

بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی ایران و سخنگوی مجلس نمایندگان آمریکا

علی‌اکبر گرجی^{۱*}، محمد منصورى بروجنى^۲

۱. دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی تهران، ایران

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، پردیس فارابی دانشگاه تهران، قم، ایران

پذیرش: ۹۴/۱/۲۲

دریافت: ۹۳/۳/۲۹

چکیده

در رأس مجلس نمایندگان آمریکا، به‌عنوان مجلس ملی این کشور و یکی از دو رکن کنگره، سخنگوی مجلس نمایندگان قرار دارد و در رأس مجلس شورای اسلامی ایران، رئیس مجلس. اگرچه متون اساسی و قوانین بنیادی، جایگاه ویژه‌ای برای این دو تن تدارک ندیده‌اند، با این حال، دارای نقشی انکارناپذیر هم در ساختار حکومت و هم در صحن مجالس خود هستند. بررسی مقایسه‌ای این دو سمت حاکی از آن است که سنت‌های سنتبر پارلمانی و رویه‌های جاافتاده تاریخی، گستره وسیعی از اختیارات و صلاحیت‌ها را برای سخنگو پدید آورده است که شاید مشابه آن را به‌سختی بتوان در مجلس شورا دید. آیین‌نامه داخلی رئیس مجلس شورای اسلامی را برای بسیاری از این قبیل اختیارات محدود ساخته و صراحتاً تکلیف این مسائل را با تقسیم کار روشن ساخته است. البته باید این نکته را خاطرنشان ساخت که رئیس مجلس شورای اسلامی در قیاس با همتای خود در ایالات متحده، دارای اختیارات اداری گسترده‌تری است.

E-mail: gorji110@yahoo.fr

* نویسنده مسئول مقاله:

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...



واژگان کلیدی: مجلس نمایندگان آمریکا، مجلس شورای اسلامی، رئیس، سخنگو

۱. مقدمه

استقرار نظام تفکیک قوا و پدیداری سه قوه مجریه، مقننه و قضاییه، به‌عنوان شکل رایج و غالب در تفکیک قوا باعث شد تا بخش اعظمی از مطالعات حقوق اساسی معطوف به کارکردها و سازوکارهای عمل این سه قوه شود.

از جمله مسائل قابل توجه در این میان آن است که عموماً دو قوه مقننه و مجریه دارای رأس‌هایی هستند. وجود نخست‌وزیر، رئیس‌جمهور و پادشاه در رأس قوه مجریه، و وجود رؤسا و سخنگوهای مجالس در پارلمان‌های مختلف دنیا، می‌تواند زمینه مناسبی برای پژوهش در اختیارات و وظایف آنان باشد. اما برخلاف پژوهش‌های فراوانی که در مورد نقش سران قوه مجریه (اعم از پادشاه، رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و...) صورت گرفته است، بررسی اختیارات و وظایف رؤسای مجالس چندان اهمیتی برای پژوهشگران نداشته است.

آنچه در این پژوهش در مد نظر است، بررسی تطبیقی اختیارات و وظایف سخنگوی^۱ مجلس نمایندگان^۲ آمریکا و رئیس مجلس شورای اسلامی ایران است. شاید جامعیت پژوهش اقتضا داشت که به بررسی نقش معاون رئیس‌جمهور در مجلس سنای آمریکا^۳ نیز بپردازیم، اما به دلایلی که گفته خواهد شد، این امر صورت نگرفت.

این درست است که اختیارات قانونگذاری در مجلس نمایندگان و سنا، تقریباً برابر و حتی گفته می‌شود در سنا بیش‌تر است [۱، ص ۴۳۳]؛ اما رئیس مجلس سنا که در واقع همان نایب رئیس‌جمهور^۴ است اختیاری بیش از اداره جلسات سنا ندارد. حتی وی تنها زمانی صاحب حق رأی است که سناتورها در مسأله‌ای دارای آرای برابر باشند. در

۱. کاربرد ترجمه «سخنگو» برای واژه speaker، مسامحی است.

2. House of the Representatives

3. United States Senate

4. vice president

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

این‌جا رأی او سرنوشت موضوع را تعیین می‌کند [۲]. از سوی دیگر، اگرچه نهاد قانونگذار در آمریکا کنگره^۱ این کشور است و کنگره از دو رکن مجلس نمایندگان و سنا تشکیل می‌شود و اگرچه برای تصویب یک قانون، هر دو رکن باید بتوانند متن واحدی را تصویب کنند، اما نهاد نخست مجلس ملی آمریکا و نهاد دوم مجلس ایالات این کشور است [۳، ماده ۱، بخش ۱] و از این حیث شباهت مجلس نمایندگان آمریکا با مجلس شورای اسلامی ایران انکارنشده است.

این پژوهش که ابتدای کار در آن عمدتاً بر گزارش‌های سرویس پژوهش‌های کنگره‌ای و آیین‌نامه داخلی مجلس بوده، از نوع کتابخانه‌ای و مقایسه‌ای است.

۲. بخش مقدماتی

پیش از ورود به بحث اصلی لازم است تا توضیحاتی به‌ویژه درباره مجلس نمایندگان آمریکا ارائه گردد، چرا که فقدان پیش‌زمینه‌های ذهنی از این قبیل مسائل، باعث گنگی در مطالب و دشواری در فهم آن‌ها می‌شود. از این رو، بعد از ارائه توضیحی درباره خاستگاه واژه سخنگو^۲، تاریخچه آن در آمریکا و سپس اشاره‌ای راجع به نهادهای مدیریتی غیررسمی در مجلس نمایندگان، مسائل اصلی این پژوهش را آغاز خواهیم کرد.

۲-۱. در باب افتراق دو واژه

یکی از نکات مهمی که باید به آن دقت داشت این است که عالی‌ترین مقام در مجلس نمایندگان آمریکا speaker نامیده می‌شود. در واژه‌نامه آکسفورد برای speaker چند معنا آمده که عبارتند از: ۱) سخنران، ۲) کسی که صحبت می‌کند یا صحبت می‌کرد،^۳ ۳) کسی که به زبان خاصی سخن می‌گوید، ۴) مقام شخصی که وظیفه‌اش اداره بحث

1. congress

2. speaker

3. a person who gives a talk or makes a speech

4. a person who is or was speaking

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...

در یک پارلمان است [۴، ص ۱۲۳۹]. باید توجه داشت که در انگلیسی اراده معنایی که از «سخنگو» در فارسی صورت می‌گیرد با لفظ 'spokesman' بیان می‌شود: کسی که برای [یا به نمایندگی] گروهی یا سازمانی سخن می‌گوید^۲ [۴، ص ۱۲۴۸]. اگرچه ممکن است این تفکیک، وسواس بیش از حد تلقی شود، اما نباید از خاطر برد که کاربرد سخنگو به عنوان برابر speaker به نوعی مسامحی است.

۲-۲. تاریخچه

از آنجا که قانون اساسی آمریکا هیچ توصیف خاصی از مقام سخنگو یا وظایفش به دست نداده، برخی از نویسندگان، احتمالی را مطرح کرده‌اند که چندان بعید و دور از ذهن نمی‌نماید و آن این است که «کاربست عنوان «سخنگو» شاید ریشه در مجلس عوام بریتانیا داشته که مقام ریاست به عنوان سخنگوی^۳ سخن در نزد شاه عمل می‌کند» [۵، ص ۳].

با این وصف دانستن این تاریخ در مجلس عوام^۴ انگلستان شاید تا حدی ضروری بنماید. پیدایش سخنگو در مجلس عوام به سال ۱۳۷۶ م. و پارلمانی مربوط می‌شود که به پارلمان خوب^۵ شهرت یافته است. یکی از نویسندگان در این باره اظهار می‌دارد: «پارلمان... به این نتیجه رسید که ضرورتی برای مالیات اضافی اخذ شده از سوی شاه وجود نداشته است. عوام پس از رایزنی تصمیم گرفتند تا این پیام را توسط نماینده‌ای که برگزیدند، تسلیم دولت کنند. این فرد شوالیه‌ای به نام سر پیتر دلامیر^۶ بود. انتصاب وی، ایجاد مقام سخنگو در مجلس عوام انگلستان به شمار می‌رود» [۶، ص ۱۰۵-۱۰۶].

۱. البته در انگلیسی واژگان spokes-woman و spokesperson نیز دقیقاً با همین معنا و کاربرد وجود دارد. واژه‌ای که در متن گفته شد، متداول‌تر و پرکاربردتر است.

2. a person who speaks on behalf of a group or an organization
3. spokesperson
4. House of Commons
5. Good Parliament
6. Sir Peter de la Mare

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

با وجود این خاستگاه برخی معتقدند نقش سخنگو در مجلس نمایندگان آمریکا، با نقش وی در مجلس عوام بسیار متفاوت است. اگرچه سخنگوی مجلس عوام پس از برگزیده شدنش به این مقام سعی می‌کند تا از جانبداری خودداری و بی‌طرفی خود را در قبال احزاب موجود در مجلس حفظ کند [۷، ص ۶]، اما سخنگوی آمریکایی در عین این‌که به نحوی به تنظیم آیین کار مجلس می‌پردازد که برای دو طرف منصفانه باشد، شاخص‌ترین رهبر حزب خود در مجلس نمایندگان به شمار می‌رود [۸، ص ۱۱۱].

۲-۳. نهادهای مدیریتی غیررسمی

در مجلس نمایندگان آمریکا، مقام‌هایی وجود دارند که اگرچه مقامشان بیش از آن‌که بعد حقوقی داشته باشد، بعد سیاسی دارد، در مدیریت مجلس نمایندگان نقش بسزایی ایفا می‌کنند، نقشی که قاعدتاً باید در کارویژه‌های سخنگو باشد. رهبر اکثریت^۱، رهبر اقلیت^۲، منشی اکثریت^۳ و منشی اقلیت^۴ از آن جمله‌اند. به‌عنوان مثال اگرچه نقش رهبر اکثریت را تاریخ و سنت، تعریف کرده است، با این حال علاوه بر نقش‌های حزبی، برنامه‌ریزی تقنینی صحن و طرح‌ریزی دستور کار روزانه، هفتگی و سالانه به عهده او است [۹].

۳. مسؤولیت‌های فراپارلمانی و جایگاه در تشکیلات حکومتی

۳-۱. سخنگو و رئیس در قانون اساسی

تنها اشاره‌ای که به سخنگو در قانون اساسی آمریکا شده، مختص به بخش دوم از ماده نخست آن است که اظهار می‌دارد: «مجلس نمایندگان، سخنگو و دیگر مقامات خویش را برخواهد گزید» [۳، ماده ۱ بخش ۲].

-
1. majority leader
 2. minority leader
 3. majority whip
 4. minority whip

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...



در حقیقت «قانون اساسی ایالات متحده، مقام سخنگو یا وظایفش را توصیف نکرده و هیچ بحث جدی راجع به این مقام در کنوانسیون قانون اساسی^۱ نبوده است. از ظواهر امر بر نمی‌آید که هیچ‌گونه طرح ویژه‌ای یا انتظار خاصی راجع به این موضوع وجود داشته که نویسندگان قانون اساسی، مقام سخنگویی را چگونه پیش‌بینی می‌کرده‌اند. در عوض سخنگویی عمدتاً با افراد مختلفی که این پست را بر عهده داشته‌اند، اوضاع و احوالی که در آن عمل کرده‌اند، تعهدات رسمی این مقام که توسط قواعد مجلس و قوانین موضوعه تعیین شده‌اند، ویژگی خاص مجلس به‌عنوان یک نهاد سیاسی اساسی و عرف‌ها و سنت‌هایی که در گذر زمان تحول یافته‌اند، شکل گرفته است» [۵، ص ۱].

قانون اساسی ایران نیز به بررسی وظایف و اختیارات رئیس مجلس شورای اسلامی با آن تفصیلی که وظایف و اختیارات رهبر، رئیس‌جمهور یا رئیس قوه قضاییه را توصیف کرده، نپرداخته است. اما با این حال اشاراتی را که به وی صورت گرفته باید در دو مقطع مجزا در نظر داشت: در نگارش نخست قانون اساسی در سال ۵۸ و در بازنگری آن در سال ۱۳۶۸.

در نگارش نخست، وی صرفاً رئیس مجلس شورای اسلامی است. در اصول ۸۵ و ۱۳۸ به مقام وی اشاره شده است. این دو اصل، از رئیس مجلس می‌خواهند تا به بررسی عموم مصوبات دولت از حیث عدم مغایرت با قوانین موضوعه (جز قانون اساسی) بپردازد.

مسئولیت دیگر وی در نگارش ۵۸ مربوط به اصل یکصد و سی‌ام است که در غیبت یا بیماری رئیس‌جمهوری، به همراه نخست‌وزیر و رئیس دیوان عالی کشور، و تحت عنوان رئیس مجلس شورای ملی از اعضای شورای موقت ریاست جمهوری به‌شمار می‌رود. این اختیار در نگارش ۶۸ کاهش یافته و در اصل یکصد و سی یکم کفالت رئیس‌جمهوری در صورت ناتوانی از انجام وظایف قانونی خود به معاون اول وی سپرده شده و شورای مرکب از رئیس مجلس، رئیس قوه قضاییه و معاون اول

۱. کنفرانس فیلادلفیا که منجر به تصویب قانون اساسی ایالات متحده آمریکا شد.

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

رئیس‌جمهور تنها موظفند لوازم انتخاب رئیس‌جمهور جدید را ظرف ۵۰ روز فراهم آورند.

اما در بازنگری سال ۱۳۶۸ دو مسؤولیت جدید، تحت عنوان «رئیس قوه مقننه» برای وی در نظر گرفته شد: عضویت در شورای عالی امنیت ملی (طبق اصل ۱۷۶) و عضویت در شورای بازنگری قانون اساسی (طبق اصل ۱۷۷). این مسأله جای تأمل دارد که تلقی رئیس مجلس به‌عنوان رئیس یکی از قوای سه‌گانه ناشی از عدم انسجام فکر حقوقی اعضای شورای بازنگری قانون اساسی بوده یا ترقی جایگاه وی در عرف سیاسی؛ چرا که به واسطه ساختار دوگانه قوه مقننه در جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی سال ۵۸ از کنار مسأله عالی‌ترین مقام قوه مقننه که فایده‌ای عملی نیز نداشت، عبور کرده بود.

۳-۲. رئیس و سخنگو در سایر قوانین

آن‌چنان که از قوانین اساسی و عادی آمریکا و ایران برمی‌آید، اصولاً در هیچ‌یک از این دو کشور میلی به گسترش وظایف اختیارات سخنگو و رئیس به مسؤولیت‌های فراپارلمانی وجود نداشته است. همان‌گونه که گفته شد، هیچ اشاره‌ای به وظایف و نقش‌های سخنگو در قانون اساسی آمریکا نشده است، به همین دلیل عجیب نیست جز در مدیریت مجلس و ایفای نقش به‌عنوان «منتخب منتخبین» در کنگره، شاهد نقش تاثیرگذاری دیگری از او نباشیم.

در ایالات متحده یک نکته قابل ذکر است. قانون استمرار ریاست جمهوری [۱۰] مقرر می‌دارد: «اگر هیچ‌یک از رئیس‌جمهور یا نایب او برای ایفای وظایف و [تصدی] اختیارات حاضر نباشند، در آن‌صورت سخنگوی مجلس قادر خواهد بود، پس از استعفا از مقام سخنگویی و نمایندگی در کنگره، به‌عنوان رئیس‌جمهور فعالیت کند». البته برای احراز مقام ریاست جمهوری باید واجد شرایطی باشد که در ذیل بخش پنجم از ماده دوم قانون اساسی آمریکا آمده است: «تابعیت اصلی، دست‌کم ۳۵ سال سن و اقامتی

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...



۱۴ ساله در ایالات متحده».

در ایران باید به مسأله توشیح قوانین نیز اشاره کرد. در ماده نخست قانون مدنی از رئیس‌جمهور خواسته شده است تا مصوبات مجلس و نتایج همه‌پرسی را ظرف ۵ روز امضا کرده، دستور انتشار آن را بدهد. در تبصره این ماده مقرر شده است در صورت استتکاف رئیس‌جمهور، قوانین به دستور رئیس مجلس شورای اسلامی منتشر خواهد شد. اگرچه انطباق این قانون با قانون اساسی محل تأمل و نظر است، اما آن را به مقالی وامی‌گذاریم که مرتبط باشد.

می‌توان به‌روشنی گفت که در هر دو نظام ایالات متحده و ایران، سخنگو و رئیس به‌عنوان رأس مجالس ملی، اختیارات چندانی در امر اداره کشور ندارند و هویت آنان در امور فراپارلمانی به نحوی تنگاتنگ با هویت مجلس گره خورده است.

۴. جایگاه پارلمانی

۴-۱. برگزیده شدن به مقام ریاست

در مجلس آمریکا، سنت قدیمی این است که سخنگو با لیست حضور و غیاب^۱ در نخستین جلسه پس از یک انتخابات عمومی برگزیده شود. به صورت عرفی، کنفرانس هریک از احزاب بزرگ، کاندیدایی را برمی‌گزیند که پیش از انجام حضور و غیاب رسماً نامزد می‌گردد. البته نمایندگان قادر خواهند بود تا به هریک از نامزدها یا هر فرد دیگری رأی دهند، اما معمولاً نمایندگان به نامزد حزب خود رأی می‌دهند. نتیجه این رأی‌گیری حزب اکثریت را تثبیت کرده، آن حزب سازماندهی مجلس را بر عهده می‌گیرد [۱۱، ص ۱].

در مجلس ایران، اگرچه اکثریت رئیس را برمی‌گزیند، اما سنت‌هایی از این دست هنوز شکل نگرفته‌اند. گاه ممکن است انتخابات ریاست بدون رقیب برگزار شود و هیچ قانونی چنین الزامی را ایجاد نکرده است. در مجلس ایران، هر عضوی باید حضوراً

1. roll call

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

اعلام نامزدی کند و در صورت غیبت وی در جلسه انتخابات طبق تبصره ۲ ماده ۱۶ آیین‌نامه داخلی مجلس باید کتباً نامزدی خود را به اداره کل قوانین مجلس اعلام کرده باشد.

۴-۱-۱. تشریفات انتخاب سخنگو

هنگامی که نخستین جلسه مجلس نمایندگان^۱ منعقد می‌شود، اداره جلسه با منشی پیشین آن است. وی مجلس را به نظم دعوت می‌کند و تا زمانی که سخنگو سوگند داده شود، بر صحن مجلس ریاست می‌کند [۱۲، ص ۱]. پس از کسب حد نصاب^۲ نخستین دستور کار رسمی، انتخاب سخنگو است. کاندیداهای این مقام توسط رهبران احزاب متبوع در صحن مجلس معرفی می‌گردند. به صورت سنتی یک کاندیدا از اکثریت و یک کاندیدا از اقلیت که در نشست تشکیلاتی پیش از انعقاد مجلس برگزیده شده‌اند. بحث پیرامون نامزدهای سخنگویی بلامانع، اما غیرمرسوم است [۱۲، ص ۲].

در مجلس ایران مسأله تا حدی متفاوت است، اگر در مجلس نمایندگان تنها رئیس مجلس وظیفه اداره مجلس را بر عهده دارد و دیگر کسانی که او را در این امر یاری می‌دهند، نماینده نیستند، در مجلس شورا وظیفه اداره مجلس به عهده هیأت رئیسه است.

در مجلس شورای اسلامی، هیأت رئیسه (و تبعاً رئیس) برای یک دوره اجلاسیه انتخاب می‌گردند و انتخابات ریاست مجلس هر سال تکرار می‌گردد؛ ضمن این که تا زمان بر سر کار آمدن هیأت رئیسه دائم، هیأت رئیسه سنی و موقت به اداره مجلس

۱. در این پژوهش به اختصار مجلس نمایندگان آمریکا، «مجلس نمایندگان» و مجلس شورای اسلامی ایران، «مجلس شورا» خوانده می‌شود.

۲. حد نصاب در مجلس نمایندگان، در صورت خالی نبودن هیچ‌یک از کرسی‌ها اکثریت مطلق کل اعضا، یعنی ۲۱۸ نفر است و در کمیته کل این میزان، ۱۰۰ نفر است. البته باید توجه داشت که رئیس جلسه، هیچ‌گاه به حد نصاب توجه نمی‌کند و به خاطر آن جلسه را تعطیل نمی‌کند. حد نصاب تنها زمانی اهمیت می‌یابد که نیاز به اخذ رأی باشد.

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...



می‌پردازد؛ درست برخلاف مجلس نمایندگان که اولین دستور کار پس از کسب حد نصاب، انتخاب سخنگو و سپردن اداره مجلس به او است.

طبق ماده ۱۱ آیین‌نامه داخلی مجلس هیأت رئیسه سنی، وظیفه دارد تا شعب رسیدگی به اعتبارنامه‌ها را به قید قرعه تعیین کند، مراسم سوگند نمایندگان را به جا آورد و هیأت رئیسه موقت را انتخاب کند.

طبق ماده ۱۳ هیأت رئیسه موقت نیز پس از انتخاب شدن، اداره مجلس را تا تصویب اعتبارنامه دو سوم نمایندگان ادامه می‌دهد و پس از آن وظیفه دارد تا انتخابات هیأت رئیسه دائم را برگزار کند.

در مجلس آمریکا براساس سنتی که به نخستین روزهای تأسیس آن بازمی‌گردد، رأی اکثریت مطلق اعضای حاضر برای انتخاب سخنگو کافی است و لزوماً به رأی اکثریت مطلق کل اعضا (۲۱۸ نفر در مجلس ۴۳۰ نفری) نیازی نیست. چنین سنتی براساس اقتضای سوابق شکل گرفته است، چرا که بعضی از اعضا برای رأی دادن حضور ندارند یا به جای این‌که به شخص خاصی رأی دهند، رأی «حاضر» می‌دهند و لذا معمولاً امکان کسب رأی اکثریت کل اعضا وجود ندارد.

اگر هیچ نامزدی اکثریت مورد نیاز را کسب نکند، رأی‌گیری تکرار می‌شود. در رأی‌گیری بعدی، اعضا همچنان می‌توانند به هرکسی رأی دهند و هیچ محدودیتی نظیر این‌که پایین‌ترین نامزد در هر رأی‌گیری باید از دور خارج شود یا این‌که کاندیدای جدید نباید وارد گردد، اعمال نمی‌شود. البته به خاطر حکومت نظام دو حزبی در سال‌های پس از ۱۹۱۳، تنها یک بار مجلس قادر به انتخاب در دور نخست نشد [۱۱، ص ۲].

طبق ماده ۱۶ آیین‌نامه داخلی مجلس شورا، برای انتخاب رئیس در دور نخست اکثریت مطلق کل نمایندگان صاحب رأی لازم است و در دور دوم اکثریت نسبی آرای نمایندگان کفایت می‌کند. بنابراین، اگرچه در انتخاب رئیس مجلس به نسبت انتخاب سخنگو در دور نخست سخت‌گیری بیش‌تری اعمال شده، اما این مسأله در دور بعدی

1. present

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

کاملاً آسان گرفته شده است.

یکی از نکات قابل توجه در مسأله سخنگویی و شرایط لازم برای احراز این سمت، آن است که عضویت در مجلس نمایندگان شرط نیست. در انتخابات سال ۱۹۹۷ به کاندیدایی رأی داده شد که در آن زمان عضو مجلس نمایندگان نبود. اگرچه قانون اساسی چنین شرطی را تعیین نکرده است که سخنگو (یا هریک از مقامات رسمی) عضو مجلس باشند، همیشه این گونه بوده و پیش از این اتفاق، در تاریخ مجلس نمایندگان سابقه نداشته است که به کسی غیر از اعضا برای سخنگو شدن، رأی داده شود. این اتفاق یک بار دیگر در سال ۲۰۱۳ نیز تکرار شد [۱۱، ص ۳].

در ایران نیز برای رئیس، نمایندگی مجلس شرط نشده، اما رویه عملی و عرف جاری این امر را بدیهی می‌انگارد؛ خاصه این‌که برخلاف مجلس نمایندگان که ضرورتی به اعلام کاندیداتوری وجود ندارد و هر نماینده‌ای به هر کسی که مایل باشد رأی می‌دهد اعلام کاندیداتوری برای ریاست مجلس ایران صرفاً از طریق اداره کل قوانین امکان‌پذیر است و علی‌الاصول نامزد این مقام باید در هنگام رأی‌گیری در صحن مجلس حضور داشته باشد. به نظر می‌رسد حتی به فرض طرح، چنین مسأله‌ای پذیرفته نشود.

۴-۱-۲. انتخاب سخنگو یا رئیس در میان دوره

در مجلس آمریکا از سال ۱۹۱۳ چهار مرتبه سخنگوی مجلس در میانه کار درگذشته یا استعفا داده است. در دو مرتبه نخست، سخنگو با قطعنامه^۱ مجلس و در دو مرتبه بعد با همان روش معمول برگزیده شده است [۱۱، ص ۱].

در مجلس ایران آن‌گونه که ماده ۲۰ آیین‌نامه بدان پرداخته است، بعد از فوت یا استعفای رئیس، نایب رئیس مجلس اداره آن را بر عهده می‌گیرد و پس از طی تشریفات، برای مدت باقیمانده از اجلاس، رئیس جدید انتخاب می‌شود.

۱. در ایالات متحده آمریکا، قطعنامه نوعی تصمیم‌گیری الزام‌آور، اما غیرتقنینی است.

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...



۲-۴. ادای سوگند

سوگند دادن نمایندگان در مجلس از وظایف سخنگو است و حتی اگر ادای سوگند عضو منتخب به تأخیر بیفتد، وی در تاریخ دیرتری توسط کسی که سخنگو تعیین می‌کند، سوگند داده می‌شود. تعیین تکلیف درباره به چالش کشیده شدن سوگند اعضا نیز با مجلس است [۱۳، ص ۶].

در مجلس شورا همان‌گونه که اشاره شد تحلیف اعضا از جمله وظایف هیأت رئیسه سنی است، مگر این‌که نماینده بعداً به مجلس ملحق شود که در این صورت حسب مورد توسط هیأت رئیسه موقت یا دائم سوگند داده می‌شود. تعیین تکلیف اعتبارنامه نمایندگان نیز با مجلس است.

۳-۴. حفظ نظم و امنیت مجلس

اگرچه براساس ماده ۶ آیین‌نامه داخلی مجلس ایران، «حفظ انتظام و امنیت محوطه مجلس به عهده رئیس مجلس و درغیاب او به عهده نواب رئیس است»، اما در مجلس نمایندگان آمریکا، این مهم به عهده یک مقام انتظامی مخصوص است. وی که مأمور انتظامات^۱ نام دارد مسئول حفظ امنیت، نظم و آداب در صحن مجلس و ساختمان‌های اداری آن است. مأمور انتظامات توسط مجلس برگزیده می‌شود [۱۴، ص ۱].

۴-۴. رسیدگی‌های استثنایی

همیشه بنا به اقتضائات و ضروریات امر تقنین، فوریت‌هایی پیش می‌آید که تصمیم‌گیری برای آن‌ها طبق روال عادی و معمولی، موجب فقدان اثرگذاری و کارایی تصمیم متخذه خواهد بود. نقش رئیس و سخنگو، در این آیین‌ها قابل ملاحظه و تأمل خواهد بود.

1. sergeant at arms

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

۴-۴-۱. «تعلیق قواعد»^۱ در مجلس نمایندگان آمریکا

در مجلس نمایندگان آیین تقنین در پی برقراری تعادل میان دو امر مقتضی است: مجلس با سرعت متعارفی عمل کند و این اقدام بعد از تأمل کافی و وجود فرصتی برای بررسی طرح‌های متفاوت باشد. با این حال میان طرح‌ها و لوایح مختلف می‌توان تفاوت‌هایی را دید: برخی از آن‌ها روزمره هستند و برخی بحث‌برانگیز. قواعد و سنت‌های مجلس نمایندگان این تفاوت‌ها را در نظر می‌گیرند و انعطاف لازم را در آیین رسیدگی مهیا می‌کنند.

یکی از راه‌های بررسی طرح‌ها در صحن علنی مجلس، مجموعه خاصی از آیین‌ها است که تحت عنوان «تعلیق قواعد» شناخته می‌شود. این حالت بررسی فرصت‌های بحث و اصلاح را محدود می‌کند و نتیجتاً به صورت کلی برای برخی طرح‌هایی در نظر گرفته می‌شود که نسبتاً کم‌تر مجادله برانگیزند [۱۵، ص ۱].

۴-۴-۲. فوریت رسیدگی در مجلس شورای اسلامی

فلسفه رسیدگی‌های استثنایی در مجلس نمایندگان، کاستن از اطاله زمان و عبور از دام روزمرگی و تکرر است و رسیدگی‌های استثنایی در مجلس شورای اسلامی مستقیماً در ارتباط با عنصر زمان است.

در این مجلس «فوریت رسیدگی به طرح‌ها و لوایح اصولاً در موارد حاد و ضروری قابل توجه است. در این صورت، لزوماً تشریفات رسیدگی اختصاری و یک شوری است و حسب درجه فوریت در مدت زمان کوتاه‌تر انجام می‌شود» [۱۶، ص. ۱۴۷].

۱. آیین اداره مجلس نمایندگان آمریکا، تحت مقررات خاصی صورت می‌گیرد که قواعد یا Rules نام دارند. نحوه

ارجاع به این قواعد براساس شماره آنان صورت می‌گیرد، مثلاً قاعده شماره ۱۰ یا Rule X

2. suspension of the rules

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...



۳-۴-۴. صلاحیت‌های سخنگو در آیین تعلیق قواعد و نقش رئیس در رسیدگی

فوری

هرچند پیشنهادهای تعلیق قواعد در زمان‌های معین در دستور قرار دارند، اما قبول پیشنهادهای به صلاحدید سخنگو صورت می‌گیرد. سخنگو اختیار دارد تا چنین پیشنهادهایی را در این اوقات معین بپذیرد، اما او ملزم به این امر نیست. نماینده‌ای که پیشنهاد تعلیق را می‌دهد باید از حمایت یا دست‌کم میل باطنی سخنگو برخوردار باشد. نمایندگان پیش از آن‌که اجازه طرح این پیشنهاد را بیابند با سخنگو رایزنی می‌کنند و سخنگو ممکن است به هرکسی برای طرح پیشنهاد تعلیق اجازه دهد [ص ۱۵، ۲-۳]. همچنین تبصره ۸ قاعده ۲۰ به سخنگو اجازه می‌دهد تا رأی‌گیری راجع به پیشنهاد تعلیق را به تعویق بیندازد و آن را با رأی‌گیری‌های دیگر جمع کند. این تعویق در همان روز یا دو روز تقنینی صورت می‌گیرد. این آیین برای سهولت کار اعضا است، وگرنه ناچار می‌شوند تا در فواصلی کم‌تر از ۴۰ دقیقه، چندین رأی‌گیری را صورت دهند [ص ۱۵، ۶].

در مقابل، در مجلس شورا، رئیس در برابر طرح‌ها و لوایح فوری، صلاحیت تکلیفی دارد. او موظف است تا آن‌ها را در دستور کار قرار دهد و نسبت به فوریت‌شان رأی‌گیری کند. چنان‌که پیدا است اختیارات «سخنگو» در این زمینه بر اختیارات «رئیس» چیرگی دارد.

۵-۴. مذاکرات غیر تقنینی

در فعالیت‌های مجلس اوقاتی وجود دارد که لزوماً مجلس به کارویژه‌های تقنینی یا نظارتی خویش نمی‌پردازد و مذاکراتی در جریان است که آنان را می‌توان مذاکرات غیر تقنینی خواند.

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

۴-۵-۱. مذاکرات غیرتقنینی در مجلس شورای اسلامی

در مجلس شورای اسلامی سه دسته مذاکرات غیرتقنینی وجود دارد: گزارش رئیس مجلس، نطق پیش از دستور نمایندگان و نطق پیش از دستور اضطراری.

گزارش رئیس مجلس براساس ماده ۱۱۰ آیین‌نامه داخلی صورت می‌گیرد و طبق آن وی می‌تواند «در مورد گزارش 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». برخی نویسندگان این اختیار را ناشی از مسئولیت مستقیم رئیس مجلس در روابط مجلس با سایر قوا و مؤسسات و همچنین نمایندگی قوه مقننه در برخی از نهادهای عالی کشور می‌دانند و معتقدند «آنچه را که از باب مدیریت در جنبه‌های مختلف لازم باشد می‌تواند به اطلاع نمایندگان برساند» [۱۶، ص. ۱۱۱].

نطق پیش از دستور براساس آیین‌نامه داخلی صورت می‌گیرد و طبق ماده ۱۰۹ آیین‌نامه در هر جلسه رسمی دو نماینده می‌توانند براساس لیستی که قبلاً و به قید قرعه توسط هیأت رئیسه تنظیم شده است حداکثر به مدت ۷ دقیقه نطق پیش از دستور کنند. مشخص است که در این قسم از مذاکرات غیرتقنینی، نه رئیس و نه هیأت رئیسه صلاحیتی برای دخالت ندارند.

نطق پیش از دستور اضطراری این ویژگی را دارد که می‌تواند خارج از نوبت صورت بگیرد. براساس آیین‌نامه «دو نفر از نمایندگانی که در آن جلسه نوبت نداشته باشند به جهت مسائل ضروری می‌توانند یک ساعت قبل از شروع جلسه در لوح مخصوص یا دستگاه الکترونیکی ثبت نام کرده و حداکثر به مدت پنج دقیقه نطق نمایند. در صورتی که بیش از دو نفر از نمایندگان متقاضی این نطق باشند، هیأت رئیسه به قید قرعه به دو نفر وقت خواهد داد. هیچ‌یک از نمایندگان نمی‌توانند در مدت دو ماه بیش از یک بار نطق پنج دقیقه‌ای نمایند». آن‌گونه که هویدا است در این قسم از نطق نیز نه هیأت رئیسه و نه رئیس نمی‌توانند دخالتی داشته باشند.

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...



۴-۵-۲. مذاکرات غیرتقنینی در مجلس نمایندگان آمریکا

عرف‌هایی در مجلس نمایندگان شکل گرفته است که به نمایندگان اجازه می‌دهد تا توجه مجلس را برای مدت معینی، در اوقات خاصی راجع به موضوعاتی به انتخاب خودشان و خارج از بررسی دستور تقنینی جلب کنند. این عرف‌ها عبارتند از: نطق‌های خارج از دستور^۱، نطق‌های یک دقیقه‌ای^۲ و زمان مذاکره صبح^۳. هیچ‌یک از این عرف‌ها رسماً در مقررات مجلس نمایندگان رسماً تدارک دیده نشده‌اند [۱۳].

یکی از مهم‌ترین صلاحیت‌های سخنگوی مجلس نمایندگان آمریکا، تصمیم‌گیری تعیین‌کننده راجع به رویه‌های عرفی پارلمانی است. سیاست‌هایی که بر این سنت‌ها حاکم است در طول زمان و در پاسخ به نیازهای وقت تغییر یافته و اصلاح شده‌اند. معمولاً در بدو افتتاح یک کنگره سیاست‌های سخنگو که حاکم بر نحوه انجام سنت‌های مربوط به مذاکرات غیرتقنینی است، با احراز وفاق جمعی اعلام می‌شود [۱۳، ص ۱].

نطق‌های خارج از دستور، در پایان هر روز، وقتی که تمام امور تقنینی به اتمام رسیده باشند، صورت می‌پذیرد. اعضا اجازه می‌یابند تا در هر موضوعی که مایل باشند از ۵ تا ۶۰ دقیقه سخن بگویند. اعطای تریبون برای نطق‌های خارج از دستور، از صلاحیت‌های سخنگو است و نمایندگان وقت را از طریق رهبر حزبی‌شان رزرو می‌کنند [۱۳، ص ۱-۲].

نطق‌های یک دقیقه‌ای عموماً در آغاز روز تقنینی اعطا می‌شوند، اما هر از گاهی در میان برنامه تقنین نیز رخ می‌دهند. به صورت عرفی پس از مراسم روزانه، اعضا اجازه می‌گیرند تا مجلس را برای یک دقیقه به موضوع انتخابی توجه دهند.

تریبون دادن برای نطق‌های یک دقیقه‌ای نیز از صلاحیت‌های انحصاری سخنگو است. وی می‌تواند نطق‌های روزانه را به شمار معینی محدود کند یا در جای معینی در برنامه هر روز اختصاص دهد.

-
1. special order speeches
 2. one minute speeches
 3. morning hour debate

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

زمان مذاکره صبح سنتی است که از کنگره یکصد و سوم به بعد، با رضایت عام نمایندگان مستقر شده است. طبق این عرف، جلسه در روزهای دوشنبه و سه‌شنبه زودتر از زمان معمول منعقد می‌گردد و اعضا براساس سهمیه‌ای که توسط گروه حزبی آن‌ها اعطا می‌شود، نطق‌های خود را ایراد می‌کنند. در این سنت، لیست سخنرانان توسط رهبران اکثریت و اقلیت تنظیم می‌گردد و در اختیار سخنگو قرار داده می‌شود. سخنگو صرفاً تریبون را به تناوب در اختیار سخنرانان می‌نهد [۱۳، ص ۳].

دست‌گشوده سخنگوی مجلس نمایندگان در قبال مذاکرات غیرتقنینی و فقدان اختیار رئیس مجلس شورای اسلامی در این زمینه پر واضح است. این مسأله ریشه در سنت‌های ستبر پارلمانی در آمریکا و ابتدای بسیاری از قواعد و آیین‌ها بر عرف دارد؛ چیزی درست عکس ایران.

۴-۶. کمیته و کمیسیون

۴-۶-۱. کلیات

در مجلس نمایندگان صلاحیت کمیته‌ها با مجموعه‌ای از فاکتورها تعیین می‌شود. علاوه بر قاعده شماره ۱۰ که موضوعات داخل در صلاحیت هریک از کمیته‌های دائمی را معین کرده، اصولاً ارجاع براساس سابقه صورت می‌گیرد: یک بار که طرحی به کمیته‌ای ارسال شود، موضوع آن طرح در صلاحیت آن کمیته باقی می‌ماند.

در سال ۱۹۷۴ پس از صورت گرفتن اصلاحات بازساماندهی کمیته‌ها، مجلس به سخنگو این اختیار را داد تا طرح‌ها را در سه حالت مجزا، مشارکتی و مقطعی (یکی پس از دیگری) به بیش از یک کمیته ارجاع دهد. با اصلاح قواعد در ۱۹۹۵ سخنگو دیگر نمی‌توانست طرح‌ها را به صورت مشارکتی ارجاع دهد، مگر این‌که یک کمیته اصلی در رسیدگی به طرح تعیین کند. در سال ۲۰۰۳ با تغییر قواعد مربوط به ارجاع در کنگره یکصد و هشتم، سخنگو قادر شده تا در اوضاع و احوال استثنایی طرح‌ها را به بیش از یک کمیته ارجاع دهد، بدون آن‌که کمیته اصلی تعیین کند [۱۷، ص ۲].

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...



در مجلس شورای اسلامی، صلاحیت کمیسیون‌ها در آیین‌نامه داخلی مجلس آمده است. برای مسأله‌ای که در صلاحیت چند کمیسیون تخصصی است، هیأت رئیسه مجلس، کمیسیون مشترک تشکیل می‌دهد. در آیین‌نامه داخلی مجلس هیچ اشاره‌ای به مسأله اختلاف در صلاحیت انحصاری کمیسیون‌ها نشده است، اما با تنقیح مناط می‌توان گفت که در این زمینه نیز طبق ماده ۴۳، هیأت رئیسه صالح به تصمیم‌گیری است. پر واضح است که در این زمینه نمی‌توان نقش خاصی برای رئیس مجلس قائل شد.

۴-۶-۲. کمیته کل^۱

کمیته کل از نظر ساختاری در عداد کمیته‌های پارلمانی است، اما همه اعضای مجلس در آن عضویت دارند. کارکرد آن بحث و مذاکره غیررسمی نمایندگان مجلس و نصاب رسمیت‌بخش آن از جلسه علنی مجلس نمایندگان پایین‌تر است. این کمیته از نهادهایی است که از مجلس عوام بریتانیا آمده است. تشکیل آن به عصر استوارت^۲ و زمانی برمی‌گردد که مالیات، سلطنت را در برابر مجلس عوام قرار داد و سخنگو در مظان جاسوسی شاه قرار گرفت. در نتیجه عوام مخفیانه تشکیل جلسه دادند، رئیسی مورد اطمینان از میان خود برگزیدند و بی‌واهمه از پادشاه آزادانه تبادل نظر کردند. مجلس عوام تا به امروز این سنت را استمرار داده است. در هنگام تشکیل کمیته کل، سخنگو از صحن خارج می‌شود و زمانی که کمیته منعقد می‌گردد، رئیس کمیته پشت میز منشی مستقر می‌گردد [۱۸، ص ۲۵۷].

در مجلس نمایندگان آمریکا هنگامی که جلسه رسمی به کمیته کل تبدیل می‌گردد، سخنگو از جایگاه پایین می‌آید و یکی از همکاران خود در حزب اکثریت را به‌عنوان جانشین تعیین کرده، وظایف مربوط به ریاست رسمی را در طول بحث و بررسی کمیته کل به او واگذار می‌کند.

1. committee of the Whole

۲. ۱۶۰۳-۱۷۱۴ م.

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

سخنگو همچنین در تبدیل وضعیت جلسه رسمی به کمیته کل دارای اختیاراتی است. برای تبدیل جلسه رسمی به کمیته کل، مجلس نمایندگان نخست باید با این امر موافقت کند. موافقت نیز از سه طریق صورت می‌پذیرد: با رضایت اجماعی، با اتخاذ یک طرح جهت تبدیل به کمیته کل یا با کار بست یک قاعده ویژه که سخنگو اختیار می‌یابد تا برای بررسی یک طرح معین، تبدیل وضعیت مجلس به کمیته کل را اعلام کند [۱۹، ص ۳]. اگرچه در بریتانیا سخنگو به‌هیچ‌وجه در جلسه کمیته کل حضور نمی‌یابد، اما در آمریکا منعی بر این امر نیست؛ اگرچه نمی‌تواند ریاست جلسه کمیته کل را بر عهده بگیرد.

کمیسیون کلی اساساً در رویه و آیین‌نامه مجلس شورا جایی ندارد.

۴-۳. سایر مسائل

به صورت سنتی سخنگو به صورت رسمی عضو هیچ کمیته‌ای نیست، اما بالاستحقاق در کمیته اطلاعات خارجی^۱ عضویت دارد [۲۰، ص ۱].

آن‌گونه که ماده ۷۲ آیین‌نامه داخلی مجلس شورا اشعار می‌دارد تنها رئیس است که ملزم به پذیرفتن عضویت یکی از کمیسیون‌ها نیست. بدین معنا برخلاف سخنگو که بالاستحقاق عضو یک کمیته است، رئیس لزوماً عضویت هیچ کمیسیونی را ندارد. طبق ماده ۲۱ هیچ‌یک از اعضای هیأت رئیسه (و طبیعتاً رئیس) نمی‌توانند عضو کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات، یا عضو هیأت رئیسه هر یک از کمیسیون‌های تخصصی باشند.

در مجلس نمایندگان سخنگو در انتصاب اعضای برخی کمیته‌ها ایفای نقش می‌کند. از جمله مهم‌ترین این نقش‌ها را می‌توان در انتصاب اعضای کمیته قواعد^۲ که ۹ عضو از حزب اکثریت دارد و ۴ عضو از حزب اقلیت، دید. این اعضا اگرچه به انتخاب مجلس نمایندگان، اما به توصیه سخنگو یا رهبر اقلیت و تأیید کنفرانس احزاب متبوعشان

1. intelligence

2. Rules Committee

علی‌اکبر گرجی و همکار _____ بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...



برگزیده می‌شوند. نقشی مشابه این نقش برای هیأت رئیسه مجلس شورا در تعیین اعضای کمیسیون ویژه پیش‌بینی شده است.

۴-۷. انتصاب مقامات اداری

۴-۷-۱. مجلس نمایندگان آمریکا

در مجلس نمایندگان آمریکا برخی از مقامات با نظر سخنگو برگزیده می‌شوند. ناظر کل^۱ در مجلس نمایندگان آمریکا با اشتراک نظر سخنگو و رهبران اکثریت و اقلیت منصوب می‌گردد. وی مسؤول حسابرسی‌های دوره‌ای از فعالیت‌های مالی مسؤولین مجلس است. او یافته‌ها و توصیه‌های خود را به صورت همزمان به سخنگو، رهبران اکثریت و اقلیت، رئیس و اعضای بلندپایه کمیته اداره مجلس^۲ ارائه می‌دهد. در صورت تخلف احتمالی از قانون یا قواعد مجلس، ناظر کل ملزم به معرفی متخلفین به مقامات اداری و کمیته‌های مربوط مجلس نمایندگان است [۱۴، ص ۲].

اما مقامات اداری دیگری هم صرفاً با نظر سخنگو تعیین می‌شوند که رایورز مجلس^۳ از آن جمله است. وظیفه وی مشاوره درباره آیین کار مجلس، فراهم آوردن سوابق مجلس و تعیین کمیته‌های مرجع طرح برای سخنگو است. در طول اجلاس‌های تقنینی، رایورز یا یک دستیار همواره در نزدیک تریبون برای پیشنهاد مشورت‌های رویه‌ای به مقام ریاست حضور دارد. قواعد مجلس و راهنمای آن توسط رایورز مجلس ویراسته می‌شود و معمولاً قواعد ویژه را پیش از گزارش کمیته آیین‌نامه بازبینی می‌کند [۱۴، ص ۲].

دیگر مقامی که توسط سخنگو معین می‌گردد، مورخ^۴ است. وظیفه وی اداره دفتر تاریخ‌نگاری است که به پژوهش در تاریخ مجلس نمایندگان می‌پردازد و اطلاعات

-
1. Inspector General
 2. Committee on the House Administration
 3. Parliamentarian
 4. Historian

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

تاریخی را برای اعضای کنگره، مطبوعات و عموم مهیا می‌کند. این دفتر همچنین مصاحبه‌های تاریخ شفاهی با اعضای سابق و کارمندان منتخب انجام می‌دهد و کارمندان کنگره را در زمینه تاریخ مجلس آموزش می‌دهد [۱۴، ص ۲].

طبق قاعده شماره ۲ از دیگر وظایف سخنگو، نصب مشاور کل^۱ به ریاست دفتری با همین نام است. این دفتر به اعضای کمیته‌ها، مقامات و مستخدمین مجلس نمایندگان مشاوره حقوقی ارائه می‌دهد و در مسائل شغلی و کالت آنان را به عهده می‌گیرد.

از دیگر نهادهای مجلس نمایندگان دفتر مشاوره تقنینی است که رئیس آن (مشاور تقنینی)^۲ به اعضای کمیته‌ها و کارمندان عالی‌رتبه در نگارش طرح‌های تقنینی، فراهم‌سازی گزارش‌های کنفرانس و در موقعیت‌های خاص در صحن مجلس به اعضا یاری می‌رساند.

در نهایت باید از مشاور تنقیح قانون^۳ یاد کرد. دفتر مشاوره تنقیح قانون تحت مدیریت او کدهای ایالات متحده آمریکا را آماده، منتشر و نگهداری می‌کند. این مجموعه قوانین، ادغام و تدوین موضوعی قوانین دائمی و کلی ایالات متحده است.

باید توجه داشت که برخی مقامات اداری توسط دیگران نصب می‌شوند. به‌عنوان مثال معمار بنای کنگره را رئیس‌جمهور تعیین می‌کند. منشی مجلس، مأمور انتظامات، رئیس دفتر اداری و کشیش مجلس نیز به انتخاب مجلس نمایندگان و هریک با تشریفات خاص خود تعیین می‌گردند.

۴-۷-۲. مجلس شورای اسلامی

برخلاف مجلس نمایندگان آمریکا که دست سخنگو برای انتصاب تمامی مقامات اداری باز نیست و شماری از آنان با رأی مجلس و گاه نظر رئیس‌جمهور تعیین می‌گردند، در ماده ۷۳ آیین‌نامه مجلس شورای اسلامی آمده است: «مسئولیت و اختیار کلیه امور

1. General Counsel
2. Legislative Counsel
3. Law Revision Counsel

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...

اجرای مجلس اعم از تشکیلاتی، مالی، معاملاتی، اداری، استخدامی، حقوقی، فنی، پشتیبانی، ارتباطات داخل و بین‌المللی، حفاظت، حراست و نظایر آن به عهده رئیس مجلس شورای اسلامی است.»

اگرچه در آیین‌نامه داخلی مجلس تشکیلات مجلس به تفصیل بررسی نشده است، اما اطلاق و عموم همین ماده کفایت می‌کند تا در مجلس ایران، رئیس را در امور اداری صاحب اختیار مطلق بدانیم. مجلس شورا دارای نهادهای متعددی است که مهم‌ترین آن‌ها دیوان محاسبات، مرکز پژوهش‌ها و کتابخانه مجلس به شمار می‌روند. اگرچه انتخاب مقامات اصلی دیوان محاسبات با مجلس است، اما طبق ماده ۳ قانون مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، انتخاب رئیس مرکز پژوهش‌ها با هیأت امنایی است که اعضای اصلی آن رئیس و هیأت رئیسه مجلس شورای اسلامی هستند.

۴-۸. تشریفات نهایی‌سازی قوانین

در کنگره آمریکا برای تصویب یک قانون لازم است تا متن واحدی از تصویب هر دو مجلس بگذرد. در مراحل پایانی تصویب یک قانون، تشریفات سه‌گانه وجود دارد. تنظیم متن نهایی^۱، تثبیت^۲ و ارائه^۳ مراحل فنی فرایند تقنین هستند. این آیین‌ها گواه دقت متن لوایح، مؤید تصویب توسط مجلس نمایندگان و سنا و نیز تحویل لوایح به رئیس‌جمهور برای بررسی او هستند [۲۱، ص ۳].

سخنگو و رئیس سنا باید لوایح تثبیت‌شده را در زمانی امضا کنند که مجلس متبوع آن‌ها در اجلاس باشد، مگر این‌که قبلاً به آن‌ها اجازه رسمی برای امضای لوایح در مدت تعطیلی یا تنفس مجلس اعطا شده باشد. در غیاب سخنگو، یک سخنگوی موقت^۴ که رسماً به وسیله سخنگو تعیین شده است، لوایح تثبیت‌شده را امضا می‌کند [۲۱، ص ۲].

1. Engrossment
2. Enrollment
3. Presentation
4. Speaker *pro tempore*

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

در نقطه مقابل، نهایی‌سازی قوانین تشریفات پیچیده‌ای در مجلس شورای اسلامی ندارد. طبق آیین‌نامه داخلی مصوبات مجلس به امضای رئیس می‌رسند. علاوه بر این‌ها باید تبصره ماده نخست قانون مدنی را یادآوری کرد که به رئیس مجلس شورای اسلامی اختیار داده در صورتی که رئیس‌جمهور طی ۷۲ ساعت قانون مصوب مجلس را ابلاغ نکند، به این امر اقدام کند.

۵. جمع‌بندی

در آمریکا، سخنگو در نخستین روز یک کنگره، توسط مجلس نمایندگان انتخاب می‌شود. تغییر قاعده‌ای که در ابتدای کنگره یکصد و هشتم رخ داد، سخنگو را ملزم به تقدیم نام اعضای معین‌شده برای خدمت به‌عنوان سخنگوی موقت، در هنگام غیبت مقام سخنگویی و یا ناتوانی سخنگو می‌کند. علاوه بر این‌ها سخنگو به نوعی اعلام‌کننده مواضع مجلس نمایندگان به شمار می‌رود و نقشی تعیین‌کننده در مذاکرات این نهاد یا رئیس‌جمهور و سنا دارد [۲۰، ص ۳-۴].

برخلاف مجلس نمایندگان، دو نایب رئیس مجلس شورا با رأی اعضای مجلس همزمان با انتخاب رئیس برگزیده می‌شوند. اگرچه در مجلس نمایندگان تنها در غیاب سخنگو، سخنگوی موقت اداره مجلس را بر عهده می‌گیرد، اما طبق تبصره ماده ۱۸ آیین‌نامه داخلی مجلس شورا، «رئیس مجلس می‌تواند حتی هنگام حضور خود، اداره جلسه رسمی را به ترتیب به عهده نواب رئیس بگذارد».

در قانون اساسی ایران وظایفی تحت عنوان «رئیس قوه مقننه» در خارج از چارچوب این قوه، برای رئیس مجلس پیش‌بینی شده است. رئیس و سخنگو البته اختیاراتی دارند که در رابطه مستقیم با اداره جلسات و مقتضای حفظ نظم در مذاکرات و مباحثات است.

آن‌گونه که فهمیده می‌شود «سخنگو» خوانده شدن یا «رئیس» دانسته شدن ربطی به

1. spokesperson

علی اکبر گرجی و همکار بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس...




میزان اختیارات و صلاحیت‌های آنان ندارد. سنت‌های ستبر پارلمانی و رویه‌های جاافتاده تاریخی، گستره وسیعی از اختیارات و صلاحیت‌ها را برای سخنگو پدید آورده است که شاید مشابه آن را به سختی بتوان در مجلس شورا دید. البته گفتنی است که اختیارات اداری رئیس مجلس شورای اسلامی، بسیار گسترده‌تر از اختیارات همتای او در مجلس نمایندگان آمریکا است.

۶. منابع و مآخذ

- [۱] قاضی، ابوالفضل، حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران، ۱۳۷۰.
- [2] “United States Senate”. *Wikipedia, the free encyclopedia*. [Online] December 24, 2009. [Cited: January 1, 2010. http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Senate#Presiding_over_the_Senate .
- [3] U. S. Constitution. From: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/frontmatter/organiclaws/constitution&edition=prelim>; last visited: 21 April 2015.
- [4] Hornby, Albert Sidney. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. 6th. Oxford: Oxford university press, 2005 .
- [5] Saturno, James V. “The Speaker of the House: House officer, Party Leader, and Representative”. *Congressional Research Service*, 2007.
- [6] Lyon, Ann. *Constitutional History of the United Kingdom*. London: Cavendish Pub. Limited, 2003 .
- [7] Petersen, R. Eric. “Parliament and Congress: A Brief Comparison of the British House of Commons and the U. S. House of Representatives”. *Congressional Research Service*, 2003. RL32206 .
- [8] Vile, M. J. C. *Politics in the USA*. 5th. New York: Rutledge, 1999 .

پژوهش‌های حقوق تطبیقی _____ دوره ۱۹، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴

- [9] “Party leaders of the United States House of Representatives”. *Wikipedia, the free encyclopedia*. [Online] March 4, 2010. [Cited: March 11, 2010.] http://en.wikipedia.org/wiki/Majority_Leader_of_the_United_States_House_of_Representatives .
- [10] The Presidential Succession Act of 1947. From: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title3-section19&num=0&edition=prelim>; last visited: 21 April 2015.
- [11] Beth, Richard S. and Saturno, James V. “Speakers of the House: Elections”, 1913-2007. *Congressional Research Service*, 2007. RL30857.
- [12] Amer, Mildred. “The First Day of a New Congress: A Guide to Proceedings on the House Floor”. *Congressional Research Service*, 2006. RL30725.
- [13] Schneider, Judy “Special Order Speeches and Other Forms of Non-Legislative Debate in the House”. *Congressional Research Service*, 2012 .
- [14] Carr, Thomas P. “Suspension of the Rules in the House of Representatives”. *Congressional Research Service*, 2005. RL32474.
- [15] Tong, Lorraine H. “House administrative officers and officials” *Congressional Research Service*, 2008. 98-401 GOV .
- [۱۶] هاشمی، سید محمد، *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، حاکمیت و نهادهای سیاسی، تهران، میزان، ۱۳۸۵.
- [17] Schneider, Judy. “House Committee Jurisdiction and Referral: Rules and Practice”. *Congressional Research Service*, 2008. 98-175 GOV .
- [18] Alexander, De Alva Stanwood. *History and Procedure of the House of*

علی اکبر گرجی و همکار ————— بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس... 

Representatives. Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 1916 .

[19] Schneider, Judy. “Committee of the Whole”. *Congressional Research Service*, 2003. RS20147 .

[20] Heitshusen, Valerie. “Party Leaders in the House: Election, Duties, and Responsibilities”. *Congressional Research Service*, 2006. RS20881 .

[21] Rundquist, Paul S. “Engrossment, Enrollment, and Presentation of Legislation”. *Congressional Research Service*, 1999. 98-826 GOV .