پاسخ به انتقادات.....	۷۴
بخش دوم: بررسی تطبیقی مجالس دوم قانونگذاری در ایالات متحده	
آمریکا، فرانسه و ایران.....	۸۵
فصل اول: تاریخچه.....	۸۶
گفتار اول: تاریخچه مجلس دوم در ایالات متحده آمریکا.....	۸۶
گفتار دوم: تاریخچه مجلس دوم در فرانسه.....	۸۹

۹۵.....	گفتار سوم: تاریخچه مجلس دوم در ایران.....
۱۰۲.....	فصل دوم: شرایط انتخاب اعضاء و ترکیب.....
۱۰۲.....	گفتار اول: شرایط انتخاب اعضاء و ترکیب در مجلس سنای ایالات متحده آمریکا.....
۱۰۲.....	بند اول: انتخاب اعضاء.....
۱۰۵.....	بند دوم: سازمان داخلی سنا.....
۱۰۸.....	گفتار دوم: شرایط انتخاب اعضا و ترکیب در مجلس سنای فرانسه.....
۱۰۸.....	بند اول: انتخاب اعضاء.....
۱۱۰.....	بند دوم: سازمان داخلی سنای فرانسه.....
۱۱۳.....	گفتار سوم: شرایط انتخاب اعضاء و ترکیب مجلس سنای ایران قبل از انقلاب اسلامی.....
۱۱۳.....	بند اول: انتخاب اعضاء.....
۱۱۶.....	بند دوم: سازمان داخلی سنای ایران.....
	فصل سوم: اختیارات و وظایف مجالس دوم قانونگذاری در ایالات متحده آمریکا،
۱۱۸.....	فرانسه و ایران.....
۱۱۸.....	گفتار اول: اختیارات و وظایف مجلس سنا در ایالات متحده آمریکا.....
۱۱۸.....	بند اول: اختیارات و وظایف مشترک مجلس سنا با مجلس نمایندگان.....
۱۲۱.....	بند دوم: وظایف و اختیارات خاص مجلس سنا.....
۱۲۳.....	گفتار دوم: اختیارات و وظایف مجلس سنا در فرانسه.....
۱۲۴.....	بند اول: اختیارات و وظایف مجلس سنا.....
۱۲۸.....	بند دوم: وجوه افتراق دو مجلس.....
۱۳۰.....	گفتار سوم: اختیارات و وظایف مجلس سنا در ایران قبل از انقلاب اسلامی.....
۱۳۰.....	بند اول: اختیارات مجلس سنا.....
۱۳۳.....	بند دوم: وجوه افتراق اختیارات مجلس شورای ملی و مجلس سنا.....
۱۳۶.....	فصل چهارم: سازوکارهای همکاری و هماهنگی دو مجلس.....
۱۳۷.....	گفتار اول: سازوکار همکاری مجلسین در ایالات متحده آمریکا.....
۱۴۰.....	گفتار دوم: سازوکار همکاری مجلسین در فرانسه.....

۱۴۵.....	گفتار سوم : سازوکاری همکاری مجلسین در ایران قبل از انقلاب اسلامی
۱۴۸.....	نتیجه گیری
۱۶۰.....	منابع و مأخذ
۱۶۰.....	منابع فارسی
۱۶۶.....	منابع لاتین

مقدمه

مبارزات طولانی بشر برای رسیدن به آرمان‌های خود به ویژه در مغرب زمین، تحولات عظیم سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی بی‌شماری را پدید آورد. یکی از این تحولات تشکیل مجلس ملی قانون‌گذاری بود که مردم به وسیله آن در سرنوشت اجتماعی خود مشارکت می‌کردند.

قوه مقننه، قوه عاقله و فاهمه جامعه است و در تشبیهی اساسی، مغز و قوه دماغی آن تلقی می‌شود که با توجه به اهمیت، نقش و جایگاه آن، صرفاً از آن ملت است و هیچ‌گاه آن را از دست نمی‌دهد. گفته می‌شود این قوه، شورایی است که از هر موضوعی که اهمیت عمومی دارد بحث می‌کند.^۱

اهمیت قوه مقننه به حدی است که بعضی حکومت را صرفاً قدرت قانون‌گذاری می‌دانند^۲ و برخی دیگر معتقدند قوه مقننه در کشوری که بر پایه قانون تأسیس شده باشد از همه قوا بالاتر است.^۳ برخی دیگر نیز برتری قوه مقننه را از جمله سیاستهای ثابت نظام‌های مدرن می‌دانند.

اگرچه مونتسکیو سلسله مراتب بین سه قوا را تعیین نکرد، اما روسو، قوه مقننه را در رأس حکومت قرار داد، زیرا وضع قوانین و طبیعتاً تصمیماتی که قوه مجریه ملزم به اجرای آن‌ها بوده، به حاکم یعنی مردم تعلق داشت و چنین جایگاهی به یک باره تحصیل نشده است. بلکه در برهه‌هایی از زمان، مجالس، دست‌نشانندگان و یا مشاوران پادشاه تلقی می‌شدند.

تشکیل قوه مقننه به معنای پیروزی ملت‌ها بر حاکمان دیکتاتور و اعلام جنگ دائمی با آنان به واسطه امر و نهی همیشگی و نظارت مستمر بر عملکردشان بوده است.

در بررسی تاریخی انقلاب‌ها و نهضت‌های مردمی و ضد استبدادی، در می‌یابیم که مهم‌ترین دستاورد مردم در مقابله با طاغوت‌ها و حکام ستمگر، به دست آوردن اختیار

1. ilaire, Barnett, **Constitutional and Administrative Law**, Lecture in Law Queen, Cavendish Publishing Limited, p.118

۲. کلی، جان، **تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب**، ترجمه محمد راسخ، طرح نو، چاپ اول، ۱۳۸۲، ص. ۴۲۷.

۳. نویمان، فرانتس، **آزادی، قدرت و قانون**، ترجمه عزت الله فولادوند، انتشارات خوارزمی، چاپ اول، ۱۳۷۳.

قانون گذاری برای کنترل حکام بوده است. و مجالس در کنترل حاکمان و محدود کردن اختیار آن ها و جلوگیری از سوء استفاده از قدرت، جایگاه ویژه ای داشته اند.

اگرچه وظیفه اصلی قوه مقننه قانون گذاری است، اما در نظام های پارلمانی، این نهاد عمده‌تأ نمود دموکراسی و حاکمیت مردم تلقی می شود که علاوه بر وظیفه قانون گذاری، اغلب حاکمان (اعضای قوه مجریه) را برمیگزینند و بر آن ها نظارت دارد و در نظام های غیر پارلمانی که قوه مجریه از قوه مقننه مستقل است، علاوه بر مداخله در انتصاب بعضی از مقامات عالی سیاسی، اجرایی و قضایی، با وضع قانون همه ارکان حکومت را کنترل می کند. بنابراین قوه مقننه با دو کارکرد تقنینی و غیر تقنینی در نظام های سیاسی ایفای نقش می کند.

در کل نهاد پارلمان را به معنای امروزی، باید حاصل تلاش فکری بشر در چند قرن اخیر و رشد اندیشه های متفکرانی مانند جان لاک، مونتسکیو، ژان ژاک روسو و دیگر متفکران دانست. هرچند تدوین قوانین با منشاء الهی در یونان باستان نیز به وسیله مجلس عوام و اعیان و به وسیله مردانی چون دارکون و سولون صورت می گرفت،^۱ لیکن تشکیل مجلس و پارلمان به معنای امروزی به عنوان نمایندگان ملت که با تکیه بر عقل و آراء بشری شروع به قانون گذاری نمودند به قرن هفدهم میلادی بر می گردد و بدین ترتیب قانون گذاری به منصفه ظهور رسید.

اما از جمله مواردی که در سرتاسر تاریخ رشد و نمو پارلمان، جلب توجه می کند، ساختار این نهاد می باشد که می توان نظام های مختلفی را در قوای مقننه کشورها از حیث تعدد مجالس مشاهده نمود.

فیلیپ نورتون^۲ در سال ۲۰۰۴ گزارشی ارائه داده است که بر اساس این گزارش حدود یک سوم از مجالس قانون گذاری دنیا و حدود دوسوم دموکراسی های جهان پیشرفته، نظام دومجلسی دارند.

۱. دورانت، ویل آوریل، تاریخ تمدن، ترجمه اسماعیل دولتشاهی، انتشارات علمی و فرهنگی، چاپ چهارم، ص. ۷۴۵

۲. «فیلیپ نورتون» استاد رشته مطالعات حکومتی، رئیس دپارتمان مطالعات حکومتی و مطالعات بین المللی دانشگاه هال، مدیر مرکز مطالعات قانون گذاری و رئیس کمیسیون قانون اساسی در مجلس لردان انگلستان می باشد

بیشتر دولت‌های دموکراتیک، نظام دومجلسی را توانمند ساخته‌اند و اکثر دولت‌های فدرال، روش دومجلسی را برگزیده‌اند. هجده کشور از بیست و دو کشور فدرال دنیا (همه به جز کشورهای خیلی کوچک) نظام‌های دومجلسی دارند. کشورهای بسیط نیز به طور تقریباً برابر بین نظام دومجلسی و تک مجلسی تقسیم شده‌اند.^۱

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، مجلس دوم، امروزه نهادی جا افتاده در نظام‌های قانون گذاری مطرح دنیا است. کشورهای مختلف براساس دلایل و ضرورت‌های خود به طرف نظام دو مجلسی رفته‌اند. دو شعبه‌ای شدن قوه مقننه به عنوان یکی از قوای اصلی حکومت، امری قابل تأمل می‌باشد. چرا که شاید این شکل از سازماندهی در قوای دیگر موجود نباشد، چنانچه اگر باشد، چه بسا ساختار نظام را فلج نماید. اگرچه در نظام‌هایی با قوه مجریه دوگانه که هم رئیس کشور و هم رئیس دولت وجود دارد، قدرت اجرایی هم به دو شعبه تقسیم شده است. ولی در پاسخ باید گفت: درست است که در سیستم‌های پارلمانی و نیمه ریاستی - نیمه پارلمانی، قوه مجریه به دو شعبه تقسیم شده است اما در هیچکدام از این موارد، دو شعبه، اختیارات تقریباً مشابه و برابر ندارند. در سیستم‌های پارلمانی، رئیس کشور، یک نقش تقریباً تشریفاتی دارد و نماد آن مملکت به شمار می‌آید و عملاً در اداره امور نقشی ندارد مانند انگلستان که نمونه بارز یک سیستم پارلمانی است. در سیستم‌های نیمه پارلمانی - نیمه ریاستی نیز مانند کشور فرانسه، اگرچه رئیس‌جمهور دارای اختیارات قابل ملاحظه‌ای است، همانند برگزاری رفراندوم مطابق اصل (۱۱) قانون اساسی این کشور یا انحلال شورای ملی بر اساس اصل (۱۲)، اما اختیارات رئیس‌جمهور و نخست وزیر کاملاً مشابه یا مساوی نیست.

هرچند در عمل، مشکلاتی به خاطر سکوت قانون ممکن است به وجود آید. البته تقسیم قوه مجریه در نظریات متفکرینی مانند جان لاک نیز سابقه دارد ولی هیچگاه بدان معنا اعمال نشده است. قوه قضائیه نیز به عنوان رکن سوم قوای سه‌گانه در یک ساختار سیاسی، به چند شعبه تقسیم نمی‌شود. اگرچه به لحاظ ساختار، تقسیم بندی‌هایی در داخل این نهاد صورت می‌گیرد که بستگی به سیستم دادرسی یک نظام قضایی دارد. لکن نه به آن مفهومی که ما از آن سخن می‌گوییم، بلکه با توجیهاتی که

1. Ukh, J., **Bicameralism**, Oxford Handbook of Political Situations, Edited by Rhodes, Ra. w., London: Oxford University Press, 2006, p. 475.

براساس نوع سیستم دادرسی در نظر گرفته می شود. در نتیجه تقسیم قوه مقننه به دو شعبه در بین سایر قوای حکومتی، امری خاص می باشد که باید مورد توجه بیشتری قرار بگیرد.

از ابتدای پیدایش جنبش قانون اساسی و تأسیس پارلمان، بحث بر سر ساختار و ترکیب نهاد قانون گذاری وجود داشته و در میان موضوعات حکومت انتخابی به ویژه در اروپا، هیچ کدام بیش از آنچه مسأله دومجلس خوانده می شود، مورد بحث قرار نگرفته و این موضوع حتی بیش از موضوعاتی که اهمیتهای بسیار زیاد است، توجه متفکران را به خود جلب کرده است.^۱

در بحث از پارلمان و یگانگی یا دوگانگی در ساختار آن، نظریه ماهیت خاص حقوق اساسی و اساساً حقوق عمومی، به دلیل شالوده سترگ سیاسی اش و نقش عظیم واقعیت های جامعه شناختی در شکل گیری آن در توجیه پس زمینه های سیاسی، اجتماعی و تاریخی، اهمیتی حیاتی دارد.

در بحث از وجود یک یا دو مجلس در خاستگاه های اولیه آن، می توان دید که چگونه عوامل تضاد در عرصه سیاست، نقش خود را در تشکیل انضباط حقوقی تحمیل می کند. در حقیقت بحث در اینجا صرفاً بر سر علل تاریخی شکل گیری یک قاعده یا نظم حقوقی نیست، بلکه نکته مهم، تأثیر عمیق عناصر ساختار قدرت، فرهنگ سیاسی و نظام اجتماعی در حقوق است و می دانیم که تعامل میان حقوق و سیاست هیچ کجا بیش تر از عرصه تنظیم روابط قدرت و اقتدار، یعنی حوزه حقوق عمومی نیست.

ساختار قوه مقننه یک کشور، برآیند شرایط و ویژگی هایی است که در بستر تاریخ شکل گرفته است و منبعث از واقعیات آن جامعه می باشد که بسیاری از آن ها بیش از آنکه حقوقی باشند، اموری فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی می باشند. اما عوامل حقوقی نیز در آنها بی تأثیر نیستند.

اگر بپذیریم که یکی از کارکردهای حقوق، تنظیم روابط در جامعه با در نظر گرفتن ارزش ها و واقعیات آن می باشد و در عرصه حقوق اساسی به طور خاص مسئله تنظیم روابط قدرت در دو سطح حاکمان با یکدیگر و با مردم مطرح است، این امر به طور

کلان با نظم کلی جامعه در ارتباط می‌باشد و لذا طراحی ساختار قدرت به شیوه حقوقی اهمیت خاصی پیدا می‌کند. این ساختار باید از یکسو ارزش‌های رایج در یک جامعه را تأمین کند و از طرف دیگر باید براساس واقعیات آن جامعه (به ویژه ساختار قدرت، فرهنگ عمومی و نهادهای اجتماعی) شکل بگیرد. و اگر غیر از این باشد آن ساختار، پاسخگوی نیازهای جامعه نخواهد بود. در همین راستا قوه مقننه به عنوان یکی از ارکان اصلی ساختار سیاسی حقوقی یک جامعه، باید با در نظر گرفتن این ملاحظات، طراحی شود و در صورت ضعف، آثار زیان‌باری را برای یک جامعه خواهد داشت. قوه مقننه با دو کارکرد تقنینی و غیرتقنینی (از جمله کارکرد مهم نظارتی) در صورت ناکارآمدی، منجر به مشکلاتی از قبیل تورم قانون‌گذاری، قوانین غریب با واقعیات جامعه در عرصه تقنین و ایجاد بن‌بست در مدیریت اجرایی کشور و یا گریز مسئولان اجرایی از قانون، در عرصه نظارت، می‌باشد. لذا نوع طراحی یک ساختار کارآمد برای قوه مقننه بسیار حائز اهمیت می‌باشد.

نیازی به توضیح نیست که انگیزه هر محقق پاسخگویی به پرسش‌هایی است که ذهن او را مشغول نموده است. مدت‌هاست که نگارنده دغدغه یافتن الگوی مطلوبی از یک قوه مقننه کارآمد را به مثابه تأسیسی که نماد حاکمیت ملی و میراث سال‌ها رنج و مبارزه بشر است، دارد، نهادی که به نمایندگی از ملت یک کشور، وظایفی خطیر از تقنین تا نظارت را برعهده دارد و در حقیقت نماد و تجلی خیر عمومی و اداره امور عمومی بر اساس ضابطه و انصاف است. نقش قوه مقننه امروزه در نظام‌های سیاسی گوناگون متفاوت می‌باشد. قوه مقننه در بعضی از کشورها نه تنها به حاشیه رانده نشده است بلکه کاملاً یک مرجع سیاست‌گذاری و سیاست‌سازی تلقی می‌شود، در جایی دیگر اثرگذار است و در بعضی کشورها کاملاً حاشیه‌ای است.

آنچه در این جا جلب توجه می‌کند این است که وجود یک یا دو مجلس در قوه مقننه یک نظام سیاسی تا چه حد در رسیدن به یک قوه مقننه مطلوب مؤثر است و آیا اساساً قانون‌گذاران اساسی در کشورهایی با قانون اساسی دارای نظام دو مجلسی، چنین مفروضاتی در ذهنشان وجود داشته که به سوی نظام دو مجلسی رفته‌اند؟ چه عوامل و دلایلی مبنای چنین ساختاری بوده است؟ واقعیات تاریخی و اجتماعی یا دلایل فرهنگی و ارزشی؟ در اینجا به پرسش اصلی این پژوهش می‌رسیم که اساساً به این نکته

می پردازد که دلیل یا دلایل شکل گیری مجلس دوم در کشورهای دارای نظام دومجلسی چه می باشد؟

دلایل کلاسیک برای تشکیل مجلس دوم چه بوده اند؟

آیا این دلایل همچنان به قوت خود باقی مانده اند؟

در غیر این صورت، در عصر حاضر چه منطقی بر اندیشه قانون گذاران اساسی حاکم است که هنوز نظام های دومجلسی در بسیاری از کشورها به ویژه کشورهای دموکراتیک و دارای سابقه مشروطه خواهی وجود دارد؟ در مقابل، رویکردهای مخالفین نظام دو مجلسی چگونه رویکردی است؟ و در نهایت طرفداران استدلال منتقدین نظام دومجلسی بیشتر است یا موافقین آن؟

روش تحقیق در انجام این پژوهش، توصیفی - تحلیلی است و برای روشنی بیشتر مباحث، در سراسر تحقیق، مثال هایی از مجالس دوم کشورهای دارای نظام دومجلسی آورده شده است تا به طور تطبیقی مطالب عرضه شده مورد بررسی قرار بگیرد. بنابراین روش تطبیقی نیز در این پژوهش به کار گرفته شده است.

ساختار مباحث براساس موضوع، به دو بخش اصلی تقسیم شده است؛ در بخش اول، به بررسی نظری مجلس دوم پرداخته می شود و چون دلایل موافقان مجلس دوم شامل دو دسته کلاسیک و مدرن می باشد و دیدگاه های کلاسیک تا حدودی جنبه ضددموکراتیک دارد و رویکردهای مدرن همگام با دیدگاه های دموکراتیک می باشد، لذا رویکرد کلاسیک در فصل اول و رویکرد مدرن در فصل دوم بررسی می شود و فصل سوم هم به بررسی رویکردهای مخالفین مجلس دوم اختصاص یافته است.

اگرچه در سراسر بخش نظری، مثال هایی را از نظام های دومجلسی کشورهای مختلف آورده ایم، اما به طور اختصاصی، مجلس دوم را به جهت تطبیقی در ایالات متحده آمریکا به مثابه نمونه ای از نظام فدرال، در فرانسه به منزله نمونه ای از نظام بسیط و همچنین در ایران قبل از انقلاب اسلامی، به مثابه تجربه ای بومی مورد بررسی قرار داده ایم.

توضیح اینکه نظام های دومجلسی در آمریکا و فرانسه به این دلیل انتخاب شده اند که تقریباً درخصوص وجود مجلس دوم در کشورهای فدرال اختلافی وجود ندارد و کشور ایالات متحده در زمینه مجلس دوم از پیشروان این نظام بوده است. در مقابل در

کشورهایی با نظام حقوق اساسی بسیط در خصوص مجلس دوم اختلاف نظر جدی وجود دارد. فرانسه نمونه‌ای از کشورهای دارای نظام بسیط و با سابقه طولانی در نظام‌های مدرن مشروطه، مثال مناسبی برای مطالعه به نظر می‌رسد و مقایسه مجلس دوم در فرانسه با همتای امریکایی آن می‌تواند نتایج حکیمانه‌ای به ارمغان آورد. انتخاب ایران قبل از انقلاب هم به این دلیل است که بررسی مجلس سنای قبل از انقلاب به منزله تجربه‌ای وطنی است که واکاوی و علل شکل‌گیری، شرایط، اعضا و ترکیب و اختیارات آن ممکن است به آسیب‌شناسی ساختار قوه مقننه و ارائه راهکاری برای حل مشکلات موجود کمک کند.

پس از بررسی نظری و تطبیقی به جمع‌بندی می‌رسیم تا با استفاده از یافته‌های بدست آمده، هم به جهت نظری و هم تطبیقی به نتایجی روشن برسیم و به طور ویژه و خلاصه ضرورت یا عدم ضرورت وجود مجلس دوم را در ساختار حقوق اساسی ایران مورد بررسی قرار دهیم.