

نظام پارلمانی در اروپا، از تعامل سیستم‌های مونو و بی‌کامرالیسم تا تعادل میان مجالس عالی و ملی

سید محمد طباطبائی *

چکیده

اگر قائل به مطالعه دولت‌ها و سیستم‌های سیاسی براساس یک سری اشتراکات و الگوهای مشابه و سازگار باشیم، اروپا همواره شاهد مجموعه‌ای از واحدهای سیاسی به هم پیوسته و در هم تنیده بوده که بیشترین ارتباط و نزدیکی متقابل را در گذر زمان به وجود آورده است. یکی از ویژگی‌های سیاست و حکومت در اروپا، رشد و نمو اندیشه‌ها، نهادها و سازوکارهای مردم‌سالارانه‌ای بوده که به‌عنوان "دموکراسی غربی" همراه با مزایا و معایب آن می‌شناسیم. مجالس نمایندگی نیز یکی از اصلی‌ترین نهادهای مردم‌سالاری و استوارترین ستون‌های نظام لیبرال دموکراسی بوده که به اشکال مختلف و کارکردهای متفاوت در دولت‌های اروپایی شکل گرفته است.

در بوته عمل، پیشینه‌های متفاوت تاریخی و سنت‌های مختلف سیاسی و اجتماعی، باعث شکل‌گیری اشکال گوناگونی از ساختارهای پارلمانی در اروپا شده است. بر

* دانشیار روابط بین‌الملل، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران
(نویسنده مسئول: tabasm234@yahoo.fr)

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۳/۱۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۱/۰۳

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره اول، شماره بیست و چهارم، صص ۴۴-۱۵

این اساس، مقاله حاضر به دنبال بررسی اشکال مختلف نمایندگی مردم و تجلی اراده همگانی در قالب قوه مقننه و نظام پارلمانی در اروپا می‌باشد. پرسش‌های اصلی مقاله به دنبال درک آن است که نهادینگی نقش نمایندگی مردمی در قالب ساختار مونوکامرالیسم (تک مجلسی) به اصول مردم‌سالاری نزدیک‌تر است یا در شکل بی‌کامرالیسم (دومجلسی)؟ همچنین در سیستم دومجلسی، برتری با مجالس عالی بوده یا قدرت واقعی از آن مجالس ملی می‌باشد؟ در واقع با توجه به پویایی جوامع اروپایی همراه با تنوعات ملی و سیاسی، هر دو ساختار مونو و بی‌کامرالیسم تجلی‌بخش رژیم نمایندگی بوده و هیچ‌یک مزیت دموکراتیک بر دیگری ندارد. به‌علل مختلف از جمله میراث سیاسی و سنت تاریخی در بسیاری از کشورهای اروپایی شاهد شکل‌گیری ساختاری دومجلسی مرکب از مجلس عالی و ملی می‌باشیم. در این حالت هیچ‌گاه دو مجلس از وزنی برابر و اقتداری یکسان برخوردار نبوده، بلکه همواره مجلسی که نمایندگان آن با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شود از برتری و اعتبار بیشتری نسبت به مجلسی که نمایندگان آن انتصابی یا به صورت غیرمستقیم تعیین می‌شود، برخوردار است. بنابراین فرض بر این است که وجود دو مجلس نمایندگی باعث ایجاد نوعی تعادل و توازن در سطح قوه مقننه می‌گردد.

کلید واژگان: نظام پارلمانی، مونوکامرالیسم، بی‌کامرالیسم، مجالس عالی،

مجالس ملی، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پرتال جامع علوم انسانی

مجالس قانون‌گذاری به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین نهادهای مردم‌سالاری و یکی از ستون‌های نظام‌های لیبرال دموکراسی در نزد دولت‌های اروپایی از جایگاه رفیعی برخوردار می‌باشند. حتی می‌توان گفت اگر سمبلی برای رژیم نمایندگی وجود داشته باشد، همانا پارلمان می‌باشد؛ ارگانی جمعی که در آن اراده مردم (دست کم بخش‌هایی از مردمان) اعمال می‌شود. بنابراین، مجالس قانون‌گذاری جزء لاینفک رژیم‌های لیبرال دموکراسی می‌باشند؛ تا به آن‌جا که هرگونه خللی در سازماندهی، ترکیب‌بندی و یا کارکرد مجالس نمایندگی مساوی با اخلال در امر دموکراسی می‌باشد.

نظریه جان لاک که معتقد بود پارلمان "بالاترین قدرت کشورهای مشترک المنافع"^۱ می‌باشد، باعث شده بود که در انگلستان در قرون گذشته با بیان اصطلاح "پارلمان می‌تواند هر کاری بکند، به‌جز تبدیل زن به مرد و مرد به زن"^۲ در رابطه با اقتدار پارلمان بزرگ‌نمایی شود. اما در نیمه قرن بیستم در فرانسه، با به‌ر فراندوم گذاشتن قانون اساسی جدید، جمهوری پنجم به دنبال پارلمان ستیزی در پی ایجاد موازنه‌ای جدید میان قدرت قوه مجریه با مجالس قانون‌گذاری بوده‌است.^۳ اقدامی دیگر در این زمینه، تاسیس نهاد "شورای قانون اساسی" در قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه بود که به منظور پاسداری و حفظ تفوق قانون اساسی بر روی کلیه قوانین مصوب مجالس فرانسه، نقش نظارتی ایفا می‌کند؛ همچنین این نهاد جدیدالتاسیس وظیفه نظارت بر انتخابات را نیز از پارلمان فرانسه گرفته، بدین ترتیب در نظام لیبرال دموکراسی یکی از بزرگ‌ترین دولت‌های اروپایی به دنبال

1. the supreme power of the common wealth

2. Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman

نقل قول معروف ژان لویی دولولم (1806-1740) Jean Louis Delolme حقوق‌دان سوئیسی و شاگرد ژان ژاک روسو در ستایش سیستم پارلمانی انگلستان.

۳. ژنرال دوگل، رئیس جمهوری فرانسه و بنیان‌گذار جمهوری پنجم در این کشور، از قدرت بیش از اندازه پارلمان در طول دوران جمهوری چهارم که مجال کار و تلاش را از قوه مجریه گرفته و باعث بی‌ثباتی حکومت‌ها در فرانسه شده بود، گله‌مند بود. هدف نگارش قانون اساسی جدید، بازسازی قدرت قوه مجریه و ایجاد تعادل با پارلمان بوده‌است.

محدودسازی سیستماتیک قدرت پارلمان می‌باشند (Turk, 2012:28).

به نظر می‌رسد که از بسیاری از جهات، دوره‌ای که از آن با عنوان "عصر طلایی" پارلمانتاریسم در اروپا نام می‌بردند، دیگر قابل تکرار نمی‌باشد. امروزه، برخی اعتقاد دارند با کاهش نقش و میزان تاثیر گذاری پارلمان‌ها در دموکراسی‌های غربی، بسیاری از آن‌ها به "مجالسی راکد" و یا "تغاثرهای نمایش" تبدیل شده‌اند، که تائیدی بر تضعیف برنامه‌ریزی شده جایگاه آنان می‌باشد (Mény, Surel, 2009:223). حتی برخی دیگر پارلمان‌ها را به "اتاق‌های ثبتي" تشبیه کرده‌اند که از وظیفه اصلی خود دور شده، همان‌طور که دموکراسی‌های اروپایی از اصول بنیادین خود فاصله گرفته‌اند! افول نسبی مجالس غربی باعث شده که ارگان جمعی تجلی بخش اراده مردمی، جای خود را به مکانی برای تحمیل اراده‌های حزبی، به‌ویژه حزب یا ائتلاف احزابی که قوه مجریه را تشکیل داده‌اند، بدهد.^۱

به‌هر حال اگرچه پارلمان‌ها در اروپا تغییر کرده و متحول شده‌اند و تضعیف تدریجی آن‌ها موضوعی غیر قابل انکار است، با این وجود برخی آن را نتیجه مطابقت با شرایط جدید سیاسی و اجتماعی مجموعه دموکراسی‌های غربی دانسته و کماکان اعتقاد دارند که فلسفه وجودی پارلمان ضمانتی مطلق و قانونی برای مشروعیت بخشیدن به دموکراسی از طریق رژیم نمایندگی می‌باشد.

اگرچه وظایف و کارکردهای مختلفی مانند نمایندگی، تصمیم‌گیری و نظارت برای پارلمان‌ها در نظر گرفته می‌شود، اما فلسفه وجودی مجالس در وکالت و نمایندگی مردم، به اشکال مختلف آن، در مقابل حکومت‌ها بوده که از آن به‌عنوان مظهر اراده جمعی نام می‌برند.

۱. پارلمان‌های اروپایی و کارکرد نمایندگی مردم

نظام‌های سیاسی اروپایی که از آن‌ها با عنوان لیبرال - دموکراسی نام می‌برند، همگی بر اساس رژیم نمایندگی و اصل اکثریت شکل گرفته‌اند. در این حالت پارلمان به‌عنوان مظهر اراده همگانی، به‌صورت حد واسط میان توده‌های مردم و حکومت‌های

۱. در پارلمان‌های اروپایی، تفکر و اندیشه فردی جای خود را به شعور حزبی داده است، به قسمی که شاهدیم کلیه قوانین در موضوعات مختلف سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، براساس صف‌بندی میان آرای حزب یا ائتلاف احزاب حائز اکثریت کرسی‌ها و آرای اپوزیسیون احزابی که در اقلیت می‌باشند، تصویب یا رد می‌شود. به نظر می‌رسد که در حتی ساده‌ترین موضوعات، اراده فردی نمایندگان برای رای‌گیری جای خود را به نظرات حزبی داده است. بنابراین کلیه قوانین، اصلاحیه‌ها و مقررات با تعداد ثابتی از آرای موافق و مخالف، تصویب یا رد شده بدون آن‌که حتی یک رای در آن زیاد یا کم گردد!

سیاسی عمل می‌کند. در واقع چنین وظیفه‌ای حساس و نقشی آرمانی می‌باشد که به رژیم نمایندگی شکل داده و هرگونه خللی در آن، دموکراسی و اصول آن را با چالش جدی مواجه می‌سازد. با استناد به این اصل ثابت، ولکن نقش نمایندگی که خود از عوامل قدرت پارلمان و پویایی نظام دموکراسی می‌باشد، از ساختارهای متفاوتی در کشورهای مختلف اروپایی برخوردار می‌باشد. پیشینه‌های متفاوت تاریخی و سنت‌های مختلف اجتماعی، همراه با تنوعات ملی و سیاسی، باعث شکل‌گیری اشکال گوناگونی از ساختارهای پارلمان در اروپا شده است. از لحاظ شکلی، نهادینگی نقش نمایندگی در قالب دو ساختار مونوکامرالیسم^۱ (تک مجلسی) یا بی‌کامرالیسم^۲ (دومجلسی) تجلی می‌یابد. بر این اساس همواره این سوال مطرح می‌شود، که نقش نمایندگی که همان تجلی اراده همگانی می‌باشد، آیا در قالب یک مجلس نمایندگی که نشان دهنده وحدت ملی می‌باشد به اصول دموکراسی نزدیکتر است یا در قالب دومجلس نمایندگی که باعث ایجاد نوعی تعادل و توازن در سطح قوه مقننه می‌گردد؟ به‌همچنین برتری با مجالس عالی بوده یا از آن مجالس ملی می‌باشد؟ در ابتدا به بررسی هر دو ساختار مونوکامرالیسم و بی‌کامرالیسم به عنوان تجلی بخش رژیم نمایندگی در شکل‌دهی به قوه مقننه می‌پردازیم، سپس به دنبال اثبات آن هستیم که مجالسی که نمایندگان آن با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند همواره دارای وزن و اقتدار بیشتری می‌باشند.

۲. سیستم مونوکامرالیسم یا تک مجلسی

از همان ابتدای تاسیس پارلمان در اروپا، رژیم نمایندگی در قالب سیستمی تک مجلسی شکل گرفت. بعدها با پیشرفت اصول لیبرال دموکراسی مجالس دومی در جهت تکمیل پروسه قانون‌گذاری و یا حفظ تعادل و توازن در قوه مقننه ایجاد می‌گردد. امروزه هنوز هم در برخی کشورهای اروپایی، پارلمان تنها در قالب یک مجلس تجلی می‌یابد و این امر هیچ خللی به سیستم پارلمانتاریسم اروپایی وارد نمی‌آورد. در بیشتر کشورهای اسکاندیناوی یا نوردیک (البته در نروژ وضعیت خاصی حاکم است)، در جمهوری‌های بالتیک، در یونان، مجارستان، پرتغال، لوگزامبورگ، اسلواکی، اسلونی^۳ و مالت و چند کشور دیگر اروپایی سیستم مونوکامرال

1. Monocameralism (e)

2. Bicameralism (e)

۳. اگرچه اتحادیه بین‌المجالس، نروژ و اسلونی را در زمره کشورهای برخوردار از پارلمان واحد می‌شناسد، ولکن در نروژ در

تجلی بخش رژیم نمایندگی می‌باشد (Toulemonde, 2006: 115-116). البته ممکن است در کنار مجالس نمایندگی این کشورها مجمع، شورا، انجمن و نهادهای مشورتی و رایزنی مختلفی نیز شکل گرفته باشد، و لکن به‌عنوان مجلس قانون‌گذار و مکمل مجالس ملی به حساب نمی‌آیند.

۳. سیستم بی‌کامریسم یا دو مجلسی

در خصوص اتخاذ ساختار بی‌کامرال به‌عنوان شکلی از سازماندهی قوه مقننه در قالب دو مجلس، هیچ مزیت دموکراتیک و هیچ برتری اجرایی نسبت به ساختار مونوکامرال وجود ندارد. زیرا که فلسفه وجودی رژیم نمایندگی با تعدد مجالس سازگاری نداشته، چگونه مردم که یک کل واحد می‌باشند، می‌توانند از طریق چند مجلس معرفی شوند؟، اما به‌عللی که بیان می‌گردد، در بسیاری از کشورهای اروپایی شاهد شکل‌گیری ساختاری دو مجلسی می‌باشیم. به‌طور کلی دو عامل اساسی و در مواقعی ترکیبی از آن دو باعث به‌وجود آمدن ساختار بی‌کامریسم در قوه مقننه برخی از دولت‌های اروپایی بوده است؛ عامل نخست به ساختار فدرال برخی دولت‌های اروپایی باز می‌گردد. در دولت‌هایی که "سیستم بسیط"^۱ جای خود را به "سیستم فدرال"^۲ داده است، لازم است که مجلس دومی تاسیس گردد تا تعادل میان وزن ایالت‌ها در مقابل دولت فدرال حفظ شود. در این شرایط، به‌طور معمول مجلس دوم نمایندگی ایالت‌های تابعه را در مقابل مرکزیت فدرال تضمین می‌کند. در این حالت با حفظ توازن مرکز - پیرامون به نوعی تعادل عمودی قدرت کامل می‌شود.^۳ بنابراین در کشورهایمانند آلمان، اتریش، بلژیک و سوئیس علت وجودی سیستم دو مجلسی به ساختار فدرال آن‌ها باز می‌گردد.

علاوه بر آن، با استناد به همین منطق در برخی دولت‌های برخوردار از سیستم بسیط نیز، وجود سیستم دو مجلسی قابل توجیه است. در کشورهایمانند اسپانیا و ایتالیا وجود تمایلات گریز از مرکز (دسانترالیسم) عاملی برای تاسیس مجالس دومی می‌باشد که حقوق استان‌ها و قلمروهای تابع مرکز را تضمین نماید (Toulemonde, 2006: 117).

انتخاباتی واحد کلیه اعضای پارلمان انتخاب می‌شوند، اما این‌ها بین دو بخش مختلف در پارلمان توزیع می‌شوند. در اسلوونی در کنار مجلس ملی یک شورای ملی نیز وجود دارد، که به هیچ‌وجه دارای اختیار قانون‌گذاری و حتی تصمیم‌گیری نبوده، فقط می‌تواند به مجلس ملی پیشنهاد تصویب قانون یا بازبینی قوانین تصویب شده را بدون هیچ ضمانتی بدهد.

1. Unitary System
2. Federal System

۳. هنگامی که از تعادل عمودی قدرت صحبت می‌شود، منظور حفظ توازن میان دولت فدرال و قدرت‌های محلی در چارچوب یک سیستم فدرال می‌باشد. در واقع تعادل عمودی قدرت، مکمل تعادل افقی که همان تفکیک قوا بر اساس توازن و نظارت میان سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه است، می‌باشد.

عامل دوم به سنت تاریخی دولت‌هایی باز می‌گردد که مشروعیت دموکراتیک آن‌ها با حفظ ساختار مونارشی و نظام آریستوکراسی پدید می‌آید. در واقع این عامل به بقای مونارشی و آریستوکراسی در کشورهایمانند بریتانیای کبیر و هلند باز می‌گردد که قدرت تحلیل رفته سلطنت به‌طور ضمنی در یکی از دو مجلس تشکیل دهنده قوه مقننه محفوظ باقی می‌ماند. در مواردی دیگر می‌توان علت دوم مجلسی را ترکیبی نسبی از هر دو عامل فوق دانست. در فرانسه، سیستم بی‌کامرالیسم هم‌ریشه تاریخی و سنتی داشته و هم‌به‌تمرکز دایمی و نمایندگی دپارتمان‌ها و نواحی مختلف کشور باز می‌گردد. بنابراین مجلس سنا هم‌نماینده‌گی طبقه محافظه‌کار و قدیمی (اگر نگوییم اشراف) را داشته و هم سخن‌گوی قدرت‌های محلی و ناحیه‌ای می‌باشد.

علاوه بر عوامل فوق، برخی اعتقاد دارند که ساختار بی‌کامرال می‌تواند تضمینی برای قانون‌گذاری بهتر و مقابله با محافظه‌کاری اجتماعی منبث از سیستم تک مجلسی باشد (Leroy, 2008: 38). البته این موضوع هیچ ارتباطی با اصول لیبرال دموکراسی نداشته، زیرا صرف رژیم نمایندگی به‌عنوان ضامن مردم‌سالاری و عامل تعادل و توازن قدرت توصیه شده است بدون آن‌که در رابطه با نوع و شکل پارلمان صحبت شود.

به‌هر حال در سیستم بی‌کامرال، هیچ‌گاه دو مجلس از وزنی برابر و اقتداری یکسان برخوردار نبوده، به‌طور معمول مجلسی که نمایندگان آن با آرای مستقیم مردم انتخاب می‌شود، از اعتبار بیشتری نسبت به مجلسی که نمایندگان آن انتصابی یا به‌صورت غیر مستقیم تعیین می‌شود، برخوردار می‌باشد.

۱-۳. مجالس عالی قدیم و مجالس ثانویه جدید^۱

مجالس عالی یا سنا در اروپا، بیش از هر نهاد دیگری انعکاسی از میراث سیاسی و سنت تاریخی در کشورهای مختلف می‌باشند. اگرچه این مجالس به لحاظ قدمت، قدیمی‌تر از مجالس ملی می‌باشند، اما از لحاظ قدرت، مجالس ملی از جایگاه رفیع‌تری برخوردار هستند.^۲ در واقع، پیشینه تاریخی مجالس عالی به نزاع میان پادشاه و اشراف بازمی‌گردد. به تدریج، اشراف موفق می‌شوند که حق مشارکت خود در تصمیمات سیاسی را از طریق ایجاد مجالس

۱. عنوان مجالس عالی که به آن مجلس بالا یا مجلس اول نیز گفته می‌شود، بیانگر اهمیت و قدرت برتر این مجلس انتصابی پادشاهان در مقابل مجلس انتخابی مردم، که به آن مجلس عوام یا مجلس پایین یا حتی مجلس دوم می‌گفتند بوده است. هرچند که امروزه عکس این جریان صادق است.

2. Upper house , Chambre haute

یا شوراهای مشورتی به پادشاهان تحمیل نمایند. بدین ترتیب، با شکل‌گیری مجالس اشراف یا نخبگان یا طبقه ممتاز ولو به صورت تشریفاتی و انتصابی، زمینه پیدایش مجالس عالی (اعیان، سنا، لردها) پدیدار می‌شود. بعدها، مشارکت مردم عادی در امور سیاسی به مجالس عوام یا ملی شکل می‌دهد. اگر از همان ابتدای تاسیس، مجالس عالی از قدرت محدودی در مقابل پادشاهان بهره‌مند بودند، بعدها نیز از اقتدار ضعیفی در مقابل مجالس ملی برخوردار می‌شوند. با توجه به این که دخالت مردم در انتخاب اعضای آن کم و در مواردی هیچ می‌باشد، روز به روز از اعتبار مجالس عالی کاسته شده تا به آن‌جا که در کشورهای مثل سوئد و دانمارک اقدام به حذف مجالس سنا کردند. اما در برخی کشورهای دیگر، با وجود جایگاه ضعیف و تشریفاتی مجالس عالی، اعتقاد بر آن است که این مجالس محافظه‌کار به دلیل ترکیب اجتماعی و سنتی خاص، ولیکن در مواقعی می‌تواند با توجه به خبرگی و محافظه‌کاری خود در مقابل هیجانات و تندروی‌های مجالس ملی نوعی تعادل و توازن برقرار سازد.

به‌طور کلی، مجالس عالی که علت وجودی آن‌ها به ساختار فدرال و ناحیه‌ای باز می‌گردد، از اقتدار و اختیارات گسترده‌تر و بیشتری برخوردار می‌باشند تا مجالس عالی که استمرار سنت‌های سیاسی و نظام‌های دودمانی می‌باشند. بنابراین در کشورهای مثل انگلستان و فرانسه مجالس عالی با عنوان مجلس لردها و مجلس سنا قدرت کمتری از مجلس عوام یا مجلس ملی دارند، به‌قسمی که حتی در مواقعی وجود آن‌ها در قوه مقننه تقریباً نادیده گرفته می‌شود. اما بالعکس در ایتالیا که مجلس دوم از ساختاری ناحیه‌ای برخوردار می‌باشد، هر دو مجلس از قدرتی برابر برخوردار بوده و شیوه انتخاب نمایندگان در آن‌ها نیز مشابه بوده و اعضای آن‌ها با رأی مردم انتخاب می‌شوند تا هیچ‌یک نتواند قدرتمندتر و دموکراتیک‌تر از دیگری جلوه کند.

۱-۳-۱. تاریخچه پیدایش مجالس عالی در اروپا

از لحاظ تاریخی، پیدایش اولین مجالس مشورتی به کشور انگلستان بازمی‌گردد. در واقع، پادشاه انگلستان متعاقب دو واقعه تاریخی، ماگناکارتا^۱ در سال ۱۲۱۵ و انقلاب

۱. *Magna Carta (Latin for Great Charter; La Grande Charte)*: در ماگناکارتا برای اولین بار، هرچند بر روی کاغذ، ولیکن مسائل تازه‌ای در اروپای قرون وسطی مطرح می‌شود، همچون: جلوگیری از توقیف خودسرانه - آزادی تجارت - ممنوعیت اخذ مالیات خودسرانه - نظارت ۲۵ بارون بر کارهای شاه - تشکیل هیئت منصفه در دادگاه‌ها - ممنوعیت تفتیش عقاید و ... از مهم‌ترین بندهای منشور بندهای ۳۹ و ۴۰ آن بودند که در مورد آزادی در چارچوب قانون و ضرورت تضمین اجرای عدالت صحبت می‌کردند.

www.salisburycathedral.org.uk/history.magnacarta & www.middle-ages.org.uk/magna-carta.htm

شکوهمند^۱ در سال ۱۶۸۸ به تدریج بخشی از قدرت خود را به نفع "شورای بزرگ"، اعقاب مجلس لردها، از دست می‌دهد.^۲ به منظور مقابله با قدرت در حال افزایش مجلس اشراف، برای اولین بار در اروپا، ادوارد اول در سال ۱۲۹۵، "Commune Concilium" مرکب از منتخبین شهرها و کنت نشین‌ها را تشکیل می‌دهد، که مقدمه‌ای بر شکل‌گیری مجلس عوام می‌باشد. در واقع، در آغاز فلسفه شکل‌گیری مجلس عوام ایجاد وزنه و محدودسازی قدرت مجلس لردها بوده است. اما امروزه، با پیشرفت الگوهای لیبرال دموکراتیک، عکس این موضوع جریان دارد: مجالسی که پیش از آن به آن مجالس عالی گفته می‌شد و امروزه به عنوان مجالس ثانویه شناخته می‌شوند، وظیفه ایجاد توازن در مقابل قدرت مجالس عوام یا مجالس اصلی را دارند (Quermonne, 2006:147).

۳-۱-۲. ترکیب و عملکرد مجالس عالی اروپایی

۳-۱-۲-۱. سلطنت متحده

در انگلستان، مردم در انتخاب اعضای مجلس لردان (اعیان)^۳ نقشی ندارند، بنابراین هیچ لردی نماینده مردم نبوده در نتیجه از قدرتی برابر با نمایندگان منتخب در مجلس عوام برخوردار نمی‌باشد. مجلس لردان از گروه‌های مختلفی تشکیل شده است که مهم‌ترین آن‌ها لردان مادام‌العمر، لردان وراثتی، لردان روحانی و لردان قضایی می‌باشند. علی‌القاعده کرسی‌های مجلس اعیان دائمی بوده مگر در مورد ۹ قاضی "Law lords" که بالاترین مرجع قضایی انگلستان بوده و ۲۶ اسقف کلیسای انگلیکن^۴ (Spiritual lords) که در صورت از دست دادن منصب عالی قضایی و روحانی خود، می‌بایست مجلس لردها را

۱. انقلاب شکوهمند *Glorious Revolution*، انقلاب سال ۱۶۸۸ انگلستان است که متعاقب آن سلطنتی مشروطه، جایگزین نظام پادشاهی خودکامه شد. انقلاب زمانی شکل گرفت که شاه ویلیام سوم (William III of Orange) و ملکه ماری دوم (Mary II, Queen of England, Scotland and Ireland) به جای شاه جیمز دوم (James II) نشست و تاج و تخت او را غصب نمودند و در این جایگاهی قدرت، شاه جدید موافقت نمود تا به عنوان یک پادشاه مشروطه عمل نموده، به علاوه اختیارات و قدرت بیشتری به پارلمان واگذار نماید.

۲. اعتقاد بر این است که پیدایش مجالس مشورتی از قرن ۱۳ میلادی در انگلستان که به تدریج به نهاد پارلمان شکل می‌دهد به منظور جلب رضایت اشراف برای ایجاد مالیات‌های جدید و نگهداری از ارتش دائمی بوده است. بدین منظور پادشاه انگلستان نیازمند جلب نظر مساعد اعیان و اشراف در انگلستان بوده است.

3. House of lords

۴. این تعداد در هر زمان شامل متصدیان "پنج حوزه اسقفی" برای مثال اسقف اعظم کاتربری، اسقف اعظم یورک، اسقف اعظم لندن، اسقف اعظم دورهام، اسقف اعظم وینچستر می‌گردد. مابقی ۲۱ نفر لردهای روحانی از بین اسقف‌های سایر حوزه‌ها می‌باشند که رتبه ایشان برحسب تقدس تعیین می‌گردد.

ترک نمایند. از سال ۱۹۹۹ به ابتکار تونی بلر^۱ و به منظور کاهش خصلت بسیار اشرافی و تاریخی مجلس اعیان، براساس قانون "House of Lords Act" اصلاحاتی در ترکیب مجلس لردها صورت پذیرفت و از جمله تعداد لردان وراثتی به ۹۲ نفر کاهش یافت.^۲ در حال حاضر، تعداد اعضای مجلس لردان ۷۴۶ نفر می‌باشد، که ۶۱۷ نفر آن لردان مادام‌العمر بدون حق وراثت، ۹۲ لرد وراثتی و مابقی لردهای قضایی و روحانی می‌باشند.^۳ کار اصلی لردها بررسی و تبادل نظر درباره قوانین پیشنهادی جدید است تا از عادلانه بودن آنها اطمینان حاصل گردد. برخی از قوانین دولت برای قرائت اول به مجلس اعیان فرستاده می‌شود تا در حجم کار دو مجلس تعادل برقرار شود.

۲-۲-۱-۳. فرانسه

در سیستم بی‌کامرال فرانسه، مجلس سنا تقریباً از همان قدمت مجلس ملی برخوردار می‌باشد. نظام دومجلسی متعاقب انقلاب فرانسه و در سال ۱۷۹۵ در این کشور برقرار گردید.^۴ بنابراین از همان ابتدا، قوه مقننه در قالب دو مجلس به نام‌های شورای پانصد نفری^۵ و شورای مهتران^۶ (قدما، ارشدها) شکل می‌گیرد (Chevalier, 2009: 115).

مجلس عالی فرانسه یا همان مجلس مهتران به تدریج، نام سنا^۷ را بر خود گرفته که امروزه هم نماینده دپارتمان‌ها و نواحی فرانسه بوده و هم نماینده طبقه محافظه‌کار و ممتاز

۱. Anthony Charles Lynton Blair، نخست وزیر انگلستان از حزب کارگر (۱۹۹۷-۲۰۰۷).

۲. علی‌رغم کاهش نقش مجلس لردان و لکن کرسی‌های لردان طی دو قرن اخیر افزایش یافته است. اگر در سال ۱۶۰۳، در زمان البرایت اول تنها ۷۰ لرد وجود داشت ولی در سال ۱۹۴۵ شمار آن به ۸۶۳ نفر افزایش یافت. علت این امر خرید عنوان لردی و اعطای این لقب از طرف شاه به خدمت‌گزاران سلطنت بوده است.

۳. در مجلس لردها دو کرسی نیز برای Lord Great Chamberlain و Earl Marshal که معروف به Royal office holders می‌باشند نیز وجود دارد.

۴. در فرادای انقلاب فرانسه، متعاقب دومین قانون اساسی این کشور که در ۲۴ ژوئن ۱۷۹۳ به تصویب می‌رسد و به عمر نظام سلطنتی خاتمه می‌دهد، قدرت اجرایی و قانون‌گذاری به مجلس نمایندگان با عنوان هیات قانون‌گذاری "Corps Legislative" واگذار می‌شود. در واقع، در دورانی که جمهوری اول خوانده می‌شد، شورایی به نام شورای اجرایی، از سوی پارلمان برای اداره کشور تعیین می‌شود. به منظور کاهش قدرت پارلمان، قانون اساسی جدیدی که هم‌زمان با دوران ترمیدور در ۱۲/۱۷۹۵ تصویب می‌شود، قوه مقننه را در قالب نظامی دومجلسی، مرکب از شورای مهتران و شورای پانصدنفره می‌داند. مجلس مهتران به‌عنوان مجلس عالی دارای ۲۵۰ نماینده و وظیفه قانون‌گذاری را برعهده دارد. شورای ۵۰۰ نفره به‌عنوان مجلس عوام و وظیفه پیشنهاد قانون را دارد. بنابراین برای جلوگیری از دیکتاتوری قوه مقننه، قانون اساسی نظام دومجلسی را پیش‌بینی می‌کند (Chevalier, 2009: 115).

5. Conseil des Cinq Cents

6. Conseil des Anciens

۷. ریشه لغوی سنا که عنوان مجلس عالی در بسیاری از کشورهای اروپایی می‌باشد، به‌واژه لاتینی سناتوس (Senatus) به معنای "شورای کهن‌سالان" بازمی‌گردد. از همین خانواده واژه سنکس (Senex) به معنای کهن‌سال می‌باشد.

این کشور می‌باشد. سناتورهای فرانسوی به‌طور غیرمستقیم و از طریق مجمعی از منتخبین مرکب از ۱۵۰ هزار نفر، انتخاب می‌شوند. در واقع، مجمع انتخاباتی (کالج انتخاباتی) شامل نمایندگان شوراهای ناحیه، دپارتمان و اعضای شورای شهرها می‌باشند. به‌همین علت حوزه‌های روستایی و نواحی از سناتورهای بیشتری برخوردار می‌باشند، تا بدان‌جا که مجلس سنا در فرانسه خود را نماینده تمرکززدایی و سخنگوی قدرت‌های محلی می‌داند. متعاقب قانون اصلاحی ۳۱ ژوئیه ۲۰۰۳، سناتورها به‌جای ۹ سال برای مدت ۶ سال انتخاب می‌شوند و نیمی از اعضای سنا هر سه سال یک‌بار تجدید انتخاب می‌شوند. همچنین، تعداد ۳۲۱ سناتور به تدریج افزایش یافته تا به ۳۴۳ نفر در سال ۲۰۰۸ و ۳۴۸ نفر سناتور در سال ۲۰۱۱ برسد.^۱ نظام انتخاباتی مجلس سنا بستگی به اندازه حوزه‌ها و تعداد سناتورهای هر حوزه، به‌صورت نظام انتخاباتی تناسبی و نظام اکثریتی مطلق می‌باشد. ۱۸۰ کرسی سنا براساس نظام انتخاباتی تناسبی در ۳۰ دپارتمان فرانسه که در هر یک حداقل ۴ سناتور انتخاب می‌شوند، و ۱۶۸ کرسی بر اساس نظام اکثریتی در دو دور انتخاباتی در ۷۰ دپارتمان و در ۵ منطقه سرزمین‌های ماوراء بحار^۲ که حداکثر دارای ۳ سناتور می‌باشند، تقسیم شده است. با گذشت زمان از قدرت مجلس سنای فرانسه کاسته شده است تا بدان‌جا که احزاب چپ فرانسه با توجه به ویژگی محافظه‌کارانه مجلس سنا، آن را از نظر قانون‌گذاری زاید و از نظر مالی پرهزینه دانسته و چندین بار در جهت حذف آن اقدام کرده‌اند. علی‌رغم برچیده شدن نظام سلطنتی و افول آریستوکراسی در فرانسه، اما از آنجائی که سنای فرانسه باعث ایجاد تعادل میان مرکزیت حکومت با دپارتمان‌ها و نواحی فرانسه شده است، هنوز بسیاری وجود آن را ضروری می‌دانند. با وجود جایگاه ضعیف سنا در مقابل مجلس ملی فرانسه، رئیس‌جمهور می‌تواند مجلس ملی را منحل کند، اما قدرت انحلال مجلس سنا را ندارد.

۳-۲-۱-۳. آلمان

در آلمان فدرال، اعضای بوندسرات^۳ (مجلس فدرال) را نمی‌توانیم نمایندگان کاملی

1. www.Senat.fr;2013.

^۲ سرزمین‌های ماوراء بحار (آن سوی دریاها) شامل ۵ منطقه می‌باشد: کالدونیای جدید، پولینزی فرانسه، ولیس و فوتونا، مایوت، سن‌پیر و میکلون.

3. Bundesrat (Federal Council)

و حقیقی همچون نمایندگان بوندستاگ^۱ (مجلس ملی) بشناسیم. در واقع، ماده ۵۱ قانون اساسی آن‌ها را به منزله "اعضای حکومت‌های ایالتی" دانسته، که دوران عضویت آن‌ها در بوندسرات با خاتمه مسئولیت‌شان در هر لندری^۲ (ایالتی) پایان می‌یابد؛ برخلاف نمایندگان بوندستاگ یا مجلس ملی آلمان که با رأی مستقیم مردم انتخاب شده و برای چهار سال عضو پارلمان می‌شوند. در واقع بوندسرات به‌منزله مجلس واسطه‌ای بوده که به‌وسیله آن ایالت‌ها (لندرها) در امور دولت فدرال مشارکت می‌کنند. بنابراین، در بوندسرات علاوه بر نماینده حکومت‌های ایالتی، سر وزیر (وزیر ارشد) هر ایالت، به همراه وزیر مالی، داخلی و قضایی آن ایالت صاحب کرسی می‌باشند. همچنین، براساس دستور جلسه بوندسرات، سایر وزرای ایالتی نیز می‌توانند حضور یابند. بنابراین، دوره حضور در بوندسرات یا به عبارتی تجدید اعضای آن، به‌طول حیات حکومت‌های ایالتی که براساس حزب یا ائتلاف احزاب حائز اکثریت شکل می‌گیرند، بستگی دارد. قانون اساسی آلمان برای تعداد اعضای هر ایالت در بوندسرات، سهمیه‌ای معتدل بر اساس میزان جمعیت آن ایالت تعیین کرده است. کرسی‌های ۱۱ ایالت تشکیل دهنده آلمان غربی (سابق) عبارت است از: ایالت‌های باواریا، بادن-وورتمبرگ، نیدرزاکسن (ساکس سفلی)، نوردراین-وستفالن (وستفالی شمالی) هر یک دارای ۶ کرسی، ایالت‌های رنانی پالاتینات، هسن، شلسویگ-هولشتاین و برلین دارای ۴ کرسی، ایالت‌های زارن (زارلاند)، برمن و هامبورگ دارای ۳ کرسی می‌باشند.^۳

متعاقب تشکیل آلمان واحد در سال ۱۹۹۰، ۵ ایالت آلمان شرقی (سابق) از کرسی‌های بیشتری نسبت به میزان جمعیت خود برخوردار شدند. بنابراین ایالت‌های براندنبورگ، مکلنبورگ-فورپومرن، زاکسن-آنهالت، زاکسن، تورینگن، هر یک دارای ۴ کرسی می‌باشند.^۴ براساس توافقنامه کونیگشتین^۵ در ۳ اوت ۱۹۵۰، ریاست بوندسرات چرخشی بوده و سر وزیر هر ایالتی برای یک سال عهده‌دار آن می‌باشد. بوندسرات، علی‌رغم وضعیت خاص انتخاب اعضایش، به‌همراه بوندستاگ قوه مقننه آلمان فدرال را در قالب سیستمی دو مجلسی تشکیل می‌دهند. بنابراین، بوندسرات نقش مهمی در فرایند قانون‌گذاری ایفا می‌کند. اما همان‌گونه که

1. Bundestag

2. Länder

3. Bayern Bavaria Baden-Württemberg, Baden-WürttembergNordrhein-Westfalen, Niedersachsen (Lower Saxony) Nordrhy-Westfale, Rhineland-Palatinate, Hessen, Schleswig-Holstein, Berlin, Saarland, Bremen, Hamburg.

4. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Thüringen

5. Königstein

دادگاه قانون اساسی فدرال در سال ۱۹۷۴ خاطر نشان کرده، بوندسرات از قدرت تمام و کمالی به مانند بوندستاگ در امر قانون گذاری برخوردار نبوده، البته در مواردی از حق وتو مطلق یا تعلیقی برای تصویب برخی قوانین برخوردار می‌باشد (Mény, Surel, 2009: 236-7).

در سال‌های دهه ۱۹۷۰، شاهد بودیم که نقش بوندسرات در ساختار قدرت افزایش یافته و حزب دموکرات مسیحی^۱ (CDU) با بهره بردن از اکثریت کرسی‌هایش در این مجلس عالی، بر علیه سیاست‌های ائتلاف احزاب حاکم سوسیال دموکرات و لیبرال (SPD- FDP)^۲ که در سال‌های ۱۹۷۲ تا ۱۹۸۲ قدرت را در آلمان فدرال در اختیار داشتند، استفاده می‌کند. امروزه، هر چند که ائتلاف‌های حزبی کمتر رادیکال بوده، اما بوندسرات از قدرت پیشین خود کماکان برخوردار می‌باشد. در هنگام تصویب بیانیه ماستریخت بوندسرات از نقش تعیین کننده‌ای برخوردار بود. امروزه نیز در خصوص سیاست‌های اروپایی، بوندسرات دارای صلاحیت گسترده‌ای بوده و نقش فعال آلمان در اتحادیه اروپا محصول سیاست‌های بوندسرات می‌باشد. با توجه به ساختار فدرال جمهوری آلمان که ایالت‌ها از اختیارات گسترده‌ای در مقابل مرکزیت فدرال برخوردار می‌باشند، بنابراین علاوه بر سیستم دو مجلسی شامل مجلس عالی (بوندسرات) و مجلس مردمی (بوندستاگ)، هر یک از ایالت‌ها یا به اصطلاح آلمانی آن لندرها، دارای مجلس‌های قانون گذاری ایالتی به نام لنداگ^۳ می‌باشند. تعداد اعضای لنداگ‌ها در ایالت‌های مختلف متفاوت بوده و نمایندگان آن‌ها به‌طور مستقیم توسط مردم ایالت‌ها انتخاب می‌شوند. این مجالس ایالتی در مورد موضوعات داخلی ایالت‌ها و مباحثی که طبق قانون اساسی آلمان مربوط به قوه مقننه فدرال نمی‌باشد، صلاحیت قانون گذاری دارند. مسائلی نظیر امور خارجی، دفاعی، مرزها، و بودجه عمومی کشور در صلاحیت مجالس قانون گذاری ایالتی نمی‌باشد.

۴-۲-۱-۳. ایتالیا

مجلس سناً^۴ در ایتالیا از اقتداری برابر با مجلس نمایندگان برخوردار می‌باشد. در واقع ایتالیا، تنها کشور اروپایی است که هر دو مجلس عالی (سنا) و عوام (نمایندگان) به‌طور

1. Christian Democratic Union (CDU)

2. Social Democratic Party (SPD), Free Democratic Party (FDP)

3. Landtag

4. Senato della Republica

مساوی در قانون‌گذاری و حتی تصویب بودجه سالانه کشور مشارکت دارند. حق اعلان جنگ و تصویب قراردادهای بین‌المللی نیز با هر دو مجلس می‌باشد. این امر به نحوه انتخاب مستقیم سناتورها و نمایندگان مجلس توسط مردم ایتالیا باز می‌گردد.^۱ با این تفاوت که رای همگانی شهروندان بالای ۱۸ سال برای نامزدهای بالای ۲۵ سال در مجلس نمایندگان جای خود را به انتخاب‌کنندگانی بالای ۲۵ سال برای منتخبینی بالای ۴۰ سال در سنا داده است. ۳۱۵ سناتور ایتالیایی بر اساس سیستم نمایندگی تناسبی از مناطق مختلف کشور^۲ انتخاب می‌شوند، که این امر باعث می‌شود که سنا از ساختاری ناحیه‌ای و محلی در مقابل ساختار متمرکز مجلس نمایندگان برخوردار شود. بر طبق ماده ۵۹ قانون اساسی، رئیس جمهور ایتالیا نیز می‌تواند از میان کسانی که در زمینه‌های اجتماعی، علمی، هنری و ادبی شخصیت برجسته‌ای دارند، پنج سناتور مادام‌العمر منصوب نماید. علاوه بر آن، کلیه روسای جمهور سابق نیز سناتور مادام‌العمر می‌شوند.^۳

برابری نسبی اقتدار دو مجلس سنا و نمایندگان در سیستم بی‌کامرالی که مجالس عالی و عوام از سطوح مختلفی برخوردار می‌باشند، باعث شده که برخی ماهیت وجودی و ضرورت و فایده دو مجلس مشابه در ایتالیا را زیر سوال ببرند. تاکنون پیشنهادات اصلاحی مختلفی درباره تغییر ساختار و جایگاه مجلس سنا به‌منظور متفاوت ساختن آن از مجلس نمایندگان داده شده است، از جمله تبدیل سنا به یک مجلس مناطق و نواحی یا یک مجلس سرزمینی که هیچ‌کدام تا به امروز به ثمر ننشسته است (Toulemonde, 2006: 118). با این وجود، در فراندوم ۴ دسامبر ۲۰۱۶، مردم ایتالیا با اکثریت قاطعی انجام برخی اصلاحات در قانون اساسی که توسط ماتیو رنتزی، رئیس شورای وزیران، پیشنهاد شده بود را رد می‌کنند. موضوع اصلی همه پرسشی مذکور که شکست آن منجر به سرنگونی حکومت رنتزی می‌شود، پایان دادن به سیستم بی‌کامریستی بر اساس حذف سنا بوده است

۱. طبق اصل ۵۸ قانون اساسی سناتورها به موجب آرای عمومی و به صورت مستقیم از طرف رأی‌دهندگان که حداقل ۲۵ سال تمام دارند، انتخاب می‌شوند. تنها انتخاب‌شوندگانی که به سن چهل سالگی رسیده باشند، واجد شرایط سناتور شدن می‌باشند. <http://www.senato.it>

۲. مطابق اصل ۵۷ قانون اساسی نمایندگان مجلس سنا به‌صورت منطقه‌ای انتخاب می‌شوند. هیچ منطقه‌ای نباید تعداد سناتورهای آن از هفت نفر کمتر باشد. به استثنای مولیزه که دو سناتور دارد و واله‌داوستا که دارای یک سناتور است. توزیع کرسی‌ها بین مناطق، پس از اعمال مقدماتی مقررات مندرج در بند پیشین، به تناسب جمعیت مناطق بر اساس آخرین سرشماری عمومی و بالاترین تعداد آرای بدست آمده، صورت خواهد پذیرفت. <http://www.senato.it>

۳. طبق اصل ۵۹ قانون اساسی هر رئیس جمهور سابق، مادام‌العمر سناتور قانونی است، مگر این که از این شغل انصراف دهد. <http://www.senato.it>

۵-۲-۱-۳. اسپانیا

در سیستم بی کامرالیسم حاکم بر قوه مقننه اسپانیا، مجلس عالی باعنوان سنا^۱ در کنار مجلس عوام باعنوان کنگره نمایندگان^۲ در امر قانون گذاری مشارکت دارد. سابقه سنا در اسپانیا به سال ۱۸۳۴ بازمی گردد که بر مبنای "اساسنامه پادشاهی"^۳ برای اولین بار سیستم دومجلسی در اسپانیا حاکم می شود. هدف از تاسیس سنا افزایش قدرت آریستوکراسی و کلیسای اسپانیا در امر قانون گذاری بوده است. جالب آن که تعداد سناتورها که همگی مادام العمر بودند هیچ گاه تعیین نشده بود، تا موناشری بتواند با کم و زیاد کردن آنها همواره اکثریتی کافی و بسنده در مقابل مجلس عوام را حفظ کند. پس از یک قرن، با برقراری دومین جمهوری در اسپانیا، مجلس اعیان و درباری اسپانیا در سال ۱۹۳۱ منحل و سیستم مونوکامرالیسم در این کشور حاکم می گردد. اما پس از دوران فرانکیسم، خوان کارلوس در سال ۱۹۷۶ مجدداً مجلس سنا را احیاء کرده که در آغاز کار خود در نگارش قانون اساسی جدید دمکراتیک اسپانیا در سال ۱۹۷۸ نقش اساسی ایفا می کند.

امروزه، اگرچه مجلس سنا در کنار مجلس نمایندگان، قوه مقننه اسپانیا را تشکیل می دهد، اما از قدرت کمتری برخوردار می باشد. مجلس سنا در ظاهر از حق وتو در مقابل مصوبات مجلس نمایندگان حداکثر تا دو ماه پس از تصویب قانون برخوردار بوده و می تواند به مانند مجلس ملی بر روی دولت اعمال نظارت نماید، اما نه می تواند قوانین را لغو نماید و نه حق سرنگونی دولت را دارد. ۲۶۴ سناتور اسپانیایی که تعداد آنها در هر دوره ۴ ساله کاری می تواند متغیر باشد به دو صورت مستقیم و غیرمستقیم توسط مردم و مجالس ملی استان های مختلف انتخاب می شوند (Morales, 2005).

۶-۲-۱-۳. بلژیک

سنای بلژیک به همراه مجلس نمایندگان این کشور، "پارلمان فدرال بلژیک" را تشکیل می دهند که مقر آنها در کاخ ملت می باشد. در ساختار دومجلسی حاکم بر بلژیک، مجلس سنا از اقتداری برابر با مجلس نمایندگان در امر قانون گذاری برخوردار بوده و به عنوان نهادی محافظه کار و موازنه گر در مقابل مجلس ملی به حساب می آید (Delwit, 2010: 20).

1. Senado de España
2. Congreso de los Diputados
3. Estatuto Real

اعتقاد بر آن بوده که سناتورهای با حداقل ۴۰ سال سن از تجربه و پختگی بیشتری در مقایسه با نمایندگان مجلس با حداقل ۲۵ سال سن برخوردار می‌باشند. اما متعاقب بازنگری قانون اساسی بلژیک در سال ۱۹۹۳، اگرچه سنا کماکان در موضوعات بسیاری از صلاحیت و اقتداری برابر با مجلس نمایندگان برخوردار بوده، اما در خصوص قوانین مربوط به بودجه، مسئولیت مدنی، امور تابعیت و قوانین مربوط به امور نظامی و انتظامی، این مجلس ملی است که حرف آخر را می‌زند. همچنین، براساس ششمین قانون اصلاح انتخابات در سال ۲۰۱۲، تعداد اعضای سنای بلژیک از ۷۱ سناتور در انتخابات فدرال قوه مقننه در سال ۲۰۱۴ به ۶۰ سناتور کاهش می‌یابد. از این میان براساس اصل تمرکززدایی حاکم بر این کشور، ۵۰ سناتور متعلق به قومیت‌های نرلندوفون (۲۹)، فرانکفون (۲۰) و ژرمانوفون (۱) و ۱۰ سناتور دیگر توسط خود مجلس سنا پس از تشکیل آن انتخاب می‌شوند: "Co-opted Senators".

۷-۲-۱-۳. کشورهای اروپای شرقی

در برخی از کشورهای اروپای شرقی، متعاقب فروپاشی اتحاد شوروی و از بین رفتن رژیم‌های کمونیستی از اوایل دهه ۱۹۹۰، شاهد احیای مجدد سیستم دو مجلسی و راه‌اندازی دوباره مجالس عالی می‌باشیم. به‌ویژه در کشورهایی که از نظام‌های سلطنتی مستقلی برخوردار بودند، بازتاسیس مجالس سنا یادآور گذشته تاریخی افتخارآفرین آنها می‌باشد. بنابراین بدون آن که ضرورتی حقوقی و یا نیازی سیاسی مطرح باشد، در لهستان، رومانی، چک و غیره شاهد بازگشت ساختار بی‌کامرالیسم در قوه مقننه می‌باشیم.

در تاریخ لهستان، سنا مجلس مشاوران عالی پادشاهان این کشور بوده است. این مجلس عالی در قانون اساسی سال ۱۹۴۶، توسط کمونیست‌ها ملغی شده، اما در سال ۱۹۸۹ متعاقب احیای دموکراسی غربی در لهستان، مجلس سنا^۳ به‌عنوان مجلسی عالی در کنار "دیت"^۴ که به‌منزله مجلس ملی این کشور می‌باشد، به‌طور مشترک به پارلمان لهستان شکل می‌دهند. البته ۱۰۰ سناتور لهستانی تنها می‌توانند اصلاحات و پیشنهادهاتی

۱. ماده ۷۴ قانون اساسی بلژیک پس از اصلاحات، ۱۷ فوریه ۱۹۹۴.

۲. *Co-opted Senators* سناتورهایی می‌باشند که به‌وسیله خود اعضای جدید مجلس سنا در هر دوره انتخاب می‌شوند.

البته تعداد آن‌ها براساس تناسب میان کرسی‌های احزاب و فراکسیون‌های سیاسی تشکیل‌دهنده سنا تقسیم می‌شود.

3. *Senat Polskiej*

4. *(Diète)Sejm Polskiej*

را به قوانین مصوب دیت اضافه نمایند، آن‌هم در صورتی که قانون مذکور توسط مجلس ملی لهستان مجدداً مورد بازتصویب قرار گیرد.

در جمهوری چک، مجلس سنا^۱ پس از نیم قرن انحلال در دوران کمونیستی، مجدداً در سال ۱۹۹۶ آغاز به کار می‌کند. مجلس عالی چک ریشه در قانون اساسی سال ۱۹۲۰ داشته که به دولت چکسلواکی حیات می‌بخشد. پرواضح است که ۸۱ سناتور چک که برای مدت ۶ سال انتخاب می‌شوند از اختیارات و صلاحیت‌های محدودتری در مقابل اعضای مجلس نمایندگان این کشور برخوردار می‌باشند.

در رومانی، از هنگامی که قانون اساسی سال ۱۸۶۶، استقلال این کشور را در قالب نظام سلطنتی مشروطه اعلان می‌کند، قوه مقننه این کشور بی‌کامرال و مرکب از مجلس نمایندگان و سنا بوده است. از فردای جنگ جهانی دوم، با استقرار نظامی کمونیستی دو مجلس عالی و عوام جای خود را به "مجلس بزرگ ملی" می‌دهد. قانون اساسی سال ۱۹۹۱، به‌منظور پیوند با گذشته، مجدداً ساختار دو مجلسی را در رومانی حاکم می‌سازد. به‌مدت دو دهه، مجلس سنای رومانی^۲ مرکب از ۱۳۷ سناتور در امر قانون‌گذاری کمک حال ۳۳۴ نماینده مجلس ملی این کشور بوده تا آن‌که در فروردین ۲۲ نوامبر ۲۰۰۹ مردم رومانی مجدداً سیستم مونوکامرال (تک‌مجلسی) دربرگیرنده مجلس ملی واحد با حداکثر ۳۰۰ نماینده را برای سال ۲۰۱۲ به بعد تصویب می‌کنند.

۳-۲. مجالس عوام در قدیم و مجالس ملی جدید

در اکثر قریب به اتفاق کشورهای اروپایی که قوه مقننه آنها براساس سیستم دومجلسی شکل گرفته، همواره مجالس عوام، یا مجالس ملی و یا مجالس نمایندگان^۳ از برتری کمابیش قابل توجهی نسبت به مجالس عالی برخوردار می‌باشند، زیرا که نقش (کارکرد) نمایندگی درواقع جامه‌ای پرازنده، بر قامت این مجالس می‌باشد. درعمل، درحالی که اعضای مجالس عوام از طریق آرای همگانی، عمومی و مستقیم انتخاب می‌شوند

1. Senát Parlamentu České republiky

2. 5- Senatul României

۳. - درخصوص نام مجلس عوام ادبیات گسترده‌ای وجود دارد:

Lower house, National Assembly, Chamber of Deputies, Chamber of Representatives, House of Assembly, House of Commons, House of Representatives, Legislative Assembly

و به معنای واقعی کلمه نمایندگان مردم می‌باشند،^۱ اعضای مجالس عالی در اکثر موارد انتصابی یا به صورت غیرمستقیم انتخاب می‌شوند. همین امر باعث برتری مجالس عوام شده به قسمی که صفت "مجلس اول" و "مجلس حقیقی" را برای خود یدک می‌کشد.^۲ در واقع در تقابل تاریخی میان مجالس مردمی و مجالس اشرافی، همراه با افول نظام‌های سلطنتی خودکامه و گسترش ساختارهای مردم سالارانه، طبیعی بود که مجالس عوام از مجالس عالی پیشی گیرند. امروزه در سیستم پارلمانی اروپایی، الگوی رژیم نمایندگی در قالب مجلسی تجلی می‌یابد که نماینده اراده ملی و همگانی باشد، نه در مجالس تشریفاتی که بیان‌کننده نظرات طبقات و یا مناطقی خاص می‌باشد.

۱-۲-۳. برتری مجالس ملی نسبت به مجالس عالی

در کل ویژگی‌هایی که در زیر برمی‌شماریم بیان‌کننده نقش برتر مجالس عوام بر مجالس عالی در اروپا می‌باشند:

انتخاب نمایندگان مجالس ملی همواره به صورت مستقیم و با رای همگانی مردم می‌باشد، درحالیکه اعضای مجالس عالی اگر انتصابی نباشند، علی‌القاعده انتخابشان به صورت غیرمستقیم و توسط عده‌ای خاص می‌باشد.

درحالیکه وظیفه اصلی قانون‌گذاری بر عهده مجلس نمایندگان می‌باشد، مجالس عالی غالباً بدون هیچگونه حق دخل و تصرفی در آن می‌توانند آن را تصویب یا آن که به شور بگذرانند. حتی در صورت اشتراک امر قانون‌گذاری میان دو مجلس، همواره قوانین مالی و بودجه در صلاحیت مجالس اول می‌باشد نه مجالس دوم.

اگر عدم احراز اکثریت کرسی‌های مجلس نمایندگان باعث عدم تشکیل کابینه و ساقط شدن هیات دولت می‌شود، اما تشکیل کابینه در رژیم‌های پارلمانی اروپایی هیچ‌گاه مستلزم کسب اکثریت در مجلس سنا نمی‌باشد.

اگر مجالس عالی قادر به طرح سوال از حکومت می‌باشند، اما استیضاح و عزل کابینه‌ها

۱. در ادبیات سیاسی از واژه مجلس سفلی (Chambre basse, Lower house) در مقابل مجلس علیا (Chambre haute, Upper house) برای نام‌گذاری مجالس عوام استفاده می‌شود. ریشه این نام‌گذاری به این علت می‌باشد که مجالس سفلی به توده‌های مردم که در پایین می‌باشند، نزدیک‌تر هستند.

۲. اگرچه در گذشته به مجالس عالی عنوان مجلس اول را می‌دادند، اما امروزه این مجالس ملی هستند که به واسطه کارآمدی خود این عنوان را یدک می‌کشند. تنها استثنا در کشور پادشاهی هلند می‌باشد که بر طبق قانون اساسی‌اش که بازمانده‌ای از گذشته می‌باشد، مجلس عالی هنوز به‌طور رسمی "مجلس اول" و مجلس ملی "مجلس دوم" نامیده می‌شود.

در حوزه اقتدار مجالس نمایندگان می‌باشد.

در صورت تقابل میان دو مجلس اول و دوم، همواره این مجلس انتخابی مردم می‌باشد که قادر به مطیع ساختن مجلس انتصابی می‌باشد. در مقابل قدرت محدود مجالس عالی، مجالس نمایندگان از قدرت عالی تر و برتری برخوردار می‌باشند.

به‌طور معمول مجالس ملی که تجلی اراده مردمی می‌باشد از کرسی‌های بیشتری نسبت به مجالس عالی برخوردار می‌باشد (به غیر از انگلستان).

دوره نمایندگی در مجلس ملی کوتاه‌تر و در نتیجه فرایند انتخاباتی که سمبل دموکراسی سیاسی می‌باشد در این مجالس رواج بیشتری داشته تا در مجالسی که بسیاری از اعضای آن انتصابی و یا مادام‌العمر می‌باشند.

بنابراین، دو مجلس تشکیل دهنده قوه مقننه از نقشی مساوی و برابر برخوردار نبوده (به‌غیر از مورد ایتالیا)، همواره مجالس ملی از صلاحیت، اختیارات و امتیازات گسترده‌تری برخوردار می‌باشند. این امر در هر سه حوزه کارکردی مجالس؛ یعنی در نقش نمایندگی، قانون‌گذاری و نظارت مصداقیت دارد. منتقدان سیستم دو مجلسی معتقدند که با توجه به برتری مجالس ملی بر مجالس تشریفاتی عالی، اصل حقوقی بی‌کامرالیسم در اکثر مواقع در عمل و در اجرا به صورت مونو‌کامرالیسم ظهور می‌یابد. در واقع این مجلس نمایندگان است که همیشه حرف آخر را می‌زند.

۲-۲-۳. ترکیب و عملکرد مجالس ملی اروپایی

۱-۲-۲-۳. سلطنت متحده

مجلس عوام^۱ انگلستان که به منزله مجلس سفلی یا همان مجلس نمایندگان و ملی این کشور می‌باشد، رکن اصلی قوه مقننه و قانون‌گذاری در این کشور بوده که از اوایل قرن بیستم میلادی توانست برتری خود را نسبت به مجلس لردهای این کشور تثبیت نماید. مجلس عوام انگلستان دارای ۶۵۰ نماینده^۲ است که هریک منتخب حوزه

1. House of Commons

2. Members of Parliament (MPs)

۲. در انگلستان ۶۵۰ حوزه انتخابی "Constituency" وجود دارد و هر حزب در هر حوزه انتخابی فقط می‌تواند یک نامزد معرفی کند و تعیین حوزه‌های انتخابی در سرتاسر خاک انگلستان، اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی توسط کمسیون خاص "Boundary Commission" صورت می‌گیرد. بر اساس جایجایی جمعیت در حوزه‌های انتخاباتی کمسیون مذکور می‌تواند هر ۸ تا ۱۲ سال یک بار حوزه‌های انتخاباتی را جابه‌جا نماید.

3. First-past-the-post voting (abbreviated FPTP or FPP)

انتخابی خاصی نمی‌باشند. شیوه انتخاب نمایندگان مجلس عوام بر اساس نظام اکثریت نسبی مستقیم و یک مرحله‌ای است.^۳ در ابتدای امر، محدودیت زمانی در دوره‌های مجلس وجود نداشت، پایان هر دوره و برگزاری انتخابات جدید بر اساس انحلال پارلمان توسط پادشاه بوده است. در سال ۱۶۹۴ براساس تصویب قانون طول هر دوره سه سال و در سال ۱۷۱۶ به هفت سال افزایش یافت، در نهایت قانون پارلمان سال ۱۹۱۱ و قانون سال ۲۰۱۱ دوره نمایندگی در مجلس عوام را برای ۵ سال تعیین کرده و در پایان ۵ سال مجلس عوام به‌طور خودکار منحل می‌شود، مگر آنکه پیش از آن دولت با از دست دادن اعتماد مجلس ساقط شده و هیچ دولت جدیدی شکل نگیرد یا آنکه خود نمایندگان با اکثریت دوسوم تقاضای انحلال مجلس و انتخابات زودرس را داشته باشند.

وظیفه اصلی مجلس عوام انگلستان پس از قانون‌گذاری، شکل دادن به حکومت یا هیات دولت می‌باشد. در سیستم پارلمانی اروپایی شکل‌گیری و عملکرد دو قوه مقننه و مجریه، ارتباطی مستقیم و تنگاتنگ با هم دارند. بر این اساس، نتیجه انتخابات مجلس عوام، تعیین‌کننده هر دو نهاد قانون‌گذاری و اجرایی در انگلستان می‌باشد. حزب یا ائتلاف احزابی که بیش از نیمی از کرسی‌های مجلس را به دست آورد، تشکیل هیات دولت داده و اجرای قوانین را در دست می‌گیرد. کابینه جدید تا مادامی که حائز اکثریت کرسی‌های مجلس بوده بر سر کار است، در صورت از دست دادن اکثریت یا سلب اعتماد مجلس، کابینه ساقط می‌شود. بنابراین، همواره هیات دولت در مقابل مجلس عوام مسئول است. نخست‌وزیر و وزیران کابینه نیز همگی دارای کرسی در مجلس نمایندگان می‌باشند. از سال ۱۹۰۲ تاکنون هیچ نخست‌وزیری بدون پیروزی در انتخابات مجلس عوام نتوانسته است این مسئولیت را عهده‌دار شود. رهبر حزب (یا اصلی‌ترین حزب در ائتلاف احزاب) حائز اکثریت توسط پادشاه (ملکه) انگلستان به‌عنوان نخست‌وزیر انتخاب می‌شود و رهبر حزب رقیب، جناح اپوزیسیون را در مجلس عوام تشکیل می‌دهد. براساس سنت تاریخی، حزب دارای اکثریت، سمت راست رئیس مجلس که به آن سخنگوی "Speaker" مجلس عوام می‌گویند، و حزب مخالف یا اپوزیسیون سمت چپ وی می‌نشیند. هنگامی که دولت اعتماد مجلس عوام را از دست می‌دهد، نخست‌وزیر استعفا داده و جای خود را به نخست‌وزیری که بتواند

از اکثریت مجلس برخوردار شود می‌دهد، در غیر این صورت، مجلس منحل و انتخابات زودهنگام صورت می‌پذیرد. علاوه بر نخست‌وزیر، سایر اعضای کابینه یعنی وزراء نیز باید عضو پارلمان باشند: نخست در انتخابات شرکت کرده و کرسی مجلس را به دست آورده، سپس به‌عنوان وزیر به هیات دولت راه می‌یابند.

در حوزه قانون‌گذاری، مجلس عوام چه در نظریه و چه در عمل، بازوی اصلی تصویب یا رد قوانین در پارلمان می‌باشد. در سیستم دومجلسی انگلستان، از اوایل قرن بیستم به‌تدریج مجلس عوام توانست برتری خود را نسبت به مجلس اعیان نهادینه سازد. در سال ۱۹۰۸، تقابل میان مجلس عوام و مجلس لردها بر سر تصویب قانون موسوم به "بودجه مردم" که خواستار تغییر در سیستم مالیات به ضرر ثروتمندان زمین‌دار بود، باعث می‌شود که نخست‌وزیر لیبرال هربرت هنری اسکوئیت (Herbert Henry Asquith) با معرفی لایحه پارلمان، خواستار محدود ساختن قدرت لردها شود. سرانجام با نظر مثبت پادشاه جدید انگلستان، جورج پنجم، (George V) قانون مالیات در دسامبر ۱۹۱۰ به تصویب می‌رسد. اما من بعد هدف کاهش قدرت مجلس لردها بوده، تا آنکه سرانجام با تصویب "قانون پارلمان" در سال ۱۹۱۱ برای همیشه تساوی در امر قانون‌گذاری میان دو مجلس عوام و اعیان از بین می‌رود. من بعد مجلس لردها بدون حق رد قوانین مصوب مجلس عوام، تنها می‌تواند تا سه دوره پارلمانی یا دو سال و بر اساس قانون جدید سال ۱۹۴۹، تا دو دوره پارلمان یا یک سال، مصوبات مجلس عوام را به تاخیر اندازد.^۳ به‌دین ترتیب در تقابل میان دو مجلس، مجلس عوام برتری آشکاری یافته و همواره حرف آخر را در کلیه امور کارکردی مربوط به قوه مقننه می‌زند.

نخست‌وزیر که به منزله رئیس هیات دولت و رکن اصلی قوه اجرایی کشور می‌باشد، موظف است که هر چهارشنبه در مجلس عوام حضور به هم رسانده و ضمن ارائه گزارش از عملکرد خود و کابینه تحت امرش، به سوالات نمایندگان مجلس پاسخ دهد. مجلس عوام و مجلس لردها هر یک در سالن‌های اختصاصی خود در کاخ وست‌مینستر در لندن استقرار دارند. برای این تالارها از نام "خانه مجلس" نیز استفاده می‌شود.^۴

1. People's Budget

2. Parliament Act

3. www.Wikipedia.org/ House of Commons of the United Kingdom

4. http://www.Parliament.uk

از لحاظ تاریخی پیدایش نخستین مجلس ملی در فرانسه، به زمان انقلاب این کشور بازمی‌گردد. با توجه به شرایط بحرانی کشور، پادشاه فرانسه دستور برقراری مجلس طبقات^۱ (مجلس طبقات عمومی) را می‌دهد. مجلس طبقات در ۵ مه ۱۷۸۹ مرکب از ۲۹۱ نماینده کلیسا، ۲۷۰ نماینده اشراف و برای اولین بار ۵۷۸ نفر به‌عنوان طبقه سوم^۲ به نمایندگی از مردم فرانسه افتتاح می‌شود. اما از فردای آن روز، اشراف و روحانیون از مشارکت با طبقه عوام در مجلسی واحد ممانعت کرده و بدین ترتیب جلسات مجلس طبقات بدون حضور آنها برگزار می‌شود. با توجه به عدم حضور دو طبقه ممتاز (به استثنای تعدادی کثیف طرفدار مردم)، طبقه سوم به کار خود در مجلس طبقات ادامه داده و در این شرایط پیشنهاد تغییر نام آن به "مجلس نمایندگان مردم فرانسه" و "مجلس قانونی نمایندگان اکثریت ملت" را می‌دهد.

سرانجام مجلس مذکور با نام جدید مجلس ملی^۳ در ۱۷ ژوئن ۱۷۸۹، آغاز به کار می‌کند. تاریخی که در تقویم فرانسه به‌عنوان روز تولد سیستم نمایندگی در این کشور شناخته می‌شود. در اولین اقدام، نمایندگان مجلس ملی هم‌پیمان می‌شوند که قانون اساسی فرانسه را به نگارش درآورند.

در چنین شرایطی پادشاه به دو طبقه اشراف و روحانی دستور پیوستن به مجلس ملی را برای تهیه قانون اساسی می‌دهد. بدین ترتیب اولین ثمره مجلس ملی فرانسه نگارش قانون اساسی ۱۷۹۱ فرانسه و تصویب نهایی آن در ۳ سپتامبر ۱۷۹۱ می‌باشد. در اولین قانون اساسی فرانسه بر روی اصولی همچون حاکمیت ملی، تفکیک قوا، برابری در مقابل قانون و از همه مهمتر محدودسازی قدرت و اختیارات پادشاه تاکید می‌شود. البته قانون اساسی مذکور متعاقب اعدام پادشاه در سال بعد جای خود را به قانون اساسی ۲۴ ژوئن ۱۷۹۳ داده که به عمر نظام سلطنتی خاتمه می‌دهد.^۴ قانون اساسی بعدی در ۲۲ اوت

1. États généraux

2. Tiers états

3. Assemblée nationale

۴. البته با توجه به بی‌راهه رفتن انقلاب فرانسه و درگیری‌های خونین میان انقلابیون در دوران ترمیدور یا ترور، ناپلئون بناپارت نظام کنسول اولی با عنوان امپراطوری فرانسه را متعاقب قانون اساسی ۲۵ دسامبر ۱۷۹۹ برقرار می‌سازد و نظام سلطنتی پس از شکست جنگ‌های ناپلئونی متعاقب چارت ۴ ژوئن ۱۸۱۴ مجدداً در این کشور برقرار می‌شود.

۱۷۹۵ سیستم دومجلسی را در فرانسه برقرار می‌کند: شورای مهتران و شورای ۵۰۰ نفره، تا از اقتدار قوه مقننه بکاهد (Chevalier, 2009:115).

اگر شورای مهتران بعدها نام سنارا به خود می‌گیرد، اما فراز و فرودهای سیستم حکومتی فرانسه میان سلطنت و جمهوری و پس از آن جمهوری‌های مختلف از جمهوری اول تا پنجم، باعث معرفی نام‌های مختلفی برای نامگذاری مجلس عوام این کشور می‌شود: شورای پانصد نفره، مجلس وکیلان نواحی، خانه نمایندگان، هیات قانون‌گذاری، خانه وکیلان مجلس و سرانجام از سال ۱۹۴۶ مجدداً عنوان "مجلس ملی" به‌طور قطعی به تصویب می‌رسد.^۱

محل استقرار مجلس ملی فرانسه کاخ بوربون آدر ساحل چپ رودخانه سن در مرکز پاریس می‌باشد. از سال ۱۷۹۹ تمامی مجالس عوام فرانسه با عناوین مختلف خود در این کاخ استقرار یافته‌اند. انتخابات نمایندگان مجلس ملی فرانسه به شیوه انتخابات مستقیم و عمومی انجام می‌شود. نمایندگان از طریق کسب اکثریت آرا در هر یک از مناطق انتخاباتی (اکثریت مطلق آرا در دور اول اگر نه، اکثریت نسبی در دور دوم) برای مدت ۵ سال برگزیده می‌شوند. اگر از فدای جنگ جهانی دوم تعداد نمایندگان مجلس ملی بین ۴۸۲ تا ۵۷۹ نفر متغیر بود، اما متعاقب قانون انتخاباتی سال ۱۹۸۶ تعداد کرسی‌های مجلس ملی بر روی ۵۷۷ کرسی تثبیت می‌شود. از این تعداد ۵۵۶ کرسی متعلق به دپارتمان‌های فرانسه (متروپل)، ۱۰ کرسی متعلق به دپارتمان‌های ماورای بحار و ۱۱ کرسی متعلق به فرانسویان مستقر در خارج از فرانسه می‌باشد.

وظیفه اصلی نمایندگان مجلس ملی فرانسه بحث، اصلاح و تصویب قوانین می‌باشد. همچنین مجلس ملی وظیفه نظارت بر سیاست‌های دولت را دارد. در این خصوص اختیارات مجلس نمایندگان بسیار بیشتر از سنا می‌باشد: رای اعتماد، طرح سوال و استیضاح در زمره وظایف مجلس نمایندگان است. بنابراین مجلس نمایندگان برخلاف سنا، حتی می‌تواند (هیات) دولت را سرنگون سازد. بنابراین هیات دولت همواره می‌بایست از آرای اکثریت مجلس برخوردار باشد، این امر از طریق نمایندگی حزب یا احزاب حائز اکثریت کرسی‌های مجلس نمایندگان می‌باشد. در مقابل، رئیس جمهور فرانسه نیز حق

۱. در کنار این دو بازوی تقنینی در فرانسه شورایی به نام شورای قانون اساسی متشکل از ۹ نفر وجود دارد که بر اجرای قانون اساسی نظارت دارد. این شورا بر اجرای انتخابات تا مرحله پایانی و اعلام نتیجه نیز نظارت کامل و استصوابی دارد. این ۹ نفر به این صورت انتخاب می‌شوند: سه نفر توسط رئیس جمهور، سه نفر پس از معرفی توسط رئیس جمهور به رئیس مجلس ملی (عوام) با رای مجلس، سه نفر توسط مجلس سنا.
2. Palais Bourbon, Paris

انحلال مجلس ملی و برقراری انتخابات زودهنگام را دارد. از زمان برقراری جمهوری پنجم در فرانسه، از سال ۱۹۵۸ تا ۲۰۱۴، ۵ بار مجلس ملی توسط روسای جمهور مختلف منحل شده است. علاوه بر آن رئیس جمهور حق ارسال پیام برای مجلس ملی را دارد که توسط رئیس مجلس قرائت می‌شود. متعاقب تغییرات قانون اساسی فرانسه در سال ۲۰۰۸، رئیس جمهور برای اولین بار از حق سخنرانی در جلسه مشترک مجلس ملی و سنا برخوردار می‌شود. بازنگری قانون اساسی فرانسه در سال ۲۰۰۸، تعداد کمیسیون‌های دائمی مجلس را که پیش از این ۶ کمیسیون بود به ۸ کمیسیون افزایش داد. طرح‌ها و لوایح قانونی پیش از آن که در صحن علنی مجلس مورد رای‌گیری واقع شوند، از سوی کمیسیون‌هایی که هریک از ۵۷۷ نماینده مجلس به آن‌ها تعلق دارند، مورد بررسی قرار می‌گیرد. مجلس نمایندگان می‌تواند در صورت ضرورت کمیسیون تحقیق پارلمان تشکیل داده تا در موضوعی خاص عملکرد دولت را بررسی کند. در صورت بازنگری قانون اساسی، مواد تغییر یافته باید در مجلس نمایندگان و سنا به رای گذاشته شود و با اکثریت سه پنجم اعضای پارلمان تصویب شود، اگر نه به رفراندوم عمومی گذاشته شود.^۱

۳-۲-۲-۳. آلمان

برخلاف بوندسرات (مجلس فدرال) که مجلس "اعضای حکومت‌های ایالتی" برای مشارکت در امور دولت فدرال می‌باشد، بوندستاگ^۲ (مجلس ملی) مجلس اصلی و حقیقی آلمان بوده که نمایندگان آن با آرای همگانی و مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. در واقع، بر طبق قانون بنیادین سال ۱۹۴۹ آلمان، بوندستاگ جانشین پارلمان آلمان موسوم به رایشتاگ^۳ می‌باشد، که بر طبق قانون اساسی جمهوری وایمار^۴ از سال ۱۹۱۹ شروع به فعالیت کرده بود. دوره نمایندگی در بوندستاگ چهار سال و تعداد اعضای آن به دلیل قانون انتخاباتی متغیر آلمان حداقل ۵۹۸ نماینده می‌باشد. در توزیع کرسی‌های مجلس ملی میان احزاب سیاسی، "سه‌میه‌های اضافی"^۵ برای نمایندگان تکمیلی وجود داشته که باعث می‌شود که تعداد نمایندگان که به بوندستاگ راه می‌یابند افزایش یابد. در انتخابات مجلس

1. <http://www.assemblee-nationale.fr/>

2. Deutscher Bundestag

3. Reichtag

4. Weimar

5. Überhangmandate

سال ۲۰۰۹، ۲۴ سهمیه اضافی باعث شد که اعضای بوندستاگ به ۶۲۲ نفر افزایش یابند و در انتخابات سال ۲۰۱۳، تعداد نمایندگان تکمیلی ۳۲ نفر بوده و در نتیجه کرسی‌های بوندستاگ به ۶۳۰ افزایش می‌یابد. از آنجایی که سیستم سیاسی آلمان به مانند اکثر قریب به اتفاق دولت‌های اروپایی "سیستمی پارلمانی" می‌باشد، بنابراین قوه مقننه در حیات سیاسی این کشور نقشی اساسی ایفا می‌کند. در این خصوص بوندستاگ به منزله مجلس ملی آلمان از صلاحیت و اختیارات گسترده‌تری نسبت به بوندسرات برخوردار است، به‌قسمی که این بوندستاگ است که در تعیین صدراعظم و وزراء نقش داشته و آنها فقط در مقابل مجلس ملی مسئولیت سیاسی دارند. اگرچه قانون‌گذاری توسط هر دو مجلس آلمان صورت می‌پذیرد، اما اختیارات بوندسرات نسبت به بوندستاگ محدودتر است (قاضی، ۱۳۸۳: ۲۰۶).

بوندستاگ وظیفه تصویب قراردادهای بین‌المللی و بودجه عمومی کشور را نیز بر عهده دارد. علاوه بر آن نظارت بر کار حکومت نیز بر عهده بوندستاگ می‌باشد.^۱

۴-۲-۳- ایتالیا

چنان‌چه ذکر شد در ایتالیا پارلمان از مجلس نمایندگان^۲ و مجلس سنا^۳ تشکیل شده است که از اختیارات برابری برخوردار می‌باشند. ماده ۵۶ قانون اساسی سال ۱۹۴۷ ایتالیا، اقتدار یکسانی را برای دو مجلس در قالب سیستم بی‌کامرالیسم در نظر گرفته است. هم‌ترازی دو مجلس در ایتالیا تنها مورد استثنا در اروپا بوده که این امر به نحوه انتخاب مستقیم اعضای هر دو مجلس توسط مردم باز می‌گردد. وظایف اصلی اختصاص یافته به دو مجلس ایتالیایی بر طبق قانون اساسی عبارتند از: بازنگری قانون اساسی (ماده ۱۳۸)، وظیفه قانون‌گذاری (ماده ۷۰)، وظیفه سیاسی تشکیل هیات دولت و اسقاط آن بر اساس رای اعتماد و عدم اعتماد (ماده ۹۴) و سرانجام وظیفه نظارت بر قوه مجریه (ماده ۸۲). علاوه بر آن تصویب بودجه، اعلان جنگ و تصویب قراردادهای بین‌المللی نیز با هر دو مجلس است. بر طبق قانون، در مواردی خاص اجلاسیه مشترک پارلمان مرکب از اعضای دو مجلس صورت می‌پذیرد که مهم‌ترین آن مربوط به انتخاب رئیس جمهور، مراسم

1. [http://www.wiki. Bundestag](http://www.wiki.Bundestag)
2. Camera dei deputati
3. Senato della Repubblica

سوگند رسمی یا استیضاح وی می‌باشد.^۱

اعضای مجلس نمایندگان به‌موجب آرای عمومی ملت و به‌طور مستقیم برای مدت ۵ سال انتخاب می‌شوند. تعداد نمایندگان آن بالغ بر ۶۳۰ نفر می‌باشند که براساس تقسیم‌بندی حوزه‌های انتخابی تعیین می‌شوند. در واقع توزیع کرسی‌های نمایندگی بین نواحی مختلف براساس تقسیم مردم ایتالیا به حوزه‌های انتخابی مختلف مطابق با آخرین سرشماری عمومی می‌باشد. در حال حاضر، کشور به ۶۱۷ حوزه انتخابی تقسیم شده است و یک کرسی اضافی نیز به منطقه واله‌دائوستا^۲ اختصاص می‌یابد. ۱۲ کرسی باقی‌مانده نیز میان ایتالیایی‌های مقیم خارج^۳ تقسیم می‌شود که بدین ترتیب تعداد کرسی‌های مجلس نمایندگان ۶۳۰ کرسی، معادل دوبرابر کرسی‌های سنا که ۳۱۵ عدد می‌باشد، می‌رسد. طبق اصل ۶۱ قانون اساسی انتخابات مجلسین جدید، حداکثر ظرف هفتاد روز پس از پایان دوره پیشین انجام می‌گیرد. اولین اجلاس نمایندگان ظرف بیست روز پس از انتخابات تشکیل می‌گردد. تا زمانی که دوره جدید آغاز نگردیده‌است، نمایندگان دومجلس پیشین به کار خود ادامه خواهند داد. هر یک از دومجلس از بین اعضای خود ریاست مجلس و اعضای هیأت ریسه را انتخاب می‌نمایند. هنگام تشکیل اجلاس مشترک پارلمان، ریاست قانونی آن به عهده رییس و هیأت ریسه مجلس نمایندگان خواهد بود. هر عضو^۴ پارلمان نماینده ملت است و وظایف خود را بدون وابستگی به مرجع خاصی انجام می‌دهد.

نتیجه

مطالعه پیشینه قاره اروپا و تحولات دولت‌سازی و ملت‌سازی در آن، عالمان سیاسی را با الگوهای رفتاری و منابع هویتی ثابتی مواجه می‌سازد که همه آنها برگرفته از مدل‌های توسعه و رشد کم و بیش مشابهی می‌باشد. با توجه به رشد و پویایی جوامع اروپایی و با پیشرفت مفهوم دولت، نظام‌های سیاسی جدیدی بر اساس الگوهای مردم‌سالاری پی‌ریزی می‌شوند. در این

1. <http://wikipedia.org/camera-dei-deputati>

۲. واله‌دائوستا Valle d'Aosta، یک منطقه خودمختار در شمال غربی ایتالیا هم‌مرز با فرانسه و سوئیس می‌باشد. این منطقه کوهستانی با جمعیت ۱۳۰ هزار نفری دارای ۳۲۶۲ کیلومتر مربع وسعت می‌باشد. قله معروف مون بلان (Mont Blanc or Monte Bianco) رشته کوه آلپ در آن واقع شده است. اهالی این منطقه به زبان فرانسه و ایتالیایی صحبت می‌کنند. واله‌دائوستا هم از امتیازات یک منطقه خودمختار برخوردار می‌باشد و هم از امتیازات یک استان مانند سایر استان‌های ایتالیا بهره‌مند می‌باشد.

3. Estero

۴. هیچ‌کس نمی‌تواند هم‌زمان سمت نمایندگی را در دو مجلس عهده‌دار باشد.

وضعیت، به تدریج ما شاهد عرضه اراده‌های جمعی و تبلور حکومت‌های اکثریتی در سرنوشت سیاسی جوامع اروپایی می‌باشیم. یکی از بارزترین صحنه‌های تجلی اراده همگانی پارلمان‌هایی می‌باشد که سبیل رژیم نمایندگی و حاکمیت مردمی می‌باشد. در این شرایط پارلمان‌ها به صورت حد واسط میان توده‌های مردم و حاکمان سیاسی عمل کرده و هرگونه خللی در کارکرد آنها، نظام مردم‌سالاری و اصول آن را با چالش مواجه می‌سازد. گسترش نظام پارلمانی و نهادینه شدن آن، اشکال ساختاری متفاوتی در کشورهای مختلف اروپایی به خود می‌گیرد که معلول سنت‌های تاریخی و اجتماعی و تنوعات ملی و سیاسی می‌باشد. فراز و فرود نقش پارلمانتاریسم در اروپا، دوران‌های مختلفی از "پارلمان‌سالاری" تا "پارلمان‌ستیزی" را به خود می‌آورد. عصر طلایی پارلمانتاریسم اروپایی در واکنش به خود با دوره برنامه‌ریزی شده محدودسازی قدرت پارلمان مواجه می‌گردد. در تعامل میان حکومت‌ها و پارلمان‌ها، همواره دولت‌ها از قدرت فزاینده مجالس بیمناک بوده و به دنبال تضعیف آنها به روش‌های مختلف بوده‌اند. از لحاظ تاریخی نیز، پیدایش اولین مجالس به نزاع میان پادشاه و نخبگانی بازگشته، که به تدریج موفق می‌شوند حق مشارکت خود در تصمیمات سیاسی را از طریق ایجاد مجالس یا شوراهای مشورتی به پادشاهان تحمیل نمایند. بدین ترتیب زمینه پیدایش مجالس عالی پدیدار شده و به دنبال آن با افزایش تقاضاهای مشارکت خواهی مردم در امور سیاسی، مجالس عوام و ملی نیز شکل می‌گیرد. بنابراین، اگر از همان ابتدا مجالس عالی انتصابی از قدرت محدودی در مقابل پادشاهان بهره‌مند بودند، بعدها نیز از اقتدار ضعیفی در مقابل مجالس ملی انتخابی برخوردار می‌شوند. اما علی‌رغم جایگاه ضعیف و تشریفاتی مجالس عالی، اعتقاد بر آن است که این مجالس محافظه‌کار می‌تواند در مواقعی در مقابل قدرت مجالس ملی نوعی تعادل و توازن برقرار سازد.

به هر حال، امروزه در سیستم پارلمان اروپایی، الگوی رژیم نمایندگی در قالب مجلسی تجلی می‌یابد که نماینده اراده ملی و همگانی باشد نه در مجالس تشریفاتی که بیان‌کننده نظرات طبقات خاص (میراث سیاسی) و یا مناطقی خاص (ساختار فدرال) باشد. حتی بسیاری معتقدند که با توجه به برتری مجالس نمایندگی ملی بر مجالس تشریفاتی عالی، اصل حقوقی بی‌کامرالیسم در اکثر مواقع در عمل و در اجرا به صورت مونو کامرالیسم ظهور می‌یابد، هر چند که هر دو ساختار تک مجلسی و دو مجلسی تجلی رژیم نمایندگی بوده و هیچ یک مزیتی بر دیگری ندارد. در واقع، صرف رژیم نمایندگی به عنوان ضامن مردم‌سالاری و عامل تعادل و توازن قدرت توصیه شده است بدون آن که بر روی ساختار، نوع و شکل آن تأکیدی صورت گیرد. *

کتابنامه

منابع فارسی

قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۳)، *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان.

منابع لاتین

Delwit, Pascal (2010), *La vie politique en Belgique: de 1830 à nos jours*,

Bruxelles: Editions de l'université de Bruxelles.

Gordon, Smith (1999), *Politics in Western Europe*, London: Heinemann

Lancelot, Alain (1985), *L'orientation du Comportement Politique*, Paris: PUF

Leroy, Paul (2001), *Les Régimes Politiques du Monde Contemporain*, Grenoble: PUG

Mény, Yves and Yves Surel (2009), *Politique comparée*, Paris: Montchrestien, 8e édition

Morales, Jose Marea (2005), *Rapport sur la réforme du Senat*, Seville: Instituto de Estudios Andaluces

Quermonne, Jean-Louis (2006), *Les régimes politiques occidentaux*, Paris:

Editions du Seuil

Sakwa, Richard & Anne Stevens (2000), *Contemporary Europe*, London:

Palgrave Foundations

Touchard, Jean (1977), *La gauche en France*, Paris: Seuil

Toulemonde, Gilles (2006), *Institutions politiques comparées*, Paris: ellipses

Turk, pauline (2012), *Les Institutions de la Ve République*, Paris: Gualino

[http:// www. droit- constitutionnel.com](http://www.droit-constitutionnel.com)

[http:// www.idfrance.ir](http://www.idfrance.ir)



<http://www.wikipedia.org/.camera-deideputati>

<http://www.wikipedia.org/ House of Commons of the United Kingdom>

<http://www.assemblée-nationale.fr/>

<http://www.middle-ages.org.uk/magna-carta.htm>

<http://www.parliament.uk>

<http://www.salisburycathedral.org.uk/history.magnacarta>

<http://www.senat.fr>

<http://www.senato.it>

<http://www.wiki.Bundestag>

پژوهش‌های
روابط بین‌الملل

۴۳

فصلنامه
پژوهش‌های
روابط بین‌الملل،
دوره اول،
شماره بیست و چهارم
تابستان ۱۳۹۶





پروشکاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی