

# فلسفه وجودی مجلس دوم در دولت‌های یکپارچه و فدرال<sup>۱</sup>

بیژن عباسی\*

مرتضی همتی\*\*

## چکیده

پیدایش مجلس به عنوان یکی از قوای حاکم و تاثیر گذار در کشورها، مرهون تلاش‌های بشری جهت تحقق دموکراسی و اعمال حاکمیت ملی و نظرات و آثار اندیشمندان بزرگی نظیر جان لاک، شارل دومونتسکیو و... بوده است. مجلس در عصر کنونی به عنوان نهادی مهم و غیر قابل انکار، مطابق با اصل تفکیک قوا به انجام وظایف خود می‌پردازد. پارلمان به لحاظ ساختار می‌تواند تک مجلسی یا دومجلسی باشد که امروزه در غالب کشورها نظام دومجلسی، حاکم است و این پرسش مطرح می‌شود که دلایل پیدایش مجالس دوم قانون‌گذاری چیست؟ در پاسخ به این پرسش باید گفت دلایل پیدایش این مجالس از کشوری به کشور دیگر متفاوت است که عمده‌ترین آن‌ها عبارتند از دلایل تاریخی، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی و عرف رایج در کشورها. البته شایان ذکر است که بیشتر کشورها در خصوص نظام دومجلسی، از کشورهای انگلستان و آمریکا الهام گرفته‌اند. این که وجود مجالس دوم ضروری است یا خیر، همواره با استدلال موافقان و مخالفانی همراه بوده است. گفته می‌شود که وجود مجالس دوم جهت جلوگیری از اقدامات شتاب‌زده مجالس نخست و با توجه به جوان‌تر بودن سن و اندیشه‌های پرتلاطم و گاهی احساسی نمایندگان این مجالس ضروری است. عده‌ای نظام دومجلسی را متناسب با کشورهای فدرال و نظام تک-مجلسی را متناسب با کشورهای بسیط می‌داند که این نظر خالی از اشکال نمی‌باشد.

<sup>۱</sup> تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۷/۲۴ تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱۰/۱۵

\* دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

\*\* دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

زیرا همان‌گونه که اشاره شد وجود مجالس دوم علاوه بر بافت و ترکیب سیاسی کشورها به عوامل دیگری نیز بستگی دارد.

**کلید واژگان:** مجلس نخست، مجلس سنا، قانون‌گذاری، مردم‌سالاری، انتخابات، نمایندگی.

## درآمد

با نگاهی به ادوار مختلف تاریخ در جوامع بشری و نظر به تحولات صورت گرفته توسط ملت‌ها جهت تحقق مردم‌سالاری، با توجه به نظریات اندیشمندان حقوقی جهت اعمال حاکمیت ملی می‌توان یکی از جنبه‌های بروز و تجلی اراده مردم را مجالس قانون‌گذاری بر اساس اصل تفکیک قوا دانست. در عصر کنونی یکی از جلوه‌های بارز به جا مانده از دوران گذشته که میراث پادشاهان و طبقه اشراف است وجود مجالس دوم در برخی از کشورها می‌باشد که امروزه تحت عناوینی همچون مجلس سنا یا مجلس اعیان نامیده می‌شوند، اما پرسشی که در اینجا به ذهن متبادر می‌گردد این است که فلسفه وجودی مجالس دوم قانون‌گذاری در کشورهای واجد نظام دومجلسی چیست؟ زیرا مطابق با عرف رایج امروزه در اکثر کشورها، پارلمان به لحاظ ساختار گاه به صورت تک‌مجلسی و یا به صورت دو مجلسی می‌باشد. عده‌ای ریشه اصلی پیدایش نظام دومجلسی را در تاریخ و عرف کشورها می‌دانند، که این موضوع همواره با نظرات موافقان و مخالفانی همراه بوده است، البته برخی دانشمندان نظیر مونتسکیو در کتاب روح‌القوانین خود کوشیده است تا برای وجود مجالس دوم توجیهی نظری ارائه کند و دامنه استدلال خود را وسعت بخشیده تا حیاتی بودن نظام دومجلسی را در کلیه کشورها نشان دهد. امروزه در بسیاری از کشورها دلیل وجودی مجلس دوم دیگر وجود طبقه اشراف و اعیان نمی‌باشد، عده دیگری نظام تک‌مجلسی را متناسب با دولت‌های بسیط و یکپارچه دانسته و برخی نظام دومجلسی را متناسب با دولت‌های فدرال می‌دانند، برخی کشورها نیز مجلس دوم را به دلایل اقتصادی و اجتماعی ایجاد نموده‌اند. این مجادلات از آغاز جنبش دستورگرایی یا سیر جوامع بشری به سوی قانون اساسی مدون تاکنون مطرح بوده‌است. نظر به این که اکنون در بسیاری از کشورها از جمله برخی کشورهای همسایه نظام دومجلسی وجود دارد و اغلب اوقات ترکیب و شرایط عضویت در مجالس دوم متفاوت از مجالس نخست می‌باشد، و با توجه به موارد مذکور، ضرورت نگارش این مقاله را، توجیه می‌نماید به علاوه تاکنون در این خصوص، تحقیق مستقلی در کشورمان صورت نگرفته است.

مع الوصف این مقاله در هشت بخش به ترتیب اولویت مطالب سازماندهی گردیده و امید است بتوان رسالت و اهداف این مقاله را در خصوص موضوع معنونه تحقق بخشید.

### ۱. فلسفه‌ی وجودی مجلس دوم در کشورهای یکپارچه

در سابق، نظام دومجلسی در کشورهای بسیط، ناشی از اراده و خواست طبقه اشراف و اعیان بود که آن را از لحاظ تثبیت موقعیت و امتیازات طبقاتی خود لازم و ضروری می‌دانستند، ولی امروزه این نظام، فلسفه وجودی سابق خود را ندارد. متخصصان علوم سیاسی وجود دومجلس را از لحاظ جلوگیری از افراط و تندروری‌های مجلس اول که معمولاً از عناصر جوان‌تر تشکیل می‌شود لازم می‌دانند و آن را برای تثبیت رژیم مفید ارزیابی می‌کنند. در سده نوزدهم زمانی که در اروپا کشورهای سلطنتی به حکومت محدود یا مشروطه مبدل شدند، طبقه اعیان و اشراف، مجلس اعیان را به وجود آوردند تا بتوانند امتیازات طبقاتی خود را استمرار بخشند ولی در تحولات بعدی در برخی کشورها مانند نروژ و دانمارک، مجلس مزبور حذف شد و در برخی دیگر مانند انگلستان این مجلس، اختیارات خود را از دست داد و در برخی دیگر مانند فرانسه و بلژیک به صورت یک مجلس دموکراتیک (انتخابی) به نام سنا درآمد. باید دانست که در نظام تک مجلسی، تشکیل مجلس واحد و چگونگی ترکیب آن، ایجاد اشکال نمی‌کند. معمولاً مجلس واحد به طور دموکراتیک انتخاب می‌شود ولی در نظام دومجلسی، مسأله اساسی این است که سازمان و ترکیب دو مجلس به گونه‌ای باشد که دو مجلس عین هم نباشند تا هر کدام نقش خاص در امر قانون‌گذاری و امر نظارت حکومت و استمرار آن داشته باشند. در این باب، عقاید له و علیه درباره نظام دومجلسی در کشورهای بسیط از قرار ذیل می‌باشد<sup>۲</sup>:

طرفداران نظام تک مجلسی می‌گویند که نظام دومجلسی، تصویب قوانین را دچار کندی و رخوت می‌کند زیرا وجود دومجلس ایجاب می‌کند لوائح قانونی تا زمانی که دو مجلس به توافق نرسیده‌اند بین آن‌ها رد و بدل شود و این امر سبب اتلاف وقت و کندی امر قانون‌گذاری می‌شود.

<sup>۲</sup> طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، حقوق اساسی، تهران، انتشارات میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۸، ص ۱۰۵

طرفداری نظام دومجلسی در پاسخ می‌گویند که قانون‌گذاری مستلزم غور، تعمق و احتیاط است و این امر ایجاب می‌کند که وضع قانون با مطالعه و بررسی لازم صورت گیرد و از هرگونه شتاب در این باره خودداری شود، ممکن است قانونی که به تصویب مجلس واحد می‌رسد خوب باشد ولی این امر، نادر و استثنایی است. قوانین نسنجیده و شتاب‌زده که با یک نشست و برخاست تصویب می‌شوند از نتایج نظام یک مجلسی می‌باشند. طرفداران نظام دومجلسی می‌گویند باید در کشور دومجلس وجود داشته باشد بدین ترتیب که مجلس نخست از عناصر جوان و پر تحرک، و مجلس دوم از عناصر با تجربه، متفکر و اندیشمند تشکیل یابد تا در امر قانون‌گذاری، حزم و احتیاط و دوراندیشی سالخوردگان با نیرو و تحرک جوانان آمیخته شود. اینها می‌گویند وجود دومجلس با دو سیمای مختلف، پیر و جوان سبب می‌شود که عقل و احساسات که دو گزینه بشری هستند در امر قانون‌گذاری به کار گرفته شوند، هواداران این نظام می‌گویند اعضای مجلس نمایندگان نسبت به اعضای سنا جوان‌تر هستند و زودتر تحت تأثیر احساسات قرار می‌گیرند و این وظیفه مجلس سناست که آن‌ها را هدایت و راهنمایی کند و از لغزش و اشتباه آنها ممانعت به عمل آورد زیرا سناتورها که اغلب از سیاستمداران مجرب و آزموده تشکیل می‌شوند کمتر دچار اشتباه و خطا و احساسات می‌گردند.

طرفداران نظام تک‌مجلسی معتقدند قوه قانونگذاری قابل تجزیه نیست، تجزیه این قوه به دو مجلس سبب می‌شود که میان آنها رقابت ایجاد شود و حاکمیت ملی ناتوان و متزلزل گردد. وانگهی به تجربه ثابت شده است که مجلس عالی همواره در برابر تحولات و پیشرفت‌های اجتماعی از خود مقاومت و محافظه‌کاری نشان داده است. هواداران نظام دومجلسی در مقابل عقیده دارند که وجود مجلس عالی در کشور عامل ثبات و تعادل در کشور و یکی از ارکان دموکراسی است زیرا نظام تک‌مجلسی دو خطر بزرگ دربردارد یکی این که مجلس واحد همواره خطر این را دارد که بر کشور مسلط شود و خودکامگی در پیش گیرد و به تجربه ثابت شده است که استبداد جمع (به جهت گمنامی اعضایش) به مراتب خطرناک‌تر از استبداد فرد می‌باشد.

استبداد مجلس کنوانسیون فرانسه در سال ۱۷۹۳ یکی از نمونه‌های بارز آن است. دومین خطر نظام تک مجلسی، احتمال بروز اختلاف میان مجلس واحد و قوه مجریه است: چنانچه در کشور دومجلس وجود داشته باشد، در صورت بروز اختلاف میان قوه مجریه و یکی از مجالس، مجلس دیگر می‌تواند بین آنها میانجی و وساطت کند و از بالا گرفتن اختلاف بین آن دو مانع شود.<sup>۳</sup>

تجربه نشان داده است که معمولاً "اختلاف میان مجلس واحد و قوه مجریه بجای این که به نفع قوه مقننه تمام شود به نفع قوه مجریه تمام شده است چنانچه یکی از عوامل پیروزی رژیم فرانکو در اسپانیا و یا پیروزی هیتلر بر مجلس قانون‌گذاری آلمان (وایمار) نظام تک مجلسی آن کشورها بوده است.

باید در نظر داشت که نظام دومجلسی هوادار بیشتری دارد و در بیشتر کشورها قوه قانون‌گذاری مرکب از دومجلس می‌باشد. به هر تقدیر رویارویی اصلی حقوقدانان، در موضوع شمار مجالس در کشورهای تکبافت می‌باشد که یکی از مسائل مهم حقوق اساسی است.<sup>۴</sup> زیرا دلایل قانع‌کننده‌ای که بتوان اجماع عقاید نظریه-پردازان را همانند لزوم نظام دومجلسی در کشورهای فدرال فراهم آورد وجود ندارد. پس هر کدام از علمای حقوق با بررسی معایب و مزایای نظام دومجلسی راه جداگانه‌ای در پیش گرفته‌اند.

## ۲. سرچشمه تاریخی نظام دومجلسی

از آنجا که نخستین بار، تحول به سوی نظام پارلمانی به صورت عملی در کشور انگلستان رخ داده است، باید ریشه ترکیب دوگانه پارلمان را نیز در حقوق اساسی این کشور جست. زیرا این کشور بیش از پنج سده است که دارای مجلس

<sup>۳</sup> همان، ص ۱۰۶

<sup>۴</sup> قاضی، ابوالفضل، *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۰، ص ۴۳۷ و عباسی، بیژن، *مبانی حقوق اساسی*، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۸،

می‌باشد و همیشه پارلمان آن دو مجلسی بوده است.<sup>۵</sup>

در آغاز، شورای کبیر انگلستان که از نجبا، اشراف، روحانیون و صاحب منصبان عالی مقام اجرایی تشکیل می‌شد، وابسته به دربار پادشاهی این کشور بود. در سال ۱۲۶۵ میلادی، برای نخستین بار این شورا، نام پارلمان به خود گرفت و دارای اختیاراتی از جهت سیاسی، اقتصادی و قضائی شد. البته این نهاد هنوز به هیچ عنوان، خصلت قانون‌گذاری نداشت، ولی گاهی در این زمینه نیز طرف مشورت شاه قرار می‌گرفت.

در سال ۱۲۹۵ درخواست تشکیل پارلمانی، از طرف ادوارد اول صورت پذیرفت که در آن علاوه بر نجبا و اشراف و روحانیون بزرگ که طبق دعوت نام مخصوص در پارلمان حاضر شده بودند.<sup>۶</sup> نمایندگان کمون‌ها یا بورژوازی نیز مشارکت کردند: «آن‌هایی که عبادت می‌کنند، آن‌هایی که می‌جنگند و آن‌هایی که کار می‌کنند». تحولات سیاسی و اجتماعی سبب شده بود که طبقه بورژوازی نخواستند اهمیت روزافزونی یابد و به تدریج سهم قابل ملاحظه‌ای از مالیات‌دهندگان کشور پادشاهی انگلستان را تشکیل دهد. بدیهی است که در این پارلمان، هنوز قدرت واقعی بدست اشراف بود و نمایندگان کمون‌ها در برابر نیروی سنتی صاحبان امتیاز، اختیارات گسترده و قابل ملاحظه‌ای نداشتند. ولی هر چه بود تشکیل این مجلس اجباراً گامی خفیف در جهت افزایش نیروی مردم در شکل دادن به قدرت دولت، محسوب می‌شد.

در آغاز، مذاکرات پارلمانی، در مجلس مشترکی انجام می‌شد و هیچ دلیلی بر این که، اجلاس جداگانه‌ای از گروه‌های ترکیب‌کننده پارلمان بوجود آید، به گوش نمی‌خورد، کم‌کم زمزمه در بین «سنتی‌ها» پدید آمد که نباید با مردم «عادی» در یک جای بنشینند و به حل و فصل مسائل مملکت بپردازند. نخست اینکه اکثریت روحانیون از شرکت در جلسات آن صرف نظر کردند، زیرا رغبتی نداشتند تا با

<sup>۵</sup> دافر، حبیب، پارلمان، تهران، انتشارات اطلاعات، چاپ اول، ۱۳۴۳، ص ۴۰

غیرروحانیت مخلوط شوند، بلکه ترجیح می‌دادند که خود مستقیماً به تصویب بودجه خود بپردازند و بلاواسطه با دربار پادشاهی در این باب و سایر مسائل مملکتی وارد مذاکره شوند. دوم این که اشراف و نجبا نیز این بی میلی را نشان دادند، زیرا ظاهراً آداب و رسوم و تربیت آنها، با رفتار و کردار مردم عادی قابل تلفیق نبود.

گروهی از تاریخ‌نگاران نوشته‌اند که هر سه گروه روحانیت، نجباء و بورژوازی، بتدریج به تشکیل جلسات جداگانه گرائیدند و اگر این تحول ادامه می‌یافت پارلمان انگلیس به سه مجلس، تقسیم شده بود. ولی تحول به آن سوی نرفت. بلکه عده‌ای از بارونها و کشیش‌های عالی مقام هم در پارلمان شرکت می‌کردند و هم در جلسات جداگانه.

از قرن چهاردهم به بعد است که به شهادت صورت جلسات و مصوبات پارلمان وجود دو مجلس دیده می‌شود: یکی مجلس لردان، مرکب از نمایندگان شورای کبیر، روحانیت سطح عالی و اشراف رده بالا و دیگری مجلس عوام، مرکب از نمایندگان بورژوازی، بازرگانان، صاحبان حرفه‌های دستی، پیشه‌وران و مانند آن. مجلس عوام، در سال ۱۳۴۳ در سالن رنگین کاخ وست مینیستر و مجلس لردان در سالن سفید آن، تشکیل جلسه دادند. در این ایام، مجلس عوام اقتدار اندکی داشت و در واقع در مرتبه پایین‌تری از مجلس لردان فعالیت می‌کرد.<sup>۷</sup>

در سال ۱۸۳۲ به موجب اصلاحیه‌ای اقتدار مجلس عوام افزایش یافت و هم‌دوش با پروبال گرفتن بورژوازی شهری و جابجائی اقتصاد از کشاورزی به صنعت و خدمات، بر اهمیت این مجلس افزوده شد. به گونه‌ای که دو مجلس عوام و لردان، از حیث سیاسی، به طور متعادلی در سرنوشت کشور نفوذ داشتند. ولی تحول به همین جا پایان نیافت. نظام دومجلسی که ثمره مقتضیات محیط سیاسی و اجتماعی این کشور بود، کم‌کم دگرگونی‌هایی را در درون پارلمان موجب شد. اشراف و صاحبان امتیاز که زنگ‌های خطر را به صدا درآمده می‌دیدند و توجه داشتند که دارند به تدریج و آرام آرام در برابر طلوع اندیشه‌های مردم‌سالار، خلع سلاح می‌شوند، خود



پیش از این که کلیه امتیازات از آنان ستانیده شود، به انتقال اختیارات خود به طبقات نخواستہ شهری تن در دادند. مجلس لردان، اگرچه از حیث اقتدار سیاسی و قانونگذاری، در برابر مجلس عوام به افول گرائیده بود، ولی بر حسب روح سنت خواهی جامعه انگلیس، توانست شکل خود را حفظ کند و لردهای موروثی و موقتی به عنوان مصالح ترکیب کننده آن بکار آیند.

در سال ۱۹۱۱ و به دنبال آن در سال ۱۹۴۹، برابری میان دو مجلس از حیث قدرت قانون گذاری و سیاسی از میان رفت و مجلس عوام به عنوان نماینده ملت انگلیس به کسب مقام درجه نخست نائل آمد و مجلس لردان با همان ترکیب سنتی، فقط به مثابه نهاد تأمل و مشورت، با اختیارات محدود به جای خود باقی ماند. از آن پس، تغییراتی در ترکیب اعضای این مجلس نیز به چشم می خورد، زیرا تعداد نمایندگان انتخابی سرزمین‌های بریتانیا کبیر، افزایش یافته و زنان نیز توانسته‌اند به آنجا راه یابند.

نتیجه آن که ترتیب دومجلس که از آداب و سنن سیاسی انگلستان اتخاذ شده است جز پیشینه و جنبه تاریخی مبنا و منطقی ندارد<sup>۸</sup> و نمی توان برای آن دلیل حقوقی و ادله قاعده‌مندی یافت.

### ۳. توجیه نظام دومجلسی از نظر مونتسکیو

به طور کلی، نظام دومجلسی سامانه‌ای است که در آن، اختیار قانون گذاری و نظارت بر امور اجرایی به دو مجلس سپرده شده و پارلمان دارای دو مجلس است.<sup>۹</sup> مونتسکیو در سال ۱۷۴۸ کتاب روح القوانین را نوشت و شهرت بسزایی یافت که بخش اعظم آن به تفکیک قوا مربوط می شود، وی برای هر کشور سه نوع قدرت قائل بود (قوه مقننه، مجریه، قضائیه) که به استقلال آن‌ها تأکید داشت.<sup>۱۰</sup> وی در این کتاب در باب شمار مجالس قانون گذاری ضمن تأکید بر لزوم دومجلس می گوید: در هر کشوری

<sup>۸</sup> بوشهری، جعفر، حقوق اساسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ پنجم، ۱۳۵۳، ص ۵۶

<sup>۹</sup> عباسی، بیژن، پیشین، ص ۳۴۰

<sup>۱۰</sup> وفادار، علی، حقوق اساسی و تحولات سیاسی، تهران، انتشارات شروین، چاپ اول، ۱۳۷۴،

عده‌ای وجود دارند که به واسطه ذکاوت یا اصالت یا غنا اولویت و برتری بر سایر دستجات مردم دارند و این طبقات ممتاز (اشراف، علماء، اغنیاء) باید نمایندگان مخصوصی داشته باشند و نمی‌شود آن‌ها را با اشخاص عادی در یک سطح قرار داد.<sup>۱۱</sup> همچنین او یکی از نخستین کسانی است که با ملاحظه و تحقیق در نهادهای موجود سیاسی در حقوق عمومی انگلستان، کوشیده است تا برای وجود مجالس دوگانه توجیهی نظری ارائه کند و دامنه استدلال خود را وسعت بخشد تا حیاتی بودن نظام دومجلسی را در همه کشورها نشان دهد. البته این بخش از نظرات وی، بیشتر در جهت تبیین واقعیاتی است که در زمان حیاتش در اکثر جوامع دیده می‌شده است. شکوفایی طبقه جدید بورژوازی و طلوع اندیشه‌های مردم‌سالارانه و آزادی طلب از یک سو و وجود طبقه فئودال و اشراف که کلاً از میان نرفته‌اند، از سوئی دیگر، خود بخود، پذیرش حکومت "مختلط هم‌زیست" را ایجاب می‌کند. هم مردم باید در امر حکومت مداخله و مشارکت داشته باشند و هم صاحبان امتیاز. فکر حاکمیت ملی نیز با این استنتاج سازگار است. حکومت از آن اکثریت مردم است، ولی وجود اکثریت نافی بکارگیری اقلیت نیست. نخبگان نیز باید در کنار مردم عادی، دارای نمایندگانی در نهادهای حکومتی باشند.<sup>۱۲</sup> ولی مونتسکیو به این استدلال بسنده نمی‌کند بلکه می‌خواهد در قالب نظریه تفکیک قوای خود با استدلال‌های سیاسی-حقوقی، وجود مجلس دوم را توجیه کند. می‌دانیم که محور اصلی اندیشه او، جداسازی قوا و رو در رو قرار دادن آنها و توقف یکی بوسیله دیگری است، تا آزادی و امنیت شهروندان از آسیب‌های خودسری و استبداد مصون بماند. لذا می‌نویسد: «هیأت تقنینی از دو قسمت تشکیل خواهد شد و یکی از بخش‌ها جلوی (زیاده روی) بخش دیگر را بر حسب اختیار متقابل مهارکننده خواهد گرفت». تقسیم قوه مقننه به دو بخش متمایز، منطبق با نظام دومجلسی است که در چهارچوب تفکیک و توازن

<sup>۱۱</sup> مدنی، سیدجلال الدین، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران، تهران،

انتشارات همراه، چاپ سوم، ۱۳۷۴، ص ۱۶۶

<sup>۱۲</sup> قاضی، ابوالفضل، پیشین، ص ۴۴۳

قوا به عنوان امری واجب تشریح شده است.

بررسی عقاید مونتسکیو در این باب می‌رساند که این اندیشمند در پی آن بوده است تا نظراً چاره‌ای بیندیشد که گروه‌های ممتاز و متمایز اجتماعی نیز بتوانند دستی در حکومت داشته باشند. چرا که اگر سرنوشت جامعه کلاً بدست عوام داده شود، تنها شیوه‌گزینش نمایندگان قوه مقننه، محدود به انتخابات و آرای عمومی باشد، هیچگاه نخبگان جامعه را امکان آن نخواهد بود که بتوانند در کنار نمایندگان منتخب و منبعث از آرای مردم، در هیأت حاکم بمانند و اراده و قابلیت‌های خود را اعمال کنند.

این اندیشه در دورانی که مونتسکیو می‌زیست، عجیب نیست. زیرا صاحبان امتیاز گذشته، هنوز بصورت واقعی عینی، موجودند. طبقه اشراف اگر در حال افول و عقب‌نشینی است، اما هنوز همه چیز خود را از دست نداده است. طبقه بورژوازی تازه به دوران رسیده نیز باید یا از راه‌های قهر و خشونت یا بوسیله شیوه‌های مذاکره و توافق، امتیازات جدیدی بدست آورد. فکر مردم‌سالاری، انتخابات، مشارکت مردم در کار حکومت، در حال نضج و غلیان است، ولی به صور مختلف تعبیر و تفسیر می‌شود. آیا باید اکثریت حکومت کنند و قوانین خود را بر اقلیت تحمیل نمایند یا این که همه گروه‌ها و طبقات اجتماعی به گونه‌ای در دستگاه‌های حاکم ذی‌مدخل بوده و تصمیم‌گیری‌ها و قوانین از توافق و داد و ستد و امتیازات متقابل میان گروه‌ها حاصل شود؟ آیا مردم‌سالاری، انحصارطلب است یا دامن‌گستر؟ آیا مفهوم «مردم» در چهارچوب اکثریت عددی، محصور است یا تاب این قالب را ندارد؟ یعنی لباس «ملت» به خود در می‌پوشد و اکثریت و اقلیت را با هم و در کنار هم می‌پذیرد؟ به هر تقدیر، مونتسکیو خود روشنفکری از تبار اشراف و نجاست. جهان‌بینی وسیع و آینده‌نگری فلسفی و سیاسی به او اجازه نمی‌دهد که در حصار تنگ و محدود منافع طبقاتی خود پای بفشرد. آن قدر کوتاه‌بین و قشری هم نیست که صدای پای تحولات و حرکت‌های اجتماعی عنصر خود را نشوند و اهمیت و عمق دگرگونی‌ها را در پویایی طبقه در حال طلوع بازرگانان، صنعتکاران، پیشه‌وران و سایر قشور و لایه‌های اجتماعی درک

نکند. وی، نظریات خود را به عنوان نماینده این بورژوازی مطرح می‌کند. قالب‌های فنی و تکنیکی ارائه شده توسط وی، زمینه‌ساز نظام‌های نوینی است که وی با روشن بینی، ظهور آنان را به چشم می‌بیند. ولی اگر از یک سو، به اشراف و نجبا وابستگی دارد و از سوی دیگر، به علت کلی‌نگری و واقع بینی علمی، نمی‌تواند حقایق را ندیده بگیرد. باید هم به واقعیات حال و آینده گردن گذارد و هم شیوه‌ای برگزیند که با گذشته کاملاً قطع رابطه نشود. از سوی دیگر، او با بررسی و مطالعه آثار فلاسفه یونان و مشاهده تأسیسات سیاسی انگلستان، هم با مزایا و نعمات مردم‌سالاری آشنا و هم از خطر تبدیل آن به گونه جدیدی از خودکامگی آگاه است. وی و سایر معاصرانش به نیکی دریافته‌اند که اگر سلطنت‌های مطلقه و رژیم‌های گذشته برای سعادت ابناء بشر، کلا زیان بخش بوده‌اند و آزادی انسان‌ها در زیر سم ستوران امپراطورها و سلاطین خودکامه مضمحل شده است، نباید ضمن رها شدن از آن، خود را به دام نظامی دیگر انداخت که استبداد با چهره جدیدی ظاهر شود یا به زبان دیگر، دیکتاتوری «نیروی تعداد» جانشین خود کامگی «فرد» گردد. به هر تقدیر، در جستجوی خط زرین تعادل و شیوه‌های پیش‌اندیشیده یا تجربه شده فنی، منتسکیو، به گردن هواخواهان نظام دومجلسی، حق بزرگی دارد. زیرا قالب نظری ارائه شده توسط او، با پشتوانه تجربه انگلستان، طوری تدوین و تنظیم شده بود که سال‌ها بعد از او سنگینی دکترین حقوقی و علوم سیاسی به سوی پذیرش مجلس دوم در کنار مجلس انتخابی تمایل گرفت. اکثر کشورهای اروپایی، در عبور از نظام سلطنت مطلق به سلطنت محدود و سپس به سلطنت مشروطه پارلمانی، با تکیه بر کتاب روح‌القوانین و استدلال‌های کم و بیش مشابهی، وجود نظام دومجلسی را پذیرفتند. حتی می‌توان گفت نظرات وی در رویه بسیاری از کشورها تأثیرگذار بوده‌است مانند این که تفکراتش الهام‌بخش اصلاحاتی بود که در سال ۱۷۹۱ مجلس موسسان فرانسه در نظام سیاسی کشورش اعمال نمود.<sup>۱۳</sup> توضیح آنکه، غالب کشورهای اروپایی در سده نوزدهم به تدوین قوانین اساسی خود پرداختند، قرنی که گرایش‌های مردم‌سالار با

شدت بیشتری از قرن منتسکیو پدیدار شده بود. نظریه پردازان، حقوقدانان و واضعان قانون اساسی، در برابر سیل بنیان‌کن و دگرگون‌کننده انقلابات، از بیم آن که اگر به مهار نهادهای مردم‌سالار نپردازند، دچار ضعف شدید قوه مجریه و تکان‌های هولناک در روابط اجتماعی و حقوقی خواهند شد، لذا ملهم از عقاید فلاسفه سده هجدهم نظیر مونتنسکیو، منتها با تمسک به استدلال‌های جدیدتری که منبعث از شرایط و کیفیات نوساخته بود، به تنسیق نهادها در قالب اصل «نظارت و توازن» و روبارویی قوا با یکدیگر پرداختند، تا مبدا اختیارات و قدرت‌های قانونی یا عملی یکی از آنها، موجب تضعیف و تعبد سایر نهادها شود و سرانجام نوع جدیدی از استبداد و خودکامگی سربردارد. نظام دومجلسی هم در این قالب فکری مورد پذیرش قرار گرفت. بدین معنی که در برابر مجلس نخست که نمودار نوجوئی، تحول، تحرک و دگرگون‌کنندگی بود، مجلس دومی بوجود آید تا عقل، تدبیر و محافظه‌کاری وارد معادله شود.<sup>۱۴</sup> بنابراین، اعضای تشکیل‌دهنده مجالس دوم را می‌توان به نوعی مظهر تعقل و جلوگیری از تصمیمات شتاب‌زده و احساسات‌زود گذر اعضای مجالس نخست دانست.

#### ۴. نظام دومجلسی در برخی دولت‌های یکپارچه

در این گفتار به بررسی تطبیقی مجالس سنای برخی از کشورهایی که از نظر بافت و ساختار حکومتی در زمره کشورهای یک‌پارچه به شمار می‌آیند.

##### ۱،۴. انگلستان

پارلمان انگلستان به طور سنتی متشکل از دو مجلس عوام و مجلس اعیان است. مجلس دوم یادگار دوران فئودالیته و طبقه اشراف این کشور می‌باشد. اما با گذر زمان ترکیب آن تغییر و اختیارات آن نیز کاهش یافته است تا حدی که برخی باور دارند پارلمان این کشور تک‌مجلسی می‌باشد، این مجلس در ابتدا کاملاً موروثی و دارای اختیار قانون‌گذاری بودند اما امروزه در باب اختیارات مجلس اعیان می‌توان گفت که

با گذر زمان کاهش یافته است.<sup>۱۵</sup> عمده‌ترین اختیارات این مجلس عبارتند از: اختیارات تشریفاتی، سیاسی، قضایی و قانون‌گذاری. توضیح این که در غالب کشورهای پارلمانی نظیر انگلستان غالباً وقت وزیران و کابینه صرف حضور در مجالس قانون‌گذاری و شنیدن نطق نمایندگان یا جواب‌گویی به آنها شده که این امر آنان را از اشتغال منظم به امور وزارتخانه‌ها باز می‌دارد و همان‌گونه که قبلاً اشاره گردید پیدایش نظام دومجلسی در این کشور محصول تدرج تاریخی است و دلیل حقوقی ویژه‌ای برای آن نمی‌توان یافت.

#### ۲،۴. ایتالیا

پیش از سقوط سلطنت و استقرار نظام جمهوری در این کشور نیز دومجلس که یکی مجلس مبعوثان و دیگری مجلس سنا باشد دایر بود. اعضای مجلس مبعوثان از طرف طبقات مختلف ولی تحت دستورات و نظارت مستقیم شورای عالی فاشیست انتخاب می‌شدند در صورتی که اعضای مجلس سنا را پادشاه از صاحب‌منصبان حکومتی و به صورت مادام‌العمر انتخاب می‌کرد. امروزه نوع حکومت در این کشور جمهوری پارلمانی می‌باشد و پارلمان فعلی این کشور مرکب از مجلس سنا و مجلس نمایندگان است و همان‌گونه که اشاره گردید در این کشور قبل از سقوط سلطنت و استقرار رژیم جمهوری نیز دو مجلس که یکی مجلس مبعوثان و دیگری مجلس سنا می‌باشد، دایر بود<sup>۱۶</sup> که حالت انتصابی داشتند. اما امروزه اغلب نمایندگان سنا برای دوره‌هایی پنج ساله با رأی همگانی و مستقیم انتخاب می‌گردند. نکته آن که اگر در میان حداکثر نظام پارلمانی تا حداقل نظام پارلمانی فرانسه، جایگاه نظام پارلمانی ایتالیا را جستجو نماییم بی‌گمان نظام پارلمانی این کشور به سوی حداکثر متمایل‌تر است و بسیاری از ویژگی‌های نظام پارلمانی به معنی تمرکز قدرت در قوه مقننه را

<sup>۱۵</sup> عباسی بیژن، «نقدی حقوقی بر ساختار و صلاحیت‌های پارلمان در انگلستان»، فصلنامه حقوق

و مصلحت، ۱۳۸۸، ش ۵، ص ۶۳

<sup>۱۶</sup> قاسم زاده، قاسم، حقوق اساسی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم، ۱۳۳۴، ص ۱۴۹

عمید زنجانی، عباسعلی، حقوق اساسی تطبیقی، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص ۱۱۶

<sup>۱۷</sup> طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، پیشین، ص ۱۰۶

## ۵. فلسفه وجودی مجلس دوم در دولت‌های فدرال

فلسفه وجودی مجلس دوم در این کشورها، ناشی از دوگانگی ساختار سیاسی دولت فدرال است، چون هدف فدرالیسم، ایجاد وحدت میان کشورهای عضو و در عین حال حفظ ویژگی‌های هر یک از آنهاست به همین جهت سازمان دولت فدرال متشکل از دو سازمان است: حکومت مرکزی (قوای عمومی فدرال) و حکومت محلی (قوای عمومی مجریه کشورهای عضو) که طبق قانون اساسی فدرال، اقتدارات حکومتی بین آنها توزیع شده است. به همین ترتیب پارلمان مرکزی دولت فدرال نیز متشکل از دو مجلس است: مجلس اول منعکس‌کننده تنوع و ویژگی‌های کشورهای عضو است، هر کشور عضو به نسبت جمعیت خود در این مجلس نماینده دارد. مجلس دوم (سنا)، مظهر وحدت کشورهای عضو و نمایندگان ایالات.<sup>۱۸</sup>

در این مجلس، هر کشور عضو، صرف نظر از جمعیت و موقعیت خود به طور برابر دارای نمایندگی می‌باشد، به طور مثال در ایالات متحده آمریکا پارلمان این کشور (کنگره) دارای دو مجلس (نمایندگان و سنا) است. مجلس اول به وسیله همه مردم ایالات به نسبت جمعیت آنها انتخاب می‌شوند، مجلس دوم بدون توجه به جمعیت هر ایالت از قرار دو سناتور از هر ایالت انتخاب می‌شود. هر دو مجلس از لحاظ اختیار قانون‌گذاری دارای حقوق مساوی هستند جز این که نظارت بر سیاست خارجی و دفاع از فدراسیون، و روابط و مناسبات بین اعضاء و رفع اختلافات احتمالی مجلس نخست و دولت با مجلس دوم است. همچنین مجلس فدرال سویس مرکب از دو شورا است: شورای ملی و شورای دولت‌ها. نمایندگان شورای ملی به وسیله همه مردم کانتون‌ها به نسبت جمعیت آنها انتخاب می‌شوند. در صورتی که اعضای شورای دولت‌ها بدون توجه به جمعیت هر کانتون از قرار دو نماینده از هر کانتون، و یک

<sup>۱۷</sup> طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، پیشین، ص ۱۰۶

<sup>۱۸</sup> همان، ص ۱۰۷.

نماینده از هر نیمه کانتون انتخاب می‌شوند و هر دو شورا جز امور خاصی از اختیارات قانون‌گذاری برخوردار می‌باشند.<sup>۱۹</sup>

## ۶. تاریخچه

در کنوانسیون فیلادلفیا، به سال ۱۷۸۷، نمایندگان سیزده دولت امریکایی گرد آمده بودند تا نسبت به پی‌ریزی یک قانون اساسی مشترک و یک دولت-کشور فدرال به چاره‌اندیشی پردازند. در آغاز، اکثریت نمایندگان، در پی ایجاد یک مجلس بودند و چنین در نظر داشتند که آن را طوری سازمان دهند که کلیه گرایش‌های موجود در میان نمایندگان این سیزده دولت را در درون آن ارضاء نمایند. ولی هدف، به آسانی قابل حصول نبود. در واقع دو گرایش اصلی در زمینه ترکیب پارلمان، بین دولت‌های بزرگ و پرجمعیت از یک سو و دول کوچک و کم جمعیت از سوی دیگر، به چشم می‌خورد. نمایندگان دولت‌های پرجمعیت را نظر آن بود که هر ایالتی، به نسبت جمعیت خود، در مجلس نمایندگان، عضو داشته باشد. اگر چنین شیوه‌ای پذیرفته شده بود، دو یا سه ایالت پر جمعیت می‌توانستند، بی‌شک، مجلس فدرال را قبضه کنند و با داشتن اکثریت کرسی‌های این مجلس، قوانین را به سود خود به تصویب برسانند. به همین جهت، نمایندگان دول کم جمعیت، با سرسختی استدلال می‌کردند که هر دولت شرکت‌کننده در این کنفرانس، دارای شخصیتی است حقوقی و مستقل، در ردیف سایر دولت‌ها، لذا جمعیت و اندازه ایالات در ماهیت «دولت بودن» این اعضا تأثیر چندانی ندارد. پس عضویت در مجلس فدرال نیز نباید تابع جمعیت ایالات باشد، بلکه هر ایالت باید به نسبت برابر در آنجا نماینده داشته باشند. بدیهی است، این شیوه موجب آن می‌شد که وزن و اهمیت ایالات کم جمعیت، از قدرت ایالات پرجمعیت پیشی گیرد. به زبان دیگر، از آنجا که تعداد ایالات کوچک، بیشتر از ایالات بزرگ بود، دسته اول با نیروی اکثریت آراء، می‌توانستند اراده خود را بر ایالات بزرگ و پرجمعیت تحمیل کنند. پس از بحث و مجادله فراوان، در آخر کار، توافق شد که به جای یک مجلس، دو مجلس بوجود آید مجلس نمایندگان و مجلس



سنا. کرسی‌های مجلس نمایندگان به نسبت جمعیت هر یک از ایالات، توزیع شود و این مجلس، تجسم بخش وحدت و یکپارچگی ملت امریکا تلقی گردد. هر شهروند امریکایی، بی‌توجه به تابعیت ایالتی خود، در انتخابات مجلس نمایندگان شرکت کند و اعضای این مجلس، در حقیقت، مظهر یگانگی این جامعه نوحاسته باشند. ولی در مقابل، مجلس دیگری بوجود آید (مجلس سنا) که هر ایالت عضو، قطع نظر از ابعاد یا جمعیت ترکیب‌کننده، کرسی‌های برابری در آن داشته باشد، تا در صورتی که تصمیمات مجلس نمایندگان، به سود گروهی از ایالات اتخاذ شد، در مجلس سنا تعدیل یابد. به این سیاق، مجلس سنا، در کنار مجلس نمایندگان پذیرفته و قرار بر این شد که هر ایالت عضو، دو نفر نماینده به آنجا گسیل دارد. لذا، دو مجلس با هم، کنگره (پارلمان) ایالات متحده امریکا را تشکیل می‌دهند و با همکاری یکدیگر قوانین و مقررات را به تصویب می‌رسانند. این شیوه، بعدها، بسان الگویی در ساخت‌بندی ترکیب پارلمان دولت‌های فدرال بکار رفت و مانند روشی اجتناب‌ناپذیر و الزامی محتوم، جزء شرایط ساختی دولت-کشورهای فدرال بشمار آمد.<sup>۲۰</sup>

## ۷. پایه‌های نظری نظام دومجلسی در کشورهای فدرال

اساس این است که ساخت دوگانه‌گرای کشورهای فدرال اقتضا دارد، تا این ثنویت در نهادهای فرمانروا، به گونه‌ای منعکس شود. دو عامل پایه‌ای در ساختار این نوع کشورها به قرار زیرند: وحدت و کثرت. گرایش وحدت‌طلبی، کششی است که ملت‌های حاکم، در درون دولت-کشور فدرال بسوی هم، در جهت یکپارچه شدن دارند و تمایل کثرت‌خواهی به ویژه در زمینه حفظ شخصیت و ویژگی‌های دول عضو است. لذا پارلمان فدرال، باید منعکس‌کننده این گرایش دو گانه باشد و نظام دومجلسی به بهترین وجهی می‌تواند آن را از لحاظ سازمانی تجسم بخشد. البته همان‌طور که اشاره شد، استقرار مجلس دوم فدرال، ثمره توافق نمایندگان کنوانسیون فیلادلفیا بود، نه بر اساس موازین نظری و دکترینی. اما از آنجا که نظام دومجلسی فدرال، در کشورهای دیگری نیز نظیر سوئیس، آلمان، هند، و اتریش، استرالیا و غیره

مورد پذیرش قرار گرفت، به تدریج استفاده از این نظام و دکترین حقوقی که در روند اجرا و عمل شکل گرفت، اصل دوجلسی بودن را در کشورهای فدرال به صورت قاعده کلی حقوق درآورد. به گونه‌ای که اصل انعکاس‌گرایش‌های دو گانه در پارلمان فدرال، مورد قبول اجماع علما و قانون اساسی نویسان واقع شده‌است، هر چند که در عمل، نحوه اجرای آن متنوع بوده است. به هر حال، تحقق حقوقی مذکور در بالا، در مفهوم دقیق و کلاسیک آن موکول به رعایت دو شرط اساسی است:

- ۱- رعایت برابری کمی. به زبان دیگر، هر کدام از دولت‌های عضو فدراسیون، باید دارای تعداد مساوی نماینده در مجلس دوم باشند.
- ۲- رعایت برابری کیفی: یعنی اینکه مجلس دوم دارای همان اختیارات و وظایفی باشد که قانون اساسی برای مجلس نخست قائل شده است.

#### ۸. نظام دوجلسی در برخی از کشورهای فدرال

در این گفتار به بررسی تطبیقی مجالس دوم قانونگذاری برخی از کشورهای فدرال می‌پردازیم.

##### ۱.۸. آمریکا

کشور آمریکا دارای نظام ریاستی بوده و از نظام فدرالیسم تبعیت می‌کند.<sup>۲۱</sup> یعنی به لحاظ ساختار درونی سرزمینی دارای دولتی فدرال است. با توجه به تاریخ تأسیس مجلس در ایالات متحده آمریکا، باید گفت که اساس قوه مقننه در این کشور در کنفرانس فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ میلادی گذارده شد.<sup>۲۲</sup> قوه مقننه این کشور این

<sup>۲۱</sup> بوشهری، جعفر، «کنگره و نقش آن در سیستم حقوقی و حاکمیت ملی آمریکا»، *مجله کانون وکلا*، ۱۳۳۸، ش ۶۷، ص ۷۹

<sup>۲۱</sup> جندقی، بهروز، «جایگاه نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در میان دو نظام ریاستی آمریکا و مجلس مدار انگلستان»، *نشریه معرفت*، ۱۳۸۱، ش ۵۵، ص ۳۰

<sup>۲۲</sup> حمیدیان، حسن، *کنترل قوه مقننه در ایران و آمریکا*، تهران، انتشارات مؤسسه نشر تیر، چاپ اول، ۱۳۷۸، ص ۵۲

<sup>۲۳</sup> مؤمنی، آزاده، «جایگاه نظام قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان»، *فصلنامه سیاست خارجی*، ۱۳۸۹، ش ۲، ص ۴۶۵

کشور از طریق کنگره که از دو مجلس سنا و نمایندگان تشکیل می‌گردد اعمال می‌شود. دو عامل وحدت و جمعیت، منشأ اساسی نظام دو مجلسی قوه مقننه این کشور می‌باشد. در باب مجلس سنای این کشور شایان ذکر است که هر ایالت دو نفر نماینده در مجلس سنا دارد که به طور مستقیم و به نمایندگی از طرف کل مردم ایالت برای دوره‌ای شش ساله برگزیده می‌شوند و هر دو سال، دوره نمایندگی یک سوم سناتورها به پایان می‌رسد. سناتورها باید حداقل سی ساله و برای نه سال شهروند کشور بوده باشند؛ افزون بر این آنها می‌بایست ساکن ایالتی باشند که به نمایندگی از آن برگزیده می‌شوند. ریاست مجلس سنا بر عهده معاون رئیس جمهور می‌باشد و تعداد نمایندگان مجلس سنا بالغ بر یکصد نفر می‌باشد.

### ۲.۸. آلمان

نظام سیاسی آلمان به موجب بند یکم ماده ۲۰، جمهوری است و قانون گذاری در جمهوری آلمان بنا بر ماده هفتاد و سوم، در مواردی در انحصار مجلس فدرال (اصل ۷۳) و در مواردی مشترک با قانون گذاری ایالت‌هاست (اصل ۷۴). نوع حکومت در این کشور جمهوری فدرال پارلمانی می‌باشد. قوه مقننه در این کشور از دو مجلس بوندستاگ یا مجلس فدرال و بوندسرات یا شورای فدرال تشکیل شده‌است. تعداد اعضای بوندسرات بستگی به میزان جمعیت در هر ایالت دارد «هر ایالت دارای حداقل سه و حداکثر شش رأی می‌باشد» این مجلس دارای شصت و نه عضو است. پارلمان در این کشور حتی به اتفاق دو مجلس از حاکمیت پارلمانی کامل به گونه‌ای که در کشور انگلستان وجود دارد برخوردار نمی‌باشد.

### ۳.۸. استرالیا

استرالیا از دو مجلس نمایندگان و سنا تشکیل گردیده است و اعضای هر دو مجلس منتخب مردم می‌باشند. دوره نمایندگی در مجلس سنا شش ساله است. «نیمی از کرسی‌های این مجالس پس از دوره سه ساله تغییر می‌کند». و تعداد کل نمایندگان مجلس سنا هفتاد و شش سناتور می‌باشد.<sup>۲۳</sup> از لحاظ گستره اختیارات دو

<sup>۲۳</sup> طلایی، فرهاد، «آشنایی با قانون اساسی و نظام حکومتی استرالیا»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق

مجلس، قدرت سنای استرالیا در غالب موارد، مشابه و برابر با مجلس نمایندگان آن کشور است، که مبنای آن بر اساس قانون اساسی این کشور می‌باشد.<sup>۲۴</sup>

### ۴,۸. مالزی

طبق قانون اساسی مالزی، پارلمان فدرال شامل دو مجلس قانونگذاری می‌باشد که عبارتند از: مجلس نمایندگان و مجلس سنا. انتخابات مجلس سنا به صورت همگانی نیست و دارای شصت و هشت عضو می‌باشد که بیست و شش نفر از آنها توسط شوراهای ایالتی قانون‌گذاری انتخاب می‌شوند که دو نفر از هر ایالت بدون در نظر گرفتن اندازه و اهمیت ایالات انتخاب می‌شوند، این افراد نباید به طور هم زمان عضو شوراهای قانون‌گذاری ایالتی باشند. چهل و دو عضو دیگر مانند مجلس اعیان در انگلیس با مشورت و توصیه دولت توسط پادشاه منصوب می‌گردند و باید از افرادی باشند که یا خدمات عمومی برجسته انجام داده یا به نوعی در حرفه، تجارت، صنعت و مسائلی از این قبیل نخبه باشند و یا نماینده اقلیت‌های قومی باشند، دوره تصدی نمایندگی سناتورها برای مدت سه سال بوده و بجز قوانین مالی می‌توان پیشنهادها را در هر یک از دومجلس مطرح ساخت.<sup>۲۵</sup>

### نتیجه گیری

در باب نظام دومجلسی در کشورهای فدرال نظر غالب در توجیه آن از الزامات ساختاری آن نشأت می‌گیرد که مورد قبول اکثریت این کشورها قرار گرفته است. ولی در خصوص ایجاد نظام دومجلسی در کشورهای یکپارچه دکترین حقوق

قضایی، ۱۳۸۰، ش ۲۳، ص ۸۵

<sup>۲۵</sup> ارفعی، عالیه، «پیشینه و کارکرد مجالس دنیا: نگاهی به ساختار قوه مقننه در استرالیا»، نشریه مجلس و پژوهش، ۱۳۷۳، ش ۷، ص ۲۲۸

<sup>۲۶</sup> عباسی، بیژن و جعفری، مصطفی، «بررسی تطبیقی شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان در نظام انتخاباتی مجالس ایران و مالزی»، مجله حقوق تطبیقی، ۱۳۹۰، ش ۲، ص ۱۱۹

اساسی به شدت دچار پراکندگی می‌باشد و اکثر موضع‌گیری‌ها، رنگ‌وبوی سیاسی دارد و گاهی نیز صورت حقوقی دارد، ولی در اصل، ملاحظات سیاسی در آن مطرح است.

به هر تقدیر به نظر می‌رسد وجود این مجالس در کشورهایی که از نظام فدرال تبعیت می‌کنند لازم و ضروری است و در مورد کشورهای تکبافت، به شرایط و عوامل فرهنگی، تاریخی، جمعیت و وسعت جغرافیایی آن بستگی دارد. به خصوص شرایط تاریخی که می‌تواند زمینه‌ساز و نقطه عطف این مجالس محسوب گردد. نتیجه این که هم در کشورهای فدرال و هم در کشورهای بسیط مجالس دوم سودمند و یا مضر می‌باشند و این که فلسفه و دلایل وجودی مجالس دوم را منطبق با کشورهای فدرال بدانیم و در مورد کشورهای یکپارچه قائل به عدم ضرورت این مجالس صرفاً به دلیل ساختار سیاسی در این کشورها باشیم اشتباه کرده‌ایم. درست است که فدرال یا بسیط بودن کشوری مؤثر در تشکیل مجالس دوم می‌باشد اما شرط کافی نیست و به عوامل مهم دیگری نیز بستگی دارد. زیرا همان‌گونه که قبلاً اشاره گردید یکی از کشورهای مهم و تأثیرگذار و بنا بر عقیده‌ی برخی علمای حقوق تنها کشور مؤسس نظام دومجلسی کشور انگلستان می‌باشد، در حالی که اگر بخواهیم صرفاً به ساختار سیاسی کشورها استناد کنیم و نظام دومجلسی را متناسب با کشورهای فدرال بدانیم متوجه می‌شویم که مادر و بنیان‌گذار این نظام کشور انگلستان است که ساختار آن به صورت یکپارچه می‌باشد نه فدرال. نتیجه این که توجه به عوامل دیگر نیز حائز اهمیت است عواملی مانند عرف رایج در کشورها، عوامل تاریخی، سیاسی، اجتماعی، حقوقی، اعتقادی، سنتی و امثال آن.

کشوری مانند انگلستان که نماد بارز حکومت نظام دومجلسی است این روند را بر اساس یک اتفاق تاریخی تجربه کرده است و فلسفه وجود نظام دومجلسی در آن کشور را می‌توان تجربه تاریخی دانست. اما می‌توان فلسفه وجودی نظام دومجلسی در کشور آمریکا که نماد بارز حکومت این نظام در کشورهای فدرال می‌باشد را ناشی از کنوانسیون فیلادلفیا در سال ۱۷۸۷ دانست که قبلاً به آن اشاره

گردید. ولی به صورت کلی در مورد دیگر کشورها می‌توان گفت که آنان پس از ارزیابی معایب و مزایای نظام دوجلسی آن را قبول یا رد کرده‌اند. همان‌گونه که در بالا اشاره گردید توجه به دلایلی از قبیل شرایط تاریخی و جغرافیایی، عرف حاکم، جمعیت، مصلحت و منافع سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی و عواملی از این قبیل. اما در حقیقت و با توجه به روند حاکم در کشورها می‌توان این گونه استنباط نمود که جایگاه و نقش عوامل سیاسی از دیگر دلایل، به مراتب مهم‌تر می‌باشد.

## فهرست منابع و مآخذ

### الف. کتاب‌ها

- بوشهری، جعفر، **حقوق اساسی**، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ پنجم، ۱۳۵۳.
  - حمیدیان، حسن، **کنترل قوه مقننه در ایران و امریکا**، تهران، انتشارات مؤسسه نشر تیر، چاپ اول، ۱۳۷۸.
  - دادفر، حبیب، **پارلمان**؛ تهران، انتشارات اطلاعات، چاپ اول، ۱۳۴۳.
  - طباطبائی مؤتمنی، منوچهر، **حقوق اساسی**، تهران، انتشارات میزان، چاپ سیزدهم، ۱۳۸۸.
  - عباسی، بیژن، **مبانی حقوق اساسی**، تهران، انتشارات جنگل، چاپ اول، ۱۳۸۸.
  - عمید زنجانی، عباسعلی، **حقوق اساسی تطبیقی**، تهران، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۸۴.
  - قاسم‌زاده، قاسم، **حقوق اساسی**، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ ششم، ۱۳۳۴.
  - قاضی، ابوالفضل، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ دوم، ۱۳۷۰.
  - مدنی، سیدجلال‌الدین، **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران، انتشارات همراه، چاپ سوم، ۱۳۷۴.
  - وفادار، علی، **حقوق اساسی و تحولات سیاسی**، تهران، انتشارات شروین، چاپ اول، ۱۳۷۴.
- ب- مقالات**
- ارفعی، عالیه، «پیشینه و کارکرد مجالس دنیا: نگاهی به ساختار قوه مقننه در استرالیا»، **نشریه مجلس و پژوهش**، ۱۳۷۳، ش ۷، صص ۲۲۷-۲۴۶.

- بوشهری، جعفر، «کنگره و نقش آن در سیستم حقوقی و حاکمیت ملی امریکا»،  
**مجله کانون وکلا**، ۱۳۳۸، ش ۶۷، صص ۷۹-۱۰۰
- جندقی، بهروز، «جایگاه نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران در میان دو نظام  
ریاستی امریکا و مجلس مدار انگلستان»، **نشریه معرفت**، ۱۳۸۱، ش ۵۵، صص  
۲۸-۳۴
- طلایی، فرهاد، «آشنایی با قانون اساسی و نظام حکومتی استرالیا»، **فصلنامه  
دیدگاه های حقوق قضایی**، ۱۳۸۰، ش ۲۳، صص ۶۹-۹۸
- عباسی بیژن، «نقدی حقوقی بر ساختار و صلاحیت های پارلمان در انگلستان»،  
**فصلنامه حقوق و مصلحت**، ۱۳۸۸، ش ۵، صص ۶۳-۸۶
- عباسی، بیژن، جعفری مصطفی، «بررسی تطبیقی شرایط انتخاب کنندگان و  
انتخاب شوندهگان در نظام انتخاباتی مجالس ایران و مالزی»، **مجله حقوق  
تطبیقی**، ۱۳۹۰، ش ۲، صص ۱۱۵-۱۳۲
- مؤمنی، آزاده، «جایگاه نظام قانونگذاری در جمهوری فدرال آلمان»، **فصلنامه  
سیاست خارجی**، ۱۳۸۹، ش ۲، صص ۴۵۵-۴۸۰