

جایگاه شورای ملی در قوانین اساسی فرانسه، ایران و افغانستان

سید محبوب ضیایی گیزابی

مقدمه

در این مقاله نقش کاربردی و نظری منشور سیاسی شورای ملی در نظام سیاسی، در لابلای آخرین و جدیدترین قوانین اساسی کشورهای فرانسه با شمولیت اعلامیه حقوق بشر و شهروندان مصوب مورخ ۲۶ اوت ۱۷۸۹ تا ۱۷ موادش و دیپاچه قانون اساسی جمهوری چهارم فرانسه مصوب ۲۶ اکتبر ۱۹۴۶ تا ۱۶ موادش و قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه مصوب ۱۹۵۸ و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با آخرین اصلاحات و تغییرات و تکمیل قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸ و قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، مصوب و ۱۳۸۲، بررسی و مورد ارزیابی قرار گرفته است.

نخست مفهوم لغوی و اصطلاح شورا را بررسی می‌کنیم سپس وجوه اشتراک و افتراق نقش سه کشور فرانسه، ایران، و افغانستان را در موضوعات مورد نظر و ارزیابی قرار می‌دهیم.

الف) مفهوم لغوی شورا

شورا مصدر شَارَ به معنا برداشتن، بیرون آوردن عمل از کندوی زنبور عمل می‌باشد. همچنین شورا به معنا مشورت، کنکاش، رای زدن یا سگالیدن با یکدیگر آمده است.^[۱]

شورا اسم مصدر به معنا تشاور می‌باشد. تشاور، مشورت و مشاورت به معنا به دست آوردن نظر و رای است از راه مراجعه‌ی برخی با برخی دیگر که از همان کلمه‌ی «شار» ریشه می‌گیرد.^[۲]

گویا شخص با مشورت، عمل‌های شیرین اندیشه‌ها را از کندوی آذهان و درون عقل‌ها بیرون می‌آورد و برای شفا بخشیدن و سعادت خود و دیگران از آن بهره‌برداری می‌کند.^[۳]

گرچه مشورت با معانی دیگر آن بی تناسب به اینجا نیست. معانی دیگر شورا عبارتند از:

«تربیت کردن، آزمودن، نیکو شدن، پنهان شدن»

راغب اصفهانی می‌گوید: «تشاور، مشاوره و مشورت، به دست آوردن رای و نظر با مراجعه‌ی برخی به برخی دیگر است: «و الشاورة و المشاورة و المشورة استخراج الراي بمراجعة البعض الي البعض»^[۴]

در ترمینولوژی حقوق آمده است: «شورا به معنا هیئتی است که صلاحیت شورا و گرفتن تصمیم در امر یا اموری را دارا باشد»

ماده لغوی کلمه‌ی «شورا» از «شار العسل» است. عسل را وقتی از کندو استخراج می‌کنند، باید خیلی آهسته و با لطافت الحیل عمل کنند که زنبورها تحریک و متواری نشوند تا کم‌کم عسل را بیرون بیاورند، یعنی افرادی که می‌خواهند دور هم جمع شده مشورت کنند باید احساساتشان تحریک نشود واقعا با صمیمیت دور هم بنشینند.

در مورد یک مسأله، مجموع پنج نفر و فکر و قدرت فکری پنج نفر می‌توانند یک رای قاطع و مؤثری که در سرنوشت یک خانواده، یک محل، یک کشور موثر است بگیرند.^[۵]

شورا، به معنا؛ تبادل آراء، اندیشه‌ها و افکار مختلف حول موضوع واحد و استفاده از این افکار و اندیشه‌ها برای دستیابی به بهترین و صواب‌ترین راه نیز آمده است.^[۶]

در المنجد الطلاب چنین نوشته شده است: «تَشَاوَرَ اِسْتَوَرَ القَوْمُ» آن گروه با یکدیگر مشورت کردند.

یا شورا؛ یعنی مشورت کردند، یا اشاره کردند.^[۷]

در لغت نامه دهخدا آمده: «کلمه‌ی شورا در فارسی به معنا مشورت، مشاورت و رایزنی و شورا آمده است» شعر مولوی مؤیدی همین معنا است:

عقل را با عقل دیگر یار کن

امرهم شورا بخوان و کار کن^[۸]

در فرهنگ عمید به معنای؛ مشورت و همراه شدن، شور، آمده است.^[۹]

بنابراین شورا، رایزنی و مشورت کردن فرد با افراد است، با فرد یا افراد صاحب فکر و

اندیشه‌ی دیگر، جهت به دست آوردن راه درست یا کم اشتباه، در تصمیم‌گیری و اعمال نسبت به موضوعی شخصی یا اجتماعی و سیاسی.

ب) مفهوم سیاسی شورا

۱ - شورا هیئتی سیاسی یا نظامی یا اجتماعی یا علمی و... است که برای رایزنی و مشورت و چاره جوی گرد هم می‌آیند.^{[۱۰]x}

۲ - شورا عبارت از اظهار نظر خواستن از دیگران و دخالت دادن آن‌ها نسبت به یک «امر یا امور»، و پرهیز از تک روی و استبداد رای است و این برای درک حقایق و کشف مجهولات یک طریقه‌ی عقلانی است که در همه جهان بین انسان‌ها معمول است و چون عقل‌ها و فهم‌ها متفاوت می‌باشد و تجربیات زندگی فردی و اجتماعی افراد همسان نیست، استمداد از آن‌ها در حل مشکلات مربوط به امور انسانیها ضرورت دارد.

بدین جهت از لحاظ عقل و به طور طبیعی، شورا و استیشاره، غیر قابل انکار می‌باشد. و در مکتب نورانی اسلام، به مسلمانان اکدا و مکررا توصیه شده است و عدول از نتایج آن و نادیده گرفتن ثمرات آن، دلیل غرور و خودخواهی است، و از دید مکتب و عرف و عقلاء چنین شخصی به عنوان آدم تک رو، محکوم است.^{[۱۱]xi}

شورای عبارت است از: «تضارب، تبادل آرا، اندیشه‌ها و افکار مختلف پیرامون موضوع واحد و یا موضوعات مختلف و استفاده از این افکار و اندیشه‌ها برای دست یابی به درست‌ترین، و صواب‌ترین راه، جهت تصمیم‌گیری قاطع در آن موضوعات»^{[۱۲]xii}

در این فصل، وجوه مشترک مجالس شورای فرانسه، ایران و افغانستان را در باره موضوعات زیر بررسی می‌کنیم.

فصل اول: وجوه اشتراك

۱ - جایگاه حق حاکمیت سیاسی و مشروع مردم در مجلس شورا

الف) کشور فرانسه

کشور فرانسه از نخستین کشورهای جهان است که رژیم پارلمانی را در یک ساختار نظام سیاسی مبتنی

بر شیوه‌ی جمهوری، تجربه کرده است. بر اساس همین واقعیت است که از قدیم در تاریخ کشور فرانسه نقش قوی و مهم شورا و مشارکت سیاسی مردم مورد توجه سیاستمداران آن کشور بوده و هست؛ در فصل یکم اصل دوم آمده است: «حاکمیت متعلق به مردم است که آن را توسط نمایندگانش و از طریق همه پرس‌پرسی اعمال می‌نمایند»^{[۱۳]xiii} لذا قانون‌گذار در قانون اساسی، موقعیت حساس حاکمیت مردم و شرکت آنان را در صحنه‌های حساس تصمیم‌گیری، در نظام سیاسی پیش‌بینی کرده است.

بر اساس اصل سوم قانون اساسی مصوب ۱۹۵۸ کشور فرانسه،^{[۱۴]xiv} حاکمیت ملی به مردم تعلق دارد. و یکی از طرق مهم اعمال قدرت و حق حاکمیت مردم و ملت به شکل غیر مستقیم و به واسطه‌ای نمایندگان منتخب آنان، در مجالس شورای ملی و یا سنا و غیره می‌باشد.

بنابراین، پارلمان چون متشکل از نمایندگان منتخب ملت است، در نظام سیاسی فرانسه از اهمیتی ویژه‌ای برخوردار است.

بر اساس قانون اساسی سال ۱۹۵۸ کشور فرانسه، پارلمان و یا قوه‌ی مقننه این کشور متشکل از دو مجلس ملی و سنا می‌باشد. در واقع رژیم فرانسه، نیمه ریاستی و نیمه پارلمانی است.

ب) کشور جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی، قانون‌گذار، با توجه به اعتقادات دینی و الهی، حق حاکمیت ملت را به صورت نسبی و نه مطلق به رسمیت شناخته است: بر اساس اصل ۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نسبت به این موضوع چنین پیش‌بینی شده است «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از او سلب کند یا در خدمت منافع فرد، یا گروهی خاص قرار دهد، و ملت این حق خدادادی را از طریق که در اصول بعد می‌آید اعمال می‌کند»^{[۱۵]xv} و قانون اساسی ایران قوه‌ی مقننه را یکی از راهبایی اعمال قدرت و حق حاکمیت مردم در نظام سیاسی مشخص کرده است. مطابق اصل ۵۸ قانون اساسی ایران اعمال قوه‌ی مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که از نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌شود و مصوبات آن پس از طی مراحل که در اصول بعد می‌آید، برای اجرا به قوه‌ی مجریه و قضائیه ابلاغ می‌گردد.^{[۱۶]xvi}

بنابراین نمایندگی، یکی از مهم‌ترین مظاهر تجلی حق حاکمیت ملت بر سرنوشت خویش است.

مجلس شورای اسلامی که متشکل از نمایندگان منتخب مردم تشکیل شده است و یکی از مظاهر مهم اعمال و نظارت حق حاکمیت ملت است، همیشه چون نگهبان بیدار و ناظر، مراقب عملکردهای صاحبان قدرت در ساختار نظام سیاسی و حکومت می‌باشد، تا در این بین به حقوق و آزادی‌های مشروع و قانونی مردم خلل و آسیبی وارد نیاید.

ج) جمهوری اسلامی افغانستان

بر اساس قانون اساسی مصوب سال ۱۳۸۲ جمهوری اسلامی افغانستان، حاکمیت به مردم آن کشور تعلق دارد «حاکمیت ملی در افغانستان به ملت تعلق دارد، که به طوری مستقیم یا توسط نمایندگان خود، آن را اعمال می‌کند. مجلس شورای ملی در دولت افغانستان به حیث عالی‌ترین ارگان تقنینی و مظهر اراده مردم افغانستان است و از حاکمیت ملت نمایندگی می‌کند.»^{xvii[۱۷]} مجلس شورای بزرگ یا لویه جرگه عالی‌ترین مظهر اراده مردم افغانستان است که در ساختار نظام سیاسی افغانستان اعمال نقش می‌نمایند.^{xviii[۱۸]}

در مجموع قوانین اساسی هر سه کشور، یکی از بهترین و مهمترین راه‌های، اعمال حق حاکمیت مشروع و قانونی ملت در ساختار نظام سیاسی، در صحنه‌های مختلف و حساس تصمیم‌گیری، چه به شکل مستقیم و چه به صورت غیر مستقیم، همان قوه مقننه و شاخصه‌ها و زیرمجموعه‌های آن هستند. در این خصوص کاملاً قانون‌گذاران هر سه کشور به حق حاکمیت قانونی مرد توجه داشته و متوجه حساسیت و نقش نهاد سیاسی شورا، در ساختار نظام سیاسی بوده‌اند.

۲ - محاکمه ریاست جمهوری

الف) کشور فرانسه

باید دید در این خصوص قانون‌گذار آن کشورهای مزبور چگونه عمل کرده‌اند؟ پس از قانون‌گذاری، یکی از مهمترین وظائف مجالس شورا یا پارلمان، نظارت بر عملکردهای قوه‌ای مجریه است، امری که از لحاظ سیاسی و حقوقی گاهی بر حق قانون‌گذار هم تفوق می‌یابد.

در نظام سیاسی فرانسه، پارلمان می‌تواند برای تعدیل قدرت قوی مجریه، با ابزاری که در دست دارد بر سیاست‌های قوه‌ی مجریه نظارت کند، و عمل کرده‌ای اجرایی آن را تحت نظارت داشته باشد. برابر اصل ۶۸^{xix[۱۹]} قانون اساسی فرانسه، رئیس جمهور در اجرای وظائف خویش جز در صورت

ارتکاب خیانت به کشور مسئول نیست، و در صورت ارتکاب چنین جرمی، وی فقط توسط مجلسین شورای ملی و سنا، با رای‌گیری علنی اکثریت، مطلقاً اعضاء و نمایندگان تشکیل دهنده آن‌ها، مورد پیگرد، بازخواست و محاکمه قرار می‌گیرد. و سپس در دیوان عالی عدالت محاکمه می‌شود و از کار برکنار و منفصل می‌شود.

ب) جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با این‌که قانون‌گذار، نقش چندانی در انتخاب و رسمیت یافتن رئیس جمهوری، برای مجلس شورای اسلامی در نظر نگرفته است، اما به دلیل اینکه، رئیس جمهوری، رئیس هیئت وزیران نیز هست و باید مصوبات مجلس شورای اسلامی را اجرا نماید،

رئیس جمهور در برابری مجلس شورای اسلامی مسئولیت سیاسی دارد. این مسئولیت موجب می‌شود که مجلس شورای اسلامی بتواند با امضای یک سوم کل اعضا نمایندگان، رئیس جمهور را استیضاح کند چنانچه پس از توضیح رئیس جمهور دو سوم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عدم کفایت (مدیریت و تدبیر) رئیس جمهور رای بدهند. مراتب جهت اعمال و اجرای بند، ۱۰، اصل ۱۱۰، قانون اساسی به اطلاع مقام رهبری نظام سیاسی، خواهد رسید. رهبری نظام سیاسی، با در نظر گرفتن مصالح کل کشور حکم عزل رئیس جمهور را، صادر می‌کند. [۲۰] و نیز بر اساس اصل ۴۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، رسیدگی به اتهام رئیس جمهور و معاونان وی و وزیران، در مورد جرایم عادی، به اطلاع مجلس شورای اسلامی رسانده می‌شود و سپس در دادگاه‌های عمومی دادگستری انجام می‌شود.

ج) جمهوری اسلامی افغانستان

در قانون اساسی مصوب ۱۳۸۲ کشور افغانستان قانون‌گذار، به خاطر احترام و اهمیت آراء و نظرات ملت و ارزش قائل شدن به حق حاکمیت مشروع مردم در تصمیم‌گیری‌های مهم نظام سیاسی، و جلوگیری از خودسری‌های قوه مجریه، به صورت روشن و صریح و قاطع، حق تصمیم‌گیری درباره‌ی محاکمه‌ی بالاترین مقام قوه مجریه، یعنی؛ رئیس جمهور را به مجالس شورا داده است. لذا مجلس شورای ملی اعم از مجلس ولسی جرگه و مجلسی مشرانو جرگه، و مجلسی مشورتی بزرگان یا لویه جرگه، درباره‌ی عزل و برکناری رئیس جمهور تصمیم می‌گیرند.

بر اساس ماده ۶۹ قانون اساسی جدید افغانستان، رئیس جمهور در برابر ملت و ولسی جرگه در مجلس شورای نمایندگان، مسئول می‌باشد. اتهام علیه رئیس جمهور به ارتکاب جرایم ضد بشری، خیانت ملی، یا جنایت، از طرف کل اعضای حاضر ولسی جرگه، در مجلس شورای ملی، تقاضا و پیشنهاد می‌گردد.

در صورتی که این پیشنهاد از طرف یک سوم کل آراء اعضای ولسی جرگه، (مجلس شورای ملی) تأیید می‌گردد، ولسی جرگه در خلال مدت یک ماه مجلس شورای بزرگ لویه جرگه را، دایر می‌نماید.

هرگاه لویه جرگه اتهام منسوب به رئیس جمهور را با اکثریت دو ثلث دو سوم آراء کل اعضای تصویب نماید، رئیس جمهور از وظیفه عزل و منقصل می‌گردد، و موضوع به محکمه‌ی خاص محول می‌گردد، و محکمه‌ی خاص متشکل است از رئیس مشرانو جرگه، ۳ نفر از اعضای ولسی جرگه و ۳ نفر از اعضای ستره محکمه، به تعیین لویه جرگه اقامه دعوا توسط شخصی که از طرف لویه جرگه تعیین می‌گردد صورت می‌گیرد.

بنابراین در محاکمه‌ی ریاست قویه مجریه، تمام مجالس شورا، اعم از لویه جرگه، ولسی جرگه و مشرانو جرگه اعمال نقش و نظر می‌کنند. و این بالاترین نقشی سیاسی و قابل تصویری است که در یک ساختار نظام سیاسی که، به ارگان سیاسی شورای چون قوه‌ی مقننه یا مجالس شورای، از طرف قانون‌گذار، در قانون اساسی در نظر گرفته شده است.

در نتیجه قانون‌های اساسی هر سه کشور، در این رابطه کاملاً با هم ارتباط و وجوه مشترک دارند و نقش و جایگاه نهاد سیاسی شورا در قوانین مذکور شخص کاملاً شده است

۳- استیضاح هیأت دولت

الف) کشور فرانسه

قانون‌گذار به سبب اهمیت جایگاه مجلس شورای ملی در ساختار نظام سیاسی آن کشور، در قانون اساسی، مهم‌ترین و نافذترین ابزار کنترل‌کننده‌ی قوه‌ی مجریه که همان «طرح استیضاح است». در دست و اختیار مجلس شورای ملی قرار داده است.

هرگاه عده‌ای از نمایندگان مجلس شورای ملی از اقدامات و سیاست‌های دولت ناراضی باشند

می‌توانند به موجب مسئولیت سیاسی و زرا و هیئت دولت در برابر پارلمان طرح مذکور را تهیه کنند و به مرحله‌ی اجرا بگذارند.

پیشنهاد این طرح باید حداقل به امضای یک دهم اعضای نمایندگان مجلس شورای ملی برسد و آن گاه پس از ۴۸ ساعت در مجلس شورای ملی به رای‌گیری گذاشته می‌شود که این مهلت را اصطلاحاً زمان تأمل یا مجال یا امعان نظر می‌گوید.^{[۲۱]xxi}

برای تصویب استیضاح باید اکثریت مطلق نمایندگان مجلس شورای ملی رای موافق خود را اعلام نمایند. در رای‌گیری تنها آرای موافق با استیضاح شمارش می‌شود و آرای ممتنع و مخالف با طرح استیضاح شمارش نمی‌شود و رای‌گیری علنی است. حال اگر طرح استیضاح توسط اکثریت مطلق نمایندگان مجلس شورای ملی به تصویب رسید، نخست وزیر مجبور به تسلیم استعفانامه‌ی خود و کابینه‌اش به رئیس جمهور می‌گردد، و بدین صورت هیئت دولت منحل می‌شود.

ب) جمهوری اسلامی ایران

قانون گذار اسلامی، به خاطر نقش حیاتی مجلس شورای اسلامی در ساختار قدرت سیاسی نظام، و اعمال نظارت غیر مستقیم مردم، در تصمیم‌گیری‌های مهم نظام سیاسی توسط مجریان قوه‌ی اجرایی کشور، حق مورد بازخواست و استیضاح قرار دادن هیأت وزیران و یا هر یک از وزیران کابینه دولت را به نمایندگان مجلس شورای اسلامی سپرده است.

بر اساس اصل ۸۹ و بند یکم قانون اساسی جمهوری اسلامی، این طرح با امضاء ده نفر، از نمایندگان مجلس شورای اسلامی، فراهم شده و در مجلس شورای اسلامی طرح می‌گردد، و از هیأت وزیران یا وزیر مورد استیضاح در مورد عمل کرد وزارتخانه‌ها و یا وزارتخانه‌ای مربوط، توضیح خواسته می‌شود.

و پس از توضیحات وزیر، به رای‌گیری مجدد درباره‌ی او خواهد پرداخت، چنانچه رای اعتماد اکثریت نمایندگان مجلس شورای اسلامی به هیأت دولت یا وزیر مربوطه، تعلق نگیرد آن‌ها حق شرکت در کابینه را ندارند و از کارهای دولتی معزول می‌شوند. بنابراین رای عدم اعتماد مجلس شورای ملی به هیئت وزیران یا وزیر به معنا برکناری هیأت دولت و وزیر، از کلیه‌ای خدمات دولتی محسوب می‌گردد.

ج) جمهوری اسلامی افغانستان

قانون گذار، به خاطر قائل بودن ارزش ویژه، به مشارکت و آراء و نظرات ملت و فراهم شدن زمینه‌های مشارکت سیاسی و حضور اراده‌ی ملت در تصمیم‌گیری‌های مهم قوه‌ی مجریه به صورت مستقیم یا غیر مستقیم، حق نظارت و کنترل و مورد بازخواست قرار دادن هیأت دولت و تک تک وزیران را، به مجلس شورای ملی که خانه‌ی واقعی حضور سیاسی مردم است واگذار کرده است. براین اساس، ولسی جرگه یا مجلس شورای ملی، با پیشنهاد کل اعضای مجلس شورا، می‌توانند از هر یک از وزرا استیضاح به عمل آورند. [۲۲]xxii

بر اساس ماده ۹۲ قانون اساسی جدید افغانستان، هرگاه توضیح ارائه شده از طرف وزیر قناعت بخش و کافی نباشد، ولسی جرگه موضوع رای عدم اعتماد را بررسی می‌کند، رای عدم اعتماد از وزیر باید صریح مستقیم و بر اساس دلائل موجه باشد. این رای با اکثریت آراء کل اعضای ولسی جرگه صادر می‌گردد.

بنابراین برنده‌ترین حربه و بلندترین مقام تصمیم‌گیری و نظارتی یعنی حق استیضاح، در قانون اساسی افغانستان به مجالس شورا داده شده است که نمایان‌گر اهمیت و حساسیت و نقش ویژه‌ی مجلس شورا در ساختار قدرت نظام سیاسی است.

بدین ترتیب، در خصوص سپردن حق استیضاح و مورد بازخواست قرار دادن هیئت دولت و تک تک بخش‌های قوه‌ی مجریه، به قوه‌ی مخالف یا قوه‌ی مقتنه و بخش‌های مختلف آن که مجموعه‌ی از مجلس‌ها را تشکیل می‌دهند. قانون‌گذار آن هر سه کشور اشتراک نظر دارند، و شورا و مشارکت سیاسی مردم را بی‌نهایت مورد توجه و امعان و دقت نظر قرار داده و به آن جایگاه مهم باز کرده‌اند.

۴- نظارت بر سیاست خارجی قوه مجریه

الف) کشور فرانسه

در زمان حاضر توجه بیشتری ملت و مردم نسبت سرنوشت سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و فرهنگی جامعه‌ی شان سبب شده تا حتی به موضوع سیاست خارجی و روابط بین المللی کشورشان نیز حساسیت نشان بدهند و به همین لحاظ، واضعان قانون اساسی کشورها ترجیح می‌دهند که در مناسبات بین المللی، و مناسبات بین قوه‌ی مجریه و مقتنه چگونگی تنظیم سیاست خارجی دولت را به گونه‌ای پیش

بینی و طراحی کنند که همواره منافع ملی کشور از خطر تهدید دشمنان مصون بماند، در راستای تأمین این هدف، در کشور فرانسه، علاوه بر آن که باید برنامه‌های دولت در امر سیاست خارجی در کنار سایر برنامه‌ها و سیاست‌های عمومی از پارلمان رای اعتماد بگیرد و حق استیضاح دولت در امر سیاست خارجی نیز برای نمایندگان پارلمان محفوظ بماند، قانون‌گذار این حق^{xxiii[۲۳]} نظارتی را در قانون اساسی در اصل، ۵۳ گنجانده است که بر اساس آن، کلیه‌ای معاهدات جنگ و صلح، تعهدات بازرگانی و تجاری و قراردادهای مهم و توافقنامه‌های راجع به سازمان‌های بین‌المللی و یا واگذاری و تبادل و الحاق بخش از خاک کشور فقط به موجب قانون مصوب پارلمان کشور امکان‌پذیر است، بنابراین چنانچه دولت، طرف قرارداد هر یک از این معاهدات قرار گیرد در صورتی معاهده‌ی مزبور قابلیت اجرا می‌یابد که اجازه‌ی و تأیید پارلمان را به دنبال داشته باشد و در غیر این صورت از اعتبار قانونی ساقط می‌باشد.

ب) جمهوری اسلامی ایران

در کشور جمهوری اسلامی ایران با توجه به اسلامی بودن قانون و نظام سیاسی اسلامی و داشتن دشمنان بالقوه و بالفعل داخلی و خارجی، اهمیت و حساسیت شدیدی نسبت به مسائل سیاست خارجی و روابط بین‌المللی، در منافع ملی و اسلامی جمهوری اسلامی ایران به خرج داده شده است،

به طوری که قانون‌گذار در قانون اساسی، پاره‌ی مهم از آن بخش از اعمال و سیاست‌های را که منوط به اجازه‌ی قبلی از مرجعی خاصی در ساختار نظام سیاسی اسلامی است، به مجلس شورای اسلامی سپرده است که آن را تأیید و تصویب نمایند، که از آن جمله می‌توان از تصویب عناوین ذیل نام برد: کلیه‌ای عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها، قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی.^{xxiv[۲۴]} و هرگونه تغییر در خطوط مرزی کشور بر اساس مصالح و منافع کشور^{xxv[۲۵]}، و صلح دعاوی امور مالی در صورتی که یک طرف قضیه کشور یا فرد خارجی باشد، قرض و استقراض‌های بلاعوض داخلی و خارجی و کمک‌های بلاعوض داخلی و خارجی.^{xxvi[۲۶]} استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت ممنوع است مگر در موارد ضروری و با تصویب مجلس شورای اسلامی.^{xxvii[۲۷]}

ج) جمهوری اسلامی افغانستان

در قانون اساسی جمهوری اسلامی افغانستان، که در سال ۱۳۸۲ به تصویب لویه جرگه رسیده است قانون‌گذار با توجه به اینکه مجلس شورای ملی اعم از ولسی جرگه، مجلس نمایندگان ملت و مشرانو جرگه مجلس شیوخ و اشراف و بزرگان به شکلی از اشکال، منعکس‌کننده‌ی آراء و نظرات و

خواسته‌های عمومی مردم است، و در تاریخ و فرهنگ سیاسی جامعه‌ی افغانستان از احترام و جایگاه حساس و وجه‌ای ملی و قوی برخوردار است، و دارای قدرت تصمیم‌گیری زیادی است، قانون‌گذار جایگاه نظارتی و تصمیم‌گیری آن را در بُعد سیاست خارجی قوه‌ی مجریه به صورت مشخصی در نظر گرفته است.

لذا دولت یا قوه‌ی مجریه در ساختار نظام سیاسی افغانستان در صورت تصویب یا موافقت قبلی نمایندگان مجلس شورای ملی، و صدور اجازه‌ی رسمی از طرف آنها، می‌تواند اقدام به گرفتن؛ وام از دولت‌های خارجی نمایند و یا به دولت‌های خارجی طرف مقابل کمک بلاعوض اعطا کند.

و دولت در صورتی می‌تواند با کشورهای بین‌المللی و خارجی قراردادهای مهم سیاسی و نظامی و اقتصادی و بین‌المللی منعقد نمایند و یا کشور را با حفظ مصالح عالی‌ای کشور به پیمان‌های کشورهای خارجی ملحق و یا آن را لغو و فسخ کنند که این امور به تصویب و تأیید نمایندگان مجلس شورای ملی رسیده باشد.^[۲۸]xxviii

در نتیجه در قسمت نظارت و سیاست خارجی قوه‌ی مجریه از طرف مجالس شورا، در ساختار نظام سیاسی، قانون اساسی هر سه کشور اتفاق و اشتراك نظر دارند، و نقش قوه‌ی مقننه و یا شوراها، در ساختار قدرت سیاسی بسیار مهم و حیاتی تلقی شده است.

۵- نظارت بر بودجه سالانه دولت

الف) کشور فرانسه

بودجه عبارت است از برنامه‌های مالی دولت که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌های برای انجام عملیاتی است که منجر به نیل سیاست‌ها به هدف‌های قانونی می‌شود.^[۲۹]xxix

در کشور فرانسه، نظارت پارلمان بر دولت عمدتاً در تصویب لایحه‌ی بودجه و نظارت برای اجرای صحیح آن بروز می‌کند، در حقوق و قانون اساسی فرانسه بر اساس اصل ۳۹ لوائح^[۳۰]xxx قانونی مالی بودجه باید نخست از طرف دولت به مجلس شورای ملی ارائه شود.

بنابراین لایحه‌ای بودجه بایستی در اولین روز ماه اکتبر سال قبل از اجرای بودجه به دفاتر مختلف مربوط به مجلس شورای ملی تسلیم شود و پارلمان باید ظرف ۷۰ روز نظر خود را اعلام نماید

و همچنین نظارت و مراقبت بر اجرای صحیح تصمیمات بودجه‌ای، و در صورت عدم تطبیق کارکردها با این مقررات، تصمیم به کیفر دادن عوامل خطاکار، نیز از صلاحیتهای قانونی مجالس شورا، بعد از تصویب بودجه‌ای سالانه دولت است.

ب) در جمهوری اسلامی ایران

هر ساله برنامه‌ای بودجه که از طرف سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور تهیه می‌شود، پس از تصویب هیئت دولت به صورت لایحه‌ای بودجه، به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌گردد، پس از تصویب کلیات آن، با لحاظ کردن مجموعه‌ی پیشنهادات نمایندگان، طی روزهای متوالی، لایحه‌ی بودجه را به تصویب می‌رسانند و پس از تصویب نیز مجلس از طریق دیوان محاسبات کشور همواره بر نحوه‌ی اجرای بودجه‌ی دولت نظارت دارد. [xxxix]^[۳۱]

ج) در کشور اسلامی افغانستان

در قانون اساسی مصوب ۱۳۸۲ کشور افغانستان، قانون‌گذار، در رابطه با تصویب بودجه‌ی دولت و نظارت بر حسن اجرای آن، از طرف مجالس شورای ملی در اصل و ماده‌ی نود و هشتم ۹۸ چنین پیش‌بینی نموده است: «بودجه‌ی دولت و پروگرام‌های انکشافی حکومت از طریق مشرانو جرگه توأم با نظریه‌ی مشورتی آن به ولسی جرگه، تقدیم می‌گردد.

تصمیم ولسی جرگه بدون اراده به مشرانو جرگه بعد از توشیح رئیس جمهوری نافذ و قانونی شمرده می‌شود. و در ماده نود و هفتم درباره‌ی تصویب طرح پیشنهادی بودجه‌ی دولت یار آن چنین پیش‌بینی شده است: «پیشنهاد طرف قانون از طرح حکومت نخست به ولسی جرگه تقدیم می‌گردد. ولسی جرگه پیشنهاد طرح قانون را به شمول بودجه و امور مالی و... را بعد از بحث به صورت یک کل تصویب یا رد می‌کند»

در نتیجه قانون اساسی هر سه کشور مورد بحث، جایگاه قانونی مجالس شورای ملی را به صورت عالی و تعیین کننده پیش‌بینی کرده است، قوه‌ی مجریه را مستقیماً تحت تأثیر خود قرار داده تا از قانون شکنی‌ها، و خودسری‌های هیئت دولت جلوگیری به عمل آورد، و حقوق ملت را از خطر نابودی و حیف و میل‌های کارگزاران دولت حفظ کند.

در واقع می‌شود گفت که؛ جایگاه شوراها یا مجالس شورا، در قانون اساسی فرانسه، ایران و

افغانستان، از کلیه‌ی نهادهای دیگری نظام سیاسی، مهمتر و حساس‌تر و به شکل کلیدی، پیش‌بینی شده است.

فصل دوم: وجوه افتراق

در فصل دوم، وجوه افتراق جایگاه مجالس شورا در قانون اساسی این سه کشور، فرانسه، ایران، و افغانستان، در مورد بررسی قرار می‌گیرد قانون اساسی آنها، باید قبول کرد که با توجه به منشأ اعتقادی ملت‌ها، و اختلاف فاحش فرهنگی مردم آنها، یقیناً مجالس شورای این کشورها فرقی‌ها و اختلافاتی در نحوه‌ی اعمال قدرت، در ساختار نظام سیاسی، و انجام وظائفی محوله‌ی خود دارند. بنابراین لازم است که به صورت گذرا، به یکی دو مورد، از موارد اختلافی اشاره شود:

۱- در امر قانونگذاری

الف) کشور فرانسه

در نظام پارلمانی کشور فرانسه، قانونگذاری از مهمترین ویژگی، حق و حقوق و وظیفه‌ای ذاتی و انحصاری پارلمان به حساب می‌آید. بر اساس اصل ۳۴ قانون اساسی فرانسه، قانون توسط پارلمان تصویب می‌گردد» [۳۲]xxxii

و توسط نمایندگان پارلمان قانون یا قوانینی از تصویب می‌گذرد که هر دو مجلس ملی و سنا بر سر آن توافق کنند. در حقیقت واضع قوانین به شکل کلی مجالس شورا ملی و سنایمی‌باشد، اگرچه بر اساس اصل ۳۸ قانون [۳۳]xxxiii اساسی تفویض اختیار قانونگذار ی به قوه‌ی مجریه را پیش‌بینی کرده است که براساس آن دولت در اجرای برنامه‌های خود می‌تواند از پارلمان کسب اجازه کند تا در مواردی که در صلاحیت قوه‌ی مقننه هستند در مدتی معین با دستورالعمل اقدام نماید.

یا بر اساس اصل ۱۶ قانون اساسی رئیس‌جمهور می‌تواند در شرایط استثنایی امر قانونگذاری را به عهده بگیرد. در هر صورت قانونگذار واقعی مجالس شورای ملی و سنایمی‌باشند.

ب) جمهوری اسلامی ایران

در نظام جمهوری اسلامی ایران، چون حق حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداوند شناخته شده است، بنابراین قانونگذار واقعی و حقیقی، نیز خداوند است که بر اساس اعتقادات مسلمانان فقط او، شایستگی قانونگذار ی دارد.

در نتیجه در چنین نظام سیاسی، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، حق وضع قوانین کلی اسلام را ندارند، بلکه آنان قوانین اسلامی را بر موضوعات تطبیق می‌دهند و برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری دولت را برعهده دارند، و بعضی از قوانین عادی و ضروری که در رابطه به موضوع جدید باشد با نظارت شورای فقهای نگهبان قانون اساسی، تدوین و تشریح و تصویب می‌نمایند.

قوانین نباید بر خلاف دستورات اسلام و شئون جامعه اسلامی باشد. بنابراین مجلس شورای اسلامی در اسلام نقش برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری را دارد، نه وضع کل قانون را، البته به استثناء وضع قوانین عادی با شروط آنها.

ج) جمهوری اسلامی افغانستان

در قانون اساسی افغانستان قانون‌گذار در ماده سوم، راجع به محتوای قانون چنین پیش‌بینی کرده است: «در افغانستان هیچ قانونی نمی‌تواند مخالف معتقدات و احکام دین اسلام باشد».

درباره‌ی قانون و منبع قانون‌گذار ی، در ماده‌ی نود و چهارم قانون اساسی جدید، چنین پیش‌بینی شده است: «قانون عبارت است از مصوبه‌ی هر دو مجلس شورای ملی؛ ولسی جرگه، مشرانو جرگه، که به توشیح رئیس جمهوری رسیده باشد».

بنابراین در قانون اساسی افغانستان، علی‌رغم اینکه نود و نه نود و نه فیصد مردم آن پیرو دین مبین اسلام هستند، قانون‌گذار ی، به مجلس شورای ملی یا نمایندگان مجلس شورای ملی، که از مردم نمایندگی می‌کنند و با امضاء رئیس قوه مجریه، سپرده شده است و به جنبه‌ی الهی بودن آن کمتر توجه شده است.

در نتیجه، در قانون اساسی فرانسه جایگاه پارلمان در امر قانون‌گذاری، قانون‌گذار بدون قید و شرط است مطلقاً حق قانون‌گذاری را به پارلمان و نهاده است البته به استثناء مواردی خاص که به اجازه‌ی پارلمان رئیس جمهور هم مبادرت به وضع قانون می‌نماید، و منشأ قانون، بشری صرف است و الهیت در آن نقشی ندارد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران منشأ قانون الهی است و در قوانین عادی مصوب مجلس شورای اسلامی نیز مطابقت آنها با احکام اسلامی شرط اساسی است.

در قانون اساسی افغانستان قانون‌گذار با اینکه در ماده سوم تأکید کرده که قوانین غیر

اسلامی و خلاف معتقدات ملت مسلمان افغانستان قابل تصویب نیست، در ماده‌ی نود و چهارم قانون اساسی جدید، منشأ قانون و قانون‌گذار ی را، مجلسین ولسی و مشرانو جرگه دانسته است که با هم تا حدودی هم‌خواهی ندارد. زیرا مسلمانان همه قانون‌گذار ی را حق خداوند می‌دانند، نه بندگان و انسان‌های عادی.

۲- چگونگی اعمال قوه‌ی مقننه

الف) در کشور فرانسه

تنها راه اعمال قوه‌ی مقننه، مجلس‌های شورا، که به نحوی، متشکل از نمایندگان ملت هستند، تشخیص داده شده‌اند و شوراها ی مذکور بدین قرار است.

۱- مجلس شورای ملی که با آرای عمومی و مستقیم مردم و انتخاب نمایندگان تشکیل می‌شود.

۲- مجلس سنا که با آرای غیر مستقیم مردم تشکیل می‌گردد.

۳- شورای قانون اساسی فرانسه که متشکل از ۳ نفر از طرف رئیس جمهور و سه نفر از طرف رئیس مجلس شورای ملی و سه نفر از طرف رئیس مجلس سنا و اعضاء مادام العمر که متشکل از کلیه‌ای روسای جمهوری سابق اند. می‌باشد.^{[۳۴]xxxiv}

این سه شورا، قدرت و اختیارات و نقش وسیع و بنیادی در ساختار نظام سیاسی کشور فرانسه دارد. نتیجه اینکه در قانون اساسی فرانسه اعمال قوه‌ی مقننه از سه نهاد شواری صورت می‌گیرد که شواری قانون اساسی در واقع مکمل مجالس شواری ملی و سنا است نه در عرض آن‌ها.

ب) در جمهوری اسلامی ایران

قوه‌ی مقننه در جمهوری اسلامی تنها نهادی است که از آرای عمومی ریشه می‌گیرد و سهم قابل توجهی از حاکمیت در ساختار نظام سیاسی کشور را از طرق مختلف اعمال می‌نماید و قوه‌ی مقننه در جمهوری اسلامی ایران، حق خدادادی مردم و مظهر اراده عام ملت است. که در آن سرنوشت اجتماعی و سیاسی مردم رقم می‌خورد. و برنامه زندگی آنان پس از برخورد اندیشه‌ها و شورا و مذاکره و کسب اکثریت آراء به صورت مجموعه‌ی مدون در مجاری اجرا قرار می‌گیرد و بر اساس اصل ۵۸ و ۵۹ قانون اساسی اعمال قوه مقننه، بدون صورت انجام می‌گیرد.

يك: طريق عادي؛ كه همان مجلس شوراي اسلامي است كه مصوباتش پس از طي مراحل مختلف از جمله تأييد شوراي نگرهبان، لازم الاجرا است.

دو: طريق فوق العاده؛ كه به چهار صورت، انجام مي‌شود:

۱- وضع قانون از طريق همه پرسی بر اساس اصل ۵۹ قانون اساسي.

۲- تصويب داني اساسنامه‌هاي كه سازمان‌ها و شركت‌ها و... وابسته به دولت از طريق دولت به اجازه مجلس شوراي اسلامي بر اساس اصل ۸۵ قانون اساسي كشور.

۳- وضع مقررات مربوط به مجلس خبرگان توسط خود نمايندگان مجلس خبرگان، بر اساس اصل ۱۰۱ قانون اساسي.

۴- وضع مقررات مربوط به مجمع تشخيص مصلحت نظام توسط اعضاي خود اين مجمع بر اصل ۱۱۲ قانون اساسي.

بنابراين، ساختار و نظام سياسي جمهوري اسلامي داراي يك قوهي مقننه‌اي دو ركني است كه از طريق آنها اعمال نظر مي‌كند يكي مجلس شوراي اسلامي كه با ۲۹۰ نماينده ملت براي مدت ۴ سال، به وجود مي‌آيد، و يكي ديگر، شوراي نگرهبان است كه مركب از ۶ فقيه و شش نفر حقوق دان است.

اگر مجلس شوراي نگرهبان را در عرض مجلس شوراي اسلامي فرض نكنيم و در طول آن و مكمل آن بدانيم، در واقع مهد و مركز قوهي مقننه همان مجلس شوراي اسلامي است. يعني يك مجلس شورا خواهد بود كه به عنوان ركن اساسي و مقوم نسبت به ساختار سياسي نظام جمهوري اسلامي از طرف قانون‌گذار در قانون اساسي جايگاه براي آن، پيش بيني شده است.

ج) جمهوري اسلامي افغانستان

ساختار نظام سياسي در كشور افغانستان دو مجلسي است كه قوهي مقننه ارادهي واقعي ملت را از طريق آنها اعمال مي‌كنند. بر اساس ماده ۸۲ قانون اساسي جديد افغانستان مجلس شوراي ملي به دو مجلس شورا تقسيم مي‌شود:

الف) مجلس شوراي نمايندگان ملت، يعني ولسي جرگه،

ب) مجلس شوراي اعيان و اشراف يعني، مشرانو جرگه، اعضا ولسي جرگه توسط مردم از

طریق انتخابات ازاد، عمومی و مستقیم انتخاب می‌شوند و اعضای مشرانو جرگه از میان نمایندگان شوراهای ولایتی و ولسوالی‌ها (فرمانداری‌ها) و شیوخ و سران قوم، و اقوام کوچی، زنان، و معلولین و افراد با تجربه‌ی کشور، با انتخاب رئیس جمهوری انتخاب می‌شوند. پس در افغانستان اعمال قدرت قوه‌ی مقننه توسط دو مجمع یا مجلس شورا، صورت می‌گیرد.

نتیجه

نتیجه این بحث به شرح زیر خلاصه می‌گردد: اعمال قوه‌ی مقننه در فرانسه از طریق سه مجمع و شورا، صورت می‌گیرد، مجلس شورای ملی و سنا و شورای قانون اساسی، و در جمهوری اسلامی ایران، از طریق مجلس شورای اسلامی فقط مگر موارد فوق العاده، و در افغانستان با تصریح در قانون اساسی به دو مجلسی بودن مجلس شورای ملی، اعمال قوه‌ی مقننه از دو طریق صورت می‌گیرد، ولسی جرگه و مشرانو جرگه.

در پایان این مطلب اضافه می‌گردد که در هر سه کشور نهاد سیاسی شورای ملی علاوه بر وظیفه‌ی قانون‌گذاری یا برنامه‌ریزی و نظارت بر اعمال قوه اجراییه در اجرای درست قوانین، نقش توازن بخشی بین قوای سه‌گانه را نیز بر دوش دارد و در نظام سیاسی نقش فعالی ایفا می‌نماید.

پی نوشت

-
- [۱]i. ایرانی، حسین، مسأله‌ی شورا، انتشارات مؤسسه در راه حق، چ ۱۳۶۱، ص ۹.
- [۲]ii. علی اکبر، دهخدا، لغت نامه، چ ۹، انتشارات دانشگاه تهران، چ ۱۳۷۲، ص ۱۲۸۲۶.
- [۳]iii. ایرانی، حسین، همان، ص ۵.
- [۴]iv. اصفهانی، راغب، معجم الفاظ القرآن، ص ۳۷۷.
- [۵]v. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ترمینولوژی حقوق، انتشارات گنج دانش، چ اول، ص ۳۹۵.
- [۶]vi. چوپانی یزدلی، محمد رضا، جایگاه حقوقی و... شوراهای در جمهوری اسلامی ایران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی، چ ۱۳۸۲، ص ۳۲.
- [۷]vii. بندریگی، محمد، فرهنگ المنجد الطلاب، ماده شورا.
- [۸]viii. علی اکبر، دهخدا، همان، ص ۱۳۴۹.
- [۹]ix. عمید، محمد حسین، فرهنگ فارسی عمید، کتابخانه ابن سینا، چاپ اول، سال ۱۳۶۲ ص ۶۶۸.
- [۱۰]x. علی اکبر، دهخدا، همان، ص ۱۳۴۸.
- [۱۱]xi. سبحانی، جعفر، مبنای حکومت اسلامی، انتشارات توحید، قم، چ ۱۳۷۰، ص ۲۱۲.
- [۱۲]xii. چوپانی یزدلی، محمد رضا، همان مأخذ، ص ۳۳.
- [۱۳]xiii. فرانسه، قانون اساسی، فصل یکم، اداره‌ی کل قوانین و مقررات کشور، اصل سوم، چاپ ۱۳۷۶، ص ۳۲.
- [۱۴]xiv. جعفری ندوش، علی اکبر، تفکیک قوی در حقوق ایران، آمریکا و فرانسه، چ انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی،

۱۳۸۳، ص ۱۱۲.

[۱۵] xv. ایران، قانون اساسی جمهوری اسلامی، مرکز مطبوعات و انتشارات قوهی قضائیه تهران، چاپ اول، بهار سال ۱۳۸۳،

فصل پنجم، اصل ۵۶.

[۱۶] xvi. همان، فصل پنجم، اصل ۵۸.

[۱۷] xvii. همان، ماده ۸۱، فصل پنجم.

[۱۸] xviii. همان، ماده ۱۱۰، فصل ششم.

[۱۹] xix. جعفری ندوشن، علی اکبر، همان مأخذ، ص ۳۶۷.

[۲۰] xx. قانون اساسی جمهوری اسلامی، اصل ۸۹.

[۲۱] xxi. جعفری، ندوشن، علی اکبر، همان مأخذ، ص ۳۶۹.

[۲۲] xxii. همان مأخذ، ماده ۹۱ ص ۲۳ فصل پنجم.

[۲۳] xxiii. جعفری ندوشن، علی اکبر، همان مأخذ،

[۲۴] xxiv. قانون اساسی، اصل ۵۷.

[۲۵] xxv. همان، فصل ششم، اصل ۷۸ ص ۵۵.

[۲۶] xxvi. همان، اصل ۸۰ ص ۵۵

[۲۷] xxvii. همان، اصل ۸۲ ص ۵۶.

[۲۸] xxviii. همان مأخذ، ماده ۹۰ بند ۵ ص ۳۳ فصل پنجم.

[۲۹] xxix. جعفری ندوشن، علی اکبر، همان مأخذ، ص ۱۰۵.

[۳۰] xxx. همان مأخذ، ۱۲۹.

[۳۱] xxxi. ایران، همان مأخذ، فصل چهارم اصول ۵۲-۵۴

[۳۲]xxxii . جعفری ندوشن، علی اکبر، همان مأخذ، ص ۱۳۴.

[۳۲]xxxiii . همان، ص ۱۳۵.

[۳۴]xxxiv . همان مأخذ، ص ۱۳۵.