

توزیع بهینه فرصت‌ها در مجلس شورای اسلامی با استفاده از قابلیت فراکسیون‌ها

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۷/۱۴ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۱/۱۷ محمد منصوری بروجنی*

چکیده

فراکسیون‌های پارلمانی از جمله قابلیت‌های مهم برای اداره بهینه پارلمان‌ها هستند که در اداره مجلس شورای اسلامی رسماً هیچ نقشی ایفا نمی‌کنند. در این نوشته کوشیده‌ایم با رهیافت تحلیل انتقادی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، الگوی توزیع چند فرصت مهم - موقعیت کرسی در صحن علنی، عضویت در کمیسیون‌های تخصصی، نطق‌ها و اقتدارات انتظامی - را بررسی‌ده و برتری‌های الگوی «تقسیم موزون» فرصت‌ها را معرفی کنیم. لازمه استفاده از الگوی تقسیم موزون فرصت‌ها، اعطای نقش رسمی به فراکسیون‌ها در جریان اداره مجلس شورای اسلامی است. به نظر می‌رسد صاحب نقش کردن فراکسیون‌ها در اداره مجلس شورای اسلامی منافاتی با قانون اساسی نداشته باشد و ایراد سابق شورای نگهبان به چنین تأسیسی، ناشی از محدود کردن اختیار گروه‌پیوندی نمایندگان بوده است. ضروری است که تشکیل فراکسیون‌ها، هیچ محدودیتی به غیر از نصاب عددی نمایندگان عضو و قاعده «هر نماینده حداکثر یک فراکسیون» نداشته باشد.

واژگان کلیدی: فراکسیون، مجلس شورای اسلامی، توزیع فرصت، قرعه

مقدمه

روال کاری مجلس شورای اسلامی و فعالیت سیاسی در آن توأم با فرصت‌هایی است که می‌تواند در شهرت نماینده - به مثابه پیشران اصلی گزینش داوطلب به نمایندگی - و اثرگذاری - به مثابه غرض اصلی نمایندگی - تأثیری در خور بگذارد. این فرصت‌ها، همچون همه فرصت‌های دیگر، به صورت ازلی و بدون مداخله، به بهترین نحو توزیع نخواهند شد. درباره اینکه بهترین نحو توزیع فرصت با توجه به زمینه بحث، یعنی مجلس شورای اسلامی، چیست، می‌توان بحث‌هایی را سامان داد، که مراد نویسنده نیست. در اینجا برآنم که رویکرد کنونی آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی در توزیع فرصت‌ها را با طرح رویکرد رقیب، یعنی تقسیم موزون به کمک فراکسیون‌ها، مورد انتقاد قرار دهم و از خلال نظر به گزینه رقیب، انتقاداتی به این رویکرد مطرح کنم.

در این نوشته - بدون ادعای استقصای کلیه فرصت‌های قابل توزیع در اداره مجلس شورای اسلامی - صرفاً برخی از این فرصت‌های مهم - بدون ادعای مهم‌ترین بودنشان - و شیوه کنونی توزیعشان را بررسی می‌کنم و در حاشیه می‌کوشم با رد این شیوه، استدلالاتی به نفع شیوه توزیع موزون برسامزم. این فرصت‌ها عبارتند از: «نطق‌ها»، «موقعیت کرسی‌ها در صحن علنی»، «عضویت در کمیسیون‌ها» و «اقتدار انتظام مجلس». در انتها نیز مروری بر برخی مخالفت‌های شورای نگهبان با اقدامات گذشته مجلس شورای اسلامی برای رسمیت‌بخشی به فراکسیون‌ها شده و میزان تعارض احتمالی این ترتیب با قانون اساسی کاویده خواهد شد.

۱. «امر مشکل» توزیع فرصت و تقسیم موزون فرصت‌ها

در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، ۲۱ بار و در ۱۵ ماده مختلف برای چاره امر مشکل توزیع فرصت به سازکار «قرعه» توسل شده است. در جدول ذیل موارد توسل به قرعه در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (با آخرین اصلاحات در مهرماه ۱۳۹۷) احصا شده است.

شماره ماده آیین‌نامه	موضوع قرعه‌کشی	فرصت مربوطه
ماده ۴	تعیین جایگاه نمایندگان	موقعیت کرسی
ماده ۱۰	تعیین هیئت رئیسه سنی در صورت تساوی سن	اقتدار انتظام
ماده ۱۱	تعیین اعضای شعب	اقتدار انتظام
ماده ۱۴	تعیین رئیس، نواب رئیس، دبیران و ناظران در صورت تساوی آرا	اقتدار انتظام
ماده ۱۷	تعیین مرتبه نواب رئیس در صورت تساوی آرا	اقتدار انتظام
ماده ۲۱	تعیین نمایندگان متقاضی نطق در جلسه	نطق
ماده ۲۵	کیفیت تقسیم نمایندگان بین شعب و تعیین هیئت رئیسه شعبه در صورت تساوی آرا	اقتدار انتظام
ماده ۳۷	تعیین عضو کمیسیون در صورت تساوی آرا و تکمیل ظرفیت کمیسیون	عضویت کمیسیون
ماده ۴۵	تعیین نوبت نطق در جلسه صحن ارائه گزارش کمیسیون راجع به موارد مهم و حساس	نطق
ماده ۱۰۵	تعیین نوبت نطق هفت دقیقه‌ای (خارج از دستور) و نطق پنج دقیقه‌ای (ضروری)	نطق
ماده ۱۰۸	تعیین افرادی که می‌توانند به عنوان مخالف یا موافق دستور جلسه نطق کنند	نطق
ماده ۱۱۶	تعیین منتخبین کلیه انتخابات درون مجلس در صورت تساوی آرا	-
ماده ۱۵۰	تعیین ناطقین مخالف یا موافق در شور دوم	نطق
ماده ۲۰۶	تقسیم فرصت تذکر شفاهی	نطق
ماده ۲۰۸	تعیین نماینده سؤال کنندگان در صورت عدم توافق ایشان	نطق

در مواد ۱۵ گانه، قرعه در دو منزلت متجلی شده است: «قرعه اصالی» و «قرعه ثانوی و به تبع اکثریت مشکل ساز». قاعده اولی تقسیم فرصت‌ها در آیین‌نامه داخلی، مبتنی بر یک الگوی «نخست‌نفری»^۱ است که اکثریت می‌تواند فرصت و همه فرصت را از آن خود کند؛ درعین حال در آنجا که واگذار کردن امر به انتخاب، تهدیدی علیه موجودیت اقلیت‌های سیاسی به نظر رسیده، قرعه اصالی پیش کشیده شده است. در مواردی که امکان توسل به سازکار انتخاب و اکثریت نخست‌نفری بوده، اما اکثریت دچار بن‌بست می‌شده، به قرعه ثانوی توسل شده است.

وضع قرعه اصالی، گویای التفات مذاق آیین‌نامه به این نکته است که مجلس شورای اسلامی در اکثریت خلاصه نمی‌شود، و هر نماینده، مستقل از موقعیتش در مناسبات ائتلافی، صاحب کرسی، رأی و صلاحیت است. هر انتخاباتی، از ضعف سلطه اکثریت بر اقلیت رنج می‌برد. مزیت نظام‌های انتخاباتی چندحوزه به تک‌حوزه، یا نظام‌های متمایل به تعدد و تکثر حوزه‌های انتخابیه در مقابل نظام‌های کم‌حوزه، امکان نمایندگی بهتر است. مطلوب آن است که شمار حوزه‌های انتخابیه به تعداد کرسی‌های مورد نیاز باشد، تا یک اکثریت فراگیر، جامعه را حول خود قطبیده نکند و نمایندگی از ملت را به یک جریان، یا ائتلاف فراگیر فرو نکاهد. اگرچه انتخابات مجلس شورای اسلامی تا حدی در حوزه‌های متعدد سامان یافته (۲۹۰ نماینده از ۲۰۸ حوزه)، اما چنانچه ساختار مجلس شورای اسلامی به نحوی سامان یابد که توزیع کلیه فرصت‌ها بر پایه اکثریت نخست‌نفری باشد، هم‌چنان امکان سلطه منهدم‌کننده اکثریت بر اقلیت وجود خواهد داشت.

این قضیه سوی دیگری نیز دارد و ازاین‌سوست که در آیین‌نامه داخلی غفلت شده است. اگرچه اقلیت نباید منکوب اکثریت باشد، اما اقلیت نمی‌تواند از فرصت‌ها که منابع قدرتند، متساویاً با اکثریت بهره‌مند شود. هر گروهی به مقتضای وزن خود،

1. First-past-the-post.

باید از فرصت‌ها برخوردار شود. از این منظر نه تنها اکثریت‌های نخست‌نفری برای تقسیم فرصت‌ها ایراد دارد، بلکه قرعه‌های اصالی نیز تهی از ایراد نیستند. قاعده اولی تقسیم فرصت‌ها، باید «تقسیم موزون» آنها باشد و سپس در مراتب بعدی و استثنائات به اکثریت نخست‌نفری، قرعه اصالی یا قرعه ثانوی تمسک شود.

تقسیم موزون را می‌توان عادلانه‌ترین شیوه توزیع فرصت‌ها دانست. عدالت در سازمان مجلس شورای اسلامی، معنایی متناسب با سیاق خود دارد؛ چراکه تکلیف سهم جریان‌ها قبلاً و در جریان انتخابات روشن شده و نتیجه حاصله هرچه هست، در مقام توزیع فرصت‌های درون مجلس، عادلانه تلقی می‌شود. هرگونه ادعای ناعادلانگی درباره سهم ائتلاف‌ها و فراکسیون‌های درون مجلس درواقع همان ادعای نانماینده‌گی ایشان است و متوجه مسئله ما در اینجا نمی‌شود. چنین ایراداتی را باید در نظام انتخاباتی مجلس شورای اسلامی حل کرد. معنای عدالت در اینجا همان است که هر گروهی به اندازه وزن و سهم خود از قدرت، از فرصت‌ها بهره ببرد. هنگامی که فرصتی قابل تقسیم باشد، ابتدائاً باید به نسبت وزن جریان‌های سیاسی تقسیم شود و مازاد آن در اختیار منفردین قرار گیرد.

به عنوان مثال منصب ریاست‌جمهوری غیرقابل تقسیم است و آن‌که اکثریت بیشتری داشته باشد، این منصب را تصرف می‌کند. نفس منصب ریاست‌جمهوری، مقتضای یک نظام انتخاباتی نخست‌نفری است. اما فرصت نطق در مجلس شورای اسلامی غیرقابل تقسیم نیست. فرض می‌کنیم واحد یک نطق سروبن‌دار، پنج دقیقه است و در هر جلسه علنی مجلس، فرصتی برای پنجاه دقیقه نطق خارج از دستور هست. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی چنین سامان یافته است که هر واحد نطق، با قیود «نوبت» و «قرعه» بین نمایندگان توزیع شود (ماده ۱۰۵ آیین‌نامه داخلی). بدین مناسبت فرصت دستورسازی برای سیاست از طریق نطق خارج از دستور به‌صورت کاملاً اتفاقی بین نمایندگان مختلف توزیع می‌شود. نگارنده مدعی است که

اگر مجلس شامل گروهی متشکل از یک‌سوم نمایندگان، گروهی متشکل از یک‌چهارم نمایندگان و الباقی از نمایندگان مستقل باشد، قاعده درست آن است که ده واحد نطق در هر جلسه به نسبت وزن گروه‌ها توزیع شود: یک‌سوم برای گروه بزرگ‌تر، یک‌چهارم برای گروه دیگر، و پنج‌دوازدهم برای سایرین. از نظر ریاضی، احتمالاً نتیجه هر دو شیوه قرعه‌پایه و موزون در پایان یک دوره مجلس شورای اسلامی تقریباً شبیه به هم باشد، با این تفاوت که گرایش‌های سیاسی منسجم، همواره و در طول زمان قادرند سهمی را که در جریان انتخابات کسب کرده‌اند، در اختیار بگیرند.

جز در موارد استثنایی که قرعه‌کشی مربوط به مسائل راه‌اندازانه مجلس شورای اسلامی، نظیر تعیین هیئت‌رئیس سنی است، که هنوز گروه‌های اکثریتی شکل نگرفته‌اند، حکمت و مناسبت قرعه‌کشی در معرض سؤال قرار می‌گیرد. و فور توسل به قرعه در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، چندان خوشایند نیست. قاعدتاً نباید در اداره مجلس تا این اندازه مشکلات لاینحل وجود داشته باشد. به همین نحو بهره‌گیری از اکثریت‌های نخست‌نفری در آیین‌نامه داخلی نیز باید به فرصت‌های غیرقابل تقسیم، محدود و با شیوه‌های مشارکتی تعدیل شود.

۲. فرصت موقعیت کرسی در صحن علنی

یکی از نمایندگان ادوار مجلس شورای اسلامی، از جمله دلایل شکل‌گیری کنش‌های نافرجام در بین نمایندگان مجلس و انصراف نماینده از تصمیم قبلی خود را، تصمیم‌گیری بدون تأمل کافی دانسته بود. وی درباره چگونگی شکل‌گیری برخی تصمیمات، عنوان کرده بود:

«نباید گمان کرد که نمایندگان توان روحی و جسمی بیشتری از سایر انسان‌ها دارند. گاهی نماینده خسته از سرکشی‌های حوزه انتخابیه و مسیر جاده و ... به تهران می‌رسد و ناچار است صبح در جلسه علنی مجلس شرکت کند. در این مواقع نماینده

آمادگی جسمی و روحی همیشگی را ندارد و تصمیم‌گیری‌های خود راجع به دستور کار مجلس را براساس اعتماد متقابلی که در دوره نمایندگی برایش به وجود آمده، انجام می‌دهد» (مصاحبه حجت‌الاسلام و المسلمین سید محمود حسینی واعظ، نماینده دوره پنجم مجلس شورای اسلامی با نگارنده، بهمن ماه ۱۳۹۳).

به تعبیر وی بسیاری از اوقات اقتراح و نظرخواهی نمایندگان از همکاران نزدیک محل استقرار خود صورت می‌گیرد و این تصمیم‌چندان بر مواضع سیاسی و مصالح مطلوب نماینده مبتنی نیست. اگر بتوان در مجلس ترتیبی اتخاذ کرد که نمایندگان هم‌فکر و هم‌جهت در موقعیت‌های نزدیک به یکدیگر مستقر شوند، قادر خواهند بود به افرادی که هم‌نظر با خود هستند، دسترسی بهتری داشته باشند. برای این مهم باید دید نحوه چینش کرسی‌های نمایندگان در مجلس ایران و سایر مجالس دنیا به چه نحوی است.

۲،۱. چینش کرسی‌ها در مجلس ایران

براساس ماده ۴ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی (با آخرین اصلاحات در مهرماه ۱۳۹۷) جایگاه نمایندگان هر شش ماه یک‌بار به قید قرعه مشخص می‌شود. براین اساس نمایندگانی که در شش ماهه نخست اجلاس در نیمه جلوی مجلس استقرار یافته‌اند، در شش ماهه دوم در نیمه عقب و در مکانی که قرعه معین می‌کند، استقرار می‌یابند.

نحوه تعیین محل استقرار نمایندگان در مجالس عصر مشروطیت بی‌سابقه بود. در نظامنامه داخلی دارالشورای ملی مصوب ۱۲۸۵ جز راجع به جایگاه تماشاچی، در ماده ۸۷، مطلبی مقرر نشده بود. نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۲۸۸ و اصلاحات بعدی آن نیز بر همین منوال بودند و نهایتاً مکان استقرار مخبرین جراید را در محل استقرار تماشاچیان معین کرده بودند. در تصمیم قانونی دایر به اجرای موقت آیین‌نامه مصوب کمیسیون اصلاح آیین‌نامه داخلی، مصوب ۲۵ اردیبهشت ماه ۱۳۲۸،

سخنی از جایگاه نمایندگان به میان نیامده است. در ماده ۲۰۷ ردیف جلو مجلس، به وزرا، معاونین و مخبرین شعب و کمیسیون‌ها اختصاص یافته و تصریح شده است که هیچ‌یک از نمایندگان حق استقرار در جایگاه ایشان را نخواهند داشت. در آیین‌نامه مصوب ۱۳۴۳ نیز این بحث نیامده و فقط مفاد ماده ۲۹۷ سابق در ماده ۱۹۱ تکرار شده است.

پیشینه این حکم در دوران استقرار مجلس شورای اسلامی به مجلس نخست بازمی‌گردد و در ماده ۱۷۸ آیین‌نامه داخلی مصوب ۱۳۶۲ آن چنین ترتیبی مقرر شده بود؛ با این تفاوت که جابجایی بین نیمه جلویی صحن و نیمه عقبی آن سالانه اتفاق می‌افتاد. توضیحاً باید این نکته را قید کرد که نخستین مجلس شورای اسلامی^۱ ابتداءً براساس قانون ۲۳ ماده‌ای مصوب شورای انقلاب اداره می‌شد. این قانون که «لایحه قانونی راجع به نحوه اداره دوره اول مجلس شورای ملی جمهوری اسلامی ایران تا هنگامی که مجلس اعتبار قانونی می‌یابد» نام داشت، در ششم خرداد ۱۳۵۹ به تصویب رسید و در ماده ۱۱ عنوان می‌کرد: «هر شعبه یک نفر از اعضای خود را پس از انتخاب اعضای کمیسیون تحقیق خویش برای تشکیل کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی معین خواهد کرد و نتیجه را به مجلس گزارش خواهند کرد. این کمیسیون موظف است طرح تدوین‌شده را بلافاصله پس از انتخاب اعضای حقوقدان شورای نگهبان تقدیم مجلس نماید». رجوع به گزارش‌های مشروح مذاکرات مجلس نشان می‌دهد طرح تهیه‌شده از سوی این کمیسیون در نوزدهمین جلسه مجلس شورای اسلامی مورخ ۲۹ تیر ۱۳۵۹ با قید دو فوریت و به‌عنوان یک آیین‌نامه موقت به رأی گذاشته شد و از تصویب گذشت. در این جلسه بحثی در جزئیات آیین‌نامه به عمل نیامد و متن تهیه‌شده از سوی کمیسیون به رأی گذاشته شد

۱. در آن زمان مجلس شورای ملی جمهوری اسلامی نام داشت.

(مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه نوزدهم، مورخ ۲۹ تیر ۱۳۵۹، روزنامه رسمی، شماره ۱۰۹۹۲، صص ۲-۸). اگرچه پایگاه‌های اطلاعاتی فاقد رکوردهای مربوط به نخستین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی هستند، اما بررسی دقیق مصوبات مجلس نشان می‌دهد متنی که در سال ۱۳۶۲ به‌عنوان نخستین آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید، درحقیقت همان متن تهیه‌شده در کمیسیون با انجام برخی اصلاحات بوده است. قانون مصوب در سال ۱۳۶۲ به طور دقیق «قانون رفع نقائص و تکمیل آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی» نام داشت، که شامل انجام برخی اصلاحات راجع به متن موقت تهیه‌شده در کمیسیون و دائمی‌سازی آن بوده است (مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه چهارصد و شصت و دوم، مورخ ۱۸ اردیبهشت ۱۳۶۲، روزنامه رسمی، شماره ۱۱۱۵۷، صص ۶-۱۱). از مجموع این اطلاعات به نظر می‌رسد که برای اولین بار پیشنهاد تعیین جایگاه نمایندگان براساس قید قرعه در نخستین کمیسیون آیین‌نامه مجلس شورای ملی جمهوری اسلامی به تصویب رسیده است.^۱ از آنجاکه مشروح مذاکرات نخستین کمیسیون تدوین آیین‌نامه در دست نیست، نمی‌توان تشخیص داد که مبنای چنین تصمیم بی‌سابقه‌ای چه بوده است؛ اما بعید نیست که با طرح شدن این مسئله، تصمیم به حل این مشکل با قرعه گرفته شده است.

۲،۲. چینش نمایندگان براساس فراکسیون‌های سیاسی در چند مجلس دنیا

در مجلس عوام^۲ کانادا محل استقرار نمایندگان براساس تصمیم سخنگو و

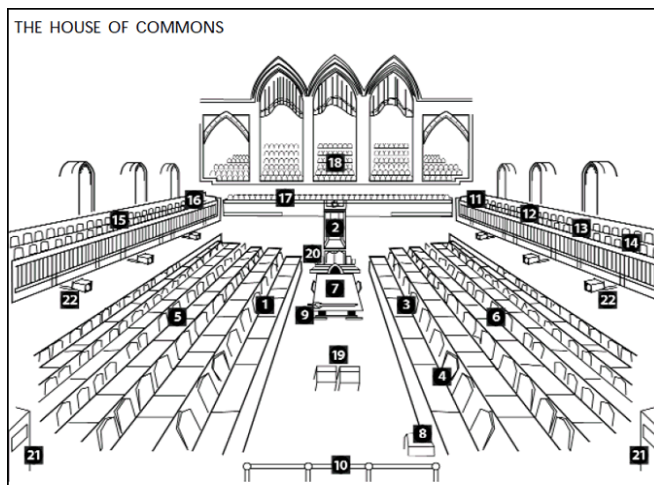
۱. اعضای کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی در سومین جلسه مجلس شورای اسلامی به تاریخ ۱۲ خرداد ۱۳۵۹ عبارت بودند از آقایان: «محسن مجتهد شبستری، فؤاد کریمی، دکتر علی گلزاده غفوری، مهندس مهدی بازرگان، دکتر باهنر، اسدالله بیات، محمد مجتهد شبستری، دکتر کاظم سامی، عسکراولادی مسلمان، و محمدهادی عبدخدائی». روزنامه رسمی، شماره ۱۰۹۵۴، ص ۲.

درعین حال با مشورت رهبران فراکسیونی^۱ مجلس تعیین می شود.^۲ ضمانت اجرای این تخصیص کرسی نیز آن است که رئیس، زمانی رأی فرد را در روند تصمیم گیری تأثیر خواهد داد که او بر جای خود نشسته باشد. گفتنی است در سنت پارلمان کانادا، حزب در قدرت در کرسی های سمت راست سخنگو و حزب مخالف و سایر نمایندگان در کرسی های سمت چپ سخنگو مستقر می شوند. اگر تعداد اعضای حزب در قدرت بیش از کرسی های سمت راست باشد، سایرین براساس نظر سخنگو در نقاط دیگر مستقر می شوند. به همین نحو ردیف جلو کرسی های مجلس مختص به اعضای کابینه حزب پیروز و اعضای رده بالای حزب اپوزیسیون است؛ به نحوی که رهبر حزب مخالف دقیقاً روبروی رهبر حزب پیروز - که نخست وزیر است - مستقر می شود. سایر اعضای که دارای حزب رسمیت یافته در مجلس نیستند یا از نظر سیاسی مستقل هستند، براساس نظر سخنگو در کرسی های باقی مانده مستقر می شوند. آرایش کرسی ها در طول دوره نمایندگی ممکن است تغییر کند. این تغییرات عموماً براساس تغییرات ایجادشده در حزب یا مصالح خود حزب است. در این صورت رهبر فراکسیونی کرسی ها را تغییر داده و تغییر را به اطلاع سخنگو می رساند. اگر کسی از عضویت یک حزب اخراج یا خارج شود، یا ترجیح دهد که از زمانی به بعد به طور مستقل در پارلمان حضور داشته باشد، کرسی جدید وی توسط سخنگو تعیین خواهد شد (<http://www.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch04&Seq=11&Language=E>, Accessed: 6 February 2016).

1. Whip

در مجلس کانادا شبیه مجلس بریتانیا، رهبران احزاب اصلی الزاماً عضو پارلمان هستند. نخست وزیر، عضو کابینه و رهبر حزب در قدرت و رهبر حزب مخالف نیز در جایگاه مقابل وی است. رهبران فراکسیونی پارلمان، افرادی غیر از رهبران اصلی حزب و سخنگو هستند. نقش رهبران فراکسیونی ایجاد انضباط حزبی در پارلمان (نظیر حضور اعضا در زمان رأی گیری های مهم و پیگیری رأی دهی براساس نظر حزب) است.

۲. هر حزب برای رسمیت یافتن در مجلس نیاز به داشتن دست کم ۱۲ عضو دارد.

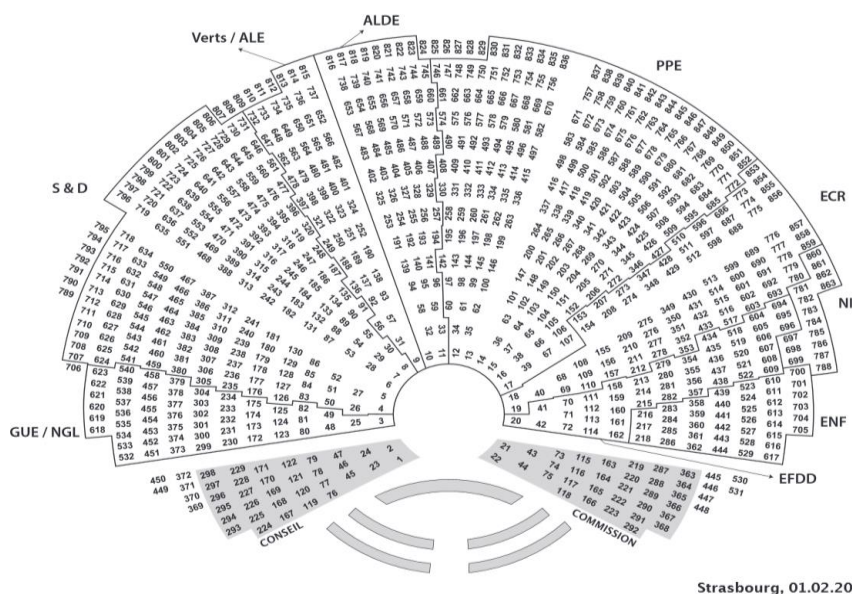


- | | |
|---|--|
| ۱. نخست وزیر | ۱۳. لژ مهمانان اکثریت |
| ۲. سخنگو | ۱۴. لژ هیئت‌های دیپلماتیک |
| ۳. رهبر اپوزیسیون رسمی | ۱۵. لژ مهمانان اپوزیسیون |
| ۴. رهبر دومین حزب بزرگ اپوزیسیون | ۱۶. لژ مقامات |
| ۵. اعضای دولت* (فراکسیون اکثریت) | ۱۷. لژ مطبوعات |
| ۶. اعضای اپوزیسیون* | ۱۸. لژ عمومی |
| ۷. منشی ارشد و کارپردازان (کارمند مجلس) | ۱۹. کارمندان آیین‌ها و رویه‌ها (متخصصان آیین‌نامه داخلی) |
| ۸. آجودان مجلس (کارمند مسئول حفظ نظم) | ۲۰. پیک سخنگو** |
| ۹. شمشیر | ۲۱. مترجمین همزمان (انگلیسی و فرانسه) |
| ۱۰. نوار حریم صحن | ۲۲. دوربین‌های تلویزیونی |
| ۱۱. لژ اعضای سنا و مهمانان | |
| ۱۲. لژ مهمانان سخنگو | |

شکل ۱ چینش کلی صحن مجلس عوام کانادا

پارلمان اروپا، دو محل اجلاس در شهرهای بروکسل و استراسبورگ دارد که به‌رغم برخی تفاوت‌ها قواعد چینش در این دو پارلمان شبیه است. این پارلمان دارای صحن مدور (شبیه مجلس شورای اسلامی) است. سه قاعده اساسی برای چینش کرسی‌ها در این مجلس وجود دارد. نخست اینکه چینش افراد براساس گرایش سیاسی و نه ملیت است. دوم، رهبران گروه‌های سیاسی در ردیف نخست و روبروی رئیس مجلس می‌نشینند. سوم، در ردیف بعدی سایر مقامات گروه‌های سیاسی می‌نشینند و صندلی‌های ردیف بعدی براساس حروف الفبایی درون خود گروه‌ها تقسیم می‌شود. در نتیجه چینش

کرسی‌های پارلمان اروپا نیز گروهی و حزبی است (<http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/hemicycle.html>, Accessed: 6 February 2016)^۱ و نشان‌دهنده نحوه تقسیم‌بندی گروه‌های پارلمانی در اروپاست. در پارلمان اروپا یک گروه برای اینکه بتواند از مزایای گروه سیاسی بودن بهره‌مند شود، باید حداقل دارای ۲۵ نماینده از دست‌کم ۷ کشور عضو اتحادیه باشد. اگرچه با وجود چنین شرایطی ارزیابی خاص دیگری از سوی مجلس صورت نمی‌گیرد.^۲



شکل ۲ چیش کرسی‌ها براساس گروه‌های سیاسی در پارلمان اروپا، بهمن ۱۳۹۴

۱. چنانچه تعداد اعضای دولت بیشتر از تعداد صندلی‌های سمت مخصوص خود باشد، ممکن است در سمت اپوزیسیون نیز مستقر شوند.

** سخنگو در هنگام تشکیل جلسات پیام‌های مستقیم خود به اعضای پارلمان را از طریق این پیک‌ها ابلاغ می‌کند. پیک سخنگو از میان دانشجویان سال نخست دانشگاه انتخاب می‌شود.

۲. البته نگارنده نتوانست توجیهی برای عدم حضور حزب «اروپای ملت‌ها و آزادی» (ENF) در کرسی‌های ردیف جلوی پارلمان اروپا بیابد. رهبر فراکسیون پارلمانی این گروه مارین لوپن، رهبر راست‌گرایان افراطی فرانسه، از گروه‌های ضد اتحادیه اروپاست.

در راجیا سبھا^۱ که مجلس ایالتی پارلمان دومجلسی هند به شمار می‌رود نیز ترتیب خاصی برای چیش کرسی‌ها وجود دارد. این مجلس صحن مدور هفت‌ردیفه‌ای دارد که به شش قسمت تقسیم شده است. اصولاً کرسی‌های سمت راست رئیس به حزب پیروز، و کرسی‌های سمت چپ به حزب اقلیت اختصاص دارد. نخستین کرسی سمت راست ردیف اول، ویژه رهبر پارلمانی حزب، و دومین کرسی آن، مختص نخست‌وزیر است. ازسوی دیگر، نخستین کرسی سمت چپ متعلق به نایب‌رئیس مجلس و دومین کرسی آن متعلق به رهبر حزب اقلیت است. اگر اقلیت مجلس، فراکسیون یکپارچه‌ای نداشته باشند، این کرسی در اختیار رهبر بزرگ‌ترین فراکسیون اقلیت قرار می‌گیرد.

اختیار تعیین محل استقرار نمایندگان در مجلس ایالتی به دست رئیس مجلس است، که برای فراکسیون‌های رسمی مجلس، این اقدام با مشورت رهبر حزب یا رهبر فراکسیون پارلمانی صورت می‌پذیرد. شرط رسمیت فراکسیون در مجلس ایالتی دارا بودن حداقل ۵ نماینده است. تعیین کرسی نمایندگان مستقل یا نمایندگانی که نتوانسته‌اند فراکسیون رسمی تشکیل دهند، به عهده رئیس مجلس ایالتی است. البته این امکان برای نمایندگان مستقل وجود دارد که با یکدیگر تشکیل فراکسیون داده و به‌این ترتیب رئیس مجلس، هم در تخصیص کرسی و هم در تخصیص اوقات نطق، برای ایشان ترتیب ویژه‌ای در نظر بگیرد. رئیس مجلس می‌کوشد ملاحظات فراکسیون‌های رسمیت‌نیافته و افراد مستقل را در تخصیص محل استقرار مرعی بدارد.

در پارلمان هند تا سال ۱۹۵۲ میلادی هیچ قاعده خاصی برای تخصیص محل استقرار نمایندگان وجود نداشت، اما از این زمان به بعد برای تسهیل رایزنی‌های پارلمانی، نمایندگان هم‌فراکسیون در کنار یکدیگر مستقر می‌شوند. در ابتدای

تخصیص کرسی‌ها براساس قواعد سیاسی، رئیس مجلس در تقسیم صندلی‌های ردیف جلوی پارلمان به مسائلی نظیر تخصیص کرسی به نمایندگان باسابقه، رهبران احزاب مخالف، شخصیت‌های برجسته عضو مجلس یا نمایندگان احزاب نیز توجه می‌کرد. با افزایش شمار نمایندگان و تغییر چینش کرسی‌های پارلمان در سال ۱۹۵۷، صندلی‌های ردیف جلو انتظام ویژه‌ای یافت. علاوه بر نظم ویژه صندلی‌های چهارگانه نخستین که پیشتر گفته شد، معمولاً شانزده صندلی باقی‌مانده ردیف جلو نیز به رهبران سایر احزاب تعلق می‌گیرد و در درجه بعد بسته به میزان کرسی‌های فراکسیون‌ها بین آنها تقسیم می‌شود. گاه پیش آمده است که فراکسیون‌های بسیار کوچک پنج‌عضوی در این مجلس ایجاد شده، اما به دلیل فقدان کرسی در ردیف نخست، در ردیف‌های عقب‌تر مستقر شده‌اند. این سنت وجود دارد که رهبران فراکسیونی پیشین، یا افراد باسابقه، در جایگاه‌های ممتازتری مستقر شوند. همچنین کوشش می‌شود نمایندگانی که مجدداً به مجلس راه می‌یابند، حتی‌المقدور بر کرسی پیشین خود بنشینند.

اکنون در مجلس ایالتی هند، محل استقرار هر نامزد نیز معین است. از آنجایی که دستگاه‌های رأی‌گیری در محل استقرار نمایندگان نصب شده است، نماینده بدون استقرار کامل در محل خود، قادر به اعلام رأی نخواهد بود. همچنین محل استقرار وزیر امور پارلمانی دولت و سایر نمایندگان دولت نیز به‌نحوی تعبیه شده است که به‌راحتی قادر به برقراری ارتباط و رایزنی با رهبران فراکسیونی باشند.

(Narain, 2006, pp. 339-342)

بررسی‌ها نشان می‌دهد در دیگر مجالس دنیا نظیر مجلس ایالات متحده آمریکا وجود چنین رویه‌ای توانسته به انتظام مجلس و جلوگیری از بی‌نظمی در آن کمک شایانی کند.

۲،۳. تقسیم موزون کرسی‌ها

به نظر می‌رسد در دیگر مجالس دنیا نیز به این نکته التفات وجود داشته است که موقعیت قرارگیری کرسی نماینده در صحن علنی مجلس، می‌تواند یک فرصت سیاسی تلقی شود. اما با بروز این التفات، به جای توسل به قاعده قرعه اصلی برای تعیین مکان نمایندگان، از قاعده تقسیم موزون فرصت بهره برده شده است. بدین ترتیب که بلوک‌های کرسی به ترتیب وزن فراکسیون، در اختیار ایشان قرار می‌گیرد. نحوه تقدم و تأخر نمایندگان در این کرسی‌ها نیز تابع مصالح درون فراکسیونی است. به غیر از مسئله استقرار رهبران فراکسیونی در ردیف‌های جلویی که امکان رایزنی ایشان با سایر رهبران یا مدیر جلسه را بهتر فراهم می‌آورد، معمولاً عرف‌ها یا قواعد نوشته در مورد نحوه تقسیم کرسی‌های مختص به یک فراکسیون تصمیمی نمی‌گیرند. اگرچه این نیز مرسوم است که تخصیص کرسی‌ها درون فراکسیون نیز به جایگاه و مرتبه حزبی نماینده یا سوابق نمایندگی او بازگردد.

۳. فرصت عضویت در کمیسیون‌ها

با اینکه کلیه نمایندگان مجلس شورای اسلامی ناگزیر عضوی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی هستند، اما موضوع عضویت در کمیسیون، ازجمله موضوعات پرقاب‌ت میان نمایندگان است. کمیسیون‌ها معمولاً به دو گروه طرفدار و کم‌طرفدار تقسیم می‌شوند. رقابتی که عرفاً برای عضویت در کمیسیون‌های مختلف شکل گرفته، خود نشان‌گر آن است که نفس عضویت در کمیسیون‌ها، در عین اینکه امری ناگزیر است، اما بسته به عنوان کمیسیون، می‌تواند یک فرصت محدود تلقی شود.

کیفیت تقسیم نمایندگان در کمیسیون‌های مختلف، ازجمله مسائلی است که طی سال‌های اخیر مورد بازبینی‌های متعدد در آیین‌نامه داخلی قرار گرفته است. کیفیت انتخاب اعضای کمیسیون‌ها به‌مرور از شکل قرعه‌ای-اکثریتی به شکل شایسته‌سالارانه تغییر کرده است. تا پیش از اصلاحات کنونی آیین‌نامه داخلی، فرایند تقسیم

کمیسیون‌ها با گزارش بدوی شعب آغاز می‌شد. پس از آنکه سوابق و تحصیلات نمایندگان تکثیر شد و نمایندگان دو اولویت برای عضویت در کمیسیون‌ها تعیین کردند، اکثریت نسبی اعضای هر شعبه، هریک از اعضای خود را براساس اولویت‌های پیشنهادی، نامزد عضویت در یکی از کمیسیون‌ها کرده و مراتب را به هیئت‌رئیس گزارش می‌کرد (ماده ۴۶ آیین‌نامه داخلی سابق^۱). سپس گزارش‌های بدوی تجميع و بین نمایندگان تکثیر می‌شد. هر شعبه مجدداً و با التفات به سایر گزارش‌ها، تکلیف نهایی عضویت در کمیسیون را برای اعضای خود تعیین می‌کرد. در این حالت، چنانچه کمیسیونی بیش از اندازه متقاضی می‌داشت، جلسه‌ای به ریاست یکی از نواب رئیس و اعضای پیشنهادی کمیسیون‌ها تشکیل می‌شد تا میان نمایندگان نامزد عضویت در کمیسیون مصالحه‌ای شکل گرفته و با انصراف برخی، کار تشکیل کمیسیون به نتیجه برسد. چنانچه این جلسه مصالحه پاسخگو نمی‌بود، تکلیف نهایی را رأی انجمنی متشکل از یکی از نواب رئیس و رؤسای شعب تعیین می‌کرد که براساس تخصص، تجربه و سابقه عضویت، اعضای کمیسیون‌ها را معین می‌کردند (ماده ۴۷ آیین‌نامه داخلی سابق). این شیوه تا حد زیادی به قرعه‌کشی تعیین شعب بستگی داشت که در ابتدای تشکیل مجلس صورت گرفته بود.

در اصلاحات اخیر، فرایندی به نام امتیازبندی به آیین‌نامه داخلی افزوده شده است. در این فرایند که خود دستورالعمل مجزایی دارد، هیئت‌رئیس براساس خوداظهاری نماینده و دو اولویت وی، در فرم‌های ازپیش‌آماده (طبق دستورالعمل) امتیاز او را تعیین می‌کند. پس از وصول گزارش بدوی شعب، هیئت‌رئیس این

۱ به دلیل اصلاحات سال ۱۳۹۱ در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اختیار ماده‌بندی قانون به هیئت رئیس مجلس سپرده شده است. این تصمیم ناروا و ناهم‌خوان با منطق منع تفویض قانون‌گذاری به غیر، امکان رهگیری اصلاحات آیین‌نامه داخلی ۱۳۷۹ در مقاطع مختلف و ارجاع به آنان را دشوار، بلکه ناممکن می‌کند. در هر بار اصلاح آیین‌نامه در دهه ۱۳۹۰، امکان تغییر شماره مواد وجود دارد. طبیعتاً کلمه سابق در اینجا به آیین‌نامه داخلی مجری در نیمه دوم دهه ۱۳۸۰ بازمی‌گردد.

گزارش را به همراه فرم امتیازبندی نمایندگان توزیع می‌کند. نماینده معترض به امتیازبندی در جلسه مشترک هیئت‌رئیس و رؤسای شعب شرکت می‌کند تا این امتیاز نهایی شود. پس از نهایی شدن امتیازات، این امتیاز است که اولویت نمایندگان برای عضویت در کمیسیون‌های پرمقتضی را تعیین می‌کند. البته این تعیین عضویت نیز قابل اعتراض از سوی نماینده و رسیدگی در همان جلسه مشترک رؤسای شعب و هیئت‌رئیس است و چنانچه در این جلسه، دو فرد مقتضی عضویت در یک کمیسیون، رأی برابر داشته باشند، قرعه‌کشی بین ایشان حکم خواهد کرد (مواد ۳۶ و ۳۷ آیین‌نامه داخلی). اگرچه شیوه جدید انتخاب کمیسیون نمایندگان - که در جزئیات فنی خود بی‌شبهت به انتخاب رشته در آزمون سراسری دانشگاه‌ها نیست - کوشیده است عضویت در کمیسیون‌ها را بر مبنای شایسته‌سالارانه به ملاک‌های عینی نزدیک سازد، اما درواقع امر، اقتدار اصلی از آن هیئت‌رئیس و کمیسیون آیین‌نامه داخلی است که دستورالعمل امتیازبندی را تعیین کرده و مشخص می‌کنند کدام تحصیلات و سوابق به کدام کمیسیون مربوط است. پس از آن نیز در حل اختلاف، اقتدار اصلی با هیئت‌رئیس و رؤسای شعب خواهد بود که در این حالت نیز اکثریت مسلط بر هیئت‌رئیس دست بالا را در مناسبات تعیین کمیسیون خواهند داشت.

چنان‌که منطقی قابل انتقاد شایسته‌سالاری را نیز به‌طورکلی بپذیریم، پذیرش آن برای سازمان‌های مبتنی بر نمایندگی محتاج ادله بهتری است. شایسته‌سالاری مدعی گزینش بهترین‌ها برای تصدی سمت‌هاست. اصولاً سازکارهای واگذاری مشاغل نیز با تبعیت از همین منطق از شیوه‌های مسابقه و امتحان برای نیروگزینی استفاده می‌کنند. اما ساحت‌های مبتنی بر نمایندگی، اساساً ادعای دیگری دارند. ادعای بنیادین نظام‌های سیاسی مبتنی بر نمایندگی آن نیست که لزوماً برگزیدگان بهترین‌اند یا حاکمان باید بهترین‌ها باشند، بلکه ادعا آن است که پیوند وثیق نظام سیاسی و حاکمان با سرنوشت انسان‌ها، لاجرم این را لازم می‌آورد که تعیین نظام سیاسی و حاکمان فارغ از مناسبت یا عدم مناسبت ایشان، توسط خود مردم صورت گیرد. این

حکومت بر سرنوشت خویش که در اصل پنجاه و ششم قانون اساسی ایران نیز بیان شده، فلسفه بنیادی حکومت‌های مبتنی بر نمایندگی است. حاکمان قرار نیست بهترین‌ها باشند، بلکه قرار است نماینده‌ترین‌ها باشند.

با این حال از ابتدای تأسیس جمهوری اسلامی، تمایلی پنهان به شایسته‌سالاری برای سمت‌های سیاسی و انتخابی وجود داشت. این تمایل در دو دهه اخیر در قالب یک نخبه‌گرایی دانشگاهی شدید بروز کرد. از جمله مصادیق این نخبه‌گرایی در سمت‌های سیاسی، شرط شدن کمینه مدرک کارشناسی ارشد برای نمایندگی مجلس شورای اسلامی بود. ترتیبات جدید تقسیم کمیسیون‌های تخصصی مجلس را که مبتنی بر امتیازدهی بر اساس مدارک دانشگاهی و شغلی است نیز می‌توان دنباله‌ای از همین شایسته‌سالاری ناروا و نخبه‌گرایی بی‌مبنا در تقسیم سمت‌های سیاسی دانست. مجلس شورای اسلامی قرار است بازنمای تمایلات و گرایش‌های سیاسی مردم باشد و در بازنمایی مردم، مدرک تحصیلی یا تخصص اهمیت ندارد. به همین ترتیب کمیسیون‌های تخصصی مجلس قرار نیست هیئت‌های علمی و فنی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی باشند، بلکه قرار است بازنمایی دیگری از نمایندگان مجلس حول موضوعات مشخص باشند. کمیسیون‌ها، به نوعی وکیل مجلس برای بررسی عمیق‌تر دستورهای کار مجلس شورای اسلامی و در مواردی تصویب قوانین آزمایشی هستند. آنچه در چنین وکالتی اهمیت دارد، «نمایندگی از اراده اصیل» است، نه نوعی فن‌سالاری. بنابراین تقسیم فرصت کمیسیون‌ها باید مبتنی بر رنگ‌آمیزی سیاسی مجلس شورای اسلامی و طیف‌بندی‌های آن باشد. اگر فراکسیونی یک‌سوم مجلس و فراکسیون دیگری یک‌دوم مجلس را در اختیار دارد، اولویت در تقسیم کمیسیون‌ها آن است که همین وزن سیاسی در اعضای کمیسیون‌ها نیز رعایت شده و نهایتاً اگر بنایی جهت قرعه‌کشی، تقسیم بر اساس استصلاح شعب و هیئت‌رئیس، یا حتی شایسته‌سالاری و امتیازدهی وجود دارد، برای نمایندگان مستقل از فراکسیون‌ها به کار بسته شود.

۴. تقسیم موزون فرصت نطق‌ها

به‌طور کلی نطق‌های صحن علنی را می‌توان به دو گروه نطق‌های خارج از دستور و نطق راجع به دستور تقسیم کرد. نطق‌های خارج از دستور نیز سنخ‌های مختلفی دارند. «نطق‌های هفت دقیقه‌ای» که در هر جلسه به استثنای برخی جلسات خاص، براساس یک فهرست از پیش تنظیم شده به قید قرعه، برای مدت هفت دقیقه به نوبت به سه تن از نمایندگان اختصاص می‌یابد. «نطق‌های ضروری» که در همین جلسات، برای مدت پنج دقیقه به قید قرعه به دو نماینده تخصیص داده می‌شود (ماده ۱۰۵ آیین‌نامه داخلی). «دفاع در برابر توهین و تحریف نطق» که گونه‌ای واکنشی و غیرابتکاری از نطق‌های خارج از دستور و متفاوت با منطق سایر نطق‌های خارج از دستور است (ماده ۱۰۸ آیین‌نامه داخلی). آخرین مورد «تذکرات شفاهی» است که در هر جلسه علنی برای یک فرصت دودقیقه‌ای به پنج نماینده تخصیص می‌یابد و در صورت زیاد بودن متقاضیان، بین ایشان قرعه‌کشی می‌شود (ماده ۲۰۶ آیین‌نامه داخلی). اگرچه نطق‌های هفت دقیقه‌ای به نحوی مساوی توزیع می‌شوند و فقط زمان ایراد نطق است که به قرعه نماینده بستگی دارد، اما برای نطق‌های ضروری هر نماینده‌ای، در هر دو ماه یک‌بار امکان تقاضای ایراد نطق دارد و دو نفر ناطق هر جلسه، همان روز و به قید قرعه انتخاب می‌شوند. در مورد تذکرات شفاهی نیز هر نماینده‌ای ماهانه یک بار فرصت تذکر دارد و در هر جلسه فرصت به پنج نماینده تخصیص می‌یابد که در صورت کثرت متقاضیان قرعه‌کشی می‌شود.

ترتیبی که برای نطق‌های ضروری و تذکرات شفاهی وجود دارد، درواقع ترتیبی است که اصولاً برای همه نطق‌های راجع به دستور نیز رعایت می‌شود. یعنی چنانچه نطق خارج از دستور هفت دقیقه‌ای را کنار بگذاریم، فرصت نطق کردن در صحن علنی مجلس شورای اسلامی به تساوی توزیع نمی‌شود؛ بلکه اصولاً وابسته به قرعه است؛ اگرچه در مورد نطق‌های هفت دقیقه‌ای نیز تاریخ ایراد نطق کاملاً به قرعه

بستگی خواهد داشت. آیا از بخت و اقبال چاره‌ای عاقلانه‌تر برای تقسیم فرصت نطق‌ها وجود ندارد؟

به نظر تقسیم نطق‌ها در واحد زمانی یک اجلاسیه یا دوره را نیز می‌توان تابع تقسیم موزون کرد؛ بدین ترتیب که فرصت تعیین ناطقان و کیستی ایشان براساس وزن هر فراکسیون، به فراکسیون واگذار شده و برای فرصت‌های باقی‌مانده و برای نمایندگان مستقل از فراکسیون‌ها، از سازکار قرعه‌کشی استفاده شود. در چنین ترتیبی، توزیع فرصت، به امر داخلی فراکسیون‌ها تبدیل می‌شود و نیاز به پردازش آیین‌نامه‌ای و هزینه‌کرد از کیسه اقتدار قانون به حداقل می‌رسد.

۵. مشارکت‌پذیرتر کردن اقتدارات انتظامی

وظیفه انتظام مجلس، اعم از امور اداری، اداره صحن، یا نمایندگی مجلس شورای اسلامی نزد سایر قوای حاکمیت، به عهده رئیس و هیئت‌رئیس مجلس شورای اسلامی است. همان‌گونه که در بخش ابتدایی این نوشته توضیح دادیم، فرصت‌های تک‌کرسی، لاجرم باید از الگوهای اکثریت «نخست‌نفری» تبعیت کنند. درعین حال می‌توان با استفاده از فرصت‌هایی که تقسیم فراکسیونی مجلس در اختیار می‌نهد، الگوهای اداره مجلس شورای اسلامی را مشارکتی‌تر کرد.

معمولاً در پارلمان‌های دنیا بخش مهمی از تنظیم امور صحن به عهده رهبران فراکسیونی است. این اختیارات تا حد اختیار تنظیم دستور جلسات مجلس و تعیین ناطقان نیز پیش می‌رود. برای مثال در مجلس نمایندگان آمریکا رهبر اکثریت سهم مهمی در تعیین دستور کار صحن دارد. در این مجالس سخنگو یا رئیس، اگرچه طبیعتاً از میان اکثریت برگزیده می‌شود، اصولاً نقش داور انتظام‌بخش صحن را برعهده دارد. در برخی مجالس نظیر مجلس بریتانیا، بی‌طرفی به‌رغم تعلقات حزبی، برای سخنگوی مجلس یک فرض است؛ اگرچه در مجالسی نظیر مجلس نمایندگان آمریکا، استانداردهای سخنگویی تا این حد بالا نیست (گرچی و منصوری بروجنی، ۱۳۹۴: ۱۱۷-۱۴۲).

۶. ایراد شورای نگهبان به تشکیل فراکسیون‌ها

مجلس شورای اسلامی در مصوبه مورخ ۴ آبان ۱۳۹۰ تصمیم به الحاق یک ماده به آیین‌نامه داخلی خود با موضوع فراکسیون‌ها گرفت. متن مصوبه از این قرار بود:

ماده الحاقی - حداقل هشت نفر از نمایندگان می‌توانند جهت توجه و پیگیری امور مهم سیاسی، تخصصی و صنفی، فراکسیون تشکیل دهند.

تبصره ۱- هر نماینده می‌تواند حداکثر عضو سه فراکسیون باشد.

تبصره ۲- آیین‌نامه تعداد فراکسیون‌ها، نحوه تشکیل، فعالیت و تأمین امکانات مورد نیاز توسط هیئت‌رئیس مجلس تهیه می‌شود و به تصویب کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی می‌رسد. اصلاحات در آیین‌نامه مذکور نیز به همین نحو انجام می‌شود.

تبصره ۳- هیئت‌رئیس موظف است تشکیل هر فراکسیون و نیز اسامی اعضای مؤسس و نمایندگان عضو آن فراکسیون را به اطلاع کلیه نمایندگان برساند.

شورای نگهبان سه ایراد به این ماده الحاقی گرفت. نخست آنکه کاربرد کلمه فراکسیون برخلاف اصل پانزدهم قانون اساسی و رسمیت زبان فارسی است. چنین ایرادی فارغ از صحت آن، خارج از موضوع بررسی این مقاله است. درنهایت نیز با تغییر کلمه «فراکسیون» به «انجمن» قابل‌رفع است و اساس مملکت را دچار مشکل نخواهد کرد.^۱ دیگر آنکه تصویب آیین‌نامه توسط کمیسیون تدوین آیین‌نامه داخلی خلاف قانون اساسی است. چنین ایرادی نیز موضوع این مقاله نیست.

دیگر ایراد شورای نگهبان، درنهایت اختصار، چنین بیان شده بود: «تشکیل فراکسیون خارج از امور اختیارات مجلس مذکور در قانون اساسی در خصوص قوه

۱. عجیب است که نویسندگان قانون اساسی بر این باور نبوده‌اند که کاربرد کلمه‌ای مثل «کمیسیون» در متن قانون اساسی برخلاف اصل پانزدهم است. قائم‌مقامی فرهنگستان زبان و ادب فارسی که شورای نگهبان با تفسیری موسع از اصل پانزدهم قانون اساسی برای خود تعریف کرده است، از ابتدای تأسیس قانون اساسی جدید رواج نداشت و نخستین بار در نیمه دهه ۱۳۷۰ خورشیدی بروز کرد.

مقننه است» (نامه شورای نگهبان خطاب به رئیس محترم مجلس شورای اسلامی، مورخ ۲۶ آبان ۱۳۹۰، شماره: ۹۰.۳۰.۴۴۵۱۴). پس از این ایرادات، مجلس از مصوبه خود صرف نظر کرد.

مصوبه سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی، مستلزم تعریف نقش اداری برای فراکسیون‌های مجلس نبوده است. تنها کارکرد مصوبه، محدود کردن تعداد فراکسیون‌های قابل عضویت به سه فراکسیون بوده است. احتمالاً ایراد شورای نگهبان نیز به آن بوده است که آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، نمی‌تواند آزادی نمایندگان در تشکیل گروه‌ها و گروه‌پیوندی را محدود کند. با این حال چنان‌که برای فراکسیون نقشی مدیریتی تعریف شده و بین فراکسیون‌های پارلمانی که هر فرد فقط می‌تواند عضو یکی از آنها باشد، با گروه‌های پارلمانی که سقف مشخصی برای عضویت یا ترتیب خاصی برای تشکیل ندارند، تمایز روشنی برقرار شود، چنین ایرادی قابل طرح نیست.

به نظر می‌رسد ایراداتی از این قبیل که قانون اساسی برای فراکسیون‌ها نقشی در اداره مجلس تدارک ندیده است، نمی‌تواند به این موضوع راهی داشته باشد. اصل شصت و ششم قانون اساسی در مقام بیان ترتیبات داخلی اداره مجلس، به دنبال منحصّر کردن نهادهای اداره مجلس به «رئیس»، «هیئت رئیسه» و «کمیسیون‌ها» نبوده است. چنان‌که از ذیل اصل برمی‌آید، نهادهای ذکر شده نیز از باب مثال بوده است. محور موضوعی این اصل «امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس» است، که در انتهای جمله آمده است و نشان می‌دهد آنچه در صدر جمله آمده نیز از همین سنخ بوده و هرچه از این سنخ است، مشمول حکم اصل، یعنی تعیین به وسیله آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی خواهد بود. پس منعی برای تعیین فراکسیون‌ها به عنوان یکی از نهادهای اداره مجلس متصور نیست.

نتیجه

برای تغییر نحوه کنونی اداره مجلس، ایجاد برخی ساختارها در آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی ضروری است. براین اساس باید فراکسیون‌ها رسمیت قانونی یافته و مقررات راجع به آنها، نظیر تعداد افراد لازم جهت تشکیل فراکسیون، منع عضویت هم‌زمان در چند فراکسیون و امتیازات ویژه برای فراکسیون‌ها، در آیین‌نامه روشن شود. به نظر می‌رسد ایجاد چنین تمهیداتی هیچ‌گونه اصطکاک با قانون اساسی نیز نداشته باشد.

در این صورت شکل کنونی فراکسیون‌ها دچار تحول می‌شود. در بسیاری از موارد فراکسیون‌های فعلی نقش گروه‌های پارلمانی تخصصی را بازی می‌کنند. می‌توان برخی از فراکسیون‌های تخصصی نظیر فراکسیون مدیریت شهری و فراکسیون ورزش را به شکل گروه‌های پارلمانی تخصصی درآورد. در عین حال هیچ منعی وجود ندارد که ایجاد فراکسیون‌ها بر مبنایی غیر از اولویت‌های سیاسی باشد. چه‌بسا برخی نمایندگان تشخیص دهند که براساس یک مسئله و معضل مشترک ملی نظیر تولید ملی فراکسیونی را تشکیل دهند و آن را اولویت اصلی خود در قانونگذاری و استفاده از صلاحیت‌های نمایندگی قرار دهند. این بسیار مهم است که تشکیل فراکسیون‌ها وابسته به مجوز خاصی غیر از وجود نصابی خاص از نمایندگان منحصربه‌فرد نباشد. برای پاسخ به این پرسش که «حداقل نمایندگان لازم برای تشکیل فراکسیون، چقدر باشد؟»، می‌توان از ملاک‌های قانون اساسی بهره گرفت. در بعضی موارد نمایندگان قادرند کنش‌هایی را به صورت فردی صورت دهند، اما بسیاری از کنش‌های پارلمانی نیاز به وجود تعداد مشخصی از نمایندگان پیشنهاددهنده دارد. کمترین نصاب متعلق به طرح استیضاح وزیران با ده امضا و بیشترین نصاب طرح استیضاح رئیس‌جمهوری با امضای یک‌سوم نمایندگان است. می‌توان ملاک ده نماینده را به عنوان کمترین نصاب برای انجام کنش‌های نمایندگی به عنوان شرط لازم

تشکیل یک فراکسیون رسمی اعلام کرد. البته این مانع از آن نخواهد بود که تفکری که کمتر از ده نماینده دارد، به صورت یک گروه پارلمانی فعالیت کند؛ اما چنین گروهی قطعاً امتیازات فراکسیون را نخواهد داشت. تجربه نشان می‌دهد در برخی کشورها نمایندگان مستقل برای ایجاد اثرگذاری بیشتر در تصمیم‌گیری‌های پارلمان با یکدیگر تشکیل فراکسیون می‌دهند. وجود این ترتیبات به انتظام مجلس نیز کمک شایانی خواهد کرد. در بسیاری موارد این فراکسیون‌ها هستند که زمان نطق‌ها را تنظیم می‌کنند یا برای حضور اعضای خود در صحن و رسمیت یافتن جلسات برنامه‌ریزی می‌کنند. به عبارتی بسیاری از وظایفی که به عهده هیئت‌رئیس مجلس است، به نحوی واسپاری می‌شود و فراکسیون‌ها خود برای اثرگذاری بیشتر از آن بهره می‌برند. مجلس بدون وجود فراکسیون‌های مؤثر یک نشست ۲۹۰ نفره است که اعضای آن نشست هیچ برتری حقوقی خاصی بر یکدیگر نداشته و در نتیجه انتظام‌بخشی به آن دشوار است؛ اما فراکسیون‌های مؤثر و منضبط می‌توانند بدون وام گرفتن از اقتدارات قانونی، و صرفاً بر اساس نزاکت‌های سیاسی و گروهی، مجلس را به نشستی سازمان‌یافته از ۲۹۰ نماینده تبدیل کنند که کارویژه انتظام آن به چند شخصیت حقوقی سپرده شده است.

منابع

الف) فارسی

۱. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲.
۲. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای ملی مصوب ۱۳۴۳.
۳. آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۹ (با آخرین اصلاحات در مهرماه ۱۳۹۷).
۴. تصمیم قانونی دائر به اجرای موقت آیین‌نامه مصوب کمیسیون اصلاح آیین‌نامه داخلی، مصوب ۲۵ اردیبهشت ۱۳۲۸.
۵. گرجی، علی‌اکبر و محمد منصوری بروجنی، (بهار ۱۳۹۴)، «بررسی مقایسه‌ای جایگاه رئیس مجلس شورای اسلامی ایران و سخنگوی مجلس نمایندگان آمریکا»، مجله پژوهش‌های حقوق تطبیقی، دوره ۱۹، شماره ۱ (پیاپی ۸۷)، ص ۱۱۷-۱۴۲.
۶. لایحه قانونی راجع به نحوه اداره دوره اول مجلس شورای ملی جمهوری اسلامی ایران تا هنگامی که مجلس اعتبار قانونی می‌یابد، مصوب ۶ خرداد ۱۳۵۹، شورای انقلاب.
۷. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه چهارصد و شصت و دوم، مورخ ۱۸ اردیبهشت ۱۳۶۲، روزنامه رسمی، شماره ۱۱۱۵۷.
۸. مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره اول، جلسه نوزدهم، مورخ ۲۹ تیر ۱۳۵۹، روزنامه رسمی، شماره ۱۰۹۹۲.
۹. مصاحبه نگارنده با حجت‌الاسلام و المسلمین سید محمود حسینی واعظ، نماینده دوره پنجم مجلس شورای اسلامی، بهمن ماه ۱۳۹۳.
۱۰. نامه شورای نگهبان خطاب به رئیس محترم مجلس شورای اسلامی، مورخ ۲۶ آبان ۱۳۹۰، شماره: ۹۰/۳۰/۴۴۵۱۴.
۱۱. نظامنامه داخلی دارالشورای ملی، مصوب ۱۲۸۵.
۱۲. نظامنامه داخلی مجلس شورای ملی، مصوب ۱۲۸۸ و اصلاحات بعدی.

ب) لاتین

13. European Parliament, "The hemicycles | Around Plenary | Plenary | European Parliament", From:
14. <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/hemicycle.html>,
Accessed: 6 February, 2016.
15. House of Commons, "The House of Commons and Its Members - Assignment of Seats in the House", From:
16. <http://www.parl.gc.ca/marleaumontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Ch04&Seq=11&Language=E> Accessed: 6 February 2016.
17. Narain, Yogendra, (ed), (2006), Rajya Sabha at work, Rajya Sabha Secretariat.