

یکی از نهادهای تصمیم‌ساز در هر کشوری پارلمان آن کشور می‌باشد، مهمترین کار ویژه پارلمانها، قانونگذاری است. در قوانین اساسی همه کشورهای مردم سالار، ساز و کارهای خاصی برای حفظ تفکیک و استقلال قوا پیش‌بینی شده است.

نهاد پارلمان در فدراسیون روسیه از دو مجلس تشکیل شده است. مطابق قانون اساسی به مجموع این دو مجلس، مجمع فدرال گفته می‌شود. مجلس اول یا مجلس علیا، شورای فدراسیون نامیده می‌شود که ۱۷۸ عضو دارد. از هر یک از مناطق ۸۹ گانه عضو فدراسیون روسیه، دو نفر از سوی قوه مقننه و مجریه آن منطقه برای عضویت در شورای فدراسیون به مدت چهار سال معرفی می‌شود، تا قبل از روی کار آمدن پوتین رؤسای مناطق شخصاً به عنوان عضو شورای فدراسیون انتخاب و در جلسات آن شرکت می‌کردند، اما پس از روی کار آمده پوتین قانونی تصویب شد که بجای رؤسای مناطق، نمایندگان وی به عضویت شورای فدراسیون در می‌آیند، این قانون ضمن کاهش نفوذ رؤسای مناطق، موجب حرفه‌ای‌تر شدن شورای فدراسیون شده است.

مطابق قانون اساسی، شورای فدراسیون دارای اختیارات و وظایف مشخص است که یکی از مهمترین آن بررسی لوایح و طرحهائی است که به تصویب دوماى كشورى می‌رسد، نظر به جایگاه والای دوماى كشورى و برای پرهیز از تداخل موضوع، این گزارش صرفاً به جایگاه دوماى كشورى اختصاص یافته و موضوع جایگاه و نقش شورای فدراسیون مستلزم تهیه گزارش جداگانه‌ای می‌باشد.

مجلس دوم یا مجلس سفلی به دومای کشوری گفته می‌شود که ۴۵۰ نماینده در آن حضور دارند، نیمی از نمایندگان فوق بصورت مستقل کاندیدا شده و مستقیماً نیز از سوی مردم انتخاب می‌شوند و نیمی دیگر از نمایندگان دوما، توسط احزابی که در انتخابات سراسری شرکت نموده و مانع ۵ درصدی برای ورود به دوما را با موفقیت پشت سر گذاشته باشند، متناسب با میزان رأی بدست آمده، انتخاب و معرفی می‌شوند.

هدف از تهیه این گزارش تبیین جایگاه دومای کشوری یا مجلس سفلی در فدراسیون روسیه، بررسی وظایف و اختیارات این نهاد نمایندگی، تعامل آن با نهادهای قدرت روسیه و نیز نقشی که در سیاست خارجی روسیه به‌عهده دارد می‌باشد.

تاریخچه تشکیل دوما

دوما از ریشه لغوی فعل روسی دومات به معنی فکر کردن استخراج شده است، برخلاف سنت پارلمانی کشورهای اروپائی که طی قرون متمادی تکامل یافته در روسیه اولین نهاد پارلمانی در سال ۱۹۰۶ و در زمان نیکلای دوم تزار وقت روسیه بر اثر فشار جناحهای لیبرال دولت تأسیس گردید و تا انقلاب بلشویکی در سال ۱۹۱۷ مجموعاً چهار دوره تشکیل گردید. اولین دوره دوما بسیار عمر کوتاهی داشت و بیش از ۷۲ روز دوام نیافت. در این مدت کوتاه، استیضاحها و سئوالات زیادی از نخست وزیر و اعضای کابینه وی به عمل آمد، در اثر کشمکش که بین دوما و دولت بروز کرده بود، تزار روسیه مجبور شد دومای دوره اول را پیش از پایان دوره کاری آن منحل و دستور انتخابات زودرس را صادر نماید.

دومای دوم نیز بر خلاف انتظار تزار روسیه به مراتب دارای گرایشهای شدیدتری در مخالفت با تزار و دولت بود و جریان چپگرا اکثریت رادراختیار داشت، و مجدداً صحن دوما به محل کشمکش بین نمایندگان و اعضای دولت تبدیل گردید. در نهایت، تزار روسیه مجدداً مجبور شد برای خاتمه درگیری، دوما را در ژوئن ۱۹۰۷ یعنی کمتر از سه ماه از آغاز آن منحل نماید.

دومای دوره سوم از نوامبر ۱۹۰۷ آغاز شد و تا ژوئن سال ۱۹۱۲ ادامه پیدا کرد، این دوره

تنها دوره‌ای بود که نمایندگان توانستند کار حرفه‌ای خود را بطور کامل و به مدت ۵ سال انجام دهند، مهمترین دلیل دوم این دوره دوما این بود که اکثریت نمایندگان از هواداران دولت تشکیل شده بودند و اپوزیسیون دولت در آن در اقلیت قرار داشتند.

دومای دوره چهارم آخرین دوره بود، این دوره از ماه نوامبر سال ۱۹۱۲ شروع شد و یک ماه پیش از پایان دوره یعنی در اکتبر ۱۹۱۷ که انقلاب بلشویکی به رهبری لنین در روسیه به پیروزی رسید، پایان یافت. یکی از اولین فرامینی که لنین در روزهای اولیه پیروزی انقلاب صادر کرد، انحلال دومای روسیه بود.^۱ در دوران شوروی نظام پارلمانی به شکل مرسوم قبلی خود وجود نداشت، با وجود اینکه، مطابق قانون اساسی سال ۱۹۳۶، شوراها که از دو مجلس ملیتها و اتحاد تشکیل شده بود، عالی‌ترین نهاد قدرت محسوب می‌گردید. اما قدرت واقعی در دست حزب کمونیست و دولت قرار داشت و هر سال شوراها با تشکیل جلساتی اقدامات دولت را تأیید و برنامه پیشنهادی دولت را برای سال بعد تصویب می‌کردند.

با به قدرت رسیدن میخائیل گورباچف و طرح ایده‌های اصلاحاتی پرسترویکا (فضای باز سیاسی) و گلاسنوست (توسعه اقتصادی)، زمینه برای احیای قدرت و جایگاه مجلس و برگزاری انتخابات آزادتر در اتحاد شوروی فراهم شد. وی با ایجاد اصلاحاتی در قانون اساسی، زمینه را برای برگزاری انتخابات آزادتر در سال ۱۹۸۹ فراهم نموده و راه را برای تشکیل مجلس نمایندگان خلق با ۲۲۵۰ نماینده هموار ساخت. در کنار مجلس نمایندگان خلق، شورای عالی نیز با حضور ۵۴۴ نماینده تشکیل گردید. این شورا بصورت دائم فعالیت داشت و از حق عزل و نصب نخست وزیر برخوردار بود، اما مجلس نمایندگان خلق بصورت موردی تشکیل جلسه می‌داد.^۲

با فروپاشی اتحاد شوروی و تشکیل کشور روسیه، بین یلتسین رئیس جمهور روسیه و خاسبولاتف رئیس شورای عالی بر سر اختیارات و تقسیم قدرت، درگیری و اختلاف روی داد، که

۱. استخراج شده از تاریخچه دوما در سایت رسمی دومای کشوری روسیه و به آدرس اینترنتی

WWW.durna.ru

۲. الهه کولائی، سیاست و حکومت در فدراسیون روسیه، (تهران: انتشارات دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی، چاپ اول، ۱۳۷۶)، ص ۴۵ تا ۴۸.

در نهایت و پس از به توپ بسته شدن ساختمان شورای عالی، پارلمان منحل و ضمن اصلاح قانون اساسی در سال ۱۹۹۳ دومای کشوری به شکل امروزی بجای شورای عالی تشکیل و اولین دوره آن در سال ۱۹۹۳ تشکیل شد.

مطابق قانون اساسی جدید دومای دوره اول دو ساله بود اما دوره‌های بعدی چهار سال به طول می‌انجامد، هم‌اکنون مادر حال به پایان رساندن دومای دوره سوم هستیم و قرار است در ۷ دسامبر برابر با ۱۶ آذر انتخابات سراسری برای دومای دوره چهارم برگزار گردد.

وظایف و اختیارات دوما در قانون اساسی

بخشی از فصل پنجم قانون اساسی جدید روسیه که در سال ۱۹۹۳ به تأیید مردم رسید به وظایف و اختیارات دومای کشوری اختصاص دارد.

مهمترین وظیفه دومای کشوری در کنار شورای فدراسیون، به عنوان نهاد قانونگذاری فدراسیون روسیه، تصویب لوایح و طرحهایی است که به آنها ارائه می‌شود. علاوه بر این طبق ماده ۱۰۳ قانون اساسی، اختیارات دومای کشوری به قرار زیر می‌باشد:

۱. اعلام موافقت با انتصاب رئیس هیأت دولت فدراسیون روسیه توسط رئیس جمهور.
۲. اعلام عدم اعتماد به هیأت دولت فدراسیون روسیه و استعفای آن.
۳. انتصاب رئیس بانک مرکزی فدراسیون روسیه و عزل وی.
۴. نصب و عزل رئیس اطاق محاسبات و نیمی از اعضای آن.
۵. نصب و عزل نماینده ویژه حقوق بشر فدراسیون روسیه.
۶. اعلام عفو عمومی.
۷. طرح اتهام علیه رئیس جمهور فدراسیون روسیه.

آئین نامه داخلی دوما

آئین نامه داخلی دوما بنا به مصوبه شماره ۲۱۳۴ دومای کشوری در تاریخ ۲۲ ژانویه

۱۹۹۸ تدوین و تصویب گردیده است. این آئین نامه دارای هفت بخش و ۲۲۲ ماده می باشد و در آن ضمن تبیین ساختار داخلی و نهادهای دوما، شورای روس کار، بررسی مسائل مربوط به حیطه صلاحیت، مسایل سیاست خارجی و همکاری بین المللی، مراجعه به دادگاه قانون اساسی و نیز کلیات نهائی مطرح و مشخص گردیده است.

برخی از مواد و محورهای مهم این آئین نامه در ذیل می آید:

۱. نقش هیأت رئیسه در دوما به عهده شورای دوما می باشد و این شورا از اختیارات زیادی برخوردار است، شورای دوما از رئیس دوما و رؤسای فراکسیونها و گروههای نمایندگی که در دوما وجود دارند تشکیل یافته است. معاونین رئیس دوما و رؤسای کمیتهها می توانند در نشستهای شورای دوما شرکت نمایند؛ ولی تنها از حق ارائه نظر مشورتی برخوردار هستند. در شورای دوما در مورد دستور کار دوما تصمیم گیری می شود. نماینده ای که بتواند حمایت اکثریت اعضاء (نصف + ۱ کل نمایندگان) دوما را بدست آورد به ریاست دوما انتخاب می شود. تعداد معاونین دوما محدود نیست و بستگی به نظر نمایندگان دارد، در حال حاضر رئیس دوما علاوه بر یک معاون اول ۸ معاون دیگر دارد که هر کدام از یک گروه نمایندگی یا فراکسیون می باشند.
۲. نیمی از ۴۵۰ نماینده دوما از طریق احزاب معرفی می شوند و نیمی دیگر از نمایندگان به صورت مستقل و در ۲۲۵ حوزه انتخاباتی که در سراسر روسیه پراکنده است انتخاب و به دوما، شورای روس راه پیدا می کنند. هر حزبی که در انتخابات دوما توانسته باشد بیش از ۵ درصد آرای شرکت کنندگان را بدست آورده باشد، متناسب با میزان رأی بدست آمده، نماینده در دوما خواهد داشت و فراکسیون اختصاصی حزب خود را تشکیل می دهد. نمایندگانی که بصورت مستقل وارد دوما شده اند می توانند گروه نمایندگی ایجاد نمایند، یک گروه نمایندگی نبایستی کمتر از ۳۵ نماینده باشد. نمایندگان مستقل از طریق تشکیل گروه نمایندگی می توانند از حقوق خود در شورای دوما دفاع نمایند. هم اکنون دو گروه نمایندگی مردمی و مناطق در دوما فعال هستند و فراکسیونهای حزب کمونیست با ۸۳ نماینده، حزب وحدت با ۸۱ نماینده، حزب میهن سراسر روسیه با ۵۴ نماینده، حزب اتحادیه نیروهای راستگرا با ۳۲ نماینده، حزب یا بلوکوبا ۱۷

نماینده و حزب لیبرال دموکرات با ۱۳ نماینده، در دوما تشکیل شده است.

۳. دومای کشوری برای ایفای وظایف حرفه‌ای خود و بررسی مقدماتی پیش‌نویس لوایح دارای کمیته‌هایی است و می‌تواند در موارد خاص کمیسیون‌هایی را برای مهلت معین و وظیفه مشخصی ایجاد نماید، تعداد اعضای هر کمیته بین ۱۲ تا ۳۵ نفر است و مجموعاً ۲۸ کمیته دائمی در دوما فعال می‌باشد که از مهمترین آنها بین‌الملل، امنیت، دفاع و بودجه می‌باشد. نمایندگانی که عضو یک کمیته خاص نیستند می‌توانند با حق رأی مشورتی در جلسات آن کمیسیون نیز شرکت نمایند.

۴. رئیس جمهور، اعضای دولت و شورای فدراسیون و مقامات قضائی و تعداد مشخص دیگری از مقامات روسیه می‌توانند در هر جلسه علنی یا غیر علنی دوما شرکت نمایند، برای رئیس جمهور جایگاه ویژه‌ای که آرم و پرچم روسیه در پشت سر وی قرار دارد در نظر گرفته شده است.

۵. دوما در دو دوره کاری فعال است: الف) دوره بهاری که از ۱۲ ژانویه تا ۲۰ ژوئن می‌باشد (برابر با ۲۲ دیماه تا ۳۰ خردادماه)؛ ب) دوره پاییزی که از ۱ سپتامبر تا ۲۵ دسامبر (برابر با ۱۰ شهریور تا ۴ دیماه) می‌باشد، و نشستهای دوما در روزهای چهارشنبه و جمعه برگزار می‌شود، البته شورای دوما می‌تواند جلسات خارج از نوبت برگزار نماید.

۶. در نشستهایی که دوما روز جمعه برگزار می‌کند یک ساعت بعنوان ساعت دولت تعیین شده که اعضای هیأت دولت، دادستان کل، رئیس بانک مرکزی، رئیس کمیسیون مرکزی انتخابات و رؤسای دیگر نهادهای فدرال در این وقت به سئوالات نمایندگان پاسخ می‌دهند. سئوالات نمایندگان ابتدا در شورای دوما مطرح و سپس به مقام مربوطه ارسال می‌شود. مقام سؤال شونده حداقل ۵ روز بعد از دریافت سؤال یا شخصاً برای پاسخگویی در صحن دوما حاضر می‌شود یا اینکه معاون خود را می‌فرستد. نمایندگان دوما تنها می‌توانند آن دسته از مقاماتی نظیر نخست وزیر روسیه، رئیس بانک مرکزی و رئیس تالار محاسبات را که با رأی آنها منصوب شده‌اند مورد استیضاح قرار دهند. نمایندگان می‌توانند از دادستان کل سؤال نمایند اما تنها شورای فدراسیون از حق برکناری وی برخوردار است.

۷. در صورت تکرار در توهین یا نقض مقررات اخلاقی و اظهارات خشن و بیان اطلاعات غیرقانونی و یا وارد کردن اتهام بی اساس به کسی توسط یکی از نمایندگان، با رأی اکثر اعضای دوما می توان آن نماینده را حداکثر تا یک ماه از ایراد سخنرانی محروم کرد.^۱

۸. برای دعوت از مقامات رسمی برای پاسخگویی در صحن مجلس، نمایندگان سؤال کننده بایستی پیشنهادات یا سئوالات خود را به شورای دوما جهت تصمیم گیری ارائه نمایند، مقامات سؤال شونده ۵ روز پس از ارسال درخواست از سوی شورای دوما یا رئیس دوما در ساعت مخصوص دولت در صحن دوما حاضر و ظرف ۱۵ دقیقه توضیحات خود را بیان می کند. ۹. زبان رسمی دوما زبان روسی است اما نمایندگانی که بخواهند به زبان یکی از ملیتهای

شناخته شده در داخل روسیه صحبت کنند، می توانند ضمن هماهنگی با شورای دوما در موعد مقرر به همان زبان محلی صحبت و همزمان به زبان روسی برای بقیه نمایندگان ترجمه شود.^۲

۱۰ کمیته های دوما و نیز فراکسیونها یا گروههای نمایندگی می توانند در ارتباط با قانونگذاری یا مسائل مهم کشوری و سیاست خارجی در یکی از سالنهای فرعی ساختمانهای دوما، میز گرد، سمینار یا کنفرانس برگزار نمایند. ضروری است برای برگزاری این قبیل کنفرانسها با رئیس دوما و یا شورای دوما هماهنگیهای لازم به عمل آید.^۳

۱۱. کلیه مصوبات دوما بایستی ابتدا، به شورای فدراسیون و سپس برای امضاء توسط رئیس جمهوری ارسال شود، پس از طی این مراحل مصوبه جنبه قانونی پیدا خواهد کرد، اگر شورای فدراسیون با مصوبه ای مخالفت کند در این صورت یا از طریق کمیته ای اختلافات حل و

۱. در مورخ ۲۶ اردیبهشت ۱۳۸۲ و هنگام ارائه گزارش سالانه ولادیمیر پوتین رئیس جمهور روسیه به مجمع فدرال، یکی از نمایندگان عضو فراکسیون کمونیست با صدای بلند جمله ای در ضدیت با اظهارات پوتین که به صورت مستقیم از تلویزیون پخش می شد ایراد نمود، که بلافاصله در اولین جلسه بعدی دوما به پیشنهاد نمایندگان طرفدار دولت اکثریت اعضا دوما به ممنوع کردن وی از ایراد سخنرانی به مدت یک ماه رأی دادند.

۲. ماده شماره ۵۴ آئین نامه داخلی دومای کشوری.

۳. ماده شماره ۷۲ آئین نامه داخلی دومای کشوری. لازم به توضیح است که بر اساس همین اختیار، کمیته های امنیت، محیط زیست و بین الملل دومای کشوری کنفرانسی را در مورد دریای خزر تشکیل دادند و از مجلس شورای اسلامی نیز نماینده ای اعزام شد، در جریان بحران عراق نیز توسط حزب لیبرال دموکرات در یکی از سالنهای فرعی کنفرانسی تشکیل شد.

فصل می‌شود و در غیر این صورت برای نادیده گرفتن نظرات شورای فدراسیون حمایت دو سوم نمایندگان دوما از مصوبه لازم است تا این مصوبه دیگر به شورای فدراسیون ارسال نشود و مستقیماً به رئیس جمهور برای امضا فرستاده شود.^۱

۱۲. اگر مصوبه‌ای در دوما تأیید شورای فدراسیون را نیز بدست بیاورد اما رئیس جمهوری در مهلت قانونی ۱۴ روز، با مصوبه فوق مخالف باشد و آن را رد نماید، برای بررسی مجدد به دوما برمی‌گردد و چنانچه دوما از طریق کمیسیون ویژه‌ای که به همین منظور تشکیل می‌شود و نماینده پارلمانی رئیس جمهوری نیز حضور دارد نتواند اختلافات را حل نماید برای لازم‌الاجرا شدن این مصوبه حمایت دو سوم اعضای دوما و دو سوم اعضای شورای فدراسیون لازم است، در این صورت رئیس جمهور موظف است این قانون را امضا و منتشر نماید.^۲

شیوه اصلاح و تجدیدنظر در قانون اساسی

یکی از اختیاراتی که معمولاً پارلمانها از آن برخوردار می‌باشند، حق ابتکار عمل در تغییر و اصلاح قانون اساسی می‌باشد. قوانین اساسی کشورهای مختلف تفاوت‌هایی در این خصوص باهم دارند، ولی نظر به جایگاه پارلمان و ضرورت پیش‌بینی اهرم‌هایی برای جلوگیری از فشار قوه مجریه و یا قضائیه، معمولاً قانونگذار بدلیل جایگاه مردمی پارلمان و برای حفظ توازن قوا، اختیاراتی به پارلمان می‌دهد تا در صورت قرار گرفتن کشور در بن بست تغییراتی را در قانون اساسی ایجاد و کشور را از بن بست نجات دهد.

قانون اساسی فدراسیون روسیه نه فصل دارد، تجدیدنظر و اصلاح در فصول اول، دوم و نهم از پروسه سخت‌تر و پیچیده‌تری نسبت به تجدیدنظر در سایر فصول قانون اساسی برخوردار است. برای تبیین بهتر، موضوع سیر اصلاح قانون اساسی در دو قسمت جداگانه ارائه می‌شود:

الف) تغییر در فصلهای اول، دوم و نهم قانون اساسی: فصلهای اول، دوم و نهم به

۱. فصل چهاردهم آئین نامه داخلی دومای کشوری.

۲. فصل پانزدهم آئین نامه داخلی دومای کشوری.

ترتیب به مبانی قانون اساسی، حقوق و آزادیهای شهروندان و نیز شیوه اصلاح قانون اساسی اختصاص دارد، با توجه به اهمیت این اصول در تأمین زندگی آزادانه برای مردم، قانونگذار برای صیانت از حقوق شهروندان و مسدود نمودن راههای بازگشت نظام توتالیتر، سخت‌گیریهایی بیشتری برای تغییر و تجدید نظر در آن پیش بینی نموده است.

مطابق اصل ۱۳۵ قانون اساسی، مجمع فدرال به تنهایی نمی‌تواند در اصول فصلهای یاد شده تغییری ایجاد نماید، و برای انجام هرگونه اصلاح در این فصول، لازم است، ابتدا، سه پنجم اعضای دوما و شورای فدراسیون طرح موضوع تغییر قانون اساسی را تصویب نمایند. پس از تصویب طرح فوق در مجمع فدرال، مجلس قانون اساسی تشکیل می‌شود و طرح پیشنهادی مجمع فدرال را مورد بررسی قرار می‌دهد، چنانچه این طرح به تأیید دوسوم اعضای مجلس قانون اساسی برسد تصویب و در صورت کسب رأی کمتر از این مقدار موضوع فوق به فراندوم عمومی گذاشته می‌شود، در فراندوم قانون اساسی نیز در صورتی این موضوع تأیید می‌شود که اولاً بیش از نیمی از حائزین شرایط رأی دادن در فراندوم شرکت نمایند و ثانیاً طرح پیشنهادی از حمایت بیش از نیمی از شرکت‌کنندگان برخوردار شود.

ب) تغییر در فصلهای سوم تا هشتم قانون اساسی: فصلهای سوم تا هشتم به ترتیب به این موضوعات می‌پردازد: ساختار فدرال، ریاست جمهوری در فدراسیون روسیه، مجمع فدرال (دومای کشوری و شورای فدراسیون) دولت، قوه قضائیه، خودگردانی محلی.

در صورتی موضوع اصلاح در اصول فصلهای یاد شده در دستور کار قرار می‌گیرد که رئیس جمهور یا هیأت دولت و یا حداقل یک پنجم اعضای شورای فدراسیون یا دوما کشوری درخواست فوق را مطرح نماید. درخواست تجدیدنظر و تغییر در فصلهای ذکر شده همانند لوایح و طرحهای رایج ابتدا در دستور کار دوما قرار می‌گیرد و در صورت حمایت دوسوم اعضا (۳۰۰ نماینده) تأیید و برای تصویب نهایی به شورای فدراسیون ارسال می‌شود. در صورتی تغییرات فوق در قانون اساسی گنجانده خواهد شد که حداقل دو سوم اعضای شورای فدراسیون نیز از این

پیشنهاد حمایت نمایند.^۱ به عبارت ساده تر دوسوم اعضای مجمع فدرال می‌توانند هرگونه تغییری در فصلهای سوم تا هشتم قانون اساسی ایجاد نمایند.

مصونیت نمایندگان دوما

نمایندگان دومای کشوری در طول مدت نمایندگی از مصونیت برخوردارند و نمی‌توان آنها را توقیف، بازداشت، تفتیش و یا مورد بازجوئی قرار داد. تنها در صورتی که برای تأمین امنیت دیگر شهروندان روسیه ضروری احساس شود یا اینکه نماینده‌ای در محل جرم دستگیر شود، می‌توان وی را تنها مورد بازجوئی قرار داد.^۲

سلب مصونیت نمایندگان تنها با درخواست دادستان کل و پس از تصویب اکثریت نمایندگان دوما (نصف + ۱) ممکن است و قوای مجریه و یا قضائیه بدون تصویب نمایندگان دومای کشوری نمی‌توانند، مصونیت نماینده دومای کشوری را از وی سلب نمایند.

تعامل دوما با نهادهای قدرت

۱. رئیس جمهوری فدراسیون روسیه: یکی از اختیارات دوما، ارائه اتهام بر علیه رئیس جمهوری روسیه می‌باشد، فصل بیست و یکم آئین نامه داخلی دوما، مراحل تشریفاتی این کار را مشخص نموده است، که بر اساس آن حمایت حداقل یک سوم نمایندگان دوما (۱۵۰ نماینده) برای در دستور کار قرار گرفتن اتهام لازم است، پس از اینکه اتهام وارد شده در دستور کار قرار گرفت، کمیته ویژه‌ای به انتخاب نمایندگان دوما تشکیل و موضوع موارد اتهامی مورد بررسی قرار می‌گیرد، چنانچه این اتهام به تصویب دو سوم کل نمایندگان دوما برسد به شورای فدراسیون روسیه به عنوان نهاد مسئول برکناری رئیس جمهور ارسال می‌شود، در صورت تأیید دوسوم اعضای شورای فدراسیون روسیه، رئیس جمهور معزول خواهد شد.^۳

۱. فصل نهم قانون اساسی روسیه و فصل شانزدهم آئین‌نامه داخلی دومای کشوری.

۲. ماده ۹۸ قانون اساسی فدراسیون روسیه. ۳. فصل بیست و دوم آئین نامه داخلی دومای کشوری.

در مقابل، رئیس جمهوری نیز اختیارات خاصی در مورد دوما برعهده دارد. رئیس جمهور مطابق قانون اساسی، می تواند مصوبات دوما را رد نماید که البته این مصوبه مجدداً در دستور کار دوما قرار می گیرد و چنانچه به تأیید دوسوم نمایندگان دوما و شورای فدراسیون برسد برای رئیس جمهور لازم الاجراء خواهد بود. همچنین، رئیس جمهور با لحاظ شرایطی از حق انحلال دوماي کشورى برخوردار است. در صورتی که دوما سه بار پشت سر هم از تأیید نامزد پیشنهادی وی برای تصدی پست نخست وزیری سر باز زند، در این صورت وی می تواند دوما را منحل و انتخابات زودرس را برگزار نماید.

البته رئیس جمهور در ایام زیر نمی تواند دوما را منحل نماید:

۱. در یک سال اول آغاز کار دوما.

۲. در زمانی که فقط شش ماه تا پایان دوره کاری رئیس جمهور باقی مانده باشد.

۳. زمانی که دوما اتهامی علیه رئیس جمهوری را مطرح و در دستور کار قرار داده باشد.

۴. در ایامی که بنا به دلایلی در سراسر خاک روسیه حالت فوق العاده اعلام شده باشد.^۱

۲. استیضاح دولت فدراسیون روسیه: دولت نهاد اجرائی حاکمیت روسیه است که

رئیس آن بعنوان نخست وزیر توسط رئیس جمهور به دوما معرفی می شود، نخست وزیر و اعضای دولت در مقابل دوما پاسخگو هستند و در صورت بی کفایتی دوما تنها می تواند نخست وزیر را استیضاح و برکنار نماید.

البته تشریفات انجام استیضاح به سادگی نیست. حداقل ۹۰ نفر از نمایندگان بایستی

پیشنهاد مربوط به استیضاح را امضا نمایند و پس از آن موضوع در شورای دوما مطرح و در دستور کار صحن پارلمان قرار داده می شود.

برای تأیید استیضاح و برکناری نخست وزیر حمایت نصف +۱ نمایندگان لازم است، که

طبیعتاً جمع آوری این رأی برای استیضاح کنندگان معمولاً با سختی همراه است.^۲

۱. قانون اساسی فدراسیون روسیه مواد ۱۰۸، ۱۰۹ و ۱۱۱.

۲. در اوایل ماه ژوئن امسال نمایندگان حزب کمونیست و یابلوکو نخست وزیر روسیه آفای کاسیانوف را استیضاح کردند که پیشنهاد این احزاب تنها رأی ۱۷۳ نماینده را به همراه داشت و در نتیجه نتوانستند وی را

به هر حال، متناسب با موضوع کمیسیونهای مختلف دوما جلسات مشترکی با وزرای کابینه تشکیل می‌دهند و در خصوص موضوعات متعددی هم فکری و رایزنی می‌نمایند، در برخی موارد نمایندگان ممکن است از وزیر خاصی جهت پاسخ به سئوالات نمایندگان دعوت نمایند. البته دوما تنها حق برکناری نخست وزیر و مجموعه دولت را به عهده دارد و تک تک وزراء به پیشنهاد نخست وزیر و توسط رئیس جمهور منصوب می‌گردند و در نتیجه در مقابل ایشان پاسخگو می‌باشند.

۳. بانک مرکزی: بانک مرکزی بعنوان یک نهاد سیاستگذار در مسایل مالی و اعتباری در هر کشوری از جایگاه بالایی برخوردار است. تأثیراتی که تصمیم‌گیریهای این بانک بر رشد اقتصادی، ارزش پول ملی، و تورم دارد باعث می‌شود که هم دولت و هم پارلمان حساسیت ویژه‌ای نسبت به آن مبذول نمایند.

بر همین اساس، قانون اساسی روسیه هم برای رئیس جمهور و هم برای پارلمان امکانی ایجاد نموده است تا بتوانند بر فعالیت این نهاد مهم مالی نظارت و اشراف داشته باشند. ترتیب انتصاب و برکناری رئیس بانک مرکزی و اعضای شورای مدیران این بانک به شرح ذیل می‌باشد: رئیس بانک مرکزی روسیه توسط رئیس جمهور به دوما معرفی و سپس در صورت حمایت نصف + ۱ نماینده (۲۲۶ رأی) وی به این سمت منصوب می‌شود و در صورت مخالفت نمایندگان دوما، رئیس جمهوری می‌بایستی فرد دیگری را برای این مسئولیت معرفی نماید. مطابق بند ۸۳ ماده ۸۳ قانون اساسی برکناری رئیس بانک مرکزی توسط رئیس جمهوری به دوما پیشنهاد و نمایندگان در خصوص آن تصمیم می‌گیرند.

اعضای شورای مدیران بانک مرکزی فدراسیون روسیه نیز توسط رئیس بانک مرکزی و با مشورت رئیس جمهوری به دوما معرفی و در صورت نظر مثبت اکثر نمایندگان منصوب خواهند شد. برکناری آنها نیز مستلزم رعایت این تشریفات می‌باشد.

بانک مرکزی روسیه هر سال حداکثر تا ۱۵ ماه مه (۲۵ اردیبهشت) گزارش سالانه خود را

به دوما ارائه می‌دهد. رئیس بانک مرکزی و شورای مدیران این بانک موظف هستند هر سال جهت‌گیریهای مالی و اعتباری روسیه را برای نمایندگان تشریح و توضیح دهند.^۱

۴. رئیس دیوان محاسبات فدرال: دیوان محاسبات از جمله ارگانهای حساسی است که مهمترین وظیفه آن بازرسی و نظارت بر گردش صحیح امور مالی کشور است و طبیعتاً بازوی مهمی است برای قوای سه‌گانه کشور که بتوانند براساس نظر کارشناسی این دیوان و ممیزی که در اختیار این دیوان قرار دارد به ارزیابی عملکرد نهادهای مالی نظیر بانکها، وزارت دارائی و شرکتهای مهم اقتصادی و تجاری بپردازند. براساس قانون اساسی و در راستای تنظیم مناسب روابط قوا، مسئولیت انتصاب و برکناری ریاست این دیوان به دومای کشور محول شده است.

نامزد تصدی‌گری ریاست دیوان محاسبات و نیز نیمی از اعضای ممیزان دیوان، توسط کمیته بودجه، مالیات، بانکها و دارائی دومای کشوری به شورای دوما پیشنهاد و در دستور کار قرار می‌گیرد. پس از معرفی نامزد پیشنهادی و پرسش و پاسخ در برابر نمایندگان، چنانچه حمایت اکثریت نمایندگان را کسب نماید به مسئولیت فوق منصوب خواهد شد. هر مورد برکناری رئیس دیوان محاسبات رأی دوسوم نمایندگان لازم است (۳۰۰ نماینده).

۵. انتصاب اعضای کمیسیون مرکزی انتخابات: کمیسیون مرکزی انتخابات مسئولیت اصلی برگزاری انتخابات را به عهده دارد، این کمیسیون از ۱۵ عضو تشکیل شده است که ۵ عضو آن توسط دوما، ۵ عضو توسط رئیس جمهور و ۵ عضو توسط شورای فدراسیون انتخاب و منصوب می‌شوند. اکثریت اعضای کمیسیون از مجمع فدرال یعنی شورای فدراسیون و دوما می‌باشند، و همین امر به کمیسیون امکان استقلال عمل در مقابل دولت می‌دهد. این کمیسیون، اعضای کمیسیونهای فرعی در مناطق و نواحی مختلف را با هماهنگی رؤسای نهادهای قضائی (نصف از سوی رئیس کمیسیون منطقه‌ای و نصف دیگر از سوی بالاترین مقام قضائی) این مناطق تعیین و سازوکار لازم را برای برگزاری انتخابات سراسری و یا منطقه‌ای و نیز فراندوم در سراسر فدراسیون روسیه فراهم می‌نماید.

۱. فصل بیست و یکم آئین نامه داخلی دومای کشوری و فصول چهار و پنج قانون اساسی.

هدف قانونگذار از نحوه تشکیل این کمیسیون، جلوگیری از شائبه دولتی شدن انتخابات و نیز فراهم کردن امکان برگزاری سالم انتخابات و حضور نمایندگان نهاد قانونگذاری بوده است. نظر به اینکه در فدراسیون روسیه ۸۹ منطقه، جمهوری و ناحیه خودمختار وجود دارد و در بیشتر این مناطق انتخابات محلی برای تعیین رئیس قوه مجریه محل و نیز نمایندگان قوه مقننه برگزار می‌شود، این کمیسیون از اهمیت زیادی برخوردار است و شیوه کار آن نیز دارای پیچیدگی و گستردگی خاصی است که گزارش جداگانه‌ای برای تبیین آن لازم می‌باشد.

نقش دوما در سیاست خارجی

پارلمانها به عنوان نهاد برآمده از رأی و اراده مستقیم مردم از جایگاه ویژه‌ای برای بیان نقطه نظرات مردم در مورد جهت‌گیریهای سیاست خارجی و اولویتهای هر کشوری برخوردار می‌باشند و طبیعتاً هم دولتهای مربوطه و هم کشورهای دیگر به موضعگیریهای نمایندگان مردم توجه خاصی دارند. امروزه جدا از وظایف قانونی تعریف شده برای قوه مقننه، که همان قانونگذاری است، تک تک نمایندگان از توانایی‌های خاصی برای کمک به دیپلماسی کشور برخوردارند، تشکیل گروههای دوستی و اتحادیه‌های بین‌المجالس در سطح جهان امر متداولی است، و رؤسای پارلمانها در دوره کوتاه نمایندگی خود دیدارهای رسمی از کشورهای دیگر بعمل می‌آورند و گاه اتفاق افتاده که این دیدارها، فصل نوینی از همکاری سیاسی و اقتصادی را بین آن کشورها بوجود آورده است.^۱

بنابراین پارلمانها امروزه دو نقش حقیقی و مجازی و یا به عبارتی یک نقش رسمی و تعریف شده که نسبتاً و متناسب با قانون اساسی هر کشوری محدود است و یک نقش غیررسمی و تعریف نشده که می‌تواند بسیار گسترده و اثرگذارتر باشد را برعهده دارند.

۱. دیدار آقای هاشمی رفسنجانی رئیس وقت مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۶۸ از اتحاد جماهیر شوروی و موافقتنامه‌های سیاسی - اقتصادی که در این دیدار منعقد گردید به تصدیق کارشناسان داخلی و خارجی فضای جدیدی به همکاری دو کشور بخشید که اثرات این فضا در همکاریهای که در ده سال گذشته بین دو کشور انجام شده دیده می‌شود.

دومای کشوری روسیه نیز به عنوان نهاد قانونگذار مطابق قانون اساسی روسیه ابزاری در اختیار دارد که بر اساس آنها می‌تواند بر جهت‌گیری سیاست خارجی این کشور اثرگذار باشد. الف) می‌تواند رأساً و با ابتکار و تصمیم خود یا در صورت مراجعه رئیس جمهور فدراسیون روسیه، گزارشات تهیه شده توسط دولت و نهادهای ذیربط را مورد بررسی قرار دهد.^۱ این گزارشات می‌تواند در مورد سیاست خارجی نیز باشد.

ب) می‌تواند در خصوص موضوعات مهم سیاست خارجی، اعلامیه، و یا پیامهایی را تصویب و منتشر نماید و در ضمن آن مواضع دومای کشوری را به اطلاع وزارت خارجه، دولت و مردم روسیه برساند، اگرچه دولت رسماً هیچ تکلیفی برای اجرا، این اعلامیه ندارد اما نمی‌تواند نسبت به آن نیز بی‌توجهی نمایند.^۲

ج) دومای کشوری می‌تواند با معاهدات و موافقتنامه‌های بین‌المللی که دولت روسیه با کشورهای خارجی امضاء نموده است، مخالفت نماید. اینگونه قراردادهای بین‌المللی که نیاز به تصویب پارلمان دارند تا زمانی که دومای کشوری آنها تصویب ننماید لازم‌الاجراء نخواهد شد.^۳ ضمن اینکه مخالفت با یک موافقتنامه بین‌المللی اثرات روانی در جامعه و در بین افکار عمومی ایجاد می‌نماید که بعضاً مشاهده می‌شود دولت روسیه قبل از امضای موافقتنامه‌ای ریزنیهایی را با برخی کمیته‌های مربوطه در دوما و نیز نمایندگان شاخص انجام می‌دهد.^۴

د) بین پارلمانهای کشورهای دنیاگروههای دوستی مرسوم است که هدف از تشکیل این

۱. ماده ۱۸۶ آئین‌نامه داخلی دومای کشوری.

۲. ماده ۱۸۷ آئین‌نامه داخلی دومای کشوری. در سال ۱۳۷۷ دومای کشوری پس از سفر آقای سلزنیوف رئیس دوما به تهران، اعلامیه‌ای را منتشر نمود که در آن از وزارت خارجه روسیه خواسته شده بود همکاری با ایران را در اولویت کاری خود قرار دهد.

۳. مواد ۱۸۹ تا ۱۹۶ آئین‌نامه داخلی دومای کشوری؛ در زمان یلتسین که اکثریت دوما در اختیار حزب کمونیست بود و این حزب با جهت‌گیری سیاست خارجی غرب‌گرای دولت مخالفت می‌کرد، موارد متعددی اتفاق می‌افتاد که دوما معاهده‌ای را تصویب نمی‌کرد. به عنوان مثال معاهده استارت ۲ که دومای روسیه به‌رغم اصرار وزارت خارجه و رئیس جمهور تصویب نکرد و زمانی که پوتین روی کار آمد و اکثریت دوما از دست حزب کمونیست خارج شد به تصویب دوما رسید.

4. See: Tatiana Iarygina "The Parliamentary Dimension of Foreign Policy", *Affairs*, Vol.47, No.3, 2001, pp.219-221.

گروهها کمک به حل و فصل اختلافات و گسترش روابط می‌باشد، دومای کشوری نیز برای کشورهای مختلف گروههای دوستی متشکل از تعداد محدودی از نمایندگان که ترجیحاً اشتراکاتی با آن کشور دارند تشکیل می‌دهد، اعضای گروه دوستی معمولاً با همتایان خود بطور سالانه دیدار و مذاکره می‌نمایند. در مواردی که یک موضوع به طریق عادی به نتیجه نمی‌رسد، اعضای گروه دوستی در دوما می‌توانند براساس روابطی که با نهادهای اجرایی دارند و نیز اختیاراتی که قانون به آنها داده مانند پرسش از مقامات اجرایی، موضوع فوق را حل و فصل نمایند و یا در جهت رفع تنش بین دو کشور کمک نمایند.

ه) دومای کشوری در صورت ضرورت می‌تواند با پارلمانهای دیگر کشورها و سازمانهای بین‌المللی موافقتنامه همکاری بین پارلمانی ایجاد نماید.^۱

و) اعلام نظر رسمی از سوی کمیته امور بین‌الملل و کمیته امور جامعه مشترک‌المنافع راجع به انتصاب یا فراخوانی نمایندگان دیپلماتیک وزارت خارجه در کشورهای خارجی یا سازمانهای بین‌المللی، این موضوع از اختیاراتی است که در جهت‌گیری سیاست خارجی روسیه می‌تواند مؤثر باشد. مطابق قانون اساسی، رئیس جمهوری فدراسیون روسیه پس از مشورت با کمیته‌های مربوطه در دوما و شورای فدراسیون، نمایندگان دیپلماتیک فدراسیون روسیه در کشورهای خارجی و در سازمانهای بین‌المللی را منصوب یا معزول می‌نماید، البته این موضوع جنبه مشورتی دارد و از ضمانت قانونی برخوردار نیست و طبیعتاً در بیشتر کشورهای مردم سالار رؤسای جمهور نظرات نمایندگان مردم را استمراج و برای تصمیم‌گیریهای مهم مورد توجه قرار می‌دهند.^۲

علی باقر نعمتی زرگران - اداره اول کشورهای مشترک‌المنافع

۱. ماده ۲۰۰ آئین‌نامه داخلی دومای کشوری، دومای روسیه هم اکنون اتحادیه پارلمانی کشورهای قفقاز، CIS را تشکیل داده است. مدتی پیش ایده تشکیل اتحادیه پارلمانی کشورهای ساحلی دریای خزر از سوی مقامات دوما و شورای فدراسیون مطرح که تا این لحظه تشکیل نشده است.

۲. بند ۱۱ ماده ۸۳ از فصل چهارم قانون اساسی فدراسیون روسیه، پیرامون وظایف و اختیارات رئیس جمهور و نیز مواد ۲۱۱ تا ۲۱۶ آئین‌نامه داخلی دوما.