

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۶، شماره ۲

پاییز و زمستان ۱۳۹۴

صفحات ۴۶۹ تا ۴۹۰

تحلیل تطبیقی صلاحیت‌های درون‌قوه‌ای رئیس مجلس

در نظام حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه

محمد جلالی*

استادیار دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی

محمد مهاجری

کارشناس ارشد حقوق عمومی دانشگاه شهید بهشتی

(Email: Mohajer_law@yahoo.com)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱/۲۰ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۶/۱۵)

چکیده

در بررسی موضوعات حقوق اساسی تحلیل جایگاه مقامات عمومی در پرتو صلاحیت‌های آنان مهم‌ترین رویکرد در خصوص سنجش میزان اقتدار آن‌ها در عرصه جامعه سیاسی است. آنگاه که یک مقام به‌عنوان مقامی مقتدر در میان دیگر همتایان خویش خصوصیت می‌یابد، اهمیت مطالعه جایگاه این مقام اهمیتی دوچندان پیدا می‌کند. رئیس مجلس شورای اسلامی در نگاهی تطبیقی نسبت به دیگر همتایان خود، صلاحیت‌های گسترده و بخصوصی در نظام حقوقی ایران دارد. بررسی ابعاد صلاحیت‌های رؤسای مجلس باتوجه به کارویژه‌های درون‌قوه‌ای این مقام عمومی با نگاهی تطبیقی به دیگر نظام‌های حقوقی به‌عنوان هدف این پژوهش، ما را به این امر مهم رهنمون می‌سازد که رئیس مجلس شورای اسلامی در این خصوص از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. در این نوشتار به شیوه‌ای توصیفی - تحلیلی به این پرسش نظر افکنده‌ایم که جایگاه رئیس مجلس به‌عنوان رئیس قوه مقننه چگونه تحلیل می‌شود و به عبارت رساتر، با تحلیل و مقایسه صلاحیت‌های درون‌قوه‌ای رؤسای مجلس، اصلی‌ترین کارویژه رئیس مجلس اداره جلسات پارلمان است، ولی گاهی این جایگاه از اداره جلسات پارلمان فراتر می‌رود. نوآوری پژوهش حاضر در تحلیل و مطالعه تطبیقی صلاحیت‌های رئیس مجلس است که اصالت این اثر را قوت می‌بخشد. در این نوشتار، صلاحیت‌های درون‌قوه‌ای رئیس مجلس را در سه نظام حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه تبیین کرده و به چنین رهاوردی دست یافته‌ایم که رئیس مجلس شورای اسلامی در مقایسه با دیگر رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه، جایگاهی متفاوت و متمایز دارد و از صلاحیت‌های گسترده‌تری نسبت به همتایان خویش در نهاد پارلمان برخوردار است.

واژگان کلیدی

اداره جلسات مجلس، پارلمان، رئیس قوه مقننه، رئیس مجلس، سخنگو.

Email: Mdjali@gmail.com

فکس: ۰۲۱۲۲۴۳۱۸۲۷

* نویسنده مسئول،

مقدمه

بازشناسی صلاحیت‌های مقامات عمومی به تحلیل جایگاه آن‌ها کمک می‌کند. در عرصه جامعه سیاسی مقامات گوناگونی ایفای وظیفه می‌کنند. در چارچوب اصل تفکیک قوا (The Principle of Separation of Powers)، هریک از قوای سه‌گانه به صورت کارکردی (Functional) به انجام کارویژه‌های مختص به خود مبادرت می‌ورزند. اعمال قوه مجریه در بیشتر نظام‌های حقوقی کنونی با عنوان نهادی ساختاریافته با محوریت رئیس جمهور به‌عنوان رئیس قوه مجریه اعمال می‌شود. در خصوص قوای دیگر (قوای مقننه و قضائیه) عمده کارویژه‌های پیش‌بینی شده به صورت کارکردی اعمال می‌شوند. به این دلیل در بیشتر نظام‌های حقوقی رایج در دنیای کنونی، اعمال قوای مقننه و قضائیه بدون توجه به ساختار ریاستی در این قوا اعمال می‌شود. البته نکته پیش‌گفته به این معنا نیست که ارتباط سلسله‌مراتبی در درون این قوا وجود ندارد و یا آنکه اداره امور مدیریت شده نیست، بلکه مقصود آن است که در این قوا، به دلیل تفاوتی که با قوه اجرایی به چشم می‌خورد، اعمال کارویژه‌ها به صورت کارکردی محقق می‌شود؛ از این رو ضرورتی برای وجود مقامی به‌عنوان ریاست بر قوه وجود ندارد. در خصوص قوه مقننه بیش از قوه قضائیه چنین رویکردی وجود دارد. در بیشتر نظام‌های حقوقی در رأس نهاد پارلمان، رؤسای مجلس قرار گرفته‌اند که به‌عنوان اداره‌کنندگان جلسات پارلمان، صلاحیت سلسله‌مراتبی در راستای ساماندهی امور پارلمان و حفاظت از انتظام پارلمان را برعهده دارند.

در این پژوهش به دنبال دستیابی به جایگاه درون‌قوه‌ای رئیس مجلس با توجه به تنوع صلاحیت‌های این مقام عمومی در نظام‌های حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه خواهیم بود. بر این اساس پرسش اصلی این است:

- صلاحیت‌های مشترک و صلاحیت‌های متمایز درون‌قوه‌ای رئیس مجلس در نظام‌های حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه کدام‌اند؟
- پرسش‌های فرعی مطرح‌شده به این شرح‌اند:
- صلاحیت‌های مشترک رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه کدام‌اند؟
- صلاحیت‌های متمایز هر کدام از رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه چگونه توجیه پذیرند؟
- آیا رئیس مجلس مدیریت پارلمان را نیز برعهده دارد؟

هدف از این پژوهش ارائه تحلیل‌های حقوقی در خصوص جایگاه درون‌قوه‌ای رئیس مجلس است. پراکندگی صلاحیت‌های رئیس مجلس و تنوع کارویژه‌های این مقام ضرورت انجام این پژوهش را توجیه می‌کند. تاکنون در خصوص موضوع یادشده مقاله یا کتابی نگاشته نشده است که جایگاه رئیس مجلس با رویکرد ریاست بر مجلس و ریاست بر قوه مقننه را تحلیل و نقد

کند؛ البته گزارش‌های پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و پژوهشکده شورای نگهبان در خصوص «رئیس مجلس و صلاحیت‌های این مقام» اهمیت زیادی دارند، ولی جنبه تطبیقی و پردازش به جایگاه رئیس مجلس به‌عنوان رئیس قوه مقتنه در این گزارش‌ها کمیاب و نادر است. در این پژوهش با روش توصیفی-تحلیلی و با شیوه گردآوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای در صدد پاسخگویی به پرسش‌های یادشده خواهیم بود و با ادبیات پژوهشی و انتقادی به این موضوع می‌پردازیم.

مطالب این پژوهش به صورت ساختاریافته و با آشنایی اجمالی با جایگاه رئیس مجلس آغاز شده، پس از آن به صلاحیت‌های مشترک رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه اشاره می‌شود و سپس صلاحیت‌های متمایز و خاص رؤسای مجلس تبیین و تحلیل خواهد شد و درنهایت نیز جایگاه رئیس مجلس ارزیابی می‌شود و این صلاحیت‌ها محل تحلیل و انتقاد قرار خواهد گرفت.

شیوه‌های گزینش رئیس مجلس

واژه «رئیس» از ریشه «رأس» در زبان عربی است. رئیس در زبان عربی بر باب فعیل است و اسم- صفت تلقی می‌شود. رئیس (به فارسی سردار) کسی است که سررشته و اختیار امور را در ادارات در دست دارد و جمعی زیر دست و زیر نظر او کار می‌کنند (دهخدا، ۱۳۸۵ (الف)، ذیل واژه «رئیس»). واژه «رئیس» به معنای سر و سرور و بزرگ (طهرانی (کانونیان)، ۱۳۸۳، ذیل واژه «رئیس») نیز به کار رفته است.

در میان واژگان انگلیسی معادل رئیس، آنچه در این پژوهش مد نظر ما است، واژه «President» است که واژه یادشده از این نظر به‌عنوان معادل برگزیده واژه رئیس انتخاب شده که در ادبیات سیاسی بیشتر نظام‌های حقوقی پرکاربرد است و سایر معادل‌های انگلیسی در ادبیات سیاسی، کمتر برای بیان مفهوم رئیس به کار رفته‌اند. رئیس پارلمان در زبان انگلیسی به‌طور تحت‌اللفظی «President Of Parliament»^۱ گفته می‌شود و البته در خصوص رئیس مجلس مطابق کاوش‌ها، اغلب کشورهای دنیا از واژه سخنگوی پارلمان (Speaker Of Parliament) استفاده می‌کنند (میرمحمدصادقی، ۱۳۷۳، ذیل واژه «سخنگوی پارلمان») و برخی کشورها نیز واژه‌های «Chairperson» یا «Chairman» به کار می‌برند.

نیاز به وجود مقامی که از جانب نمایندگان در برابر پادشاه سخن بگوید برای نخستین بار در ۱۳۷۶م در مجلس عوام بریتانیا احساس شد (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۴۱۸). رئیس مجلس

۱. در زبان فرانسوی نیز معادل رئیس پارلمان به این صورت نگاشته می‌شود: Président du Parlement

به‌عنوان عالی‌ترین مقام قوه مقننه، باید در این نهاد به شیوه‌ای گزینش شود. در برخی نظام‌های حقوقی رئیس مجلس به شیوه انتصابی تعیین می‌گردد و در دیگر نظام‌های حقوقی از سوی نمایندگان مجالس گزینش می‌شود. در این بند به صورت مختصر به شیوه انتصابی گزینش رئیس مجلس و نیز شیوه انتخابی خواهیم پرداخت:

۱. شیوه انتصابی (Appointive Method)

در لغت‌نامه دهخدا و فرهنگ فارسی معین انتصاب به معنای گماشتن و گماردن و نصب کردن آمده است (دهخدا، ۱۳۸۵ ب)، ذیل واژه «انتصاب». لغت انتصاب به معنای منصوب کردن یک شخص یا مقام برای انجام امری است. شیوه‌ی انتصابی شیوه‌ای دموکراتیک نیست. در گذشته تعیین و نصب رؤسای مجالس از جانب پادشاهان و امیران، امری مرسوم و رایج بوده است. امروزه هرچند رؤسای برخی از مجالس منصوب مقام مافوق مجلس همچون رهبران و رؤسای کشورها هستند، تقریباً عموم کشورهای دنیا شیوه انتصابی را کنار گذاشته‌اند (درویش متولی، ۱۳۹۲، ص ۶). بر اساس ماده ۷۴ قانون اساسی کشور هلند، رئیس مجلس دوم انتصابی است. در خصوص مجلس دوم ترتیب کار به این صورت است که نمایندگان فهرستی با سه نام تهیه و تقدیم رئیس مملکت می‌کنند تا از بین آن‌ها فرمان انتصاب یک نفر از سوی رئیس مملکت صادر شود. امروزه در نظام‌های حقوقی دومجلسی اعم از نظام‌های حقوقی بسیط یا فدرال، می‌توان انتصاب رئیس مجلس را در مجالس دوم مشاهده کرد. برابر بند چهارم از بخش سوم ماده اول قانون اساسی ایالات متحده آمریکا، معاون رئیس‌جمهوری ایالات متحده، ریاست مجلس سنا را به‌عهده دارد، ولی حق رأی نخواهد داشت؛ مگر زمانی که تعداد نمایندگان موافق و مخالف مساوی باشد.

برابر ماده ۲۵ قانون اساسی اردن، پادشاه یکی از سناتورها را برای دو سال به‌عنوان سخنگوی مجلس سنا تعیین می‌کند و سخنگو حق انحلال مجلس سنا را هم دارد. در برخی دیگر از کشورها تلاش شده است، صورت و شکل انتصاب حفظ شود. در ماده ۴۴ قانون اساسی تایلند اشاره شده است که رؤسای دو مجلس از سوی پادشاه منصوب می‌شوند، ولی درحقیقت نمایندگان مجلس این مقام را انتخاب می‌کنند؛ لیکن به صورت تشریفاتی از سوی پادشاه منصوب می‌شوند. شیوه انتصابی به دو صورت متصور است: انتصاب رئیس مجلس از درون مجلس مانند شیوه رایج بسیاری از نظام‌های گذشته و همچنین انتصاب رئیس مجلس از میان اشخاصی به‌جز نمایندگان مجلس که البته روش اخیر مصداق‌های فراوانی ندارد.

۲. شیوه انتخابی (Selective Method)

در لغت‌نامه دهخدا انتخاب به معنای برگزیدن آمده است.^۱ انتخاب به معنای برگزیدن و منتخب کردن است. شیوه انتخابی، شیوه‌ای دموکراتیک و مبتنی بر آرا و تصمیم‌گیری جمعی است. انتخاب در نظام‌های حقوقی کنونی شیوه‌ای بسیار رایج و پذیرفته است. قوه مقننه به‌عنوان نهاد قانون‌گذار در میان قوای تفکیک‌شده از هم، نیازمند وجود رئیس است. نمایندگان مجلس پس از انتخاب شدن باید شخصی را به‌عنوان رئیس مجلس انتخاب کنند.

شیوه انتخابی، شیوه رایج‌ترین رئیس مجلس در نظام‌های حقوقی کنونی است. انتخاب رئیس مجلس به صورت دموکراتیک می‌تواند مقبولیت و قدرت رئیس را در این نهاد قوت بخشد. در نظام‌های حقوقی مختلف رئیس مجلس برای دوره‌های مختلفی عهده‌دار این منصب می‌گردد. در برخی نظام‌های حقوقی، رئیس برای یک دوره تقنینی مجلس به این سمت انتخاب می‌شود و در برخی نظام‌های حقوقی رئیس مجلس هر سال از سوی نمایندگان مجلس انتخاب می‌گردد. بنابر ماده ۹۹ قانون اساسی جمهوری عربی مصر، مجلس عوام در اولین جلسه عادی سالانه خود رئیس و نایبان رئیس این مجلس را انتخاب می‌کند و ماده ۹۲ قانون اساسی کویت نیز به انتخاب رئیس مجلس اشاره دارد.

در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران به‌موجب اصل شصت‌وششم قانون اساسی، رئیس مجلس شورای اسلامی به صورت «انتخابی» برگزیده می‌شود. در نظام حقوقی مبتنی بر عرف در بریتانیا در بند نخست ماده ۱ آیین‌نامه داخلی مجلس عوام^۲ در این خصوص مقرر شده است: هر زمان انتخاب سخنگوی جدید در نتیجه متوقف ماندن پست سخنگویی ضرورت داشته باشد، اعضا باید یک نفر را به سمت سخنگویی انتخاب کنند. این عضو نمی‌تواند از میان وزرا انتخاب شود. در مجلس اعیان نیز به صورت سنتی لُرد مُهردار یا لُرد چانسلر (Lord Chancellor) به‌عنوان سخنگوی مجلس اعیان ایفای نقش می‌کرده است. لُرد چانسلر در نظام حقوقی انگلیس دارای جایگاه ویژه‌ای است و کارویژه‌هایی قضایی برعهده دارد. با توجه به قانون اصلاحات اساسی (Constitutional Reform Act 2005) مصوب ۲۰۰۵م در نظام حقوقی بریتانیا و ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی مجلس اعیان بریتانیا اصلاحی سوم می ۲۰۰۶، مجلس اعیان سخنگویی به‌غیر از لُرد چانسلر دارد. برابر بند ۴ ماده ۱۹ اصلاحی، کلیه اعضا باید بتوانند به سمت سخنگویی مجلس اعیان انتخاب شوند و به همین صورت در نظام حقوقی فرانسه نیز انتخاب

۱. رجوع شود به لغت‌نامه دهخدا و فرهنگ فارسی معین، ذیل واژه «انتخاب».

۲. برای دسترسی به متن اصلی آیین‌نامه داخلی مجلس عوام بریتانیا و اصلاحات این آیین‌نامه که آخرین اصلاح آن مربوط به سال ۲۰۱۱م بوده است؛ ر.ک. به پایگاه رسمی پارلمان بریتانیا: <http://www.parliament.uk>

رئیس مجلس ملی و مجلس سنا هر دو به صورت انتخابی است. در نظام حقوقی فرانسه در قانون اساسی مصوب ۱۹۵۸م جمهوری پنجم به جایگاه رئیس مجلس اشاره شده است. در نظام حقوقی فرانسه به مسئله ریاست مجلس و انتخاب رئیس مجلس اشاراتی فراتر از نظام حقوقی ایران شده است. ماده ۳۲ قانون اساسی فرانسه به انتخاب رئیس مجلس ملی و رئیس مجلس سنا توأمان اشاره می‌کند. این ماده در این خصوص مقرر می‌دارد: «رئیس مجلس شورای ملی برای یک دوره مجلس انتخاب می‌شود و رئیس مجلس سنا بعد از هر انتخابات میان دوره‌ای انتخاب می‌شود». بنابراین برابر قانون اساسی فرانسه، رئیس مجلس ملی برای یک دوره و رئیس مجلس سنا، پس از انتخابات میان دوره‌ای انتخاب می‌گردد.^۱

در نتیجه باید گفت با توجه به تحول نظام‌های سیاسی به سوی دموکراسی، گرایش به انتخاب رئیس مجلس بیش از پیش افزایش یافته است و نمونه این موضوع را می‌توان انتخاب رئیس مجلس اعیان بریتانیا دانست و افزون بر آن به صورت کلی در هر سه نظام حقوقی، رؤسای مجلس به صورت انتخابی برگزیده می‌شوند. در مجموع از میان شیوه‌های گزینش رؤسای مجلس، شیوه انتخابی مطلوب‌تر است. پس از آشنایی با جایگاه اجمالی رئیس مجلس، اکنون شایسته است به صلاحیت‌های مشترک رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه اشاره کنیم:

۲. ۱. صلاحیت‌های مشترک رؤسای مجلس

رئیس مجلس به صورت کلی وظیفه «اداره جلسات مجلس» را برعهده دارد. بررسی این صلاحیت‌های تکلیفی در نظام‌های حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه و تحلیل مشابهت‌ها و تمایزها میان آن‌ها، بررسی آیین‌نامه‌های داخلی مجالس این کشورها را می‌طلبد که در عناوین زیر بررسی خواهد شد:

الف) حفظ انتظام و امنیت مجلس

نظم و انضباط در تشکیل جلسات از ضروری‌ترین مسائل تصمیم‌گیری‌های جمعی است. در واقع حفظ انتظام و امنیت مجلس، فلسفه ایجاد جایگاهی به‌عنوان ریاست بر مجلس بوده و در

۱. انتخابات مجلس سنای فرانسه به صورت غیرمستقیم برگزار می‌شود. سناتورها برای مدت شش سال انتخاب می‌شوند. انتخاب سناتورها شصت روز پیش از شروع دوره نمایندگی آنان برگزار می‌شود. برای مطالعه بیشتر ر.ک. راجی، سید محمدهادی، قانون انتخابات فرانسه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۹، ص ۹۹. همچنین ر.ک. شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن، حقوق اساسی تطبیقی، شیراز، انتشارات کوشا مهر، چاپ اول، بهار ۱۳۸۰، ص ۸۷.

نظام‌های حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه نیز به این جایگاه توجه ویژه‌ای شده است. در ماده ۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اشاره شده که حفظ انتظام و امنیت محوطه مجلس به‌عهده رئیس مجلس و در غیاب او برعهده نواب رئیس است. هیچ مقام و قوه‌ای بدون اجازه رئیس مجلس حق مداخله در محوطه و امور مجلس را ندارد. برابر این ماده، رئیس مجلس در این زمینه اختیار تام و کامل دارد، اما در مواد متعددی از جمله تبصره اول ماده ۸ و ماده ۹ در خصوص حضور مسئولان و مقامات، صلاحیت هیئت‌رئیس برای دعوت از مقامات و همچنین حضور رئیس جمهور و وزرا در جلسات با تصویب این هیئت مطرح شده است. در راستای انجام این وظیفه در ماده ۵ آیین‌نامه مجلس، به حضور خبرنگاران و تماشاچیان و مأموران انتظامات اشاره شده است و چنانچه خبرنگاران و تماشاچیان سکوت را رعایت نکنند، در صلاحیت رئیس جلسه است که دستور ترک جلسه را صادر کند.

به‌موجب مواد گوناگون از جمله مواد ۸۰ و ۸۱ و ۸۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در راستای حفظ نظم در مجلس، در صورتی که نمایندگان از تعهدات خود برای حفظ نظم سرباز زنند، رئیس مجلس از صلاحیت تذکر دادن در مرحله نخست و سپس اخطار در جلسه علنی و در صورتی که تأثیرگذار نباشد از صلاحیت احضار و توبیخ متخلف برخوردار خواهد بود. بنابراین ضروری است که نمایندگان نظم و نوبت را رعایت کنند، از موضوع مذاکره خارج نشوند و بدون اجازه صحبت نکنند؛ در غیر این صورت رئیس مجلس مطابق مواد یادشده به آن‌ها دو بار تذکر می‌دهد و سپس چنانچه باز هم تخلف ادامه یابد، به نماینده خاطی اخطار می‌کند و در صورت استمرار و با شرایط خاصی نماینده احضار و در جلسه هیئت رئیسه توبیخ خواهد شد.

سخنگوی مجلس عوام دارای صلاحیت‌های متنوعی است. حفظ نظم و امنیت در مجلس از اساسی‌ترین کارویژه‌های سخنگو در نظام حقوقی بریتانیا است که درحقیقت کارویژه‌ای است که سبب ایجاد این منصب شده است. فلسفه وجودی رئیس برای نهاد پارلمان، ایجاد نظم در مجلس است. بند هفتم ماده ۹ و ماده ۴۶ آیین‌نامه مجلس عوام به موکول کردن و یا تعلیق نشست‌ها با تصمیم سخنگوی مجلس اشاره دارد. ماده ۴۶ در این خصوص بیان می‌دارد: در خصوص بی‌نظمی شدید، سخنگوی مجلس ممکن است در صورتی که ضروری تشخیص دهد بدون اخذ رأی نشست را به زمان دیگری موکول کند یا نشست را تعلیق کرده، زمان تشکیل بعدی آن را اعلام نماید.

سخنگوی مجلس در این خصوص کارویژه‌های بسیاری دارد؛ برای مثال در بند ۴ ماده ۱۱ صلاحیت رئیس مجلس در متوقف کردن مذاکرات برای طرح سؤالات وزرا و نمایندگان در بررسی طرح‌ها پیش‌بینی شده است که هرگاه سخنگو ضروری تشخیص دهد، می‌تواند برای حفظ انتظام مذاکرات را مدیریت نماید. به‌علاوه در ماده ۴۲ چنانچه یکی از نمایندگان خارج از

موضوع نطقی ارائه کند و یا نطق او تکراری باشد، ممکن است سخنان نمایندگان را قطع کند. بر اساس ماده ۴۳ نیز چنانچه رفتاری در جهت بی‌نظمی در مجلس صورت گیرد، سخنگو می‌تواند از طریق نیروی مسلح از این کار جلوگیری کند.

سخنگوی مجلس اعیان به صورت کلی نسبت به سخنگوی مجلس عوام دارای صلاحیت‌های محدودتری است و لذا به‌طور کلی می‌توان این مقام را صرفاً اداره‌کننده جلسات مجلس اعیان برشمرد و حفظ نظم و انتظام مجلس را از صلاحیت‌های اصلی این مقام دانست. برای نمونه به‌موجب ماده ۵۷ آیین‌نامه داخلی مجلس اعیان، چنانچه لوایح مطرح‌شده در مجلس اعیان از حد نصاب رأی کمتر از سی نفر از لُردها برخوردار باشد، سخنگو موظف است که دستور جلسه را ردشده اعلام کند. در مواد متعددی از آیین‌نامه داخلی مجلس اعیان، مشابه صلاحیت‌های دیگر رؤسای مجلس، برای سخنگوی مجلس اعیان کارویژه‌هایی در راستای حفظ نظم پیش‌بینی شده است.

در نظام حقوقی فرانسه نیز در ماده ۱۳ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی به‌طور ناقص به صلاحیت‌های رئیس مجلس اشاره شده است. این صلاحیت‌ها نیز به‌صورت کلی در راستای حفظ انتظام و امنیت مجلس هستند. در این ماده و در بند نخست، به صلاحیت تکلیفی رئیس مجلس ملی در شرکت در نشست‌های مجلس و جلسات هیئت رئیسه و کنفرانس رؤسا اشاره شده است. بر مبنای بند دوم نیز رئیس مسئولیت امنیت داخلی و خارجی مجلس (Internal and External Security of the House) را برعهده دارد و برای این منظور نیز باید نیروی نظامی موردنیاز را معین کند و این نیروی نظامی تحت فرمان رئیس مجلس است. همچنین کلیه ارتباطات و مکاتبات مجلس ملی فرانسه نیز با نظارت رئیس مجلس ملی صورت می‌گیرد.

برابر بند ۱ ماده ۷۱ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، رئیس باید قدرت انحصاری در دستور به نظم را داشته باشد و همچنین به‌موجب بند ۴ ماده ۴۹ رئیس باید ترتیب سخنرانان مجلس را تنظیم کند. به‌صورت کلی بنابر ماده ۵۲، کلیه وظایفی که در راستای ایجاد نظم است از سوی رئیس مجلس انجام خواهد شد؛ مانند افتتاح نشست‌های مجلس و مدیریت مذاکرات و اجرای آیین‌نامه داخلی که در ماده ۵۲ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی به آن‌ها اشاره شده است. همچنین بند ۲ ماده ۵۲ نیز از وظایف مدیریتی رئیس مجلس در ایجاد نظم و انتظام در مجلس به وظایف پلیس (The Policing of the House) مجلس تعبیر کرده است.

به‌موجب ماده ۵۳، قبل از اینکه مجلس دستوری را پیگیری کند، رئیس مجلس بایستی آن را به اطلاع نمایندگان برساند. همچنین در پیگیری مذاکرات و وقت‌دهی برای ارائه نطق نیز رئیس مجلس ملی می‌تواند در صورت اتمام وقت نماینده، سخن او را قطع کند. بند ۵ ماده ۵۴ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی به این موضوع اشاره دارد. بند ۶ بیان می‌دارد که نماینده نمی‌تواند

از موضوع سؤال مطرح‌شده در مجلس خارج شود و چنانچه یکی از نمایندگان نطقی خارج از موضوع ارائه نماید، رئیس تذکر می‌دهد و ایشان را به نظم دعوت می‌کند. در صورتی که نماینده سخنان به صحبت‌های خارج از موضوع خود ادامه دهد، رئیس باید از ادامه نطق وی جلوگیری کند.

همچنین رئیس مجلس ملی، همانند سخنگو در نظام حقوقی بریتانیا از حق موکول کردن مجلس به زمان دیگر یا تعلیق مجلس برخوردار است. ماده ۵۲ به این موضوع اشاره دارد و بند نخست ماده ۵۹ در تبیین احکام ناظر بر تعلیق نشست‌ها، بیان می‌کند که پیش از موکول کردن نشست‌ها رئیس باید جزئیات زمان برگزاری نشست بعدی مجلس را به نمایندگان مجلس ملی اطلاع دهد.

رئیس مجلس سنا به‌عنوان مقام عالی در نظام حقوقی فرانسه، مسئولیت حفظ نظم و انتظام مجلس را برعهده دارد و امنیت داخلی و خارجی مجلس به‌عهده این مقام است. عمده صلاحیت‌های رئیس مجلس سنا در حیطة حفظ نظم و انتظام مجلس است که با رئیس مجلس ملی فرانسه مشابهت دارد.^۱

ب) اعلام نتایج آرای مجلس

اعلام نتایج آرای مجلس (Declaring the Result) از تکالیف رئیس مجلس است و در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه به این موضوع اشاره شده است. نتیجه صلاحیت‌های نمایندگان مجلس در قالب و صورت آرای مجلس بروز و ظهور می‌یابد که برعهده ریاست مجلس قرار داده شده است. ماده ۱۲۸ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به اعلام اخذ رأی از سوی رئیس جلسه اشاره دارد و بیان می‌دارد که بی‌درنگ پس از اعلام رأی‌گیری باید اخذ رأی انجام شود و بر اساس ماده ۱۲۹ در کلیه موارد، نتیجه رأی مجلس باید به‌صراحت از سوی رئیس مجلس اعلام گردد. برابر بند ۱۳ ماده ۱۲۲ (B) آیین‌نامه داخلی مجلس عوام، به‌محض پایان یافتن رأی‌گیری، نتایج آرا باید با دستور رئیس اعلام و منتشر شود. صلاحیتی که برای رئیس مجلس در این خصوص پیش‌بینی شده، به‌گونه‌ای وظیفه‌ای است که در بیشتر نظام‌های حقوقی رئیس مجلس به‌عنوان مقام عالی قوه مقننه دارد. در نظام حقوقی فرانسه نیز یکی از تکالیف رئیس مجلس، اعلام نتایج آرا در مجلس است. به‌موجب بند ۱۱ ماده ۱۰ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه، پس از شمارش آرای مجلس، رئیس مجلس ملی باید نتایج آرای مجلس را اعلام کرده، به اطلاع نمایندگان برساند. بند هفتم ماده ۶۶ آیین‌نامه مجلس ملی نیز به موضوع اعلام نتایج رأی‌گیری

۱. برای رعایت اختصار در این نوشتار از بیان صلاحیت‌های مشابه رئیس مجلس ملی و مواد مرتبط با این موضوع خودداری می‌شود.

از سوی رئیس مجلس ملی اشاره می‌کند.^۱ در مجلس سنای فرانسه، فرآیند رأی‌گیری برعهده رئیس مجلس سنا است. به موجب ماده ۶۰ آیین‌نامه سنا، پس از مذاکرات در خصوص مصوبات، رأی‌گیری از سوی رئیس سنا یا ۳۰ سناتور و یا اعضای دولت تقاضا می‌شود. پس از کفایت مذاکرات مجلس، برابر بند ۳ ماده ۶۱، رئیس پس از مشورت با سنا باید اعلام کند که در چه زمانی رأی‌گیری آغاز می‌شود و تا چه زمانی به طول می‌انجامد. سپس منشی‌ها رأی‌ها را شمارش می‌کنند و رئیس سنا نتایج آن را اعلام می‌دارد و در نهایت به موجب بند ۷ ماده ۵۶، رئیس پایان فرآیند رأی‌گیری را اعلام می‌کند. بند دوم ماده ۶۲ اشاره دارد که نتایج مذاکرات سنا باید از سوی رئیس اعلام گردد؛ به شرح اینکه مجلس سنا موضوع مطرح‌شده را تصویب کرده است یا خیر.

ج) تشکیل جلسات فوق‌العاده

تشکیل جلسات فوق‌العاده به معنای تشکیل جلسات پارلمان به صورت استثنایی و فراتر از جلسات عادی مجلس است. در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه، تشکیل جلسات فوق‌العاده در آیین‌نامه داخلی مجالس قید شده است. در نظام حقوقی ایران و در ماده ۸۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، در مبحث پنجم با عنوان تعطیلات و مرخصی‌ها، تعطیلات مجلس بیان شده است. تبصره این ماده اشاره دارد، در صورت ضرورت، رئیس مجلس می‌تواند با تقاضای حداقل پنجاه نفر از نمایندگان و یا درخواست دولت، با ذکر دلیل در اوقات تعطیل، مجلس را به طور فوق‌العاده تشکیل دهد. با این توضیح که در این تبصره تشکیل جلسات فوق‌العاده با تقاضای نمایندگان و دولت صورت می‌پذیرد و رئیس مجلس صلاحیت تشکیل جلسات فوق‌العاده را به صورت شخصی ندارد. درحالی که رئیس مجلس در برخی نظام‌های حقوقی دارای حق تشکیل جلسه فوق‌العاده است. برای نمونه در نظام حقوقی بریتانیا، سخنگوی مجلس عوام در نظام حقوقی بریتانیا تنها مقامی است که در مجلس این صلاحیت را دارد که نشست‌ها را به صورت زودهنگام و فوق‌العاده برگزار نماید. برابر ماده ۱۳ آیین‌نامه داخلی مجلس عوام، هر زمان که نیاز باشد نشست‌های مجلس عوام به زمان دیگری موکول شود، از سخنگوی مجلس تقاضا می‌شود که به اقتضای منفعت عمومی (Public Interest) نشست مجلس زودتر از موعد مقرر برگزار گردد. چنانچه رئیس مجلس این موضوع را ضروری تشخیص دهد، زمان تشکیل جلسه فوق‌العاده مجلس را اعلام می‌کند. در این خصوص باید به این نکته توجه داشت که رئیس

۱. بر اساس ماده ۶۶ احکام رأی‌گیری‌های عمومی در مجلس بیان شده است و در بند هفتم این ماده به اعلام نتایج از سوی رئیس اشاره دارد. این بند مقرر می‌دارد: «رأی‌گیری در مجلس بایستی تا ظرف یک ساعت انجام گردد. نتایج آرا، بایستی توسط منشی‌های مجلس ثبت و توسط رئیس اعلام گردد».

مجلس شورای اسلامی در واقع حق تشکیل جلسه فوق‌العاده را ندارد، بلکه چنانچه تعداد معینی از نمایندگان و دولت از او بخواهند رئیس مجلس این جلسه را تشکیل می‌دهد. در مجلس اعیان بریتانیا نیز به‌موجب بند نخست ماده ۱۷ آیین‌نامه داخلی این مجلس، چنانچه لازم باشد نشست‌های مجلس اعیان به زمان دیگری موکول شود و سخنگوی مجلس اعیان پس از مشورت با ملکه، قانع شود که منفعت عمومی اقتضا دارد که مجلس به صورت فوق‌العاده تشکیل گردد، مجلس را در زمان مقرر تشکیل خواهد داد. لازم است به این نکته توجه شود که سخنگوی مجلس اعیان باید پس از مشورت با ملکه چنین کاری را انجام دهد و لذا صلاحیت سخنگوی مجلس اعیان در این خصوص نسبت به صلاحیت سخنگوی مجلس عوام محدودتر است.

در نظام حقوقی فرانسه نیز به‌موجب بند ۳ ماده ۱-۴۹ آیین‌نامه داخلی مجلس ملی فرانسه، هرگونه درخواستی مبنی بر تشکیل جلسات فوق‌العاده یا اضافی (Additional Sitting) باید با تقاضای مکتوب نمایندگان و همراه با امضای نصف به‌علاوه یک نمایندگان به رئیس تقدیم شود و چنانچه رئیس تشخیص دهد که شرایط برای تشکیل جلسه فراهم است، باید مجلس را فرا بخواند. رئیس مجلس ملی در این خصوص صلاحیتی اختیاری دارد؛ از این جهت که چنانچه شرایط را مساعد ببیند باید جلسه فوق‌العاده را تشکیل دهد.

رئیس مجلس در زمینه تشکیل جلسات غیرعلنی صلاحیت افزون‌تری نسبت به تشخیص شرایط مساعد در خصوص جلسات فوق‌العاده دارد. در زمینه جلسات غیرعلنی، چنانچه تشکیل جلسات مجلس ملی به صورت غیرعلنی ضرورت داشته باشد، رئیس مجلس ملی با مشورت مجلس، جلسه را به صورت غیرعلنی برگزار می‌کند. بند ۲ ماده ۵۱ در این خصوص اشاره دارد که رئیس پس از مشورت با مجلس، جلسه غیرعلنی را تشکیل خواهد داد؛ بنابراین در تشکیل جلسات غیرعلنی صلاحیت رئیس مجلس نسبت به صلاحیتی که در خصوص تشکیل جلسات فوق‌العاده دارد، گسترده‌تر و مناسب‌تر است.

تحلیل و مقایسه صلاحیت‌های خاص رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه

در هر یک از نظام‌های حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه، رؤسای مجلس افزون‌بر صلاحیت‌های مشترک برای اداره جلسات مجلس، صلاحیت خاص و متمایزی نسبت به دیگر هم‌تایان خویش دارند. تحلیل و مقایسه صلاحیت متمایز و خاص هر یک از رؤسای مجلس به تحلیل جایگاه این مقامات نسبت به یکدیگر کمک می‌کند. تحلیل کامل صلاحیت‌های رؤسای مجلس در نظام‌های حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه به صورت جامع به آن شکل که در آیین‌نامه‌ها و نظام‌نامه‌های

داخلی مجالس این نظام‌ها آمده است، در این نوشتار ممکن نیست؛ بنابراین در این قسمت به صلاحیت‌های برجسته و خاص‌تر رؤسای مجلس نسبت به سایر رؤسای مجلس پرداخته خواهد شد. لذا تبیین و تحلیل صلاحیت‌های خاص رؤسای مجلس در سه نظام حقوقی یادشده، قابل شمارش و جامع نیست، بلکه صلاحیت‌های دیگری نیز برای رئیس مجلس در نظام‌های حقوقی گوناگون پیش‌بینی شده است که به دلیل اهمیت کمتر از بیان آن‌ها خودداری می‌کنیم.

۱. ایران

در این بخش به صلاحیت خاص و متمایز رئیس مجلس شورای اسلامی اشاره خواهیم کرد:

۱.۱. حق ارائه نطق پیش از دستور

یکی از صلاحیت‌های اختیاری رئیس مجلس، ارائه نطق پیش از دستور است که از نظر سیاسی - اجتماعی آثار مهمی دارد. رئیس مجلس می‌تواند در هر جلسه، قبل از ورود در دستور، در خصوص حوادث مهم و مسائل فوری روز مطالبی را که آگاهی مجلس از آن ضروری باشد، به اطلاع نمایندگان برساند. حداکثر مدت برای این مطالب پانزده دقیقه خواهد بود. رئیس مجلس این حق را دارد که توجه مجلس را به مسائل سیاسی و اجتماعی جلب کند و از این طریق بر روند تصویب مصوبات اثر بگذارد. ارائه نطق پیش از دستور به‌نوعی تأثیرگذارترین صلاحیت رئیس مجلس افزون‌بر اداره جلسات است که می‌تواند از نظر سیاسی دارای آثار مهمی باشد. در واقع دیگر نمایندگان مجلس نیز می‌توانند نطق‌های پیش از دستور ارائه دهند، ولی رئیس مجلس در هر جلسه از این حق برخوردار است و این موضوع نیازی به درخواست ندارد. در نظام حقوقی بریتانیا و فرانسه به این موضوع اشاره‌ای نشده است و چنانچه رئیس یا سخنگو از چنین حقی برخوردار باشد، این حق به جهت عرفی و از مصادیق عرف‌های اساسی به حساب می‌آید.

۱.۲. تعیین دبیران برای کمیسیون‌ها

بر اساس ماده ۶۷ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، رئیس مجلس دست‌کم یک نفر از کارشناسان باتجربه و مناسب مجلس را به‌عنوان دبیر در اختیار هر کمیسیون قرار می‌دهد تا نسبت به امور کارشناسی و اداری مربوطه از قبیل ارتباط با هیئت رئیسه و ادارات مجلس و کمیسیون‌ها و تنظیم و توزیع مراسلات، ضبط مذاکرات، بایگانی اوراق و پرونده‌ها، تسریع جریان امور دفتری و تهیه صورت‌جلسات و سایر امور اداری اقدام نماید.

۳.۱. تحویل گرفتن بیانیه نمایندگان

بر اساس ماده ۱۱۸، نمایندگان می‌توانند درباره مسائل مهم مملکتی یا بین‌المللی یا مناسبت‌های خاص بیانیه صادر نموده، به رئیس جلسه تحویل دهند. در واقع رئیس مجلس در چنین صلاحیت‌هایی به صورت تکلیفی موظف به انجام امور است؛ مانند دریافت تقاضای استعفای نمایندگان و بیانیه‌های نمایندگان در مسائل مهم و بین‌المللی.

۴.۱. مدیریت نهاد پارلمان

جایگاه ویژه رئیس مجلس شورای اسلامی نسبت به دیگر هم‌تایان خویش، صلاحیت مدیریتی این مقام در نهاد مجلس شورای اسلامی است که وی را در جایگاهی فراتر از یک رئیس مجلس قرار داده، به‌عنوان «رئیس قوه مقننه» مطرح می‌کند. در نظام حقوقی بریتانیا، هیئت‌رئیس مجلس یا کمیسیون مدیریت مجلس در مجلس عوام وظیفه و صلاحیت مدیریتی در نهاد پارلمان دارد و مسئولیت امور اداری، استخدامی، تشکیلاتی و سایر مسائل مربوط به اداره امور پارلمان برعهده هیئت یا کمیسیون یادشده است. در نظام حقوقی ایران نیز پیش از اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۷ش، هیئت رئیس مجلس شورای اسلامی این صلاحیت را داشت، ولی از این پس رئیس مجلس شورای اسلامی دارای چنین صلاحیتی است. به‌موجب ماده ۲۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، وظایف و اختیارات رئیس مجلس عبارتند از: ۲- اداره کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس ۳- امضای کلیه احکام استخدامی بر اساس آیین‌نامه استخدامی کارکنان مجلس و سایر قوانین و مقررات ۴- امضای کلیه نامه‌های مربوط به امور قانون‌گذاری و پارلمانی مجلس.

همان‌گونه که روشن است، جایگاه رئیس مجلس در این موضوعات از اداره جلسات مجلس فراتر رفته است. افزون‌براین، در ماده ۷۳ اصلاحی سال ۱۳۸۷ش به صلاحیت مدیریتی رئیس مجلس شورای اسلامی به صورت گسترده‌تر اشاره شده است. این ماده مقرر می‌دارد: «مسئولیت و اختیار کلیه امور اجرایی مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخلی و بین‌المللی، حفاظت، حراست و مانند آن به‌عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است.

تبصره ۱- رئیس مجلس می‌تواند بخشی از وظایف و اختیارات خود را به معاونان قوانین، نظارت و اجرایی یا مسئولان ذی‌ربط تفویض نماید.

تبصره ۲- این ماده در سال ۱۳۸۷ش اصلاح شده بود و بر دایره اقتدارات رئیس مجلس در مدیریت مجلس افزود. بنابراین رئیس مجلس شورای اسلامی صلاحیت‌های تام و کاملی در خصوص مدیریت نهاد پارلمان برعهده دارد که در دیگر نظام‌های حقوقی وجود ندارد.

۲. بریتانیا

در این بخش به جایگاه خاص سخنگوی مجلس عوام بر اساس آیین‌نامه داخلی این مجلس خواهیم پرداخت. سخنگوی مجلس در صحن مجلس اختیارات تام و کاملی دارد و به تعبیر رساتر در مقایسه با رئیس مجلس ایران، برای سخنگوی مجلس در بریتانیا رقیبی به نام هیئت رئیسه وجود ندارد و سخنگو به‌تنهایی عهده‌دار اداره جلسات در صحن مجلس است و در این راستا، صلاحیت‌های پیش‌بینی شده‌ای دارد. البته هیئت‌رئیس و نایب‌رئیسان مجلس عوام به‌عنوان بازوهای کمکی سخنگو دارای صلاحیت‌هایی نیز هستند.^۱

۱.۲. تشخیص مالی بودن لوایح

به‌موجب اختلافات میان مجلس عوام و مجلس اعیان در خصوص لوایح مالی، سرانجام به‌موجب قانون پارلمان ۱۹۱۱م (Parliament Act 1911)، تشخیص مالی بودن لایحه (Money Bill) به مجلس عوام و سخنگوی این مجلس سپرده شده است. در آیین‌نامه داخلی مجلس اعیان نیز در بند نخست ماده ۴۷ در خصوص الزام مجلس اعیان برای رسیدگی به لوایح به این امر اشاره شده که ممکن است مجلس اعیان به برخی لوایح رسیدگی نکند، اما در خصوص لوایح مالی که سخنگوی مجلس عوام آن‌ها را مالی تشخیص می‌دهد، چنین اختیاری ندارد. در ماده ۳ قانون پارلمان ۱۹۱۱م ذیل عنوان گواهی سخنگو (Certificate of Speaker) این موضوع قید شده است که سخنگو در این خصوص صلاحیت تمام و کمال دارد. این ماده اشاره می‌کند که تشخیص سخنگوی مجلس عوام مبنی بر مالی بودن لوایح نهایی (Conclusive) است و در هیچ‌یک از دادگاه‌ها قابل رسیدگی نیست و لذا غیرقابل پژوهش است. این اختیار درحقیقت ویژه‌ترین صلاحیت سخنگوی مجلس عوام است و افزون‌بر مقتدر نمودن این مقام در مجلس عوام، به سخنگوی مجلس عوام در مقابل مجلس اعیان برتری خاصی می‌بخشد.

۲.۲. تعیین اعضا یا رؤسای کمیته‌های مجلس عوام

برابر بند نخست ماده ۸۵ آیین‌نامه داخلی، رئیس یا رؤسای هریک از کمیته‌های عمومی (General Committee) باید از سوی سخنگوی مجلس عوام منصوب شوند که البته باید از میان هیئت رئیسه مجلس انتخاب گردند. بند دوم این ماده اشاره دارد که رئیس ممکن است

۱. برای نمونه، بر اساس بند ۱۲ ماده ۱۰ آیین‌نامه داخلی مجلس عوام، هر تصمیمی که از سوی مجلس اتخاذ می‌شود و نیز تصمیم سخنگوی مجلس برای موکول کردن مجلس به زمان دیگر، باید از سوی نایب‌رئیس مجلس به اطلاع مجلس عوام برسد.

رؤسای منصوب شده را در هر زمان که صلاح بداند، تغییر دهد. بر اساس ماده ۸۲ نیز سخنگوی مجلس باید اعضای کمیته تجارت (Business Committee) مجلس را که نباید کمتر از هشت نفر باشند مشخص کند. همچنین برابر ماده ۸۳، اعضای کمیته برنامه‌ریزی (Programming Committee) و کمیته‌های زیرمجموعه آن از سوی سخنگوی مجلس عوام منصوب می‌شوند.

۳.۲. محروم کردن نمایندگان بدون رسیدگی قضایی (Sub Judice)

بر اساس ماده ۴۲ (A) در نظام حقوقی بریتانیا، سخنگوی مجلس یا هیئت رئیسه می‌تواند اشخاصی را که ناقض تعهدات الزامی در مجلس هستند، بدون رسیدگی قضایی از ادامه ایفای وظایف نمایندگی‌شان بازدارد. دیگر اینکه بر اساس ماده ۴۴ آیین‌نامه، چنانچه نماینده‌ای مرتکب جرمی شود، از خدمات مجلس عوام محروم خواهد شد و این کار از سوی سخنگو انجام می‌شود.

۳.۳. فرانسه

رئیس مجلس در نظام حقوقی فرانسه از جایگاهی مناسب برخوردار است. در این گفتار با توجه به دومجلسی بودن پارلمان در نظام حقوقی فرانسه، در دو قسمت به صلاحیت‌های رئیس مجلس ملی و رئیس مجلس سنای فرانسه خواهیم پرداخت:

۳.۳.۱. صلاحیت‌های رئیس مجلس در خصوص گروه‌ها، کمیته‌ها و کمیسیون‌های مجلس ملی

رئیس مجلس ملی فرانسه به‌موجب آیین‌نامه داخلی این مجلس، در خصوص گروه‌ها، کمیته‌ها و کمیسیون‌های مجلس ملی، دارای صلاحیت‌های متنوعی است. در آغاز تشکیل مجلس در هر دوره، به‌موجب ماده ۱۹ آیین‌نامه داخلی باید گروه‌های مجلس ملی مرکب از حداقل پانزده نفر از نمایندگان تشکیل شوند. درخواست نمایندگان مبنی بر تشکیل گروه‌ها باید به صورت رسمی و مکتوب همراه با امضای نمایندگان مجلس ملی به رئیس تقدیم شود. به‌موجب ماده ۲۱، تغییرات در اعضای گروه‌ها باید به اطلاع رئیس مجلس برسد. پس از آنکه گروه‌های مجلس ملی تشکیل شدند، بر اساس ماده ۲۲، رئیس مجلس ملی باید مجلس را برای شروع اجلاسیه فرا خواند.

همچنین به‌موجب ماده ۲۷ آیین‌نامه داخلی، کلیه ارجاعات به کمیته‌ها از سوی رئیس مجلس ملی خواهد بود و چنانچه رئیس جمهور نیز موضوعی را برای بررسی ارجاع دهد، رئیس مجلس ملی آن را به کمیته ذی‌ربط ارجاع می‌کند. بند ۶ ماده ۱-۲۹ به این موضوع اشاره دارد که هر زمان به‌موجب قانون اساسی و قانون عادی مقرر گردد که موضوعی به کمیته‌ها ارجاع

شود، این کار از طرف رئیس مجلس ملی صورت می‌پذیرد و بر اساس بند نخست ماده ۸۵ آیین نامه، طرح‌های نمایندگان و لوایح دولت باید از سوی رئیس مجلس به کمیته‌های مربوطه ارجاع شود.

۲.۳. تقدیم دادخواست‌ها (Petitions) خطاب به رئیس مجلس

به‌موجب آیین‌نامه داخلی مجلس ملی، در نظام حقوقی فرانسه سیستم دادخواهی از مجلس و روش کار مجلس در خصوص خواسته‌های عمومی و حتی دادخواست‌ها و عریضه‌های نمایندگان باید از سوی رئیس مجلس پیگیری شود و این عرایض باید خطاب به رئیس مجلس ملی نوشته شوند. بند نخست ماده ۱۴۷ به موضوع پیش‌گفته اشاره دارد و بند سوم نیز مقرر می‌دارد که هر عریضه یا دادخواست باید با امضا و محل اقامت درخواست‌کننده همراه باشد. همچنین رئیس مجلس می‌تواند تقاضاهایی (شکایت‌هایی) را که به کمیسیون‌های دائمی مجلس ملی تحویل داده شده است، به رئیس جمهور ارائه کند^۱ (زارعی، ۱۳۸۴، ص ۲۰۷).

نتیجه

در این پژوهش، صلاحیت‌های رئیس مجلس در سه نظام حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه بررسی و تحلیل شده و رهیافت‌های کلیدی و مهمی به‌دست آمده است که در اینجا به صورت خلاصه بررسی خواهد شد:

- حفظ نظم و انتظام اصلی‌ترین کارویژه رئیس مجلس در هر سه نظام حقوقی ایران، بریتانیا و فرانسه است. در نظام حقوقی ایران رئیس مجلس در این کارویژه و در برخی کارویژه‌های دیگر رقیبی به نام «هیئت رئیسه» دارد که در برخی موضوعات برای رئیس مجلس و هیئت رئیسه صلاحیت متداخل لحاظ شده است. در نظام حقوقی بریتانیا و فرانسه، سخنگو و رئیس مجلس در خصوص حفظ نظم و امنیت مجلس از صلاحیت‌های متناسب و کاملی برخوردارند که از جمله می‌توان به دراختیار داشتن نیروهای نظامی و انتظامی برای رعایت نظم و امنیت در پارلمان اشاره کرد.
- در نظام حقوقی ایران، رئیس مجلس صلاحیت‌های محدودتری در اداره پارلمان نسبت به هم‌تایان خود در نظام حقوقی بریتانیا و فرانسه دارد؛ از جمله می‌توان به حق تعلیق یا موکول کردن نشست‌های مجالس در نظام‌های حقوقی بریتانیا و فرانسه سخن گفت که

۱. به‌موجب ماده ۸۷ و ماده ۸۸ آیین‌نامه داخلی مجلس سنای فرانسه رئیس مجلس سنا نیز صلاحیتی مشابه رئیس مجلس ملی برعهده دارد.

- در نظام حقوقی ایران و در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای رئیس مجلس شورای اسلامی پیش‌بینی نشده است.
- در خصوص موضوع «اعلام نتایج آرای مجلس» باید گفت که این نوعی صلاحیت تکلیفی ساده است که در هر سه نظام حقوقی به صورت کاملاً مشابه و یکسان اعمال می‌شود.
 - در زمینه تشکیل جلسات فوق‌العاده در مجلس، به‌موجب ماده ۸۶ آیین‌نامه داخلی مجلس، در واقع صلاحیت رئیس مجلس پس از درخواست دولت (در معنای قوه مجریه) یا پنجاه نفر از نمایندگان، صلاحیتی تکلیفی است؛ درحالی که در نظام حقوقی فرانسه و بریتانیا تشخیص تشکیل جلسه فوق‌العاده با رئیس مجلس است و درخواست نمایندگان یا دیگران جنبه پیشنهادی دارد. بنابراین در نظام حقوقی بریتانیا و فرانسه برای رئیس مجلس نوعی اختیار به‌منظور تشخیص ضرورت یا منفعت عمومی برای تشکیل جلسه فوق‌العاده در نظر گرفته شده است؛ درحالی که در نظام حقوقی ایران بنابر ظاهر آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، پس از درخواست دولت و تعداد مشخصی از نمایندگان، تشکیل جلسات فوق‌العاده قطعی است. البته در نظام بریتانیا و در مجلس اعیان این کشور، تشکیل جلسه فوق‌العاده پس از مشورت رئیس مجلس اعیان با ملکه محقق می‌شود که به‌نوعی نقش رئیس کشور را در پارلمان این کشور نشان می‌دهد.
 - افزون بر حق ارائه نطق پیش از دستور و تعیین دبیران برای کمیسیون‌ها در مجلس شورای اسلامی و تحویل گرفتن بیانیه نمایندگان، مدیریت نهاد مجلس شورای اسلامی، جایگاه رئیس مجلس را به «ریاست بر قوه مقننه» ارتقا می‌دهد. در نظام حقوقی بریتانیا و فرانسه مدیریت مجلس برعهده کمیسیون مجلس یا هیئت رئیسه مجلس است. رویه نظام‌های حقوقی گوناگون و عرف اساسی در این زمینه، ازجمله نظام‌های حقوقی مورد مطالعه در این پژوهش، بر اداره پارلمان از سوی هیئت رئیسه یا کمیسیون مدیریتی دلالت دارد. در نظام حقوقی ایران نیز پیش از اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در ۱۳۸۷ش، چنین رویکردی اتخاذ شده بود، ولی از این پس این رویکرد تغییر کرد. به‌نظر می‌رسد جایگاه حقیقی رئیس مجلس، اداره کردن جلسات مجلس است و نمی‌توان جایگاه این مقام را به ریاست بر پارلمان و ریاست بر قوه مقننه ارتقا داد. مؤید آن نبود مقامی به‌عنوان ریاست قوه مقننه در پارلمان، نبود رئیس قوه مقننه در نظام‌های حقوقی دومجلسی، و تعیین نشدن یکی از رؤسای مجلسین به‌عنوان رئیس قوه مقننه است.

- در نظام حقوقی بریتانیا، سخنگوی مجلس عوام در موضوع تشخیص مالی بودن لوائح که ریشه‌ای تاریخی در چالش‌های موجود میان مجلس عوام و اعیان این نظام دارد، از رقیب خود یعنی رئیس مجلس اعیان متمایز می‌گردد و افزون‌براین، نسبت به رؤسای مجلس در نظام حقوقی ایران و فرانسه نیز مشخص و متمایز می‌شود. غیرقابل پژوهش بودن یا قطعی تلقی نمودن تشخیص سخنگوی مجلس عوام اقتدار وی را در این موضوع ارتقا می‌دهد. تعیین رؤسای کمیته‌های مجلس عوام از میان اعضای هیئت رئیسه، اقتدار سخنگو را در مجلس عوام قوام می‌بخشد. دیگر اینکه محروم کردن نمایندگان از وظایف نمایندگی خودشان در صورت تخلف بدون رسیدگی قضایی، این مقام را از هم‌تایان خود در نظام‌های حقوقی مورد مطالعه متمایز می‌کند. سخنگوی مجلس اعیان به‌صورت کلی، صلاحیت‌های محدودتری نسبت به سخنگوی مجلس عوام دارد و عمده صلاحیت‌های وی به اداره جلسات پارلمان محدود می‌شود.
 - در نظام حقوقی فرانسه نیز رئیس مجلس ملی و در مواردی رئیس مجلس سنا جایگاه خاصی در اداره جلسات مجلس دارند. صلاحیت رئیس مجلس ملی در خصوص گروه‌ها و کمیته‌های مجلس ملی و صلاحیت انحصاری رئیس مجلس ملی در ارجاع موضوعات به کمیته‌ها و گروه‌ها، اهمیت و حساسیت این مقام را مشخص می‌کند. به‌علاوه تقدیم دادخواست‌ها به رئیس مجلس ملی و رئیس مجلس سنا در خصوص شکایات و اعتراضات، نوعی صلاحیت رسیدگی شخصی به رؤسای مجلس در این نظام حقوقی اعطا می‌کند که جایگاه این مقام را از هم‌تایان خود در نظام حقوقی ایران و بریتانیا متمایز می‌سازد.
 - در مجموع باید گفت که رؤسای مجلس در نظام حقوقی بریتانیا و فرانسه و بسیاری نظام‌های حقوقی دیگر، صلاحیت تمام و کمالی در اداره جلسات مجلس برعهده دارند؛ صلاحیتی که فلسفه ایجاد مقام ریاست مجلس بوده است. درحالی که در نظام حقوقی ایران رئیس مجلس در خصوص صلاحیت اصلی خویش با رقیبی به نام «هیئت رئیسه» صلاحیت‌های متداخل و موازی دارد و این از میزان اقتدار شخصی رئیس مجلس می‌کاهد و اداره جلسات مجلس را به صورت «جمعی» پی‌ریزی می‌نماید؛ در صورتی که شایسته‌تر آن است که اداره جلسات مجلس به صورت «شخصی» و با معاونت هیئت رئیسه انجام پذیرد، نه مشارکت ایشان به‌عنوان اداره‌کنندگان جلسات مجلس، برعکس مدیریت نهاد پارلمان.
- در نظام‌های حقوقی بریتانیا و فرانسه و با تأسی از این نظام‌ها در بسیاری از نظام‌های دیگر، مدیریت این نهاد برعهده نهادی جمعی مانند هیئت رئیسه است که رئیس

مجلس نیز عضوی از این هیئت یا کمیسیون می‌باشد؛ ولی در نظام حقوقی ایران و پس از اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس در ۱۳۸۷ش، رئیس مجلس جایگزین هیئت رئیسه در مدیریت نهاد پارلمان شده است که به دلایل متعدد با فلسفه ریاست بر مجلس منافات دارد و جایگاه این مقام را ارتقا می‌بخشد.

- با توجه به بررسی تطبیقی نظام‌های حقوقی بریتانیا و فرانسه، پیشنهاد منتقدانه در خصوص اصلاح آیین‌نامه داخلی مجلس در نظام حقوقی ایران به شکل تغییر ساختار مدیریتی مجلس نمود می‌یابد و افزون‌براین، آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در موارد متعددی باید به نفع رئیس مجلس تغییر کند و صلاحیت اداره جلسات پارلمان به صورت انحصاری برعهده رئیس مجلس شورای اسلامی باشد. تغییر نیافتن آیین‌نامه داخلی مجلس و نیز ساختار مدیریتی مجلس شورای اسلامی به اداره امور جلسات مجلس به صورت جمعی منجر خواهد شد که چنین امری اصلاً ضرورت ندارد و مشکلات اجرایی متعددی را ایجاد خواهد کرد و از سوی دیگر به مدیریت شخصی و فردی رئیس مجلس شورای اسلامی به‌عنوان رئیس قوه مقننه خواهد انجامید که با توجه به فلسفه ریاست بر مجلس، مدیریت شخصی و فردی نهاد پارلمان ضرورتی ندارد، بلکه شایسته‌تر آن است که مدیریت نهاد پارلمان اعم از امور اداری، استخدامی، تشکیلاتی و دیگر کاروباره‌ها به صورت جمعی و در اختیار هیئت رئیسه مجلس باشد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. دهخدا، علی‌اکبر، فرهنگ متوسط دهخدا، جلد سوم (خ-ظ)، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، زمستان ۱۳۸۵، (الف) چاپ اول.
۲. دهخدا، علی‌اکبر، فرهنگ متوسط دهخدا، جلد اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، زمستان ۱۳۸۵، (ب) چاپ اول.
۳. درویش متولی، میثم، جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران با نگاه تطبیقی نظام حقوقی امریکا و انگلیس، دفتر مطالعات ساختارها و نهادهای اساسی، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان، شماره مسلسل: ۱۳۹۲۰۰۹۳ تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۱۰/۲۸.
۴. قاضی (شریعت پناهی)، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، انتشارات میزان، چاپ دوازدهم، زمستان ۱۳۸۳.

۵. راجی، سید محمدهادی، قانون انتخابات فرانسه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۹.
۶. زارعی، محمدحسین، مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، زمستان ۱۳۸۴.
۷. شیخ‌الاسلامی، سیدمحسن، حقوق اساسی تطبیقی، شیراز، انتشارات کوشا مهر، چاپ اول، بهار ۱۳۸۰.
۸. میرمحمدصادقی، حسین، واژه‌نامه حقوق اسلامی، تهران، نشر میزان، چاپ چهارم، بهار ۱۳۷۳.

قوانین و مقررات

۹. امور توافق‌های بین‌المللی، قانون اساسی کویت، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، تهران، چاپ اول، بهمن ماه ۱۳۹۱.
۱۰. امور توافق‌های بین‌المللی، قانون اساسی امارات متحده عربی، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، تهران، چاپ اول، بهمن ماه ۱۳۹۱.
۱۱. امور توافق‌های بین‌المللی، قانون اساسی بحرین، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، تهران، چاپ اول، بهمن ماه ۱۳۹۱.
۱۲. امور توافق‌های بین‌المللی، قانون اساسی ایالات متحده امریکا، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، تهران، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
۱۳. دفتر توافق‌های بین‌المللی، قانون اساسی ژاپن، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، تهران، چاپ سوم، تابستان ۱۳۷۹.
۱۴. قانون اساسی ترکیه، انتشارات آیین دادرسی، تبریز، چاپ اول، ۱۳۹۱.
۱۵. قانون اساسی فرانسه، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات، تهران، چاپ دوم، ۱۳۹۰.
۱۶. قانون اساسی جمهوری ایتالیا، معاونت پژوهش، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور، تهران، چاپ دوم، پاییز ۱۳۷۹.
۱۷. قانون آیین‌نامه‌ی داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۰ مجلس شورای اسلامی. قابل دسترسی در لینک زیر: <http://b2n.ir/Law4/2015/10/25>
۱۸. نقیبی‌مفرد، حسام، محشای قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات خرسندی، تهران، چاپ اول، ۱۳۹۲.
۱۹. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی هلند، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول،

- ۱۳۸۹.
۲۰. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی تایلند، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲۱. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی اردن، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲۲. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی جمهوری عربی مصر، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲۳. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی سوئیس، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲۴. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی رومانی، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۲۵. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی اسپانیا، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۲۶. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی فنلاند، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲۷. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی آلمان، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲۸. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی بلژیک، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.
۲۹. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی لبنان، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۷.
۳۰. واحد پژوهشی مؤسسه نگاه بینه، قانون اساسی جمهوری کرواسی، انتشارات نگاه بینه، تهران، چاپ اول، ۱۳۸۹.

(ب) منابع اینترنتی لاتین

31. Official Website of United Kingdom Parliament: www.parliament.uk
32. Official Website of Senate of France: www.senat.fr.
33. Official Website of National Assembly of France: <http://www2.assemblee-nationale.fr/>.
34. <http://www.legislation.gov.uk>.
35. Constitutional Reform Act 2005- Linked in: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents/2015/9/23>.

36. Rules of Procedure of The National Assembly of France - Linked in:
http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2084/file/France_Rules_Procedure_NationalAssembly_2007htm/preview/2015/9/25.
37. Standing Orders of The Senate of France- Linked in:
http://www.senat.fr/lng/en/reglement_anglais/reglement_anglais10.html/2015/9/11.
38. Standing Orders of House of commons of United kingdom- Linked in:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm/> 2015/9/17.
39. Standing Orders of House of Lords of United kingdom- Linked in:
<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldstords/ldstords.htm/2015/9/17>.