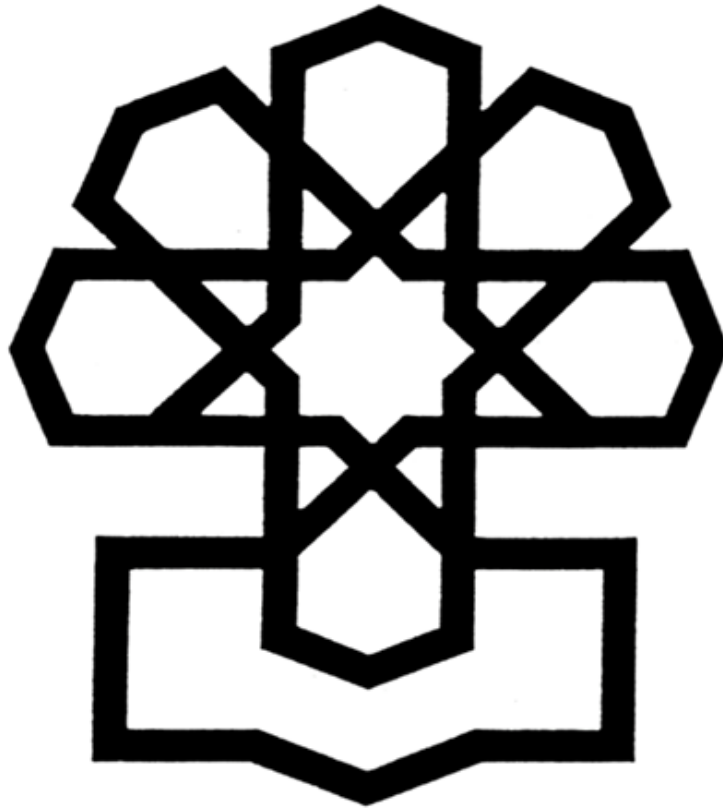




آشنایی با پارلمان‌های جهان؛ ۱. پارلمان ترکیه



۴۱۰

کد موضوعی:

۶۹۶۷

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی

اردیبهشت ماه ۱۳۸۳

دفتر مطالعات سیاسی



آشنایی با پارلمان‌های جهان؛
۱. پارلمان ترکیه

۴۱۰

کد موضوعی:

۶۹۶۷

شماره مسلسل:

فهرست مطالب

- ۳..... پیشینه تاریخی
- ۴..... روابط قوای مقننه و مجریه
- ۵..... سازمان مجلس بزرگ ملی
- ۵..... کمیته‌ها
- ۶..... آیین‌نامه‌ها
- ۷..... شورها و رأی‌گیری
- ۸..... حمایت‌ها و تسهیلات
- ۹..... کارکردهای قانونگذاری و قدرت مجلس بزرگ ملی
- ۱۰..... روند تصویب بودجه
- ۱۱..... اختیارات نظارتی
- ۱۲..... حق رأی و نامزدی
- ۱۲..... احزاب و انتخابات



ترکیه

نام رسمی: جمهوری ترکیه

پایتخت: آنکارا

جمعیت: ۶۲.۴۸۴.۰۰۰ (طبق آمار سال ۱۹۹۶)

زمان استقلال: روی کار آمدن دولت جانشین امپراتوری عثمانی

تاریخ قانون اساسی کنونی: ۹ نوامبر ۱۹۸۲

نوع حکومت: دموکراسی پارلمانی

زبان: ترکی (زبان رسمی)، کردی و عربی

واحد پول: لیر ترکیه

سال مالی: سال تقویمی

قوه مقننه: مجلس بزرگ ملی ترکیه

تعداد مجلس: یک مجلس

تعداد اعضا: ۵۵۰ نفر

درصد نمایندگان زن: ۲/۴ درصد

مدت دوره قانونگذاری: ۵ سال

تاریخ آخرین انتخابات قانونگذاری (طبق آمار سال ۱۹۹۶): ۲۴ دسامبر ۱۹۹۵

حداقل سن رأی: ۱۸ سال

حداقل سن نمایندگی: ۳۰ سال

حق رأی: همگانی و مستقیم

نحوه رأی دهی: اجباری



جمهوری ترکیه کشوری کوهستانی است که بخش اعظم آن در آسیای صغیر (فلات آناتولی) قرار گرفته است و بخش نسبتاً کوچکی از آن در اروپا قرار دارد. از سال ۱۹۸۲ دولت ترکیه به صورت یک جمهوری پارلمانی نیمه ریاستی درآمده که متشکل از یک مجلس قانونگذاری، رئیس جمهور و نخست وزیر است.

پیشینه تاریخی

در دوران حاکمیت عثمانی از قرن ۱۵ تا اوایل قرن ۲۰، اختیارات تقنینی، اجرایی و قضایی را در این کشور سلطان بر عهده داشت. سنت دولت قوی از ایجاد نهادهای نمایندگی تا نیمه دوم قرن ۱۹ جلوگیری می‌کرد. در حکومت عثمانی، نمایندگی براساس اصول اسلامی «مشورت» و «شورا» انجام می‌گرفت و نه حقوق گروه‌ها. اصل حاکمیت قانون ابتدا در اصلاحات قرن ۱۹ طرح شد و سلطان در اولین (۱۸۷۸-۱۸۷۶) و دومین دوره مشروطیت (۱۹۱۸-۱۹۰۸) در اعلامیه‌هایی تغییر نظام سیاسی عثمانی از پادشاهی مطلق به مشروطه را اعلام کرد.

پارلمان عمومی دومجلسی در ۱۹ مارس ۱۸۷۷ تشکیل و در ۱۴ فوریه ۱۸۷۹ از سوی سلطان عبدالحمید دوم معلق شد مجلس یاد شده تا زمان انقلاب ترک‌های جوان بازگشایی نشد.

انقلاب ترک‌های جوان در ۱۹۰۸ آغاز گردید و در سال ۱۹۰۹ با عزل سلطان عبدالحمید دوم از حکومت پایان گرفت. پس از استقرار نظام سلطنت مشروطه محدود، اتحادیه ترک‌های جوان و حزب ترقی به مثابه رژیم تک حزبی تا زمان شکست دولت عثمانی در جنگ جهانی اول قدرت را در دست داشت. آخرین مجلس قانونگذاری حکومت عثمانی در ۱۲ ژانویه ۱۹۲۰ تشکیل جلسه داد و با اشغال استانبول از سوی نیروهای متحد تعطیل شد.

طی نهضت استقلال و آزادی ملی به رهبری مصطفی کمال آتاتورک، مجلس بزرگ ملی ترکیه در ۲۳ آوریل ۱۹۲۰ تأسیس شد. در قانون اساسی سال ۱۹۲۱ باتکیه بر نظریه حاکمیت ملی کلیه اختیارات قانونگذاری، اجرایی و قضایی به مجلس مذکور به عنوان مرجع عالی محول شد. ولی در عمل تنها رئیس مجلس - آتاتورک - این اختیارات را اعمال می‌کرد.

اندکی بعد از تشکیل جمهوری ترکیه در سال ۱۹۲۳ با ریاست جمهوری آتاتورک، قانون اساسی جدید دمکراسی اکثریت را به جای دمکراسی لیبرال مبتنی بر سیستم موازنه و نظارت بنا نهاد. طی تقریباً ۳۷ سال حکومت تک حزبی حزب جمهوری مردم، به لحاظ نظری یک مجلس بزرگ ملی تام‌الاختیار که نمایانگر خواست یک ملت متحد بود، توسط رهبریت سیاسی کنترل می‌شد و تحت سرپرستی حزب، سازمان می‌یافت.

در دهه ۱۹۵۰ اصل سیطره مجلس به گونه‌ای دیگر تعبیر شده و حزب دمکراتیک حاکم به عنوان قدرت مطلق اکثریت پارلمان عمل می‌کرد. سرانجام در سال ۱۹۶۰ نیروهای مسلح ترکیه زمام حکومت را به دست گرفتند.



به منظور اجتناب از ضعف‌های قانون اساسی و سوء استفاده‌های متعدد از حکومت که در دهه ۱۹۵۰ رواج داشت، قانون اساسی سال ۱۹۶۱ شکل متفاوتی از حکومت پارلمانی را برگزید. قانون مذکور تفکیک قوا را تدوین و اصل برتری پارلمان را نفی کرد. در همین راستا قوه قضاییه مستقلی تأسیس شد که قادر بود مشروعیت قوانین را بررسی کند. پارلمان کشور دو مجلسی شد. جامعه ترکیه تکثرگرا و لیبرال آزاد شناخته شد. نهادهای مستقل از قبیل دانشگاه‌ها، رادیو و تلویزیون وارد نظام و در قدرت حکومت سهیم گردیدند. بسیاری از تضعیف اقتدار قوای مقننه و مجریه انتقاد کرده‌اند.

توسعه‌های آزاد و کثرت‌گرا در اواخر دهه ۱۹۶۰ به شدت تحت تأثیر افول اقتصادی و افزایش نافرمانی مدنی در این دهه بود. دولت حزب عدالت به رهبری سلیمان دمیرل در مارس ۱۹۷۱ با انتشار یک اطلاعیه نظامی برکنار شد. قانون اساسی ۱۹۶۱، تحت رژیم نیمه‌نظامی و نیمه‌پارلمانی به سود نظامیان اصلاح گردید. اختیار رسیدگی‌های قضایی محدود و قوه مجریه تقویت شد. قوه مقننه تضعیف گردید و اقتدار دولت بر حقوق و آزادی فردی و اجتماعی افزایش یافت. بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی بر قطب‌بندی‌های سیاسی و انشعابات ایدئولوژیک در سطوح توده‌ها و نخبگان دامن زد. در واقع عوامل مختلف اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و بین‌المللی موجب اضمحلال دموکراسی شدند و صحنه را برای دخالت نظامی سپتامبر ۱۹۸۰ (سومین بار در ۳۰ سال) فراهم کردند.

شورای امنیت ملی متشکل از ژنرال گنان اُرن، فرماندهان ارتش، نیروی هوایی، دریایی و پلیس نظامی (نیروی انتظامی) ضمن به دست گرفتن اختیارات تقنینی و اجرایی، استقرار مجدد دموکراسی را در دستور کار خود قرار دادند. در شورای امنیت ملی پیش‌نویس جدید قانون اساسی تهیه شده از سوی کمیته قانون اساسی مجلس شورای انتصابی تجدیدنظر کرد. این پیش‌نویس با برگزاری یک فرآیند در ۹ نوامبر ۱۹۸۲ تأیید شد.

روابط قوای مقننه و مجریه

در قانون اساسی سال ۱۹۸۲، به طور مستقیم و از طریق اعمال تغییرات شکلی اختیاراتی به قوه مجریه در فرایند قانونگذاری داده شد. با هدف افزایش میزان کارایی و کارآمدی، قانون اساسی به تأسیس پارلمانی تک‌مجلسی موسوم به «مجلس بزرگ ملی» مبادرت ورزید. قواعد مجلس ساده‌تر و حد فاصل جلسات آن افزایش یافت؛ بدین وسیله به قوه مجریه زمان بیشتری برای اجرا و تکمیل وظایفش داده شد. فعالیت احزاب به منظور به حداقل رساندن تاکتیک‌های تأخیرساز، اصولی و نظام‌مند شد.

حدنصاب تشکیل جلسات نیز به یک سوم نمایندگان کاهش یافت. به علاوه، اختیار قوه مجریه در امر قانونگذاری به دلیل حق صدور فرامین دارای قدرت قانونی در مواقع اضطراری افزایش یافت.

اگرچه هدف قانون اساسی ۱۹۸۲ افزایش اختیارات قوه مجریه بود، اما نتیجه کمی تفاوت داشت. به رئیس‌جمهور وظایف و اختیارات مشخصی اعطا شد؛ از جمله قدرت انتصاب (اختیاری که با لزوم بی‌طرفی رئیس‌جمهور متناقض به نظر می‌رسد). با این وجود رئیس‌جمهور نه می‌تواند کاملاً مستقل از دولت خود (نخست‌وزیر و کابینه وی موسوم به شورای وزیران) عمل کند و نه می‌تواند برنامه‌ای را بر آن تحمیل



کرده یا سیاست‌های اصلی آن را اجرا کند. این وضعیت دوسویه قوه مجریه به معنی اقتدار دولت بود و عملکرد رئیس قوه مجریه - نه فقط رئیس دولت - قادر است اقتدار و استقلال قوه مقننه را به خطر اندازد. به طور کلی تقویت قوه مجریه از سوی قانون اساسی بیش‌تر به حاکمیت فردی انجامید تا حاکمیت قوه مجریه.

سازمان مجلس بزرگ ملی

در حال حاضر مجلس بزرگ ملی ترکیه از سه سازمان کاری برخوردار است: اداره مجلس، شورای مشورتی و کمیته‌ها. بخش اداره مجلس شامل رئیس مجلس و نایب رئیس، منشیان و دیگر اعضای اداری است که از میان نمایندگان مجلس انتخاب می‌شوند. رئیس مجلس و نایب رئیس حق ندارند در هیچ یک از فعالیت‌های گروه‌های حزبی خود، در داخل یا خارج از مجلس شرکت کنند و در دوران ریاست از حق رأی برخوردار نیستند.

رئیس مجلس غالباً وظیفه ریاست بر جلسات عمومی، اداره مجلس و شورای مشورتی را برعهده دارد. وی همچنین بر فعالیت کمیته‌ها نظارت کرده و مدیریت و نظارت امور اجرایی مجلس بزرگ ملی را برعهده دارد. براساس آیین‌نامه داخلی، رئیس مجلس به وظایف پیش‌بینی شده در قانون اساسی یا قوانین دیگر عمل می‌کند. برای مثال، وی کفیل رئیس جمهور در هنگام غیبت موقت، استعفا یا فوت وی خواهد بود. منشی‌های هیأت رئیسه مسئول نظارت بر اسناد و مدارک، خواندن و تصحیح اسناد مربوط به جلسه عمومی، شمارش آرا و نظارت بر انتخابات داخلی مجلس هستند. حوزه فعالیت اعضای اداری، منوط به مسائل اداری و مالی مجلس، حفظ نظم در جلسات عمومی و کمک به رئیس مجلس است. شورای مشورتی به دستور رئیس مجلس تشکیل می‌شود و مرکب از رهبران گروه‌های حزبی یا نمایندگانی از آنها است. تمامی تصمیمات شورا از سوی رئیس مجلس به جلسه عمومی ارجاع و با بالا بردن دست از سوی نمایندگان رأی‌گیری می‌شود.

کمیته‌ها

بیش‌تر کمیته‌های مجلس بزرگ ملی به گونه‌ای طرح شده‌اند که با وزارتخانه‌ها هماهنگی داشته باشند. در حال حاضر، پارلمان این کشور شامل ۱۶ کمیته دائمی است که عبارتند از: کمیته مربوط به گزارش‌های نهایی مجلس بزرگ ملی؛ کشاورزی، جنگلداری و امور روستا؛ قانون اساسی؛ محیط زیست؛ حقوق بشر؛ امور خارجی؛ خدمات بهداشتی و اجتماعی؛ صنایع، تکنولوژی، تجارت؛ امور داخلی؛ امور قضایی؛ دفاع ملی؛ آموزش و پرورش ملی؛ عرضحال‌ها؛ برنامه‌ریزی و بودجه؛ کارهای عمومی، ساخت و ساز؛ حمل و نقل و توریسم و شرکت‌های اقتصادی دولتی. برخی از کمیته‌ها با هدف انجام وظایف خاصی ایجاد شده‌اند. کمیته گزارش‌های نهایی مجلس بزرگ ملی وظیفه دارد گزارش‌های نهایی مربوط به بودجه سال قبل مجلس بزرگ ملی را بررسی و آنها به جلسه عمومی ارائه دهد. کمیته شرکت‌های اقتصادی دولتی، وظیفه حسابرسی تأسیسات و شرکت‌های عمومی را که نیمه از سرمایه آنها به طور مستقیم یا غیرمستقیم به دولت تعلق دارد، برعهده دارد.



شهروندان حق ارسال درخواست یا شکایت کتبی به مقامات ذی‌ربط و مجلس بزرگ ملی را دارا هستند. کمیته شکایات، مسئول رسیدگی به شکایات عموم درباره موضوعات مختلف است. این کمیته به عنوان حلال مشکل عمل می‌کند و گاهی زمینه را برای ارائه طرح‌ها و پیشنهادهای آتی به مجلس فراهم می‌سازد.

کمیته‌های ویژه یا تحقیق نیز در مجلس بزرگ ملی تشکیل می‌شوند. بدین معنا که تحقیقات یا بازرسی‌های پارلمانی می‌توانند از سوی کمیته‌های موقتی صورت گیرند که توسط مجلس انتخاب می‌شوند. هرگونه تلاش به منظور لغو مصونیت پارلمانی یک نماینده، به رسیدگی کمیته مشترکی مرکب از کمیته‌های قانون اساسی و امور قضایی بستگی دارد.

در تقسیم کار سلسله مراتبی، هر کمیته دارای یک رئیس، نایب رئیس، گزارشگر، منشی و اعضای کمیته است. تعداد اعضای کمیته با رأی‌گیری در جلسه عمومی از طریق بالا بردن دست تعیین می‌شوند؛ مگر آن‌که در قانون اساسی یا آیین‌نامه اجرایی طور دیگری مقرر شده باشد. اغلب کمیته‌ها ۲۵ عضو دارند. کمیته عرضحال با ۹ عضو و کمیته گزارش نهایی مجلس بزرگ ملی با ۱۱ عضو، کوچک‌ترین کمیته‌ها را تشکیل می‌دهند. کمیته شرکت‌های اقتصادی دولتی با ۲۵ عضو و کمیته برنامه و بودجه با ۴۰ عضو از بزرگ‌ترین کمیته‌ها محسوب می‌شوند. احزاب به نسبت کرسی‌های نمایندگی در مجلس بزرگ ملی، در کمیته‌ها حضور دارند.

نخست‌وزیر، شورای وزیران، معاونین و نمایندگان آن‌ها می‌توانند در جلسات کمیته‌ها شرکت کنند، اما تنها اعضای کمیته‌ها می‌توانند پیشنهادهایی مبنی بر اصلاح قوانین بدهند. کمیته در صورت لزوم می‌تواند کارشناس و متخصصی را به جلسات خود دعوت کند و نیز درخواست بازنگری موضوع توسط کمیته دیگری را بدهد.

کمیته‌ها می‌توانند به بررسی، اصلاح، پذیرش یا رد و ترکیب پیش‌نویس‌ها و پیشنهادهای ارجاع شده به آن‌ها از سوی رئیس مجلس بپردازند. کمیته‌ای که گزارش آن درباره موضوعی خاص از سوی مجلس گزارش اصلی شناخته شده است؛ کمیته مادر نام دارد. کمیته‌ها باید طی ۴۵ روز از تاریخ ارجاع موضوع، گزارش خود را تحویل دهند. کمیته‌ها باید جریان رسیدگی را ثبت و گزارش ارائه دهند. گزارش ۶ ماهه وضعیت راجع به موضوعات ارجاعی به کمیته‌ها، به عنوان پیوست گزارشات مجلس بزرگ ملی منتشر می‌گردند.

آیین‌نامه‌ها

در تاریخ پارلمان ترکیه، اولین قواعد شکلی در نخستین دوره مشروطیت تدوین شد. آیین‌نامه مجلس ملی در سال ۱۹۷۳ تدوین و براساس تصمیم مورخ ۱۶ می ۱۹۹۶ پارلمان اصلاح شد. طی سال قانونی (۱ اکتبر - ۳۰ سپتامبر) مجلس بزرگ ملی در روزهای سه شنبه، چهارشنبه و پنج‌شنبه از ساعت ۲ الی ۷ بعداز ظهر البته بجز تعطیلات رسمی تشکیل جلسه می‌دهد.

قانون اساسی سال ۱۹۸۲ برگزاری دو نوع جلسه را پیش‌بینی می‌کند: عادی و فوق‌العاده. مجلس بزرگ ملی به خواست خود از تاریخ ۱ اکتبر تشکیل جلسه می‌دهد (جلسه عادی). در دوره تعطیلی، رئیس



جمهور می‌تواند به درخواست خود یا شورای وزرا خواهان تشکیل جلسه فوق‌العاده شود. رئیس مجلس هم می‌تواند به درخواست خود یا به درخواست کتبی $\frac{1}{5}$ از نمایندگان اعضای مجلس را برای تشکیل جلسه فراخواند.

مجلس بزرگ ملی می‌تواند تا حداکثر سه ماه طی یک سال قانونی، در تعطیلات به سر برد. همچنین می‌تواند فعالیت‌های خود را به درخواست شورای مشورتی و بنا به رأی نمایندگان تا حداکثر ۱۵ روز به تعویق بیندازد.

جلسات مجلس با حضور حداقل $\frac{1}{3}$ از تعداد کل نمایندگان (۱۸۳ عضو) تشکیل می‌شود و تصمیمات با اکثریت مطلق آرای نمایندگان حاضر اتخاذ می‌شود؛ مگر آن‌که قانون اساسی نحوه دیگری مقرر کرده باشد. حدنصاب نمایندگان مجلس برای اتخاذ تصمیم نباید تحت هیچ شرایطی از $\frac{1}{3}$ به اضافه یک (یعنی ۱۲۸ نفر) اعضای مجلس کمتر باشد. پیشنهاد اصلاح قانون اساسی تابع قواعد عادی قانونگذاری است، اما برای تصویب هر اصل پیشنهادی در شور اول و دوم و مجموعه اصلاحات پیشنهادی در شور دوم لازم است $\frac{2}{3}$ از نمایندگان به آن رأی مثبت بدهند. همچنین به منظور تأمین حدنصاب مربوط به تصمیمات موافق با حزب حاکم، یک وزیر می‌تواند دو رأی بدهد: یکی برای خود و یکی برای یک وزیر غایب. آرای ممتنع در حد نصاب، محاسبه خواهد شد.

شورها و رأی‌گیری

در مجلس بزرگ ملی دستور جلسات به ترتیب زیر است: اعلام پیشنهادهایی دفتر ریاست مجلس، خواندن دستورالعمل‌های خاص شورای مشورتی (در صورت وجود)، انتخابات کمیته‌ها، موضوعاتی که باید به رأی گذاشته شوند: بحث درباره پیشنهادها، متضمن شور عمومی و تحقیقات پارلمانی، سؤالات شفاهی و مذاکره بر سر پیش‌نویس‌ها، پیشنهادها و سایر مطالب گزارش شده توسط کمیته‌ها.

در وضعیت اضطراری، دولت و حداکثر سه نفر از نمایندگان می‌توانند خارج از دستور جلسه صحبت کنند. ابتدا کمیته‌های پارلمان، سپس دولت و بعد نماینده گروه‌های حزبی هر یک حداکثر تا ۲۰ دقیقه حق صحبت دارند.

جلسات عمومی برای مردم عادی آزاد است و مباحثات کلمه به کلمه در صورت مشروح مذاکرات منتشر می‌شوند. جلسه عمومی ممکن است به درخواست کتبی نخست وزیر، یکی از اعضای شورای وزیران، یک گروه حزبی یا بیست نفر از نمایندگان به صورت غیرعلنی برگزار شود. انتشار صورت مذاکرات مربوط به جلسات غیرعلنی به تصمیم مجلس بزرگ ملی بستگی دارد.

مجازات برخی از اعمالی که به طور مشخص در آیین‌نامه، غیرقانونی اعلام شده می‌تواند مستقیماً توسط رئیس مجلس بزرگ ملی اعمال شود. برای نمونه؛ اگر نماینده‌ای فحاشی کرده یا کلمات ناروایی به کار برد، در این صورت رئیس مجلس می‌تواند در ابتدا به نماینده اخطار دهد؛ چنانچه رفتار وی ادامه یابد، رئیس مجلس می‌تواند از وی بخواهد جایگاهش را ترک کند یا به صحبت خود ادامه ندهد، به علاوه رئیس مجلس می‌تواند در صورت وقوع بی‌نظمی عمدی تا یک ساعت تنفس اعلام کند. چنانچه این بی‌نظمی



استمرار یابد، رئیس مجلس می‌تواند جلسه را پایان دهد. به لحاظ تاریخی بروز بی‌نظمی در پارلمان ترکیه بسیار شایع است.

نمایندگان مشکل‌ساز ظاهراً شانس بیش‌تری برای انتخاب مجدد دارند. زیرا اعمال‌شان از سوی حوزه انتخابی‌شان خوب ارزیابی می‌شود. در سال‌های اخیر، با افزایش قطب‌بندی و تشکلات در داخل مجلس، رفتارهای نامناسب و بی‌نظمی در صحن مجلس گسترش یافته است.

مقررات آیین‌نامه مجلس بزرگ ترکیه سه نوع رأی‌گیری مقرر کرده است: رأی‌گیری الکترونیک، آشکار و مخفی. چنان‌چه قانون اساسی یا آیین‌نامه‌ها برای اخذ رأی روش دیگری پیش‌بینی نکرده باشند، معمولاً از رأی‌گیری الکترونیکی استفاده می‌شود.

از روش رأی‌گیری آشکار در موارد مهم استفاده می‌شود، مانند تهیه پیش‌نویس قانون بودجه، لوایح و طرح‌های مالیاتی، برنامه‌های پنج‌ساله، اصلاحات قانون اساسی و قراردادهای بین‌المللی. در صورت درخواست کتبی حداقل ۱۵ نماینده، رأی به صورت آشکار اخذ می‌شود. همچنین در صورت درخواست کتبی ۱۵ نفر، رأی‌گیری مخفی به عمل می‌آید. مگر آن‌که در قانون اساسی یا آیین‌نامه مجلس شیوه دیگری مقرر شده باشد. هر نماینده یکی از توپ‌های رنگی سفید، قرمز یا سبز را به داخل صندوق ویژه رأی می‌اندازد که به ترتیب هریک از این رنگ‌ها بیانگر رأی موافق، مخالف یا ممتنع است.

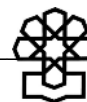
حمایت‌ها و تسهیلات

دفتر ریاست مجلس تمامی خدمات اداری و امنیتی مجلس بزرگ ملی و سازمان‌های وابسته به آن را تنظیم و سازمان‌دهی می‌کند. کارمندان اصلی اداری مجلس بزرگ ملی با کارمندان ممتاز کشوری نظام استخدامی ترکیه موقعیت یکسانی دارند. این افراد شامل مدیر کل دفتر، مشاوران خصوصی و رئیس کارمندان خصوصی هستند که هر سه از سوی رئیس مجلس بزرگ ملی انتخاب می‌شوند.

ادارات و بخش‌های متعددی ارائه خدمات اساسی قانونگذاری را برعهده دارند:

نخست، دفتر قوانین حقوقی بر فرایند قانونگذاری نظارت دارد و نمایندگان را در جریان تهیه پیش‌نویس پیشنهادها و اصلاحیه‌ها راهنمایی می‌کند. دوم، اداره گزارش‌ها مسئولیت انتشار و نگهداری گزارش شورهای جلسات عمومی را برعهده دارد. سوم، دفتر خدمات پارلمانی - که در سال ۱۹۸۴ تأسیس شد - مسئول ارائه خدمات و تسهیلات لازم در روند قانونگذاری است. یکی از واحدهای خدماتی مهم مجلس بزرگ ملی، کتابخانه و مرکز اسناد است که به انجام تحقیقات، ارائه اسناد و خدمات پردازش داده‌ها و اطلاعات می‌پردازد.

ساخت بنای کنونی مجلس بزرگ ملی، سومین ساختمان پارلمان، در سال ۱۹۳۹ آغاز شد و در سال ۱۹۶۰ به پایان رسید. این ساختمان دارای چهار سالن بزرگ، ۴۴ سالن کوچک‌تر و ۳۵۲ اتاق دیگر است. صحن مجلس که در سال‌های ۱۹۹۷-۱۹۹۶ به شکل نیم‌دایره آرایش یافت؛ دارای ۵۲۴ صندلی برای نمایندگان در طبقه زیرین، ۷۲۵ صندلی برای ناظرین در طبقه فوقانی، ۷۵ صندلی برای مقامات ارشد دولت، ۷۵ صندلی برای مقامات دیپلماتیک و ۸۰ صندلی برای رسانه‌ها است. اطراف جایگاه سخنران، ۵۰ صندلی



برای اعضای شورای وزیران و اعضای کمیته‌ها اختصاص یافته است. افزایش خدمات به حوزه‌های رأی‌گیری موجب شد در سال ۱۹۸۴ ساختمان دیگری به این مجموعه اضافه شود. تأسیس این ساختمان، پارلمان ترکیه را به سومین پارلمان بزرگ جهان از نظر امکانات و تجهیزات بدل کرده است.

کارکردهای قانونگذاری و قدرت مجلس بزرگ ملی

براساس قانون اساسی سال ۱۹۸۲، قانونگذاری در مجلس بزرگ ملی، شامل این موارد است: تصویب اصلاحیه‌های قانون اساسی، قوانین عادی، فرامینی که قدرت قانونی دارند و پیش‌نویس‌های مربوط به بودجه و حساب‌ها، تصویب معاهدات و تأیید مجازات اعدام، عفو عمومی و بخشش‌ها. قطعنامه‌های پارلمان ناظر به تنظیم سازوکار و فعالیت‌های داخلی مجلس قانونگذاری است، برای مثال، انتخابات کمیته‌ها و تصمیمات برای تأخیر یا تعطیل جلسات بخشی از فرایند تصمیم‌گیری داخلی است. صدور رأی اعتماد به دولت، اعلام وضعیت جنگ، حکومت نظامی و اعلام حالت فوق‌العاده و اجرای برنامه‌های توسعه سازمان برنامه‌ریزی دولتی از دیگر اختیارات مجلس ملی ترکیه است.

شورای وزیران می‌تواند لوایحی طرح کند؛ نمایندگان نیز می‌توانند با ابتکار عمل خود طرح‌هایی را به مجلس پیشنهاد کنند. در عمل، به استثنای طرح‌های مورد حمایت گروه‌های حزبی، طرح‌هایی که به صورت فردی از سوی نماینده‌ای مطرح می‌شوند به ندرت به تصویب می‌رسند.

ریاست مجلس به محض دریافت طرح‌ها و لوایح فوراً آن‌ها را به کمیته‌های مربوط ارجاع می‌دهد. به منظور کارایی بیشتر، لایحه‌های مشابه از سوی ریاست یا کمیته‌های مربوط با یکدیگر تلفیق می‌گردند.

فرایند بحث و بررسی در جلسه عمومی مجلس بزرگ ملی با بحث عمومی درباره کلیات پیش‌نویس یا پیشنهادها کمیته‌ها، گروه‌های حزبی، شورای وزیران و اعضای فردی مجلس آغاز می‌شود. این عده می‌توانند رد یا ارجاع مجدد طرح‌ها و لوایح به کمیته‌ها را پیشنهاد؛ یا ماده‌ای از آن را اصلاح یا ماده جدیدی به آن‌ها اضافه کنند. اصلاحیه‌ها در ابتدا خوانده شده و سپس بررسی می‌شوند. آنگاه رئیس مجلس از کمیته و شورای وزیران درباره موافقت با اصلاحیه‌ها سؤال می‌کند. چنانچه موافق نباشند، نماینده حامی می‌تواند حداکثر به مدت ۵ دقیقه راجع به پیشنهاد خود نطق کند. وضعیت این پیشنهادها از طریق رأی‌گیری الکترونیکی مشخص می‌شود. کمیته مادر یا شورای وزیران می‌تواند ارسال کل طرح و لایحه پیشنهادی یا موادی از آن را بدون انجام بحث از کمیته درخواست کند. رأی جلسه عمومی مجلس بزرگ ملی، قطعی است.

در پایان، رئیس جمهور باید قوانین وضع شده را در مدت پنجاه روز به طور رسمی اعلام کند. چنانچه وی قانونی را نامناسب یافت، آن را به مجلس بزرگ ملی بازمی‌گرداند تا بررسی بیشتری در مورد آن انجام گیرد. قانون بودجه از این قاعده مستثنا است. چنانچه مجلس بزرگ ملی قانونی که به آن ارجاع شده را مجدداً به همان شکل تصویب کند؛ رئیس جمهور موظف به انتشار رسمی آن است. اما اگر مجلس قانون ارجاعی را اصلاح کند، رئیس جمهور اختیار پذیرش یا اعاده مجدد آن را به مجلس خواهد داشت. قدرت رئیس جمهور بیش از آن‌که در مخالفت باشد، در اعلام اخطار است. وی می‌تواند طرح و



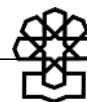
لایحه یا اصلاحیه قانون اساسی پیشنهادی را که مجلس مجدداً مورد ملاحظه قرار داده به فرزندوم بگذارد یا بدون ایجاد تغییر بپذیرد.

فرامین دارای قدرت قانونی با اصلاحیه‌های قانون اساسی در ۱۹۷۱ در سیستم حقوق اساسی ترکیه گنجانده شدند. در واقع قانون اساسی حاوی مقررات مشابهی بود که به شورای وزیران در مواقع اضطراری اختیار وضع قوانین می‌داد. به موجب قانون اساسی ۱۹۸۲ سه نوع فرمان دارای قدرت قانونی وجود دارد: نخست، دستوراتی است که در زمان‌های عادی از سوی شورای وزیران براساس مجوز قانونی مصوب مجلس صادر می‌شوند. دوم، فرامینی است که از سوی شورای وزیران تحت سرپرستی رئیس جمهور در شرایط اضطراری و در موارد حکومت نظامی صادر می‌شوند (فرامین اعلام وضعیت اضطراری). سوم، فرامین صادره از سوی رئیس جمهور که مربوط به امور اداری ریاست جمهوری است. حقوق بنیادین، حقوق و تکالیف فردی و سیاسی بجز در هنگام حکومت نظامی و موارد اضطراری نمی‌تواند موضوع فرامین دارای قدرت قانونی باشد. بحث راجع به این فرامین با قید فوریت در داخل کمیته‌ها و جلسه عمومی صورت می‌گیرد. مخالف قانون اساسی بودن یک فرمان در صورت تصویب مجلس ملی و انتشار در روزنامه رسمی می‌تواند مورد بحث قرار گیرد.

رئیس جمهور، گروه‌های حزبی پارلمانی، حزب اصلی مخالف و حداقل $\frac{1}{5}$ نمایندگان مجلس بزرگ ملی می‌توانند به دلیل مغایرت شکلی یا ماهوی قوانین، فرامین دارای قدرت قانونی، قواعد شکلی مجلس ملی یا مقررات خاص قانونی با قانون اساسی از دیوان قانون اساسی ابطال آن‌ها را تقاضا کنند. این درخواست باید در فاصله ۶۰ روز از انتشار قوانین مورد اعتراض در روزنامه رسمی صورت گیرد. تصمیم دادگاه قانون اساسی، قطعی و غیرقابل تجدیدنظر است. دادگاه قانون اساسی همچنین از اختیار بازنگری در اصلاحات قانون اساسی البته تنها از حیث روند تصویب برخوردار است.

روند تصویب بودجه

هزینه‌ها و مخارج دولت و شرکت‌های دولتی، بجز شرکت‌های اقتصادی دولتی، در بودجه سالانه مشخص می‌شوند. شورای وزیران پیش‌نویس بودجه‌های عمومی و فرعی و گزارشی از برآوردهای بودجه ملی را حداقل ۷۵ روز قبل از آغاز سال مالی (از اول ژانویه) به مجلس ملی تقدیم می‌کند. کمیته بودجه طی ۵۵ روز پیش‌نویس بودجه را تهیه و در جلسه عمومی طرح می‌کند. در مباحثات و گفتگوهای نشست عمومی مجلس، نمایندگان نمی‌توانند پیشنهادی مبنی بر افزایش مخارج یا کاهش درآمدها طرح کنند. همچنین شورای وزیران پیش‌نویس محاسبات نهایی را قبل از هفت ماه پایانی سال مالی مربوط، به مجلس ارائه می‌کند؛ مگر آن‌که در قانون به نحو دیگری مقرر شده باشد. پیش‌نویس نهایی حساب‌ها، به همراه پیش‌نویس بودجه از سوی کمیته بودجه در نشست عمومی نمایندگان مورد شور و بررسی قرار می‌گیرد. اصول کلی رسیدگی به مشروعیت قوانین قانون اساسی، قانون بودجه را نیز دربرمی‌گیرد.



اختیارات نظارتی

گسترش فزاینده فعالیت‌های دولت، نظارت پارلمان بر قوه مجریه را ضروری می‌کند. در قانون اساسی ترکیه، قدرت نظارت مجلس بزرگ ملی از طریق سؤال، مباحثات عمومی، تحقیقات پارلمانی، تفحص‌های پارلمانی و استیضاح صورت می‌گیرد. سؤال عبارت است از درخواست ارائه اطلاعات از شخص رئیس جمهور یا وزیران که باید به صورت شفاهی یا کتبی از طرف شورای وزیران داده شود. سؤالات شفاهی که در مدت مشخصی پاسخ داده نمی‌شوند به شکل سؤال کتبی تهیه می‌شوند. پرسش‌های بدون پاسخ در پایان دوره پارلمان ملغی اعلام می‌گردند.

مباحثه عمومی عبارت است از بررسی موضوع خاص مربوط به جامعه و فعالیت‌های دولت در جلسه عمومی مجلس بزرگ ملی. مباحثات عمومی ممکن است از سوی شورای وزیران احزاب سیاسی، یا لاقبل ۲۰ نماینده پیشنهاد شوند. در جلسه عمومی درباره برگزاری مباحثه عمومی تصمیم‌گیری می‌شود. تحقیقات پارلمانی عبارت است از «بررسی برای به دست آوردن اطلاعات راجع به موضوعی خاص» به استثنای مسائل محرمانه دولتی یا تجاری. بنابراین کمیته ویژه‌ای به وجود آمده و شور عمومی درباره گزارش کمیته در نشست عمومی مجلس انجام می‌شود. این کمیته برای تکمیل گزارش خود سه ماه فرصت دارد.

تفحص پارلمانی مربوط به نخست وزیر و وزیران یا نخست وزیر و وزرای سابق در صورت درخواست $\frac{1}{10}$ اعضای مجلس بزرگ ملی صورت خواهد گرفت. مجلس باید تا یک ماه از زمان ارائه درخواست، تصمیم نهایی خود را اعلام کند. در صورت پذیرش درخواست، کمیته ویژه‌ای متشکل از پانزده نماینده (با رعایت نسبت احزاب سیاسی حاضر در مجلس) گزارشی را طی دو ماه درباره موضوع تفحص تهیه خواهد کرد. بحث درباره گزارش مذکور در اولویت کار مجلس قرار می‌گیرد. در صورت لزوم جلسه عمومی مجلس می‌تواند با اکثریت کل اعضا، فرد مورد بازرسی را به دادگاه قانون اساسی (جانشین عالی) فراخواند. چنانچه دادگاه عالی تصمیم بگیرد، فرد مورد بازرسی مقام خود را در شورای وزیران از دست می‌دهد.

از میان ابزارهای گوناگون نظارت پارلمانی، تنها با استیضاح می‌توان قدرت بازخواست از شورای وزیران را داشت. مجلس می‌تواند از طریق استیضاح، مقام حکومتی یا وزیر خاصی را وادار به استعفا کند. در مورد اتهامات جنایی علیه وزیر، فرد مورد بازرسی را می‌توان به دادگاه قانون اساسی (که جانشین دادگاه عالی است) فراخواند.

پیشنهاد استیضاح می‌تواند از طرف یک حزب سیاسی یا به واسطه امضای حداقل ۲۰ نماینده به مجلس ارائه گردد. در جریان بحث درباره پیشنهاد بالا، چنانچه پیشنهاد عدم اعتماد به همراه دلایل آن از سوی نمایندگان یا گروه‌های حزبی ارائه شود یا این‌که شورای وزیران درخواست رأی اعتماد بدهد، رأی‌گیری پس از گذشت یک روز انجام خواهد شد. برای برکناری شورای وزیران یا وزیر خاص، رأی اکثریت مطلق اعضا الزامی است و تنها رأی‌های عدم اعتماد شمارش می‌شوند.



حق رأی و نامزدی

براساس قانون اساسی کنونی ترکیه، هر شهروند بالای ۱۸ سال، حق دارد در رأی‌گیری‌ها و رفراندوم‌ها شرکت کند. سربازان و وظیفه، افسران جزء، دانشجویان دانشگاه‌های نظامی، زندانی‌ها و بازداشت‌شدگان نمی‌توانند در رأی‌گیری شرکت کنند. هر شهروند بالای ۳۰ سال، که تحصیلات ابتدایی خود را به پایان رسانده باشد؛ می‌تواند برای نمایندگی مجلس ثبت‌نام کند. همچنین لازم است وی از شرایط انتخابات موجود در قانون اساسی برخوردار باشد. برای مثال، قضات و دادستان‌ها، استادان دانشگاه‌ها و کارمندان دولت نمی‌توانند نامزد نمایندگی مجلس شوند؛ مگر آن‌که استعفا کنند.

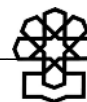
به طور کلی نمایندگان مجلس بزرگ ملی از تعقیب کیفری مصونیت دارند. بنابراین نمی‌توان آن‌ها را در مورد صحبت یا رأی در مجلس مسئول دانست. از دست دادن حق نمایندگی در برخی شرایط باید با تصمیم اکثریت مطلق نمایندگان صورت بگیرد. نماینده می‌تواند به دادگاه قانون اساسی مراجعه و نسبت به حکم تقاضا، تجدیدنظرخواهی کند.

زنان، اقلیت نمایندگان مجلس ترکیه را تشکیل می‌دهند. به طور کلی تنها تعداد کمی از ۵۵۰ نماینده زنان تشکیل می‌دهند. میزان سواد نمایندگان بالاتر از حد متوسط ملی است. اطمینانی درباره طول مدت نمایندگی وجود ندارد. میزان متوسط تغییر نمایندگان از سال ۱۹۵۰، ۵۰ درصد بوده است. حقوق و هزینه سفر نمایندگان براساس قانون تعیین می‌شود. حقوق ماهانه نمایندگان بدون در نظر گرفتن حق سفر، نباید از حقوق عالی رتبه‌ترین مستخدمان کشوری بیشتر باشد.

احزاب و انتخابات

براساس قانون اساسی و قوانین مربوط، احزاب سیاسی که حداقل با ۳۰ شهروند تأسیس شده باشند، واجد شرایط انتخاب برای مجلس بزرگ ملی هستند. یک گروه حزبی نیز می‌تواند با حداقل ۲۰ نفر از اعضای مجلس بزرگ ملی تشکیل شود. گروه‌های مذکور از وضعیت رسمی و قدرت ویژه‌ای برخوردار هستند. برای مثال، در ارتباط با پیشنهاد استیضاح، گروه‌های حزبی، طبق آیین‌نامه گروه عمل نموده و هفته‌ای یک مرتبه برای بررسی راهکارها و تصمیم‌گیری در امور مختلف تشکیل جلسه می‌دهند.

مجلس بزرگ ملی کنونی، دارای ۵۵۰ نماینده از حوزه‌های چندعضوی است که برای مدت ۵ سال انتخاب می‌شوند. حوزه‌های مزبور تحت نظارت قضایی مستقیم شورای عالی انتخابات هستند. انتخابات براساس اصول حق رأی مساوی، آزاد، مستقیم، همگانی و با شمارش عمومی آرا صورت می‌گیرد. مجلس بزرگ ملی یا رئیس جمهور می‌تواند طبق شرایط مندرج در قانون اساسی، برگزاری انتخابات زود هنگام - قبل از اتمام دوره ۵ ساله - را تقاضا کند. ۳۰ ماه پس از هر دوره انتخابات مجلس، یک انتخابات میان دوره‌ای برگزار می‌شود. اما اگر تعداد کرسی‌های خالی بیش‌تر از ۵ درصد کل باشد، انتخابات میان دوره‌ای دیگری باید تا فاصله سه ماه - ولی نه کم‌تر از یک سال تا انتخابات عمومی دوره بعد - برگزار شود.



اگرچه اولین انتخابات پارلمانی در ۱۸۷۷ و در دوره عثمانی برگزار شد، اما دوره چند حزبی تاریخ سیاسی ترکیه از ۱۹۴۶ آغاز شد. تا آن تاریخ انتخابات فاقد رقابت و غیرمستقیم بود. رأی‌گیری به شکل عمومی صورت می‌گرفت ولی شمارش آرا مخفی بود. در انتخابات ۱۹۵۰ برای اولین بار قدرت سیاسی در ترکیه از یک حزب به حزب دیگر منتقل شد و انتخابات برای اولین بار براساس سیستم اکثریت، ساده و با ورقه محرمانه و شمارش آشکار آرا تحت نظارت قوه قضاییه صورت گرفت.

در ۱۹۶۱ نظام نمایندگی نسبی در مجلس سفلی به اجرا درآمد و در ۱۹۶۴ در مجلس سنا هم به مرحله اجرا گذاشته شد. نظارت قضایی بر انتخابات گسترش پیدا کرد. در سراسر دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ نظام نمایندگی نسبی موجب ترغیب تشکیل احزاب کوچک‌تر و بروز انشعابات نظام احزاب شد. در این راستا تشکیل حکومت اکثریت باثبات از سوی یک حزب با مشکل روبه‌رو گردید. به منظور مبارزه با تکثیر احزاب کوچک، دولت نظامی پس از سال ۱۹۸۰ نظام دو حزبی را به وجود آورد. به علاوه لازم بود یک حزب حداقل ۱۰ درصد رأی را در سطح منطقه‌ای و کشوری به دست آورد. در سطح حوزه، حزب نامزد باید حداقل تعداد رأی لازم حاصل از تقسیم تعداد کل رأی‌ها بر تعداد نامزدهای آن حوزه خاص را به دست می‌آورد. از سال ۱۹۸۳ هم قانون احزاب سیاسی و هم قانون انتخابات نمایندگان چندین بار به نفع احزاب بزرگ‌تر اصلاح شد. امروزه قانون نمایندگی نسبی با حد نصاب ملی ۱۰ درصد به دلیل غیرمنصفانه و غیردمکراتیک بودن آن مورد انتقاد قرار گرفته است.

در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ نظام احزاب ترکیه دچار تغییرات اساسی شد. انتخابات ۱۹۸۳ موجب به وجود آمدن نظام حزبی چپ - راست میانه‌رو شد. حزب مسلط مام میهن به مدت ۸ سال زمام امور را به دست گرفت. به دنبال رفراندوم ۱۹۸۷ به منظور لغو محرومیت سیاستمداران قبل از دهه ۱۹۸۰، احزاب سیاسی جدیدی به وجود آمد؛ که حزب حاکم و اهداف حکومت اکثریت رژیم بعد از ۱۹۸۳ را با چالش مواجه کرد. از زمان انتخابات سال ۱۹۸۷، ائتلاف و انشقاق میان احزاب به شاخص‌های غالب نظام حزبی ترکیه تبدیل شده است.

بازسازی مکرر احزاب سیاسی با انتخابات مهم سال ۱۹۹۱ پایان یافت. از آن پس انشعابات سیستم حزبی و ظهور دوباره دولت‌های ائتلافی نشان پایان دوره اکثریت ساختگی دهه ۱۹۸۰ بود. دسته‌بندی‌های درون‌حزبی و برون‌حزبی در طیف سیاسی چپ و راست به انشقاق حزبی و در نتیجه به انشعابات سیستم حزبی کمک می‌کرد. دشمنی نسبت به سایر احزاب و فقدان دمکراسی برون‌حزبی از عوامل اصلی جناح‌گرایی در سیاست ترکیه به شمار می‌روند. دسته‌بندی‌ها و انشعابات در طیف چپ و راست به حاشیه نیز کشیده شده است. در مجموع، سیستم حزبی ترکیه دارای ساختاری مرکزگرا، منفک، بی‌ثبات و نامطمئن است.

پیشگفتار

پارلمان‌ها بخشی از نظام حکومتی و تجلی گاه فواست و اراده ملت‌ها در عرصه قانونگذاری هستند. سافتار، وظایف و کارکردهای مجالس در نظام‌های سیاسی گوناگون، متفاوت است. از این رو معرفی پارلمان‌های مختلف می‌تواند به شناخت بیش‌تری از پی‌گونگی فرایند قانونگذاری در دیگر کشورها یاری رساند. در «مجموعه آشنایی با پارلمان‌های جهان» مقالاتی منتخب از دائره المعارف معتبر پارلمان‌ها و مجالس قانونگذاری جهان ترجمه و انتشار می‌یابند. گزارشی که در پیش رو دارید با هدف آشنایی نمایندگان محترم مجلس شورای اسلامی با «پارلمان ترکیه» تهیه و منتشر شده است.



شماره مسلسل: ۶۹۶۷	شناسنامه گزارش
عنوان گزارش: آشنایی با پارلمان‌های جهان ۱. پارلمان ترکیه	
ترجمه و تدوین: احمد رنجبر، سارا قاسمی نراقی	نام دفتر: مطالعات سیاسی ویراستار: پروانه سید محمد
واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آن‌ها: ۱. پارلمان (Parliament) ۲. ترکیه (Turkey) ۳. مجلس قانونگذاری (Legislature)	
منابع و مآخذ تهیه گزارش: 1 Omer Fraruk Genckaya, "Turkey", World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures, George Thomas Kurian(ed). 2 Vols, London: Fitzroy Dearboran Publishers, 1998.	