

## تحلیل ساختاری-کارکردی نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دومجلسی؛ جهات توجیهی و نگاه انتقادی

حسن گروسی<sup>۱\*</sup>، بابک باصری<sup>۲\*\*</sup>

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد تهران جنوب، تهران، ایران

۲. استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه آزاد شیراز، شیراز، ایران

تاریخ پذیرش: ۹۸/۱۲/۱۹

تاریخ دریافت: ۹۸/۶/۱۲

### چکیده

نظام‌های تقنینی دومجلسی محصول تاریخی جوامع طبقاتی به‌ویژه نظام‌های فئودالی در قرون ۱۷ و ۱۸ میلادی است. برخی کشورها نیز متأثر از کتاب روح‌القوانين اثر کلاسیک شارل دومنتسکیو که نظام پارلمانی بریتانیا را منشأ پیشرفت، توسعه و دموکراسی می‌دانست، متمایل به ساختار تقنینی دومجلسی شدند. اما تجربه تقنینی برخی کشورها مانند دانمارک، ایسلند و ایالت نبرسکا به وقوع تحولاتی در ساختار قانونگذاری آنان و تبدیل پارلمان دومجلسی به نظام تک‌مجلسی منجر شد. در این تحقیق با روش توصیفی-تحلیلی نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دومجلسی مقایسه می‌شود. این نظام‌های تقنینی با استانداردهای ثبات قانون، مسئولیت‌پذیری مقنن، اقتدار قوه مقننه، کیفیت تصمیم‌سازی، کارایی و اقتصادی بودن بررسی می‌شوند. بزرگ‌ترین محاسن نظام‌های دومجلسی برقراری نظارت و تعادل تقنینی، تکررگرایی و سهمیم کردن اقلیت‌ها در قانونگذاری است. اما اقتصادی بودن و کارآمدی تقنینی نظام‌های تک‌مجلسی در کنار تسریع جریان تصمیم‌سازی موجب تبدیل برخی نظام‌های دومجلسی به تک‌مجلسی شده است.

واژگان کلیدی: نظام تقنینی دومجلسی، نظام تقنینی تک‌مجلسی، همه‌پرسی، پارلمان، نظارت و تعادل.

\* Email: Garousi.h@gmail.com

\*\* Email: baseribabak@gmail.com

## مقدمه

پارلمان در دوران مدرن، نظریه حاکمیت را به اراده فردی گره زد؛ بدین ترتیب که هیچ‌کس برای تعیین سرنوشت اجتماعی اولی‌تر از دیگری نیست و انسان خودمختار است و خود قانونگذار. اما از سوی دیگر، بُعد اجتماعی بودن انسان ایجاب می‌کند که قواعد اجتماعی به‌طور جمعی وضع شود و پارلمان در مفهوم امروزی محصول این ایده بود؛ ایده خودمختاری و برابری انسان در وضع قوانین. «امروزه پارلمان در تضمین اراده ملت در عمل حکمرانی نقش کلیدی دارد و کلیه انتظاراتی که دموکراسی محققاً مسئول آن است و کلیه مسائل و نیازهایی که در زندگی روزمره وجود دارد، توسط پارلمان بایست برآورده و حل‌وفصل شود. پارلمان به‌عنوان یک نهاد انتخابی که طیف وسیعی از جامعه را نمایندگی می‌کند، مسئولیت منحصربه‌فردی در جهت مصالحه منافع و انتظارات گروه‌های مختلف و جوامع از طریق ابزارهای دموکراتیک گفت‌وگو و سازش دارد. همچنین به‌عنوان یک نهاد کلیدی قانونگذاری، پارلمان وظیفه تصویب قوانین اجتماعی را به تناسب و سرعت نیازهای متغیر و شرایط اجتماعی دارد و به‌عنوان نهاد ناظر حکومت، مسئول اطمینان یافتن از این است که حکومت‌ها متعهد و پاسخگو به مردم باشند» (Beetham, 2006, 2). «نقطه عزیمت نظام‌های پارلمانی در غیرشخصی کردن قدرت بود. تفکیک امر عمومی از امر خصوصی، زیربنای غیرشخصی کردن قدرت است که با تفکیک مقام پادشاهی از شخص پادشاه کلید خورد و در دوران مدرن به ثمر نشست» (باصری و فقیه‌حیبی، ۱۳۹۷: ۱۰۵).

شکل قانونگذاری اثر ژرفی بر ماهیت قوانین دارد، و این جاست که ترکیب و ساختار پارلمان در دموکراسی نمایندگی حائز اهمیت است. در این مقاله کارویژه‌های نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دومجلسی، محاسن و معایب هریک از آنان بررسی خواهد شد. پس از مقدمه، پیدایش و دگرذیسی‌های نظام پارلمانی به‌مثابه مدخل بحث آمده است. در ادامه به ویژگی‌های نظام تک‌مجلسی و متعاقب آن نظام دومجلسی و جهات توجیهی هر یک به تفصیل پرداخته شده است. هر دو سیستم با اشاره به نظرهای مختلف اندیشمندان این حوزه رویکردی انتقادی به این مطالعه بخشیده است.

## ۱. تطورات ساختاری پارلمان

پیدایش نظام دومجلسی، دو خاستگاه تاریخی متفاوت دارد؛ نخست تغییر ساختار پارلمان انگلستان از نظام تقنینی-مشورتی به نظام دومجلسی<sup>۱</sup> و دومی تجربه ایالات متحده آمریکا. اما قدر مسلم هر دو رویداد بیشتر یک تجربه‌ای<sup>۲</sup> سیاسی بوده‌اند تا مطالعات فلسفی و نظری، به عبارتی شاید بتوان هر دو را رخدادی تصادفی تلقی کرد. «نظام‌های چنداتاقی<sup>۳</sup> نخست در

دولت‌های تک‌باخت<sup>۴</sup> به‌عنوان یک روش نمایندگی مبتنی بر زمین‌داری (فئودالی) شکل گرفت. در قرون وسطی، حاکمان با واسطه‌ها<sup>۵</sup> (نمایندگان پادشاه در سرزمین‌های اعطایی) در زمینه پرداخت دستمزد سربازان و اخذ مالیات مشورت می‌کردند. توسعه قلمروهای پادشاهی و همچنین بروز مسائل پیچیده‌تر موجب شد تا تعداد مشاوران پادشاه و همچنین حوزه اختیارات آنان افزوده شود و مقامات و سلسله‌مراتب اجتماعی مختلفی ظهور کند. برای مثال، در سوئد چهار اتاق مختلف برای مشاوران وجود داشت که عبارت بودند از: اتاق نجباء، روحانیان، نمایندگان شهروندان و کشاورزان<sup>۶</sup>. در این دوران با ظهور دولت‌های مطلقه، در بیشتر کشورها این مشاوران کنار گذاشته شدند اما اتاق‌ها اغلب حفظ شدند. (Drexhage, 2015, 7)، اما وضعیت در انگلستان از دو حیث متفاوت بود؛ نخست اینکه در قرن چهاردهم نظامی با دو اتاق ایجاد شد؛ یک اتاق که مناظرات گردهای فئودال (لردهای روحانی و موقت) در آن‌جا صورت می‌گرفت و اتاق دیگری که شهروندان (عوام)<sup>۸</sup> مناطق شهرستان‌ها و خودمختار به نمایندگی از مردم خود حضور داشتند. همچنین انگلستان موردی استثنایی در آن زمان بود، چراکه پارلمان قدرت و صلاحیت بیشتری نسبت به پادشاه داشت. از این طریق بود که نظام دومجلسی متشکل از دو اتاق مزبور در اثر توسعه صلاحیت‌هایشان و همچنین مشروعیت آنان تأسیس شد (Drexhage, 2015, 7). منتسکیو قدرت و صلاحیت نظام حقوق اساسی بریتانیا را ناشی از همین امر می‌داند. از نظر وی «تفکیک قوا بهترین ضمانت اجرایی آزادی سیاسی شهروندان در انگلستان است، چراکه قدرت سیاسی در آن‌جا میان قوه مجریه و دو مجلس قانونگذار که طبقات مختلف اجتماعی را نمایندگی می‌کنند، تقسیم شده است، به‌طوری‌که ندای اقلیت نیز شنیده می‌شود و این امر در نظام‌های تضمینی تک‌مجلسی<sup>۹</sup> وجود ندارد (Montesquieu, 1747, 155). از سوی دیگر تحول صلاحیت و اقتدار پارلمان در طی انقلاب گلوریایی (۱۶۸۸-۱۶۸۹) انگلستان یک کودتا نبود که پادشاهی را عزل کند و دیگری را به تخت سلطنت بنشاند، بلکه اصلاح ساختار حقوق اساسی آن کشور بود که قدرت را میان نهادها و مقامات تقسیم می‌کرد. این تقسیم قدرت موجب شد که پادشاه به‌عنوان رهبر ائتلاف حاکم قدرت اجرایی داشته باشد و پارلمان زمام امور تقنینی به‌ویژه وضع نرخ مالیات را در دست گیرد. انقلاب گلوریایی دوران اعاده نیز خوانده می‌شود، چراکه اگر پادشاه قوانین پارلمان را نادیده می‌گرفت، با خطر کودتا مواجه می‌شد. این توافق جدید تعهدات معتبری را ایجاد کرده بود که قوانین جدید (پارلمان) برای پادشاه نیز الزام‌آور بود (Weingast, 2008, 15).

## ۲. ساختار و ویژگی‌های نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی

به‌طور کلی بیشتر کشورهای مدرن جهان حداقل از یک مجمع برای تصویب قوانین و مقررات

استفاده می‌کنند. در یک دسته‌بندی اجمالی، سازوکار تصویب قوانین را از منظر ساختار می‌توان به نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی و دو‌مجلسی تقسیم کرد. حدود ۸۰ کشور دنیا از نظام دو‌مجلسی و بقیه کشورها از تک‌مجلسی استفاده می‌کنند. اغلب نظام‌های دو‌مجلسی در کشورهای فدرال، وسیع و ریاستی رایج‌تر است و نظام‌های تک‌مجلسی در کشورهای تک‌بافت، کوچک و پارلمانی رواج بیشتری دارد. البته در هر دسته نمونه‌هایی یافت می‌شود که با نتایج مذکور همخوانی ندارد؛ به‌طور مثال، انگلستان که پارلمانی و دو‌مجلسی است یا آلمان. در هر حال به نظر می‌رسد که نمی‌توان الگویی نظری در این زمینه داشت، از این رو سعی ما تکیه بر پژوهش‌های تجربی<sup>۱۰</sup> است تا از این طریق بتوانیم به جنبه‌های مجهول قضیه پاسخ دهیم.

ادعا می‌شود که نظام‌های تک‌مجلسی معمولاً در کشورهای تک‌بافت، کوچک و پارلمانی کارایی بیشتری دارند. ارزان بودن، سادگی و اثربخشی نظام قانونگذاری از مزایای نظام‌های تقنینی تک‌مجلسی است. اما بزرگ‌ترین عیب این نظام‌ها، فقدان نظارت و تعادل<sup>۱۱</sup> است. بیشترین نگرانی‌ها از فقدان نظارت و تعادل در خصوص اخذ تصمیمات عجولانه و ضعیف است. همچنین در نظام تک‌مجلسی ایجاد ائتلاف‌های ملی موجب شد تا دیدگاه‌های اقلیت به‌خوبی دیده و در نظر گرفته نشود. به این دلیل در بسیاری از کشورها مجلس دوم با ترکیب کارکرد و صلاحیت متفاوتی به‌منظور تکمیل و متوازن کردن مجلس اول شکل گرفت (Bulmer, 2014: 4). از سوی دیگر، انتقادهایی به پارلمان‌های دو‌مجلسی می‌شود که مؤید کارآمدی و کارایی نظام‌های تک‌مجلسی است و سعی می‌کنیم تا دیدگاه موافقان و مخالفان را در این‌جا بررسی کنیم.

## ۲-۱. جهات توجیهی نظام‌های تک‌مجلسی

جهت‌های موجه نظام‌های تک‌مجلسی را به‌طور کلی می‌توان به چهار دسته تقسیم کرد. به‌عبارت دیگر، طرفداران نظام‌های تک‌مجلسی دلایل خویش را ذیل چهار عنوان هزینه، عدم ضرورت موازی‌کاری<sup>۱۲</sup>، تأخیر در تصمیم‌گیری و عدم مسئولیت‌پذیری تبیین می‌کنند.

### ۲-۱-۲. هزینه ارزان‌تر

بدیهی است که وجود یک مجلس در کلیه هزینه‌های جاری از جمله دستمزد وکلای ملت، صرفه‌جویی در بوروکراسی و غیره، مقرون به‌صرفه‌تر است و از ائتلاف منابع انسانی، انرژی و غیره جلوگیری می‌کند. کاهش بوروکراسی اداری و پرهیز از موازی‌کاری نیز در کاهش هزینه‌ها مؤثر است. به‌عبارت دیگر، وجود مجلس دوم مترادف است با نمایندگان بیشتر، سفرهای بیشتر، کارمندان بیشتر و تأمین فضای فیزیکی که همگی هزینه‌های وضع قانون را حداقل دو برابر می‌کند.

### ۲-۱-۳. عدم ضرورت موازی کاری

بررسی لوایح یا طرح های قانون در دومجلسی علاوه بر هزینه ساز بودن، موجب دوباره کاری و اتلاف وقت می شود. از سوی دیگر، برخی معتقدند موازی کاری در این زمینه موجب تصویب قوانین پخته تر و کم نقض تر می شود. دیوان عالی آمریکا در قضیه رینولدز علیه سیمز<sup>۱۳</sup> مقرر می کنند: «... فقط رأی دهندگان هستند که صلاحیت کاندیداها را مشخص می کنند و نتیجه بایست این باشد که «هر فرد یک حق رأی» ... در قسمتی از این رأی ذکر می شود که «... دلیل اصلی نظام دومجلسی، اطمینان یافتن از بلوغ و تأمل آگاهانه در فرایند بررسی طرح های پیشنهادی و جلوگیری از شتاب زدگی است» (Reynolds vs. Sims, 1964, 377 US)، اما به نظر می رسد، آنچه از نظر دادگاه مخفی مانده، این است که «بلوغ و ملاحظات متألمانه» بدون موازی کاری دو مجلس رسمی نمایندگی نیز امکان پذیر است. شورای شهر و روستا و هیأت مدیره مدارس چنین ملاحظاتی را بدون نیاز به مجمع دوم جهت متوازن کردن تصمیمات آنها در نظر دارند. همان گونه که دو دولت نمی تواند تصمیمات اجرایی منطقی اخذ کنند یا دو قاضی یا دو شهردار و غیره، دو مجلس نیز قادر به تصویب قوانین منطقی نخواهند بود (Robak, 1997, 807) از سوی دیگر، قوانین مصوب می تواند قبل از تصویب نهایی به قدر کافی به بحث گذاشته شود و بررسی لازم در خصوص آنها صورت پذیرد (Robak, 1997, 808).

### ۲-۱-۴. تأخیر در تصمیم گیری

وجود دو مجلس قانونگذاری با اختیارات مشابه به اختلافات حزبی و سیاسی دامن می زند و موجب کند و متوقف شدن روند قانونگذاری و در نهایت به بن بست می شود. اراده عمومی ممکن است توسط مجلس دوم به استیصال کشیده شود و از هرگونه اصلاح ضروری جلوگیری شود (Bulmer, 2014, 6). این تعارضات و اختلافات در نهایت می تواند به تأخیرات طولانی و حتی توقف روند تقنینی کشور بینجامد؛ درحالی که تحولات اجتماعی بسیار سریع و نیازهای مدنی مستلزم اقدام عاجل هستند. به عبارت دیگر، کارایی نظام تقنینی در گرو درک واقعیت های اجتماعی و پاسخ درخور، متناسب و به موقع به مطالبات اجتماعی است. قانونگذاری در خلأ و بدون واقعیت های بیرونی امکان پذیر نیست؛ به همین ترتیب، انفعال و تأخیر قانونگذار در برابر رخدادهای اجتماعی نیز شایسته نیست. از این حیث، وجود پارلمان تک مجلسی می تواند به تسریع در روند قانونگذاری و واکنشی مناسب تر نسبت به تحولات اجتماعی منجر شود.

### ۲-۱-۵. فقدان مسئولیت پذیری

همان گونه که بیان شد، نظام دومجلسی موجب تشدید تعارضات سیاسی می شود. در این بین،

هرگونه علت تأخیر، توقف و بن‌بست در قانونگذاری از سوی احزاب و گروه‌ها به دیگری منتسب می‌شود و هیچ گروهی عواقب و مسئولیت این امر را بر عهده نمی‌گیرد و فهم حقیقت برای مردم جهت‌گزینه‌گری در انتخابات آتی نیز دشوار می‌شود. ضمن آنکه احتمال عوام‌فریبی (پوپولیسم) نیز از سوی برخی احزاب و گروه‌های سیاسی شدت می‌یابد.

از طرف دیگر، مسئولیت تصویب قوانین نامتناسب با واقعیات اجتماعی و ناکارایی آنان متوجه هیچ گروهی نخواهد شد. اگرچه در نظام‌های دموکراتیک «قانون لازم‌الاجراست، حتی اگر ناعادلانه باشد»<sup>۱۴</sup> و هیچ مقامی به‌علت وضع قوانین، عادلانه موجب پیگرد و مسئولیت قانونی قرار نمی‌گیرد؛ اما این امر می‌تواند مورد قضاوت ارزشی مردم در انتخابات قرار گیرد و اشخاص و گروه‌هایی که در وضع قوانین نامتناسب نقش داشته‌اند، مجدداً انتخاب نشوند.

## ۲-۲. نگاه انتقادی

اگرچه محاسن نظام‌های تقنینی انکارناپذیر است، منتقدان پاشنه آشیل این نظام را «فقدان نظارت و تعادل» می‌دانند که نقش بسزایی در کارآمدی نظام حقوقی دارد. اما برخی دیگر این نقصان را با ابداع سازوکارهایی به نظر قابل رفع می‌دانند. در این بخش انتقادات مربوط به نقصان نظام تک‌مجلسی و در بخش بعد سازوکارهای پیشنهادی برای رفع این نواقص بررسی خواهد شد.

### ۲-۲-۱. فقدان نظارت و تعادل

نظارت و تعادل در نظام سیاسی معمول ایده تفکیک قواست که به‌منظور جلوگیری از استبداد و تجمیع قدرت در یک مجمع یا یک شخص در عصر روشنگری قرون هفدهم و هجدهم میلادی از سوی جان لاک، منتسکیو و غیره مطرح شد. تفکیک قوا بر ایده‌محوری استقلال قوا استوار بود. در نظام‌های دو‌مجلسی معمولاً مجلس اول وظیفه تهیه و تدوین طرح‌های قانونی را بر عهده دارد و مجلس دوم بیشتر بر اعمال حکومت (قوه مجریه) نظارت دارد. مصداق بارز این امر کنگره آمریکا است که مجلس سنا صلاحیت و اختیارات نظارتی گسترده‌تری نسبت به مجلس نمایندگان دارد. نبود مجلس دوم به تضعیف نظارت و برهم‌خوردن تعادل قوا منجر می‌شود. از سوی دیگر، نظریاتی وجود دارد که صرفاً با نظام دو‌مجلسی نمی‌توان نظارت و تعادل را به طرز مطلوبی ایجاد کرد، بلکه مستلزم طراحی خوب پارلمان است.

حکمرانی مطلوب<sup>۱۵</sup> نیازمند فرهنگ سیاسی سرزنده و احترام به نهادهای دموکراتیک است. پارلمان‌های تک‌مجلسی که بد طراحی شده‌اند، حکومت (قوه مجریه) بدی را نیز ایجاد می‌کنند. طراحی پارلمان مستلزم اطمینان یافتن از ثبات، اعتبار و مشروعیت نظارت بر حکومت است. جایی که پارلمان از عهده نظارت مشروع، معتبر و پیوسته برنیاید، فرهنگ فساد و سوء

استفاده رشد می‌کند. برای مثال، کوینزلند مجلس دوم را به دلیل ناکارآمدی منحل کرد و اصلاحات اساسی برای بهبود کارایی پارلمان انجام داد و در سال ۱۹۸۰ به صخره فساد برخورد کرد که به دستگیری و به زندان افتادن چهار وزیر حزب ملی و یک کمیسر سابق پلیس به دلیل فساد و ارتکاب جرم منجر شد (De Scottish Office, 1998, 7).

جیمز مدیسون معتقد بود که نظام تقنینی دومجلسی نظارت مؤثرتری بر اکثریت پارلمانی دارد (Qvortrup, 2007, 15). مدیسون در مجموعه مقالات فدرالیست به نقش دو مجلس در برقراری توازن و تعادل قوا اشاره کرده است. از نظر وی به این دلیل که ایالات از حیث جمعیت و مساحت سرزمینی برابر نیستند، باید سهمی متناسب در حکومت داشته باشند. حکومت باید بر اصول مختلط نمایندگی برابر و تناسبی بنا شود ... رأی برابر به هر ایالت - که براساس قانون اساسی بخشی از حاکمیت رسمی ایالات منفرد به دولت فدرال واگذار شده - اجازه می‌دهد که قسمتی از حاکمیت خویش را حفظ کند. هیچ قانون یا اعلامیه‌ای نمی‌تواند بدون تصویب مجلس اول که نمایندگان اکثریت مردم هستند و سپس اکثریت مجلس دوم که نمایندگان ایالات هستند، وضع شود. باید تصدیق کرد که این نظارت پیچیده بر قانونگذاری در برخی موارد مضراتش به اندازه فوایدش است. این نظریه که این وضعیت بیشتر به نفع ایالات کوچک می‌شود، به نظر منطقی و قابل دفاع می‌رسد. اما اگر منافع مشترکی نیز برای آن‌ها وجود نداشته باشد، کشور در معرض خطر قرار می‌گیرد و از آن‌جا که ایالات بزرگ با قدرت خویش قادر به تأمین منابع هستند، اقدامات غیرمنطقی احتمالی ایالات کوچک را دفع می‌کنند (Madison, 1788, 417)؛ اگرچه به نظر می‌رسد این نظریه بیشتر ناظر بر ساخت دولت-ملت در کشور فدرال است و باید میان منافع آنان با دولت‌های بسیط یکپارچه تمایز قائل شد.

### ۲-۲-۲. عدم تکررگرای و حفظ حقوق اقلیت

انتقاد دوم در خصوص نظام تک‌مجلسی این است که صدای اقلیت در این مجلس شنیده نمی‌شود. نظام پارلمانی نمایندگی دومجلسی دموکراتیک‌تر از نظام نمایندگی تک‌مجلسی است حتی اگر از واژه دموکراتیک تفسیر مضیقی داشته باشیم. (Congleton, 2002, 2). در نظام‌های دومجلسی نظام‌های انتخاباتی اجازه حضور بیشتر و پررنگ‌تر اقلیت‌ها را در مجالس قانونگذاری می‌دهد. همچنین در برخی نظام‌های حقوقی، مجلس دوم انتصابی یا نیمه‌انتصابی - نیمه‌انتخابی است. برای مثال، پارلمان افغانستان از دو مجلس قانونگذاری ولسی جرگه و مشرانو جرگه تشکیل شده که ترکیب مجلس دوم عبارت است از: «۱. از جمله اعضای شورای هر ولایت [استان] یک نفر به انتخاب شورای مربوط به مدت چهار سال؛ ۲. از جمله اعضای شورای ولسوالی‌های [شهرستان] یک نفر به انتخاب شوراهای مربوط به مدت سه سال و ۳.

یک ثلث باقی مانده از جمله شخصیت‌های خبیر و باتجربه به شمول دو نفر از نمایندگان معلولان و معیوبان و دو نفر از نمایندگان کوچی‌ها به تعیین رئیس‌جمهور برای مدت پنج سال. رئیس‌جمهور تعداد پنجاه درصد از این اشخاص را از بین زنان تعیین می‌نماید...<sup>۱۶</sup>. با توجه به بافت مردم‌سالار و قومی-قبیله‌ای افغانستان، اصل مزبور تمهیدی مناسب برای راه‌یابی نمایندگان اقلیت‌هایی همچون زنان، معلولان و همچنین اقلیت‌های قومی است که وجود مجلس دوم (مشرانو جرگه) بستر آن را فراهم کرده است.

جیمز ویلسون از نظریه‌پردازان اولیه قانون اساسی، مستقیماً به جایگاه اقلیت در شناسایی منطق آگاهی‌بخش در مجالس متجانس نظام دوم مجلسی جمهوری اشاره می‌کند. در این بافت وجود اقلیت درون مجالس در تشکیل مجالس واگرا شرطی ضروری است. وی اثبات می‌کند در این شرایط هم اندیشمندان سنتی و هم مدرن موافق تشکیل ضعیف‌ترین نظام دوم مجلسی‌اند زمانی که هر دو مجلس متجانس و همگرا باشند (Rogers, 2009, 6-7).

### ۲-۳. بدیل مجلس دوم

دو استدلال عمده جهت ضرورت مجلس دوم در پارلمان وجود دارد که برخی معتقدند از معایب اساسی نظام‌های قانونگذاری تک‌مجلسی است؛ نخست فقدان نظارت و تعادل و دیگری عدم تضمین حقوق اقلیت. به نظر می‌رسد حتی با پذیرش این نواقص، سازوکارهای سریع‌تر، ارزان‌تر و کارآمدتری نسبت به ایجاد مجلس دوم برای رفع معایب نظام‌هایی تقنینی تک‌مجلسی وجود دارد. این سازوکارها عبارت‌اند از: ایجاد توازن با کمک قوه مجریه، رفراندوم (از طریق وتو اقلیت و ناسخ قانون)، مجامع شبه‌مجلس دوم و قاعده اکثریت متقارن که می‌توانند خلأ مجلس دوم را برطرف کنند. به عبارت دیگر، با ایجاد سازوکارهای مزبور می‌توان ارزان‌تر و سریع‌تر فقدان نظارت و تعادل و همچنین عدم تضمین حقوق اقلیت را برطرف کرد.

### ۲-۳-۱. برقراری نظارت تقنینی با کمک قوه مجریه (وتو رئیس‌جمهور)

دلیل عمده حفظ نظام دوم مجلسی این است که مجالس بر اعمال یکدیگر نظارت کنند و قدرت تقنینی متوازن و متعادل شود، به طوری که هیچ مجلسی نتواند بدون توافق مجلس دیگر قانونی وضع کند... اما به جای مجلس دوم رئیس‌جمهور هنگام توشیح قوانین می‌تواند آنان را وتو کند و در واقع وی به نمایندگی از کل ملت بایست از تأمین حقوق ملت از جمله اقلیت اطمینان یابد و اگر قانون مصوب مجلس چنین منافعی را در نظر نگرفته یا متناسب نیست یا با قوانین برتر در تضاد است، آن را وتو کند. بدین ترتیب رئیس‌جمهور نظارت و تعادل صحیح را به وجود می‌آورد و نیازی به مجلس دوم نیست (Robak, 1997, 815-816).



اگرچه این تدبیر، فنی مناسب برای برقراری نظارت و تعادل در قوه مقننه است، نظارت و تعادل قوای حکومتی را برقرار نمی‌سازد. نباید از یاد برد که کارکرد مجلس دوم تنها برقراری تعادل درون‌قوه‌ای نیست، بلکه بخش اعظمی از تعادل فراقوه‌ای توسط مجلس دوم صورت می‌گیرد. به عبارت دیگر، وتو رئیس‌جمهور فقدان نظارت و تعادل درون‌قوه‌ای را برطرف می‌سازد، اما کماکان مسئله توازن قدرت میان قوه مقننه و مجریه به قوت خود باقی است.

### ۲-۳-۲. رفراندوم

سازوکار بعدی می‌تواند فیلتر ارجاع به رفراندوم در نظام‌های تک‌مجلسی باشد. معمولاً درخواست رفراندوم از دو طریق «وتو اقلیت»<sup>۱۷</sup> و «رفراندوم ناسخ قانون»<sup>۱۸</sup> صورت می‌گیرد. در این روش نظام تقنینی دارای یک مجلس قانونگذاری است و بدیل مجلس دوم «ملت» است که از طریق برگزاری رفراندوم در مواردی که ممکن است استبداد اکثریتی رخ دهد، به‌مثابه مجلس دوم عمل کرده و بر اعمال مجلس قانونگذاری نظارت می‌کند. کارویژه نظارت دموکراتیک مجلس دوم می‌تواند با ابزار رفراندوم از طریق کشیدن ماشه<sup>۱۹</sup> توسط اقلیت پارلمانی (مانند دانمارک) یا از طریق تعداد معینی از آرای واجدین شرایط (مانند لیتوانی) یا مستقیماً از سوی رئیس‌انتخابی (مانند ایسلند) صورت گیرد (Bulmer, 2014, 7).

اصل ۵۹ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران سازوکار برگزاری رفراندوم را پیش‌بینی کرده است، اما تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس کار را بسیار دشوار کرد و وتو اقلیت از این طریق ممکن نیست. ماده ۳۶ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸ پیشنهاد همه‌پرسی را از طرف رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی و تصویب حداقل دوسوم مجموع نمایندگان می‌داند. اما این سازوکار نمی‌تواند بدیلی برای مجلس دوم باشد، چراکه اولاً ارجاع قوانین مصوب پارلمان توسط رئیس‌جمهور یا یکصد نفر از نمایندگان مجلس به همه‌پرسی را مشمول نمی‌شود و در واقع همه‌پرسی مدنظر اصل ۵۹ روش ابتکار قانون است و نه وتوی آن؛ ثانیاً اگر چنین بود، باز هم احتمال تصویب دوسوم نمایندگان مجلس جهت وتو قانونی که خود تصویب کرده‌اند، امری بعید به‌نظر می‌رسد. همچنین سازوکار برگزاری رفراندوم به‌طور بالقوه نظارت مردمی قدرتمندی است که می‌تواند مانعی بر سر راه اکثریت قوه مقننه وقت یا سایر قواعدی باشد که نخبگان وضع می‌کنند، اما مطابق با اراده عموم ملت نیست. برای مثال، در ایسلند رئیس‌جمهور از این روش برای برگزاری رفراندوم جهت مقابله با قانون مصوب پارلمان مبنی بر بازپرداخت وام استفاده کرد و مردم در رفراندوم با این مصوبه به‌شدت مخالفت کردند. از سوی دیگر، این روش مضراتی نیز دارد. برگزاری همه‌پرسی بسیار دشوار است و همچنین هزینه‌های زیادی نیز دارد و ممکن

است به نفاق و تفرقه منجر شود؛ بنابراین توسل به آن باید به مسائل بسیار مهم محدود شود (Blumer, 2014, 7).

در قضیه قانون سلامت زنان در ایتالیا که به تصویب پارلمان رسید، اعتراضات زیادی صورت گرفت و درخواست آنان حذف این قانون با برگزاری همه‌پرسی عمومی بود. اما حزب رادیکال پویس گسترده‌ای به منظور لغو کل قانون در همه‌پرسی برگزار کرد. دادگاه قانون اساسی فرمان داد: «آنان پذیرفته بودند کل قانون جدید تکه‌تکه شود، اما علی‌رغم این واقعیت که بیشتر امضاکنندگان خواستار لغو قانون بودند. در نهایت دادگاه از طریق مراجعه به همه‌پرسی، فرمان امکان حذف چهار ماده را که بیشترین مخالفت‌ها را داشت، صادر کرد (Altman, 2011, 22).

انواع همه‌پرسی را می‌توان به همه‌پرسی مشورتی<sup>۲۰</sup> که پرسش کلی در خصوص موضوع مهم ملی، منطقه‌ای یا بومی است؛ همه‌پرسی ابتکار قانون از سوی شهروندان<sup>۲۱</sup> که گروه‌های سیاسی از شهروندان لایحه‌ای (در سطح قانون اساسی، قانون موضوعه یا محلی) ارائه کرده و به همه‌پرسی گذاشته می‌شود و «فراخوان فرمان»<sup>۲۲</sup> یک حق سیاسی است که شهروندان می‌توانند پایان یک فرمان یا اختیاری را که به فرمانروا یا حاکم تفویض کرده بودند، اعلام کنند (Bermendi et al., 2015, 13).

### ۲-۳-۳. مجمع‌های شبه‌مجلس دوم<sup>۲۳</sup>

هدف از تشکیل مجامع شبیه به مجلس دوم قانونگذاری، برطرف کردن نواقص رویه‌ای و فقدان مجلس دوم پارلمان است که نقش مشورتی در فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری دارد. برای مثال، ممکن است چنین وظیفه‌ای از سوی نهادهایی همچون شوراهای اقتصادی-اجتماعی که در حوزه‌های کار، تجارت و حرفه‌های مختلف فعالیت دارند، سپرده شود. چنین شوراهایی در فرانسه، ایتالیا و لوکزامبورگ وجود دارند. در برخی کشورها، رهبران قبیله یا ایل به‌عنوان مجمع مشورتی خاص به‌شمار می‌روند؛ مانند مجلس سران بوتسوانا<sup>۲۴</sup> یا شورای ملی سران در واناتو<sup>۲۵</sup> (Blumer, 2014, 8).

### ۲-۳-۴. قاعده اکثریت متقارن<sup>۲۶</sup>

این قاعده برای حفاظت از حقوق اقلیت‌های زبانی، قومی و اجتماعی است و به این اقلیت‌ها این صلاحیت را می‌دهد تا چنانکه مصوبه پارلمان تک‌مجلسی حقوق بنیادین آنان نقض شد، بتوانند آن مصوبه را وتو کنند. برای مثال، اصل ۸۱ قانون اساسی کوزوو مصوب ۲۰۰۸ چنین امری را پیش‌بینی کرده است. در این اصل ذکر شده است: «الف- قوانین ذیل برای تصویب، بازنگری و یا لغو هم به رأی اکثریت نمایندگان حاضر و هم

آرای کرسی های دارای حق شرط (رزرو) یا گارانتی نمایندگی جوامعی هستند که اقلیت محسوب می شوند، نیاز دارد:

۱. قوانین تغییردهنده حدود مرزی شهری، ایجاد یا لغو شهرداری ها، تعیین حدود اختیارات شهرداری ها و مشارکت آنان در روابط بین شهری؛
۲. قوانین سالب حقوق انجمن ها و اعضای آنان غیر از آنانی که در قانون اساسی ذکر شده است؛
۳. قوانین مربوط به استفاده از زبان؛
۴. قوانین مربوط به انتخابات محلی؛
۵. قوانین حفظ آثار و میراث فرهنگی؛
۶. قوانین مزبور به آزادی مذهب یا توافقات با جوامع مذهبی؛
۷. قوانین آموزش؛
۸. قوانین مربوط به استفاده از نمادها، شامل نمادهای جامعه و تعطیلات عمومی.

ب) هیچ یک از قوانین حاوی منافع حیاتی نبایست به همه پرسى عمومی گذاشته شود». در واقع اصل ۸۱ قانون اساسی کوزو سازوکاری برای تضمین حقوق اقلیت از طریق وتو رأی اکثریت توسط اقلیت صاحب کُرسی حق وتو در نظر گرفته است تا اکثریت اجازه نیابد حقوق بنیادین اقلیت را به نام دموکراسی و تصمیم سازی اکثریت پایمال کند. این موضوع که «قاعده اکثریت متقارن» نام دارد، بدین معناست که در زمینه بنیادین اقلیت در کنار رأی اکثریت نیازمند موافقت اقلیت ذی نفع هم باید بود.

### ۳. نظام های تقنینی دومجلسی

نظام های تقنینی دومجلسی مرکب از دو مجلس قانونگذاری است که سازوکار انتخاب نمایندگان مجلس اول معمولاً انتخابی و مجلس دوم بسته به شرایط سیاسی، جغرافیایی و تنوع فرهنگی متفاوت است. در برخی کشورها مجلس دوم کاملاً انتصابی (مانند مجلس لُردان (اعیان) در انگلستان)، یا نیمه انتصابی-نیمه انتخابی اند (مانند مشرانو جرگه در افغانستان) یا کاملاً انتخابی هستند (مانند مجالس سنای فرانسه و آمریکا). مجلس دوم سبب می شود که مشارکت سیاسی متناسب با پراکندگی جمعیت و تضمین منافع جوامع اقلیت صورت پذیرد، به طوری که نمایندگان منافع مختلف اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و اقلیت های مذهبی، قومی، زبانی و نژادی در فرایند قانونگذاری سهیم باشند. از طرف دیگر، وجود مجلس دوم به تقویت نظارت بر اعمال دولت منجر می شود. در کنار این موافقت ها، مجلس دوم انتقادات زیادی را نیز دارد که بدان هم پرداخته می شود.

### ۳-۱. جهات توجیهی

به حیث تاریخی، تمایل به نظام دومجلسی محصول انعکاس نهادی حقوق سیاسی بنیادین و شکاف طبقاتی است. نمونه بارز آن، در «حکومت مختلط»<sup>۲۷</sup> بریتانیاست که یک مجلس به اشراف و نجبا اختصاص داشت و مجلس دیگر به عوام. به این دلیل که هر مجلسی به نمایندگی از طبقات مختلف اجتماعی بود، هر مجلسی اختیار و تو قوانینی را که برخلاف منافع طبقه خود بود، داشت (Rogers, 2012, 3). در واقع، نظام دومجلسی توازن منافع طبقاتی را در جامعه آن روز انگلستان مبتنی بر طبقات اجتماعی مختلف بود، حفظ و قدرت را متوازن می‌ساخت. از همین حیث، منتسکیو در روح‌القوانین این نظام دومجلسی را می‌ستاید، چراکه طبقه اشراف حق دارند بر هوا و هوس مردم نظارت کند اما مردم (عوام) نیز یک مجلسی دارند که با هرگونه تجاوز آریستوکرات‌ها به حقوق خویش مخالفت می‌کنند (Montesquieu, 1748, 155).

بنابراین به‌طور کلی، موجبات نظام دومجلسی در دو بخش نهادهای مستلزم توافق کامل<sup>۲۸</sup> و سازوکار اطلاعات گستر<sup>۲۹</sup> قابل مطالعه است. در بخش نخست، طبقه اشراف و عوام بر امور تقنینی یکدیگر از طریق مجالس اعیان و عوام نظارت دارند و از این طریق منافع طبقاتی تنظیم و متعادل می‌شود و در بخش دوم، دیدگاه‌های مدرنی وجود دارد که نظام دومجلسی، نهادی است که وضع موجود را ارتقا و بهبود می‌بخشد و هر دو از یک منبع نشأت می‌گیرند، اما بر وجوه متفاوتی از نهاد قانونگذاری تأکید دارند (Rogers, 2009, 3).

همچنین برخی موافقان نظام دومجلسی - به‌خصوص برآمده از حکومت مختلط - معتقدند تصمیم مردم به انتخاب دو گروه مختلف و برگزاری انتخابات جداگانه می‌تواند میزان اکثریت مردمی را که از قوانین مصوب حمایت می‌کنند، افزایش دهد. از دیدگاه آنان به‌جز مبنای نمایندگی، تفاوت‌های عمده‌ای میان هر دو مجلس وجود دارد و به‌نظر می‌رسد معذوریت اندکی برای وجود دو مجلس است (Buchanan & Tullock, 1962, 236). نظرهای مدرن مدافع نظام دومجلسی را می‌توان به سه بخش تقسیم کرد؛ براساس دیدگاه نخست، نظام دومجلسی موجب می‌شود تا قوانین با اکثریت بالاتری تصویب و اجرایی شوند؛ دیدگاه دوم، گستره وسیع نظام دومجلسی به حل مسئله دور اکثریت<sup>۳۰</sup> کمک می‌کند؛ و سومین دیدگاه قائل به این است که تبادل لوایح میان دومجلس به تأمین خیر عمومی و رویه‌های عمومی مؤثر منجر می‌شود (Congleton, 2002, 7).

### ۳-۲. مطالعه انتقادی

همان‌گونه که ادعا شد، نظام دومجلسی به تصویب قوانین با اکثریت بالاتری منجر می‌شود، از این رو مقبولیت بیشتری نیز می‌یابد. در نقد این ایده می‌توان ادعا کرد که اعتبار قاعده حقوقی

به محتوای آن گره نمی خورد، بلکه قاعده شناسایی<sup>۳۱</sup> در هر نظام حقوقی اعتبار قواعد وارد شده در آن نظام حقوقی را مشخص می کنند، بنابراین صرف تصویب قانون در نهاد ذی صلاح مؤید اعتبار قانونی است. همچنین مقبولیت اجتماعی قوانین به دیدگاه درونی و بیرونی مقامات و تابعان بستگی دارد و اکثریت بالاتر پارلمان ضرورتاً نمی تواند بیانگر دیدگاه درونی و بیرونی قاعده حقوقی باشد. از طرفی ممکن است مجالس طوری طراحی نشده باشند که منافع مختلفی را نمایندگی کنند و این تمایز میان مجلسین ممکن است در اثر یک رخداد باشد (Congleton, 2002, 7). در این صورت، از نظام دومجلسی می توان به عنوان روشی برای شناسایی سیاست‌هایی با حمایت فوق اکثریتی دفاع کرد.

نقد دوم، مربوط به حل مسئله دور اکثریت در نظام‌های دومجلسی است. منتقدان مدعی اند که نه تنها پارلمان دومجلسی به مسئله دور خاتمه نمی دهد، بلکه به «بی تصمیمی»<sup>۳۲</sup> منجر می شود؛ به طوری که وتو مجالس بیشتر ممکن است به رد قطعی لوایح بینجامد. بنابراین مجلس دوم نه تنها موجب ثبات تصمیم اکثریتی نمی شود، بلکه انفعال تقنینی را سبب می شود.

در نهایت، سومین نظریه مدافع دومجلسی مبنی بر شکل‌گیری سیاست‌های عمومی مؤثر در نتیجه تعامل مجلسین مورد انتقاد وینگاست<sup>۳۳</sup> و شپسل<sup>۳۴</sup> قرار می گیرد. آنان نشان می دهند که کمیسیون‌های مشترک مجلسین در ایالات متحده مایل به تفویض اختیار به کمیته‌های تقنینی در هر دو مجلس شده است (Weingast & Shepsle, 1987, 7). اما راجرز این نقد را رد می کند و مدعی است که در نظام تقنینی دومجلسی، مجلس مطلع‌تر مایل به ریشه‌یابی لوایح قانونی پیشنهادی است. در نتیجه این نظام تصمیمات آگاهانه‌تری را نسبت به نظام تک‌مجلسی اخذ می کند (Rogers, 1998, 1031).

#### ۴. کارویژه‌های رویه‌ای نظام قانونگذاری دومجلسی و تک‌مجلسی

طبیعت‌گرایان منشأ قانون را اخلاق و عادات اجتماعی منطبق با قواعد طبیعی و پوزیترون‌ها اعتبار قانون را ناشی از قاعده شناسایی<sup>۳۵</sup> یا به عبارتی رعایت تشریفات شکلی و رسمی قانونگذاری می دانند، به عبارتی قانون را نسبت به امر اخلاقی بی طرف می دانند. در این بخش براساس متدلوژی‌های مزبور به بررسی تطبیقی قالب قانونگذاری در نظام‌های دومجلسی و تک‌مجلسی پرداخته می شود. در این زمینه نظریه قاعده شناسایی اچ-ال هارت مطمح نظر می رسد. قاعده شناسایی از دسته قواعد ثانوی در نظریه هارت - قانون اتحاد قواعد اولی و ثانوی - که کارویژه آن جبران نقیصه «عدم قطعیت» است. به عبارت دیگر، هرگاه که بر اعتبار قاعده‌ای حقوقی تشکیک شد، به کمک قاعده شناسایی می توان شک را رفع کرد. به کارگیری معیارهای مندرج در قاعده شناسایی از سوی دادگاه متفاوت با به کارگیری آن‌ها از سوی

دیگران است، زیرا وقتی دادگاه بر اساس این دلیل که قاعده‌ای خاص به درستی به مثابه قانون شناسایی شده است، به تصمیمی می‌شود؛ این تصمیم جایگاه الزام‌آور و آمرانه خاصی دارد که قواعدی دیگر به آن بخشیده‌اند. از این نظر و بسیاری دلایل دیگر، قاعده شناسایی در نظام حقوقی شبیه به قاعده محاسبه و ثبت امتیاز در بازی است (هارت، ۱۳۹۰، ۱۶۳).

قاعده شناسایی اعتبار قواعد حقوقی را تعیین می‌کند، اما ناظر بر شکل و رویه قانون است و قاعده را ارزش‌گذاری ماهوی نمی‌کند و تنها تعیین می‌کند که معتبر است یا باطل. «اعتبار قانونی به اشتقاق قانون از یک قاعده شناسایی در یک نظام حقوقی برمی‌گردد؛ [بدین معنا که] قاعده‌ای که از یک منبع مناسب سرچشمه می‌گیرد از اعتبار قانونی برخوردار است، صرف‌نظر از اینکه عادلانه یا ناعادلانه باشد» (راسخ، ۱۳۸۷، ۴۳).

اگرچه دیدگاه مذکور از منظر پوزیتیویست حقوقی به رویه و شکل قانون می‌پردازد، از میان طبیعت‌گرایان، لان فولر دیدگاهی نزدیک به رویکرد فوق دارد. وی برخلاف سایر هم‌مسلمان خویش، بر اخلاقی بودن رویه و شکل قانون تأکید دارد. وی «با طرح ایده قابل تأمل و جذاب اخلاقی درونی قانونی تلاش در ایجاد پیوند میان اخلاق و قانون دارد. از نظر او، قانونی واجد شرایط هشت‌گانه ذیل نباشد، اساساً شایستگی اطلاق نام قانون را ندارد:

۱. عمومیت؛ ۲. انتشار رسمی؛ ۳. عطف به‌سابق نشدن؛ ۴. وضوح و شفافیت؛ ۵. غیرمتعارض بودن؛ ۶. امکان امتثال؛ ۷. استمرار نسبی و ۸. وجود انطباق بین قانون اعلامی و اجرای آن توسط کارگزاران و مجریان» (سیدفاطمی، ۱۳۹۰، ۱۲۸) «تفاوت اصلی فولر با سایر نظریه‌پردازان در این است که به‌جای تمرکز بر محتوای قاعده به شرایط شکل‌گیری، انتشار و اجرای قاعده توجه دارد. از همین رو است که دغدغه فولر پیش از آنکه محتوایی و ماهوی باشد، شکلی و رویه‌ای است» (سیدفاطمی، ۱۳۹۰، ۱۲۹).

در این نوشتار سعی شده رویه قانونگذاری در دو نظام تک‌مجلسی و دو‌مجلسی از منظر استانداردهایی همچون نمایندگی و پاسخگویی، ثبات قانون، مسئولیت‌پذیری قانونگذاران، اقتدار قوه مقننه، تمرکز بر صلاحیت مقنن و کیفیت تصمیم‌سازی بودن مقایسه شوند.

#### ۴-۱. نمایندگی و پاسخگویی

دموکراسی در دوران معاصر مبتنی بر امر نمایندگی است. نمایندگی در حقوق عمومی موجب وحدت ساختاری نهادهای دموکراتیک و به اشتراک گذاشتن تصمیمات عمومی است. از این رو در پرتو اصل نمایندگی خودمختاری<sup>۳۶</sup> انسان نیز تضمین و تثبیت می‌شود. اما نمایندگی مؤثر و واقعی از توده‌های مختلف اجتماعی و سیاسی دغدغه اصلی در این بخش است، به عبارت دیگر اوصاف هر دو نظام تقنینی به تناظر گذاشته می‌شوند.

از سویی ادعا می‌شود که نظام دومجلسی گستره وسیع‌تری از طبقات مختلف اجتماعی و سیاسی را می‌تواند نمایندگی کند. تاریخ نظام پارلمانی در بریتانیا نیز گواه عینی این ادعاست؛ جایی که مجلس عوام به نمایندگی از توده مردم در مقابل مجلس اعیان به نمایندگی طبقه اشراف و نجبا قرار می‌گیرد. یا در نظام‌های فدرال که ترکیب مجلس اول معمولاً براساس جمعیت دول عضو فدراسیون شکل می‌گیرد و نمایندگان مجلس بیشتر دغدغه‌های محلی دارند و از منافع ایالت متبوع خویش دفاع می‌کنند و مجلس دوم بر مبنای برابری ایالات و بیشتر حامی منافع ملی و دولت فدرال است.

از طرف دیگر، این ادعا با نقدی اجتماعی مواجه می‌شود. منتقدان معتقدند که پس از انقلاب صنعتی روند فروپاشی طبقات اجتماعی آهسته‌آهسته آغاز شده و با انقلاب‌های سوسیالیستی و کارگری از طرفی و جنبش‌های دموکراسی‌خواهی، حاکمیت قانون و برابری افراد نزد قانون امروز طبقات یکسان اجتماعی نمایندگی را در نظام‌های دومجلسی پیچیده کرده است و دیگر اختلافات عمیق طبقاتی مانند گذشته وجود ندارد و به همین سبب نظام دومجلسی نیز در زمینه نمایندگی اعتبار توجیهی خویش را از دست داده است. البته نکته‌ای که در این میان نباید مغفول شود، نمایندگی از اقلیت‌های مختلف زبانی، نژادی، مذهبی و ... است که در برابر اراده اکثریت نیازمند حمایت‌های حقوقی و قانونی‌اند.

در زمینه پاسخگویی این نقیصه متوجه نظام‌های تک‌مجلسی است که به دلیل پیروی از قاعده تصمیم‌گیری اکثریت در برقراری توازن و تعادل تقنینی و حمایت از اقلیت‌ها مستأصل است. اما نظام دومجلسی با داشتن دو نهاد قانونگذاری از تنوع ارزشمند قومی، نژادی و زبانی و ... برخوردار است و در سطح وسیع‌تری می‌تواند پاسخگویی مطالبات اجتماعی و همچنین تصمیمات خویش باشد. اما این نقد نیز بی‌پاسخ نمی‌ماند که سازوکارهای ارزان‌تر و کارآمدی همچون ایجاد بدیل برای مجلس دوم، برگزاری همه‌پرسی و قاعده اکثریت متقارن که در بخش قبل از آن صحبت شد، قابل رفع است.

#### ۴-۲. ثبات قانون

ثبات و استمرار قانون مؤلفه حائز اهمیتی در نظام حقوقی است که در تبیین مفاهیمی همچون حق، تکلیف و انتظارات مشروع<sup>۳۷</sup> تعیین‌کننده است. عدم ثبات تقنینی جامعه را با مشکلات حاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مواجه کرده و به مشروعیت سیاسی حکومت لطمه وارد می‌کند. در هر جامعه‌ای باید قواعد از پیش تعیین‌شده وجود داشته باشد تا براساس آن رفتارهای اجتماعی افراد تنظیم شود.

طرفداران نظام دومجلسی معتقدند که تعادل میان ارزش‌های رقیب در نظام دومجلسی بهتر

برقرار می‌شود و این نظام پاسخگویی بهتری به مردم و دارای ثبات تقنینی است، درحالی‌که نظام تک‌مجلسی بسیار متغیر و ترکیب آن پیوسته دچار دگرگونی می‌شود. اما در نظام دومجلسی دوره زمانی نمایندگی مجالس متفاوت است و در برابر تغییرات ناگهانی در حقوق و تکالیف از سوی یک مجلس با مقاومت مجلس دیگر مواجه می‌شود و بدین طریق توازن در پاسخگویی و ثبات در قانونگذاری ایجاد می‌شود؛ اگرچه طرفداران نظام تک‌مجلسی این دلایل را نامنظم و نامتقارن می‌دانند.

#### ۴-۳. مسئولیت‌پذیری قانونگذاران

آنگاه که سخن از مسئولیت‌پذیری<sup>۳۸</sup> حکومت می‌شود، توجهات بیشتر به سمت قوه مجریه و نهادهای اجرایی آن می‌رود. اما حکمرانی مطلوب معلول پاسخگویی تمامی نهادهای دموکراتیک و حتی نهادهای قضایی است که بیشتر انتصابی‌اند. در این زمینه نباید از مسئولیت‌پذیری قوه مقننه غافل بود. در این قسمت با این پرسش مواجهیم که کدام‌یک از نظام‌های تقنینی قادر به پذیرش مسئولیت در قبال اعمال تقنینی خود هستند؟ در بدو امر ممکن است این پرسش با پاسخی کلاسیک روبه‌رو شود که «ظلم بالسویه عدل است». به عبارتی اگر قانون مصوب پارلمان موجب ضرر و زیان به شهروندان شود، مسئولیت مدنی متوجه پارلمان و قانونگذاران نخواهد بود، چراکه براساس مصلحت عمومی تصمیمی اخذ و تبعات آن مشمول همگان می‌شود. از این رو قانونگذاران قابل تعقیب حقوقی و کیفری نیستند. اما فقدان مسئولیت در برابر دستگاه قضایی به معنای نفی آن نسبت به مردم نیست. امروزه مفهوم شهروندی با همبستگی حق و تکلیف اجتماعی، انسان مسئول را خلق کرده است، انسانی که از دیدگاه آگزیستانسیالیستی آزادی توأم با مسئولیت دارد و این نکته در اصل ۲ قانون اساسی ایران نیز مورد تأکید قرار گرفته است. این انسان مسئول انتخاب می‌کند و از بابت انتخابش مسئول است، همان‌گونه که در برابر دیگران نیز مسئول است. منتخب (نماینده پارلمان) مسئول است چون مقامش محصول اراده آزاد و انتخاب مسئولانه است. بنابراین مسئولیت نمایندگان امری مسلم و مسئولیت پارلمانی ریشه در امر نمایندگی دارد. اصل ۸۴ قانون اساسی نیز مقرر می‌دارد: «هر نماینده در برابر تمام ملت مسئول است...».

طرفداران نظام دومجلسی بر این باورند که وجود دومجلسی و رد و بدل شدن لوایح تقنینی میان آن موجب شفافیت بیشتر و در نهایت مسئولیت‌پذیری افزون‌تر می‌شود. در این سیستم سازوکار تقنینی به روی عموم مردم بازتر و عمومی‌تر از نظام تک‌مجلسی است. همچنین جلسات کمیته‌های مجالس نیز علنی برگزار می‌شود و مردم می‌توانند شاهد مناظرات در این کمیته‌ها باشند. همچنین عدم تمرکز نهادهای حکومتی - که هدف اصلی قانونگذاری در جوامع



دموکراتیک است - موجب پراکندگی مسئولیت و پاسخگویی نیز می شود. زمانی که گروهی از مردم در خصوص موضوعات پیچیده ای تصمیماتی اخذ می کنند که از طریق فرایند پارلمانی این امر صورت می گیرد، پاسخگویی هر یک از اعضای گروه معمولاً مبهم خواهد بود. به همین دلیل، فقدان مجلس دوم - که می تواند این تاکتیک را تغییر دهد- راهبرد مسئولیت را به پایان نمی رساند، چراکه قوه مقننه تک مجلسی این روند را تا جایی که دست بالا در چانه زنی ها پیدا کند و گروه مخالف را به تسلیم وادارد، ادامه پیدا می کند یا مسئولیت نتایج به دیگران مانند اعضای دیگر کمیته ها، رؤسای کمیته، احزاب سیاسی مخالف، رهبران فراکسیون ها و قوه مجریه نسبت داده می شود و در نتیجه هیچ کس حاضر به قبول مسئولیت نیست (Todd, 1999, 5).

از طرف دیگر، هواخواهان نظام تک مجلسی معتقدند ساختار دومجلسی به مسئولیت پذیری افراد قوه مقننه از طریق مه آلود کردن مسئولیت هایشان در تصمیمات آسیب می رسانند. قانونگذاران در یک مجلس می توانند تصمیمات مجلس دیگر را تخطئه کرده و در نهایت آن ها رد کنند. طراحی، ساختار دومجلسی آنان را مجبور می کند که به جای بررسی ماهوی، استحقاق و شایستگی تصمیمات در پی ترفندی برای ارتقای جایگاه بالاتری در مناظرات و چانه زنی ها با دیگر مجلس هستند. اعضای قوه مقننه تک مجلسی از مسئولیت تصمیمات اخذ شده رها شوند یا آن ها به دیگری نسبت دهند یا آن ها پنهان کنند. در نتیجه شهروندان قادر به پاسخگو کردن مجلس در خصوص تصمیماتش و پذیرش مسئولیت قوه مقننه برای اعمالش خواهند بود (Todd, 1999, 6).

#### ۴-۴. اقتدار قوه مقننه

قوه مقننه به عنوان نهاد قانونگذار در برخی نظام های حقوقی از جایگاه و اقتدار نسبتاً بالاتری برخوردار است. مانند انگلستان که اصل برتری پارلمان<sup>۳۹</sup> جایگاه خاصی به قوه مقننه بخشیده است. جان لاک قوه مقننه را قدرت عالی حکومت می داند. چون شکل دولت وابسته به جایگاه آن قدرت عالی است که همان قدرت قانونگذاری است. پس غیرممکن است که قدرتی فرودست بتواند به قدرت برتر و بزرگ تر یا هر چیز دیگری (در آن جامعه) فرمان دهد، مگر اینکه آن قدرت عالی {= قدرت قانونگذاری} در صورت وجود قانونی در این زمینه تعیین کرده باشد (جان لاک، ۱۳۸۸، ۱۷). از همین حیث برخی مدعی اند که نظام تک مجلسی تمرکز مدرن قوا در شعبات قضاییه و مجریه را اصلاح می کند. از نظر آنان ما در دورانی زندگی می کنیم که تحت سیطره قوه قضاییه، بوروکراسی و قوه مجریه هستیم و تنها با تمرکز و افزایش اقتدار قوه مجریه است که تعادل میان قوای حکومت برقرار می شود و ساختار تک مجلسی قادر به احیای این تعادل قواست (Todd, 1999, 7).

طرفداران نظام تک‌مجلسی می‌گویند حذف اصطکاک، ستیز و رقابت میان دو مجلس را موجب تقویت شخصیت حقوقی، استقلال و اقتدار قوه مقننه می‌دانند که کارایی و اثربخشی اعمال تقنینی را افزایش می‌دهد. اما طرفداران نظام دو‌مجلسی، آن را الگوی موفق می‌دانند که ذاتاً از ظرفیت و تخصص بیشتری برخوردار است، بنابراین مستقل‌تر و مقتدرتر از نظام تک‌مجلسی است. همچنین آنان نظام تک‌مجلسی را متمرکز بر اقتدار یک مجلس می‌دانند که نویسندگان لوایح، کمیته‌های تقنینی و رهبران فراکسیون‌ها از سوی مجلسی دیگر چک و نظارت نمی‌شوند و ممکن است قدرت و صلاحیت قانونگذاری عملاً به دست رهبران قدرتمند، کمیته‌ها یا گروه خاصی از قانونگذاران بیفتد.

### نتیجه‌گیری

به نظر می‌رسد مستقل از شرایط سیاسی، اجتماعی، جغرافیایی، نظام توزیع قدرت و نظام حقوقی یک کشور نمی‌توان ساختاری تقنینی تجویز کرد. به عبارت دیگر انطباق کارویژه‌های ماهوی و شکلی نظام‌های دو‌مجلسی یا تک‌مجلسی بر ساختار حقوقی-سیاسی یک کشور در رسیدن به الگویی تقنینی می‌تواند راهگشا باشد. به‌طور خاص باید گفت که کشورهایی با بافت متکثر و دارای اقلیت‌های مختلف زبانی، نژادی، قومی یا کشورهای که طبقات اجتماعی متفاوت با منافع متعارض دارند، بیشتر با شرایط نظام‌های تقنینی دو‌مجلسی انطباق دارند و کشورهای بسیط و یکپارچه با نظام‌های تک‌مجلسی هم‌نوازی بیشتری دارند. نظارت و تعادل و تضمین حقوق اقلیت از محاسن برجسته نظام‌های دو‌مجلسی است. از سوی دیگر، هزینه کم و تسریع در تصمیم‌سازی از مزایای نظام تک‌مجلسی است که آن را اقتصادی و کارآمدتر جلوه می‌دهد، اگرچه فقدان نظارت تقنینی و عدم مشارکت اقلیت‌ها در قانونگذاری نقد جدی به ساختار تک‌مجلسی است. اما از طریق سازوکارهایی همچون همه‌پرسی، وتو قوانین از سوی رئیس‌جمهور یا تشکیل مجامع بدیل مجلس دوم قابل رفع است. اگرچه در قرن معاصر به دلیل کاهش شکاف طبقات اجتماعی و صرفه‌جویی در مصارف و هزینه‌ها برخی کشورهای پیشرفته همچون دانمارک و ایسلند ساختار تقنینی از نظام دو‌مجلسی به نظام‌های تک‌مجلسی تغییر کرده است.

## یادداشت‌ها

1. Bicameral.
2. Empirical.
3. Multi-chamber systems.
4. Unitary state.
5. Vassals.
6. Nobles.
7. Peasants .
8. Commoners.
9. Unicameral.
10. Empirical studies .
11. Check and balance .
12. Duplication.
13. Reynolds vs. Sims.
۱۴. برای درک بیشتر به نظرهای پوزیتیویست‌هایی همچون هارت که معتقدند قانون نسبت به اخلاقی بودن قواعد بی طرف است، مراجعه کنید. ن.ک: هارت (۱۳۹۰)، مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی.
15. Good governance.
۱۶. اصل ۸۳ قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲.
17. Minority – veto referendums.
18. Abrogative referendums.
۱۹. مراد توقف مصوبه مجلس جهت ارجاع به نظر ملت از طریق برگزاری رفراندوم است.
20. Consultative referendum.
21. Agenda referendum.
22. Mandate recall.
23. Quasi-second chambers.
۲۴. Botswana: کشوری در جنوب غربی آفریقا.
۲۵. Vanuatu: کشوری در جنوب اقیانوس آرام که متشکل از ۸۰ جزیره است.
26. Concurrent majority rule.
۲۷. Mixed government: منظور از حکومت مختلط، شکلی از حکومت مرکب از مؤلفه‌های دموکراتیک، آریستوکراتیک و پادشاهی است، به طوری که از ظهور آنارشی، الیگارشی و تیرانی جلوگیری کند.
28. Bicameralism as a sort of unanimity – requiring institutions.
29. Bicameralism as an information promoting mechanism.
30. Cyclic – majority problem .
31. Rule of recognition.
32. Indecision.
33. Weingast.
34. Shepsle.
35. Rule of recognition .
36. Autonomy.
37. Legitimacy Expectation.
38. Accountability.
39. Supremacy of parliament.

## منابع

## الف: فارسی

۱. باصری، بابک و علی فقیه‌حیبی (۱۳۹۷)، حقوق اساسی تطبیقی، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی، چ دوم.
۲. راسخ، محمد (۱۳۸۷)، حق و مصلحت، تهران: نشر نو، چ سوم، ج ۱.
۳. قاری سیدفاطمی، سید محمد (۱۳۹۰)، حقوق بشر در جهان معاصر، تهران: شهر دانش، ج ۱.
۴. هارت، هربرت (۱۳۹۰)، مفهوم قانون، ترجمه محمد راسخ، تهران: نشر نی، چ دوم.

## ب: لاتین

1. Altman, David (2011), Direct democracy worldwide, Cambridge: University Press, 1<sup>st</sup> ed.
2. Beetham, David (2006), Parliament and democracy in the 21<sup>st</sup> century, Switzerland: Inter parliament Union.
3. Beramendi, Virginia (2008), Direct democracy, IDEA, Sweden.
4. Bulmer, Elliot (2014), Bicameralism, Sweden: international Institute for democracy and electoral assistance, First edition.
5. Buchanan, James M, Tullock, Gorbon (1962), The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy, Ann Arbor, University of Michigan Press.
6. Charles de Montesquieu (1748), The spirit of laws, translated by Thomas Nugent, New York: Hafner Press.
7. Congleton, D. Roger (2002), On the merits of bicameral legislatures, Center for Study of Public Choice.
8. Madison, James (1788), "Bicameralism of second chambers in Republican Legislatures: an information theory", Department of Political Science, Texas A&M University.
9. Todd, Tom (1999), Unicameral or Bicameral State Legislatures, Minnesota House of Representatives.
10. Qvortrup, Mads, (2007), "Check and balance in a unicameral parliament: the case of the Danish minority referendum", Journal of Legislative Study, 16 Nov. 2007.

11. Robak, Kim (1997), "The Nebraska unicameral and its lasting benefits", Nebraska law review, Vol. 76, Issue 4.
12. Rogers, James R. (1998), "Bicameral sequence: theory and statute legislature evidence", American Journal of Political Science, 42, pp. 1025-1060.
13. 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.
14. Weingast, R. Shepsle (1987), "The institutional foundations of committee power", The American Political Science Review, Vol. 81, pp. 85-104.
15. Weingast, R. Shepsle (2008), Why Developing Countries Prove so Resistant to the Rule of Law, Stanford University.
16. Wang, Vibeke (2005) , the accountability function of parliament in new democracies, Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Working Paper WP 2005: 2).

