

بررسی نظری و تطبیقی مجلس دوم قانونگذاری

محمدحسین زارعی* و محمد اسدی نژاد جمالی**

تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۱۲/۲

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۸/۲۱

با گذر اروپا از قرون وسطی و پیدایش موج افکار دگراندیشانه‌ای مانند خردگرایی و اومانیزم و تأثیرات انقلاب صنعتی در جوامع غربی، اندیشه حق تعیین سرنوشت و اداره امور جامعه سیاسی توسط خود مردم به الگوی بی‌بدیل دموکراسی منتهی شد. از این رو شکل‌گیری زندگی شهری و افزایش چشمگیر جمعیت، نحوه اعمال حاکمیت مردم را در مرکز توجهات قرار داد.

مهم‌ترین نهادی که برای اداره کشور با اتکا به آرای عمومی مورد توجه قرار گرفت، پارلمان بود. نهادی برآمده از خواست اکثریت با دو کارویژه مهم قانونگذاری و نظارت. اما مسئله به همین سادگی نبود؛ تبیین حقوقی نهادهای سیاسی برای تمشیت امور جامعه سیاسی مبتنی بر حکومت اکثریت با رعایت حقوق اقلیت و لحاظ کردن مؤلفه‌های مهمی از قبیل کارآمدی، مشروعیت و ثبات سیاسی با در نظر گرفتن فرهنگ سیاسی هر کشوری، کار را دشوار می‌کرد.

از این رو، نوع ساختار قوه مقننه و نحوه شکل‌گیری اعضای این نهاد به یکی از دغدغه‌های اصلی اندیشمندان حقوق اساسی و علوم سیاسی تبدیل شد. اینکه پارلمان به‌عنوان تجلی اراده ملت چگونه باید شکل گیرد که هم اصول حکومت دموکراتیک در آن لحاظ و هم عناصر حکمرانی خوب تأمین شود و در نتیجه کارآمدی، ثبات و مشروعیت سیاسی نظام حاکم تضمین گردد. نظام قانونگذاری تک‌مجلسی یا چندمجلسی، روش عضویت در آنها و شیوه تقسیم وظایف و اختیارات یکی از طرقاتی است که ملاحظات پیشین را دربر خواهد گرفت. لذا کنکاش درباره این موضوع می‌تواند ما را به نتایجی مفید پیرامون طراحی ساختار حقوق اساسی متناسب، نظام قانونگذاری کارآمد و حکمرانی مؤثر برساند.

کلیدواژه‌ها: قوه مقننه؛ نظام قانونگذاری نظام دومجلسی؛ حقوق اساسی؛ حکمرانی

Email: zareimh62@gmail.com

* دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)؛

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه پردیس شهید بهشتی؛

Email: mohammad.oo.asadi@gmail.com

مقدمه

قوه مقننه، قوه عاقله و فاهمه جامعه است و در تشبیهی اساسی، مغز و قوه دماغی آن تلقی می‌شود که با توجه به اهمیت، نقش و جایگاه آن، تنها از آن ملت است. این قوه شورایی است که از هر موضوعی که اهمیت عمومی دارد بحث و گفتگو می‌کند. اهمیت قوه مقننه به حدی است که بعضی، حکومت را صرفاً قدرت قانونگذاری می‌دانند (کلی، ۱۳۸۲: ۴۲۷) و برخی دیگر معتقدند قوه مقننه در کشوری که بر پایه قانون تأسیس شده باشد از همه قوا بالاتر است (نویمان، ۱۳۷۳: ۲۸۶). اگرچه باور شایع در تعریف قوه مقننه، قانونگذاری به نظر می‌رسد^۱ لیکن تعاریف دیگری نیز نسبت به این شاخه حکمرانی بیان شده است، به‌عنوان مثال فیلیپ نورتن^۲ قوای مقننه را نه سیاستگذار تقنینی بلکه هیئت‌های تأثیرگذار در امر قانونگذاری معرفی می‌کند و قوای مجریه را نوعاً واضح قانون می‌داند چراکه از مهارت بیشتری در سیاستگذاری عمومی برخوردارند، اما این قوای مقننه هستند که باید با آنها موافقت کنند و سیاست‌ها را تبدیل به قانون کنند (Norton, 2004: 1).

در طول تاریخ اندیشه‌های سیاسی مدرن متفکران بسیاری از جنبه‌های مختلف به این نهاد پرداخته‌اند. از جمله این موارد ساختار قوه مقننه است که می‌توان نظام‌های مختلفی را در قوای مقننه کشورها از حیث تعدد مجالس مشاهده کرد. وجود یک مجلس دوم در کنار مجلس اول سؤالات بسیاری را برای پژوهشگران این عرصه در خصوص چرایی این نهاد ایجاد می‌کند و با نگاهی به تعداد این مجالس (Massicotte, 2001: 151)^۳ در

۱. اگرچه وظیفه اصلی قوه مقننه به معنای مصطلح آن قانونگذاری است، اما در نظام‌های سیاسی نقش مهم‌تری از قانونگذاری یعنی نظارت بر عملکرد مسئولان اجرایی و امور عمومی را نیز برعهده دارد. بنابراین قوه مقننه با دو کارکرد تقنینی و غیرتقنینی در نظام‌های سیاسی ایفای نقش می‌کند.

۲. فیلیپ نورتن، استاد رشته مطالعات حقوقی، رئیس دپارتمان مطالعات حکومت و مطالعات بین‌المللی دانشگاه هال، مدیر مرکز مطالعات قانونگذاری و رئیس کمیسیون قانون اساسی در مجلس لوران انگلستان است.

۳. مطالعات اخیر، تاحدی گرایش کشورها به سمت نظام تک‌مجلسی را نشان می‌دهد. یک گزارش تحقیقی در سال ۱۹۸۰ نشان داد کشورهای جهان به‌طور برابر بین کشورهای دارای نظام تک‌مجلسی و دو مجلسی تقسیم می‌شوند. اما هنوز با قاطعیت نمی‌توان گفت گرایش غالب به سمت کدام نظام است. به‌عنوان نمونه در سال ۱۹۵۰ میلادی، بعد از تغییرات فاحش سیاسی پس از جنگ جهانی دوم، بین سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۷۹ بیشتر کشورها، مجلس دوم خود را منحل کرده‌اند، اما بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۹ تنها ۶ مجلس دوم منحل و ۱۱ مورد به‌طور مجدد و ۱۴ مورد برای اولین بار ایجاد شدند.

نظام‌های سیاسی کشورها و نوسان در کاهش یا افزایش مجلس دوم به خودی خود اهمیت موضوع را نشان می‌دهد (Olsa, 1988: 27).^۱

در بحث از پارلمان و یگانگی یا دوگانگی در ساختار آن، نظریه ماهیت خاص حقوق اساسی و اساساً حقوق عمومی، به دلیل تأثیر مهم سیاسی آن و نقش عظیم واقعیت‌های جامعه‌شناختی در شکل‌گیری آن در توجیه پس‌زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و تاریخی، اهمیتی حیاتی دارد. با توجه به آنچه گذشت و تحولاتی که در کشورها برای ایجاد یا حذف این شاخه قوه مقننه مشاهده شد، باید به این مسئله پرداخت که اساساً در عصر حاضر چه منطقی بر اندیشه قانونگذار اساسی حاکم است که هنوز نظام‌های دومجلسی در بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای دمکراتیک و دارای سابقه مشروطه‌خواهی وجود دارد و در مقابل، رویکرد و دلایل مخالفان این دست نظام‌ها چیست؟

۱. دلایل وجود مجلس دوم در کشورهای تکبافت و فدرال

در این قسمت دلایل وجودی مجلس سنا را با توجه به دو شکل عمده دولت، یعنی تکبافت و فدرال بررسی می‌کنیم و از آنجا که در تاریخ اندیشه حقوق اساسی، دلایل تأسیس مجلس دوم قانونگذاری در کشورها متفاوت بوده است، پرداختن به این امر به‌طور جداگانه صورت می‌گیرد.

۱-۱. کشورهای تکبافت

دولت بسیط یا تکبافت به دولتی می‌گویند که در آن تمام اتباع و افراد کشور از یک مرکز

۱. در بین ۱۷۸ کشور عضو اتحادیه بین‌المجالس، قوای مقننه دومجلسی به‌طور قابل توجهی بیشتر از پارلمان‌های تک‌مجلسی هستند (تقریباً ۶۴ درصد از کل آنها). در مجموع کشورهای فدرال از ۴۵۰ ایالت موجود تنها ۷۳ ایالت دارای قوه مقننه دومجلسی می‌باشند که بیشتر در کشورهای ایالات متحده آمریکا و استرالیا مشهود است و در سایر کشورها واحدهای کمتری وجود دارد، در آرژانتین: ۹ استان از ۲۴ استان، در هند ۱۵ ایالت از ۲۵ ایالت، در روسیه ۴ واحد از ۸۹ واحد، و در ایالت‌های بقیه کشورهای فدرال، پارلمان‌های تک‌مجلسی حاکم هستند، که از جمله آنها کشورهای آلمان، اتریش، بلژیک، سوئیس و کاناداست.

فرماندهی که معمولاً در پایتخت مستقر است، تبعیت می‌کنند، و همه کشور به صورت یک مجموعه اداره می‌شود که به این عنوان دارای شخصیت حقوقی واحد، قانون اساسی واحد و قوانین کیفری و مدنی واحد باشد (طباطبایی مومنی، ۱۳۹۰: ۴۵).

۱-۱-۱. اشرافیت

طبقه‌ای که با ثروت، منصب، نسب و غیره دارای ارزش و جایگاه اجتماعی ویژه‌ای بوده‌اند. سال‌ها برتری این گروه در جوامع انسانی نه تنها امری غیر معمول نبود، بلکه پدیده‌ای عادی نیز به‌شمار می‌رفته و نتایج این مقوله در شکل‌گیری ساختار سیاسی جوامع آن روزگار بسیار مشهود بوده است. شاهد تاریخی واضح در این خصوص کشور انگلستان است^۱ (Shell, 2001: 5). در واقع مجلسی براساس یک ضرورت اجتماعی در تاریخ سیاسی این کشور پدید آمد و از آنجا که طبقه اشراف (شامل روحانیون و الامقام، شاهزادگان و نجبا بودند) نمی‌توانستند به دلایل مختلف با نمایندگان مردم عادی در یک مجمع کنار بیایند، شرایط برای نظام دومجلسی مهیا شد. به عبارتی، یک ضرورت طبقاتی در جامعه آن روز انگلستان باعث تشکیل نظام دومجلسی در پارلمان این کشور شد.

مونتسکیو از جمله اندیشمندان معروفی است که نظریه‌های قابل تأملی در این حوزه ارائه کرده است. او در کتاب *ارزشمند روح‌القوانین* بخشی از دغدغه خود را این چنین بیان می‌کند:

«چون در هر کشوری همیشه اشخاصی وجود دارند که از لحاظ ثروت و نسب و

۱. نظام سیاسی انگلستان از ساختار پادشاهی مطلق و اقتدار متمرکز آن در طول تاریخ به سمت تقسیم قوا میان پادشاه، اشراف، نجبا و فرماندهان نظامی در نهایت در دوران مدرن به حاکمیت قانون و حکومت دمکراتیک تغییر ماهیت داده است. کشمکش میان پادشاه، اشراف و نجیب‌زادگان در ابتدا موجب پدید آمدن مجمع مشورتی غیررسمی شد که فاقد قدرتی قابل ملاحظه بود؛ اما پس از نیاز پادشاه به حمایت این مجمع مشورتی، به تدریج مفهوم پارلمان و مشارکت سیاسی طبقات ممتاز اجتماعی شکل جدی‌تری به خود گرفت (عبادی، ۱۳۷۳: ۴-۳). ساختار پارلمان در داخل دو مجلس به تدریج در قرن سیزده و چهارده میلادی شکل گرفت. در ابتدا ضروری بود برای اینکه شورای بزرگ فقط اشراف نیرومند و اسقف‌های اعظم را دربرنگیرد، عده‌ای نیز مردم عادی انگلستان را نمایندگی می‌کردند و آرام آرام جلسات را جدای از یکدیگر شکل دادند. در سال ۱۳۷۷ میلادی افراد معمولی برای اولین بار سخنگو یا رئیس خود را انتخاب کردند و یک پارلمان دومجلسی پدیدار شد.

افتخارات مشخص می‌باشند و اگر با ملت مخلوط شده مانند دیگران فقط یک رأی داشته باشند آزادی مشترک برای آنها به منزله بردگی خواهد بود زیرا اغلب تصمیمات علیه خود آنهاست. پس باید به تناسب مزایایی که در کشور دارند سهم آنها در قوه مقننه مشخص و معین گردد این موضوع وقتی عملی می‌شود که آنها هیئتی تشکیل دهند که حق داشته باشد از عملیات توده جلوگیری کند. به این طریق قوه مقننه به دو هیئت سپرده خواهد شد که یک هیئت از نمایندگان منتخب ملت و یک هیئت از اشراف تشکیل شده است و هریک از این دو هیئت مشاور جداگانه و نظریات و منابع عمده خواهند داشت» (مونتسکیو، ۱۳۴۹: ۱۰۰).

وی در این سخن خود دغدغه‌ای را مطرح می‌کند که آن به خطر افتادن منافع اشراف است و خطراتی که به‌علت ناتوانی این طبقه می‌تواند از جانب توده متوجه آنان کند. مونتسکیو معتقد بود هیئت اشرافی باید موروثی باشد، زیرا در این صورت نسبت به منافع خود بیشتر علاقه‌مند می‌شوند و امتیازات را بهتر حفظ می‌کنند. چراکه این امتیازات به‌خودی‌خود منفور است و در دولت‌های آزاد همیشه خطر متوجه آنهاست. این هیئت نباید قدرت امر کردن داشته باشد و قوانین وضع کند به‌خصوص در مورد قوانین اخذ مالیات‌ها، عوارض و از این قبیل قوانین، زیرا یک قوه موروثی همیشه می‌خواهد منافع خصوصی خود را دنبال نماید و منافع عمومی توده را فراموش کند (همان: ۳۰۲). از این رو، یکی از اهداف مونتسکیو از طرح مجلس سنا نه حمایت صرف از منافع طبقه خویش و حذف توده، بلکه ایجاد نوعی تعادل و انتظام است که در ادامه به آن بیشتر خواهیم پرداخت.

در ایران نیز، پس از پیروزی انقلاب مشروطه و تشکیل مجلس ملی، بین مجلس و دربار درخصوص تنظیم نظام‌نامه اساسی به‌دلیل تعلل دولت نسبت به تنظیم آن اختلاف به‌وجود آمد که دلیل اصلی آن دغدغه دربار جهت حفظ حقوق خود بود که یکی از شقوق آن تأسیس مجلس سنا بود که تعدادی از اعضای آن را شاه تعیین می‌کرد^۱ (رنجبر، ۱۳۸۳: ۵۳-۵۲).

۱. دولت و دربار، نگران حاکمیت تمام‌عیار مجلس شورا بر شئون حکومتی و سیاسی بودند. از این رو بنا بر اصرار محمدعلی میرزای ولیعهد، تشکیل مجلس سنا نیز باید در قانون اساسی پیش‌بینی می‌شد و به این ترتیب، قضیه فرستادن طرح قانون اساسی به مجلس به مسامحه گذشت.

۲-۱-۱. ترس از استبداد توده

یکی از استدلال‌های موافقان تشکیل مجلس دوم، وحشتی است که برخی متفکران از حکومت اکثریت جامعه یا توده مردم دارند و برای جلوگیری از این امر، راهکارهایی را پیش‌بینی کرده‌اند که یکی از آنها تأسیس مجلس سناست.

مونتسکیو به نوعی طرفدار حکومت «مختلط همزیست» بود. به این معنا که هم مردم و عوام باید در امر حکومت ملاحظه و مشارکت داشته باشند و هم صاحبان امتیاز. البته قصد وی توجیه لزوم مجلس دوم در قالب نظریه تفکیک قوا یا استدلال سیاسی حقوقی است. تردیدی نیست که محور اصلی اندیشه او، جداسازی قوا و رو در رو قرار دادن آنها و تعدیل و توقف یکی به وسیله دیگری است، تا آزادی و امنیت شهروندان از آسیب‌های خودسری و دیکتاتوری کارگزاران حکومت در امان بماند. بررسی مبانی نظری عقاید مونتسکیو نشان می‌دهد که این متفکر درصدد چاره‌ای بود که گروه‌های متمایز و ممتاز اجتماعی نیز بتوانند دستی به حکومت داشته باشند، چرا که اگر سرنوشت جامعه، فقط با انتخابات تعیین شود و تنها شیوه گزینش نمایندگان قوه مقننه، محدود به انتخابات و آرای عمومی باشد، هیچگاه نخبگان جامعه امکان نخواهند یافت در کنار نمایندگان منتخب و منبعث از آرای مردم، در هیئت حاکم بمانند و اراده و قابلیت‌های خود را اعمال کنند (قاضی، ۱۳۶۸: ۴۴۳).

فرانسه بعد از انقلاب ۱۷۸۹ مصداق بارزی از دغدغه‌های مونتسکیو است. پیش از انقلاب فیلسوفانی مثل ولتر و مونتسکیو، تردید داشتند که مردم عامی فرانسه برای آزادی کامل آماده باشند و هر دو آنها برخلاف نظر روسو، حکومتی را توصیه می‌کردند که قدرت مشروطی به پادشاه بدهد (کورزین، ۱۳۸۴: ۲۷). اما مجلس مؤسسانی که پس از انقلاب ۱۷۸۹ فرانسه به منظور تنظیم قانون اساسی و استقرار سلطنت مشروطه ایجاد شده بود، با اندیشه تأسیس مجلس اعیان مخالف بود؛ زیرا می‌خواست از نفوذ نجبا و اشرافیت قدیم که با حلقه‌های فئودالی، همچنان وابسته به شاه باقی مانده بودند، بکاهد. از این رو قانون اساسی ۱۷۹۱، اولین قانون اساسی این کشور، با الهام از «اصل حاکمیت ملی» ضمن حفظ مقام سلطنت، اختیار قانونگذاری را به یک مجلس ملی تفویض کرد (سوبدل، ۱۳۷۰: ۲۷۰-۲۶۸).

اما در قانون اساسی ۱۷۹۵ فرانسه دو مجلس در هیئت قانونگذاری پیش‌بینی شد؛ یکی شورای شیوخ و دیگری مجلس بانصد نفری. این تمهید پیش‌تر به سبب ترس از بازگشت

عوام به عرصه حکومت و جلوگیری از استبداد و دیکتاتوری یک مجلس، اندیشیده شده بود. تجربه تلخ اقدامات مجلس کنوانسیون که با هدایت رهبران انقلابی و با بسیج توده عوام، به خشونت‌های فراوانی دست زده بود منشأ اصلی بسیاری از ملاحظه‌کاری‌ها، از جمله پیدایش دو مجلس قانونگذاری در قانون اساسی ۱۷۹۵ شد (رنجبر، ۱۳۸۳: ۴۲-۴۱).

جان استوارت میل دیگر متفکر پرآوازه در خصوص حکومت توده است. از نظر او خطرهایی که هر دمکراسی انتخابی را تهدید می‌کند به دو گونه‌اند. خطر سطح نازل آگاهی در گروه نمایندگان و افکار عمومی که بر آن نظارت دارد؛ و خطر قانونگذاری طبقاتی از سوی اکثریت که از اعضای طبقه واحدی مرکب باشد. به اعتقاد وی یک دمکراسی تماماً مبتنی بر برابری، برای ملتی که در آن یک طبقه اکثریت عددی را تشکیل می‌دهد، نمی‌تواند از برخی آسیب‌ها فارغ باشد (میل، ۱۳۸۶: ۱۵۷). او یکی از راه‌ها برای رفع این دغدغه را مجلس دوم با این کارکرد می‌داند که: «استدلالی که به گمان من در جهت تأیید مجلس بیشترین ارزش را دارد توجه به آن اثر زیان‌باری است که بر ذهن هر دارنده قدرتی که خواه یک نفر و خواه یک مجلس، در نتیجه این احساس که تنها مرجع رایزنی است، گذاشته می‌شود. این مهم است که هیچ گروهی از افراد نباید، در امور مهم و بزرگ بتوانند خود را حتی به کوتاه زمان، بی‌نیاز از جلب رضایت برشمرد و یا گروه دیگر، اراده خویش را غالب کنند. اکثریت در مجلس واحد در صورتی که ملزم نباشند در مصوبات خود به موافقت یا عدم موافقت مرجع انتخابی دیگری توجه کنند، به قدرتی مطلق و خودبین مبدل خواهد شد. یکی از واجبات مهم کارکرد سیاسی، به ویژه در اداره نهادهای آزاد، کنار آمدن با یکدیگر و آمادگی برای توافق است، یعنی تمایل به دادن امتیازاتی به مخالفان و انجام اقداماتی نیک که به کم‌ترین عنوان ممکنه دارندگان نظر مخالف را بیازارد؛ این عادت مفید حصول توافق متقابل، به اصطلاح دادوستد، میان دو مجلس خود آموزشگاهی پایدار است، که حتی در این زمان مفید و مؤثر است و چه بسا سودمندی آن در تشکیلات دمکراتیک قانونگذاری بیشتر محسوس باشد» (همان: ۲۶۳-۲۶۲).

آنچه جان استوارت میل بیان کرد به گونه‌ای از مبانی اصلی دو اصل تفکیک قوا و نظارت و تعادل در حقوق اساسی است که باعث خرد شدن خردمندانانه قدرت در شاخه‌های مختلف حکومت

براساس نوع کارکرد نظارت و کنترل منطقی آنها نسبت به یکدیگر است (آشوری، ۱۳۷۹: ۱۰۰).

۳-۱-۱. تقویت نظام نظارت و تعادل

نظارت و تعادل در راستای اصل تفکیک قوا می‌باشد که به شعب مختلف حکومت، اختیارات و مسئولیت‌هایی را برای نظارت (کنترل) بر اعمال سایر بخش‌ها اعطا می‌کند. همچنین این اصل به این معناست که اختیارات و اقتدارات هر یک از شعب حکومت باید به گونه و تا حدودی متناسب با اختیارات و اقدامات سایر شعب باشد تا از سلطه‌جویی یکی از آنها بر دیگری جلوگیری شود (زارعی، ۱۳۸۹: ۴۴).

جمع شدن اختیارات وسیع در دست بخشی از حکومت امکان فساد را بالا می‌برد. زمانی که در این ساختار حقوقی عناصر سیاسی مانند انحراف، ملاحظات و زدوبندهای سیاسی، رقابت و سایر عوامل جریان یابد امکان انحراف بیشتر می‌شود؛ در نتیجه تجمیع ساختارهای حقیقی و حقوقی قدرت ممکن است مسائلی را ایجاد کند که ساختار حقوق اساسی مدرن آن را بر نمی‌تابد (راسخ، ۱۳۸۸: ۲۱-۲۰؛ لاک، ۱۳۹۱: ۲۰۰).

از طرفی قوه مقننه به‌عنوان بازیگر اصلی در نظام نظارت و تعادل در صورت تجمع قدرت و عدم پیش‌بینی آسیب‌های احتمالی می‌تواند به ضد این نظام تبدیل شود، لذا برخی طرفداران نظام دومجلسی، تقسیم قوه مقننه به دو شعبه را برای تضمین مهار و تفکیک قدرت تقنینی مناسب دانسته‌اند؛ حالتی که دو شعبه قوه مقننه خود بر کار یکدیگر نظارت و همدیگر را تعدیل می‌کنند تا امکان سوءاستفاده از اختیارات پایین بیاید، نظارت و تعادل تقویت شود و نظام سیاسی به طور منظم جریان یابد. با وجود رشد دموکراسی در قرن اخیر و رشد تحزب به‌عنوان جزء لاینفک یک دموکراسی کامل، انتقادهایی به احزاب و نقش آنها وجود دارد^۱ (Norton, 1993: 2). این یک واقعیت است که تمامی تصمیم‌گیری‌ها بیشتر در دست ائتلاف‌هاست و نه در دست طبقه‌ای از هر مجلس پارلمان (Heller, 1997: 500). با این حال وجود احزاب در نظام‌های دموکراتیک عنصر ضروری و مفیدی است که البته معایبی هم دارد منتها باید ساختار

۱. لرد بوریس، دولتمرد دانشگاهی قرن بیستم، اندیشه زوال قوای قانونگذاری را تبدیل به عقیده‌ای رایج کرده و پنج آفت مژمن را برای قوای قانونگذاری نام برده است که اصلی‌ترین آنها رشد احزاب است.

حقوق اساسی را به گونه‌ای تنظیم کرد که از این معایب جلوگیری و از مزایای آن سود برد. این نفوذ احزاب زمانی که در ساختار حقوقی یک نظام سیاسی ملاحظه می‌شوند بیشتر نمود می‌یابد. در سیستم‌های پارلمانی عدم اجرای دقیق نظارت و تعادل به دلیل ملاحظات سیاسی و رقابت‌های حزبی قابل تصور است. در هر نظام پارلمانی که مجلس را مستقیماً مردم انتخاب کنند، غالباً رهبر حزب، رئیس هیئت دولت شده و اکثریت مجلس به جهت سیاسی باید از دولت حمایت کند، چرا که دولتمردان هم‌حزبی آنها در قوه مجریه دارای سمت هستند، لکن باید دولت را پاسخگو نگه دارند. اما وظیفه دوم به آسانی ممکن است به لحاظ مصالح حزبی در رقابت‌های سیاسی و افکار عمومی، نادیده گرفته شود و فشاری که به اعضای حزب اکثریت در مجلس برای عدم انتقاد از دولت هست، افزایش یابد (Shell, 2001: 16).

مونتسکیو و بعدها مادیسون به عملکرد مجلس دوم در تضمین مهار و تفکیک قدرت بین نهادها اعتقاد داشتند. ساختار مجلس دوم به‌ویژه به‌عنوان نهادی تلقی می‌شود که قدرت قوه مجریه را متعادل می‌کند و لذا کابینه برای اجرای سیاست‌های خود نیاز به رضایت اکثریت‌های چندگانه دارد (Vatter, 2005: 178).

به‌عنوان مثال در انگلستان مجلس اعیان به‌طور بالقوه می‌تواند ایراد ذکر شده مربوط به احزاب در مورد سیستم‌های پارلمانی را کاهش دهد (زارعی، الف ۱۳۸۴: ۴۱). یا در استرالیا حزب اقلیت می‌تواند با نفوذش، کنترل حزب اکثریت را در دست گیرد و دستور کار پارلمان، لوایح بودجه و سیاست‌های عمومی را تحت تأثیر قرار دهد^۱ (Patterson and Mughan, 2001: 24).

ازسوی دیگر در سیستم‌های ریاستی احتمال تشکیل دولت و مجلس از دو حزب رقیب وجود دارد امری که می‌تواند فرایند تصمیم‌گیری سیاسی را فلج کند و تعارض میان پارلمان و قوه مجریه را دامن زند (گرچی، ۱۳۸۸: ۲۳۱) و یا در سیستم پارلمانی در وضعیتی که دولت از درون اکثریت شکننده در مجلس شکل می‌گیرد، امکان سوءاستفاده از امکانات نظارتی در

۱. انتخابات تناسبی مجلس سنا باعث شده که به‌ندرت دولت‌ها صاحب اکثریت کامل سنا شوند و یک نوع تقسیم حکومت شکل می‌گیرد که با وجود اینکه اکثریت را در مجلس اول دارد اما باید احزاب مخالف و منافع متضاد را نیز در سنا راضی نگه دارد.

نتیجه اخلال در عملکرد دولت و به تبع آن کل کشور به طور جدی محتمل است.

در مجموعه مقالات فدرالیسم، مادیسون خاطر نشان می کند که در رژیم های سیاسی مدرن، مرجع قانونگذاری گرایش به غلبه بر دو شاخه دیگر حکومت دارد و این گرایش غلبه گرایانه مستلزم این است که خود قوه مقننه مجدداً به دو زیرشاخه براساس روش های انتخابی مختلف و اصول متفاوت تقسیم شود و هر مجلس همان قدر با دیگری ارتباط داشته باشد که ممکن است با دو شاخه دیگر حکومت ارتباط دارد.

اعتقادهای محکم مادیسون اینجا آشکارتر می شود که او بیان می کند که ساختار نظام دو مجلسی، اقدام احتیاطی مفید علیه امکان نفوذ و دسترسی به قانونگذاری است. از نظر مادیسون مشکل تمرکز بیش از حد قدرت در یک مجلس سیاسی است که با قدرت، قانونگذاری می کند و صلاحیت بسیاری دارد (Uhk, 2006: 175).

یک مجلس دوم به عنوان حافظ قانون اساسی است زیرا افرادی که دولت را اداره می کنند ممکن است تکالیف خود را نسبت به انتخاب کنندگانشان فراموش کنند و از اعتماد مردم سوءاستفاده کنند. از این رو، مجلس ثانی می تواند امنیت مردم را با جلب توافق و رضایت اشخاصی برجسته دو برابر کند و خطر تمرکز قدرت در دست یک گروه را از بین ببرد (Ibid.: 8). رومانی رها شده از کمونیسم در ابتدای دهه ۱۹۹۰ با هدف جلوگیری از تمرکز قدرت، نظام قانونگذاری خود را به نظام دو مجلسی تغییر داد. از نظر قانونگذاران اساسی رومانی در جلوگیری از تجاوز قوه مجریه از حدود قانونی، پارلمان دو مجلسی کارآمدی بیشتری دارد (Stefoi, 1994: 15). از طرفی پرو در سال ۱۹۹۳ طی همه پرسی، مجلس سنا را از ساختار حقوقی خود حذف کرد در شرایطی که فقط ۵۲ درصد شرکت کنندگان در همه پرسی به این موضوع رأی مثبت دادند و شمار مخالفان حذف سنا قابل ملاحظه بود. یکی از دلایل اصلی مخالفان، ترس از تمرکز قدرت در یک مجلس با توجه به تلاش های رئیس جمهور فوجی موری^۱ در تک مجلسی کردن نظام قانونگذاری پرو بود (National Democratic Institute, 1996: 10).

۱-۲. کشورهای فدرال

ایجاد مجلس دوم که وزن واحدهای کوچکتر در آن بیشتر است، اغلب پیش شرطی برای ایجاد کشور فدرال بوده است (Hague and Harrop, 1987: 205). این ارتباط بسیار نزدیک است، از تعداد بیست کشور فدرال همه جز سه تا از آنها مجلس دوم دارند (Massicotte, 2001: 152).

یکی از اهداف اصلی قانونگذاران اساسی ایالات متحده آمریکا، ایجاد یک کنگره فدرال با اختیارات وسیع قانونگذاری، از جمله حق وضع مالیات و تنظیم روابط تجاری بین ایالات، به منظور تقویت اختیارات دولت مرکزی بود (بارنت، ۱۳۸۲: ۱۴۱). لکن درباره ترکیب پارلمان، دو گرایش اصلی میان دولت‌های بزرگ و پرجمعیت از یک سو و دول کوچک و کم جمعیت از سوی دیگر به چشم می‌خورد. ایالات بزرگ بر این عقیده بودند که هر ایالتی به نسبت جمعیت خود در مجلس نمایندگان عضو داشته باشد اما دول کم جمعیت با سرسختی استدلال می‌کردند که هر دولت، دارای شخصیت حقوقی مستقل است و عضویت در مجلس فدرال نباید تابع میزان جمعیت باشد (رنجبر، ۱۳۸۳: ۳۸).

در نهایت دو کر شرمن والیور ایلس ورس در راستای حل این اختلافات یک راه‌حل بزرگی را طراحی کردند. ایلس ورس توضیح داد که برابری نمایندگی ایالات در یک هیئت ملی و یک هیئت فدرال اتحادیه الزامی است. شرمن یک توافق مشخص برای ایجاد یک سیستم دوگانه نمایندگی پیشنهاد داد؛ در مجلس نمایندگان هر ایالت بر اساس جمعیتش کرسی داشته باشد و همه ایالات در سنا به تعداد برابر کرسی داشته باشند. در سنا دیدگاه‌های اقلیت فرصت شنیده شدن پیدا می‌کند (United States Senate, 2010) و این چنین بود که تأسیس مجلس سنا مشکل اتحاد ایالات را حل کرد و دلیل دیگری در عالم نظریات سیاسی و حقوق اساسی برای وجود مجلس دوم مطرح شد.

همچنین مادیسون در توضیح این نوع تشکیل سنا بر تسهیل ارتباط بین دو سیستم حکومتی ایالتی و فدرال تأکید کرد و برابری ایالات در سنا را به نوع ترکیب این مجموعه ارجاع می‌دهد. او توضیح می‌دهد که این مدل حکمرانی ترکیبی از مشخصه ملی و فدرال است و حکومت باید با ترکیب اصول نسبی و برابری نمایندگی سیاسی شناخته شود. رأی

برابر در سنا، این امکان را به ایالات می دهد که بتوانند سهم شناخته شده از سوی قانون اساسی را از قدرت باقی مانده خود در هر زمانی اعمال کنند (Madison, 1788).

مادیسون از تشکیل سنا به دنبال امر مهم تری نیز بود و آن ایجاد احساس ملیت است. او معتقد بود: «هنوز ممکن است ضرورت احساس یک ملت بودن وجود داشته باشد، این واضح است که این امر هرگز با یک هیئت پرشمار و قابل تغییر محقق نمی شود، این تنها با نهادی با تعداد اعضای کمتر و البته خردمندتر ایجاد می شود. یک مجلس با دوام با جذب اعتمادی که سربلندی اعضایش به طرز معقولی با اعتبار شخصیت جامعه یکی شود» (Ibid.).

جان جی در سلسله مقالات فدرالیست در این خصوص اظهار می دارد: «... امکان دارد این بحث مطرح شود که رئیس جمهور و سنا با چشم برابر به تمام ایالات ننگرند لذا همه ایالات نمایندگان برابری به جهت تعداد در سنا خواهند داشت و همه قادر خواهند بود منافع حوزه انتخابیه خود را تأمین کنند با درجاتی از برابری برای نفوذ در پیکره سیاسی به ویژه در تعیین اشخاص مناسب برای تصدی وزارتخانه های دولت و این گونه ایالات متحده می تواند مشخصه یک ملت را به خود گرفته و نفع عمومی بیشتری مورد توجه قرار بگیرد» (Jay, 1788).

اسپانیا کشوری است که به دلیل وجود قومیت های مختلف، در طول تاریخ سیاسی خود شاهد جنگ های داخلی و کشمکش های قومی بسیاری بوده است که هنوز هم تا حدودی ادامه دارد. اما مجلس سنا که نمایندگی مردم مناطق مختلف این کشور را به عهده دارد تا حدودی توانسته است بر این مسئله فائق آید (زارعی، ۱۳۸۹: ۷۹-۷۸). انتظار این بوده و هست که مجالس دوم که عملکرد نمایندگی واحدهای فدرال را اعمال می کنند، حمایت مؤثری از تعادل و تقسیم قدرت ارائه دهند و در نتیجه تعادلی بین فدرالیسم و حکومت اکثریت ایجاد کنند و دولت مرکزی در مقابل واحدهای سیاسی فدرال مهار گردیده و تعادل بین ایالات کوچک و بزرگ با داشتن نماینده توسط ایالات کوچک در مجالس دوم برقرار شود (Vatter, 2005: 197-209).

فلسفه وجودی مجلس دوم در این کشورها ناشی از دوگانگی ساختار سیاسی دولت فدرال است، زیرا که هدف فدرالیسم، ایجاد وحدت بین کشورهای عضو و درعین حال حفظ ویژگی های هر یک از آنهاست.

۲. مجلس دوم، محافظه‌کاری، لیبرالیسم و سوسیالیسم

در هر جامعه‌ای، ایدئولوژی و نگرش سیاسی گروه حاکم یا به سخن دیگر گفتمان گروه مسلط، نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در شکل‌گیری ساختار حقوقی آن کشور دارد. چراکه آنان در پی ایجاد نهادهایی می‌روند که ایشان را در نیل به اهداف و آرمان‌های فکری خود در انجام فعل سیاسی در ساختار حقیقی قدرت یاری رساند. به این دلیل تحلیل مجلس دوم به‌عنوان یکی از نهادهای قابل‌تصور در ساختار حقوقی هر جامعه‌ای با نگاهی به سه ایدئولوژی لیبرالیسم، محافظه‌کاری و سوسیالیسم مفید و روشنگر به‌نظر می‌رسد.

بررسی جایگاه مجلس دوم در نظام‌های حقوقی در این گفتار با فرض پذیرش پلورالیسم سیاسی صورت می‌گیرد (Dahl, 1959: 25) بر این اساس، گروه‌های مختلف برای رسیدن به خواست‌های خود قاعدتاً به دنبال ساختار حقوقی مناسب در این جهت می‌روند و مجلس دوم براساس شرایط اعضا و نوع نظام انتخاباتی آن با تکیه بر پایگاه اجتماعی احزاب لیبرال، محافظه‌کار یا سوسیال دمکرات مورد اقبال یا رد گروه‌های سیاسی واقع می‌شود.

الف) شرط سنی: با بررسی شرایط داوطلبان عضویت در مجلس سنا، متوجه می‌شویم که اصولاً شرط سنی در مجلس دوم نسبت به مجلس اول بالاتر است؛ که این امر به‌طور طبیعی منجر به افزایش میانگین سنی مجلس دوم نسبت به مجلس اول می‌شود. لذا مجلس دوم، مجلس غالباً محافظه‌کارتر از مجلس اول است. مثلاً در ایالات متحده آمریکا شرط حداقل سن بیست و پنج سال برای عضویت در مجلس نمایندگان می‌باشد، اما برای مجلس سنا شرط سنی حداقل سی سال است (زارعی، الف ۱۳۸۴: ۴۲۳).

ب) شیوه ترکیب: مجالس دوم به سه شکل انتصابی، انتخابی مستقیم و غیرمستقیم شکل می‌گیرند. همچنین در شیوه انتخابی، نظام انتخابی تناسبی یا اکثریتی وجود دارد. لذا در احزاب سوسیالیستی در مورد مجالس انتصابی و یا مجالس دوم به نظام انتخاباتی تناسبی روی خوشی وجود ندارد.

در کشورهای در حال توسعه، رژیم‌های راست‌گرایی که قدرت، متمرکز در فرد یا گروهی است، با ایجاد قوانین اساسی صوری با ساختار به‌ظاهر دمکراتیک و لیبرال دارای مجالس دوم انتخابی یا انتصابی هستند. چنین هیئت‌هایی ریشه‌های عمیق نداشته و اغلب به‌عنوان پوششی برای حکومت‌های نامحبوب یا فاسد خدمت می‌کردند. نمونه‌هایی از قبیل:

سنا در کوبا قبل از فیدل کاسترو، در مصر زمان ملک طاروق، در عراق زمان نوری سعید، در لیبی تحت حکومت ملک ادريس و در ایران زمان شاه قابل مشاهده است (Massicotte, 2001: 155-156).

در مواردی هم که مجلس سنا با انتخابات تناسبی شکل می‌گیرد، ترکیب احزاب در مجلسین را متفاوت می‌سازد. در مناطق کوچک روستایی با ساختار جمعیتی و اقتصادی خاص خود در مجلس دوم دارای نماینده هستند. در نتیجه رأی‌دهندگان روستایی و مناطق، یک امتیاز نسبت به گروه‌های دیگر دارند؛ از طرفی احزاب چپ به‌طور سنتی در شهرها و مناطق پرجمعیت نیرومندتر هستند. کشاورزان به‌طور منظم با استفاده از کرسی‌های توزیع شده در مجلس دوم بر آنها اعمال نفوذ می‌کنند. این امر به‌طور خاصی می‌تواند نهادینه شود. فارغ از استثنائات، احزاب لیبرال و به‌ویژه محافظه‌کار نفوذشان در مجلس دوم، بیشتر از مجلس اول است و احزاب سوسیال دمکرات و چپ کمتر از حد متوسط دارای نماینده در مجلس دوم هستند (Vatter, 2005: 1x). برای نمونه سوئد که از سال ۱۸۶۷ تا ۱۹۴۵ دارای نظام دومجلسی بود اکثریت مجلس دوم همیشه در دست محافظه‌کاران قرار داشت (National Democratic Institute, 1996: 11).

در بین سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰ مجالس دوم در تعدادی از دمکراسی‌های غربی از مد افتاده بود و این امر همزمان با دوره‌ای بود که دولت‌ها در همه شئون مداخله می‌کردند و همه ابزارها در اختیار دولت قرار داشت. در این دوره نظام تک‌مجلسی برای این ایدئولوژی‌های حاکم، مناسب‌تر بود (Massicotte, 2001: 153). به‌عنوان نمونه، در دانمارک احزاب سوسیالیستی با توجه به اینکه براساس ماده اصلاحیه سال ۱۹۱۵، سه‌چهارم اعضای مجلس دوم به‌طور غیرمستقیم توسط رأی‌دهندگان بالای ۳۵ سال انتخاب می‌شدند، از نظام تک‌مجلس حمایت می‌کردند، حتی پس از آنکه اکثریت را در مجلس عالی در سال ۱۹۳۶ به‌دست آوردند (Ibid.: 150).

از این رو، می‌توان گفت نظام دومجلسی برای احزاب لیبرال و محافظه‌کار برای مقابله با دخالت دولت در اقتصاد قابل اطمینان‌تر و برای احزاب سوسیالیستی مانعی جهت افزایش دخالت دولت بوده است.

۳. مجلس دوم، کارآمدی، مشروعیت و ثبات سیاسی

در بررسی دولت مدرن جامعه‌شناسان سیاسی باید دلیلی غیر از اجبار و سنت را جهت توجیه اطاعت‌پذیری جوامع انسانی از قدرت سیاسی می‌یافتند: چیزی که ماکس وبر آن را سلطه و سیاست بوروکراتیک می‌نامید. به نظر وی یکی از عوامل مهم دگرگونی جامعه سنتی رشد و گسترش عقلانیت و بوروکراسی مبتنی بر هنجارهای عینی و قانونی است. توسعه این عقلانیت نتیجه عوامل بسیاری بوده است که از آن جمله باید به پیدایش نظام حقوقی عقلایی تأکید گذاشت (بشیریه، ۱۳۸۹: ۶۱-۶۰).

۳-۱. کارآمدی نظام سیاسی

کارآمدی، بیانگر قابلیت و توانایی اداره هر کشور توسط مدیران و کارگزاران شایسته آن است؛ و ایفای بهینه کارویژه‌های دولت و کسب حداکثر رضایتمندی مردم را دربردارد. صاحب‌نظران، کارآمدی را در گرو کسب هدف‌های تعیین شده و رضایت خاطر کسانی می‌دانند که در رسیدن به اهداف نقش دارند (مریدی و نوروزی، ۱۳۷۳: ۵۷۵).

وقتی قانونی در شرف تصویب است، مراحل پیچیده‌ای را تا تصویب نهایی طی می‌کند که همه آنها در ساختار حقوقی پیش‌بینی نشده است، بلکه ساختار حقیقی قدرت خود را نشان می‌دهد (نوری، ۱۳۸۴: ۱). بدیهی است دولت ملاحظات خاص خود را دارد مانند تأمین منافع گروه‌های عمومی حامی، پیشبرد اهداف اقتصادی و سیاسی خود؛ مطالبات گروه‌های فشار و ذی‌نفع، بازیگران بازار آزاد و گروه‌های جامعه مدنی که بی‌توجهی به آنها عواقب سیاسی خاصی مانند به مخاطره افتادن آینده سیاسی حزب حاکم در انتخابات آتی را در پی خواهد داشت.

از طرفی نمایندگان مجلس اول که بیش از آنکه قانونگذار باشند، سیاستمدار هستند، تحت تأثیر رهبران حزب و فضای وفاداری حزبی قرار دارند و درگیر لابیگری و دادوستد امتیاز می‌باشند. همچنین اشراف کافی به مسائل تخصصی نداشته و اساساً یکی از دلایل تمایل تسلط قوه مجریه بر قوه مقننه نیز همین نکته است که قوه مقننه فاقد توان رقابت با متخصصان سیاستگذاری و بوروکرات‌هایی است که در خدمت قوه مجریه هستند (صفری، ۱۳۸۵: ۲۰۷).

اعضای مجلس دوم در کشورهایی که دارای پارلمان دومجلسی هستند، با توجه به شرایط و شیوه انتخاب اعضا و نوع ترکیب این مجالس، اصولاً انسان‌هایی فرهیخته، باتجربه و ارزشمند هستند، لذا مجلس دوم ورای تمام مسائل و درگیری‌هایی که پیش‌تر ذکر شد، با ویژگی فوق می‌تواند به بررسی طرح یا لایحه پیشنهادی پرداخته، برخی عیوب را جبران و به نوعی می‌تواند مرکز دانش و عقلانیت باشد (Shell, 2001: 17).

ترکیب مطلوب مجلس دوم به همراه طولانی‌تر بودن دوره نمایندگی آن به نسبت مجلس اول، تصمیم‌گیری این نهاد را منطقی‌تر می‌کند. جیمز مادیسون در این خصوص معتقد بود: «یک مجلس سنا از تصویب سریع و احساساتی قوانین و رفتار نفاق‌افکنانه رهبران سیاسی جلوگیری خواهد کرد و این محقق نخواهد شد مگر اینکه آن هیئت خود از این مسائل آزاد بوده و دارای ثبات باشد با یک دوره زمانی قابل ملاحظه، مقدار اعضای کمتر و اختیار جلوگیری از این امور...» (Madison, 1788).

در آمریکا سناتورها آزاد هستند که انجام اصلاحاتی را پیشنهاد دهند. در آلمان مجلس عالی لوایح دولتی را قبل از اینکه به «باندستاگ» تقدیم شود موشکافی می‌کند و اصلاحات مجلس عالی ممکن است اعمال شود، یا سنا در استرالیا آزادانه از اقدامات اصلاحی استفاده می‌کند. همچنین در فرانسه، سنا به‌طور عمده فعالیت‌های اصلاحی انجام می‌دهد و مجلس ملی ۵۰ تا ۸۵ درصد از اصلاحات سنا را می‌پذیرد (Patterson and Mughan, 2001: 49). در کانادا نیز وظیفه عمده سنا تجدیدنظر در لوایح دولتی، به‌خصوص لوایح پیچیده و تکنیکی احاله شده از مجلس عوام است. کمیته‌های سنا که از سناتورهایی با دانش ویژه و اندوخته‌ای از سال‌ها تجربه تشکیل شده است، لوایح را مطالعه و در آن تجدیدنظرهای لازم را انجام می‌دهند (ارفعی، ۱۳۷۲: ۲۳۸).

در کل، مجلس دوم با ترکیبی متفاوت و تخصصی‌تر از مجلس اول و با دوره‌ای طولانی‌تر می‌تواند قوانین را با ابعاد عمیق‌تر بررسی کرده، از تصمیمات احساسی و زودگذر جلوگیری و ورای درگیری‌های گروهی تصمیم‌گیری کند. در مجموع، همه این عوامل بر ارتقای کیفیت قانونگذاری تأثیرات تعیین‌کننده‌ای خواهد داشت.

۲-۳. مشروعیت سیاسی

اگر ایدئولوژی یک نظام سیاسی برای شهروندان آن قابل پذیرش باشد و سیستم سیاسی به‌طور کارآمد کارویژه‌های خود را انجام دهد و مردم نسبت به آن احساس تعلق کنند، حکومت دچار بحران مشروعیت نمی‌شود. تأثیر مجلس دوم در ارتقای کارآمدی به‌عنوان یکی از عوامل تأمین‌کننده مشروعیت در بند قبلی مورد بررسی قرار گرفت. اما احساس تعلق مردم، ارتباط تنگاتنگی با ساختار حقوقی نظام سیاسی دارد، چرا که ساختار حقوقی از عوامل تعیین‌کننده میزان سهم شهروندان در حکمرانی است.

مجلس دوم در یک نظام سیاسی با ساختار انعطاف‌پذیر خود می‌تواند بسیاری از محدودیت‌های دمکراسی‌های اکثریتی و قواعد نظام‌های انتخاباتی را مرتفع سازد. قانونگذار در نظام‌های دمکراتیک دو اصل را مسلماً باید رعایت کند: یک، قوانین موجد و یا حافظ برتری گروه، صنف و طبقه‌ای بر گروه، صنف و طبقه دیگر و جنسی بر جنس دیگر و نژادی بر نژاد دیگر و مانند اینها نباشد. دو، قوانین خیر و مصلحت و رفاه معنوی و مادی همگان را تأمین کند نه منافع اکثریت، طبقه و گروه معینی را (مجتهد شبستری، ۱۳۸۴: ۱۱۶). مجلس دوم با سازوکارهای خاص خود می‌تواند مکانی برای انعکاس تمام علایقی باشد که به‌دلیل نوع نظام انتخاباتی امکان ورود به مجلس اول و قوه مجریه را ندارند و باعث می‌شود تمام گروه‌ها اعم از قومی، نژادی، مذهبی، جغرافیایی و فکری نسبت به نظام سیاسی خود احساس تعلق کنند و برای احقاق حقوق خود دست به اقدامات غیرقانونی و خشونت‌آمیز نزنند.

ازسویی، باید گفت با توجه به تقسیم جغرافیایی هر کشور به حوزه‌های انتخابیه مختلف، جغرافیا تنها ویژگی هر جامعه است که خودبه‌خود در قوه قانونگذاری بازتاب می‌یابد. لذا برای اینکه ارتباط جمعیتی و قوه مقننه تا حدودی تکمیل شود و این نقایص برطرف شود، وجود مجلس دوم به‌عنوان انعکاس‌دهنده منافع مناطق مختلف جغرافیایی یک قوه مؤثر است، چرا که مجلس دوم معمولاً سطح گسترده‌تری از نمایندگی را به همراه دارد (جلالی، ۱۳۸۷: ۷۸) و افزایش مشروعیت یک نظام سیاسی موجب افزایش ثبات سیاسی آن می‌گردد. کشور بوتوانا که در سال ۱۹۶۶ استقلال یافت دارای مجلس دومی به نام مجلس رؤساست که از پانزده عضو تشکیل شده، هشت عضو قبایل بزرگ را نمایندگی

می‌کنند، چهار عضو از قبایل کوچک‌تر انتخاب می‌شوند و سه عضو دیگر توسط دوازده عضو مذکور انتخاب می‌شوند. مراکش نیز که در سال ۱۹۹۶ مجلس دیگری به نام مجلس مشورتی ایجاد کرد ترکیبی از نمایندگان محلی و منطقه‌ای و نمایندگان اتحادیه‌های صنعتی، کشاورزی و تجاری اعضای آن را تشکیل می‌دهند. مالاوی در سال ۱۹۹۴ مجلس سنا تأسیس کرد که اعضای آن ترکیبی از نمایندگان شوراهای محلی، رؤسای قبایل و گروه‌های خاص ذی‌نفع (زنان و ناتوان‌های جسمی)، اتحادیه‌های تجاری، بخش‌های کشاورزی و بازرگانی و مذهبی است (National Democratic Institute, 1996: 8-11).

۳-۳. ثبات سیاسی

۳-۳-۱. ثبات در تصمیم‌گیری

جیمز مادیسون در این خصوص معتقد بود که: «... یک دولت خوب باید دو چیز را اعمال کند. اول وفاداری به اهداف حکومت که مردم آن را پذیرفته‌اند و دومی آشنایی با روش‌هایی که رسیدن به آن هدف را تسهیل می‌بخشد. بخشی از دولت‌ها در هر دو آنها ناکارآمد هستند و بیشتر کشورها در اولی ناکارآمد بودند. قانون اساسی آمریکا توجه ویژه‌ای برای این دو مورد داشته و برای مورد اخیر یک شیوه‌ای که باعث افزایش نیل به مورد اولی باشد را مقرر داشته است و آن اینکه تمامی اعضای سنا به یکباره در یک انتخابات برگزیده نمی‌شوند زیرا این با دلیل وجودی آن به‌عنوان یک نهاد باثبات تعارض دارد، اعضای جدید یعنی افکار جدید، افکار جدید یعنی رفتار جدید، رفتار جدید یعنی قوانین جدید و تغییر پی در پی قوانین عوارض زیادی دارد» (Madison, 1788).

وی سپس عوارض این مشکل را در پنج مورد خلاصه می‌کند: ۱. تأثیر در روابط خارجی و شأن بین‌المللی کشور: همسایگان هر کشور در صورت وجود بی‌ثباتی در تصمیم‌گیری اگرچه با او در ارتباط هستند اما روابط مالی خود را با آن کاهش می‌دهند؛ ۲. تأثیر داخلی سیاست‌های بی‌ثبات بسیار مصیبت‌بارتر است و سمی مهلک برای آزادی است. مردمی که نمایندگانشان قوانینی تصویب می‌کنند که بسیار حجیم بوده، به‌گونه‌ای که آنها نمی‌توانند خود را برای آن آماده کنند یا آن‌قدر تناقض دارد که آنها نمی‌توانند آن را

بفهمند، حال اگر آنها لغو یا دستخوش تغییرات پی در پی شوند چه کسی می‌داند که قانون روز بعد چیست؟ ۳. سوءاستفاده افراد سودجو: هر قانون جدیدی که در مورد اقتصاد و بازار به تصویب می‌رسد یا به هر نحوی ارزش بخشی از دارایی‌های جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد، یک سود سرشاری را به افرادی که این تغییرات را می‌دانند یا پیش‌بینی می‌کنند، می‌رساند و اینجا باید گفت که قانون برای عده قلیلی از افراد جامعه است تا اکثر آنها؛ ۴. کاهش اعتماد عمومی به حکومت: افراد در چنین حالتی نمی‌توانند برای زندگی خود به‌ویژه در بخش اقتصاد برنامه‌ریزی درستی کنند، چرا که نمی‌دانند اعمالی که امروز قانونی است آیا فردا نیز به همین گونه است یا خیر؟ ۵. مشروعیت: اما هیچ اثری رقت‌آمیزتر از اعتماد و احترام از دست رفته مردم نسبت به سیستم سیاسی کشورشان نیست. جایی که آنها نسبت به دستیابی به تمام آرزوهای بزرگشان به دلیل ناکارآمدی حکومت، ناامید و مأیوس می‌شوند» (Ibid.).

لذا بیان شده که نظام دومجلسی با کیفیت می‌تواند سیاست عمومی قابل پیش‌بینی تری در طول زمان ایجاد کند و بهتر با منفعت بلندمدت رأی‌دهندگان بدون متمایل کردن سیاست‌ها به سمت وضع موجود یا نفع هر یک از گروه‌ها، هم‌تراز شود (Congleton, 2002: 23). نظریات دمکراتیک در چندین دهه گذشته مشکل اصلی را در حکومت، اکثریت بی‌ثبات می‌داند. هر حمایتی که دارای اکثریت موقتی صرف است با تغییر حمایت اکثریت سیاسی با یک اکثریت متفاوت جایگزین می‌شود (Cary and Miller, 1998: 83) بنابراین، نظریات رسمی اخیر پیشنهاد می‌کنند که این مشکل با یک قانون اساسی که نظام دومجلسی در آن پیش‌بینی شده مرتفع شود (Hamilton and Madison, 1907: 18).

۲-۳-۳. ارتقای مشارکت همه شهروندان یک جامعه در تصمیم‌گیری‌های عمومی
اگر در اثر اعمال حاکمیت اکثریت، یک بخش از جامعه با تبعیض جدی مواجه شود و یا بیم اعمال این تبعیض را داشته باشد، آنگاه نتیجه به‌دست آمده می‌تواند ظهور خشونت در میان بخش‌های مختلف جامعه باشد. بسیاری از دمکراسی‌های نوظهور باید دمکراسی و حس هویت ملی را در کنار هم، آن هم در جوامعی که ممکن است به شدت چندپاره باشند، به‌وجود آورند. این کار، تکلیفی ناممکن نیست، اما نیازمند ترتیباتی نهادی است که

بتواند خصلت اکثریتی رقابت‌های انتخاباتی را که به موجب آن «برنده همه‌چیز را می‌برد» محدود نماید، به‌نحوی که، اقلیت از نتیجه انتخابات احساس تهدید نکند.

اگر در تصمیم‌گیری‌های کلان، تمام عناصر فعال جامعه درگیر باشند و با مشارکت فعال خود این روند را تسهیل کنند، مشروعیت آن تصمیم‌ها افزایش می‌یابد. اما از آنجا که مجلس اول منعکس‌کننده نظریات اکثریت است، شاید به نظریات اقلیت‌ها بی‌توجهی شود و در بلندمدت سیستم سیاسی کشور با مشکل مواجه گردد. از این‌رو، مجلس دوم با ساختاری انعطاف‌پذیر از جهت نظام انتخاباتی و شیوه تعیین اعضا می‌تواند عاملی باشد که تمام اقلیت‌های قدرتمند در آن نماینده داشته، در تصمیم‌گیری‌ها شرکت نموده، مشروعیت این تصمیمات را افزایش داده و در شکل‌گیری اجماع و وفاق در مسائل مهم مؤثر باشد (بشیریه، ۱۳۸۶: ۵۴۴-۵۴۳).

۴. رویکرد مخالفان

آنچه تاکنون بدان اشاره شد دلایل موافقان مجلس دوم قانونگذاری بود، لیکن این نهاد حکومتی مخالفان جدی نیز دارد که برخی دلایل آنها قابل ملاحظه است. از این‌رو در این قسمت به بررسی دلایل آن می‌پردازیم.

۴-۱. زائد بودن مجلس دوم

عده‌ای از پژوهشگران ادعا می‌کنند بعضی از کشورهایی که نظام دومجلسی دارند در عمل دارای پارلمان تک‌مجلسی هستند (Massicotte, 2001: 151). به‌عنوان مثال، مجلس سنا در اسپانیا و لهستان مطیع مجلس اول هستند. سنای لهستان قوانینی را که مجلس اول تصویب کرده بازنگری می‌کند، اما مجلس اول می‌تواند اقدامات سنا را نپذیرد (Patterson and Mughan, 2001: 44). والتر باگرهات نیز در مورد مجلس لردهای قرن نوزدهم انگلستان معتقد بود که: «با یک مجلس قوی مسلم است که به ندرت مجالس عالی دارای ارزش هستند» (Bagehot, 1963: 139).

اما این ایراد با تمهیدات مناسب در قانون اساسی قابل حل است. مجلس دوم قوی براساس

نظر لیفارت، از یک سو به اختیارات رسمی ذکر شده در قانون اساسی و از سوی دیگر به رویه عملی خود مجلس بستگی دارد. به نظر وی صرف نظر از روش‌های انتخابی، اگر در مجلسین، نمایندگی سیاسی برابری وجود داشته باشد، آنها متجانس فرض می‌شوند (Vatter, 2005: 199). جان جی نیز معتقد بود برای کارآمدی مؤثر سنا، نیاز است که منشأ شکل‌گیری آن با مجلس اول متفاوت باشد، لذا باید این دو مجلس از نظر سیاسی متمایز باشند (Jay, 1788).

بنابراین برای اینکه مجلس دوم بتواند به‌عنوان یک نماد واقعاً قوی و معنادار عمل کند نیازمند ترکیب دو مجلس برابر یا تقریباً برابر در امتیازات رسمی اما متفاوت در نمایندگی نقطه نظرات سیاسی و مدیریتی است. مورد دیگر اینکه، مشروعیت عمومی گرایش به انتخابی بودن مجالس قانونگذاری دارد تا انتصابی بودن آنها (Uhk, 2006: 190).

۲-۴. مجلس دوم مانعی برای شتابزدگی نیست

در نظام‌های غیرفدرال، مجالس دوم اغلب به‌عنوان ترمز علیه فشار سیاست‌های رادیکال دولت‌ها یا مانعی برای تجاوز به حقوق و آزادی‌های فردی شناخته می‌شود، اما تجربه نشان می‌دهد که این کارکردها با ابزارهای دیگری نیز قابل اعمال است، با این تفاوت که بسیاری از مشکلات مجلس دوم را ندارند.

برای مثال در خصوص جلوگیری مجلس دوم از تسلط بیش از حد دولت به‌ویژه در سیستم‌های پارلمانی که اکثریت حاکم در دولت و مجلس یکی است، می‌تواند با یک تجدیدنظر قضایی در زمان تصویب لوایح حقوق صورت پذیرد، زیرا عموماً قضات نسبت به سیاستمداران در بین افکار عمومی معتبرترند. همچنین در خصوص اینکه تصویب قوانین فقط بنا به اراده دولت نباشد، همه‌پرسی نیز می‌تواند به‌عنوان جانشینی برای مجلس دوم کارآیی زیادی داشته باشد (Brooks, 1920: 395).

در خصوص نظارت قضات مسئله این است که آنها صرفاً می‌توانند با ملاک تطبیق با قانون برتر، تصمیمات قوای مجریه و مقننه را ارزیابی کنند درحالی‌که ایرادهای قانونگذاری فراتر از این امر است و در مورد همه‌پرسی نظر به هزینه سیاسی، مالی و زمانی آن امری استثنایی به نظر می‌رسد که نمی‌تواند جایگزین مطمئنی برای مجلس سنا باشد.

امروزه نهادهایی مانند صندوق بین‌المللی پول به‌طور قابل قبولی، در نظارت بر حرکت‌های رادیکال در کشورهای در حال توسعه نسبت به یک مجلس دوم مؤثرترند، چرا که نظارت آنها توسط محیط جهانی یا بازارهای بین‌المللی است تا یک گروه شناخته‌شده‌ای که عموماً داخل کشور و زیرمجموعه قوه مقننه فعالیت می‌کنند. از طرفی استقلال بانک‌های مرکزی از دولت‌ها می‌تواند از سیاست‌های پولی تورم‌زایی جلوگیری کند که گاهی اوقات توسط دولت‌های چپ‌گرا اتخاذ می‌شود (Massicotte, 2001: 165). نهادهای بین‌المللی اگرچه عاملی جهت تأثیرگذاری بر تصمیمات دولت‌های ملی هستند اما این نظارت که با معیارهای کلی برای گروهی از جوامع صورت می‌گیرد با معیارهای یک نهاد ملی که با معیار منافع ملی اتخاذ تصمیم می‌کند قابل مقایسه نیست.

۳-۴. عدم شفافیت در تصمیم‌گیری

پنهان بودن پروسه کمیته میانجی برای حل تعارضات دو مجلس یکی از ایرادهای مخالفین نظام دومجلسی است (Ibid.: 161) که امکان دادوستد سیاسی دور از چشم ناظران را بالا می‌برد. از طرفی گرایش برای اعضای یک مجلس وجود دارد که مسئولیت تصمیمات مورد نظر خود را برعهده مجلس دیگر می‌گذارند و در نتیجه پوشاندن فساد نظام دومجلسی آسان‌تر است. اگرچه ایراد مذکور تا حد زیادی قابل ملاحظه می‌باشد، اما این موضوع واقعیتی انکارنشدنی است که امکان دادوستد سیاسی دور از چشم ناظران در قوه مقننه تک‌مجلسی به مراتب بیشتر از قوه مقننه دومجلسی با ساختار و منافع متفاوت است.

۴-۴. کسری بودجه

طرفداران نظریه کسری بودجه در نظام دومجلسی استدلال می‌کنند که دولت‌ها در سیستم‌های پارلمانی دومجلسی با کسری بودجه بیشتری نسبت به نظام تک‌مجلسی پارلمانی مواجه‌اند. اغلب بحث می‌شود که تقسیم روش اتخاذ تصمیم پیرامون بودجه در سیستم‌هایی که مقامات حکومت به‌طور اساسی بین قوه مجریه و مقننه تقسیم شده‌اند، منجر به کسری بودجه بزرگی می‌شود (Heller, 1997: 85).

در مقام پاسخ به این مدعا باید گفت که اولاً دولت در مواردی که خود را در آستانه سقوط می‌بیند به‌ویژه زمانی که مجلس نیز هم‌سو با اوست با افزایش هزینه و کاهش مالیات‌ها سعی در جلب آرای عمومی می‌کند و این خود از موارد کسری بودجه است. دوم اینکه در سیستم‌های پارلمانی گاهی بین اکثریت حاکم اختلافاتی ایجاد می‌شود که به امتیازدهی دولت و در نظر گرفتن منافع مختلف برای جلب حمایت مجدد اکثریت منجر می‌شود و با افزایش هزینه‌ها امکان کسری بیشتر می‌گردد. در اینجا مجلس دوم به‌عنوان نهادی مستقل می‌تواند جلوی این امر را بگیرد یا در هنگام اختلاف بین اکثریت مجلس اول و دولت به‌ویژه در رژیم‌های پارلمانی، به‌عنوان نهادی ورای مسائل سیاسی وارد عمل شود. به‌علاوه اینکه اساساً در بسیاری از کشورها مجلس از اختیارات خود در مرحله تصویب استفاده نمی‌کند و در عوض اختیارات نظارتی خود را در اجرای بودجه تقویت می‌نماید، حتی اگر منجر به برانداختن مسئولیت پارلمانی دولت شود (امامی، ۱۳۸۷: ۱۸۶). مورد اخیر بیانگر این است که منتقدان نظام دومجلسی اصولاً در نقش پارلمان در تصویب بودجه تاحدی مبالغه می‌نمایند.

۵. تأسیس مجلس دوم در ساختار حقوقی جمهوری اسلامی ایران

با پیروزی انقلاب اسلامی نظام دومجلسی در جمهوری اسلامی ایران حذف شد و مخالفت چندانی هم با این مورد در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی صورت نگرفت و امروز نظام قانونگذاری ایران یک نظام تک‌مجلسی است اگرچه وجود نهادهایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و بعضی شوراهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی مثل شورای نگهبان و شورای عالی استان‌ها و بعضی مراجع بدون پایه قانونی باعث شده است که بعضی نظام قانونگذاری ایران را فراتر از یک مجلس بدانند. اما واقعیت آن است که هر کدام از این نهادهای موجود در قانون اساسی برای کارکرد خاصی غیر از قانونگذاری پیش‌بینی شده‌اند. مجمع تشخیص را عده بسیاری (بیشتر به دلیل ترکیب آن) با سنا مقایسه می‌کنند، حاصل تعارض در ساختار نظام جمهوری اسلامی در پیوند فقه سنتی و حکمرانی مدرن است تا یک منطق شناخته شده برای تشکیل مجلس دوم. در عمل با تعدد مراجع قانونگذاری در ایران مواجه‌ایم که این امر برای نظام قانونگذاری کشور ضعف محسوب می‌شود و خلاف روح و مفهوم قانون اساسی است.

اما سؤالی که در اینجا پیش می‌آید این است که با توجه به تمام مطالبی که در این مقاله عرضه شد آیا وجود یک مجلس دوم در ساختار حقوقی قدرت در ایران ضرورت دارد؟ این سؤال را باید با در نظر گرفتن چند ملاحظه پاسخ داد:

مسئله اول، ساختار سیاسی ایران است. نظام سیاسی ایران به‌طور عمده به دو دسته انتخابی و انتصابی تقسیم شده است. نهادهای انتخابی بنا به تأثیرات نهادهای انتصابی نمی‌توانند کارکردهای اصیل خود را اعمال کنند و در موارد نادر هم که به سمت اعمال کارکردهای دموکراتیک خود پیش رفته‌اند با مقاومت نهادهای انتصابی مواجه شده‌اند لذا در خصوص ایجاد نهادی که قطعاً بخشی از ترکیب آن در شرایط فعلی انتصابی خواهد بود در داخل قوه‌ای که جزء نهادهای انتخابی نظام سیاسی کشور است باید محتاط بود. دوم اینکه، نظام قانونگذاری ایران حداقل در سطح خاص (یعنی قوه مقننه) نظامی ناکارآمد است، نگاهی اجمالی به وضعیت قوانین در کشور به‌خوبی بیانگر این مسئله است. حجم وسیعی از قوانین در مورد موضوعات مشابه که بعضاً با یکدیگر در تضاد می‌باشند و عمر کوتاه قوانین که بی‌ثباتی در قانونگذاری را نشان می‌دهد، از نمونه‌های آثار نظام قانونگذاری ناکارآمد است که بخشی از این وضعیت به کیفیت پایین ترکیب مجلس شورای اسلامی بازمی‌گردد.

از طرفی ایران دارای سابقه کهن استبدادی است در حالی که سابقه حاکمیت قانون در ایران دارای سابقه اندکی می‌باشد لذا شخصیت ما قانون‌گریز است تا قانون‌پذیر و در عرصه حکمرانی نیز امکان ظهور اعمال استبدادی وجود دارد که نیاز به وجود یک نظام نظارت و تعادل کارآمد را افزایش می‌دهد.

مسئله سوم این است که ایران کشوری با جغرافیای وسیع و مملو از تنوع قومی، نژادی و فرهنگی است، و در این کشور وجود نیروهای قدرتمند «مرکز‌گریز» از مهم‌ترین موانع برای شکل‌گیری دولت مدرن بوده است. واقعیت این است که ظهور دولت مدرن و انحصار قدرت از سوی آن سرآغاز بحران مشارکت در ایران معاصر بوده است (احمدی، ۱۳۸۷: ۳۷۶). این مسئله را وقتی در کنار نوع چینش جغرافیایی این گروه‌ها قرار بدهیم که اکثراً دور تا دور مناطق مرزی ایران قرار گرفته‌اند به حساسیت موضوع بیشتر می‌توان پی

برد. لذا از عواملی که می‌تواند این تهدیدات را به فرصت تبدیل کند طراحی ساختار حقوقی مناسب برای اداره چنین جامعه‌ای می‌باشد. ساختاری که پتانسیل ایجاد مشارکت تمام گروه‌ها و طبقات موجود در جامعه ایرانی را ایجاد کند تا احساس همبستگی به رژیم حاکم افزایش یافته، مشروعیت سیاسی نظام بالا رود، و ثبات سیاسی سیستم تضمین شود و گر نه همیشه امکان بی‌ثباتی وجود خواهد داشت.

با توجه به آنچه ذکر شد از قبیل ناکارآمدی نظام خاص قانونگذاری، ضعف بنیادهای حقوق اساسی در ایران مثل حاکمیت قانون و نظارت و تعادل، خطر همیشگی فساد ناشی از تمرکز قدرت و وضعیت خاص کشور به جهت تکثر قومی، نژادی و فرهنگی و وجود اقلیت‌های قوی، وجود یک مجلس سنا ضروری است، مجلسی که برآیند تمام علائق جامعه ایرانی است و در آن عقلانیت حکم فرماست؛ پس به‌طور کلی در این جامعه نیاز به وجود مجلس دوم احساس می‌شود اما در شرایط و ساختار سیاسی کنونی ایجاد مجلس سنا صرفاً افزودن مشکلی بر سایر مسائل کشور می‌باشد در این ساختار حقوقی پیچیده و با وجود نهادهای انتصابی قوی و نهادهای انتخابی ضعیف و مراجع گوناگون قانونگذاری، وجود مجلس سنا خود معضلی می‌شود در کنار سایر مشکلات بر سر راه دموکراسی‌سازی و نهادینه شدن حاکمیت قانون در ایران.

اما اگر زمانی قرار باشد ساختار حقوقی قدرت در ایران مورد بازنگری قرار گیرد و بسیاری از مشکلاتی که مطرح شد حل شود آنگاه باید وجود این مجلس را در ساختار حقوقی نظام سیاسی ایران مفید قلمداد کرد.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

دلایلی که در این مقاله برای وجود مجلس دوم عرضه شد، مواردی بودند که عموماً قانونگذاران اساسی در کشورهای دارای نظام دومجلسی در نظر داشتند، اما الزاماً تمام این دلایل در همه جا قابل استناد نیست. باید در ایجاد چنین نهادی در هر جامعه‌ای با در نظر گرفتن ویژگی‌ها و ساختار اجتماعی متناسب با ظرفیت جامعه مربوط اقدام کرد. تجارب تاریخی، تحولات اجتماعی، سنن و آداب اجتماعی هر ملت نقش مهمی در شکل‌گیری نظام سیاسی و

نوع و شیوه حکمرانی دارد (زارعی، ۱۳۸۳: ۱۸۱). آنچه که حائز اهمیت است اینکه قانونگذار اساسی باید در تدوین قوانین اساسی از طرفی نرم‌های استاندارد و ارزش‌ها و از سوی دیگر واقعیات جامعه خود را در نظر بگیرد تا قواعدی متناسب و کارآمد تنظیم شود و نهادهای برآمده از این قواعد نیز در این صورت است که می‌توانند کارایی لازم و مطلوبی داشته باشند.

در نهایت با تأسیس یک مجلس دوم هم می‌توان به ارزش‌های فراگیر امروز دنیای سیاست مانند حاکمیت مردم و رضایت عمومی احترام گذاشت و هم واقعیات قدرت و جامعه را رعایت کرد. اما برای رسیدن به این مطلوب باید الزاماتی را در نظر گرفت:

۱. قدرت این نهاد باید با مجلس اول برابر و نه الزاماً مشابه باشد تا هیچ‌یک از این دو نهاد ترجیحی بر دیگری نداشته باشد.

۲. مجلس دوم به جهت مشروعیت باید به گونه‌ای باشد که از حیث اقتدار و قدرت از مجلس اول کمتر نباشد، چرا که مطمئناً مشروعیت قوا در تنظیم محدودیت‌ها و ملاحظات حاکم بر روابط قوا تأثیرگذار است (زارعی، ب، ۱۳۸۴: ۲۷۵).

۳. برای انتخاب اعضای مجلس دوم استفاده از روش ترکیبی (انتصابی و انتخابی) می‌تواند کارساز و ارزنده باشد. ترکیبی که از طریق شیوه انتخاب تناسبی تمام گرایش‌ها را در خود جای می‌دهد و همچنین به وسیله شیوه انتصابی امکان فعالیت برای ورود افراد متخصص و باتجربه که به هر دلیل در دمکراسی اکثریتی اقبال نیافتند و حضور آنها برای کارآمدی و غنی شدن قوه مقننه بسیار مهم است، باز خواهد شد، چرا که یک پارلمان بی‌تجربه در برابر ساختار اجرایی و اداری، چه در زمینه پاسخگویی به پیشنهادها و قانونگذاری و چه از حیث تحقیق و تفحص در کار قوه مجریه در وضع نامساعدی قرار دارد (اولسون، ۱۳۸۳: ۷۲).

منابع و مأخذ

۱. آشوری، داریوش (۱۳۷۹). *دانشنامه سیاسی*، چاپ ششم، تهران، انتشارات مروارید.
۲. احمدی، حمید (۱۳۸۷). *قومیت و قوم‌گرایی در ایران*، چاپ هفتم، تهران، نشر نی.
۳. امامی، محمد (۱۳۸۷). *حقوق مالیه عمومی*، چاپ دوم، تهران، نشر میزان.
۴. اولسون، دیوید، ام. (۱۳۸۳). *نهادهای مردم‌سالار قانونگذاری*، ترجمه علیرضا طیب، چاپ اول، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. ارفعی، عالیه (۱۳۷۲). «پارلمان کانادا؛ چند تصویر روشن»، *مجلس و پژوهش*، سال اول، ش ۲.
۶. بارنت، اریک (۱۳۸۲). *مقدمه‌ای بر حقوق اساسی*، ترجمه عباس کدخدایی، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
۷. بشیریه، حسین (۱۳۸۶). *عقل در سیاست*، چاپ سوم، تهران، نشر نگاه معاصر.
۸. _____ (۱۳۸۹). *جامعه‌شناسی سیاسی*، چاپ هجدهم، تهران، نشر نی.
۹. بیتهم، دیوید (۱۳۸۹). *راهنمای نوآموز دموکراسی*، ترجمه گروه دموکراسی مرکز دموکراسی حقوق بشر، صلح و دموکراسی یونسکو، دانشگاه شهید بهشتی، چاپ اول، انتشارات مجد.
۱۰. جلالی، رضا (۱۳۸۷). «*راهنمای تحلیل نیاز قانونگذاری*»، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. لاک، جان (۱۳۹۱). *رساله‌ای درباره حکومت*، ترجمه حمید عضدانلو، چاپ سوم، تهران، نشر نی.
۱۲. راسخ، محمد (۱۳۸۸). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چاپ اول، تهران، انتشارات دراک.
۱۳. رنجبر، احمد (۱۳۸۳). *سنای ایران (جایگاه حقوقی و عملکرد سیاسی)*، چاپ اول، انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۴. زارعی، محمدحسین (الف) (۱۳۸۴). *مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری*، چاپ اول، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۵. _____ (ب) (۱۳۸۴). «*جایگاه نظارتی مجلس*»، *مجلس و پژوهش*، سال ۱۲، ش ۴۸.
۱۶. _____ (۱۳۸۹). *نقش کمیسیون‌های داخلی در نظارت پارلمانی*، چاپ اول، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۷. _____ (۱۳۸۳). «*حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران*»، *مجله تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی*، ش ۴۰.

۱۸. سویدل، البر (۱۳۷۰). *انقلاب فرانسه*، ترجمه عباس فخیر و نصراله کواکبیان، جلد اول، تهران، انتشارات شباهنگ.

۱۹. صفری، مایکل (۱۳۸۵). «*روابط قوای مقننه و مجریه*»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، ش ۵۲.

۲۰. طباطبایی مومتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). *حقوق اساسی*، چاپ چهاردهم، تهران، نشر میزان.

۲۱. عبادی، کورش (۱۳۷۳). *انگلستان*، تهران، وزارت امور خارجه.

۲۲. قاضی، ابوالفضل (۱۳۶۸). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران.

۲۳. کلی، جان (۱۳۸۲). *تاریخ مختصر تئوری حقوقی در غرب*، ترجمه محمد راسخ، چاپ اول، تهران، طرح نو.

۲۴. کورزین، فیلیپس (۱۳۸۴). *انقلاب فرانسه*، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، چاپ اول، تهران، نشر ققنوس.

۲۵. گرجی، علی اکبر (۱۳۸۸). *در تکاپوی حقوق اساسی*، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل.

۲۶. مجتهد شبستری، محمد (۱۳۸۴). *نقدی بر قرائت رسمی از دین*، چاپ دوم، تهران، طرح نو.

۲۷. مریدی، سیاوش و علیرضا نوروزی (۱۳۷۳). *فرهنگ اقتصادی*، تهران، انتشارات نگاه.

۲۸. موتسکیو، شارل دو (۱۳۴۹). *روح‌التوائین*، ترجمه علی اکبر مهتدی، چاپ ششم، تهران، انتشارات امیرکبیر.

۲۹. میل، جان استوارت (۱۳۸۶). *حکومت انتخابی*، ترجمه علی رامین، تهران، نشر نی.

۳۰. نویمان، فرانس (۱۳۷۳). *آزادی قدرت و قانون*، ترجمه عزت‌اله فولادوند، چاپ اول، تهران، انتشارات خوارزمی.

۳۱. نوری، کارلو (۱۳۸۴). «*قانونگذاری، امری میان سیاست و حقوق*»، ترجمه حسن و کیلیان، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، ش ۵۵.

32. Bagehot, W. (1963). "The English Coahiahon", London Lontana Collins.

33. Brooks, R. C. (1920). "Government and Politics of Switzerland", London George C. Harrap.

34. Cary, J. and T. Miller (1998). "Bicameralism and the Core", *Legislative Quarterly*, 27 (1).

35. Congleton, D. Roger (2002). "On the Merits of Bicameral Legislats: Policy Stability with in Partisan Polittes", Center for Study of Public Choice, Fair Fax VA 2630.

36. Dahl, R. A. (1959). *Preface to Democratic Theory*, Chicago.

37. Hague, R. and M. Harrop (1987). "Comparative Government and Politics", An Introduction, Houndmills: Macmillan, 2nd edn.

38. Heller, W. B. (1997). "Bicameralism and Budget Deficits", *Legislative Studies Quarterly*, 22(4).
39. Hamilton, J. J. and J. Madison (1907). "The Federalist", Cambridge, Harvard University.
40. Jay, J. (1788). "The Federalist No. 64, The Powers of the Senate", *Independent Journal*, Wednesday March 5.
41. Massicotte, L. (2001). "Legislative Unicameralism", A Global Survey and a few Case Studies.
42. Madison, J. (1788). "The Federalist No. 63. "The Senate Continued", *Independet Journal*, Saturday, March 9.
43. National Democratic Institute for International Affairs (1996). "One Chamber or Two?".
44. Norton, Ph. (1993). "Do the English Coahiahon es Parliament Matter?" Hemel Hempstead.
45. ____ (2004). "How Many Bicameral Legislatures are There", *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 10.
46. Ols, D. M. (1988). *The Legislative Process: A Coparatine Approach* C New York , Harper and Row.
47. Stefoi, Elena (1994). "Romanian Parliamentary Rules", Presented at the Conference on the Constitution and Parliament, University of Chicago.
48. Patterson, S. C. C. and A. Mughan (2001). "Fudamentals of Institutional Design", *Journal of Legislative Studies*, 7(1).
49. Shell, D. (2001). "The History of Bicameralism", *Journal of Legislative Studies*, 7(1).
50. Uhk, J. (2006). "Bicameralism" *In; The Oxford Hadnbook of Political Instuatioms*, editor by Rhodes, Oxford and Newyourk Oxford University Press.
51. United States Senate (2010).
52. Vatter, A. (2005). "Bicameralism and Policy Performanee", *Journal of Legislative*, Volumes Number 2.

