

بررسی مقایسه‌ای سازوکارهای قانونگذاری  
در ایران و انگلستان

کد موضوعی: ۲۶۰

شماره مسلسل: ۱۳۲۶۳

دفتر: مطالعات سیاسی

مهرماه ۱۳۹۲

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۱	مقدمه
۳	الف) جایگاه قوای مقننه دو کشور در چارچوب قانون اساسی
۵	ب) مقایسه سازوکارهای قانونگذاری
۱۷	جمع بندی و نتیجه گیری
۲۱	منبع و مأخذ



## بررسی مقایسه‌ای سازوکارهای قانونگذاری در ایران و انگلستان

### چکیده

نظام قانونگذاری یا قوه مقننه یکی از ارکان اصلی هر نظام سیاسی به‌شمار می‌رود. اگرچه همواره قوانینی بر رفتار اجتماعی انسان‌ها حاکم بوده است، اما قانونگذاری نوین سابقه‌ای طولانی ندارد و محصول پیچیدگی‌های روزافزون جامعه بشری به‌ویژه در واکنش به تحولات قرن بیستم است. گزارش حاضر با رویکردی مقایسه‌ای درصد بررسی جایگاه قوای مقننه و سازوکار قانونگذاری در دو کشور ایران و انگلستان است.

### مقدمه

وجود پارلمان در هر کشور، نماد حاکمیت مردم یا دموکراسی غیرمستقیم است. مجالس قانونگذاری در همه کشورهای جهان، محور تصمیم‌گیری و نظارت به‌شمار می‌روند و وظیفه و کارکرد تقنینی و سیاستگذاری را برعهده دارند. این مسئله تنها مربوط به امروز نیست و از نخستین روزهای حیات اجتماعی، همواره قوانینی بر رفتار جوامع مختلف حکم می‌رانده است. با این حال قانونگذاری به معنای عرفی آن،

سابقه طولانی ندارد و قرن بیستم همراه با تحولات مهم آن از جمله وقوع جنگ‌های اول و دوم جهانی و پیامدهای پیچیده اقتصادی، سیاسی و اجتماعی آنها، در هم تنیدگی روابط اجتماعی، شهری، صنعتی، اقتصادی و بین‌المللی، حجم زیادی از کوشش‌های قوه مقننه کشورها را به خود معطوف داشته است.

قانونگذاری به معنای عام، شامل وضع مقررات کلی از سوی مراجع صلاحیتدار با رعایت ضوابط و تشریفات خاص است که به دنبال تشکیل دولت‌های مدرن در قرون اخیر رواج عمومی یافته است. از یک سو قانونگذاری یکی از مهمترین کارویژه‌های حکومت تلقی می‌شود و از سوی دیگر پیچیدگی‌های زندگی مدرن وجود مقرراتی دقیق و منطبق با ضرورت‌های زمان و مکان را هرچه بیشتر ضروری می‌سازد. در این راستا، تنها راه اجتناب از قوانین خودسرانه، تشکیل مرجع قانونگذاری از طریق انتخاب نمایندگان مردم است.

نظام قانونگذاری، به مجموعه‌ای از ارگان‌ها، نهادها، تشکیلات، مقامات و فرآیندهایی گفته می‌شود که در تدوین و تنظیم قوانین و مقررات رسمی کشور دخالت داشته و قانون اساسی کشور، آن را به رسمیت شناخته باشند. فرآیند قانونگذاری مرحله‌ای است که مطابق قوانین و مقررات مربوط مانند آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، یک طرح یا لایحه باید طی کند تا پس از انجام آن مراحل و تشریفات متعدد، تبدیل به قانون شده و به آن عنوان شناخته و اجرا شود.

پژوهش حاضر با رویکردی مقایسه‌ای درصدد بررسی سازوکار قانونگذاری در ایران و انگلستان است. کشور انگلستان دارای پرسابقه‌ترین نظام قانونگذاری



پارلمانی است و کشور ایران نیز در سده اخیر قوه مقننه را به مفهوم مدرن تجربه کرده است. کشور انگلستان دارای نظام دومجلسی (مجلس عوام و مجلس لُردها)، و ایران دارای نظام تک مجلسی است. اعضای مجلس لُردها، انتخابی نیستند. بررسی‌های مقایسه‌ای می‌تواند به کاهش مسائل و مشکلات مشترک و نیز بهره‌گیری از تجربیات موفق بیانجامد.

### الف) جایگاه قوای مقننه دو کشور در چارچوب قانون اساسی

نظام سیاسی در ایران، مبتنی بر مردم‌سالاری دینی با عنوان جمهوری اسلامی شناخته شده که جمهوریت آن بیانگر حاکمیت ملی و مردمی و اسلامیت آن نشانگر حاکمیت دینی است. سابقه تأسیس اولین پارلمان در ایران به انقلاب مشروطه بازمی‌گردد. براساس اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت، برطبق اصول آینده این قانون، اعمال می‌شوند و این قوا از یکدیگر مستقل هستند. براساس اصل پنجاه و هشتم قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که اعضای آن را نمایندگان منتخب مردم تشکیل می‌دهند. مجلس مهمترین رکن تصمیم‌گیری در جمهوری اسلامی ایران است که می‌تواند در عموم مسائل کشور در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند. در عین حال، طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی، در مواردی که مجلس ضروری تشخیص دهد، می‌تواند اختیار تصویب آزمایشی بعضی از قوانین را که جنبه دائمی

دارند، به کمیسیون‌های خود یا به دولت تفویض کند.

نظام سیاسی در انگلستان سکولار است و نظام پارلمانی در آن، بسیار قدمت دارد و در واقع قدیمی‌ترین سنت پارلمانی متعلق به انگلستان است که از قرن سیزدهم میلادی تاکنون سابقه دارد. پارلمان بریتانیا بالاترین مرجع قانونگذاری در این کشور است و از دو بخش مجلس عوام و مجلس اعیان تشکیل شده که هر یک در سالن‌های ویژه خود در کاخ وست‌مینستر تشکیل جلسه می‌دهند. مجلس عوام مهمترین مجلس در پارلمان است اما در هر دو مجلس مسئول وضع قوانین و مباحثه در مورد سیاست‌ها هستند. مجلس عوام متشکل از نمایندگانی است که اعضای آن هر پنج سال یک بار از سوی مردم برگزیده می‌شوند و دارای ۶۳۵ عضو است. مجلس اعیان شامل روحانیون بلندپایه، لردها و غیرانتخابی است و ۱۱۳۰ عضو دارد که به صورت موروثی و یا از سوی ملکه یا به توصیه نخست‌وزیر منصوب می‌شوند. یکی از ویژگی‌های نظام دمکراسی پارلمانی در بریتانیا، وجود رابطه تنگاتنگ میان قوه مجریه و قوه مقننه است بدین معنی که اعضای دولت، کابینه و هیئت وزیران از میان نمایندگان مجلس انتخاب می‌شوند و نخست‌وزیر نیز خود یکی از نمایندگان مجلس عوام و رهبر حزب اکثریت است. بنابراین قوای سه‌گانه از یکدیگر منفک نیستند و برخی از کارشناسان حقوق اساسی حتی کاربرد تفکیک نسبی قوا را نیز برای توصیف نظام حکومتی بریتانیا مورد تردید قرار می‌دهند. معمولاً نخست‌وزیر و وزرا از اعضای مجلس عوام و مجلس اعیان عالی‌ترین مرجع قضایی انگلیس است. وجود مجلس اعیان به‌عنوان مرکزی برای تجمیع سرمایه‌های اجرایی، علمی و انسانی



انگلستان و استقلال سیاسی و مالی آن از دولت و حوزه‌های انتخابیه باعث شده است که لوایح از جنبه‌های مختلف مورد بررسی تخصصی، کارشناسانه و آزادانه نمایندگان قرار گیرند و کیفیت محصولات نظام قانونگذاری ارتقا یابد. به‌طور خلاصه، پارلمان در بریتانیا حاکمیت مطلق دارد و می‌تواند در هر زمینه‌ای قانون وضع و یا قوانین مصوب شده را نسخ کند.

### ب) مقایسه سازوکارهای قانونگذاری

عمده‌ترین زمینه‌ها و مواردی (از برگزاری انتخابات تا تشکیل مجلس و قانونگذاری) که به‌عنوان سازوکارهای قانونگذاری مطرح می‌شوند، در عناوین ذیل قابل بررسی هستند:

۱. نظارت بر انتخابات و صلاحیت نامزدها: در جمهوری اسلامی ایران، وزارت کشور مأمور اجرای قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی و حُسن اجرای جریان انتخابات و نیز مرجع رسیدگی به مسائلی است که در روند انتخابات ایجاد می‌شود. تعیین تاریخ انتخابات، ستادهای انتخاباتی، مکان مراجعه نامزدها برای اعلان داوطلبی، اعلام اسامی نامزدهای تأیید شده، برگزاری جلسات هیئت‌های اجرایی، مسئولیت حفاظت و نگهداری اسناد انتخابات و تنظیم اعتبارنامه برای منتخبین، از وظایف وزارت کشور است. در عین حال، شورای نگهبان با استفاده از هیئت‌های نظارتی خود وظیفه نظارت بر همه‌پرسی و انتخابات مجلس و رسیدگی به صلاحیت داوطلبان را برعهده دارد.

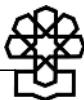
در انگلستان، تنها نمایندگان مجلس عوام، انتخابی هستند و نظارت بر صلاحیت

آنها برعهده کمیته قضایی شورای مشورتی ملکه است. از نظر شرایط عمومی نامزدها، هر نامزد باید مبلغ ۵۰۰ پوند را به ودیعه بگذارد تا در صورتی که نتواند یک‌بیستم آرا در انتخابات را به‌خود اختصاص دهد، این مبلغ به‌عنوان جریمه ضبط شود. علاوه بر این، هر نامزد باید توسط ۱۰ امضا حمایت شود و تابعیت کشور انگلستان، حداقل ۲۱ سال تمام سن و سلامت عقل و روان داشته و سابقه محکومیت کیفری و مالی و خیانت به کشور را نداشته باشد.

۲. مرجع و شیوه رسیدگی به جرائم و تخلفات انتخاباتی: در جمهوری اسلامی ایران هیئت‌های اجرایی و مراکز حوزه‌های انتخابیه (وزارت کشور) موظفند از تاریخ تشکیل هیئت اجرایی تا دو روز پس از اعلام نتیجه اخذ رأی انتخابات، شکایات واصله را بپذیرند و حداکثر ظرف هفت روز از تاریخ دریافت شکایت در جلسه مشترک هیئت‌های اجرایی و نظارت حوزه انتخابیه به آنها رسیدگی کنند.

در انگلستان برای رسیدگی به دعاوی انتخاباتی، دادگاه انتخاباتی ویژه‌ای وجود دارد که دارای دو قاضی دادگاه عالی است که می‌تواند از نامزدها سلب صلاحیت کند، آرا را بررسی نماید، نتایج را اعلام کند و یا خواستار برگزاری مجدد انتخابات شود. بر این اساس، هم نامزد انتخابات و هم رأی‌دهنده می‌توانند ظرف سه‌ماه از تاریخ برگزاری انتخابات به این دادگاه شکایت کنند و تصمیم دادگاه به‌صورت گزارش به رئیس پارلمان ارائه می‌شود و مجلس طبق قانون موظف به اطاعت از آن است.

۳. تعیین حدود قانونگذاری: براساس اصل هفتادویکم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع



کند. هرچند قانون اساسی این صلاحیت عام قانونگذاری را برای مجلس قائل شده، اما وضع قوانین با همکاری قوای مجریه و مقننه صورت می‌گیرد. قوه مجریه لوایح را تقدیم مجلس کرده و مجلس آن را مورد بررسی و تصویب قرار می‌دهد. بدین ترتیب سرنوشت نهایی تصویب قوانین همواره در دست مجلس می‌باشد. البته در جمهوری اسلامی ایران، طبق اصل چهارم قانون اساسی، کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی باید براساس موازین اسلامی باشد و تشخیص این امر برعهده فقهای شورای نگهبان است. در انگلستان، پارلمان حاکمیت مطلق دارد و می‌تواند تا هرکجا که بخواهد، قانون وضع کند و قوانین موجود را نسخ نماید و هیچ نهادی نمی‌تواند بر آن محدودیتی اعمال کند. تنها محدودیت در مورد امور مالی دولت مرکزی است که البته اراده مجلس عوام، قوی‌تر از مجلس اعیان است و هیچ لایحه مالی و بودجه نمی‌تواند توسط مجلس اعیان ارائه یا اصلاح شود.

#### ۴. نهادهای ناظر بر مصوبات مجلس قانونگذاری: در جمهوری اسلامی، طبق

اصل نودویکم قانون اساسی، بررسی کلیه مصوبات مجلس جهت اعلان عدم مغایرت با اصول قانون اساسی و احکام شرع برعهده شورای نگهبان است و در صورت اختلاف نظر بین مجلس و شورای نگهبان در یک مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام دارای نظر قاطع است. در انگلستان هیچ کنترل مستقیمی بر پارلمان وجود ندارد و تنها به صورت غیرمستقیم می‌توان پارلمان را تا حدی از طریق مصوبات اتحادیه اروپا، تحولات اجتماعی، کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و انحلال پارلمان کنترل کرد.

#### ۵. نهادهای موازی قانونگذاری: در جمهوری اسلامی مهمترین مراجع و

نهادهای موازی قانونگذاری عبارتند از: مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی استان‌ها (طرح‌های پیشنهادی)، شورای عالی امنیت ملی (سیاست‌های امنیتی و دفاعی)، شورای بازنگری قانون اساسی، سایر شوراهای عالی مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی (تدوین اصول سیاست فرهنگی و علمی کشور) و شورای عالی اداری (از طریق اصلاح نظام اداری و ادغام دستگاه‌ها). در انگلستان نهادهای موازی قانونگذاری عبارتند از: اول، نهادهای قانونگذاری اتحادیه اروپا شامل شورای وزیران، کمیسیون اروپایی و پارلمان اروپا که مصوبات این نهادهای قانونگذاری اتحادیه اروپا برای کشورهای عضو لازم‌الاتباع هستند. دوم، تصویب قوانین از طریق قانونگذاری تفویضی یا فرعی توسط وزرا و معاونین وزرا یا شورای شاه و ملکه یا مقامات محلی، که البته با مجوز قانونگذار امکانپذیر است.

۶. **مرجع تفسیر قوانین:** در جمهوری اسلامی ایران، مرجع تفسیر قانون اساسی، شورای نگهبان با تصویب سه چهارم اعضاست و مرجع تفسیر قوانین عادی، مجلس شورای اسلامی است.

در انگلستان تفسیر رسمی قوانین به‌عده قوه مقننه است ولی محاکم و دادگاه‌ها نیز می‌توانند قوانین پارلمان، مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی و اسناد قانونی که مقام سلطنت به‌موجب اختیارات ویژه خود صادر می‌کند، را تفسیر کنند.

۷. **اختیارات، وظایف و نقش رئیس قوه مقننه:** در جمهوری اسلامی، عمده‌ترین وظایف رئیس مجلس عبارتند از: اداره جلسات، اداره و نظارت بر کلیه امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی مجلس، امضای احکام استخدامی، امضای نامه‌های



صادره، نظارت بر مصوبات دولتی.

در انگلستان، رئیس قوه مقننه، رئیس مجلس عوام است که ضمن اینکه مسئول ارتباط مجلس عوام با ملکه است، دارای وظایفی است که عبارتند از: اداره و حفظ نظم مجلس، ریاست کمیسیون مجلس عوام، حفظ و برقراری نظم در مباحثات مجلس، رسیدگی به مجازات‌ها و جرائم نمایندگان، دعوت از نمایندگان برای سخن گفتن.

**۸. کمیسیون‌ها و تصمیم‌گیری آنها:** در مجلس جمهوری اسلامی، سه کمیسیون خاص تحقیق، تدوین آیین‌نامه داخلی و اصل نودم قانون اساسی وجود دارند. علاوه بر این، ۱۲ کمیسیون تخصصی مجلس عبارتند از: آموزش و تحقیقات، اجتماعی، اقتصادی، امنیت ملی سیاست خارجی، انرژی، برنامه و بودجه، بهداشت و درمان، صنایع و معادن، عمران، فرهنگی، قضایی و حقوقی، کشاورزی، آب و منابع طبیعی. عمده‌ترین وظایف کمیسیون‌ها عبارتند از: بررسی طرح‌ها و لوایح قانونی، رسیدگی به طرح‌های تحقیق و تفحص، رسیدگی به لوایح بودجه، بررسی برنامه‌های توسعه و بودجه سالیانه و گزارش آن به کمیسیون تلفیق، بررسی چگونگی اجرای قوانین مصوب، بررسی چگونگی اجرای قوانین مصوب و برنامه‌ها و نتایج آنها و گزارش به مجلس، کسب اطلاع از امور کشور و بررسی گزارش‌های دستگاه‌های مختلف، بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح و تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت.

پس از انتخاب اعضای کمیسیون‌ها، هر کمیسیون به ریاست مسن‌ترین عضو با حضور حداقل دوسوم اعضای خود منعقد و فوراً یک رئیس، دو نایب‌رئیس، یک

سخنگو و دو دبیر با رأی مخفی با ورقه با اکثریت نسبی برای مدت یک سال انتخاب می‌نماید. اعتبار رسمیت جلسه کمیسیون‌ها، حضور حداقل دوسوم اعضا می‌باشد.

در انگلستان، کمیته‌های متعددی وجود دارند که عبارتند از:

۱. کمیته کل مجلس مرکب از تمام اعضای مجلس عوام که در موارد مهم و خاص تشکیل می‌شود.

۲. کمیته‌های دائمی مجلس عوام شامل کمیته لوایح عمومی، کمیته قانونگذاری تفویض شده، کمیته دائمی اروپا، کمیته عالی شامل نمایندگان ولز، ایرلند و اسکاتلند و کمیته مسائل منطقه‌ای.

۳. کمیته‌های تحقیق مجلس عوام و کمیته‌های مشترک شامل کمیته‌های مسکن و کار، مدیریت، تدارکات، اطلاعات و رسانه‌ها، ارتباطات، نوسازی مجلس، معیارها و امتیازات پارلمانی، رویه و نظامنامه، مقررات‌زدایی و اصلاح قوانین، ادغام و لوایح ادغامی، تسهیل مالیات، لوایح تلفیقی، امور دولتی، بازرسی محیط زیست، حقوق بشر، کنترل و نظارت دولت.

۴. کمیته امور جاری.

۵. کمیته‌های برنامه‌ریزی.

۶. کمیته لوایح خصوصی.

۷. کمیته مذهبی.

۸. کمیته‌های مجلس اعیان، شامل کمیته‌های لوایح عمومی، تحقیق، کمیته‌های

موقت ویژه.



۹. دستور جلسات و فوریت طرح‌ها و لوایح: در جمهوری اسلامی ایران، وظیفه تعیین دستور جلسه مجلس، از وظایف هیئت رئیسه است که به صورت هفتگی انجام می‌شود و در تعیین دستور هفتگی، اصل بر رعایت ترتیب وصول طرح‌ها و لوایح است مگر اینکه به تقاضای دولت یا ۱۵ نفر از نمایندگان و با موافقت هیئت‌رئیس، لایحه یا طرحی که دارای اولویت است، خارج از نوبت در دستور هفتگی قرار گیرد.

در انگلستان، برنامه روزانه و دستور جلسات مجلس برطبق عرف مشخص می‌شود اما گاهی نیاز به رویه جدیدی است که در مجلس عوام از وظایف سخنگو و در مجلس اعیان از وظایف رهبر مجلس اعیان است. البته گاهی نخست‌وزیر می‌تواند برنامه و دستور جلسات را تغییر دهد. همچنین کمیته امور جاری مجلس عوام تعیین می‌کند که مجلس در چه روزهایی به چه بخش‌هایی از لایحه رسیدگی می‌کند. علاوه بر این، تعیین فوریت یک لایحه نیز از وظایف سخنگوی مجلس عوام است.

۱۰. احزاب سیاسی و توزیع کرسی‌های پارلمانی و کمیسیون‌های داخلی: در جمهوری اسلامی ایران به دلیل فقدان نظام حزبی، وضعیت و رویه مشخصی برای نحوه حضور آنها در ساختار داخلی مجلس و توزیع کرسی‌ها و پست‌های کمیسیون وجود ندارد و احزاب اکثریت و اقلیت نقش مشخص و منظمی ندارند و تنها گروه‌های همفکر تشکیل فراکسیون اقلیت و اکثریت می‌دهند و معمولاً بیشتر کمیسیون‌های مهم مجلس در اختیار فراکسیون اکثریت قرار می‌گیرد و رئیس مجلس و اعضای هیئت‌رئیس نیز غالباً از فراکسیون اکثریت هستند. بنابراین فراکسیون اقلیت از میزان تأثیرگذاری اندکی برخوردار است.

در انگلستان، سخنگوی مجلس عوام که یکی از اعضای پارلمان است، نباید جزء هیچ حزبی باشد اما صدراعظم به‌عنوان رئیس مجلس اعیان که توسط نخست‌وزیر منصوب می‌شود، عضوی از دولت است. معاونان سخنگو باید عضو احزاب مختلف باشند. رهبر مجلس عوام باید جزء حزب اکثریت موجود در پارلمان باشد که توسط نخست‌وزیر منصوب می‌شود. روی هم رفته، در انگلستان احزاب نقش بسیار مهمی در سیاست ایفا می‌کنند و از آنجا که دولت از حزبی تعیین می‌شود که اکثریت نمایندگان را در مجلس در اختیار دارد و از آنجا که مجلس بسیاری از کمیته‌ها را منصوب می‌کند، احتمال اینکه اعضای هیئت دولت به کمیته‌ها راه یابند، بسیار زیاد است.

#### ۱۱. سازوکارهای تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری: در جمهوری

اسلامی ایران، مواردی همچون ارتباط نمایندگان با مردم، مأموریت‌های فردی و جمعی برای شرکت در سمینارها، اجلاس‌ها، بازدیدهای فنی و تخصصی در داخل و خارج و ارتباط با شورای عالی استان‌ها از جمله سازوکارهای تشخیص مسائل و زمینه‌های مورد نیاز برای قانونگذاری هستند. علاوه بر این، دولت نیز در قالب ارائه لایحه می‌تواند زمینه‌ساز قانونگذاری باشد.

در انگلستان نیز همانند ایران، سازوکار تشخیص مسائل مورد نیاز قانونگذاری

از سوی دولت و مجلس ایجاد می‌شود. دولت از طریق مشاوره به ارائه لایحه می‌پردازد و به دو طریق مشاوره می‌کند: اول، مشاوره غیررسمی، دوم، مشاوره رسمی. علاوه بر این، دولت از طریق چاپ لوایح پیش‌نویس شده، نظر عموم را در رابطه با آنها می‌پرسد و پس از رفع نواقص، آن را به‌صورت لایحه نوشته و تقدیم مجلس می‌کند. نمایندگان



مجلس نیز از طریق تماس با افراد در حوزه انتخابی، نظرخواهی، پرسشنامه، پژوهش، رسانه‌ها و استماع دیدگاه‌های مردم به قانونگذاری می‌پردازند.

#### ۱۲. عدم تعارض لوایح با قوانین بالادستی: در جمهوری اسلامی ایران،

کمیسیون‌های تخصصی وظیفه اصلاح و تکمیل طرح‌ها و لوایح و ارائه گزارش به صحن علنی مجلس را دارند و اگر در مجلس مصوبات مجلس اختطاری مبنی بر مغایرت طرح‌ها و لوایح با قوانین اساسی یا نحوه ارائه آنها با قانون آیین‌نامه داخلی مجلس ارائه شود، رئیس مجلس باید رسیدگی کند. علاوه بر این، شورای نگهبان نیز وظیفه کنترل را از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی و احکام اسلامی به‌عهده دارد. در انگلستان، به‌منظور اصلاح و بازنگری قوانین، کمیسیون‌های حقوقی ایفای نقش می‌کنند.

#### ۱۳. مصونیت پارلمانی: در جمهوری اسلامی ایران، نمایندگان مجلس در ایفای

وظایف نمایندگی در اظهارنظر و رأی خویش کاملاً آزادند و نمی‌توان آنها را به سبب نظرهایی که در مجلس اظهار کرده‌اند، تعقیب یا توقیف کرد. مصونیت شامل صحن مجلس، کمیسیون‌ها، گروه‌ها و مأموریت‌های پارلمانی می‌شود و تنها محدود به دوره نمایندگی نیست و دائمی است اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تعرض‌ناپذیری نمایندگان مجلس پیش‌بینی نشده است. بنابراین نمایندگان مجلس فقط از مصونیت به واسطه وظایف نمایندگی برخوردار هستند و در مورد سایر جرائم با افراد ملت در مقابل قانون برابر هستند و به اتهامات آنها رسیدگی می‌شود. مصونیت نمایندگان دو شرط دارد: اول اینکه عمل ارتكابی باید در راستای وظایف نمایندگی باشد و چنانچه نماینده مجلس خارج از وظایف نمایندگی مرتکب اظهارنظر مجرمانه

شود، از شمول مصونیت خارج است. دوم اینکه تنها اعمال مجرمانه‌ای مشمول اصل عدم مسئولیت هستند که در قالب اظهارنظر و رأی باشد.

در انگلستان، پارلمان از سه نوع مصونیت برخوردار است: اول، ترکیب و رویه یا صلاحیت انحصاری. یعنی مجلس، خود، امور داخلی خود را اداره و نمایندگان خاطی را اخراج می‌کند. دوم، آزادی بیان که امتیاز اصلی نماینده پارلمان است و آنها می‌توانند آزادانه سخن بگویند و بنویسند بدون ترس از اینکه توسط افراد و نهادهای خارج از پارلمان برای آنان مزاحمتی ایجاد شود. سوم، مصونیت نسبی که ارتباطی با مصونیت پارلمانی ندارد ولی به نماینده مجلس در جایی که مصونیت کامل ندارد، تا حدی مصونیت اعطا می‌کند اما تضمین نمی‌کند که نمایندگان از مداخله و مزاحمت افراد و نهادهای خارج از پارلمان در امان باشند.

به‌طور کلی نمایندگان مجلس عوام و مجلس اعیان آزادی نطق و رأی دارند بدین معنی که با آزادی کامل می‌توانند در جلسات عمومی مجالس و همچنین در کمیته‌های پارلمانی اظهاراتی را طرح کنند و رأی دهند و همچنین مصونیت آنها فقط محدود به تعقیب حقوقی آنها می‌شود و به دیگر جرائم قابل سرایت نیست.

#### ۱۴. سازوکارهای نظارتی مجلس: در جمهوری اسلامی ایران، عمده‌ترین

سازوکارهای نظارتی مجلس عبارتند از: رأی اعتماد به هیئت وزیران، استیضاح وزرا، سؤال از رئیس‌جمهور، رسیدگی به شکایات مردم، تشکیل هیئت تحقیق و تفحص در موارد خاص، رسیدگی دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، نمایندگان ناظر در شوراهای اجرایی، نظارت خاص کمیسیون‌های تخصصی، ایجاد



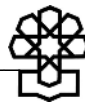
کمیسیون‌های ویژه به‌منظور نظارت.

در انگلستان عمده‌ترین سازوکارهای نظارتی پارلمان عبارتند از: سؤالات کتبی و شفاهی نمایندگان، نامه‌های نمایندگان به معاونان وزرا در موضوعات مختلف جهت رسیدگی، درخواست جبران خسارت که از طریق نمایندگان مجلس با توجه به نیازهای افراد حوزه انتخابی‌شان ارائه می‌شود، مباحثات که می‌تواند به رأی عدم اعتماد به دولت منتهی شود، بازرس اجرایی و اداری مجلس، کمیسر پارلمانی.

### جدول مقایسه ویژگی‌های قانونگذاری

انگلستان	ایران	زمینه	ردیف
بیش از هفت سده	یک سده اخیر	سابقه قانونگذاری	۱
دومجلسی (مجلس عوام و مجلس لردها)	یک‌مجلسی (مجلس شورای اسلامی)	نظام قانونگذاری	۲
پادشاهی - سکولار	جمهوری - مردم‌سالاری دینی	نوع نظام سیاسی	۳
۶۳۵ نفر (مجلس عوام)	۲۹۰ نفر	تعداد اعضای مجلس	۴
۵ سال	۴ سال	دوره زمانی نمایندگی	۵
ارتباط قوا، تفکیک نسبی	تفکیک قوا و استقلال سه قوه	وضعیت قوا	۶
توسط کمیته قضایی شورای مشورتی ملکه	توسط وزارت کشور و شورای نگهبان	اجرای قانون انتخابات و نظارت بر آن	۷
مطلقاً مجلس عوام و بعضاً پارلمان اروپا	عمدتاً مجلس و بعضاً قوه مجریه در قالب ارائه لایحه	وظیفه قانونگذاری	۸
دادگاه انتخاباتی ویژه	هیئت نظارت انتخابات و نهایتاً دادگاه عمومی	مرجع رسیدگی به تخلفات انتخاباتی	۹

ردیف	زمینه	ایران	انگلستان
۱۰	مرجع نظارت بر مصوبات مجلس	شورای نگهبان	نظارت وجود ندارد
۱۱	مرجع تفسیر قانون	- مجلس (قوانین عادی) - شورای نگهبان (قانون اساسی)	قوه مقننه
۱۲	کمیسیون‌های مجلس	شش کمیسیون خاص (مشترک، ویژه، تلفیق تحقیق، تدوین آیین‌نامه داخلی، اصل نود) و ۱۲ کمیسیون تخصصی	کمیته کل مجلس، دائمی، تحقیق، امور جاری، برنامه‌ریزی، لوائح خصوصی، مذهبی، اعیان
۱۳	تعیین دستور جلسه مجلس	توسط هیئت رئیسه	توسط سخنگوی مجلس
۱۴	توزیع کرسی‌های پارلمانی	عمدتاً از فراکسیون اکثریت	عمدتاً از حزب اکثریت
۱۵	تشخیص عدم تعارض قوانین با قوانین بالادستی	رئیس مجلس و شورای نگهبان	کمیسیون‌های حقوقی
۱۶	سازوکارهای نظارتی مجلس	رأی اعتماد به هیئت وزیران، استیضاح وزراء، سؤال از رئیس‌جمهور، رسیدگی به شکایات مردم، تشکیل هیئت تحقیق و تفحص، کمیسیون اصل نود، ایجاد کمیسیون‌های ویژه نظارت	سؤالات کتبی و شفاهی نمایندگان، بازرسی اجرایی و اداری مجلس، کمیسر پارلمانی



## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

عمده‌ترین مطالب گزارش حاضر را می‌توان در موارد زیر جمع‌بندی و نتیجه‌گیری کرد:

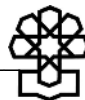
۱. نظام قانونگذاری و اساساً قوه مقننه یکی از ارکان اصلی هر نظام سیاسی در دنیای امروز است.
۲. با توجه به اینکه در قرن بیستم و پس از آن، سرعت تحولات افزایش یافته، موضوعات قانونگذاری نیز تنوع و گستره فراوانی یافته است.
۳. قوه قانونگذاری و پارلمان، حاکمیت مردم و دموکراسی غیرمستقیم است.
۴. قانونگذاری شامل وضع مقررات کلی ازسوی مراجع صلاحیتدار با رعایت ضوابط و تشریفات خاص خود است.
۵. تنها راه اجتناب از وضع قوانین خودسرانه، تشکیل مرجع قانونگذاری از طریق انتخاب نمایندگان مردم است.
۶. نظام قانونگذاری به مجموعه‌ای از ارگان‌ها، نهادها، تشکیلات، مقامات و فرآیندهایی گفته می‌شود که در تدوین و تنظیم قوانین و مقررات رسمی کشور دخالت داشته و قانون اساسی کشور، آن را به رسمیت شناخته باشند.
۷. فرآیند و سازوکار قانونگذاری شامل مراحل است که مطابق قوانین و مقررات مربوطه مانند آیین‌نامه داخلی مجلس، یک طرح یا لایحه باید طی کند تا به قانون تبدیل شود.
۸. کشور انگلستان دارای پرسابقه‌ترین نظام قانونگذاری پارلمانی است و ایران نیز در سده اخیر قوه مقننه را به مفهوم مدرن تجربه کرده است.

۹. کشور انگلستان دارای نظام دومجلسی (مجلس عوام و مجلس لردها) و ایران دارای نظام تک‌مجلسی است.
۱۰. اعضای مجلس اعیان انتخابی نیستند.
۱۱. سابقه مجلس در ایران قریب یکصد سال است و درحال حاضر مجلس در نظام سیاسی مردم‌سالارانه دینی ایران، جایگاه ویژه‌ای دارد. نظام سیاسی در انگلستان سکولار است و نظام پارلمانی در آن، قدمت زیادی دارد و یکی از قدیمی‌ترین سنت‌های پارلمانی جهان متعلق به انگلستان است که از قرن سیزدهم میلادی تاکنون سابقه فعالیت دارد.
۱۲. تعداد اعضای مجلس ایران، ۲۹۰ نفر و تعداد اعضای مجلس عوام انگلستان ۶۳۵ نفر است.
۱۳. مجلس اعیان شامل روحانیون بلندپایه و لردها و به‌صورت غیرانتخابی است.
۱۴. دوره نمایندگی در ایران چهار سال و در انگلستان پنج سال است.
۱۵. در انگلستان اعضای دولت و هیئت وزیران از میان نمایندگان مجلس انتخاب می‌شوند و نخست‌وزیر نیز خود یکی از نمایندگان مجلس عوام و رهبر حزب اکثریت است، بنابراین قوای سه‌گانه از یکدیگر منفک نیستند.
۱۶. نظام سیاسی در ایران، مبتنی بر تفکیک و استقلال قواست.
۱۷. در ایران، وزارت کشور مأمور اجرای قانون انتخابات است. در عین حال شورای نگهبان وظیفه نظارت بر همه‌پرسی و انتخابات مجلس و رسیدگی به صلاحیت داوطلبان را برعهده دارد. در انگلستان نظارت بر صلاحیت نمایندگان مجلس عوام، برعهده کمیته قضایی شورای مشورتی ملکه است.



۱۸. مرجع رسیدگی به جرائم و تخلفات انتخاباتی در جمهوری اسلامی ایران هیئت نظارت انتخابات و نهایتاً دادگاه‌های عمومی است و در انگلستان دادگاه انتخاباتی ویژه‌ای وجود دارد که به جرائم و تخلفات رسیدگی می‌کند.
۱۹. در جمهوری اسلامی ایران، عمدتاً مجلس و بعضاً قوه مجریه قانونگذاری می‌کند و در نهایت قوانین باید به تصویب مجلس برسد، در انگلستان، پارلمان مطلقاً قانونگذاری می‌کند و هیچ نهادی نمی‌تواند بر آن محدودیتی اعمال کند.
۲۰. در ایران، مصوبات مجلس جهت اعلام مغایرت یا عدم مغایرت با قانون اساسی و احکام دینی، به شورای نگهبان ارسال می‌شود اما در انگلستان هیچ نظارت مستقیمی بر مصوبات پارلمان وجود ندارد و تنها به‌طور غیرمستقیم پارلمان را از طریق مصوبات اتحادیه اروپا و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر می‌توان کنترل کرد.
۲۱. در ایران مرجع تفسیر قوانین عادی، مجلس است و مرجع تفسیر قانون اساسی، شورای نگهبان، در انگلستان تفسیر رسمی قوانین تنها به‌عهده قوه مقننه است.
۲۲. عمده‌ترین وظایف و اختیارات رئیس قوه مقننه در ایران عبارتند از: اداره جلسات، نظارت بر امور اداری، مالی، استخدامی و سازمانی، امضای نامه‌های صادره و نظارت بر مصوبات دولتی. در انگلستان این وظایف عبارتند از: اداره و حفظ نظم مجلس، ریاست کمیسیون مجلس عوام و رسیدگی به جرائم نمایندگان.
۲۳. در ایران شش کمیسیون خاص مشترک، ویژه، تلفیق، تحقیق، تدوین آیین‌نامه داخلی و اصل نود و ۱۲ کمیسیون تخصصی وجود دارد و در انگلستان کمیته‌های کل مجلس، کمیته‌های دائمی، تحقیق، امور جاری، برنامه‌ریزی، لوایح خصوصی، مذهبی و کمیته‌های اعیان وجود دارند.

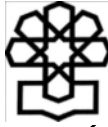
۲۴. در ایران تعیین دستورجلسه از وظایف هیئت رئیسه است و در انگلستان کمیته امور جاری و سخنگوی مجلس نقش اصلی را دارند.
۲۵. در ایران به دلیل فقدان نظام حزبی، توزیع کرسی‌های پارلمانی و کمیسیون‌های داخلی رویه مشخص و منظمی ندارند و معمولاً بیشتر کمیسیون‌ها و اعضای هیئت‌رئیسه از فراکسیون اکثریت هستند. در انگلستان، سخنگوی مجلس عوام نباید جزو هیچ حزبی باشد و رهبر مجلس عوام باید جزو حزب اکثریت موجود در پارلمان باشد که توسط نخست‌وزیر منصوب می‌شود.
۲۶. در ایران و انگلستان تشخیص مسائل مورد نیاز برای قانونگذاری توسط دولت و مجلس و از طریق مجاری ارتباطی و مشاوره‌ای انجام می‌پذیرد.
۲۷. وظیفه عدم تعارض لوایح با قوانین بالادستی در ایران به‌عهده رئیس مجلس و در نهایت شورای نگهبان است و در انگلستان کمیسیون‌های حقوقی در این خصوص ایفای نقش می‌کنند.
۲۸. از نظر مصونیت پارلمانی، در ایران و انگلستان با سازوکارها و درجه‌های متفاوتی از مصونیت نمایندگان مجلس مصونیت در نطق و رأی دارند.
۲۹. عمده‌ترین سازوکارهای نظارتی مجلس در ایران عبارتند از: رأی اعتماد به هیئت وزیران، استیضاح وزرا، سؤال از رئیس‌جمهور، رسیدگی به شکایات مردم، تشکیل هیئت تحقیق و تفحص، کمیسیون اصل نودم، ایجاد کمیسیون‌های ویژه نظارت. در انگلستان عمده‌ترین سازوکار نظارتی عبارتند از: سؤالات کتبی و شفاهی نمایندگان، بازرسی اجرایی و اداری مجلس کمیسر پارلمانی.



## منبع و مأخذ

این گزارش خلاصه‌ای است از منبع زیر:

- محمدرسول شیخی‌زاده، بررسی تطبیقی سازوکار نظام قانونگذاری در جمهوری اسلامی ایران و پادشاهی متحده بریتانیا، پایان‌نامه کارشناسی ارشد علوم سیاسی، ۱۳۹۲.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۲۶۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: بررسی مقایسه‌ای سازوکارهای قانونگذاری در ایران و انگلستان

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تلخیص و تدوین: رضا شیرزادی

ناظر علمی: غلام‌عباس دارابی

مقتضی: معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی

ویراستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. قوه مقننه در ایران و انگلستان

۲. مقایسه سازوکارهای قانونگذاری

تاریخ انتشار: ۱۳۹۲/۷/۳۰