

## مجلس شورای اسلامی، مجلس برنامه ریز یا مجلس قانون گذار در قیاس با نظام های ریاستی - پارلمانی

خیراله پروین<sup>۱</sup>

محمد مهدی سیفی<sup>۲</sup>

دریافت ۹۷/۸/۹ پذیرش نهایی ۱۳۹۷/۱۰/۱۸

### چکیده

وجود قانون در هر کشوری برای برقراری نظم و امنیت و حفظ حقوق و آزادیهای ملت ضروری به نظر می رسد. نهادی که وظیفه خطیر قانون گذاری را بر عهده دارد در نظامی های ریاستی و پارلمانی، کنگره یا پارلمان نامیده می شود. کنگره یا پارلمان، محصول تفکری است که اراده انسان را حاکم بر جامعه می داند و انتخاب نمایندگان توسط مردم را وسیله ای برای اعمال این اراده در جامعه می داند و در نهایت به شیوه مستقیم یا غیرمستقیم به اعمال اراده انسان بدون توجه به اراده الهی اقدام می کند. این مقاله درصدد است با بررسی مختصر و تطبیقی قوه مقننه در نظام حقوقی پارلمانی، ریاستی و اسلامی در چند کشور الگو، نقش و جایگاه مجلس شورای اسلامی ایران را در تقنین و نسبتش با اراده الهی بیان کند و در نهایت ورود مجلس شورای اسلامی را در دو بخش تعیین تکلیف کند: ۱. مواردی که نص خاص شرعی وجود دارد؛ ۲. منطقه الفراغ. در مورد اول مجلس شورای اسلامی نهادی اعلامی است و نمی تواند واضع قانون باشد و در مورد دوم نهادی برنامه ریز در طول قوانین الهی محسوب می شود.

### واژگان کلیدی

قوه مقننه، قانون گذاری، ریاستی، پارلمانی، ولایت فقیه.

---

۱. استاد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران - khparvin@ut.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران - m.seyfi@ut.ac.ir

## مقدمه

معمولاً در بسیاری از کشورهای جهان (به استثنای حکومت‌های استبدادی که اراده فرد به عنوان قانون شناخته شده) حاکمیت قانونی رواج دارد که از اراده مردم نشئت گیرد؛ یعنی قدرت سیاسی را مردم به صورت مستقیم و غیرمستقیم اعمال می‌کنند و فقط اراده شخص پادشاه و سلطان حاکم نیست. از طرفی شکل و ساختار هر نظامی با توجه به وضعیتی که در آن قرار دارد شکل می‌گیرد و این ساختار بر چگونگی فرآیندها اثر می‌گذارد. وضعیت ساختاری نظام حکومتی و شکل قانون اساسی به وضعیت اجتماعی که در واقع دولت از آن نشئت می‌گیرد، بستگی دارد. (ادمون رباط، ۱۳۸۹، ص ۲۴) در این نظام‌ها برای برقراری تعادل و جلوگیری از تمرکز قدرت، تفکیک قوا صورت پذیرفته و امور حاکمیتی در سه قوای مقننه، مجریه و قضاییه سازماندهی شده است. در توزیع قدرت عوامل مختلف اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و ایدئولوژیکی دخالت دارد و مجموع این عوامل مشخص می‌کند چه مقدار از قدرت به چه نهادی داده شود. (ره‌پیک، ۱۳۷۷، ص ۶۲) از این‌رو، در نظامی‌های حقوقی اعم از ریاستی یا پارلمانی، نقش پارلمان به عنوان مهم‌ترین مرجع قانون‌گذاری حائز اهمیت است و می‌توان اضافه کرد که در حکومت‌های آزاد، مهم‌ترین منبع حقوق، تصمیمات پارلمان است (کاتوزیان، ۱۳۸۶، ص ۳۷) و این قوه مقننه است که در تدوین قوانین نقش بسزایی در نوع حکومت‌ها و نظام‌ها ایفا می‌کند.

مقاله حاضر درصدد است با تمرکز بر ریشه تقنین در نظامی‌های ریاستی و پارلمانی و قیاس آن با نظام حقوقی اسلام (با نظریه ولایت فقیه) جایگاه مجلس شورای اسلامی را در قانون‌گذاری تبیین کند. برای رسیدن به این هدف، قوه مقننه در نظام‌های ریاستی و پارلمانی در سه کشور انگلستان، آمریکا، آلمان را بررسی شده و در نهایت مجلس شورای اسلامی ایران را در پارادایم نظریه ولایت فقیه مورد بررسی تطبیقی قرار گرفته است و به مواردی چون جایگاه و ارتباط قوه مقننه با قوای دیگر، نحوه تشکیل پارلمان، شرایط رأی‌دهندگان، شرایط انتخاب‌شوندگان، تعداد و نحوه انتخاب در مجالس، ساختار پارلمان اعم از دوجلسی یا تک‌جلسی بودن، مدت دوره، تعداد کمیسیون‌ها، صلاحیتی‌های پارلمان اعم از قانونگذاری، نظارت، تفسیر قوانین، قوانین مالی، مصونیت‌های پارلمان و انحلال پارلمان پرداخته شده است.

پس از توضیح و تفصیل نهادهای قانون‌گذار در سه کشور مذکور به توضیح نقش

قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی ایران می‌پردازد و به این سؤال پاسخ می‌دهد که آیا مجلس شورای اسلامی می‌تواند واضح قانونی باشد که خلاف اراده الهی باشد یا خیر؟ برای پاسخ به این سؤال ناچار به تفکیک حوزه‌های ثابت احکام شرعی الهی و حوزه‌های بدون نص شرعی (منطقه الفراغ) شده‌ایم و با تفکیک این موضوع جایگاه مجلس شورای اسلامی را تعریف کرده‌ایم. آنچه در خصوص نصوص شرعی موجود است به صورت ثابت و لایتغیر باقی می‌ماند، اما در منطقه الفراغ همان چیزی که عقلای عالم بدان معتقدند و با اراده الهی در تعارض نیست می‌تواند در مجلس تصویب شود و برنامه‌ریزی حاصل از آن انجام پذیرد.

## ۱) قانون‌گذاری در نظام ریاستی و پارلمانی

### ۱. تفکیک کامل و نسبی قوا

وقتی از نظام ریاستی و تفکیک کامل قوا سخن به میان می‌آید، ناگزیر استقلال قوه مجریه و مقننه بیشتر برجسته می‌گردد. در مدل ریاستی رئیس‌جمهور که ریاست قوه مجریه و ریاست کشور را بر عهده دارد، برای مدت محدودی (معمولاً ۴ سال) با رأی مردم انتخاب می‌شود. انتخاب رئیس‌جمهور با رأی مردم به او اعتبار فوق‌العاده و قدرت قابل توجهی می‌بخشد و آزادی عمل و اختیار بیشتر او در انتخاب وزیران و همکاران و سیاست‌های کشور را موجب می‌شود؛ بر خلاف نظام‌های پارلمانی که رئیس‌جمهور (پادشاه یا رئیس‌جمهور) نقش مهمی بر عهده ندارد و قدرت اصلی در دست نخست‌وزیر و هیئت دولت منتخب پارلمان است. از آن جاکه تعیین وزیران در این نظام بر عهده رئیس‌جمهور است و پارلمان در آن دخالتی ندارد، وزیران در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی ندارند و نمایندگان نمی‌توانند آن‌ها را استیضاح یا با رأی عدم اعتماد برکنار کنند. در مقابل رئیس‌جمهور نیز حق پیشنهاد لایحه را ندارد. در نظام ریاستی حاکمیت ملی در دو نوبت تجلی پیدا می‌کند و کارگزاران دو قوه (مجریه و مقننه) در یک سطح از اعتبار و پشتوانه سیاسی و آرای عمومی قرار می‌گیرند. از مصادیق بارز این نوع نظام کشور آمریکا است. نظام پارلمانی یا مجلس‌محوری نوعی نظام حکومتی است که از تفکیک نسبی قوا ایجاد می‌شود. در واقع معنای تفکیک نسبی قوا به همکاری قوای مجریه و مقننه با یکدیگر از طریق ابزارهایی تأثیرگذاری و نفوذ اشعار دارد.

بریتانیا بهترین مصداق برای کشورهای واجد نظام پارلمانی است. در نظام‌های پارلمانی رئیس‌جمهور و رئیس قوه مجریه دو شخص متفاوتند. رئیس‌جمهور که ممکن است

رئیس‌جمهور (در نظام‌های جمهوری) یا پادشاه (در نظام‌های مشروطه سلطنتی) باشد، نقش مهمی ندارد و از مسئولیت مبرا است. رئیس قوه مجریه که معمولاً «نخست‌وزیر» نامیده می‌شود، به پیشنهاد رئیس کشور و انتخاب پارلمان مشخص می‌شود. اعضای هیئت‌وزیران در این سیستم حق پیشنهاد قانون به مجلس و شرکت در مذاکرات و مباحثات مجلس نمایندگان و یا انحلال پارلمان را دارند؛ از سوی دیگر پارلمان نیز حق سؤال، استیضاح و دادن رأی عدم اعتماد به آنان را دارد. در حقیقت دو اصل همکاری قوا و تعادل قوا دو اصل اساسی در زمینه تفکیک نسبی قواست و مسئولیت سیاسی وزیران در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه و حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه از ویژگی‌های این نوع رژیم است.

در نظامی‌های نیمه‌ریاستی-نیمه‌پارلمانی نیز تلفیقی از ویژگی‌های دو نظام قبلی (پارلمانی و ریاستی) مبنای تشکیل این مدل حکومتهاست. کشور فرانسه از مصادیق بارز این نوع نظام است و وجوه تشابه نظام‌های نیمه‌پارلمانی با رژیم پارلمانی در این است که اولاً، قوه مجریه دورکنی است؛ یعنی هم رئیس‌جمهور و هم رئیس کشور دارند؛ ثانیاً، هیئت‌دولت در آغاز کار رسمیت خود را با رأی نمایندگان ملت از قوه مقننه می‌گیرد. به عبارت دیگر، دولت باید از مجلس رأی اعتماد بگیرد؛ ثالثاً، هیئت‌دولت همواره در برابر پارلمان مسئولیت سیاسی دارد و باید در برابر مجلس و پارلمان پاسخگو باشد. امروزه مدل نیمه‌ریاستی-نیمه‌پارلمانی در کانون توجه صاحب‌نظران و طراحان قانون اساسی قرار گرفته است. از نظام مختلط معمولاً با عنوان «جمهوری پنجم فرانسه» یاد می‌شود و در برخی از دموکراسی‌های نوین اروپای مرکزی، اروپای شرقی، لهستان و... مورد اقتباس قرار گرفته است. (p۷۸۴, ۱۹۹۸, Mezy). اما وجوه تفاوت با رژیم پارلمانی در این است که اولاً، رئیس حکومت از طریق آرای مردم و به صورت مستقیم انتخاب می‌شود؛ ثانیاً رئیس حکومت از مسئولیت سیاسی در برابر پارلمان مبرا است. هرچند به نظر می‌رسد حکومت‌های نیمه‌ریاستی-نیمه‌پارلمانی از عناصر هر دو نظام درست شده باشد، اما در عمل هنگامی که رئیس‌جمهور و اکثریت پارلمان از یک حزب باشد، نظام نیمه‌ریاستی به سمت مدل نظام ریاستی شباهت بیشتری پیدا می‌کند. با این حال اگر رئیس‌جمهور و اکثریت پارلمان و همچنین کابینه از احزاب مختلفی باشند، نقش رئیس‌جمهور کاهش می‌یابد و نظام سیاسی به میزان زیادی بر مبنای شکل رژیم پارلمانی عمل می‌کند. (p۱۳۲, ۱۹۹۴, linz) در واقع، این مدل تلفیقی از دو نظام ریاستی و پارلمانی است.



## ۲) قوه مقننه در کشورهای انگلستان و آمریکا و آلمان

بر اساس اصل تفکیک قوا<sup>۱</sup> قانون‌گذاری از جمله اختیارات و بلکه مهمترین و تأثیرگذارترین اختیار مجلس است و کارکرد کلاسیک قوه مجریه اجرای قانون است. با اینکه قوه مجریه با کارویژه اجرای قانون شکل گرفت، اما این قوه به لحاظ نظری برای تعدیل و به لحاظ عملی به دلیل ملاحظات فنی و کثرت مقررات دولتی و غیره به توسعه روزافزون صلاحیت خود، نقش تقنینی گرفته است. بنابراین، دولت که خود را مجری قانون می‌داند، به تشخیص خود یا به تجویز قوه مقننه، به تکمیل قوانین مورد نظر از طریق وضع آیین‌نامه‌های فنی و اجرایی می‌پردازد. بنابراین می‌توان گفت ابتکار قانون از جمله وظایف قوه مقننه است، ولی قوه مجریه نیز در برخی نظام‌ها در آن دخالت می‌یابد. ابتکار قانون تحت عنوان طرح متعلق به نمایندگان پارلمان است.<sup>۲</sup> اما این حق به وسیله نمایندگان چیزی انحصاری نیست، بلکه علاوه بر نمایندگان پارلمان، یکی از قوایی که حق پیشنهاد تصویب قوانین را به قوه مقننه دارد، قوه مجریه است. این قوه به دلیل شناخت بیشتر از مسائل و نیازهای کشور و داشتن کارشناسان خبره در زمینه‌های مختلف، بهتر از قوه مقننه می‌تواند نیاز به تصویب قوانین را برای حل مسائل جامعه احساس کند. به همین دلیل در بیشتر کشورها این قوه افزون بر نمایندگان مجلس، حق پیشنهاد وضع قوانین را از راه تهیه و تنظیم لایحه قانونی توسط وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و هیئت دولت دارد.

در نظامی‌های پارلمانی همانند بریتانیا، رئیس کشور و رئیس قوه مجریه دو شخص متفاوتند. رئیس کشور که ممکن است رئیس‌جمهور (در نظام‌های جمهوری) و یا پادشاه (در نظام‌های مشروطه سلطنتی) باشد، نقش مهمی ندارد و از مسئولیت مبرا است. رئیس قوه مجریه که معمولاً «نخست‌وزیر» نامیده می‌شود، به پیشنهاد رئیس کشور و انتخاب پارلمان مشخص می‌شود. اعضای هیئت‌وزیران در این سیستم حق پیشنهاد قانون به مجلس و شرکت در مذاکرات و مباحثات مجلس نمایندگان و یا انحلال پارلمان را دارند و از سوی دیگر پارلمان نیز حق سؤال، استیضاح و دادن رأی عدم اعتماد به آنان را دارد.

---

1 . Separation of powers

2 . Parliament

در حقیقت دو اصل همکاری قوا و تعادل قوا (مسئولیت سیاسی وزیران در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه و حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه) از ویژگیهای این نوع رژیم است. حکومت انگلیس از مصادیق بارز این نوع نظام است.

مجلس اعیان یا «لردها»، قدیمی‌ترین و مشهورترین مجلس اشرافی دنیاست. این مجلس که نمادی از نظام سیاسی گذشته انگلیستان است، در آغاز اختیارات گسترده‌ای داشت، اما با بروز نهضت‌های مردمی و صف‌آرایی آن در مقابل مجلس عوام که نمایندگان آن منتخب مردم بودند، رفته‌رفته از اختیارات آن کاسته شده و به عنوان يك مجلس تشریفاتی در ساختار سیاسی انگلستان شناخته شد. با این حال علی‌رغم نابرابری که بین ارکان پارلمان (مجلس عوام و مجلس اعیان یا لردان) هست، هنوز هم بسیاری وجود مجلس لردان‌ها را برای تعدیل و بهبود کیفیت قوانین مصوب مجلس عوام ضروری می‌دانند.

### الف) ساختار و وظایف مجلس اعیان و مجلس عوام در انگلستان

به موجب قانون اساسی انگلستان که قانون عرفی و غیرمدون است، پارلمان متشکل از مجلس لردها (اعیان) و مجلس عوام می‌باشد. مجلس لردها ۹۰۰ لرد غیرروحانی و ۲۶ لرد روحانی دارد و منظور از لرد روحانی، مقامات عالیرتبه کلیسا مانند اسقف است. عضویت بسیاری از لردها به صورت موروثی است و عده‌ای دیگر نیز شاهزاده‌اند و از سوی ملکه برای عضویت در مجلس اعیان انتخاب شده‌اند. قضات دیوان عالی کشور نیز عضو این مجلس هستند که تعداد آنها ۹ نفر است. علاوه بر افراد مذکور، پادشاه یا ملکه حق دارد هرکس را که می‌خواهد به صورت مادام‌العمر عضو این مجلس قرار دهد. تا پیش از تصویب قانون مجلس لردان در سال ۱۹۹۹، مجلس اعیان با حضور سه دسته از لردان تشکیل می‌شد. لردان موروثی که این سمت را از آبا و اجداد خود به ارث می‌بردند و تعداد آنها در زمان تصویب قانون موصوف ۷۵۸ نفر بوده است. تعداد لردان مادام‌العمر که از سال ۱۹۵۸ با پیشنهاد نخست‌وزیر منصوب می‌شدند در زمان تصویب قانون مجلس لردان ۵۴۲ نفر بوده است. لردان روحانی به تعداد ۲۶ نفر که در واقع اسقف‌ها و کشیشان عالیرتبه کلیسای انگلستان بوده‌اند. اما با تصویب قانون مجلس لردان ترکیب مجلس اعیان، دچار تغییر و تحول گردید؛ به‌گونه‌ای که لردان موروثی به طور کلی حذف شدند و فقط تعداد ۹۲ نفر از بین آنها انتخاب و به عنوان لرد مادام‌العمر منصوب شدند.

عضویت در مجلس اعیان ممکن است به دلیل قدردانی از خدمات ارزنده علمی، فرهنگی و سیاسی افراد، حمایت، افزایش نمایندگان حزب معینی، استفاده از نظریات و تجربیات افراد صاحب‌نظر و یا بر پایه قصد نخست‌وزیر برای وزیرنمودن شخصی که در هیچیک از مجالس عضویت ندارد، انجام شود.

نظام دومجلسی در کشورهای بسیط نخستین بار در انگلستان به ثمر رسید، چراکه نظام انگلستان در آغاز تنها دارای مجلس اعیان بود که متشکل از نجبا، روحانیون و مقامات عالی‌رتبه بود با نام «شورای کبیر» فعالیت می‌کرد. این پارلمان از نظر سیاسی، اقتصادی و قضایی واجد اختیاراتی شد و در این زمینه به پادشاه مشورت داد. در سال ۱۲۹۵ میلادی پادشاه وقت انگلستان (ادوارد اول) به سبب رضایتی که از مساعدت‌ها و خدمات پارلمان داشت آن را توسعه داد و بدین جهت گروه‌های اجتماعی دیگر مانند روحانیون (کمون‌ها) و سرمایه‌داران (بورژوازی) را وارد پارلمان کرد. این کار باعث تفکیک پارلمان شد، زیرا روحانیون عالی‌رتبه از شرکت در جلسات پارلمان خودداری می‌کردند و اشراف و نجبا با این دلیل که نمی‌توانند در کنار مردم عادی قرار بگیرند و با آنها همکاری کنند، خواهان جدایی از نمایندگان مردم شدند. بنابراین، در قرن چهاردهم، نظام دومجلسی انگلستان برای رفع اختلافات تشکیل شد و مجلس عوام و اعیان از یکدیگر تفکیک شد.

مجلس عوام که نماد جوان‌گرایی و مبتنی بر آرای عمومی مردم است متشکل از نمایندگان بورژوازی، پیشه‌وران و بازرگانان، = ۶۳۰ نماینده دارد و هر حوزه انتخابیه یک نفر را به عنوان نماینده برای عضویت در مجلس انتخاب می‌کند. اختیارات مجلس عوام و اعیان در سال ۱۹۴۱ میلادی از حالت متوازن خارج شد و مجلس عوام به قدرت برتر تبدیل گشت و مجلس اعیان نقش مشورتی خود را حفظ کرد.

### ب) مجلس نمایندگان و مجلس سنای ایالات متحده آمریکا

مجلس نمایندگان مرکب از اعضای است که هر دو سال یکبار به وسیله مردم ایالات انتخاب می‌شوند. سنّ رأی در ایالات متحده آمریکا ۲۱ سال است و در خصوص اقامت وی در هنگام رأی دادن نظریاتی مطرح است، ولی آنچه در قانون اساسی در این خصوص آمده، این است که کسی که به سن ۲۵ سال نرسیده و ۷ سال شهروند ایالات متحده آمریکا نبوده و هنگام انتخاب شدن ساکن ایالتی نباشد که از آنجا انتخاب

می‌شود، به نمایندگی انتخاب نخواهد شد. در حال حاضر تعداد این نمایندگان از نسبت یک تن برای هر سی هزار نفر بیشتر نخواهد شد و هر ایالت حداقل یک نماینده خواهد داشت. این مجلس رئیس و مقامات خود را انتخاب خواهد کرد و اتهام و اجازه تعقیب مقامات دولتی به طور انحصاری با این مجلس است. قانون اساسی هیچ الزامی ایجاد نمی‌کند که سخنگو یکی از اعضای منتخب کنگره باشد، اما تاکنون همه سخنگوها عضو کنگره بوده‌اند.

این مجلس از دو سناتور به ازای هر ایالت مرکب خواهد بود (که به وسیله قوه قانونگذاری هر ایالت انتخاب خواهد شد). هر سناتور یک رأی خواهد داشت و مدت نمایندگی اش ۶ سال است و عضویت آنان محدودیتی ندارد. کسی که به ۳۰ سالگی نرسیده باشد و ۹ سال شهروند ایالات متحده نبوده و هنگام انتخاب شدن ساکن ایالتی نباشد که از آنجا انتخاب می‌شود، نمی‌تواند به مقام سناتوری برسد. ریاست سنا بر اساس قانون اساسی بر عهده معاون رئیس جمهور ایالات متحده آمریکاست. این سمت تقریباً تشریفاتی است که در مراسم رسمی از جمله تشکیل جلسه کنگره بر دوش معاون رئیس جمهور گذاشته می‌شود. وی عمدتاً در جریان رأی‌گیری در سنا حاضر نمی‌شود و تنها زمانی رأی می‌دهد که رأی سناتورها به صورت مساوی تقسیم شده باشد. هرگاه در مجلس سنا، مصوبه‌ای ۵۰ رأی مثبت و ۵۰ رأی منفی داشته باشد، معاون رئیس جمهور به عنوان رئیس سنا رأی خود را به صندوق می‌اندازد و به این شکل سرنوشت آن مصوبه را تعیین می‌کند. در غیاب معاون رئیس جمهور که اغلب در هنگام مذاکرات سنا حاضر نیست، عضو ارشد حزب اکثریت، جلسات را اداره می‌کند. اصطلاحاً این شخص «رئیس موقت مجلس سنا» نامیده می‌شود. در سنا نیز همانند مجلس نمایندگان، رهبر اقلیت به عنوان رهبر اپوزیسیون شناخته می‌شود. مجلس سنا سایر مقامات خود و همچنین رئیس موقت را انتخاب خواهد کرد تا در غیبت معاون ریاست جمهوری انجام وظیفه کند.

محاکمه مقامات حکومت که متهم به ارتکاب جرم شده‌اند، به طور انحصاری با این مجلس است. هنگام تشکیل جلسه محاکمه سناتورها سوگند یاد می‌کنند و در صورت عدم اعتقاد به سوگند بر صداقت خود تأکید خواهند کرد. هنگام محاکمه ریاست جمهور ایالات متحده، رئیس دیوان عالی کشور ریاست جلسه را بر عهده خواهد گرفت و هیچ شخصی بدون اکثریت آرای دوسوم اعضای حاضر محکوم

نخواهد شد. مجازات مربوط به اتهام و اجازه تعقیب مقامات حکومت از حد انفصال از خدمت، سلب حق احراز مقامات افتخاری محروم شدن از عضویت در هیئت امنای مؤسسات انتفاعی و غیرانتفاعی تجاوز نخواهد کرد. کنگره ایالات متحده آمریکا از دو مجلس، یکی مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا با ۴۳۵ عضو و دیگری مجلس سنای ایالات متحده آمریکا با ۱۰۰ عضو تشکیل شده است که به صورت مشترک به قانون‌گذاری مشغول هستند. علاوه بر این دو مجلس، کنگره چهار نوع کمیته دیگر نیز دارد که عبارت‌اند از: کمیته‌های اصلی کنگره ایالات متحده آمریکا، کمیته‌های فرعی کنگره ایالات متحده آمریکا، کمیته‌های مشترک کنگره ایالات متحده آمریکا و کمیته کنفرانس کنگره ایالات متحده آمریکا

در نظام ریاستی ایالات متحده آمریکا با توجه به تفکیک مطلق قوا<sup>۱</sup>، رئیس‌جمهور و دولت او از حق ابتکار قانون محروم هستند و نمی‌توانند در این خصوص از طریق تقدیم لایحه به پیشنهاد قانون اقدام نمایند. با این حال، در عمل از طریق پیام سالانه<sup>۲</sup> رئیس‌جمهور در آغاز هر اجلاس توجه کنگره را به مواردی که تصویب قانون در آنها الزامی است جلب می‌کند. علاوه بر این، رئیس‌جمهور از حق ابتکار در زمینه بودجه برخوردار است. امکان ارسال پیام توسط رئیس‌جمهور به قوه مقننه، بیانگر دغدغه‌ها، پیشنهادها و خواسته‌های او در مقام عالی‌ترین مقام رسمی کشور است. در واقع رئیس‌جمهور از یک طرف به لحاظ اشرافی که به امور دارد، از جریان امور و اولویت‌های اساسی کشور آگاه است. از طرف دیگر، به عنوان مقام ناظر فراقوه‌ای، با دادن چنین پیام‌هایی در صدد تمشیت امور تقنینی کشور است. هرچند چنین پیام‌های از لحاظ حقوق الزام‌آور نیستند و نمایندگان پارلمان تکلیفی به تبعیت از آنها ندارند، نمی‌توان آثار این پیام‌ها بر پارلمان را نفی کرد، زیرا ممکن است تعدادی از نمایندگان به دلایل مختلف عمدتاً حزبی یا فراحزبی، مبنای آرا و نظریات خود را چنین پیام‌هایی قرار دهند. از این لحاظ می‌توان گفت که دادن پیام به پارلمان ابزار مهمی برای تحریک به قانون‌گذاری یا تعیین اولویت‌های قانون‌گذاری به حساب می‌آید. در آمریکا دادن پیام به کنگره در بند سوم اصل دوم قانون اساسی پیش‌بینی شده است: «رئیس‌جمهور گاه‌به‌گاه گزارش اوضاع اتحادیه را به کنگره خواهد داد و اقداماتی را

---

1. Absolute separation of powers  
2. Annual Message

که لازم و مقتضی می‌داند جهت بررسی پیشنهاد خواهد کرد...». ضرورت ارسال چنین پیام‌هایی آن است که در نظام حقوقی این کشور اصل برابری و استقلال قوا پذیرفته شده و راه تفوق یکی از آنها بر دیگری از نظر حقوقی مسدود است، درحالی‌که این قوا به استفاده از نظریات همدیگر بی‌نیاز نیستند. مهم‌ترین پیام‌های رئیس‌جمهور به کنگره شامل سه پیام سالانه راجع به اوضاع ایالات متحده، بودجه و گزارش اقتصادی است. سایر پیام‌های وی از طریق تلویزیون، سخنرانی‌ها و مصاحبه‌های مطبوعاتی با مردم ارسال می‌شود. در حال حاضر رویه عملی پیام به کنگره به شکل پیام سالانه است که در آن رئیس‌جمهور در پیام پیشنهادی خویش می‌تواند از کنگره تصویب قوانین خاصی را درخواست کند. این پیام‌ها حالت گزارش‌گونه‌ای دارد که اصول سیاست خود و قوه مجریه را در اداره داخلی و خارجی کشور برای نمایندگان تشریح می‌کند. این پیام‌ها خطوط کلی سیاست کشور را مشخص، و نمایندگان را با آن آشنا می‌کند. در واقع طرح اولیه تصمیم‌گیریهای کنگره را به‌ویژه در زمینه قانون‌گذاری پی‌ریزی می‌کند. وی در عمل همراه پیام اصول کلی لوایح لازم را ارسال می‌کند تا کنگره سیاستگذاری خویش را با آن منطبق سازد. هرچند کنگره در پذیرش چنین پیام‌هایی مختار است، اثربخشی چنین پیام‌هایی به میزان حضور هم‌حزبی‌های رئیس‌جمهور در کنگره بستگی دارد.

نظام حکومتی آمریکا در چارچوب قانون اساسی، و بر اساس سیستم جمهوری فدرال بنیان شده و شعار ملی آنان «ما به خدا ایمان داریم» است. کشور آمریکا ۵۰ ایالت دارد که هر کدام از آنها بر پایه سامانه فدرالی حاکم، واجد سطح بالایی از خودگردانی هستند. البته ناحیه واشنگتن دیسی جزو هیچیک از ایالات آمریکا نیست و در منطقه خودمختار کلمبیا قرار دارد. ناحیه کلمبیا، در اصل بخشی از ایالت مریلند بود که در سال ۱۷۹۰ برای تأسیس مرکز آمریکا، یعنی شهر واشنگتن دی سی در نظر گرفته شد. رژیم حاکم بر آمریکا، ریاستی است و در رأس دولت رئیس‌جمهور قرار دارد که نقشش کلیدی است. کاخ کنگره جایگاه دائمی کنگره ایالات متحده آمریکاست، و در شهر واشنگتن دی سی قرار دارد. این بنا اول بار در سال ۱۷۹۳ میلادی ساخته شد که به سبک معماری نئوکلاسیک آمریکایی است. ساختمان شامل دو شاخه است: یکی حامل مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا و دیگری حامل مجلس سنای ایالات

متحده آمریکا است. بر روی گنبد مرکزی بنا، مجسمه آزادی دیده می‌شود. تعیین نظام قانون‌گذاری دومجلسی در ایالات متحده آمریکا در دوران پیش از استقلال ریشه دارد. در دوران حاکمیت لندن بر مستعمرات سیزده‌گانه، امپراتوری بریتانیا دو مجلس اعیان و عوام داشت و همین‌الگو نیز توسط دولت‌های ایالتی در سرزمین‌های جدید به مرحله اجرا گذاشته شد. تا پیش از آغاز جنگ استقلال، از ۱۳ مستعمره انگلیسی، ۱۱ ایالت با دو مجلس اداره می‌شد. این مستعمره‌ها پس از کسب استقلال همین سیستم قانون‌گذاری را در پیش گرفتند و نظام دومجلسی را در قانون اساسی ایالات متحده آمریکا به وجود آوردند. البته ضرورت‌های محلی در سرزمین آمریکا، تشکیل دو مجلس را در این کشور نوپا تقویت کرد. هنگامی که نمایندگان ایالت‌ها در کنگره قاره‌ای در شهر فیلادلفیا در سال ۱۷۷۶ جمع شدند، در خصوص تعیین نمایندگان هر ایالت در نهاد قانون‌گذاری اختلاف نظر شدید بروز کرد و ایالت‌ها تا سرحد جدایی از یکدیگر پیش رفتند. ایالت‌های پرجمعیت و عمدتاً شمالی خواستار تشکیل یک مجلس بر مبنای تعداد جمعیت هر ایالت بودند، درحالی‌که ایالت‌های کم‌جمعیت به دلیل نگرانی از اعمال سلطه ایالت‌های پرجمعیت در نهاد قانون‌گذاری، از نظریه برابری تعداد نمایندگان ایالت‌ها بدون احتساب جمعیت آنان طرفداری می‌کردند. در آغاز چنین به نظر می‌رسید که راه‌حلی برای خروج از بن‌بست مذاکرات وجود ندارد، چراکه علیرغم وحدت نظر میان ایالت‌ها برای مبارزه با دشمن خارجی، ایالت‌ها با یکدیگر رقابت‌های شدید و دیرینه نیز داشتند. تمام قدرت قانون‌گذاری در کنگره ایالات متحده تمرکز خواهد یافت که از سنا و مجلس نمایندگان تشکیل خواهد شد. (بند اول ماده ۱ قانون اساسی) بدین ترتیب مهم‌ترین وظیفه که در عین حال وظیفه انحصاری نیز به شمار می‌آید، برای کنگره ترسیم شد که همانا وظیفه قانون‌گذاری است. قانون‌گذاری در آمریکا انحصاراً در اختیار کنگره ایالات متحده آمریکا است و رئیس‌جمهور حق دخالت در فرایند قانون‌گذاری را ندارد. نظارت نیز از طریق تأیید مسئولان بلندپایه دولت و روند استیضاح در آمریکا تحقق می‌یابد. در ایالات متحده آمریکا هیچ نهادی حق انحلال کنگره را ندارد، درحالی‌که در بیشتر نظام‌های حکومتی در اروپا، نخست‌وزیر و یا رئیس‌جمهور از اختیار انحلال پارلمان و برگزاری انتخابات زود هنگام برخوردار است. (محمدحسین زارعی، ۱۳۸۴، ص ۵۲۰-۵۲۵)



انتخابات کنگره ایالات متحده آمریکا گاهی به صورت انتخابات میان دوره‌ای در ایالات متحده آمریکا هر دو سال یکبار برگزار می‌شود. پس از مذاکرات فشرده، سرانجام نماینده ایالت مریلند راهحل بینابینی پیشنهاد کرد. در این پیشنهاد، نهاد قانون‌گذاری از دو مجلس تشکیل می‌یافت که در آن نمایندگان مجلس نمایندگان ایالات متحده آمریکا بر حسب جمعیت هر ایالت انتخاب می‌شدند و از هر ایالت دو نفر نیز به طور مساوی به مجلس سنای ایالات متحده آمریکا راه می‌یافتند. تصویب قوانین نیز توسط هر دو مجلس صورت می‌گرفت و ایالت‌های کوچک‌تر و کم‌جمعیت‌تر می‌توانستند به اندازه ایالت‌های بزرگ‌تر بر روند تصمیم‌گیری تأثیر بگذارند. نخستین کنگره ایالات متحده آمریکا بر اساس قانون اساسی، در تاریخ ۴ مارس ۱۷۸۹ در ساختمان فدرال هال نیویورک افتتاح شد.

### ج) ساختار پارلمان در آلمان

کشور آلمان، یکی از کشورها فدرال شناخته می‌شود که متشکل از ۱۶ ایالت است و طبق تعریف نظام فدرال هر ایالت قوای سه‌گانه خود را دارد و در عین حال از قوه مقننه مرکزی نیز بهره می‌برد. پارلمان در کشور آلمان به صورت قوه مقننه دومجلسی با عنوان مجلس «بوندستاگ» و «بوندسرات» نظام یافته است که به تفصیل آن به شرح زیر است:

مجلس بوندستاگ (Bundestag)، پارلمان مرکزی آلمان فدرال است که در شهر برلین، پایتخت آلمان قرار دارد. بوندستاگ، قوه مقننه در سطح فدرال یعنی در سطح کل کشور آلمان است. وظیفه تصویب قراردادهای بین‌المللی و بودجه عمومی کشور نیز بر عهده این مجلس مرکزی است. صدراعظم آلمان با رأی بوندستاگ انتخاب می‌شود. نظارت بر کار حکومت نیز بر عهده بوندستاگ است. (مدنی، ۱۳۸۸، ص ۲۰۹ و ۲۱۰) در واقع دولت در دست هیئتی مرکب از نخست‌وزیر و وزیران است که در مقابل پارلمان مسئول هستند. ضمانت اجرای این مسئولیت قابلیت عزل نخست‌وزیر و وزیران به وسیله پارلمان است. (Duverger, ۱۹۸۰, p ۳۲۲)

شمار نمایندگان بوندستاگ به دلیل قانون انتخاباتی آلمان متغیر است که حداقل ۵۹۸ نماینده را شامل می‌شود. همه تابعین آلمانی که به ۱۸ سالگی رسیده باشند و محروم از دادن رأی نباشند، حق شرکت در انتخابات و رأی دادن را دارند و اگر به ۲۵ سالگی رسیده باشند، حق انتخاب شدن را دارند. نمایندگان مجلس فدرال با رأی همگانی، مستقیم، آزاد و مخفی



انتخاب می‌شوند.

نیمی از اعضای بوندستاگ با رأی مستقیم و مخفی مردم توسط ۲۴۷ حوزه انتخابیه (هر حوزه یک نماینده) با اکثریت نسبی بدون در نظر گرفتن وابستگی حزبی آنها انتخاب می‌شوند و نیم دیگر اعضای مجلس از میان فهرست‌هایی که به وسیله احزاب و گروه‌های سیاسی تهیه و منتشر می‌شوند. بوندستاگ در پارلمان، وظایف غیرنمادینی دارد و در مقایسه با بسیاری کشورهای دیگر کمتر خصلت نمایشی به خود گرفته است. (مدنی، ۱۳۸۸، ص ۲۱۲)

دوره قانون‌گذاری در مجلس فدرال ۴ سال است. مجلس فدرال پس از پایان دوره قانون‌گذاری مجلس پیشین و یا سی روز پس از انتخابات، جلسه خود را تشکیل می‌دهد. رئیس مجلس فدرال از بین اعضای حزب اکثریت و با رأی مخفی انتخاب می‌شود که سه نایب‌رئیس دارد و از بین بقیه احزاب و به نسبت قدرت آنها انتخاب می‌گردند. این مجلس تعدادی منشی دارد و آیین‌نامه داخلی را خود تنظیم و تصویب می‌کند. کمیته شیوخ وظیفه مشورتی به رئیس مجلس را دارد. رئیس مجلس اختیارات وسیعی در سطح مجلس دارد. محل برگزاری جلسات نمایندگان مجلس فدرال آلمان «رأی شستاک» نامیده می‌شود. فراکسیون مرکز قدرت است و هر حزب فراکسیونی دارد مشروط بر این که تعداد اعضایش کمتر از ۱۵ نفر نباشد. فقط اعضای فراکسیون می‌توانند به عضویت کمیسیون‌ها درآیند و به نحو مؤثری در پارلمان فعالیت کنند. نمایندگان از مصونیت و آزادی بیان برخوردارند و تعقیب و بازداشت آنها جز با اجازه مجلس ممکن نیست و هرگاه در حین ارتکاب تا یک روز بعد از آن دستگیر شوند، مجلس می‌تواند درخواست کند که تعقیب موقوف و متهم آزاد شود. در این صورت درخواست مجلس فوراً به اجرا درمی‌آید. نمایندگان بوندستاگ نمایندگان کلیه مردم آلمان به شمار می‌روند و جلسات این مجلس علنی است. جلسات سری به پیشنهاد یک‌دهم اعضای مجلس یا پیشنهاد دولت فدرال و با تصویب اکثریت دو‌سوم اعضا تشکیل می‌شود. تصمیمات این مجلس با اکثریت آرای صورت می‌گیرد. (استثنا و مواردی که در قانون اساسی آمده است مشمول این قاعده نمی‌گردند). اعضای دولت فدرال و شورای ایالات می‌توانند در جلسات حضور پیدا نمایند و باید سخنان آنها استماع گردد. این مجلس یک وکیل مدافع به منظور حفظ حقوق اساسی و کمک به مجلس در اجرای نظارت پارلمان دارد.

صلاحیت این مجلس عبارت است از: ۱. رسیدگی به صحت انتخابات؛ ۲. عزل نماینده. مرجع رسیدگی به شکایت از تصمیمات مجلس فدرال، دادگاه قانون اساسی فدرال است. شروع و ختم اجلاسیه مجلس فدرال با تصمیم مجلس است، اما وقتی رئیس‌جمهور یا صدراعظم یا ۱۳ عضو مجلس تشکیل اجلاس را بخواهند، رئیس مکلف است آن را تشکیل دهد.

این، مجلسی است که به واسطه آن سرزمین‌ها (لندرها) عضو کشور فدرال در قانون‌گذاری و اداره جامعه شرکت داده شده‌اند. شمار نماینده‌گان در مجلس دوم (شورای فدرال) تابع جمعیت هر سرزمین است. هر سرزمین حداقل سه نماینده دارد، ولی هر گاه جمعیت ایالت از ۲ میلیون بیشتر شود، ۴ کرسی و هنگامی که از ۶ میلیون تجاوز کند، ۵ کرسی را دارا خواهند شد.

اعضای شورای ایالات، نماینده‌گان حکومت‌های این سرزمین‌ها هستند و عزل و نصب آنها به دست حکومت‌ها صورت می‌گیرد. بنابراین قدرت مجلس اول از هر حیث بیشتر از مجلس دوم است؛ برای مثال مجلس دوم (شورای فدرال) بر خلاف مجلس فدرال، در تعیین صدراعظم نقشی ندارد و وزیران فقط در برابر مجلس اول مسئولیت سیاسی دارند. در زمینه قانون‌گذاری نیز اختیارات شورای فدرال نسبت به مجلس فدرال محدودتر است. شورای ایالات، بر خلاف مجلس فدرال، در امور اجرایی حکومت مشارکت دارد. رئیس شورا برای مدت یک سال انتخاب می‌شود و بر پایه سنت، هر سال نخست‌وزیر یکی از ایالات به ترتیب این مقام را احراز می‌کند. صلاحیت شورا در قانون‌گذاری محدود به مواردی است که در قانون صریحاً پیش‌بینی شده، از جمله کلیه امور به حکومت فدرال. در سایر موارد، شورای ایالات حق وتوی تعلیقی در مصوبات مجلس فدرال را دارد، ولی این رد قطعی نیست و موضوع مجدداً در مجلس فدرال مطرح می‌شود و اگر باز هم با اکثریت عادی نظر کلی خود را تأیید کرد، رد شورای ایالات بی‌اثر می‌شود.

شورای فدرال می‌تواند مصوبات مجلس را، از هر نوع که باشد، ظرف مدت دو هفته از تاریخ وصول، به کمیسیون هم‌آهنگی مشترک دومجلسی ارجاع دهد. این کمیسیون از ۱۱ نفر از نماینده‌گان شورا و ۱۱ نفر از نماینده‌گان مجلس فدرال تشکیل می‌شود. در مورد لوایحی که شورا هم باید تصویب کند، حق ارجاع اختلاف به این کمیسیون به مجلس فدرال و به دولت نیز داده شده است. شورای ایالات یا مجلس بوندسرات توسط دولتهای

ایالات انتخاب می‌گردند. (هریسی نژاد، ۱۳۸۸، ص ۸۳)

### ۳) مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی اسلامی ایران

افزون بر نظام‌های حقوقی ریاستی و پارلمانی، سومین نظام حقوقی مطرح در جهان نظام حقوقی اسلام است که در آن توجه به اراده الهی در تعیین بایدها و نبایدها بسیار برجسته است. در جمهوری اسلامی ایران این نظام اسلامی برگرفته از نظریه ولایت فقیه است و مبنای نهادها و قواعد جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود.

در واقع، مسئله «ولایت فقیه»، یکی از مهم‌ترین مسائل جامعه اسلامی است که بحث و گفت‌وگو درباره آن، از دو جهت ضروری است: نخست آنکه ولایت فقیه سنگ بنای نظام جمهوری اسلامی است و بر هر فرد مسلمان و انقلابی لازم است این اصل اساسی را خوب بشناسد و سپس بر مدار آن حرکت کند؛ دوم اینکه معرفی این نظام در مقام قیاس با نظامی‌های پارلمانی و ریاستی تنها با تمرکز بر ولایت فقیه و مؤلفه‌های آن امکان‌پذیر است.

امام خمینی رحمته‌الله در قامت بنیانگذار انقلاب اسلامی ایران و تئوری پرداز نظریه ولایت فقیه، مجلس را در رأس امور کشور می‌داند. (امام خمینی، ۱۳۷۰، ص ۲۸۲) امام خمینی پیش از انقلاب اسلامی در ضمن کتاب ولایت فقیه یا حکومت اسلامی خود، حکومت اسلامی را هم یک حکومت مشروطه می‌دانستند و مجلس را در واقع یک مجلس برنامه‌ریزی تلقی می‌کردند، چراکه از نظر ایشان، حکومت اسلامی نوعی خاص از حکومت مشروطه است؛ یعنی مشروط به قوانین اسلام. بدین جهت از نظر امام خمینی، وظیفه قوه مقننه و مجلس قانون‌گذاری در واقع برنامه‌ریزی برای وزارتخانه‌های مختلف و تشکیلات حکومت در محدوده احکام اسلامی است، نه قانون‌گذاری مصطلح در سایر حکومتها؛ اگرچه که پس انقلاب نیز ایشان از قانون‌گذاری سخن به میان آورده‌اند: «... دنبال این باشید که یک مجلس قوی قانون‌گذاری داشته باشیم تا بتوانند مملکت را به راهراست ببرند». (امام خمینی، ۱۳۷۰، ص ۵۳۸) لذا می‌توان گفت مجلس شورای اسلامی شکل قانون‌گذاری دارد، اما محتوا همان برنامه‌ریزی است.

در خصوص نسبت نظام ولایت فقیه و مدل پارلمانی به دلیل وجود جایگاه ولایت فقیه که برخی از وظایف ریاست کشور را بر عهده ولی فقیه قرار داده شده و در نظام اسلامی ما و قانون اساسی آن به عنوان یکی از اصول برتر پذیرفته شده است، می‌توان گفت: به نوعی

دورکنی‌بودن قوه مجریه تحقق یافته است. اگرچه مدل مذکور به صورت کامل منطبق بر نظامی‌های پارلمانی نیست، اما چون انتخاب شکل حکومت از اختیارات مردم و قدرت سیاسی است و با توجه به سبقه اسلامی این وضعیت همگنی بیشتری در ترکیب قدرت سیاسی و فلسفه ولایت فقیه ایجاد خواهد کرد (مصباح یزدی و کعبی، ۱۳۸۲، ص ۱۳۲) از این رو، دلیل پذیرفته‌شدن تفکیک قوا در قانون اساسی را آن دانسته‌اند که اسلام سرسختانه با استبداد مخالفت می‌کند و به دنبال حاکمیت اراده الهی بر روی زمین است. تا از این راه عدالت را تأمین نماید و هدف از تفکیک قوا نیز جلوگیری از استبداد است. این، علت مشترک راه همزیستی دو نظام اسلامی و نظامی‌های ناشی از تفکیک نسبی قوا را هموار می‌سازد و بر همین اساس است با لحاظ تفاوت‌هایی موجود میان نظام اسلامی ایران و نظامی‌های پارلمانی، در قانون اساسی از عبارت «استقلال قوا» در اصل ۵۷ استفاده می‌شود. (بهنیا، ۱۳۸۳، ص ۴۶) لذا، باید یادآوری شود در کشور ما تفکیک قوا ابزاری برای برقراری اهداف اسلامی می‌باشد و چون ماهیت ابزاری دارد، چگونگی آن اهمیت زیادی ندارد و حتی می‌تواند جایگزین داشته باشد و ممکن است با اصول پذیرفته‌شده در دنیای امروز، خاصه اصول پذیرفته‌شده تفکیک نسبی قوا مغایر باشد. با بررسی تاریخچه نظریه تفکیک قوا در دیدگاه اندیشمندان غرب، بهخوبی می‌توان این نکته را به دست آورد که آنها تفکیک قوا را به عنوان یک راهکار سیاسی برای اعمال حاکمیت و تکنیکی در جهت نجات از تمرکز قدرت مطرح کرده‌اند و این موضوع در حقیقت نوعی طبقه‌بندی مسئولیت و تقسیم قدرت بوده است. (مؤمنی راد و بهدادفر، ۱۳۹۶، ص ۱۵۷) هرچند امروزه از دیدگاه سیاستمداران حرفه‌ای، تفکیک قوا چونان یکی از اصول بنیادین در هر نظام سیاسی، امری حتمی و اجتناب‌ناپذیر است و هر شیوه‌ای جز توزیع قدرت عمومی میان قوای سه‌گانه را مردود و غیرمنطقی می‌دانند و در اعلامیه‌های حقوق بشر روی آن تکیه می‌کنند. (عمید زنجانی، ۱۳۶۸، [ج ۱]، ص ۱۳۲) با این حال باید گفت: تفکیک قوا در نظر فلاسفه کلاسیک که خود طراح آن بوده‌اند به مثابه ابزار مطرح شده و بر اساس مقتضیات جامعه و دلخواه ما خواهد بود. بر همین مبنا دکتر قاضی استاد مبرز حقوق اساسی اذعان می‌کند: «مختار هستیم چگونگی پیاده‌کردن تفکیک قوا و نوع رابطه قوه مجریه با پارلمان را با نرمش و طبق دلخواه انجام دهیم و قوای سه‌گانه نیز به نوبه خود خواهند توانست در روالی سازگار با مقتضیات جامعه با یکدیگر همکاری کنند». (قاضی، ۱۳۷۵، ص ۳۴۰) بنابراین، آنچه را

که در نظامی‌های پارلمانی می‌بینیم ممکن است در مجلس شورای اسلامی رعایت نشود، اما شباهتی‌های موجود را نمی‌توان نادیده گرفت.

آنچه در در خصوص مجلس شورای اسلامی و وظایف آن بیان می‌شود در حله اول ناظر به صلاحیت مجلس در قانون‌گذاری است. آیا مجلسی مرکب از نمایندگان مردم حق و صلاحیت اعمال حق بر دیگر افراد را دارند یا خیر؟ اصل اولی درباره رابطه انسان‌ها با یکدیگر، «عدم ولایت» است؛ یعنی هیچ انسانی بر انسان دیگر ولایت ندارد، مگر آنکه از سوی خدای سبحان تعیین شده باشد؛ از این رو، ولایت داشتن هر انسان معصوم یا غیرمعصوم بر انسان‌های دیگر، نیازمند تعیین و جعل بی‌واسطه و یا به واسطه ولایت از سوی خداوند است. امامان معصوم علیهم‌السلام که از سوی خداوند به عنوان اولیای جامعه بشری منصوب شده‌اند، می‌توانند افراد واجد شرایط را از سوی خود ولی و رهبر جامعه قرار دهند که در این صورت، منصوبین از سوی امامان معصوم، ولایت بر جامعه اسلامی را از خداوند گرفته‌اند، اما با واسطه امامان؛ لذا این منصوبین، نسبت به معصومین علیهم‌السلام وکیلند؛ گرچه نسبت به جامعه انسانی، ولی (والی) می‌باشند. حال پرسش اینجاست که آیا نمایندگان مجلس شورای اسلامی در حقیقت برای قانون‌گذاری (نوعی اعمال ولایت) منصوب از جانب خداوند هستند؟ این پرسش از آنجا پیش می‌آید که وضع قانون از جمله مصادیق بارز اعمال ولایت است و طبق اصل عدم ولایت، هیچ‌کس بر دیگری ولایت ندارد، مگر خلاف آن ثابت شود.

از طرفی طبق اصل ۴ قانون اساسی حکومت ایران جمهور اسلامی است و اسلامیبودن آن محتوا و جمهوریت آن شکل حکومت است. وضع قانون به معنای ایجاد يك باید و نباید ناظر به محتواسست و طبق اصل ۴ قانون اساسی نیز باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بیان می‌کند: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق یا عموم همه اصول قانون اساسی و قوانین و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است».

حال اینکه قوانین و مقررات اسلامی باشند آیا بدین معناست که واضع آن فقط باید خداوند باشد یا اینکه انسان‌ها نیز می‌توانند واضع قانون باشند؟ در پاسخ به این سؤال ناچار به دسته‌بندی باید‌ها و نباید‌ها (قوانین) هستیم. برخی از قوانین از باید و نباید ثابت

شرعی هستند و اراده خداوند در وجوب اعمال این قوانین است؛ یعنی احکامی که از جانب خداوند صادر شده و غیرقابل تغییر هستند و مجلس شورای اسلامی که منتخب مردم هستند حتی با اجماع هم نمی‌توانند خلاف این باید و نباید ثابت شرعی چیزی را تصویب کنند، چراکه مبنای جمهوری اسلامی ایران برپاکردن اراده الهی است و وقتی اراده الهی در چارچوب احکام شرعی ثابت ظاهر می‌شود، نمی‌توان این اصل اساسی را تحت الشعاع قرار داد. در حقیقت عمل دولت که در این خصوص به قوه مقننه واگذار شده است، بیشتر جنبه اعلامی دارد و همان چیزی که شارع مقدس بیان کرده است و مجلس شورای اسلامی اعلام می‌کند و وضع جدیدی ندارد. از این رو در این موارد می‌توان گفت: مجلس شورای اسلامی ایران مجلس قانون‌گذار و مجلس واضع نیست، چراکه شارع خود وضع قانون کرده است و وضع قانونی که از قبل وضع شده است از نظر اصولی تحصیل حاصل است و قبیح! مصادیق این دست از زمینه‌ها که مجلس شورای اسلامی جنبه اعلامی دارد، نه ایجاد، بسیار زیاد است؛ شبیه آنچه در خصوص حدود و قصاص و دیات و دیگر مسائل از این دست در قانون مجازات اسلامی دیده می‌شود.

زمینه دوم از قانون‌گذاری ناظر به مواردی است که نص صریحی از سوی شارع بیان نشده است و باید و نبایدی را مشخص نکرده است و از حیث حرمت یا وجوب نظر قطعی ندارد. شهید صدر از این حوزه با نام «منطقه الفراغ» یاد می‌کند؛ یعنی محلی که ترخیصات حاکم است و شارع وجوب یا حرمت عملی یا فعلی را بیان نکرده است؛ همانند راه رفتن و عبور و مرور که شارع مقدس حرمت یا وجوبی برای این عمل ذکر نکرده است. در این موارد مجلس شورای اسلامی می‌تواند با جهت نظم و انضباط جامعه بر پایه تفکر عقلای عالم تا آنجا که شرع با آن مخالفتی نداشته باشد برای قانون‌گذاری اقدام کند. البته این عمل مجلس شورای اسلامی بیشتر به برنامه‌ریزی و تخطیط شبیه است تا اینکه قانون‌گذاری نماید و ایجاد حق کند. در حقیقت مجلس شورای اسلامی به عنوان مجلس نمایندگان مردم نمی‌تواند خلاف اراده الهی، اراده دیگری را حاکم کند.

حال سازکار تشخیص حوزه منطقه الفراغ از حوزه احکام شرعی ثابت چیست و از کجا می‌توان فهمید که در مصوبات مجلس در کدام حوزه قرار دارد؟ در پاسخ باید گفت که فقه‌های شورای نگهبان در هیئت بازوان ولی فقیه در امر تقنین مسئول هستند که اولاً، مصوبات خلاف شرع تأیید نکنند و مغایرت آن با شرع با اعلام نمایند. در حقیقت این

اقدام فقهای شورای نگهبان پاسداری از احکام ثابت شرعی است که خلاف اراده الهی اراده‌ای اتخاذ نگردد. البته قابل ذکر است این اختیار برای ولی فقیه قرار داده شده است و این ولی فقیه است که باید اولاً، حافظ احکام الهی باشد؛ ثانیاً، در خصوص منطقه الفراغ اقدام به برنامه‌ریزی و هنجارسازی کند. حال در جمهوری اسلامی ایران تشخیص این امر به شورای نگهبان سپرده شده است و مجلس شورای اسلامی در چارچوب شرع و قانون اساسی موظف به تنظیم بایدها و نبایدهای جامعه است.

از این دو بیان مشخص می‌شود مجلس شورای اسلامی جایگاه و صلاحیت وضع قانون ندارد، چراکه قانون، علی‌الاصول آن چیزی است که شارع بیان کرده است. حال در تنظیم روابط بین جامعه بخصوص در منطقه الفراغ نمایندگان اقدام به برنامه‌ریزی می‌کنند و در نهایت فقهای شورای نگهبان این برنامه‌ریزی را باید بازبینی کنند که مغایر شرع و قانون اساسی نباشد.

در خصوص قیاس نظام حقوقی حاصل از نظریه ولایت فقیه و نظامی‌های پارلمانی و ریاستی لازم است مبادی تصوری و تصدیقی این بحث روشن شود، چراکه در غیر این صورت، به دلیل روشننبودن مفاهیم ذهنی عناوین مآخوذ در مسئله و آمیختگی آنها با یکدیگر، یا وجود تصورات و تصدیقات ناصحیح، درصد اشتباه و لغزش بسیار زیاد است. به نظر می‌رسد بسیاری از منکران ولایت فقیه یا آنان که در این خصوص ابهام دارند، در معنا و مفهوم ولایت فقیه دچار تردید شده‌اند؛ از این رو نخست از دو لفظ «ولایت» و «فقیه» و معنای لغوی و اصطلاحی قصدشده از آنها سخن خواهیم گفت تا به مؤلفه‌های ولایت فقیه برسیم و اشتباهات رایج در تصور نادرست از ولایت را - که ممکن است آن را شبیه نظام پادشاهی و یا نظام سلطنتی تصور کنند - برطرف کنیم.

مقصود از واژه «ولایت» در بحث ولایت فقیه، آخرین معنای مذکور یعنی «سرپرستی» است. ولایت، به معنای سرپرستی، اقسامی دارد و باید هر یک توضیح داده شود تا روشن گردد که در این مسئله، کدام یک از آنها مراد می‌شود. مقصود از «فقیه» در بحث ولایت فقیه، مجتهد جامع‌الشرايط است، نه هر کس که فقه خوانده باشد. فقیه جامع‌الشرايط باید سه ویژگی داشته باشد: «اجتهاد مطلق»، «عدالت مطلق» و «قدرت مدیریت و استعداد رهبری». یعنی از سویی باید صدر و ساقه اسلام را به طور عمیق و با استدلال و استنباط بشناسد و از سوی دیگر، در تمام زمینه‌ها، حدود و ضوابط الهی را رعایت کند و از هیچیک



تخطی و تخلف ننماید و از سوی سوم، استعداد و توانایی مدیریت و کشورداری و لوازم آن را واجد باشد.

حال با این معنا و مفهوم از ولایت فقیه، فقهای شورای نگهبان از جانب ولی فقیه مأذون هستند خلاف اراده الهی در تقنین صورت نپذیرد و اراده نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی در طول اراده الهی در خصوص برنامه ریزی جوامع به مرحله عمل برسد.

### نتیجه گیری

قوه مقننه مهمترین نهاد يك نظام حقوقی محسوب می گردد و نماینده شیوه حاکمیت در يك کشور است. به جز کشورهای سلطنتی که قانون، همان اراده شخص حاکم یا سلطان یا پادشاه است، عموم کشورها در توجه به نقش مردم در قدرت سیاسی واجد پارلمان هستند که البته شدت و ضعف اختیارات و صلاحیت ها در هر کشور متفاوت است. شباهت پارلمان ها و کنگره آمریکا با مجلس شورای اسلامی ایران را می توان در مواردی چون قانون گذاری، تصویب بودجه دولت، تصویب پیمان های خارجی، تأیید مقامات دولتی، استیضاح رئیس جمهور و ابطال وتوی رئیس جمهور ذکر کرد.

اما تفاوت عمده مجلس نمایندگان جمهوری اسلامی ایران با آنچه که در کنگره آمریکا و پارلمان انگلستان مشاهده می شود، وجاهت اراده مردم در طول اراده الهی است؛ به این معنا که اراده مردم صرفاً نمی تواند منشأ قانون گذاری باشد، بلکه تجلی اراده مردم در مجلس نمایندگان ذیل اراده الهی معنا می گردد و مجلس نمایندگان را به يك مجلس برنامه ریز در احکام شرعی و يك مجلس قانون گذار در منطقه الفراغ تبدیل کرده است. فقهای شورای نگهبان چونان بازوان ولی فقیه در نظام حقوقی اسلامی ایران وظیفه تشخیص مغایرت با شرع را برعهده دارد تا اراده بروز یافته مردم در مجلس نمایندگان را در مقابل اراده الهی تحت نظارت قرار دهد.

## فهرست منابع

۱. ادمون رباط (۱۳۹۰)، مقدمه حقوق اساسی؛ مبانی و اساس اجتماعی وضعیتی‌های قانونی و دستور گرای، مترجم خیرالله پروین، چاپ اول، تهران: نشر جنگل.
۲. اکبری، سیدحامد (۱۳۹۰)، متن قوانین اساسی کشورهای جهان به همراه اسناد مهم بین‌المللی، شیراز: انتشارات نوید شیراز.
۳. بهنیا، مسیح (۱۳۸۳)، «تفکیک قوا در عمل، نگاهی اجمالی به مدلی‌های تفکیک قوا در سه کشور ایران، آمریکا و فرانسه»، تهران، مجله مجلس و پژوهش، سال ۱۱، شماره ۴۶.
۴. پروین، خیرالله (۱۳۸۹)، دامنه اختیارات مجلس شورای اسلامی و محدودیت آن، تهران: مرکز تحقیقات شورای نگهبان.
۵. پروین، خیرالله و میثم درویش متولی (۱۳۹۲)، «حکومت اصل چهارم قانون اساسی بر عموم و اطلاق اصول قانون اساسی، قانون و مقررات»، فصلنامه حکومت اسلامی مجلس خبرگان رهبری، شماره ۶۶.
۶. پروین، خیرالله و محمد جواهر طهرانی (۱۳۹۱)، «نظریه وکالت سیاسی در هندسه تشکیل حکومت اسلامی»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۲، شماره ۲.
۷. خمینی امام روح الله (۱۳۷۰) صحیفه نور، جلد ۳ و ۱۸، تهران: نشر آثار امام.
۸. ره‌پیک، سیامک (۱۳۷۷)، «مبانی و اختیارات رهبری در قانون اساسی و مقایسه آن با اختیارات رئیس جمهوری در برخی از نظامی‌های ریاستی، تهران»، مجله اندیشه‌های حقوقی، شماره ۱۲.
۹. زارعی، محمدحسین (۱۳۸۴)، مطالعه تطبیقی مجالس قانون گذاری، چاپ اول، تهران: انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس.
۱۰. امید زنجانی، عباسعلی (۱۳۶۸)، فقه سیاسی، جلد ۱، تهران: نشر امیرکبیر.
۱۱. قاضی، ابوالفضل، (۱۳۷۵)، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، جلد ۱، چاپ ششم، تهران: نشر دانشگاه تهران.
۱۲. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۶)، مبانی حقوق عمومی، چاپ سوم، تهران: نشر میزان.

۱۳. محمدتقی مصباح یزدی و کعبی (۱۳۸۲)، ضمانت اجرای قانون اساسی و اجرای  
علنی حدود، چاپ اول، قم: انتشارات موسسه امام خمینی رحمته الله علیه.
۱۴. مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۷۵)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: گنج دانش.
۱۵. مؤمنی راد، احمد و میثم بهدادفر (۱۳۹۶)، «بررسی موانع، زمینه‌ها و راهکارهای  
پارلمانی شدن نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجله حکومت اسلامی، شماره ۸۴، ص  
۱۵۵ تا ۱۸۲
۱۶. هریسی نژاد، کمال الدین (۱۳۸۸)، حقوق اساسی تطبیقی، تبریز: انتشارات آیدین.
17. Duverger, m. (1990), Institutions politiques et dritconstitutionnel, TEMIS.  
P.U.F.
18. Mezy, Michael (1998). "Executive-Legislative Relation" in Kurian, ed.  
George Thomas, World Encyclopedia of Parliament and Legislature, Vol.1, Lon-  
don: FitzoryDeaboin Publisher, pp.780-788
19. Linz, Juang J. (1994), "Presidential or Parlimentary Democracy: Does It Make  
a Different?" in the Failure of Presidential Democracy, ed. Juang J. Linz and Ar-  
turovalenzuela, Baltimore, MD: John Hopkins University Press, pp. 125-141