



10.48315/QGL.2026.528413.1240

فصلنامه «دولت و حقوق»، سال هفتم، شماره اول (پیاپی ۲۳)، بهار ۱۴۰۵، صص. ۹۸-۷۷

ارزیابی قوه مقننه دومجلسی در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران

محمدامین ابریشمی‌راد*

نادر اسدی اوجاق**

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

اصلاح ساختار قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران به نظام دومجلسی همواره مورد توجه حقوقدانان و علمای علوم سیاسی بوده است. این پژوهش با هدف امکان‌سنجی تحقق این الگو در نظام سیاسی ایران، در قالب توصیفی-تحلیلی در پی پاسخ به این پرسش بوده که ایجاد نظام دومجلسی در جمهوری اسلامی ایران چه مزایا و موانعی دارد؟ بررسی‌های این تحقیق اثبات کرده که بازگشت به نظام دومجلسی در ایران ثمراتی همچون «تعديل ضعف‌ها و سوء رفتارهای مجلس اول»، «کاستن از شتاب‌زدگی در قانون‌گذاری»، «ارتقای کیفیت قوانین»، «تقلیل تعارض منافع نمایندگان مجلس در قانون‌گذاری» و در نهایت «تناسب بیشتر با ترکیب جمعیتی ایران» را به همراه دارد و در برطرف ساختن برخی از کاستی‌های موجود در نظام تقنینی کشور راهگشا خواهد بود. البته عواملی همچون «مغایرت با قانون اساسی موجود و نیاز به بازنگری در آن»، «هزینه‌های اقتصادی ناشی از ایجاد نظام دومجلسی»، «وجود مراجع شبه‌قانون‌گذار در عرض مجلس شورای اسلامی» و «ضعف در فعالیت احزاب» در زمره موانع اجتناب‌ناپذیر در فرآیند اصلاح نظام قانون‌گذاری و حرکت به سمت قوه مقننه‌ی دومجلسی است و تحقق نظام دومجلسی، مستلزم چاره‌اندیشی پیرامون همین موانع و محذورات است. در نهایت به‌منظور ارتقای ساختار نظام قانون‌گذاری کشور، پیشنهاداتی همچون تأسیس مجلس دوم با ترکیب و صلاحیت‌های مشخص به همراه انتزاع شورای نگهبان از قوه مقننه، ادغام برخی مراجع و شوراهای در مجلس دوم، حذف شورای عالی استان‌ها، تبیین دقیق حدود صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی مطرح شدند.

واژگان کلیدی

قوه مقننه دومجلسی، مزایای نظام دومجلسی، موانع نظام دومجلسی، مجلس شورای اسلامی، شوراهای عالی فراقوه‌ای، شورای نگهبان، شورای عالی استان‌ها.

* دانشیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه سمنان.

abrishmirad@semnan.ac.ir

** گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد تهران شمال، دانشگاه آزاد اسلامی؛ تهران، ایران (نویسنده مسئول).

naderasadioojagh@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۰۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۳/۱۴

مقدمه

آبشخور نهاد قانون‌گذاری جدید در ایران را بایستی در شکل‌گیری انقلاب مشروطه (سال ۱۲۸۵ هـ.ش) جست‌وجو کرد (راسخ، ۱۳۹۸: ۵۰). تدوین‌کنندگان قانون اساسی مشروطه در همان سال و در جریان تصویب قانون مزبور به شناسایی و تأسیس نظام دومجلسی (مجلس شورای ملی و مجلس سنا) در ایران همت گماشتند.^۱ حقوقدانان ریشه و منشأ الگوی نظام دومجلسی در ایران را منبعث از وضعیت اقتباسی بودن قانون اساسی تلقی کرده‌اند (غمامی، ۱۳۸۷: ۵۵).

با وجود پیشینه ذکرشده و اختلافات موجود در جریان تصویب قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در زمینه ساختار قوه مقننه که در ادامه تفصیلاً بدان پرداخته خواهد شد، در نهایت تدوین‌کنندگان قانون اساسی، نظام تک‌مجلسی را برگزیدند. این در حالی است که بسیاری از حقوقدانان و متخصصان حوزه‌ی قانون‌گذاری، ایفای نقش اثرگذار در حوزه قانون‌گذاری (وضع و تدوین قوانین قابل اجرا)، اهتمام به توسعه‌ی مهارت‌ها و ظرفیت‌های عملی قوانین و متصف ساختن آن‌ها به اوصاف فنی و دانشی را در زمره‌ی کارکردهای مجلس دوم (نظام دومجلسی) معرفی کرده‌اند (بهارستان‌فر و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۷۸). علاوه بر آن که با وجود مجلس دوم، قدرت جناح سیاسی غالب در قوه مقننه به‌طور چشم‌گیری تعدیل شده و این وضعیت منجر به کاهش جهت‌گیری‌های سیاسی در وضع قوانین گردیده (همان، ۲۸۸) و در نهایت مسیر کیفی‌سازی قوانین به‌مثابه ابزار «تنظیم‌گری»^۲ مطلوب را هموار می‌سازد.

مبتنی بر مقدمات فوق، اصلاح نظام قانون‌گذاری کشور به نظام دومجلسی می‌تواند راهکاری در جهت ارتقای کیفیت قانون‌گذاری در ایران به‌شمار آید. بر این مبنا، در نوشتار حاضر در قالبی توصیفی-تحلیلی به این پرسش اساسی پاسخ داده می‌شود که ایجاد نظام دومجلسی در جمهوری اسلامی ایران چه مزایا و موانعی دارد؟ فرضیه‌ی نویسندگان تحقیق حاضر آن است که با امعان نظر به وضعیت موجود در نظام قانون‌گذاری کشور و توجه به ثمرات نظام دومجلسی، ایجاد مجلس دوم در جبران خلأها و کاستی‌های نظام تقنینی کشور اثرگذار خواهد بود؛ هرچند که تحقق آن با موانعی جدی روبرو است.

در ارتباط با پیشینه‌ی این پژوهش باید افزود که هرچند در زمینه‌ی نظام دومجلسی تحقیقات

۱. اصل ۱- مجلس شورای ملی به‌موجب فرمان معدلت ... مؤسس و مقرر است.

اصل ۴۳- مجلس دیگری بعنوان مجلس سنا ... که اجلاس آن بعد از تشکیل مقارن اجلاس مجلس شورای ملی خواهد بود.

متعددی همچون «ضرورت نظام دومجلسی در راستای حفظ حقوق فردی و اجتماعی شهروندان در تطبیق با نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران»، (بهارستان‌فر و همکاران، ۱۳۹۷)، «بایسته‌های پارلمان تک مجلسی و دومجلسی»، (گروسی، ۱۴۰۰) و «شاخص‌های شکلی مؤثر بر شکل‌گیری پارلمان تک‌مجلسی یا دومجلسی»، (گروسی و همکاران، ۱۳۹۹) به انجام رسیده، اما این پژوهش با طرح مطالبی متفاوت از تحقیقات مذکور، تلاش دارد تا مشخصاً مزایا و موانع ایجاد نظام دومجلسی در جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار دهد و از این حیث نوشتار حاضر واجد ثمره برای نظام سیاسی ایران ارزیابی می‌شود.

در مقام تبیین ضرورت پرداختن به موضوع این تحقیق شایان ذکر است که بررسی و ترسیم نظام دومجلسی، مضاف بر اینکه در رفع خلأها و نارسایی‌های نظام قانون‌گذاری ایران مفید فایده می‌باشد، می‌تواند بر ارتقای کیفیت قوانین در نظام تقنینی کشور اثرگذار باشد.

بنا به مراتب فوق، در ادامه ضمن طرح مختصری از پیشینه‌ی نظام دومجلسی در ایران (بند ۱)، آثار و فواید ایجاد نظام دومجلسی در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران بررسی و تحلیل می‌شود (بند ۲) در ادامه به موانع ایجاد نظام دومجلسی در ایران پرداخته شده (بند ۳) و در نهایت الگوی مطلوب نظام دومجلسی ارائه خواهد شد (بند ۴).

۱. پیشینه نظام دو مجلسی در ایران

با وجود تفاوت‌های قابل توجه، نظام چندمجلسی در ایران از سابقه و تاریخچه‌ای طولانی برخوردار است و به دوره‌ی تاریخی ایران باستان قابل انتساب است. در این رابطه اسداله علم در جریان افتتاح مجلس سنا در دوره‌ی پهلوی دوم عنوان می‌دارد: «در مجلس سنا یک لوح گذاشته بودند که کوروش هم مجلس سنا داشته و آن را مهستان می‌نامیده...» (عالیخانی، ۱۳۹۰: ۳۵۷-۳۵۸).

البته تأسیس مجلس به‌مثابه «پارلمان»^۱ توسط «قانون اساسی»^۲ را بایستی از دستاوردهای ملموس و محسوس انقلاب مشروطه در ایران محسوب کرد. با این توضیح که در هیچ کدام از منابع اولیه و اصلی مشروطیت از نهاد «عدالتخانه» رفع ابهام نشده است^۳ (ملائی‌توانی، ۱۳۹۱: ۱۱۵). به‌عنوان مثال برخی‌ها مطالبات اصلی بست‌نشینان حضرت عبدالعظیم در عصر مشروطه را تأسیس عدالتخانه به‌مثابه دیوانخانه (محل رسیدگی به امور قضایی) در هر بلاد دانسته‌اند (کرمانی، ۱۳۸۷: ج ۲، ۲۶۹). دسته‌ای دیگر نیز تأسیس عدالتخانه به مفهوم مجلس را از خواسته‌های اولیه مشروطه‌خواهان تعبیر و تفسیر

1. Parliament.

2. Constitution.

۳. مقصود از عدالت‌خانه به این مفهوم ابهامات و اختلاف نظرهایی را در بین پژوهش‌گران به‌همراه دارد.

کرده‌اند (ملائی‌توانی، ۱۳۹۱: ۱۲۷ و ۱۲۸) که نمایندگان مجلس اول از بین سه عنوان پیشنهادی «عدالت‌خانه»، «دارالشوری» و «مجلس شورای ملی»، نهایتاً عنوان اخیر را برای نام‌گذاری این نهاد نوپا برگزیدند. بر همین اساس، صدور نخستین فرمان مشروطیت توسط مظفرالدین شاه در روز ۱۳ جمادی اولی ۱۳۲۴ هـ.ق، برابر با ۱۳ مرداد ماه ۱۲۸۵ هـ.ش را باید اولین تجربه‌ی ایجاد نظام قانون-گذاری جدید در نظام سیاسی ایران تلقی کرد. هرچند در مفاد این فرمان هیچ‌گونه اشاره‌ای به نوع نظام تقنینی (یک‌مجلسی یا دومجلسی) نشده بود،^۱ اما قانون اساسی مشروطه در اصل (۴۳) به شناسایی مجلس سنا به عنوان مجلس دوم پرداخت و بدین ترتیب نظام تقنینی حاکم بر ایران در آن دوره مبتنی بر نظام دومجلسی شد. البته ریشه و منشأ نظام دومجلسی در قانون اساسی مشروطه را باید در درجه‌ی اول در ویژگی بارز اقتباسی و عاریتی بودن قانون اساسی مشروطه جست‌وجو کرد. به عبارتی، قانون اساسی مشروطه مقتبس از قوانین اساسی کشورهای هم‌چون بلژیک و فرانسه و تا حدودی ممالک حوزه‌ی بالکان بوده (هریسی‌نژاد، ۱۳۸۸: ۳۷۳) که در آن کشورها نظام دومجلسی استقرار داشته است. همچنین، نمی‌توان اوضاع و احوال حاکم بر آن دوره، به‌ویژه پادشاهی بودن رژیم سیاسی و اشتیاق به مؤلفه‌ی انتصاب بخش قابل توجهی از نمایندگان مجلس عالی (سنا) را در پیدایش این وضعیت نادیده گرفت. با وجود پیش‌بینی نظام دو مجلسی در قانون اساسی مشروطه، عملاً تأسیس مجلس سنا با تأخیر بیش از چهار دهه‌ای و در تاریخ ۱۸ اردیبهشت ۱۳۲۸ صورت گرفت و تا این تاریخ صرفاً مجلس شورای ملی به نقش‌آفرینی پرداخته است.

با پیروزی انقلاب اسلامی، نظام قانون‌گذاری سابق به کلی متحول شد و از ساختار دومجلسی به وضعیت تک‌مجلسی تغییر ماهیت داد. البته این موضوع در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی به‌شدت مورد بحث و بررسی قرار گرفت. اظهارات و آرای برخی از اعضای مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ گویای آن است که برخی از اعضا، تشکیل نظام قانون‌گذاری دومجلسی را مدنظر داشتند. به‌عنوان نمونه، مقدم مراغه‌ای موضع خود را در خصوص نظام قانون‌گذاری در حکومت جمهوری اسلامی ایران این‌گونه اعلام می‌دارد: «بنده به این صورت که قوه مقننه از یک مجلس تشکیل بشود در اصل مخالف‌ام و جهات مخالفت هم متعدد است، ... بنده دو پیشنهاد کرده بودم یکی اینکه که در کنار مجلس شورای ملی یک مجلس ایالات تشکیل

۱. «... مصمم شدیم که مجلس شورای ملی از منتخبین شاهزادگان و علما و قاجاریه و اعیان و اشراف و ملاکین و تجار و اصناف به انتخاب طبقات مرقومه در دارالخلافه طهران تشکیل و تنظیم شود...» جهت مشاهده رجوع کنید به تارنمای اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس، قابل مشاهده در:

بشود...^۱ در نهایت نیز با وعده‌ی طراحی و ترسیم نهادی به نام «شورای عالی استان‌ها»^۲ در اصول بعدی، نظام تک‌مجلسی در فصل قوه مقننه مورد پذیرش قرار می‌گیرد^۳ و بدین ترتیب نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر نظام «تک‌مجلسی» اساسی‌سازی شد.^۴ از این روی، برخی حقوق‌دانان تشکیل شورای عالی استان‌ها در اصل (۱۰۱) قانون اساسی را کوششی در راستای تشکیل مجلس دوم در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران دانسته‌اند (ابریشمی‌راد، ۱۳۹۸: ۳۲) که البته با گذشت زمان اثبات شد که پیش‌بینی اعمال کارویژه‌های سپرده شده به مجلس دوم توسط نهاد مزبور امری ناشدنی است (بهارستان‌فر و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۸۷).

فارغ از نکات فوق، اشاره به این موضوع لازم است که عده‌ای مبتنی بر نحوه فصل‌بندی قانون اساسی، قوهی مقننه‌ی جمهوری اسلامی ایران را نظام «یک مجلسی دورکتی» معرفی کرده‌اند (هاشمی، ۱۳۸۵: ۸۷) که هرچند شورای نگهبان رکن دوم قوه مقننه است، ولی این نهاد عملاً نقشی در وضع و جعل قوانین نداشته و صرفاً کارویژه‌ی نظارت بر مصوبات مجلس را عهده‌دار است. لذا این نهاد با خصیصه‌ی ذکر شده نمی‌تواند به منزله‌ی مجلس دوم در نظام تقنینی کشور ایفای نقش کند.

۲. ثمرات ایجاد نظام دومجلسی بر نظام تقنینی ایران

حقوق‌دانان شرایط و احوال هر کشور را مبنایی مناسب برای کاربست یکی از دو نظام (یک یا دومجلسی) دانسته‌اند و معتقدند که اتخاذ هر کدام از این دو شیوه باید هم‌سو با منافع و مصالح کشورها باشد (قاضی، ۱۳۸۲: ۱۹۷). با این حال، ثمرات معتابهی در به‌کارگیری نظام دو مجلسی قابل شناسایی است که باعث شده این ساختار، بیش از پیش مورد توجه نظام‌های سیاسی قرار گیرد. لذا در ادامه، ثمرات و مزایای بکارگیری نظام دومجلسی در جمهوری اسلامی ایران مورد شناسایی و تأکید قرار می‌گیرند.

۱. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). تهران: انتشارات اداره

کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس، جلد اول، جلسه اول تا سی و یکم، صص ۷۹۰ و ۷۹۱.

۲. موضوع اصل (۱۰۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ص ۷۹۲.

۴. به‌منظور مطالعه بیشتر رک: ابریشمی‌راد، محمد امین، شرح قانون اساسی فصل هفتم، اصول ۱۰۱ و ۱۰۲، جلد اول، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.

۲-۱. تعدیل ضعف‌ها و سوء رفتارهای مجلس اول

شناسایی مجلس دوم در کنار مجلس اول، عامل ثبات و تعادل و به‌منزله‌ی یکی از بنیان‌های دموکراسی تلقی شده است (عباسی و همتی، ۱۳۹۵: ۹۹). متخصصان علوم سیاسی، مجلس دوم را طریقی برای انسداد افراطی‌گری مجلس اول (که متشکل از نمایندگان جوان و کم‌تجربه هستند) دانسته‌اند (همان). لذا عدم شناسایی مجلس دوم در نظام سیاسی می‌تواند موجب بروز سوء رفتارها از سوی نمایندگان مجلس اول شود. بر همین اساس، عده‌ای از نویسندگان همین خلأ نهادی و فقدان مجلس دوم را معلول به‌مُحاق رفتن عنصر نظارت متقابل و برهم خوردن تعادل و توازن در عرصه‌ی قانون‌گذاری دانسته‌اند (گروسی و باصری، ۱۳۹۸: ۵۲).

در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران حسب مورد و با عنایت به اینکه اکثریت مجلس با دولت مستقر هم‌سو یا غیرهم‌سو باشد، آثار متعددی دارد و ممکن است به اعمال نشدن نظارت مؤثر بر دولت یا اختلافات ناصواب و لجاجت با دولت منجر شود. این در حالی است که مجلس دوم در نظام‌های دومجلسی نقش یک نهاد فراقوه‌ای را ایفا می‌نماید که رهاورد این وضعیت برقراری تعادل و توازن در جریان ناسازگاری‌های سیاسی بین طبقات مختلف اجتماعی و کنش‌گران سیاسی بوده و مضاف بر آن مجلس دوم محملی برای «تبادل آرا» و «گفت‌وگویی» فی‌مابین نسل‌ها است. لذا این-دست از کارویژه‌ها، جایگاه و رتبه‌ی مجلس دوم را به نهادی فراتر از مرجع قانون‌گذاری صرف ارتقا می‌دهد (باصری و همکاران، ۱۳۹۹: ۵۵).

وجود مجلس دوم از این حیث می‌تواند اثرگذاری بیشتری بر تعدیل ضعف‌ها و سوء رفتارهای مجلس اول داشته باشد که غالباً نمایندگان مجلس دوم از حیث ویژگی نمایندگان مجرب‌تر، اهل تأمل و تعقل‌تر و به دور از هیجان‌های زودگذر سیاسی هستند و این پختگی می‌تواند از تک‌روی‌ها و سوء رفتارهای نمایندگان جوان و کم‌تجربه‌ی مجلس اول جلوگیری کند.

علاوه بر آن، عده‌ای از حقوق‌دانان برای مجالس قانون‌گذاری در کنار کارویژه‌های دوگانه‌ی شناخته‌شده (قانون‌گذاری و نظارت)، کارویژه‌ی سومی تحت عنوان کارویژه‌ی «نمایندگی» قائل هستند که می‌تواند به‌مثابه تصویر فشرده و آئینه‌ای تمام‌نما از تمام ملت نمود یابد. در واقع، ایشان امرِ اجماع‌سازی را با صلاحیت نمایندگی در تلاقی و تلازم هم می‌دانند و مجلس دوم را هسته‌ی اصلی و نقطه‌ی دالّ مرکزی این انگاره تلقی می‌کنند (بهارستان‌فر و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۰۷). لذا پرواضح است که مجلس دوم با ویژگی‌های ممتاز خود، در تعدیل ضعف‌های رفتاری نمایندگان مجلس اول (که عموماً با تصمیمات شتاب‌زده و ناپخته‌ی خود از هر گونه اجماع‌سازی جلوگیری می‌کنند) نقش تعیین‌کننده‌ای خواهد داشت.

۲-۲. کاستن از شتاب‌زدگی در قانون‌گذاری

برخی سرعت بالای قانون‌گذاری را به‌مثابه روزآمد نمودن فرآیند تقنین تلقی کرده و آن را در زمره‌ی ویژگی‌های یک مقررات خوب دانسته‌اند (غمامی و معین، ۱۳۹۹: ۱۱۵). اما باید توجه داشت که سرعت بی‌رویه و هرگونه شتاب‌زدگی در تصویب قانون که عموماً در نظام‌های یک مجلسی نمود پیدا می‌کند، خود باعث زایش عارضه‌ی نامیمونی تحت عنوان «تورم قوانین» است. در این راستا، برخی از نویسندگان وضع قوانین شتاب‌زده و واکنشی را در زمره‌ی معضلات تقنینی نظام حقوقی ایران برشمرده‌اند (خضری و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۱۱). بدین معنا که چنانچه در فرآیند قانون‌گذاری نمایندگان به مؤلفه‌ی تقنین بیش از نظارت اهتمام ورزند، غالب وقت و انرژی مجلس صرف همین موضوع شده و این وضعیت، سرعت قانون‌گذاری را به‌طور چشمگیری افزایش می‌دهد (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۸) و این بیش‌فعالی مجلس و قانون‌گذاری حداکثری، نتیجتاً باعث چندپارگی و فزونی و تورم قوانین خواهد شد.

مضاف بر آن، تغییرات پی‌درپی در ترکیب نظام تک‌مجلسی موجب بی‌ثباتی قوانین شده و به اعتقاد برخی از نویسندگان این وضعیت باعث می‌شود مقامات مجری، ذی‌نفعان و مخاطبان قانون فرصت و زمان کافی را برای انطباق رفتارهای خود با تصمیمات مدنظر قانون‌گذار نداشته باشند (مالمیری و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۶۹ و ۱۷۰). این درحالی است که متفاوت بودن دوره‌های زمانی نمایندگی (به‌مثابه یکی از الزامات نظام دومجلسی) ثبات و دوام قوانین را بهتر تأمین می‌کند (گروسی و باصری، ۱۳۹۸: ۶۲). به عبارتی، قوام و پایداری قوانین از مؤلفه‌های رشد و توسعه پایدار در جوامع جدید تلقی شده^۱ که با اضافه شدن مجلس دوم به نظام قانون‌گذاری کشور، زمینه برای تحقق این مؤلفه بیشتر فراهم می‌شود.

عدم ثبات و اصلاح پی‌درپی قوانین در نظام تک‌مجلسی جمهوری اسلامی ایران به‌گونه‌ای است که طبق برآوردهای انجام شده در زمینه‌ی حجم قوانین اصلاح شده از دوره‌ی اول تا دوره‌ی دهم تقنینی در نظام حقوقی کشور، به‌طور متوسط ۳۰ درصد از کل مصوبات مجلس صرف اصلاح و تغییر مکرر قوانین شده است (فیضی و همکاران، ۱۳۹۹: ۵۸ و ۵۹). لذا پیاده‌سازی نظام دومجلسی و پیدایش وضعیت گهواره‌ای رفت و برگشت متوالی مصوبات بین دو مجلس، به خودی خود از

۱. یادداشت سیدکاظم حسینی، عضو کانون وکلای مرکز در پایگاه خبری اعتبار، قابل مشاهده در: (آخرین بازدید

سرعت نامتعارف تولید و تصویب پدیده‌ی قانون، فرو کاسته و منجر به عقلایی شدن فرآیند قانون-گذاری می‌شود.

البته ذکر این نکته لازم است که با عنایت به واقعیت‌های سیاسی حاکم بر کشور، در صورت پیاده‌سازی نظام دومجلسی در جمهوری اسلامی ایران و با بروز اختلاف نظرهای فنی و سیاسی فی-مابین نمایندگان این دو نهاد هم‌عرض، کندی غیرمتعارف در فرآیند تصویب قوانین انتظار می‌رود که عدم بروز این مشکل نیازمند انجام اصلاحات در فرآیندهای سیاسی و توسعه انسجام احزاب سیاسی است.

۳-۲. ارتقای کیفیت قوانین

اوصافی هم‌چون «نتیجه‌بخشی»، «اثرگذاری» و «کارآمدی» در زمره‌ی ویژگی‌های ضروری برای قانون باکیفیت تلقی شده است (وکیلان و مالمیری، ۱۳۹۵: ۴۹). نظام‌های حقوقی بر این موضوع تمرکز دارند تا با کاربست سازوکارهای گوناگون، کیفیت قوانین مصوب مجالس را به حدی ارتقا دهند که امکان اجرایی شدن آنها فراهم شود (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۱: ۱۲۱). اما وضع قوانین بی‌کیفیت، خسارات و هزینه‌های جبران‌ناپذیری به دنبال دارد (وکیلان و مالمیری، ۱۳۹۵: ۳۴). بر همین اساس، تدوین‌کنندگان قوانین همواره در تلاش هستند که محتوای کیفی آنها را ارتقا دهند (هلن، ۱۴۰۱: ۱۳).

در این زمینه، بی‌تردید نوع نظام قانون‌گذاری حاکم بر یک نظام سیاسی بیشترین تأثیرات منفی یا مثبت را بر کیفیت قوانین داشته و در خلق و وضع قوانین با کیفیت و یا ناکارآمد دخیل هستند. لذا با توجه به ظرفیت‌های موجود در نظام‌های دومجلسی، به نظر می‌رسد بسترهای لازم برای وضع قوانین کارا و اثربخش که موجب تسهیل در اجرایی شدن آنها می‌شود در این نوع از نظام‌های تقنینی دست‌یافتنی‌تر است. به‌طوری که برخی از نویسندگان وضع قوانین باکیفیت و اثربخش را از آثار و تجلیات نظام دومجلسی دانسته‌اند (بهارستان‌فر و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۸۰).

به عبارتی، در نظام‌های دومجلسی نمایندگان مجلس اول و دوم از این موضوع اطمینان خاطر دارند که از فرصت مناسبی در طول تدوین و تنظیم قانون برخوردار خواهند بود تا با تعاطی افکار و تضارب آراء، قوانینی باکیفیت و اثربخش وضع نمایند. علاوه بر آن، مجلس دوم به‌مثابه نهادی موازی و یا حتی بالاتر از مجلس اول با تمرکز و توجهی که بر فرآیند قانون‌گذاری دارد، این امکان را فراهم می‌سازد که از تصویب قوانین فاقد کیفیت ممانعت به‌عمل آورد (بهارستان‌فر و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۰۵). از سوی دیگر، نوع ساختار و توزیع صلاحیت‌ها در نظام‌های دومجلسی خود زمینه‌ساز افزایش سطح کیفی قوانین و اثرگذار در میزان مشروعیت آنها است (ششگل و قاسمی، ۱۳۹۵: ۵۳).

افزون بر آن، ظهور مجالسی دوگانه با ترکیبی متفاوت و متمایز از هم، موجب کاربست حداکثری خرد و اندیشه شده و همین وضعیت، از تولید قوانینی با محتوای ضعیف جلوگیری می‌کند (وکیلیان، ۱۳۹۰: ۲۴۰ و ۴۱) و به این ترتیب، با سپردن بخشی از کارویژه‌های تقنین به نهادی هم‌عرض (مجلس دوم)، باعث کاهش قابل توجه حجم کار مجلس اول شده و با تأیید و تصویب متقابل مصوبات مجالس توسط همدیگر و با ردوبدل‌های پی‌درپی مصوبات، نتیجتاً قوانین پخته‌تر شده و استحکام و ارتقای کیفی قانون در این دست از نظام‌های قانون‌گذاری بهتر تأمین می‌شود.

همچنین ایجاد مجلس دوم امکان حضور نخبگان جامعه را در عرصه‌ی قانون‌گذاری بیشتر فراهم آورده و با امکان‌پذیر شدن مشارکت آنان در امر قانون‌گذاری، میزان پختگی قوانین به‌طور چشمگیری افزایش می‌یابد. در این زمینه، نمایندگان مجلس دوم در کشورهایی که واجد نظام دومجلسی هستند، به‌دلیل اوضاع و شرایط و طرق انتخاب اعضا و کیفیت ترکیب این‌دست از مجالس، اساساً افرادی با سطح علمی بالا، مجرب و مورد تکریم هستند و دارای این ظرفیت می‌باشند که به دور از حواشی و مسائل جانبی به امکان‌سنجی طرح و لایحه مبادرت نموده و دالّ مرکزی دانش و عقلانیت تلقی می‌شوند (Shel, 2001: 17).

۴-۲. تقلیل تعارض منافع نمایندگان مجلس در قانون‌گذاری

تعارض منافع^۱ عبارت است از وضعیتی که احتمال نقض اصل بی‌طرفی در زمان اعمال اختیارات و تصمیم‌گیری توسط مقام مسئول به‌طور بالقوه تقویت شده و به همین خاطر نیز تناقض فی‌مابین منفعت شخصی با منافع حرفه‌ای یا منافع عمومی بروز و ظهور می‌کند (زینالو و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۰۱). بر همین اساس، از منظر حقوق‌دانان، علت پیدایش تعارض منافع در میان نمایندگان مجالس ناشی از «سیستم نظارتی ناکارآمد» بوده که گستردگی اختیارات و امتیازات نمایندگان نیز مزید بر علت این وضعیت می‌شود تا نمایندگان مجلس در زمان قانون‌گذاری بی‌هیچ تشویش و نگرانی، صرفاً به منافع فردی خودشان تمرکز و توجه داشته باشند (همان: ۱۱۲). لذا انتظار بر این است که در نظام تک-مجلسی، امکان ائتلاف و اتحاد بین نمایندگان و بروز پدیده‌ی تعارض منافع و ترجیح منافع شخصی به حقوق عمومی از احتمال بیشتری نسبت به نظام دومجلسی برخوردار باشد و تأسیس مجلس دوم و کنترل و نظارت مضاعفی که از قبل این اقدام حائز اهمیت بر نمایندگان مجلس اول می‌تواند صورت بگیرد، بی‌تردید در برطرف شدن عارضه‌ی شوم تعارض منافع مفید فایده خواهد بود.

1. Conflict of interest.

۲-۵. تناسب بیشتر با ترکیب جمعیتی ایران

برخی از نویسندگان، مجلس دوم را به مثابه نماینده محل در مرکز دانسته اند که با هدف صیانت از منافع مردم ساکن در اقصی نقاط کشور در مرکز تأسیس می شود (گرجی، ۱۳۹۹: ۶۹). همچنین در کشورهای صاحب نظام دومجلسی، سازوکارهای پیش‌بینی شده در نظام‌های انتخاباتی این امکان را فراهم آورده است تا نمایندگان اقلیت‌های قومی حضور پررنگ‌تری در مجالس قانون‌گذاری داشته (گروسی و باصری، ۱۳۹۸: ۵۳)، مجلس برگرفته از تمامی اقشار مردم باشند و نتیجتاً از حقوق و منافع این اقشار به‌نحو مطلوب‌تری مراقبت شود.

در باب اهمیت این موضوع، جیمز ویلسون^۱ که در زمهری ایده‌پردازان نخستین قانون اساسی محسوب می‌شود، به‌طور مستقیم به نقش اقلیت‌ها در شناسایی مؤلفه‌های آگاهی‌بخشی در مجالس دارای سیستم دومجلسی تأکید می‌کند. در این نوع از ساختار، وجود اقلیت در اندرون مجالس برای تشکیل مجالس متجانس شرط لازم محسوب می‌شود (Rogers, 2009: 6&7). در خصوص کنش‌گری اقلیت‌ها در مجالس که در ذیل ترکیب جمعیتی مطرح می‌شود، می‌توان به نظام سیاسی حال حاضر استرالیا اشاره داشت. در این کشور حزب اقلیت می‌تواند با اعمال نفوذی که بر نمایندگان مجلس پیدا می‌کند، کنترل حزب اکثریت را در دست گرفته و نتیجتاً بر برنامه‌ی کاری پارلمان، لوایح بودجه و کلاً بر سیاست‌های عمومی تأثیرگذار شود (Patterson & Mughan, 2001: 24). بنابراین به‌جهت برخورداری نظام جمهوری اسلامی ایران از قلمرو جغرافیایی وسیع و سرشار از تنوع و گوناگونی قومی، نژادی و فرهنگی، تأسیس مجلس دوم با نظام انتخاباتی که بتواند این تنوع فرهنگی و قومی و نژادی را پوشش دهد، برای نظام حقوقی و سیاسی کشور واجد آثار متعددی است و این موضوع می‌تواند به ملی‌تر شدن نقش نمایندگان مجلس اول و اصلاح نظام انتخاباتی آن مجلس کمک شایانی کند. به عبارتی، با تأسیس مجلس دوم با رویکرد تأمین تنوع جغرافیایی، قومی و دینی در کشور، بی‌تردید ظرفیت مشارکت اقوام مختلف جامعه در کشور، بیش از پیش فراهم می‌شود و احساس همبستگی بیشتری در سطح جامعه حاصل خواهد شد. علاوه بر این، شناسایی چنین ساختاری مقبولیت سیاسی در کشور را بیش از پیش تقویت کرده و این وضعیت منجر به استقرار و استمرار ثبات سیاسی در اقصی نقاط کشور خواهد شد. افزون بر آن، این وضعیت تبعیضات ناروای قابل تصور و احتمالی از حیث کم‌رنگ بودن حضور نمایندگان اقلیت‌ها در مجالس قانون‌گذاری را به‌خودی‌خود منتفی می‌کند.

1. James Wilson

۳. موانع ایجاد نظام دو مجلسی در ایران

فارغ از مزایایی که احیای مجلس دوم می‌تواند برای نظام تقنینی کشور به‌همراه داشته باشد، با این وجود، موانعی جدی در مسیر دومجلسی کردن نظام قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران قابل شناسایی است که در ادامه به طرح و بررسی آن‌ها پرداخته می‌شود.

۳-۱. مغایرت با قانون اساسی موجود و نیاز به بازنگری در آن

بی‌تردید هرگونه اقدام جهت تغییر نظام تقنینی کشور از وضعیت تک‌مجلسی به دومجلسی، در وهله‌ی اول مستلزم بازنگری در قانون اساسی است که دشوار و زمان‌بر بودن آن بر کسی پوشیده نیست. به‌ویژه اینکه این موضوع در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مورد بحث و بررسی قرار گرفته و با وجود مباحثات صورت گرفته، سرانجام شاکله و صورت‌بندی قوه مقننه در فصل ششم قانون اساسی^۱ مبتنی بر نظام تک‌مجلسی طراحی و نهاده شده است. با توجه به اهمیت و دشواری تحقق این موضوع، برخی از صاحب‌نظران سیاسی این مطالبه (تحقق مجلس دوم) را تحت عنوان «جمهوری دوم» یاد کرده‌اند.^۲

البته، ممکن است مبتنی بر مزایای مجلس دوم، برخی ایجاد مجلس دوم را به‌عنوان مصلحت جامعه تلقی نموده و این‌گونه ادعا کنند که می‌توان از طریق سازوکار قانون‌گذاری مجلس و با تمسک بر ظرفیت مجمع تشخیص مصلحت نظام، به تأسیس مجلس دوم اقدام کرد. این در حالی است که از منظر برخی از حقوق‌دانان، کاربست سازوکار تشخیص مصلحت در وهله‌ی اول باید در ذیل هنجار برتر (قانون اساسی) باشد و در ثانی، صیانت و مراقبت از قانون اساسی همواره در اولویت قرار گرفته و توسل به مصلحت صرفاً یک استثنا تلقی شود (راجی و ابریشمی‌راد، ۱۳۹۷: ۵۱۲-۵۱۳). لذا، علی‌الاصول تنها طریق راه‌اندازی مجلس دوم تمرکز بر ظرفیت‌های مقرر شده در اصل ۱۷۷ قانون اساسی و فرآیند بازنگری قانون اساسی است.

آن‌چه در این میان لازم است، تبیین ضرورت تأسیس مجلس دوم برای مقامات عالی نظام سیاسی است که در فرآیند بازنگری قانون اساسی نقش دارند.

۱. اصول ۶۲ الی ۹۹.

۲. جهت مشاهده این نظر که توسط محمدرضا باهنر (نماینده ادوار مجلس) مطرح شده، رجوع کنید به پایگاه اینترنتی خبرگزاری تحلیلی خبر آنلاین، قابل مشاهده در: (آخرین بازدید ۱۴۰۲/۱۲/۳)

۲-۳. هزینه‌های اقتصادی ناشی از ایجاد نظام دومجلسی

با رویکردی اقتصادی به موضوع ایجاد مجلس دوم می‌توان نتیجه گرفت که یکی از موانع پیش روی ایجاد نظام دومجلسی در ایران، هزینه‌های مالی و اداری ناشی از ایجاد ساختار جدید در کشور است که می‌تواند ایجاد مجلس دوم در کشور را منتفی و یا به تعویق اندازد. با این حال، چنانچه شکل‌گیری نظام دومجلسی توأم با حذف برخی از نهادهای شبه‌تقنینی باشد، هزینه‌های اقتصادی ناشی از تحقق نهاد دومجلسی جبران‌گرفته و این اشکال برطرف خواهد شد.

۳-۳. وجود مراجع شبه‌قانون‌گذار در عرض مجلس شورای اسلامی

یکی از موانع پیش روی تأسیس مجلس دوم در نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران این است که در حال حاضر مراجعی شبه‌قانون‌گذار هم‌چون شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، عملاً در عرض مجلس به قانون‌گذاری می‌پردازند. با این وضعیت، تأسیس مجلس دوم صرفاً منجر به پیچیده‌تر شدن وضعیت نظام تقنینی کشور خواهد شد و عملاً بر تعداد مراجع قانون‌گذار در کشور خواهد افزود. لذا هرگونه تصمیم‌گیری مرتبط با تأسیس حقوقی جدید (مجلس دوم) در نظام تقنینی ایران، منوط به اصلاح وضعیت موجود و کاستن از تعدد مراجع تقنینی کشور است.

نکته‌ی مهم در این زمینه آن‌که، در حال حاضر شورای عالی امنیت ملی به استناد بند ۳ اصل (۱۷۶) قانون اساسی^۱، عملاً در زمینه‌ی مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی صلاحیت قانون‌گذاری پیدا کرده است؛ به‌طوری که شورای نگهبان در نظرات مختلف خود از جمله شماره‌ی ۸۹/۳۰/۴۰۹۶۸ مورخ ۱۳۸۹/۱۰/۶^۲، پیرامون مصوبات شورای عالی امنیت ملی اظهار نظر کرده و تأکید داشته که مصوبات نهاد موصوف می‌بایست در امر تقنین مطمح نظر قرار گیرد.

۱. اصل ۱۷۶- به منظور تأمین منافع ملی و پاسداری از انقلاب اسلامی و تمامیت ارضی و حاکمیت ملی شورای عالی امنیت ملی به ریاست رئیس‌جمهور، با وظایف زیر تشکیل می‌گردد.

بند ۱- تعیین سیاست‌های دفاعی - امنیتی کشور در محدوده سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری.

بند ۳- بهره‌گیری از امکانات مادی و معنوی کشور برای مقابله با تهدیدات داخلی و خارجی.

۲. با توجه به اینکه شورای عالی امنیت ملی در مباحث مربوط به انرژی هسته‌ای مصوباتی دارد، باید با ملحوظ نظر داشتن مصوبات بالا (مواد ۱۲۴ الی ۱۲۶ لایحه برنامه‌ی پنجم توسعه) این لایحه در خصوص انرژی‌های پاک و از جمله انرژی هسته‌ای تصویب شود.

همچنین به استناد اصل ۱۱۲ و بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی^۲ مجمع تشخیص مصلحت نظام عملاً به حوزه قانون‌گذاری وارد شده و به موجب نظر تفسیری شماره ۵۳۱۸ مورخ ۱۳۷۲/۷/۲۴ شورای نگهبان،^۳ مجلس شورای اسلامی صلاحیت ابطال، نقض و نسخ مصوبات مجمع مزبور را ندارد. با عنایت به اینکه شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی نیز هر یک به موجب احکام حکومتی ولی فقیه ایجاد شده‌اند، این دو شورا در حوزه‌های مشخص شده حسب مورد صلاحیت وضع مصوبات «در حکم قانون» یا «دارای اثر قانونی» دارند و بر طبق رویه جاری، در حوزه‌هایی که این دو شورا اقدام به وضع مصوبه می‌کنند، مجلس شورای اسلامی از ورود به حوزه قانون‌گذاری منع شده است. این عامل موجب شده که در شرایط حاضر، برخی با اتکای بر حکم مقام رهبری^۴ شورای عالی فضای مجازی را نقطه‌ی دالّ مرکزی سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در ساحت فضای مجازی دانسته‌اند (پیرنیا و ابریشمی‌راد، ۱۴۰۲: ۳۶۸).

۱. اصل ۱۱۲- مجمع تشخیص مصلحت نظام برای تشخیص مصلحت در مواردی که مصوبه مجلس شورای اسلامی را شورای نگهبان خلاف موازین شرع و یا قانون اساسی بداند و مجلس با در نظر گرفتن مصلحت نظام نظر شورای نگهبان را تأمین نکند و مشاوره در اموری که رهبری به آنان ارجاع می‌دهد و سایر وظایفی که در این قانون ذکر شده است به دستور رهبری تشکیل می‌شود...

۲. اصل ۱۱۰- وظایف و اختیارات رهبر:

بند ۱- حل معضلات نظام از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام که از طُرُقِ عادی قابل حل نیستند.

بند ۸- حل معضلات نظام که از طریق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۳. «هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و فسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارد اما در صورتی که مصوبه مجمع مصلحت مربوط به اختلاف نظر شورای نگهبان و مجلس شورای اسلامی بود مجلس پس از گذشت زمان معتدّبه که تغییر مصلحت موجه باشد حق طرح و تصویب قانون مغایر را دارد. و در مواردی که موضوع به عنوان معضل از طرف مقام معظم رهبری به مجمع ارسال شده باشد در صورت استعلام از مقام رهبری و عدم مخالفت معظم له موضوع قابل طرح در مجلس شورای اسلامی می‌باشد».

۴. نامه شماره ۱۰۷۲/۱ مورخ ۱۳۸۰/۳/۱۳ دفتر مقام معظم رهبری «گسترش فزاینده فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطاتی به ویژه شبکه جهانی اینترنت و آثار چشمگیر آن در ابعاد زندگی فردی و اجتماعی و لزوم سرمایه‌گذاری وسیع و هدفمند در جهت بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌های ناشی از آن در جهت پیشرفت همه‌جانبه کشور و ارائه خدمات گسترده و مفید به اقشار گوناگون مردم و همچنین ضرورت برنامه‌ریزی و هماهنگی مستمر به منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از آن اقتضا می‌کند که نقطه کانونی متمرکزی برای سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و هماهنگی در فضای مجازی کشور به وجود آید»

لذا وجود نهادهای متعدد شبه‌قانون‌گذار در نظام سیاسی کشور که برخی از آن‌ها ریشه در قانون اساسی دارند و برخی دیگر به موجب احکام حکومتی تأسیس شده‌اند، موجب شده است تا بعضاً مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون‌گذاری با این مراجع دچار تداخل و تلافی صلاحیتی شود؛ و در حوزه‌هایی حتی صلاحیت قانون‌گذاری مجلس تخصیص خورده یا تبیین دقیق حدود صلاحیت مجلس دشوار گردد و پرواضح است که این وضعیت عرصه را برای تأسیس مجلس دوم در نظام سیاسی کشور تنگ‌تر و دور از دسترس می‌کند. جالب آن‌که که عده‌ای از نویسندگان، برخی از نهادهای موصوف هم‌چون مجمع تشخیص مصلحت نظام را به‌خاطر ترکیب و نحوه‌ی گزینش اعضا، نهادی متناظر با مجلس دوم مفروض داشته‌اند (زارعی و اسدی‌نژاد جمالی، ۱۳۹۶: ۲۷)^۱ که در این وضعیت تأسیس مجلس دوم عملاً بلاوجه می‌نماید.

شاید یکی از ثمرات تشکیل مجلس دوم در شرایط موجود را سامان‌بخشی به تمرکز امور تقنینی در مجالس قانون‌گذاری کشور دانست و این اقدام می‌تواند به حذف یا تعدیل نقش مراجع شبه‌قانون‌گذاری منجر شود.

۴-۳. ضعف نظام حزبی در کشور

در این زمینه، با وجود آن‌که در اصل ۲۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به امکان تشکیل احزاب تصریح و تأکید شده، به جهات مختلف، فعالیت‌های حزبی تاکنون در ایران توفیق چندانی نداشته است.^۲ لذا در حاشیه قرار گرفتن احزاب به‌مثابه یکی از موانع استقرار نظام دومجلسی قابل پیش‌بینی است و حضور احزاب قدرتمند بدیهی است که فارغ از مزایای ناشی از مجلس دوم برای نظام قانون‌گذاری ایران، با تأسیس مجلس دوم فرآیند قانون‌گذاری در کشور پیچیده‌تر خواهد شد. با عنایت به این نکته، تأسیس مجلس دوم زمانی برای نظام سیاسی کشور مفید قلمداد می‌شود که بسترهای سیاسی لازم جهت حل مشکلات و موانع در مسیر قانون‌گذاری و حل معضلات سیاسی فراهم باشد. در غیر این صورت، به‌منظور اجتناب از ایجاد بن‌بست سیاسی در فرآیندهای قانون‌گذاری، حرکت نکردن به سمت پیچیده‌تر کردن نظامات سیاسی کشور به صواب نزدیک‌تر است. با این ملاحظه، یکی از مقدماتی که پیش از حرکت به سمت نظام دومجلسی باید تأمین شود،

۱. همچنین، پایگاه اینترنتی خبرگزاری تحلیلی خبر آنلاین، قابل مشاهده در: (آخرین بازدید ۱۴۰۲/۱۲/۳)

<https://www.khabaronline.ir/news/1606943/>

۲. جهت مطالعه بیشتر در خصوص دلایل آن، ر. ک: اکبری، محمدتقی؛ هاشمی، سیدمحمد؛ عباسی، بیژن (۱۴۰۲). آسیب‌شناسی تقنینی فعالیت احزاب سیاسی با تأکید اصلاح ساختارهای اداری. فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۶، ص ۲۱.

سازماندهی و تقویت جایگاه و انسجام فعالیت احزاب منسجم و منظم در کشور است تا این احزاب بتوانند در مواقع مورد نیاز به تنظیم روابط سیاسی در کشور بپردازند و در فرآیندهای قانون‌گذاری تسهیل‌گری لازم را انجام دهند.

بنابراین تأسیس نظام دومجلسی چنانچه بدون تأمین پشتوانه احزاب قوی و کنش‌گر صورت گیرد، نه تنها در کاهش مشکلات تقنینی کشور مفید فایده نخواهد بود، بلکه بر بار مشکلات موجود در نظام قانون‌گذاری خواهد افزود.

۴. ارائه الگوی مطلوب و بایسته‌های آن

مزیت‌ها و موانع عدیده‌ای که برای تحقق نظام دومجلسی مورد احصا قرار گرفتند، ضروری نمود که الگویی مطلوب از وضعیت قوه‌ی مقننه دومجلسی با لحاظ عملی شدن آن در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران ارائه شود. با این توضیح که در این الگو، مجلس شورای اسلامی به موجودیت خود ادامه دهد و مجلس دوم با ویژگی‌های زیر به نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران اضافه شود. همچنین به تبع اعمال چنین تحولی در نظام تقنینی، باید تحولات دیگری نیز در نظام سیاسی صورت گیرد که در ادامه بدان‌ها اشاره خواهد شد.

۴-۱. ترکیب مجلس دوم

در برخی کشورها همچون انگلستان، مجلس دوم (مجلس اعیان) کاملاً انتصابی است. در مقابل، در برخی از کشورها همچون فرانسه و ایالات متحده‌ی آمریکا، مجلس دوم کاملاً انتخابی است (گروسی و باصری، ۱۳۹۸: ۵۷). این امر نشان‌دهنده توجه کشورها به اقتضائات تاریخی، فنی و سیاسی خود در زمینه تعیین ترکیب مجلس دوم است.

در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، به‌منظور تأمین ملاحظات فنی و اجرایی بهتر است ترکیب اعضای مجلس دوم به روش ترکیبی (انتخابی و انتصابی) پیش‌بینی شوند. با این توضیح که نیمی از نمایندگان آن منتخب از سوی مردم باشند و به جهت غلبه‌ی شأن ملی بر شأن محلی آن، از هر استان دو نفر نماینده انتخاب شوند. اما نصف دیگر اعضا، منصوب از سوی ولی فقیه باشند تا از این طریق بتوان از ظرفیت‌های برجسته‌ای که در حال حاضر در نهادهای شبه‌قانونگذار هم‌چون (شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام) حضور دارند، بهره‌مند شد و بتوان امکان تجمع نهادهای مزبور در مجلس دوم را فراهم کرد. در واقع این راهکار طریقی است تا به نابسامانی و پراکندگی موجود در نظام قانون‌گذاری کشور پایان دهد و همه‌ی ظرفیت‌ها را در قالب ساختاری واحد جمع کند.

در این راستا، برخی پیشنهاد کرده‌اند که درصددی از اعضای مجلس دوم به روش انتصابی گزینش شوند (زارعی و اسدی‌نژاد جمالی، ۱۳۹۶: ۳۰). بدین معنا که مضاف بر منتخبان مردم، متخصصان و نخبگان فکری جامعه که به هر طریقی در کارزار انتخاباتی موفق به راه‌یابی به مجلس نمی‌شوند، با قرار گرفتن در شمار نمایندگان انتصابی مجلس دوم، زمینه‌ی لازم برای ورود ایشان به این نهاد فراهم شده تا با مشارکت ایشان در عرصه‌ی قانون‌گذاری، سطح کیفی قانون ارتقا یابد (همان).

۲-۴. تعیین صلاحیت‌های مجلس دوم و نسبت آن با مجلس اول

در صورت تشکیل مجلس دوم در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران، در راستای جلوگیری از اختلال و چندپارگی در حوزه‌ی تقنین، لازم است کارویژه‌های هر دو مجلس به شکل مناسبی ترسیم یا تفکیک شود.

در این زمینه، هرچند فرض بر این است که صلاحیت تقنینی دومجلس با یکدیگر برابر خواهد بود و بایستی دو مجلس با همکاری یکدیگر به اعمال قوه مقننه در کشور بپردازند؛ اما با این حال، عده‌ای پیرامون نظام دومجلسی این گونه بیان می‌دارند که معمولاً فی‌مابین مجلسین مجادله به‌وجود می‌آید که تقسیم تصمیم‌گیری‌های مربوط به بودجه‌ی سالانه در نظام‌های دومجلسی و همچنین اختیارات گسترده دو قوه‌ی مقننه و مجریه در همین ساحت، عارضه‌ی کسری بودجه را به بار می‌آورد. می (Heller 1997: 85). لذا بهتر است در این زمینه نقش مجلس شورای اسلامی انحصاری یا پررنگ‌تر باشد. علاوه بر این، بررسی و تصویب برنامه‌های دولت در بدو تشکیل و همچنین نظارت از طریق سؤال یا استیضاح از وزرا یا رئیس‌جمهور با ترکیب مردمی مجلس شورای اسلامی تناسب بیشتری دارد.

در مقابل، نقش مجلس دوم در تشخیص مصلحت نظام در صورت اختلاف بین مجالس و شورای نگهبان یا مشورت دادن به مقام رهبری در حوزه‌هایی که در حال حاضر آن صلاحیت برای مجمع تشخیص مصلحت نظام در نظر گرفته شده و بعداً به مجلس دوم منتقل خواهد شد یا سایر موضوعاتی که نیاز به نصاب یا تصمیم‌گیری نخبگانی‌تر دارد، همچون تصمیم‌گیری در خصوص «اصلاحات جزئی در خطوط مرزی» یا «ایجاد محدودیت‌های ضروری در کشور» و نظایر آن، قابل ارتقا است.

۳-۴. انتزاع شورای نگهبان از قوه مقننه

شورای نگهبان به‌مثابه نهاد دادرسی اساسی، علی‌رغم اینکه دارای کارویژه‌های کاملاً مشخصی در نظام حقوق اساسی ایران است و نمی‌توان آن را یک رکن تقنینی به‌شمار آورد، ولی در حال حاضر

به منزله‌ی رکن و جزئی از پیکره‌ی قوه مقننه در قانون اساسی تلقی شده است. به عبارتی، در قانون اساسی فعلی جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان در ذیل مبحث دوم از فصل ششم قانون اساسی (قوه مقننه)، تحت عنوان «اختیارات و صلاحیت مجلس شورای اسلامی» شناسایی و تبویب شده است که قطعاً این نحوه‌ی تبویب قانون اساسی اشتباه بوده و این شبهه را به ذهن متبادر می‌کند که شورای نگهبان رکن دوم قوه مقننه تلقی می‌شود. لذا جهت اصلاح این اشتباه و باز شدن راه برای شناسایی رکن دوم قوه مقننه (مجلس دوم)، لازم است که شورای نگهبان از حیث ساختاری کاملاً از بدنه‌ی این قوه منتزع شده و با به‌دست آوردن استقلال ساختاری و در قالب فصلی مجزا در قانون اساسی، صلاحیت‌های ذاتی خود را در حوزه نظارت اساسی و شرعی بر دو مجلس اعمال نماید.

۴-۴. ادغام برخی مراجع و شوراها در مجلس دوم

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، در حال حاضر مراجعی همچون مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی در حوزه قانون‌گذاری به ایفای نقش می‌پردازند که این امر موجبات بروز تشتت در نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران را فراهم کرده است. بی‌تردید با تشکیل مجلس دوم، با ترکیب پیشنهادی برای آن که نیمی از اعضای آن توسط مقام رهبری منصوب می‌شوند، می‌توان انتظار داشت که مراجع مذکور و کارویژه‌های آن‌ها در مجلس دوم ادغام شوند و از این طریق انسجام ساختار قانون‌گذاری کشور تا حدودی ارتقا یابد. لذا مبتنی بر مطالب فوق، با ایجاد مجلس دوم و حذف مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای عالی فضای مجازی، نه تنها در نظام سیاسی و قانونی کشور خلأی ایجاد نخواهد شد، بلکه از حجم پیچیدگی‌های غیرقابل اغماضی که در نظام قانون‌گذاری کشور مشاهده می‌شود نیز به‌طور چشم‌گیری کاسته خواهد شد.

۴-۵. حذف شورای عالی استان‌ها

همان‌طور که گفته شد، قصد و غرض تدوین‌کنندگان قانون اساسی از تأسیس شورای عالی استان‌ها، پیروی از الگوی مجلس سنا در نظام‌های فدرال بوده است. اما به‌خاطر مخالفت‌های نمایندگان مجلس بررسی نهایی قانون اساسی با ساختار دومجلسی در پیکره‌ی قوه‌ی مقننه، نهاد مزبور (شورای عالی استان‌ها) به‌مثابه مرجعی در رأس شوراها‌ی اسلامی باقی ماند و کارویژه‌های آن در حد امور کلی و تشریفاتی و نهایتاً ارائه طرح به مجلس تقلیل پیدا کرد (ابریشمی‌راد، ۱۳۹۹: ۳۷). فلذا، این نهاد هرگز نتوانست خلأ مجلس دوم (هم‌چون مجلس سنا در کشورها‌ی واجد نظام دومجلسی) را پوشش دهد. با عنایت به مقدمه فوق، با تأسیس مجلس دوم در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران و تأمین

خواست اولیه تدوین کنندگان قانون اساسی در زمینه تأسیس مجلس دوم، برچیده شدن شورای عالی استان‌ها از سپهر نظام سیاسی ایران که نقش خاصی برای آن قابل تصور نیست، مورد انتظار است.

۶-۴. تبیین دقیق حدود صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی

شورای عالی امنیت ملی از ابتکارات شورای بازنگری قانون اساسی در سال ۱۳۶۸ می‌باشد. سکوت قانون اساسی در خصوص جایگاه این نهاد و ابهامات موجود در خصوص حدود صلاحیت آن، موجب بروز ابهام در خصوص جایگاه مصوبات این شورا و تلقی ورای قوانین عادی بودن مصوبات آن شده است (مقدس‌سی و اکبری، ۱۳۹۶: ۸۹۰ و ۸۹۱).

همچنین ابهامات موجود در خصوص صلاحیت‌های این شورا، موجب تعطیلی برخی از اصول قانون اساسی همچون اصل هفتاد و نهم قانون اساسی و نقش مجلس در این امور شده است (ابریشمی‌راد و اسدی‌اوجاق، ۱۴۰۳: ۱۶۱ و ۱۶۲).

بنابراین، با تأسیس مجلس دوم از یک سو و تبیین دقیق جایگاه و صلاحیت‌های شورای عالی امنیت ملی می‌توان انتظار داشت که این شورا از ورود به حوزه قانون‌گذاری اجتناب کند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

بر اساس یافته‌های موجود در این نوشتار، این موضوع به اثبات رسید که بازگشت به نظام قوه‌ی مقننه دومجلسی طریقی اثرگذار در برطرف ساختن برخی اشکالات و چالش‌های ساختاری یا عملکردی در نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران است که با فرض رفع موانع پیش‌روی ایجاد مجلس دوم و با کاربست پیشنهادهای به شرح ذیل جهت مطالعه بیشتر در همین حوزه تلقی می‌شود:

۱. برگزاری کرسی‌ها و همایش‌های علمی پیرامون نظام دومجلسی و انجام تحقیقات علمی از جمله در قالب پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دانشجویی پیرامون آن به‌منظور بهره‌مندی از یافته‌های علمی آن‌ها و فراهم شدن زمینه برای افزایش آگاهی و اطلاع‌رسانی عمومی، تبیین و تشریح علمی و مستند ایده‌ها و ابتکارات، جذب و جلب حداکثری حمایت صاحب‌نظران و نخبگان، توسعه گفتمان سیاسی و حقوقی، شناسایی موانع و ارائه‌ی راهکارهای علمی.
۲. انجام مطالعات تطبیقی و کاوش در نظام‌های سیاسی دارای نظام دومجلسی که هم‌چون نظام جمهوری اسلامی ایران واجد شکل تک‌بافت هستند و بررسی نسبت سود و زیان ناشی از تحقق نظام دو مجلسی در آن کشورها.
۳. بررسی تخصصی قوانین حاصل از اقدامات تقنینی دو مجلس در چهارچوب قانون اساسی مشروطه (از حیث کیفیت و کارآمدی آن‌ها).
۴. فراهم شدن بستر ارائه پیشنهادات و ترسیم الگوی مطلوب توسط فن‌سالاران و متولیان امر قانون‌گذاری در خصوص نحوه‌ی بازآرایی نهادهای متکثر قانون‌گذار در صورت ایجاد مجلس دوم.
۵. استفاده از ظرفیت‌های متخصصان و فعالان مطبوعاتی و رسانه‌های گروهی در جهت نقد و بررسی نظام‌های تقنینی دومجلسی به‌منظور توسعه و ترویج محاسن و معایب نظام دومجلسی در بین نخبگان و جامعه تا بتوان افکار عمومی و خواص جامعه را نسبت به این موضوع همراه کرد.
۶. اجتناب از هرگونه شتاب زدگی در ایجاد نظام دومجلسی و اقدام به شناسایی چنین ساختاری پس از حصول اطمینان کامل در دست‌یابی به نتیجه‌ای مطلوب.
۷. تبیین و تشریح ضرورت ایجاد مجلس دوم به‌عنوان بستر بازنگری در قانون اساسی در صدر اصل (۱۷۷) قانون اساسی و مجاب نمودن مقامات عالی نظام سیاسی در این راستا، تا بتوان حرکت نظام سیاسی به سمت اصلاح ساختار قوه مقننه در قانون اساسی در اصلاحات آتی آن را تضمین نمود.

کتابنامه

- ابریشمی‌راد، محمد امین (۱۳۹۸). شرح قانون اساسی فصل هفتم: اصول ۱۰۱ و ۱۰۲. جلد اول، ایران، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان.
- راسخ، محمد (۱۳۹۸). نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی. ایران، تهران: انتشارات دراک.
- زانتاکی، هلن (۱۴۰۱). قانون‌نویسی هنر فناوری قواعد تنظیم‌گری. ترجمه حسن و کیلیان، ایران، تهران: انتشارات سمت.
- صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۴). جلد اول، ایران، تهران: انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس.
- عالیخانی، علینقی (۱۳۹۰). یادداشت‌های علم (۱۳۵۱-۱۳۴۹). جلد دوم، ایران، تهران: انتشارات کتاب‌سرا.
- قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۲). بایسته‌های حقوق اساسی. ایران، تهران: نشر میزان.
- گرجی، علی‌اکبر (۱۳۹۹). بازاندیشی در هم‌نشینی قدرت و آزادی در جمهوری اسلامی. ایران، تهران: انتشارات نگاه معاصر.
- قاضی، ابوالفضل (۱۴۰۲). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی. ایران، تهران: نشر میزان.
- گروسی، حسن (۱۴۰۰). بایسته‌های پارلمان تک‌مجلسی و دومجلسی. ایران، تهران: انتشارات مجد.
- ناظم‌الاسلام کرمانی، محمد (۱۳۸۷). تاریخ بیداری ایرانیان. جلد ۲، ایران، تهران: امیرکبیر.
- وکیلان، حسن (۱۳۹۰). گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری (مجموعه مقالات). گزارش مرکز پژوهش‌های اسلامی، شماره مسلسل ۹۸۷-۹۶۴-۸۴۲۷-۹۵-۰.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۵). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. جلد دوم، ایران، تهران: نشر میزان.
- ابریشمی‌راد، محمد امین؛ اسدی‌اوجاق، نادر؛ کاویانی سوخته‌سرای، علی (۱۴۰۱). مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۳۵ (۳۵).
- ابریشمی‌راد، محمد امین؛ اسدی‌اوجاق، نادر (۱۴۰۳). درآمدی بر علل اجرایی نشدن برخی اصول قانون اساسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه دولت و حقوق، ۳.
- اکبری، محمد تقی؛ هاشمی، سید محمد؛ عباسی، بیژن (۱۴۰۲). آسیب‌شناسی تقنینی فعالیت احزاب سیاسی با تأکید اصلاح ساختارهای اداری. فصلنامه پژوهش‌های نوین/ادری، ۵ (۱۶).
- باصری، بابک؛ فقیه حبیبی، علی؛ هداوند، مهدی؛ گروسی، حسن (۱۳۹۹). شاخصهای شکلی مؤثر بر شکل‌گیری پارلمان تک‌مجلسی یا دومجلسی. فصلنامه دیدگاههای حقوق قضایی، ۲۵ (۹۱).
- بهارستان‌فر، محمدرضا؛ هاشمی، سید محمد، گرجی، علی‌اکبر؛ ویژه، محمدرضا (۱۳۹۷). ضرورت

نظام دو مجلسی در راستای حفظ حقوق شهروندان در تطبیق با نظام تقنینی جمهوری اسلامی ایران. *فصلنامه حقوق پزشکی*، ۱۲.

بهارستان‌فر، محمدرضا؛ هاشمی، سیدمحمد؛ گرجی، علی‌اکبر؛ ویژه، محمدرضا (۱۳۹۶). مصادیق ضرورت نیاز به مجلس دوم در نظام قانون‌گذاری ایران. *فصلنامه پژوهش‌های سیاسی و بین‌المللی*، ۸ (۳۱).

پیرنیا، کوثر؛ ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۴۰۲). نظارت بر مصوبات شورای عالی فضای مجازی در نظام حقوقی ایران. *فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری*، ۱۷.

خضری، فاروق؛ وکیلان، حسن؛ آقاگل‌زاده، فردوس (۱۴۰۱). زبان به‌مثابه قدرت قانون. *فصلنامه مجلس و راهبرد*، ۱۱۱.

راجی، سیدمحمدهادی؛ ابریشمی‌راد، محمدامین (۱۳۹۱). تأملی بر حدود صلاحیت مجمع تشخیص مصلحت نظام در تأیید مصوبات مغایر با قانون اساسی. *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، ۴۸ (۳).

زارعی، محمدحسین؛ اسدی‌نژاد جمالی، محمد (۱۳۹۶). بررسی نظری و تطبیقی مجلس دوم قانون‌گذاری. *فصلنامه مجلس و راهبرد*، ۲۴ (۹۰).

زینالو، مهدی؛ علی احمدی، علیرضا؛ نریمان، سعید (۱۳۹۸). بررسی عوامل تعارض منافع در نمایندگان مجلس شورای اسلامی. *فصلنامه سیاستگذاری عمومی*، ۵ (۲).

ششگل، حمید؛ قاسمی، شیرین (۱۳۹۵). گستره عمل تقنینی در نظام حقوقی ایران و انگلستان. *فصلنامه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل*، ۹ (۳۳).

عباسی، بیژن؛ همتی، مرتضی (۱۳۹۵). فلسفه وجودی مجلس دوم در دولت‌های یکپارچه و فدرال، *دوفصلنامه حقوق اساسی*، ۱۳ (۲۵).

غمامی، سید محمد مهدی؛ معین، وحید (۱۳۹۹). جایگاه اصل سرعت و روزآمدی مقررات‌گذاری خوب در نظام اداری ایران. *فصلنامه آموزه‌های حقوقی گواه*، ۶ (۱).

غمامی، سیدمهدی (۱۳۸۷). قانون اساسی‌گرایی در دوران مشروطه و پس از آن. *فصلنامه اطلاع‌رسانی گواه*، ۱۲.

فیضی، سعید؛ محمدی، غلامحسین؛ عسگری، مریم (۱۳۹۹). ارزیابی ثبات قوانین در نظام قانونگذاری ایران. *فصلنامه دانش حقوق مالیه*، ۴ (۱۴).

گروسی، حسن؛ باصری، بابک (۱۳۹۸). تحلیل ساختاری- کارکردی نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دومجلسی؛ جهات توجیهی و نگاه انتقادی. *فصلنامه دانش حقوق عمومی*، ۸ (۲۶).

ملائی‌توانی، علیرضا (۱۳۹۱). ملاحظات در مفهوم عدالتخانه. *فصلنامه پژوهش‌های تاریخی*، ۸ (۱).

مقدسی، مهدی؛ احسان، اکبری، (۱۳۹۶). جایگاه حقوقی مصوبات شورای عالی امنیت ملی در نظام

- حقوق اساسی ایران. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، ۴.
- وکیلان، حسن؛ مرکزالمیری، احمد (۱۳۹۵). مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری: در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون. فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۸ (۵۱).
- هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۸۸). تاملی در عوامل تأثیرپذیری حقوق نوین ایران از نظام حقوقی رومی-ژرمنی. فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، ۳۹ (۲).
- Heller, W. B. (1997). Bicameralism and Budget Deficits. *Legislative Studies Quarterly*, 22 (4).
- Patterson, S. C. C. and A. Mughan (2001). Fundamentals of Institutional Design. *Journal of Legislative Studies*, 7 (1).
- Rogers, James R. (2015). Informational Pathologies of Bicameralism. Presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago, IL. April 16-April 19, 2015
- Shell, D. (2001). The History of Bicameralism. *Journal of Legislative Studies*, 7 (1).

منابع اینترنتی

- تارنمای اینترنتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قابل مشاهده در: (آخرین بازدید ۱۴۰۲/۵/۱۷)
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/134221>
- یادداشت سیدکاظم حسینی، عضو کانون وکلای مرکز در پایگاه خبری اختصار، قابل مشاهده در: (آخرین بازدید: ۱۴۰۲/۷/۱۱)
[https://www.isna.ir/news/1400021510169/\(1402/7/11](https://www.isna.ir/news/1400021510169/(1402/7/11)
- پایگاه اینترنتی خبرگزاری تحلیلی خبر آنلاین، قابل مشاهده در: (آخرین بازدید ۱۴۰۲/۱۲/۳)
<https://www.khabaronline.ir/news/1606943/>
- تارنمای اینترنتی مرکز دایره‌المعارف بزرگ اسلامی (مرکز پژوهش‌های ایرانی و اسلامی)، قابل مشاهده در: (آخرین بازدید ۱۴۰۲/۵/۱۷)
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/134221>