

فصلنامه تخصصی علوم سیاسی

سال سیزدهم، شماره چهل و یکم، زمستان ۱۳۹۶

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۹/۱۹

تاریخ تصویب: ۱۳۹۶/۱۱/۱۷

صفحات: ۱۴۹-۱۲۹

اهمیت و جایگاه قانون گذاری در پارلمان (مطالعه موردی کشور های ایران و انگلستان)

علی دلفانی*

استادیار گروه حقوق، واحد خرم آباد، دانشگاه آزاد اسلامی، خرم آباد، ایران

مجتبی زارع اشکذری

دکتری تخصصی علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه طباطبایی، تهران، ایران

غلامرضا احمدی پنجکی

دانشجوی دکتری تخصصی علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرج

چکیده

پارلمان به عنوان مهم ترین مرجع قانونگذاری در کشورها، قلب تپنده دموکراسی به شمار می رود. به دنبال شکل گیری نظام های دموکراتیک در جهان و به وجود آمدن اصل تفکیک قوا در دولت ها، پارلمان به عنوان یک رکن اساسی در چنین نظام ها تلقی شده و امروزه در نظام های دموکراتیک، این رکن نظام نقش تعیین کننده و سر نوشت سازی را در تصمیم گیری های کلان ملی دارا می باشد. اساس مشروعیت نمایندگان پارلمان، وکالت از جانب شهروندانی است که آنها را انتخاب کرده اند. عمدتاً حضور و مشارکت مردم در قدرت و تعیین نظام در چوکات همین نهاد تجلی پیدا می کند و به دلیل اینکه در شرایط حاضر زمینه های مشارکت مستقیم و حضور مفید و موثر مردم در تصمیم گیری های دولتی فراهم نیست، لذا این نمایندگان است که از موکلین شان نمایندگی نموده و خواست و قدرت شان را در امور مملکت به نمایش می گذارند. در این مقاله با توجه به موضوع مقاله به بررسی و تریخ پارلمان در هر دو نظام حقوقی ایرن و انگلستان میپردازیم.

کلیدواژه‌ها: پارلمان، قانون اساسی، حکومت، مقررات.

مقدمه

* نویسنده مسئول، ایمیل: alidelfani@gmail.com

سابقه قانون گذاری در ایران حدود یکصد سال است. یعنی از زمانی که کشور ایران دارای قانون اساسی شد یکصدسال می گذرد و در این یکصد سال قوانین متعددی برای اداره کشور و مملکت در مجلس به تصویب رسیده است که شاید به دهها جلد کتاب پانصد صفحه ای برسد. وجود قانون برای جامعه ضرورت دارد، یعنی افراد یک جامعه باید در رفتار و کردارشان حدود و مرزهایی را رعایت کنند تا همه بتوانند به نحو مطلوب و شایسته از زندگی بهره‌های مادی و معنوی ببرند. اگر مرزها و حدود در هم بریزد و قانون حاکم نباشد جامعه به هدف خود نخواهد رسید، پس قانون به دلیلی که گذشت برای هر زندگی اجتماعی ضرورت دارد. نیاز به قانون از ضروریات است. ما انسان‌ها نیاز به قانون داریم تا انسان‌ها میل به خودسری پیدا نکنند. آزادی واقعی در جایی است که قانون باشد و نباید فراموش کرد که رشد و پیشرفت و اداره جامعه جزء در سایه قوانین و مقررات و وضع محدودیت‌ها میسر نیست. قانون‌مندی را به هیچ قیمت نباید از دست داد. اگر بند قانون‌مندی پاره شد آشفتگی ظهور می‌کند و همه چیز بر هم می‌ریزد. قانون باید فصل‌الخطاب همگان در اداره جامعه باشد، رعایت قانون یک اصل است. در سایه قانونگرایی تبارگرایی به حاشیه رانده می‌شود و شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها جایگزین آن می‌گردد. یکه سالاری و استبداد برای همیشه به فراموشی سپرده می‌شود و رای اکثریت، انتخابات، قوه قانونگذاری و بالاخره آیین نامه و مصوبات قانونی جایگزین آن می‌شود. اگر ما بخواهیم امنیت داشته باشیم، استقرار امنیت در گرو شجاعت، قاطعیت در اجرای قانون است و دولت بعنوان مجری قانون است.

گفتار اول: پارلمان و مختصات آن

قانون پشتیبان مال فجان و آزادی است زیرا بدون این سه امنیتی وجود نخواهد داشت و بدون امنیت پیشرفت میسر نخواهد بود. قانون تنها مرجع تنظیم کننده روابط فرد و جامعه و جوامع با یکدیگر می‌باشد. قوانین خوب وضع را بهتر می‌سازد و قانون‌های بد قانون‌های بدتری بدنبال دارد. و باید بدانید بدبختی ملت‌های که دارای قانون هستند بسیار کم است.

هرجا قانون نباشد سعادت و برکات نیست. ما باید یاد بگیریم به قوانین هرچند مخالف نظر و سلیقه شخصی امان باشد احترام بگذاریم. کشور یعنی حاکم، قانون، اگر قانون حاکم نباشد مملکت و کشور نیست، حاکم باید قانون باشد و هر کس باید از خودش ترسد یعنی اگر من بد کردم بترسم. این است معنی اجرای قانون، این است کشور قانونی. این قانون برای این است که از بعضی از مردمان فاسد جلوگیری کنند.

بند اول: پارلمان در دایره معنا

واژه پارلمان با توجه به پیشه لاتین خود: Parlementum و فعل Parler در لغت به معنای «صحبت کردن و گفتگو کردن» می باشد (پارسایار، ۱۳۷۶: ۳۰۵). معنای اصطلاحی پارلمان نیز از این دایره خارج نیست: مکانی برای مباحثه و تأمل و در نهایت تصمیم‌گیری در باب مهمترین مسائل اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی یک کشور. «هیأت نمایندگی متشکل از افرادی که مردم، مسئولیت نمایندگی خود را به آنها سپرده اند تا با استفاده از یک چارچوب حقوقی به وضع قانون و به نحوه مسئولانه‌ای نظارت بر اجرای قانون توسط قوه مجریه بپردازند» (جلالی، ۱۳۸۷: ۴۶). وفق این تعریف، پارلمان در مقام مظهر خارجی قوه مقننه، دو وظیفه عمده دارد: یکی تصویب قوانین و دیگری نظارت بر اجرای آن. پس کلید فهم پارلمان، قانون است. محصولی که در تمام زوایای زندگی انسان مدرن رسوخ کرده و هیچ گوشه‌ای را از سیطره خود بی‌نصیب نگذاشته است (عمادیان، ۱۳۸۹: ۸۸-۸۷). متاعی که پارلمان در حوزه وضع و اجرا بر محور آن فعالیت می‌کند. با این حال و به رغم اختیارات وسیع نظارتی پارلمان‌ها، همچنان می‌توان اذعان داشت که اساسی‌ترین وظیفه پارلمان، قانونگذاری است.

قوه یا رکنی از دولت که به جهت بسترسازی فعالیت دو قوه دیگر، «قوه مادر» (فرخ انگیز، ۱۳۸۰: ۱۳۹) خوانده شده، مباحثات و تأملات حاکی از منافع متعارض را به سوی نفع همگان هدایت کرده (اندرو هیوود، ۱۳۸۳: ۳۴۶) و با قانونگذاری از جانب مردم، «تموداری از اجرای دموکراسی غیرمستقیم یا نمایندگی» (آشوری، بی تا: ۵۴) در حوزه تقنین نظارت بر اجراست.

بند دوم: انواع پارلمان

غالب پارلمان‌ها دو مجلسی و تعدادی نیز تک مجلسی هستند. نظام یک مجلسی با دلایلی چون واحد بودن حاکمیت و نمایندگی سیاسی و آسان‌تر شدن فرایند قانونگذاری از طریق حذف تشریفات مجلس دوم در کشورهایی همچون دانمارک، یونان و سنگال (منصوریان، ۱۳۸۶: ۸۵) دیده می‌شود و ساختار دو مجلسی در کشورهای بسیط به لحاظ: ۱- جلوگیری از سوء استفاده احتمالی مجلس اول از قدرت. ۲- ایجاد تعادل و پختگی در قوانین مصوب مجلس اول که غالباً نمایندگان جوان‌تر و پرشورتر دارد. ۳- بررسی و مطالعه عمیق‌تر طرح‌ها و لوایح قانونی و در کشورهای فدرال به عنوان الزامی در حفظ ساختار دولت و جلوگیری از تجزیه وجود دارد (قاضی، ۱۳۷۵: ۴۰۴). هلند، سوئد، اسپانیا، ژاپن، ایتالیا، نروژ و کرواسی (منصوریان، ۱۳۸۶: ۹۹). نمونه‌های از دو مجلسی‌های نوع اول و آمریکا، آلمان و روسیه، مثال‌های برای دو مجلسی‌های فدرال هستند. اعضای مجلس در نظام‌های تک مجلسی و نمایندگان مجلس اول در پارلمان‌های دو مجلسی منتخب مستقیم مردم و انتخاب اعضای مجلس دوم نیز تابع الگوهای متفاوتی اعم از تماماً انتصابی، نیمه انتخابی نیمه انتصابی و انتخابی غیرمستقیم

می باشد.

بند سوم: مختصات پارلمان

از میان ویژگی های پارلمان، موارد زیر در حوزه موضوع این مقاله قرار می گیرد:

الف) مظهر انتخاب مردم

تمامی اعتبار و مشروعیت پارلمان ها به انتخاب مستقیم نمایندگان آن ها از سوی مردم مربوط می شود. امری که فارغ از معیارهای سیاسی، به لحاظ فلسفی و اخلاقی نیز جایگاه ویژه ای برای پارلمان ها، خصوصاً در برابر قوه مجریه، به وجود آورده است. البته علت آن را باید در عقبه تاریخی نهاد پارلمان جستجو کرد. «به لحاظ تاریخی، نظریه پردازان حقوق و سیاست برخلاف بدینی و سوء ظن همیشگی به قوه مجریه با دید خوشبینانه و حاکی از اعتماد به قوه مقننه نگریسته اند» (مالمیری، ۱۳۸۵: ۱۵۵). چه اینکه برخلاف قوه مجریه که در گذشته در ید شاهان و دیگر مناصب غیرانتخابی و حتی با ادعای جانشینی خداوند بود، پارلمان ها از ابتدا وجه انتخابی داشته و بدین جهت با وجودی که امروز، اکثر روسای جمهور، مستقیم یا غیرمستقیم، برگزیده ملت هستند، قوه مقننه همچنان به عنوان «تیلور اراده ملت» (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۱۱۰). در تعیین سرنوشت خویش، «عبارت آخرای ملت» (نقیب زاده، ۱۳۳۱: ۷۷) و «آینه و قالب دهنده افکار عمومی» شناخته می شود. رکنی از ساختار دولت که به جهت «تصمیم خواست عمومی» (مدنی، ۱۳۶۹: ۶۱) و اعمال نظر اکثریت در مقایسه با قوه مجریه، جز در موارد معدودی، به سمت دیکتاتوری حرکت نکرده و حتی برعکس، بیشترین حجم از آزادی خواهی و دفاع از حقوق حقه مردم را داشته است.

ب) نماد خرد جمعی

پارلمان با توجه به ریشه لغوی خود که شرح آن رفت از ابتدای شکل گیری، محل تأمل، شور و مشورت، مباحثه و تبادل نظرات و آرای متفاوت و متعارض بوده است. نهادی که برگزیدگان ملت با عقاید و جهت گیری متفاوت در آن، حول نفع عامه در اعمال کار ویژه های خود و به خصوص امر تقنین به تبادل نظر و مشورت با یکدیگر و نخبگان و متخصصان می پردازند. پارلمان در واقع با کثرت عددی نمایندگان خود و الزام در حصول اکثریتی هر چند نسبی جهت رسمیت تصمیمات در قالب قانون، مظهري از «عقل ملت» (صفار، ۱۳۷۲: ۵۷) و خرد و تصمیم گیری جمعی استو امری که در مطابقت با غالب تصمیمات قوه مجریه که نسبت به پارلمان، فردی است تا جمعی، یکی دیگر از دلایل اعتماد به نهاد قانونگذار محسوب می شود.

ج) جلوه شفافیت در تصمیم‌گیری

دیگر ویژگی پارلمان، شفافیت این نهاد می‌باشد. عنصر کلیدی در مشروعیت و التزام مخاطبین قانون و به طور کلی، هر گونه اتخاذ تصمیمی در اداره سیاسی جامعه که نهاد پارلمان به غایت از آن بهره‌مند است: در اکثر قریب به اتفاق پارلمان‌ها، صورت مذاکرات و مباحثات نمایندگان، نظرات موافقان و مخالفان و به عبارت بهتر تمامی نطق‌ها و گفتگوهای انجام شده در صحن علنی از ابتدا تا انتها یا دست‌کم موارد مهم خصوصاً موافقت‌ها و مخالفت‌ها در تصویب‌قوانین در روزنامه‌رسمی منعکس و به سهولت در دسترس همگان قرار می‌گیرد. ضمن آنکه با وجود رسانه‌های صوتی و تصویری به جرأت می‌توان ادعا کرد که پارلمان‌ها از جهت قرار داشتن در ید افکار عمومی و نظارت مردم بر آن‌ها، در جایگاه منحصر به فردی قرار دارند. چرا که با وجود شبکه‌های رادیویی و تلویزیونی متعدد، بعدی از عملکرد پارلمان‌ها از دید افکار عمومی و رسانه‌ها پنهان نمی‌ماند. این ویژگی نیز همچون دوی پیش گفته، در مقایسه با قوه مجریه بیشتر می‌نمایاند. چه اینکه نه تنها فرآیند اتخاذ تصمیمات فردی که حتی تصمیمات جمعی قوه‌مجریه در قالب مصوبات هیأت‌دولت یا وزیران در مقابل دید رأی دهندگان قرار نداشته و غالباً «پشت درهای بسته» انجام می‌شود و تنها خروجی آن یعنی متن مصوبات در اختیار مردم قرار می‌گیرد. (معمدثزاد، ۱۳۸۷: ۱۴)

گفتار سوم: حکومت پارلمانی در انگلستان و ایران

حکومت پارلمانی، شکلی از حکومت است که مختصاتی چون رئیس کشور غیرمسئول، مسئولیت سیاسی وزرا مقابل پارلمان و ... دارد و صرفاً به معنای وجود پارلمان در ساختار سیاسی نیست (عاملی، ۱۳۸۴: ۴۶). اما در اینجا، منظور از حکومت پارلمانی، وجود نهاد پارلمان به عنوان مظهری از حاکمیت ملی و مشارکت مردم در تعیین سرنوشت اجتماعی خویش از طریق قانونگذاری می‌باشد.

بند اول: حکومت پارلمانی در انگلستان

نگاهی گذرا به قانون‌گذاری در کشورهای گوناگون جهان مؤید این ادعاست که در نیمه دوم قرن بیستم در بسیاری از کشورها، مردم به طور مستقیم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی شرکت نمی‌کنند، بلکه اعمال قانون‌گذاری و اجرای حق را به نمایندگان منتخب خود واگذار کرده‌اند. اصل ایجاد نهادی با نام «مجلس» (پارلمان) در هر کشور، مظهر حاکمیت مردم و تجلی مردم سالاری (دموکراسی) غیرمستقیم است. لفظ دموکراسی در ابتدا در شهرهای یونان باستان پدید آمد و منظور از آن حکومت «دموس» یا «عامه مردم» است؛ یعنی حق همگان برای شرکت در تصمیم‌گیری در امور همگانی جامعه. این نوع حکومت «دموکراسی مستقیم» نام دارد. این شکل از حکومت، به ویژه در آتن (قرن پنجم پیش از میلاد)، پدید آمد و در آن شهروندان (بجز زنان و بردگان) هنگام

اعمال دموکراسی در «آگورا» یا «پنیکس» گرد می‌آمدند و درباره مسائل عمومی به رایزنی می‌پرداختند. اجتماع مردم به عنوان ارگان مقنن، حاکمیت سیاسی را به صورت مستقیم اعمال می‌نمود (قاضی، ۱۳۸۶: ۷۵۵). در مقابل، امروز شاهد آنیم که بالا رفتن جمعیت و اشتغالات گوناگون مردم عادی و همچنین هزینه بالا و مشکلات اجرایی فراوان، مانع از تحقق دموکراسی مستقیم بوده و در نتیجه، «دموکراسی غیرمستقیم» پدید آمده که در آن عده‌ای بر مسند قانون‌گذاری تکیه زده‌اند. البته در بسیاری از کشورها، در موارد مهم، رأی همگان از طریق همه‌پرسی (رفراندوم) ملاک تصویب قانون قرار می‌گیرد. (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۱۷۰)

همچنان که در اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز در این باره آمده است: «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آراء مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آراء عمومی باید به تصویب دو سوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».

نتیجه آن که مجلس واسطه اعمال حاکمیت ملی است و در نظام سیاسی مردم‌سالار مرکز ثقل قانون‌گذاری به شمار می‌آید؛ حتی در نظام توحیدی اسلام نیز با وجود قوانین جامع و کامل الهی، که از وحی سرچشمه می‌گیرد، نوعی نهاد قانون‌گذاری ضروری است، با این تفاوت که اصول و قواعد کلی قانونی از طریق وحی الهی مشخص و تعیین شده و به دلیل حاکمیت تشریحی خداوند، اطاعت از این اصول کلی اجتناب‌ناپذیر است. ولی در قلمرو وسیع مباحات و احکام ترخیصیه و نیز موضوعات و کیفیت اجرای احکام کلی و در تشخیص و تطبیق عناوین ثانوی و تبیین احکام ثانوی، اختیارات وسیعی همراه با مسؤولیت بر انسان آگاه و مؤمن تفویض گردیده است. (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ۱۴۱)

کشورهای دارای مجلس از لحاظ وحدت یا تعدد این نهاد، به دو دسته «یک مجلسی» و «دو مجلسی» تقسیم می‌شوند. دسته اول؛ همچون کشورهای دارای ساختار بسیطی که پس از جنگ جهانی اول به سوی تشکیل پارلمان یک مجلسی روی آوردند و دسته دوم؛ مانند کشورهایی با نظام حکومتی فدرال که معمولاً دارای دو مجلس هستند.

در نظام‌های دو مجلسی، مجلس اول را «مجلس سنا» یا «مجلس اعیان» می‌گویند، ولی در انگلستان، این مجلس به «مجلس لردها» مشهور است که البته اعضای آن انتخابی نیستند، این مجلس یک مجلس مشورتی محسوب می‌گردد. مجلس دوم نیز بر حسب ملل گوناگون، «مجلس شورا» یا «مجلس نمایندگان» و یا «مجلس عوام» نام دارد. کشورهای نظیر امریکا (مجلس سنا و مجلس نمایندگان)، انگلستان (مجلس لردها و مجلس عوام)، هند (راج سبی و لوک سبی) و سوئیس (مجلس شورا، مجلس کانتون‌ها) دارای نظام دو مجلسی هستند. در مقابل، کشورهایی مانند یونان، لبنان، سوریه با نظام یک مجلسی اداره می‌گردند. (قاضی، ۱۳۸۶: ۳۷۵)

بند دوم: حکومت پارلمانی در ایران

الف) پارلمان در نظام مشروطه سلطنتی

«مبنای ایجاد قوه مقننه در ایران، اندیشه تشکیل عدالت خانه بود. رهبران مشروطه می خواستند خانه ای به وجود آید که در آن نمایندگان مردم گرد آمده و شور کنند و با نظارت بر کارگزاران دولت، نظام سلطنت مطلقه را محدود و مشروط و آن را به سلطنت پارلمانی تبدیل نمایند.» مجلسی که «مظهر افکار عامه و احتیاجات اهالی مملکت» (منصوریان، ۱۳۸۶: ۹۸) باشد. نظام پارلمانی در ایران از ابتدا دو مجلسی بوده است: ۱- مجلس شورای ملی با نمایندگانی تماماً از طهران و ایالات به مدت ۲ سال (از سال ۱۳۳۶ و با بازنگری ق.ا. ۴ سال). (ندوشن، ۱۳۸۲: ۱۷۰) ۲- مجلس سنا با ترکیبی نیمه انتخابی نیمه انتصابی، دوره نمایندگی ۶ سال (از سال ۱۳۴۵، ۴ سال) (رنجبر، ۱۳۸۳: ۱۰۹) و همون مجلس شورای ملی، به نمایندگی از طرف همه ملت: «وکلاهی مجلس شورای ملی و مجلس سنا از طرف تمام ملت وکالت دارند، نه فقط از طرف طبقات مردم یا ایالات و ولایات و بلوکاتی که آنها را انتخاب نموده اند.» اما مجلس سنا تا سال ۱۳۲۸ تشکیل نشد. (رنجبر، ۱۳۸۳: ۹۳) بنابراین از ابتدا تا ۱۳۲۸، نظام پارلمانی ایران علی رغم تصریح ق.ا. به تشکیل مجلس سنا، تک مجلسی و از ۱۳۲۸ تا ۱۳۵۷ که انقلاب اسلامی به پیروزی رسید، دو مجلسی بوده است. پارلمان ایرانی تا پیش از انقلاب اسلامی، تعداد ۲۴ دوره قانونگذاری را تجربه کرده است.

ب) پارلمان در جمهوری اسلامی

نهاد پارلمان با پیروزی انقلاب و تأسیس نظام جمهوری اسلامی، با حذف مجلس سنا، یک مجلسی شد: مجلس شورای ملی که از ۵۹/۴/۳۱ و با تصویب قانون «تعیین نام مجلس» در مکتوبات و عمل و از سال ۱۳۶۸ با بازنگری ق.ا. رسماً به مجلس شورای اسلامی تغییر نام یافت. در ق.ا. با وجود حذف اصل مربوط به حاکمیت ملی از اولین و دومین پیش نویس ق.ا. و اختلاف نظرهای در خصوص حاکمیت ملی (ورعی، ۱۳۸۶: ۳۵۱). به جهت استقرار نوعی حاکمیت الهی مردمی در اصل ۵۶ ق.ا. این مهم در بند ۸ اصل ۳: «مشارکت عامه در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش» و اصل ۶: «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود و از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی» در «نفی حاکمیت فردی» (بهارستانی فرد، ۱۳۸۵: ۸۶) پیش بینی شده و حتی در بازنگری ۱۳۶۸، جزء موارد «تغییر ناپذیر» در بازنگری ق.ا. قرار گرفته است. قوه مقننه در ایران یکی از قوای حاکم و مستقل است که به موجب اصل ۵۸: اعمال «از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می شود» مجلس تماماً انتخابی با طول دوره نمایندگی ۴ سال که هم اکنون در دوره هشتم

خود قرار دارد.

گفتار دوم: جایگاه پارلمان در حقوق انگلستان و ایران بند اول: نظریه حاکمیت پارلمان و نسبت آن با حاکمیت قانون

حاکمیت پارلمان در کنار اصل حاکمیت قانون از جمله اصول بنیادین نظام حقوقی انگلستان محسوب می شود و دایسی نیز در کتاب مشهور خود این دو اصل را مورد بررسی قرار داده است. این حقوقدان انگلیسی، اصل حاکمیت پارلمان را اینگونه تعریف کرده است: «حاکمیت پارلمان به این معنا است که به موجب قانون اساسی انگلستان، پارلمان دارای حق تصویب یا ابطال هر قانونی است و مضافاً هیچ شخص و یا نهادی نمی تواند مصوبات پارلمان را نسخ یا ابطال کند»

نویسنده سوییسی دولولم معتقد بود که پارلمان انگلستان قادر به انجام هر کاریست مگر تبدیل مرد به زن و بالعکس حقوقدان انگلیسی چنینگز بعداً او را به خاطر این نظر با این بیان: مورد انتقاد قرار داد که «اگر پارلمان مقرر کند که همه مردان باید زن باشند، تا آنجا که به آن قانون مربوط است، آنها زن خواهند بود» (Harnacher, ۱۹۹۲: ۲۶). صرف نظر از این بیانات افراطی، باید دید که واقعاً حدود حاکمیت پارلمان تا کجا است و اگر حاکمیت پارلمان تا این اندازه مطلق است، چگونه می توان این اصل مطلق را با اصل حاکمیت قانون قابل جمع دانست؟

البته ایده حاکمیت پارلمان حاصل تأملات صرفاً نظری نبوده بلکه نتیجه تجربیات عملی مردم انگلستان در طول تاریخ این کشور است. این اصل در جریان انقلاب شکوهمند ۱۶۸۸م و پذیرش اعلامیه حقوق در سال ۱۶۸۹م در حقوق انگلستان به تثبیت رسید و در نتیجه امتیازات ویژه پادشاه، محدود و منوط به اجازه پارلمان گردید. همچنین این نظر سنتی برخی از حقوق دانان انگلیسی مانند کوک که مصوبات پارلمان را محدود به رعایت الزامات حقوق طبیعی می دانستند، بعد از این واقعه به حاشیه رانده شد و نتیجتاً پارلمان به عنوان یک مدعی اقتدار منحصر به فرد در حقوق انگلستان در آمد. (Munro, ۱۹۸۷: ۷۹)

با این وجود، برخی از صاحب نظران انگلیسی، بر این باور هستند که حاکمیت پارلمان مطلق نیست و هر یک برای ادعای خود دلایل متعددی را مورد استناد قرار داده اند. در مقابل، برخی دیگر از اندیشمندان از اطلاق حاکمیت پارلمان دفاع می کنند. از آنجا که تعیین حدود اقتدار پارلمان در بحث ما یعنی امکان سازگاری و یا ناسازگاری این اصل با حاکمیت قانون دارای اهمیت خاصی می باشد، مهمترین دلایل ابراز شده توسط مدعیان عدم اطلاق حاکمیت پارلمان را ذکر می کنیم.

یکی از محدودیت های وارد بر حاکمیت پارلمان با توجه به تمایزی که برخی میان فرایند تصویب قوانین و محتوای مصوبات پارلمان قائل شده اند، توجیه می شود. بر اساس این نظر هیچ پارلمانی

— اهمیت و جایگاه قانون‌گذاری در پارلمان (مطالعه موردی کشور های ایران و انگلستان)... ◇

نمی‌تواند پارلمان‌های آینده را در مورد محتوای قوانین مقید سازد، اما در مورد آیین یا نحوه تصویب قوانین وضعیت عکس این است یعنی هر قانونی برای اینکه مصوبه پارلمان محسوب شود باید به تصویب مجلس عوام و مجلس لردها رسیده و به امضای ملکه نیز برسد و قضات باید این مسئله را بررسی کنند و اگر معلوم شد که تشریفات تصویب قوانین رعایت شده است، قضات موظف به اعمال مصوبات پارلمان هستند. به این نظریه ایراد شده‌است که اولاً در انگلستان اقتدار پارلمان ناشی از یک قانون اساسی (به عنوان قانونی برتر از قوانین عادی) نیست و لذا نمی‌توان پارلمان‌های آینده را در مورد تشریفات مربوط به وضع قوانین، مقید نمود و ثانیاً تمایز دقیقی میان محدودیت‌های ناشی از تشریفات تصویب قوانین و محتوای قوانین نمی‌توان قائل شد مثلاً اگر مجلس فعلی قانونی را که برای تصویب مستلزم اتفاق آراء هر دو مجلس و سپس تأیید به وسیله همه‌پرسی باشد، به تصویب برساند، تقریباً بعید به نظر می‌رسد که پارلمان‌های آتی بتوانند محتوای چنین قانونی را تغییر بدهند.

حقیقت این است که نظریه حاکمیت پارلمان در شکل کلاسیک آن تا دهه نود از قرن بیستم میلادی با چالش خاصی مواجه نشده بود اما در اوایل دهه نود، پرونده ای با نام پرونده فاکتور تام در محاکم انگلستان مطرح شد و از این نقطه به بعد است که نقطه عطفی در بحث از حدود حاکمیت پارلمان به وجود آمده است و نظریه حاکمیت پارلمان در شکل کلاسیک آن که توسط دایسی مطرح شده بود، مورد تردید واقع گردیده است.

ماجرای این پرونده مهم از این قرار است که در سال ۱۹۸۳ م. شورای اتحادیه اروپا مقرر کرد که تصویب کرد و در این مقرر، سقف معینی را جهت میزان صید ماهی برای هر یک از دول عضو در اتحادیه مشخص نمود. در بریتانیا به موجب قانون مربوط به کشتی‌های تجاری که در سال ۱۸۹۴ م. تصویب شده بود، فقط دارندگان تابعیت انگلستان حق ماهیگیری در محدوده آب‌های انگلستان را داشتند اما مالکیت کشتی‌های صید ماهی توسط شرکت‌های به ثبت رسیده در بریتانیا در قانون ۱۸۹۴ م. منع نشده بود و همین امر باعث شد که ماهی‌گیران اسپانیایی شرکت‌هایی را در انگلستان ثبت نموده و در محدوده دریایی متعلق به انگلستان، به ماهی‌گیری مشغول شوند که این امر به ضرر میزان سهم انگلستان در زمینه صید ماهی بود چرا که این شرکت‌ها اغلب ماهی‌های صید شده را در اسپانیا تخلیه می‌کردند. دولت بریتانیا برای حل این مشکل، قانون کشتی‌های تجاری ۱۹۸۸ م. را تصویب کرد و در آن قانون شرط مالکیت هفتاد و پنج درصدی شرکت‌های فوق را توسط تابعین حقیقی انگلستان پیش‌بینی نمود و نتیجتاً امکان ادامه کار دیگر برای شرکت‌هایی مثل فاکتور تام وجود نداشت. شرکت فاکتور تام که از این تصمیم دولت بریتانیا متضرر شده بود، در دادگاه‌های انگلستان طرح دعوی کرد و ضمناً خواستار صدور قرار دستور موقت نیز شد. این پرونده پس از رسیدگی در شعبه دادگاه ملکه و صدور حکم، در دادگاه استیناف مورد استیناف واقع شد و نهایتاً قضیه در نزد مجلس لردها نیز مطرح گردید. هرچند که مجلس لردان صدور قرار دستور موقت علیه مصوبات ◇ ۱۳۷

پارلمان را مغایر با حقوق انگلستان می دانست اما صرف نظر از الزامات حقوقی داخلی انگلستان، در مورد این مسئله مردد بود که آیا به موجب حقوق اتحادیه، دادگاه های انگلستان موظف به صدور چنین قراری هستند یا خیر؟ مجلس لرد ها این سؤال را به دیوان جامعه اروپا (بعداً اتحادیه اروپا) ارجاع نمود. دیوان جامعه اروپا به این پرونده رسیدگی کرد و با تأکید بر تفوق حقوق جامعه بر حقوق داخلی دول عضو، به سؤال ارجاع شده پاسخ مثبت داد.

همچنین کشور انگلستان که از جمله امضا کنندگان کنوانسیون اروپایی حقوق بشر است، سرانجام در سال ۱۹۹۸م. قانون حقوق بشر را تصویب کرد. این قانون از قضات می خواهد که تا حد امکان مصوبات پارلمان را متناسب با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر تفسیر نمایند اما در مواردی که قوانین در تعارض با کنوانسیون اروپایی حقوق بشر تشخیص داده شوند، قضات موظف به صدور اعلامیه عدم سازگاری هستند و پس از صدور این اعلامیه، پارلمان مختار است که اقدام لازم را برای رفع تعارض انجام بدهد اما نکته مهم این است که در عمل از زمان اجرایی شدن قانون حقوق بشر در سال ۲۰۰۰م. در انگلستان، نوزده مورد اعلامیه عدم سازگاری از طرف قضات صادر شده است و همه این نوزده مورد به نحوی مورد توجه پارلمان قرار گرفته اند یعنی پارلمان در جهت رفع تعارض وارد عمل شده است و به نظر می رسد که این امر یعنی پذیرش قرارهای عدم سازگاری از سوی پارلمان، شکلی عرفی به خود گرفته است و پارلمان تحت فشار افکار عمومی جامعه، در عمل، به اعلامیه های صادره از طرف قضات ترتیب اثر می دهد (McKusick, ۲۰۱۲). منتقدین حاکمیت پارلمان معتقدند که حاکمیت پارلمان امروزه دیگر مطلق نیست و در این باب به سه مورد ذیل استناد می کنند. قانون جامعه اروپا تصویب شده توسط پارلمان انگلستان در سال ۱۹۷۲م. و قانون مربوط به حقوق بشر سال ۱۹۹۸م. و سه قانون دیگر که در سال ۱۹۹۸م. تصویب شده اند و اختیاراتی را به اسکاتلند، ویلز و ایرلند شمالی واگذار مینمایند اما طرفداران اطلاق حاکمیت پارلمان بر این باور هستند که در همه این موارد، پارلمان خود رضایت به محدود کردن قدرتش داده است و حد اقل از نظر تئوری می توان گفت که پارلمان اگر بخواهد می تواند این مصوبات را نسخ کند (Bingham, ۲۰۰۷: ۱۵). ملزم بودن پارلمان با توجه به عرف به تبعیت از اعلامیه های ناسازگاری صادر شده از سوی قضات نیز با این بیان مورد اعتراض واقع شده است که اگر پارلمان همیشه ملزم به تبعیت از اعلامیه های عدم سازگاری که قضات صادر می کنند است، چرا خود قانون یعنی قانون حقوق بشر سال ۱۹۹۸م. اختیار اعلام بی اعتباری قوانین مغایر با حقوق بشر را به خود قضات محول نکرده است؟

در حقیقت پارلمان آگاهانه چنین اختیاری را به قضات نداده است و این بدین معناست که در نظر پارلمان، این نهاد ممکن است در برخی از قضایای مهم و مورد اختلاف بخواهد بنا بر مصالحی که تشخیص می دهد، بر خلاف اعلامیه های عدم سازگاری که توسط قضات صادر می شوند، بر نظر

خود اصرار بورزد (۳۰: ۲۰۱۰، Goldsworthy).

علاوه بر آنچه که گفته شد، برخی از قضات مدعی هستند که نظریه حاکمیت پارلمان مخلوق کامن لا بوده و به عنوان بخشی از کامن لا قابل تغییر توسط دادگاه ها است اما این ادعا با واقعیات تاریخی در مورد منشأ حاکمیت پارلمان هم خوانی ندارد. (Alder, ۱۹۹۹: ۹۹) این ادعا که ذکر آن رفت، در برخی از پرونده ها توسط قضات مطرح شده است. مثلاً در پرونده مهم جکسون بر علیه دادستان کل، لرد استین با وجود پذیرش حاکمیت پارلمان به عنوان یکی از اصول حقوق اساسی انگلستان بر این باور بود که حاکمیت پارلمان مبتنی بر یک برداشت قضایی است و قابل تغییر و جایگزین کردن است. این امر به ویژه در نظم جدید ناشی از تصویب قانون حقوق بشر سال ۱۹۹۸م قابل توجه است. لرد استین اعلام کرد که خصوصاً در موردی که پارلمان اقدامی در جهت لغو حق بازنگری قضایی بر اعمال دولتی و یا عملکرد عادی دادگاه ها انجام بدهد، دادگاه عالی ممکن است به این نتیجه برسد که مسئله بازنگری قضایی از چنان اهمیتی در قانون اساسی انگلستان برخوردار است که حتی پارلمان نیز قادر به لغو نمودن آن نیست.» (Young, ۲۰۱۲: ۲۶۹)

با توجه به مباحث مطرح شده، به نظر می رسد که ادعای وجود عرفی مبنی بر ملزم بودن پارلمان به تبعیت از اعلامیه های عدم سازگاری که توسط قضات و به موجب قانون حقوق بشر ۱۹۹۸م صادر می شوند، ادعایی شتاب زده باشد اما این حقیقت را نیز باید پذیرفت که چهره نظام حقوقی انگلستان خصوصاً پس از تصویب قانون حقوق بشر ۱۹۹۸م. به میزان قابل توجهی دگرگون شده است و نظریه حاکمیت پارلمان تنها در عالم نظر می تواند مطلق محسوب بشود و لذا نظریه کلاسیک حاکمیت پارلمان دیگر منعکس کننده واقعیات کنونی نظام حقوقی انگلستان نیست. ولی این سخن به معنای حذف نظریه حاکمیت پارلمان از صحنه سیاسی انگلستان نمی باشد و تنها می توان مدعی شد که این نظریه تا حدودی تعدیل شده است. این نکته را نیز نباید فراموش کرد که افکار عمومی در انگلستان، همیشه مانعی جدی بر سر راه حاکمیت پارلمان در معنای افراطی آن بوده است.

حال با توجه به شناختی که نسبت به وضعیت کنونی نظریه حاکمیت پارلمان پیدا کرده ایم، رابطه و امکان جمع میان حاکمیت پارلمان و حاکمیت قانون را مورد بررسی قرار می دهیم. در نظر دایسی، حاکمیت پارلمان تعارضی با حکومت قانون ندارد چون اولاً مصوبات پارلمان حاصل عمل مشترک سه نهاد مختلف یعنی مجلس عوام، مجلس لرد ها و مقام سلطنت است و حاکمیت پارلمان تنها در قالب این مصوبات متجلی می شود. ضمن اینکه قوانین مصوب در معرض تفسیر از جانب قضات قرار دارند. ثانیاً قوه مقننه در امور اجرایی دخالت مستقیم نمی کند و قوه مجریه نیز برای اعمال صلاحیت های اختیاری خود به اذن پارلمان نیاز دارد و بطور خلاصه تفکیک قوا و تفاسیر دادگاه ها از قوانین، حاکمیت پارلمان را تعدیل کرده اند و لذا این مفهوم با حاکمیت قانون سازگار است. این ادعای

دایسی از سوی اندیشمندان انگلیسی مورد انتقاد قرار گرفته است که به این انتقادها اشاره می‌شود. به نظر دایسی انتقاد شده است که دادگاه‌ها در اعمال صلاحیت خویش در جهت کنترل قوانین مصوب پارلمان از طریق فن تفسیر با محدودیت‌هایی مواجه هستند. از جمله اینکه: اولاً قانونی که صراحتاً محدود کننده آزادی اشخاص باشد، امکان مانور چندانی را برای قضات از طریق توسل به تفسیر قوانین باقی نمی‌گذارد. ثانیاً این نکته را هم باید در نظر داشت که اقتدار قضات در مواجهه با مصوبات پارلمان از این جهت نیز با محدودیت جدی روبرو است که در انگلستان، دادگاه نمی‌تواند حکم به مغایرت قانون مصوب پارلمان با قانون اساسی بدهد. مضافاً پارلمان در نظریه دایسی از سه جزء تشکیل می‌شود؛ مجلس عوام، مجلس لرد‌ها و مقام سلطنت. در زمان دایسی، مجلس لرد‌ها دارای قدرت قابل توجهی در برابر عوام بود و می‌توانست در صورت لزوم بر سر راه اراده مجلس عوام مانع مهمی باشد اما بعد از تصویب قانونی در سال ۱۹۱۱م. این توازن قدرت بر هم خورد و قدرت عوام بر مجلس لرد‌ها فزونی پیدا کرد و مجلس عوام نیز در کنترل دولت بود و حتی دایسی نیز که از افتادن حاکمیت کشور در دست یک نهاد واحد بیم داشت، به فکر راهکارهای مناسب دیگری برای کنترل قدرت قوه مجریه افتاد مانند اعلامیه حقوق به شیوه آمریکایی و توسل به رفراندوم. بنابر این ادعای دایسی در مورد امکان جمع میان دو مفهوم حاکمیت پارلمان و حاکمیت قانون اقناع کننده نمی‌باشد.

در وضعیت کنونی نیز برخی از اندیشمندان همچنان بر امکان جمع حاکمیت پارلمان با حکومت قانون اصرار می‌ورزند. به عنوان مثال، یکی از نویسندگان انگلیسی بر این باور است که حاکمیت پارلمان با نظریه حکومت قانون ناسازگار نیست. وی معتقد است که کنترل مصوبات پارلمان توسط قضات و اعلام عدم اعتبار این مصوبات توسط قضات، جزء الزامات و ویژگی‌های ذاتی حاکمیت قانون نیست و اساساً چرا باید تصمیم‌گیری در باب اصول مربوط به اخلاق سیاسی را به قضات محول کرد و چرا باید آن‌ها را بر نهاد انتخابی پارلمان ترجیح داد. همچنین او بر سیستم قضایی کنترل قوانین این ایراد را می‌گیرد که احکام قضایی غیر قابل پیش‌بینی و نامعین هستند. همچنین این وضعیت یعنی عدم تعیین احکام قضایی با توجه به اثری که ابطال مصوبات پارلمان در وضعیت‌های پیش از صدور چنین حکمی به جا می‌گذارد، بدتر خواهد شد.

او ادامه می‌دهد که ترکیب و ساختار پارلمان و آیین و تشریفات پیچیده حاکم بر تصمیم‌گیری‌های آن محدودیت مهمی جهت نظارت بر اعمال قانونگذار محسوب می‌شوند. البته نویسنده به این حقیقت که در نظام پارلمانی انگلستان، به دلایلی مانند تسلط حزب صاحب اکثریت بر مجلس عوام و در مقابل، ضعف مجلس لرد‌ها در برابر مجلس عوام که باعث عدم تعادل لازم در نظام پارلمانی انگلستان شده است اعتراف می‌کند و معتقد است که بجای توسل به نظارت قضات به موجب اسناد حقوق بشر، باید این نقص راه یافته در سیستم پارلمانی را برطرف کرد. او معتقد است که این شیوه

تلفیقی که در انگلستان انتخاب شده است و بر اساس آن قضات در مواجهه با مصوبات پارلمان فقط می‌توانند اعلامیه عدم سازگاری صادر کنند و تصمیم‌گیری نهایی با خود پارلمان است، شیوه مناسبی جهت جمع میان الزامات دموکراسی با مسئله نظارت قضایی می‌باشد.

به نظر ما، در این باب که تلفیق پذیرفته شده در انگلستان به موجب قانون حقوق بشر ۱۹۹۸م. شیوه‌ای هوشمندانه برای جمع حاکمیت پارلمان با مسئله نظارت قضایی بر مصوبات پارلمان است، شاید حق با نویسنده فوق‌الذکر باشد و این مدل با وضعیت نظام حقوقی انگلستان، در وضعیت فعلی آن تناسب بیشتری داشته باشد اما سایر استدلال‌های وی خالی از اشکال به نظر نمی‌رسند. پیش‌فرض این نویسنده این است که باید جانب دموکراسی یعنی نهاد انتخابی پارلمان را گرفت و نباید نهاد غیر انتخابی قضاوت بر پارلمان مسلط شود یعنی ترجیح دموکراسی بر آنچه که امروزه آن را حکومت قضات می‌نامند. همچنین وی معتقد است که گاهی مصلحت برتری اقتضا دارد که در موردی مشخص بر خلاف الزامات حاکمیت قانون عمل شود به این شرط که این موارد استثنایی قابل توجیه باشند. در مقابل این استدلال، باید پرسید که آیا دموکراسی ارزشی مطلق و نهایی است یعنی آیا همیشه باید به نفع نهادهای مبتنی بر دموکراسی در مقابل نهادهای غیر انتخابی اصرار کرد و آیا واگذاری تصمیم‌گیری در موارد حساس و بحث‌انگیز به قضات که افرادی صاحب تخصص و مستقل هستند، مناسب‌تر از تأکید مطلق بر الزامات دموکراسی نیست؟ باید این حقیقت را پذیرفت که دموکراسی نیز آفات خاص خود را دارد و از نظر تاریخی نیز دوره خوش‌بینی مطلق نسبت به مجالس مقننه به سر آمده است. چه تضمینی وجود دارد که مجلسی که در دست یک حزب مشخص است، بتواند حامی حقوق اقلیت نیز باشد. آیا پذیرش مدل نظارت‌قضایی با ایده تفکیک قوا و لزوم پیشگیری از تجمیع قدرت در دست یک نهاد واحد تناسب بیشتری ندارد؟ ضمناً ترس از تفوق قوه قضاییه بر قوه مقننه بیشتر در برداشت فرانسوی از تفکیک قوا مطرح است و به همین دلیل است که در فرانسه اختیار نظارت بر قوانین را بر عهده مرجعی خاص (شورای قانون اساسی) قرار داده‌اند و در انگلستان که نظام حقوقی کامن‌لای آن شباهت زیادی با نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا دارد، اعطای اختیار نظارت بر مصوبات پارلمان به قوه قضاییه قابل‌پذیرش به نظر می‌رسد. البته مؤلف به درستی به عدم توازن که در سیستم پارلمانی انگلستان وجود دارد اشاره کرده است ولی این سیستم پارلمانی نتیجه تحولات تاریخی حقوق انگلستان است که باعث تفوق مجلس عوام بر مجلس لردها شده است. دور از ذهن به نظر می‌رسد که بتوان مجلس لردها را به شکل گذشته آن احیا کرد مگر اینکه منظور نویسنده این اثر این باشد که باید به مجلس لردها ماهیتی کاملاً انتخابی داده شود و در نتیجه جایگاه آن را باید مانند مجالس دوم انتخابی ارتقا داد اما حتی اگر چنین شود، گرچه مضرات نظریه حاکمیت پارلمان کاهش پیدا می‌کند اما وجود یک نظام دو مجلسی متوازن نیز در صورتی که نظارت دیگری بر اعمال پارلمان پیش‌بینی نشود، مانع اقناع‌کننده‌ای بر سر راه تصویب قوانین مغایر با الزامات

حکومت قانون، به نظر نمی‌رسد.

ذکر تجربه بحث‌های مطرح شده در نظام حقوقی ایالات متحده آمریکا در ارتباط با ایراد عدم تعیین احکام قضایی در اینجا لازم به نظر می‌رسد. نظریه عدم تعیین که در دهه‌های هشتاد و نود از قرن بیستم در آمریکا مطرح بوده است، بیان می‌کند که در شمار قابل توجهی از پرونده‌های مشابه، نظام قضایی احکام یکسانی صادر نکرده است. پس به نظر می‌رسد که علت این وضع اعمال معیارهایی به غیر از قوانین و قواعد حقوقی است. مثلاً وکلا قادرند تا جریان رسیدگی را به سمتی که می‌خواهند متمایل نمایند. در مقابل به این ادعا پاسخ داده شده است که در اکثر پرونده‌ها که پرونده‌های فاقد پیچیدگی هستند، وکلا قادرند از پیش نتیجه رسیدگی را پیش بینی نمایند. در مقابل، معتقدان به عدم تعیین احکام قضایی معتقدند که بسیاری از ۷۲ پرونده‌هایی که در ابتدا آسان به نظر می‌رسند، در دست قضات و وکلای خبره ای که درصدد رسیدن به حکمی مشخص هستند، به پرونده‌ای پیچیده تبدیل می‌شوند و مضافاً رسیدن قضات در پرونده‌های فاقد پیچیدگی به نتایج واحد لزوماً نه به معنای اعمال قوانین است و چه بسا که نتیجه عوامل دیگری مانند طرز فکر مشابه آن‌ها باشد. همچنین تعداد قابل توجهی از پرونده‌ها نیز دارای پیچیدگی‌های خاصی هستند و قاضی باید از میان تفاسیر مختلف یکی را برگزیند و این مسئله، پیش بینی نتیجه رسیدگی را مشکل می‌کند. در مقابل گفته شده است که به هر حال، در هر یک از نظام‌های حقوقی دنیا، درجه‌ای از عدم تعیین اجتناب ناپذیر است و عبارات کلی قوانین در معرض تفاسیر مختلف قرار دارند و حکم همه موقعیت‌های جزئی را نیز نمی‌توان از پیش تعیین نمود. ضمناً احتمال سوء تفسیر قضات نیز امری نیست که به کلی بتوان از آن پرهیز نمود. همچنین این گروه این حقیقت غیر قابل اجتناب را می‌پذیرند که مجموعه فعالان عرصه قضا یعنی وکلا و قضات، دارای پس زمینه‌های مشترکی هستند و معتقد به سنت‌های حقوقی مشترکی هستند که باعث می‌شود تا حد زیادی بتوان نتیجه پرونده را از قبل پیش بینی کرد و برخی از تفاسیر را می‌توان با توجه به این عرف‌ها و سنت‌های رایج، از پیش غیر محتمل به حساب آورد. نتیجتاً امروزه در حقوق آمریکا این امر پذیرفته شده است که ایراد عدم تعیین با حاکمیت قانون تعارضی اساسی که به انکار حکومت قانون بینجامد ندارد. (Tamanaha: ۶۵)

نتیجتاً با توجه به مباحث مطرح شده، همانطور که حتی طرفداران امکان جمع میان حاکمیت پارلمان و حکومت قانون نیز اعتراف کرده‌اند، وضعیت کنونی حاکمیت پارلمان با توجه به نظام دو حزبی حاکم بر انگلستان و عدم توازن قدرت میان مجلس عوام و مجلس لرد‌ها قابل انتقاد به نظر می‌رسد. لذا تصویب قانون حقوق بشر ۱۹۹۸م. را باید گامی مثبت در جهت تعدیل و بهبود وضعیت موجود تلقی کرد. ضمناً این احتمال نیز بعید به نظر می‌رسد که دولت انگلستان در آینده، در صدد تضعیف نقش قضات در زمینه کنترل بر قوانین و یا نسخ قانون حقوق بشر ۱۹۹۸م. بر آید. بالعکس،

— اهمیت و جایگاه قانون‌گذاری در پارلمان (مطالعه موردی کشور های ایران و انگلستان)... ◇

با توجه به تحولات سال های اخیر مانند تصویب قانون اصلاحات اساسی در سال ۲۰۰۵ و اعطای استقلال بیشتر به قوه قضاییه که در مباحث بعدی به آن خواهیم پرداخت، ظهور قوه قضاییه ای فعال تر در بحث نظارت بر مصوبات پارلمان، بعید به نظر نمی رسد.

بند دوم: مجلس شورای اسلامی و وظیفه نظارت اساسی بر مصوبات آن

در کشور ما، مسائل مختلف راجع به نحوه تشکیل و ترکیب و اختیارات مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی به عنوان قانون برتر مشخص شده است. به استناد اصل هفتاد و یک قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی، می تواند قانون وضع کند.» اما از نظر حقوق دانان ما، وجود یک دادگاه عالی جهت تضمین برتری قانون اساسی از ملزومات نظریه حاکمیت قانون محسوب می شود. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۲: ۲۰۱) لازم به توضیح است که در دنیا دو شیوه برای نظارت بر مطابقت قوانین با قانون اساسی معمول است: مدل امریکایی و مدل فرانسوی. در مدل امریکایی کنترل قوانین، دادگاه ها در ضمن رسیدگی خود به دعاوی میان افراد و در صورتی که یکی از طرفین دعوی، قانون مورد استناد توسط طرف دیگر دعوی را مغایر قانون اساسی بداند، دادگاه به این ایراد رسیدگی می کند و در صورت پذیرفتن این ادعا، از اعمال آن قانون در دعوای مزبور امتناع می نماید اما این قانون از نظم حقوقی خارج نمی شود مگر اینکه دیوان عالی کشور رأی به مغایرت آن با قانون اساسی بدهد که در آن فرض، همه محاکم مکلف به تبعیت از نظر دیوان عالی کشور هستند و در نتیجه آن قانون عملاً قابلیت اجرایی خود را از دست می دهد. در مقابل، در مدل اروپایی کنترل قوانین، یک مرجع خاص پس از تصویب یک مصوبه در پارلمان و قبل از اجرایی شدن آن مصوبه، آن قانون را از جهت مطابقت با قانون اساسی مورد بررسی قرار می دهد و در صورت تشخیص مغایرت، آن مصوبه بکلی فاقد اعتبار می باشد. (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۶: ۱۸۷)

در ایران، نظارت قضایی بر قوانین مصوب مجلس به شیوه فرانسوی مورد پذیرش قرار گرفته است و این وظیفه یعنی بررسی عدم مغایرت قوانین مصوب پارلمان با قانون اساسی و همچنین شرع بر عهده شورای نگهبان قرار گرفته است ولی قضات دادگاه ها از چنین حقی برخوردار نیستند و به عبارت دیگر نمی توانند اعتبار مصوبات مجلس را در برابر قانون اساسی مورد بررسی قرار بدهند یعنی شیوه امریکایی نظارت بر مصوبات پارلمان، در ایران پذیرفته نشده است (تیلا، ۱۳۸۴: ۱۶۳). مجلس شورای اسلامی نمی تواند قوانینی: «اصل هفتاد و دوم قانون اساسی مقرر می کند که وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل نود و ششم آمده بر عهده شورای نگهبان است.»

همچنین به استناد اصل نود و سوم قانون اساسی: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای

نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر در مورد تصویب اعتبار نامه نمایندگان و انتخاب شش نفر حقوقدان شورای نگهبان.»

با این وصف، مدل کنترل اساسی در کشور ما با وضعیت کشور انگلستان کاملاً متفاوت می‌باشد. در انگلستان قانون اساسی شکلی یعنی قانونی که از نظر سلسله مراتب هنجارهای حقوقی برتر از قوانین مصوب پارلمان باشد، وجود ندارد. اما می‌توان گفت که در نظام حقوقی انگلستان، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر که به موجب قانون حقوق بشر مصوب ۱۹۹۸م. در حقوق انگلستان ادغام شده است، نقش قانون اساسی برتر را در بحث نظارت بر مصوبات پارلمان، بازی می‌کند. ولی دیدیم که قضات تنها حق صدور اعلامیه عدم سازگاری را دارند و تصمیم نهایی با خود پارلمان است. در نظام حقوقی ما، مجلس شورای اسلامی بر خلاف پارلمان انگلستان، از اختیار مطلق در امر قانونگذاری برخوردار نیست. لذا از این جهت، وضعیت قوه مقننه در ایران با لزوم نظارت بر مصوبات قوه مقننه به عنوان یکی از الزامات حاکمیت قانون، مطابقت دارد اما سیستم پیش بینی شده در قانون اساسی ما نیز خصایص و مشکلات خاص خود را دارد که در ادامه به برخی از این موارد که ذکر آن‌ها در ارتباط با حاکمیت قانون، لازم به نظر می‌رسد، اشاره می‌شود.

به موجب قسمتی از اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی: «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 به دستور رهبری تشکیل می‌شود.» لازم به ذکر است که مجمع در این مورد حق قانونگذاری ندارد و فقط باید به ادعای مجلس رسیدگی نماید و معلوم سازد که آیا اولاً مصلحت مورد ادعای مجلس وجود دارد و ثانیاً اهمیت مصلحت مورد نظر مجلس تا اندازه ای است که موجودیت پیدا کردن قانون مورد بحث در مجمع را توجیه نماید یا خیر؟

در اینجا ذکر نکاتی در باب اصطلاح مصلحت لازم به نظر می‌رسد. «مصلحت از ماده «صلح» است و ضد آن را مفسده گویند. برخی از واژه شناسان آن را به معنای خیر و کار نیک و ضد فساد و برخی دیگر آن را عملی که نفعی عاید انسان می‌کند، دانسته‌اند. مصلحت در اصطلاح، به هر پدیده طبیعی یا فعل انسانی که سودمند و متصف به خیر باشد اطلاق می‌شود. هر پدیده یا فعل انسانی باید از دو عنصر حسن ذاتی و مفید بودن برخوردار باشد تا عنوان مصلحت بر آن اطلاق شود، اما در دیدگاه اسلامی، اصطلاح مصلحت بر منفعتی اطلاق می‌شود که شارع حکیم برای بندگانش قرار داده که عبارت است از حفظ دین، جان، عقل، نسل و اموال از راههای مشخصی که در شرع ذکر شده است.» (رحمت‌اللهی، ۱۳۸۹)

فقه‌های امامیه معتقد هستند که عقل انسان قادر به فهم مصالح و مفسدات احکام می‌باشد و احکامی که بر مبنای این مصالح توسط حاکم اسلامی صادر می‌شود، احکام حکومتی نامیده می‌شوند. اما

— اهمیت و جایگاه قانون‌گذاری در پارلمان (مطالعه موردی کشور های ایران و انگلستان)... ◇

حاکم اسلامی در تشخیص این مصالح مقید به رعایت معیار هایی است. این معیار ها عبارتند از:

- ۱- مصالح عمومی ناظر به جنبه اجتماعی زندگی مردم هستند.
- ۲- مصالح گفته شده باید متناسب با احکام شریعت باشند و در صورت تزاخم میان این مصالح با احکام اولیه، احکام اولیه موقتاً در جهت حفظ مصالح مهم تر جامعه متوقف می شوند ولی این وضعیت به معنی نقض احکام اولیه شریعت نیست.
- ۳- احکامی که بر مبنای مصلحت صادر می شوند باید در جهت تحقق همان اهدافی صادر بشوند که دین در صدد تحقق آن ها است.

۴- مصالح عمومی باید توسط حاکم اسلامی و با توجه به نظرات کارشناسی تعیین شوند. البته مفهوم مصلحت هم در غرب و هم در میان اهل سنت مفهومی با سابقه و شناخته شده است اما در اندیشه تشیع پدیده ای نو محسوب می شود که مشخصاً در نظام حکومتی جمهوری اسلامی ما و توسط امام خمینی (ره) در سال های پایانی عمر ایشان مورد تأکید قرار گرفته است.

با توجه به مباحث مطرح شده در باب مصلحت، معلوم می شود که اساساً بحث مصلحت و صدور احکام حکومتی بر مبنای مصالح عمومی جامعه اسلامی، در ارتباط با احکام شریعت مطرح می شود و لذا این که قانون اساسی به موجب اصل یکصد و دوازدهم خود اجازه تأیید قوانین مخالف قانون اساسی را نیز به عذر مصلحت به مجمع تشخیص مصلحت واگذار کرده است، اشتباهی فاحش می باشد و این وضعیت حاکمیت قانون اساسی را به عنوان قانون برتر و قانون مبنایی حکومت متزلزل می کند. مصلحت حکومت و مردم در حفظ قانون اساسی و احترام به این میثاق ملی است و اگر بخش هایی از قانون اساسی نیز پس از گذشت زمان دیگر پاسخگوی نیاز های جامعه نباشد، باید از طریق مقرر در این قانون یعنی با توجه به اصل صد و هفتاد و هفتم قانون اساسی، در جهت بازنگری در این قانون اقدام شود.

نکته دیگری که باید به آن توجه داشت این است که صلاحیت عام مجلس شورای اسلامی که در اصل هفتاد و یک قانون اساسی آمده است و در ابتدای این مبحث به آن اشاره رفت، به دلایل دیگری نیز در کشور ما محدود شده است. توضیح اینکه در ایران ما با تعدد مراجع تصمیم گیری مواجه هستیم و در مورد جایگاه دقیق مصوبات برخی از این مراجع مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، (که ذکری از آن در قانون اساسی نیامده است) شورای عالی امنیت ملی و مجمع تشخیص مصلحت نظام (در مواردی که مجمع تشخیص مصلحت در جهت تعیین سیاست های کلی نظام و یا حل معضلات نظام عمل می کند) ابهامات زیادی وجود دارد و تا این ابهامات حل نشوند، وضعیت حاکمیت قانون در این حوزه مبهم خواهد ماند.

نتیجه گیری

اساس رژیم پارلمانی، انگلستان و ایران قرار زیر است:

الف: قوه مجریه، دو رکنی است. یعنی در رأس آن، یک مملکت (پادشاه یا رئیس جمهور) قرار دارد که قاعداً غیر مسئول است و یک رئیس (نخست وزیر یا رئیس الوزراء) که همراه با کابینه وزراء، کلیه مسئولیت‌های سیاسی را بر عهده دارد. در ایران مقننه یک‌رکنی است و در رأس آن رئیس جمهور قرار دارد اما رهبری در ایران به کل قوای حاکم نظارت دارد و سیاست‌های کلی نظام نیز در دستان رهبری است.

ب: مجلس یا مجلسین از سوی مردم انتخاب می‌شوند و حق دارند کلیه اقدامات و عملیات حکومت را زیر نظر بگیرند و از راه سؤال و استیضاح و ایجاد کمیسیون‌های تحقیقاتی یا نهادهای نظارت، چون دیوان محاسبات، قوه مجریه را کنترل کند.

ج- پارلمان حق دارد یا صدور رأی عدم اعتماد، حکومت را واژگون نماید و هیأت وزرای جدیدی راه، موافق با تمایل اکثریت نمایندگان، بر مسند قدرت بنشانند.

د- در مقابل، حکومت نیز وسائل گونه‌گونی برای تأثیر بر قوه مقننه، در اختیار دارد. لوائح قانونی را تنظیم می‌کند و به پارلمان پیشنهاد می‌نماید. وزیرا می‌توانند در مجالس شرکت کنند و از لوائح و نظریات و سیاست‌های خود دفاع نمایند. وزراء می‌توانند. اساساً ناعادل در رژیم پارلمانی، بر دو وسیله متقارن استوار است: یکی مسئولیت سیاسی وزراء در برابر پارلمان و امکان سقوط کابینه با رای عدم اعتماد نمایندگان و دیگری حق انحلال پارلمان توسط قوه مجریه. چرا که رئیس حکومت (دولت) بوسیله پادشاه یا رئیس جمهور تعیین می‌گردد و پس از توافق یا تمایل اکثریت نمایندگان پارلمان به این سمت منصوب می‌شود. نخست وزیر، وزراء خود را انتخاب کرده به پارلمان معرفی مینماید و ضمناً اصول برنامه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خود را برای نمایندگان تشریح می‌کند. اگر اکثریت نمایندگان به کابینه وزراء رای اعتماد دادند حکومت مستقر شده و به فعالیت می‌پردازند. لکن، پارلمان حق دارد، در صورتی که شی سیاسی دولت را موافق میل خود نیافت، با صدور رای عدم اعتماد آن را واژگون کند الزام به پاسخگویی وزراء، نسبت به سوال‌ها و استیضاح‌های نمایندگان مجالس را مسئولیت سیاسی می‌نامند. در رژیم‌های پارلمانی، در برابر حربه سقوط کابینه که در اختیار مجلس است، اصل انحلال مجلسین، بعنوان حربه متقابل مجریه عنوان شده است اگر میان مجریه و مقننه اختلاف حاصل شد و نخست وزیر و وزیرا احساس کردند که مورد پشتیبانی افکار عمومی هستند، می‌توانند از رئیس مملکت انحلال پارلمان را بخواهند و سرنوشت کابینه را به انتخابات جدید و رای مردم ارجاع دهند. اگر اکثریت رای دهندگان واقعاً از هیأت دولت پشتیبانی کنند، قاعداً به نمایندگانی رای خواهند داد که پشتیبانی این هیأت باشند و وزراء در این بازی، قوی‌تر از پیش بکار ادامه خواهند

— اهمیت و جایگاه قانون‌گذاری در پارلمان (مطالعه موردی کشور های ایران و انگلستان)... ◇

داد. ولی اگر در انتخابات مجدد، اکثریت با مخالفان دولت بود، کابینه ساقط گردیده و اشخاص دیگر مأمور تشکیل کابینه خواهند گردید. به هر حال، از مباحث مطرح شده در فوق نتیجه می‌گیریم که بر خلاف تعریفی که در انگلستان از حاکمیت پارلمان شده است، در قانون اساسی ما، اولاً مجلس شورای اسلامی حق وضع هر قانونی را ندارد و صلاحیت عام قانونگذاری آن به دلایل متعددی محدود شده است و ثانیاً تمامی مصوبات مجلس شورای اسلامی جهت تطبیق با شرع و قانون اساسی باید توسط شورای نگهبان مورد بررسی قرار بگیرند.

منابع:

الف: فارسی

- آشوری، داریوش (بی تا)، **فرهنگ سیاسی**، تهران، مروارید، چاپ نهم.
- بهارستانی فرد، محمدرضا (۱۳۸۵)، **نفی حاکمیت فردی و ابهامات آن در قانون اساسی، حقوق اساسی**، سال چهارم، شماره ۷-۶.
- پارسایار، محمدرضا (۱۳۷۶)، **فرهنگ معاصر فرانسه - فارسی جیبی**، تهران، فرهنگ معاصر، چاپ دوم.
- معتمد نژاد، رویا (۱۳۸۷)، **جزوه درس آزادی های عمومی**، دوره کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۸۷، ص ۱۴
- رحمت اللهی، حسین (۱۳۸۹)، **مصلحت عمومی یا مصلحت شرعی؟ مفهوم مصلحت در فقه، غرب و قانون اساسی**، ماهنامه علوم انسانی، مهر نامه، شماره ۹.
- رنجبر، احمد (۱۳۸۳)، **سنای ایران، جایگاه حقوقی و عملکرد سیاسی**، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول.
- جلالی، رضا (۱۳۸۷)، **راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری**، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۲)، **آزادی های عمومی و حقوق بشر**، تهران: انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سوم.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۶)، **حقوق اساسی (کلیات)**، تهران: انتشارات میزان.
- صفار، محمد جواد (۱۳۷۲)، **حقوق اساسی (آشنایی با قانون اساسی ایران)**، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ چهارم.
- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)، **کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، مجد، چاپ سوم.
- عمادیان، بارانه (۱۳۸۹)، **سیاست کافکا: آستانه های قانون و میل (از سوی جزوه های گام نو، شماره ۱)**، تهران، گام نو، چاپ اول.
- عمید، حسن (۱۳۶۳)، **فرهنگ عمید (سه جلدی)**، انتشارات امیرکبیر، جلد سه.
- عاملی، حشمت الله (۱۳۸۴)، **رژیم های سیاسی**، تهران، ابن سینا.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۷۵)، **بایسته های حقوق اساسی**، چاپ دوم، نشر دادگستر.
- المامیری، احمد (۱۳۸۵)، **حاکمیت قانون: مفاهیم، مبانی و برداشت ها**، تهران، مرکز

— اهمیت و جایگاه قانون‌گذاری در پارلمان (مطالعه موردی کشور های ایران و انگلستان)... ◇

پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ دوم.

- ندوشن، علی اکبر و حسن زارعی محمودآبادی (۱۳۸۲)، **تجدید نظرهای چندگانه در قانون**

اساسی مشروطه، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چاپ اول.

- نقیب زاده تبریزی، میرعماد (۱۳۳۱)، **معلومات مدنیه**، تهران، طهران، چاپ اول.

- ورعی، سید جواد (۱۳۸۶)، **مبانی و مستندات قانون اساسی به روایت قانون گذار**، قم،

دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، چاپ اول.

- هیوود، اندرو (۱۳۸۳)، **مقدمه نظریه سیاسی**، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران، قومس، چاپ

اول.

ب: منابع لاتین

-Alder, John (۱۹۹۹), **Constitutional and Administrative Law**. London
Macmillan, third ed.

-Bingham. Thomas H (۲۰۰۷), **The Rule of Law and the Sovereignty of
Parliament**, Commemoration Oration, ۲۰۰۷, P.۱۵. available at:
Cambridge University Press, ۲۰۱۰, PP.۳۰۱-۳۰.

-Goldsworthy, Jeffrey (۱۹۹۲), **Parliamentary Sovereignty:
Contemporary Debates**. Cambridge: Harnacher, Claus. **Parliamentary
Sovereignty in the European Communities: The Developing Doctrine**.
Durham Theses, Durham University, P.۲۶. available
at:<http://etheses.dur.ac.uk/۶۰۲۶>.

-McKusick, Walker (۲۰۱۲), **R. A Dignified Void: The Decline of
Parliamentary Sovereignty and the Rise of Conventional Judicial
Review in the United Kingdom**. Available.

-Munro, Colinr (۱۹۸۷), **Studies in Constitutional Law**. London:
Butterworth.

-Tamanaha, Brian Z(۲۰۰۷), **Rule of Law in the United States**. Asian
Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law
in Twelve Asian Countries, France and U.S .

-Young, Alison L(۲۰۱۲), **The Rule of Law in the United Kingdom:
Formal or Substantive**, available at: www.icl-journal.com.