

مصادیق ضرورت نیاز به مجلس دوم در نظام قانونگذاری ایران
محمدرضا بهارستان فر^۱ - دکتر سید محمد هاشمی^۲ - دکتر علی اکبر گرجی ازدریانی^۳ -
دکتر محمدرضا ویژه^۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۹/۲۴ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۱۰/۴

چکیده:

نظام قانونگذاری ایران مبتنی بر یک مجلس می‌باشد این در حالی است که به نظر می‌رسد با توجه به کارکردهای نظام‌های دومجلسی، سیستم قانونگذاری ایران با اصلاح قانونگذاری به نظام دو مجلسی تغییر پیدا کند. حجم کار بالای مجلس شورای اسلامی و عدم توجه به تمام وظایف قانونگذاری توسط این نهاد در نتیجه حجم فعالیت‌های گسترده این مجلس می‌باشد و بسیاری دیگر از ضرورت‌های مهم از جمله، حمایت از قانون اساسی، ارتقای کیفیت قانونگذاری و توجه به حقوق بشر و ... را می‌توان مبنا و ضرورت تاسیس مجلس دوم در نظام قانونگذاری ایران عنوان کرد. با این حال به نظر می‌رسد تحقق این امر با پیچیدگی‌های بسیاری مواجه شود از این رو در این مقاله سعی می‌شود به ضرورت تشکیل مجلس دوم بر مبنای ضرورت‌های موجود اشاره شود. از طرف دیگر شیوه‌ای که در این مقاله به خدمت گرفته شده است، شیوه تحلیلی و توصیفی می‌باشد.

واژگان کلیدی: مجلس دوم، نظام قانونگذاری، تک مجلسی، مجلس شورای اسلامی

^۱ - دانشجوی دکتری رشته حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
^۲ - استاد، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
ایران: نویسنده مسئول

sey mohammadhashemi@gmail.com

^۳ - دانشیار، گروه حقوق عمومی و حقوق اقتصادی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران
^۴ - دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه، تهران، ایران

مقدمه:

کشور ایران سابقه دو مجلسی را در حکومت پیشین تجربه کرده است با این حال در آن زمان وضعیت قانونگذاری و ارتقای کیفیت قانونگذاری همانند الان نبوده است به طوری که بسیاری از کشورهای دارای دو مجلس، به کارکردهای این نظام قانونگذاری به درستی آشنا نبوده‌اند. با پیشرفت‌های صورت گرفته در عرصه دموکراسی، نقش قوای قانونگذاری در اداره کشورها پررنگتر از قبل شد به طوری که بسیاری از کشورهای دارای دو مجلس، به کارکردهای مختلفی دست یافتند که از طریق آن می‌توانستند حقوق شهروندان را به خوبی تامین کنند. در این رابطه باید قائل به این نظر بود که تمام کارکردهای برشمرد شده برای مجلس دوم در نظام‌های قانونگذاری مختلف می‌باشد این در حالی است که این امر ممکن است از سیستم سیاسی کشورها نشأت گرفته باشد به عبارت دیگر نقش مجلس دوم در کشورهای ریاستی با کشورهای مبتنی بر پارلمان متفاوت است با این حال این تفاوتها نتوانسته است رسالت اصلی مجلس دوم را در عرصه قانونگذاری ضعیف کند. تمامی مجالس دوم به نوعی به قوای قانونگذاری کمک کرده و سعی در ارتقای کیفیت قانونگذاری و حمایت از قانون اساسی بوده‌اند. از آنجایی که ترکیب مجالس اول و دوم متفاوت است و در مجالس دوم غالباً افراد با تجربه حضور دارند این امر باعث شده است که نقش مجلس دوم در تصمیم‌گیری‌های مهم کشوری نیز قابل توجه باشد. وجود مجلس دوم در مشروح مذاکرات تصویب قانون اساسی در سال ۱۳۵۸ موضوع بحث و بررسی قرار گرفت ولی با توجه به تصمیمات اتخاذ شده و بر مبنای وجود شورای عالی استانها این نهاد از نظام قانونگذاری حذف شد. باید اذعان کرد که برخی کارکردها و عملکردهای مجلس دوم می‌تواند در نظام سیاسی ایران نیز مثر ثمر باشد. هر چند در نظام سیاسی ایران نهادهای همچون شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام وجود دارد ولی این نهادها نمی‌توانند به طور کامل کارکردهای مجلس دوم را ایفا کنند.

حفاظت از قانون اساسی

حمایت از قانون اساسی از جمله ایده‌ال‌هایی است که در هر کشور وجود دارد و کشورهای که در آنها دموکراسی نقش پر رنگی دارد، ابزارهای لازم را جهت حفاظت از قانون اساسی به عمل می‌آورند. حفاظت از قانون اساسی بالتبع قانونگذاری مطلوب را در پی خواهد داشت. قانونگذاری مطلوب به عنوان ابزاری جهت تامین حقوق بشر و نیازهای جوامع مردم سالار مطرح می‌شود به طوری که می‌توان تجلی اهمیت قانونگذاری را در عصر حاضر با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی یا ایجاد دموکراسی چند نژادی در آفریقای جنوبی و فراهم ساختن امکانات جدید برای نمایندگی منافع فلسطینیان مشاهده کرد. به طوری که این رخدادها نیاز و ضرورت جوامع دنیای کنونی را به استقرار دموکراسی از طریق مجالس قانونگذاری مشخص می‌کند. از این رو هر چه به اهمیت مجالس قانونگذاری افزوده می‌شود به همان اندازه این نهادها به عنوان ابزاری جهت حمایت از قانون اساسی مطرح می‌شوند زیرا قانون اساسی هر کشور در دارنده ضابطه مشروعیت و توجیه وجود حکومت حاکم می‌باشد.^۱ حفاظت از قانون اساسی توسط مجلس دوم می‌تواند با سازوکارهای زیر صورت بگیرد به عبارت دیگر مجلس دوم می‌تواند با دخالت در موارد زیر به نوعی تامین کننده حفاظت از قانون اساسی باشد. (Drexhage, 2015: 16)

الف: بررسی انطباق لوایح و قوانین با قانون اساسی: علی القاعده تمام قوانین عادی باید با قوانین اساسی تطبیق نمایند، قانونی که مغایر قانون اساسی تصویب شود، باید متوقف بماند، این امر نتیجه منطقی تفوق قانون اساسی بر قوانین عادی است، و گرنه اگر در یک سطح قرار داشتند، لازم نبود عنوانی جز قانون عادی داشته باشد. تصویب قانون عادی ناقض قانون اساسی،

^۱ - میان قانون اساسی و قدرت ارتباط مداوم و غیرقابل انکاری وجود دارد به طوری که قانون اساسی به عنوان یکی از ابزارهای ارتقای قدرت و اصول حاکم بر آن عمل می‌کند. (علیزاده اشکوری، ۱۳۸۴: ۱۴) به عبارت ساده تر قانون اساسی به عنوان ابزار تنظیم گر قدرت در جوامع سیاسی ایفای وظیفه می‌کنند از این رو جهت مشروعیت قدرت و دوام آن واجد اهمیت می‌باشد. این ویژگی قانون اساسی را می‌توان در یکی از تعاریف مربوط به آن مشاهده کرد بر این اساس باید گفت قانون اساسی مجموعه قواعد و مقرراتی است که حاکم بر اساس حکومت و صلاحیت قوای مملکت و حقوق و آزادی‌های فرد و جامعه و روابط فیما بین آنها است. قانون اساسی بر خلاف سایر قوانین شامل دسته یا طبقه خاصی از افراد اجتماع نمی‌باشد بلکه بیانگر حقوق و تکالیف تمامی افراد یک ملت و کشور است که صرفنظر از مقام و حرفه و شغل و موقعیتشان در این قانون سهیم می‌باشند. «(شعبانی، ۱۳۹۰: ۳۰)

قانون اساسی را در معرض تغییر قرار می‌دهد و در نتیجه ثبات کشور از این طریق تامین نمی‌شود. این اصل پذیرفته شده که قانون اساسی، قانون مادر است و همه مقررات جاری باید مطابق آن باشد. بنابراین مرجع صالحی لازم است، تا کنترل امر تطبیق را عهده دار شود. (مدنی، ۱۳۸۸: ۸۴)

در حکومت اسلامی ایران، این امر به عهده شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد که به نظر می‌رسد وجود مجلس دوم می‌تواند نقش این دو نهاد را به خوبی ایفا کند زیرا ترکیب اعضای مجلس دوم در شرایط انتخابی و انتصابی بیش از اعضای شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد محدودیت افراد نظارت کننده ممکن است دیکتاتوری اقلیت را موجب شود به طوری که اعضای محدود یک مجمع می‌تواند در تصمیم‌گیری‌ها و توافق همه اطراف مساله، تاثیر گذار باشد از این رو نیازمند سازوکاری هستیم که براساس آن این اقلیت را که عموماً دارای جهت‌گیری‌های یکسانی هستند تعدیل کرده و به جای آن عده‌ای با اندیشه‌ها و برنامه‌های متفاوت جهت نظارت مشخص کنیم.

ب: اصلاح، تجدیدنظر و تفسیر قانون اساسی: قانون اساسی مانند هر قانون دیگری پاسخگوی نیازها و شرایط اساسی و اجتماعی معینی است، وقتی این نیازها و شرایط تغییر یابد، لزوماً قانون اساسی نیز باید مورد تجدید نظر قرار گیرد و با نیازهای جامعه تطبیق داده شود. تجدیدنظر در قانون اساسی یک مسئله سیاسی است و در هر کشور کیفیات آن در خود قانون اساسی پیش بینی شده است. (مدنی، ۱۳۸۸: ۱۸۱)

تجدید نظر در قانون اساسی نباید دارای هیچگونه جهت‌گیری سیاسی باشد بلکه تجدیدنظر در قانون اساسی باید در راستای بهبود دموکراسی باشد از این رو تجدید نظر در قانون اساسی می‌تواند توسط سازمان‌های مردم نهاد و اجتماعاتی مطرح شود که برآمده از مردم باشند هر چند متخصصین این امر نیز می‌توانند اظهار نظر کنند ولی اگر بخواهیم نیاز به تجدید نظر در قانون اساسی را به نهاد خاصی واگذار کنیم، دیکتاتوری اقلیت پیش خواهد آمد که این امر با مبانی دموکراسی تباین دارد. از این رو وجود مجلس دوم می‌تواند به عنوان نهادی که ضرورت تجدید نظر در قانون اساسی را تبیین می‌کند، مطرح شود و

اعضای این مجلس با سلیقه‌های مختلف می‌توانند راجب ضرورت این امر و راهکارهای آن بحث کنند. (Clayton, 2001. 153)

ج: وتو و تعلیق لوایح: مجالس دوم اغلب کارکرد قدرتمندی در حوزه قانون اساسی دارند. حتی در مواردی که از مجلس اول قدرتمندتر نیستند از طریق تاثیرگذاری بر لوایح توانشان را به رخ می‌کشند. وجود حق وتوی مجالس بالاتر حتی در مورد مجالس محافظه کار نیز در چنین شرایطی مفید به نظر می‌رسد. در برخی موارد مانند سنای ایرلند و اسپانیا، سنا حق دارد لوایح را برای مدتی معلوم به تاخیر بیندازد و در استرالیا، ایتالیا و کانادا سنا حق وتوی لوایح را دارد. (Russell, 2001. 66)

وجود مجلس دوم در کشورهای پیشرفته تجلی بارز حمایت از قانون اساسی می‌باشد. به طوری که مجلس دوم حساسیت حمایت از قانون اساسی را توجیه می‌کند. زیرا نقش‌های مجلس دوم در کشورهای که دارای اینگونه مجلس هستند به نوعی در ارتباط با قانون اساسی است که این امر ضرورت وجود مجلس دوم را به عنوان ابزاری جهت حمایت قانون اساسی توجیه می‌کند. (Donnelly, 1999. 64)

در نهایت می‌توان گفت حفاظت از قانون اساسی توسط مجلس دوم بر اساس مصادیق زیر می‌تواند انجام شود:

- وجود افراد با تجربه در مجلس دوم که سالها مبانی، حدود و ثغور قانون اساسی را درک کرده‌اند می‌تواند جهت حرکت مجلس دوم را در سمتی پیش بینی کند که تامین کننده حفاظت از قانون اساسی باشد.

- ترکیب نمایندگان مجلس دوم عموماً به نحوی است که از نظر تجربیات سیاسی و مبانی حکومت داری نسبت به مجلس اول در اولویت هستند. از این رو این افراد می‌توانند به طور عمیق نسبت به چارچوب‌های قانون اساسی اظهار نظر کرده و از این قانون حمایت کنند.

- نقش نظارتی ضعیف یا قوی مجلس دوم می‌تواند معیار قانون اساسی را جهت تضمین حاکمیت قانون به کار ببرد. به طوری که یکی از معیارهای نظارت بر نظام قانونگذاری و مخصوصاً مجلس اول، ارزیابی عملکرد این مجلس با مصوبات قانون اساسی می‌باشد. پس می‌توان گفت یکی از ابزارهای نظارتی نسبت به رفتارهای مجلس اول، مجلس دوم می‌-

باشد که این مجلس با استفاده از معیار قانون اساسی می‌تواند تامین کننده حفاظت از قانون اساسی باشد. (Mathew, 1995: 65)

حاکمیت قانون

حاکمیت^۱ قانون در اجتماع آثار بسیار زیادی دارد به طوری که می‌توان گفت با حاکمیت قانون حتی حجم کار قوه قضائیه نیز محدود خواهد شد. زیرا قوه قضائیه به عنوان یکی از ارکان حکومت مدتها در پی حل دعاوی است که ممکن است نسبت به آن در نظام تقنینی خلاء وجود دارد. (لاگین، ۱۳۹۲: ۸۴) از طرف دیگر اعتمادی که در حاکمیت قانون نسبت به قوه قضائیه می‌شود موجب می‌گردد بسیاری در چارچوب قانون رفتار کرده و موجب برخی نابه سامانی‌ها نگردند زیرا وجود قوانینی که در نقش ضمانت اجرا عمل می‌کنند همیشه خاطیان را با برخورد خشن مواجه خواهد ساخت. (راعی، ۱۳۹۱: ۱۳۶) این امر به مرور موجب می‌گردد که حجم دعاوی، جرم و جنایت کاهش یابد. بسیاری از دولت‌ها هدف غایی خود را تلاش جهت تحقق حاکمیت قانون قرار می‌دهند باید به این امر اذعان کرد که حاکمیت قانون نیازمند بسترهایی است که امکان ورود و عرض اندام به قانون را بدهد. (هاشمی، ۱۳۹۲: ۲۲۰)

حاکمیت قانون باید با ابزارهایی اعمال گردد که خود این ابزارها از قانون نشأت گرفته باشند. این حاکمیت می‌تواند به بهترین نحو جلوه‌گر دموکراسی باشد. وجود مجلس دوم یکی از ابزارهایی است که به حاکمیت قانون کمک فراوانی می‌کند وجود مجلس دوم به عنوان یک رکن فعال یا منفعل می‌تواند به بهبود کیفیت قانونگذاری و حاکمیت قانون بیش از پیش کمک کند.

^۱ - حاکمیت در یک تقسیم به دو بعد داخلی و خارجی تقسیم می‌گردد. حاکمیت داخلی یا درونی (حاکمیت در دولت) به مفهوم اراده برتر نسبت به تمام اراده های جزئی در یک سرزمین و حاکمیت خارجی یا برونی (حاکمیت دولت) حاکمیتی است که در روابط بین دولت ها ظاهر می‌گردد و مستلزم نفي هر گونه تبعیت یا وابستگی در برابر دولت های خارجی است. حاکمیت عبارت است از قدرت عالی ای که اولاً بر کشور و مردم آن برتری بلامنازع دارد به ترتیبی که همگان در داخل کشور از آن اطاعت می‌کنند و ثانیاً کشورهای دیگر آن را به رسمیت شناخته و مورد احترام قرار می‌دهند. در این تعریف، به چند نکته عنایت شده است: ۱. قدرت عالی و برتر؛ ۲. سلطه قدرت عالی بر کشور و مردم؛ ۳. شناسایی و پذیرش این قدرت از سوی دیگر کشورها. حاکمیت از سه ویژگی برخوردار است: مطلق، دائمی و همیشگی است یعنی هیچ قدرتی را در برابر خویش بر نمی‌تابد، همواره وجود دارد و غیرقابل تجزیه می‌باشد. (جوان آراسته، ۱۳۸۲: ۷۶ و ۷۷)

- مجلس دوم از طریق موارد زیر می‌تواند از حاکمیت قانون دفاع کند:
- مجلس دوم به عنوان یک نهاد موازی یا برتر در ارتباط با مجلس اول با تمرکزی که بر روند قانونگذاری دارد می‌تواند از تصویب قوانین بی کیفیت مجلس اول جلوگیری کند. در تمامی کشورهای دارای دو مجلس، میان مجلس اول و دوم ارتباط و همکاری وجود دارد که این همکاری بعضاً به نظارت مجلس دوم نسبت به مجلس اول ختم شده و در برخی شرایط به عنوان مرجع عالی جهت تصویب برخی قوانین به کار می‌رود. در هر صورت وجود مجلس دوم می‌تواند در تصویب قوانین با کیفیت تاثیرگذار باشد. (Reidy, 1999: 42)
 - ترکیب وجود مجلس دوم می‌تواند شهروندان یک کشور را در برابر قدرت نظام قانونگذاری مطمئن گرداند زیرا بسیاری از نمایندگان مجلس دوم اشخاص معروف و معتبری هستند که به صورت انتخابی یا انتصابی در این سیستم جذب می‌شوند از این رو اطمینانی که مردم یک کشور به اعضای مجلس دوم دارند، می‌تواند به اجرای قانون و مطلوبیت آن در میان اقشار عوام جامعه تاثیرگذار باشد.
 - حاکمیت قانون و تحلیل فلسفه وجود قانون در هر کشوری نیازمند اجرای درست آن از طرف قوای مجریه نیز می‌باشد. به همین دلیل می‌توان گفت مجلس دوم با اختیاراتی که دارد می‌تواند به شیوه اجرای قانون نیز در کنار مجلس اول نظارت کرده و در برخی شرایط مجریان قانون را نسبت به اعمال متخلفانه آنها روشن کند.
 - یکی از مهمترین کارکردهای مجلس دوم در نظام‌های قانونگذاری می‌تواند تفسیر قانون باشد. این تفسیر به حاکمیت قانون کمک فراوانی می‌کند. شاید به دلیل پختگی اعضای مجلس دوم نسبت به مجلس اول تفاسیری که از این مجلس منتشر می‌شود به مراتب قویتر بوده و پذیرش آن از سوی جامعه و طبقه روشن فکر به راحتی امکان پذیر خواهد بود. (Idib, 143)
 - یکی از مهمترین کارکردهای مجلس دوم جلوگیری از دیکتاتوری طبقه حاکم و اقلیت می‌باشد که این مجلس می‌تواند دیکتاتوری را با قانون مداری جایگزین کند. ایجاد قوانین، نظارت بر قانونگذاری، تصمیم گیری در مسائل حساس کشور و... همه ابزارهایی است که در صورت عدم نظارت کافی و نبود رکن تاثیرگذار ممکن است کشور را با چالش‌های مهمی از قبیل دیکتاتوری و فساد مواجه کند. از این رو وجود مجلس دوم به عنوان نهادی جهت شور و

مشورت در رابطه با مسائل حساس کشور می‌تواند به حاکمیت قانون کمک کند زیرا تصمیمات مهم کشور در بسیاری از موارد با نظر مجلس نمایندگان صورت می‌گیرد و پس از مدتی بسیاری از عهدنامه‌ها و تصمیمات بین‌المللی تبدیل به قانون می‌شود. در این رابطه مجلس دوم می‌تواند نقش پررنگ‌تری را جهت تبدیل شدن به قانون این تصمیمات انجام دهد. (Donnelly, 1989: 41)

تامین ثبات سیاسی

در یک نظام دو مجلسی، زمانی که ترکیب دو مجلس با هم متفاوت است و بر سر یک تصمیم بین دو مجلس اختلاف ایجاد می‌شود، شیوه‌های سازش پیش‌بینی شده است. مثل کمیته‌های سازش که از هر دو مجلس نمایندگانی انتخاب می‌شوند تا حل اختلاف کنند و اصولاً به جز موارد نادر به یک توافقی می‌رسند که همان اجماع نسبی است که تقریباً مورد قبول همه گروه‌های جامعه قرار می‌گیرد. در آلمان یکی از روش‌های حل اختلاف مجلسین، کمیسیون میانجی است. کمیسیون میانجی هیئتی است که از اعضای باندستاک و باندسرات تشکیل شده است. تعداد اعضای آن سی و دو نفر است که شانزده نفر از باندسرات و شانزده نفر دیگر از باندستاک می‌باشد؛ که در موارد اختلاف اتخاذ تصمیم می‌نماید. یا در فرانسه یکی از شیوه‌های مطالعه تشکیل کمیسیون متشکل از چهارده عضو اصلی (هفت نماینده و هفت سناتور) و چهارده عضو علی‌البدل (هفت نماینده و هفت سناتور) برای بررسی موارد مورد اختلاف بین دو مجلس و آرایه یک متن جهت تصویب دو مجلس می‌باشد.

از دید اجتماعی اگر به هدف قانونگذاری بنگریم، به نتایج جالبی می‌رسیم. انتظار نظریه پردازان اجتماعی از قانون، متفاوت از برداشت و انتظار دیگران است. هدفی که آنها برای قانون تعیین می‌کنند از درک آنها از جامعه و روابط حاکم بر انسانها در محیط اجتماعی ناشی می‌شود. هابرماس بر این باور است که هدف قانون و نظام حقوقی صرفاً انجام کارکردهای عادی مورد نیاز یک جامعه پیچیده نیست بلکه باید شرایط یک همگرایی اجتماعی را فراهم آورد. در حقیقت، حقوق باید به مثابه وسیله هم بستگی آگاهانه اجتماعی عمل کند. این همگرایی از طریق تفاهم متقابل اعضای جامعه قابل دستیابی است، اعضایی که با هم در ارتباط هستند و ادعاهای معتبر یکدیگر را می‌پذیرند. (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۴: ۶۰)

کارکردهای قوه مقننه به سه دسته تقسیم شده است: کارکرد نمایندگی، قانونگذاری و نظارت. اجماع سازی با کارکردهای نمایندگی و تقنینی سر و کار دارد و مجلس سنا که جایگاه انعکاس علایق مختلف گروه‌های اجتماعی را دارد در شکل‌گیری این امر نقش به‌سزایی دارد. پس اجماع به طور طبیعی و خود به خود ایجاد نمی‌شود بلکه باید مجموعه‌ای از عوامل از جمله ساختارهای حقوقی برای رسیدن به این مقصود طراحی شوند. شیوه تصمیم‌گیری در مورد توزیع امتیازات که هسته مرکزی اجماع را تشکیل می‌دهد، باید به شیوه‌ای صورت پذیرد که در مورد آن توافق و رضایت نسبی وجود داشته باشد. با وجود اجماع، یکی از فاکتورهای ثبات سیاسی نیز به دست می‌آید. زیرا اجماع به طور کلی موجب حفظ نظم و آرامش عمومی و کاهش احتمال توسل به خشونت در حل منازعات می‌گردد و میزان همکاری میان گروه‌ها را افزایش می‌دهد. (همان) مجلس دوم می‌تواند در تامین این امر بسیار موثر باشد.

حفاظت از قانونگذاری

حفاظت از قانونگذاری در تعابیر و تدابیر حاکمیت‌های مختلف می‌تواند برداشت‌های متفاوتی را موجب شود زیرا در برخی حکومت‌ها، حفاظت از قانون تنها در حفظ جایگاه حاکمیت خلاصه می‌شود به عبارت دیگر، حفاظت از قانونگذاری به حمایت و حفاظت از قانونگذار و مراجع صالح به قانونگذاری ختم می‌شود این در حالی است که در بسیاری دیگر از کشورها حفاظت از قانونگذاری به ابزارهای نظارتی گفته می‌شود که می‌تواند عرصه را بر نمایندگان مجلس جهت عدم استبداد رای تنگ کند. در این کشورها عموماً مجالس دوم به حمایت از حفاظت از قانونگذاری می‌پردازند. در اینگونه نظام‌های حاکمیتی مجلس دوم سعی دارد رسالت قانونگذاری به نحو احسن انجام شود. در این رابطه راهکارهای متفاوت نظارت اطلاعاتی و استصوابی را در پیش می‌گیرد. (Abhinay, 2007.97)

مجالس دوم، با انجام یک سری از فعالیت‌های اصلاحی در امر قانونگذاری که ناشی از تحقیق و تجربه بیشتر، نمایندگی طیف گسترده‌تری از گروه‌های اجتماعی بوده، می‌توانند عملکرد بهتری در افزایش کیفیت قانونگذاری داشته باشند. سنای امریکا یکی از این نهادهاست. در

امریکا سناتورها آزاد هستند که انجام اصلاحاتی را پیشنهاد دهند. در آلمان مجلس عالی لویج دولتی را قبل از اینکه به باندستاگ تقدیم شود موشکافی می‌کند و اصلاحات مجلس عالی ممکن است اعمال شود. این لویج پیش از مشاهده مجلس اول، توسط دولت به مجلس دوم فرستاده می‌شود یا سنا در استرالیا آزادانه از اقدامات اصلاحی استفاده می‌کند. همچنین در فرانسه سنا به طور عمده فعالیت‌های اصلاحی انجام می‌دهد و مجلس ملی ۵۰ تا ۸۵ درصد از اصلاحات سنا را می‌پذیرد. (Verma,2009.251)

سازوکارهایی که برای توافق دو مجلس در موارد اختلاف پیش بینی شده است، از قبیل کمیته سازش، می‌تواند در بر طرف شدن عیوب قانون به لحاظ فنی موثر باشد. وقتی قانونی در شرف تصویب شدن است، مراحل پیچیده‌ای تا تصویب دارد که همه آنها در ساختار حقوقی پیش بینی نشده است بلکه در ساختار حقیقی قدرت خود را نشان می‌دهد. تلاش دولت که خود ملاحظات خاصی دارد مثل تامین منافع گروه‌های عمومی حامی، پیشبرد اهداف اقتصادی و سیاسی خود، تلاش گروه‌های فشار و ذینفع، بازیگران بازار آزاد، گروه‌های جامعه مدنی، همه و همه ملاحظاتی دارند که اگر رعایت نشود عواقب سیاسی خاص خود را دارد. (گرچی ازندیانی، ۱۳۹۴: ۴۳)

از طرف دیگر نمایندگان مجلس اول بیش از آنکه قانونگذار باشند، سیاستمدار هستند و تحت تاثیر رهبران حزب و فضای وفاداری حزبی قرار دارند و درگیر لابی‌گری و داد و ستد امتیاز می‌باشند، در رابطه با دولت، گروه‌های فشار و اعضای جامعه مدنی (که البته مسئله بدی نیست و اساسا سیاست با این مسائل تعریف می‌شود)، امکان دارد به جوانب فنی یک لایحه یا طرح، کمتر توجه بکنند و در نتیجه قانونی تصویب شود که دارای ضعف‌های اساسی باشد و منطبق با نیازهای جامعه نبوده و آثاری به بار آورد که نیاز به اصلاح قانون و وضع قانون جدید را ایجاد می‌کند و این خود منجر به تورم قانونگذاری که از مضرات و عیوب یک نظام قانونگذاری به شمار می‌آید، می‌شود.

لذا در اینجا وجود یک نهاد، ضروری است که ورای تمام این مسائل و درگیری‌ها، به بررسی طرح یا لایحه پیشنهادی بپردازد. یک مجلس دوم که مقداری از این عیوب را جبران کند و به نوعی مخزن دانش و عقلانیت کامل باشند. حال ممکن است این ایراد وارد شود

که اگر هر دو مجلس با یکدیگر، هم نظر و موافق باشند یا چنان با هم در تضاد باشند که عملاً کارهایشان فلج شود چه باید کرد؟ این ایراد را بهتر است با نقل یک مباحثه غیرمستقیم بین دو شخصیت فرانسوی پاسخ بگوییم. یکی از شارحان قانون اساسی فرانسه بیان کرد که: «اگر یک مجلس دوم با یک مجلس اول اختلاف داشته باشند، این امری مذموم و منفی می‌باشد و اگر موافق باشند امری زائد و غیرضروری است». این عبارت ذهن هرمن فینر را آشفته ساخت و وی پاسخ مناسبی را بیان داشت: «اگر دو مجلس با یکدیگر موافق باشند، اعتقاد ما را به حکیمانه بودن و منصفانه بودن یک قانون بیشتر می‌کند و چنانچه با هم در تقابل باشند مردم جهت تجدید نظر در وضعیت، خودشان تصمیم خواهند گرفت». (رفسنجانی مقدم، ۱۳۸۳: ۲۳)

وجود یک مجلس سنا یا دوم با ترکیبی از نخبگان و ژرف اندیشان باعث ثبات در قانونگذاری می‌شود و هر چقدر کیفیت یک قانون در هنگام تصویب بالاتر باشد، استمرار آن هم بیشتر است زیرا از ویژگی‌های قانون مطلوب، استمرار یک قانون به طور متعارف است و این ثبات قانونگذاری، آثار بسیار مثبتی را برای جامعه به همراه خواهد داشت. یک قانون با کیفیت و با ثبات، موجب ایجاد ثبات عمومی در عرصه‌های مختلف از جمله سرمایه گذاری، فعالیت‌های اقتصادی و اتخاذ تصمیمات مناسب توسط بازیگران بازار آزاد خواهد شد. اعضای مجلس دوم در کشورهایی که دارای پارلمان دو مجلسی هستند، با توجه به شرایط و شیوه انتخاب اعضا و نوع ترکیب این مجالس، اصولاً انسان‌هایی فرهیخته، با تجربه و ارزشمند هستند مثلاً در آمریکا سناتورها اکثراً به جهت شهرت و نفوذ اساساً قابل مقایسه با اعضای مجلس نمایندگان نیستند. در بسیاری از انتخابات ریاست جمهوری در این کشور، کاندیداها از سناتور بوده‌اند. (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۴: ۴۵)

شیوه‌هایی که در قانون اساسی در کشورهای دارای پارلمان دو مجلسی برای تصویب قانون پیش بینی شده است، تا حدودی منجر به تصویب قانونی می‌شود که به جهت کیفیت، قابل تقدیر می‌باشد. مثلاً در آلمان لایحه‌ای که به وسیله متخصصان در وزارتخانه‌های مربوطه مهیا شده است، بلافاصله به باندستاک تقدیم نمی‌شود تا در جریان و روبه قانونگذاری قرار گیرد. پیش نویس طرح‌های قانونی ابتدا به باندسرات تقدیم می‌شود.

باندسرات (مجلس دوم آلمان) باید در ارتباط با طرح‌های قانونی در ظرف مدت شش هفته موضعی اتخاذ کند. دولت فدرال پیش‌نویس باندسرات را به انضمام نظرات خویش تقدیم باندستاگ (مجلس اول آلمان) می‌کند. قوانین فدرال که به وسیله باندستاگ تصویب می‌شوند، بلافاصله توسط رییس این مجلس به باندسرات تقدیم می‌گردند. بعد از تصویب قانونی توسط مجلس اول، علاوه بر اینکه مصوبه به مجلس دوم فرستاده می‌شود، قبل از آن نیز دولت لایحه خود را با تمام کارشناسی انجام شده به باندسرات می‌فرستد تا مجلس اول هنگام بررسی لایحه با در نظر گرفتن نظرات باندسرات وارد عمل شود. در کانادا نیز وظیفه عمده سنا تجدیدنظر در لوایح دولتی، به خصوص لوایح پیچیده و تکنیکی احاله شده از مجلس عوام است. کمیته‌های سنا که از سناتورهایی با دانش ویژه و اندوخته‌ای از سالها تجربه، تشکیل شده است، لوایح را مطالعه و در آن تجدیدنظرهای لازم را انجام می‌دهند. این امر باعث می‌شود که روح عقلانیت بر مصوبات پارلمان حاکم شود و منفعت عمومی در وضع یک قانون به نحو مطلوب رعایت شود. از طرفی، از آنجا که اعضای مجلس دوم، افرادی با تجربه و عمیق هستند، کمتر تحت تاثیر جو و افکار زودگذر قرار می‌گیرند که این امر می‌تواند از تصویب قوانین احساسی جلوگیری کند. (مرکز مالیری، ۱۳۸۷: ۱۵۹)

از دیگر شرایط یک قانون مطلوب، معطوف به عدالت بودن آن است که یکی از عوامل اصلی برای این منظور، رعایت حقوق اقلیت است. در دموکراسی اکثریتی و حکومت نمایندگی با شیوه انتخاباتی اکثریتی، اصولاً این امر امکان پذیر نیست. بر همین اساس، وجود یک مجلس دوم که با فرمولی متفاوت از فرمول شکل‌گیری مجلس اول ایجاد می‌شود، به ویژه در کشورهای فدرال و یا کشورهایی با شرایط قومی و نژادی متفاوت ضروری است که در آن اقلیت‌های منطقه‌ای، جمعیتی، قومی و مذهبی در آن نماینده داشته باشند و بتوانند صدای خود را هنگام وضع قانونی که منافع و علایق آنها را تحت تاثیر قرار می‌دهد به گوش تصمیم‌گیرندگان برسانند. به طور کلی، مجلس دوم می‌تواند یکی از عوامل اصلی در تصویب قوانین مطلوب با ویژگی‌هایی که ذکر شد، باشد و وضع قانون مطلوب دارای اثرات مفیدی است از جمله افزایش مشروعیت سیستم و ثبات سیاسی آن که از فاکتورهای مهم در امر حکمرانی تلقی می‌شوند. (گرچی از ندریانی، ۱۳۹۴: ۴۶)

کاستن از حجم کار مجلس اول

برخی در رابطه با حجم کار مجلس اول اینگونه بیان داشته‌اند که: «یکی از مشکلات مهم و مشترک همه پارلمان‌ها، مساله کمبود وقت و حجم کار زیاد نمایندگان است. این مشکل در خصوص نمایندگان مجلس اول که منتخب مستقیم مردم‌اند و در مقابل آنها در حوزه‌های انتخابیه خود مسئول و پاسخگو هستند شدیدتر است. این دسته از نمایندگان موظف‌اند از یک سو به حوزه‌های انتخابیه سرکشی کنند و از سوی دیگر پذیرای کسانی باشند که برای دیدار و گفتگو در محل پارلمان حاضر می‌شوند. همچنین شرکت در جلسات مختلف با اهداف گوناگون و ارتباط با مقامات ارشد دولتی و دستگاه‌های اجرایی چه در مرکز و چه در حوزه‌های انتخابیه و تماس‌های خواسته یا ناخواسته با رسانه‌های جمعی و از این قبیل موجب می‌شود که نمایندگان همواره با کمبود وقت و افزایش بار کاری روبرو باشند». (وکیلیان، ۱۳۹۰: ۲۴۶)

این امر از جمله مسائل بدیهی است که نمایندگان برای تامین رضایت حوزه‌های انتخابی خود جهت انتخاب مجدد، نیازمند این امر هستند که ارتباط خود را قطع نکرده و پاسخگوی نیازهای مردم حوزه خود در قالب ملاقات‌های حضوری و سخنرانی‌ها باشند از این رو بیشترین زمان نمایندگان مجلس صرف کارهایی می‌شود که ارتباط اندکی با فعالیت‌های قانونگذاری دارند لذا وجود نهادی در کنار مجلس می‌تواند برخی نیازهای قانونگذاری را رفع کند، بهترین گزینه در این رابطه مجلس دوم می‌باشد که از جنس خود مجلس بوده و می‌تواند در رابطه با فعالیت تخصصی، یعنی تصویب قانون مداخله کند. هر چند می‌توان برای هر یک از مجالس فعالیت‌های تخصصی در حوزه قانونگذاری تعیین کرد به طوری که مجلس اول به تصویب قوانین به طور کلی بپردازد و مجلس دوم آثار و تبعات این تصویب و ملزومات تخصصی مربوط به هر قانون را مورد شور و مشورت قرار دهد. از آنجایی که مجالس دوم از استقلال بیشتری نسبت به مجلس اول برخوردارند می‌توان گفت که وجود مجلس دوم می‌تواند تصویب قوانین با کیفیت بالا را تسریع و تسهیل کند. (همان)

یکی از مشکلات عمده در نظام قانونگذاری ایران، حجم بالای وظایف مجلس شورای اسلامی می‌باشد این امر تا حدی است که بسیاری از کارکردهای قانونگذاری در این نهاد

ممکن است به تعویق بیفتد و بسیاری از جریان‌های سیاسی وضعیت فعالیت مجلس را تحت الشعاع قرار دهد. مساله کاستن از حجم کار مجلس اول و تفویض آن به یک نهاد موازی می‌تواند تا حدودی به ارتقای کیفیت قانونگذاری و افزایش کیفیت در انجام فعالیت‌های مختلف منجر شود که این مساله به عنوان یک اصل ضروری در نظام قانونگذاری ایران مطرح می‌شود.

نتیجه‌گیری:

به نظر می‌رسد با وجود نهادهایی همانند شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام دیگر نیازی به وجود مجلس دوم در نظام قانونگذاری ایران نیست اما باید اذعان کرد که کارکردهای اصلی شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام در قالب نظارت بوده و این تنها کارکرد این نهادها محسوب می‌شود. هر چند در برخی شرایط می‌توان وظایف جانبی دیگری در ارتباط با قانونگذاری برای این دو نهاد بر شمرد. با این حال تامین حمایت از قانون اساسی ضرورت وجود مجلسی را ایجاب می‌کند که در اثر آن یک نهاد موازی با مجلس اول اقدام به نظارت بر کار مجلس اول و دیگر قوای حاکمه داشته باشد. بسیاری از کارکردهای مجلس دوم در کشورهای دیگر در نظام جمهوری اسلامی ایران، لازم و ضروری است. وجود مجلس دوم ارتباط نزدیکی با تامین حقوق بشر و رعایت حق شهروندان دارد این امر تا حدی است که می‌توان آن را در حفاظت از قانون اساسی مشاهده کرد. وجود مجلس دوم می‌تواند بسیاری از اهداف عالییه قانون اساسی را مورد ارزیابی قرار داده و قوای دیگر را به اجرا و تحقق آن اهداف لازم و مجبور کند. این در حالی است که در کشور ایران با توجه به حجم بالای کار مجلس اول بسیاری از وظایف قانونگذاری و همین‌طور حفاظت از قانون اساسی توسط مجلس شورای اسلامی به خوبی تامین نمی‌شود. از طرف دیگر باید به این نکته اشاره کرد که وجود مجلس دوم باعث ارتقاء قوانین و کیفیت قانونگذاری و حمایت از حاکمیت قانون خواهد شد. حاکمیت قانون یکی از اصول مهم دموکراسی می‌باشد. کشورهایی که در ایجاد جلوه‌های نوین از دموکراسی تلاش دارند، به حاکمیت قانون پناه برده و سعی در برقراری این حاکمیت جهت اثبات حقانیت و مشروعیت سیاسی خود دارند.

تامین قانونگذاری مطلوب و ایجاد هرچه بهتر شیوه‌های نوین قانونگذاری تنها در سایه توجه و مذاقه در روند قانونگذاری می‌باشد. به طوری که می‌توان تحلیل هرچه بیشتر و مذاکرات مفصل و همچنین بررسی‌های با وسعت بیشتر را جهت قانونگذاری مطلوب لازم و ضروری شمرد. این در حالی است که در نظام قانونگذاری ایران این امر به خوبی انجام نمی‌گیرد و برای حفاظت از قانونگذاری وجود مجلس دوم بیش از پیش احساس می‌شود.

منابع فارسی:

کتب

- شعبانی، قاسم، (۱۳۹۰)، **حقوق اساسی و ساختار حکومت جمهوری اسلامی ایران**، انتشارات اطلاعات، چاپ چهل و یکم
- علیزاده اشکوری، ذبیح الله (۱۳۸۴)، **حقوق اساسی**، انتشارات فردوس، چاپ اول
- لاگین، مارتین، **مبانی حقوق عمومی** (۱۳۹۲)، ترجمه محمد راسخ، انتشارات نشر نی، چاپ سوم
- مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۸۸)، **حقوق اساسی تطبیقی**، انتشارات جنگل
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۷)، **حاکمیت قانون مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها**، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم
- هاشمی، سید محمد (۱۳۹۲)، **حقوق اساسی و ساختارهای سیاسی**، انتشارات میزان، چاپ دوم

مقالات

- جوان آراسته، حسین، تابستات (۱۳۸۲)، **قانون اساسی مبانی حاکمیت دینی در قانونگذاری**، بررسی اصول دوم و چهارم، شماره ۲۸
- رفسنجانی مقدم، حسین (۱۳۸۳)، **بررسی تطبیقی شورای نگهبان (ایران) و شورای قانون اساسی (فرانسه)**، مجله علوم انسانی، سال سیزدهم، شماره ۵۳
- مسعود راعی و فرامرز عطریان (۱۳۹۱)، **حاکمیت قانون و احکام حکومتی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران**، مجله حکومت اسلامی، شماره ۶۳

منابع انگلیسی:

- Aisling Reidy & Meg Russell (1999), **House of lords in defense of human rights?** Constitution unit, school of public policy
- Donnelly, Jack (1989), **universal Human Rights in the org and practice**

- Drexhage, Betty (2015), **Bicameral legislatures an international comparison**, Ministry of the interior and kingdom relations directorate of constitutional affairs and legislation
- Donnelly, Jack (1999), **International Human Rights** ,London: westview press
- Mathew, C. R. Craven (1995), **the international covenant on Economic, social and cultural Rights**, Clarendon press, Oxford
- Muthoo Abhinay,& A. Shepsle Kenneth (2007),**The constitutional choice of bicameralism**, Harvard university
- Verma, Richard (2009), **National Democratic Institute For International Affairs**, Legislative Research Series

مقالات

- Richard Clayton – Hugh Tomlinson(2001), **the law of Human Rights**, Volume 1, Oxford university press – first published
- Russell, Meg (2001), **Responsibilities of second chambers: Constitutional and human rights safeguards**, Journal of legislative studies, vol. 7. No. 1