

شاخص‌های شکلی مؤثر بر شکل‌گیری پارلمان تک‌مجلسی یا دومجلسی

| حسن گروسی | دکتری حقوق عمومی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
| بابک باصری* | استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم انسانی، واحد شیراز،
دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران
| علی فقیه حبیبی | دانشیار گروه حقوق عمومی، واحد تهران جنوب، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران،
ایران
| مهدی هداوند | استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه علامه
طباطبائی، تهران، ایران

چکیده

در مطالعات ساختار پارلمانی، معیارهای عینی را باید در نظر گرفت که در عمل به امر قانون‌گذاری، مفهومی انضمامی داده‌اند و این مفهوم که از همراهی عین و ذهن برخوردار است در قالب و شکل پارلمان تحقق می‌یابد. در این مقاله به بررسی ضوابط شکلی در پیدایش ساختار تقنینی پرداخته می‌شود. چراکه ساختار نظام قانون‌گذاری هم بر ماهیت قانون تأثیرگذار است، به‌طوری که از ساختار غلط، محتوایی درست تولید نمی‌شود و هم خود متأثر از مؤلفه‌های دیگری است. پرسش اصلی این مقاله پیرامون معیارهای شکلی مؤثر در پیدایش ساختار قانون‌گذاری (پارلمان تک‌مجلسی یا دومجلسی) و چیستی آن‌ها است که با روش توصیفی - تحلیلی سعی شده است این مؤلفه‌ها را که در جریان دولت - ملت‌سازی در هر کشور نقش بسزایی داشته‌اند، ابتدا تبیین و تحت سه ضابطه آشکال حقوقی دولت - ملت، تنوع فرهنگی و اقلیت‌های اجتماعی، سیاسی، نژادی، مذهبی و... بررسی شوند. همچنین این ضوابط شکلی نقش بسزایی در ساختار قانون‌گذاری کشورها در قالب نظام‌های تک‌مجلسی و دومجلسی دارند. در این مقاله با بهره‌گیری از روش‌شناسی تحلیلی که در

فلسفه زبان رایج است از هرگونه تعریف اجتناب شده و صرفاً به تبیین ضوابط شکلی مؤثر بر تعیین ساختار نظام‌های تقنینی پرداخته می‌شود.

واژگان کلیدی: نظام تقنینی دومجلسی، نظام تقنینی تک‌مجلسی، تنوع فرهنگی، حقوق اقلیت

مقدمه

پیروزی مبارزات مشروطه‌خواهی و سیر تحولات قانون‌گذاری در ادوار مختلف تاریخی فرصتی بی‌نظیر را در اختیار انسان در جهت تحقق آتونومی و حق تعیین سرنوشت خویش قرار داده است که از رهگذر مجالس تقنینی و دموکراسی نمایندگی میسر است. اما شکل و شیوه اجرای این خودآیینی^۱ در انقلاب‌های مشروطه‌خواهی مورد توجه قرار گرفتند و همین امر نقطه شروع پیدایش پارلمان‌های مدرن شد که غالباً از دو مجلس قانون‌گذاری برخوردار بودند. پارلمان به‌عنوان یک نهاد انتخابی که طیف وسیعی از جامعه را نمایندگی می‌کند، مسئولیت منحصربه‌فردی در جهت مصالحه منافع و انتظارات گروه‌های مختلف و جوامع از طریق ابزارهای دموکراتیک گفت‌وگو و سازش دارد. همچنین به‌عنوان یک نهاد کلیدی قانون‌گذاری، پارلمان وظیفه تصویب قوانین اجتماعی را به تناسب و سرعت نیازهای متغیر و شرایط اجتماعی دارد و به‌عنوان نهاد ناظر حکومت، مسئول اطمینان‌یافتن از این است که حکومت‌ها متعهد و پاسخگو به مردم باشند». (Beetham, 2006: 2) اما از منظر تاریخی، «نقطه عزیمت نظام‌های پارلمانی در غیرشخصی کردن قدرت بود. تفکیک امر عمومی از امر خصوصی، زیربنای غیرشخصی کردن قدرت است که با تفکیک مقام پادشاهی از شخص پادشاه کلید خورد و در دوران مدرن به ثمر نشست». (باصری و فقیه‌حبیبی، ۱۳۹۷: ۱۰۵) همچنین قوه مقننه به‌عنوان نهاد قانون‌گذار در برخی نظام‌های حقوقی از جایگاه و اقتدار نسبتاً بالاتری برخوردار گردید. مانند انگلستان که اصل برتری پارلمان جایگاه خاصی به قوه مقننه بخشیده است. «جان لاک» - فیلسوف قرن هفدهم انگلستان - قوه مقننه را قدرت عالی حکومت می‌داند. «چون شکل دولت وابسته به جایگاه آن قدرت عالی می‌باشد که همان قدرت قانون‌گذاری است. پس غیرممکن است که قدرتی فرودست بتواند به قدرت برتر و بزرگ‌تر و یا هر چیز دیگری (در آن جامعه) فرمان دهد مگر اینکه آن قدرت عالی [قدرت قانون‌گذاری] در صورت وجود قانونی در این زمینه تعیین کرده باشد. (جان لاک، ۱۳۸۸: ۱۷) از همین حیث برخی مدعی هستند که نظام تک‌مجلسی متمرکز مدرن که قوا در شعبات مقننه، قضاییه و مجریه به انجام وظایف می‌پردازند، نمی‌تواند چنین اقتداری را برای قوه قانون‌گذار به‌وجود آورد. از نظر آنان «ما در دورانی زندگی می‌کنیم که تحت سیطره قوه قضاییه، بوروکراسی و قوه مجریه هستیم و تنها با تمرکز و

1 Autonomy

افزایش اقتدار قوه مقننه است که تعادل میان قوای حکومت برقرار می‌شود و ساختار تک‌مجلسی قادر به احیای این تعادل قواست». (Todd, 1999:7)

از سویی دیگر، ساختار قوه قانون‌گذار اثر ژرفی بر فرایند و ماهیت قوانین دارد، و بدین جهت، ترکیب و ساختار پارلمان در دموکراسی نمایندگی حائز اهمیت است. دموکراسی در دوران معاصر مبتنی بر امر نمایندگی است و نمایندگی در حقوق عمومی موجب وحدت ساختاری نهادهای دموکراتیک و به اشتراک گذاشتن تصمیمات عمومی است. لذا در پرتو اصل نمایندگی خودمختاری انسان نیز تضمین و تثبیت می‌شود. اما نمایندگی مؤثر و واقعی از توده‌های مختلف اجتماعی و سیاسی دغدغه اصلی در این بخش است به عبارتی دیگر اوصاف هر دو نظام تقنینی به تناظر گذاشته می‌شوند. «مفهوم حکومت به نمایندگی، به منزله شکلی از حکومت مردم بر خود، اغلب بد فهمیده می‌شود. حکومت مردم در واقع مفهومی کاملاً مبهم و حتی ناسازگار است. اگر حکومت به نمایندگی وسیله حکمرانی مردم بر خود است، این حکومت روشی کاملاً غیرمستقیم برای عملی ساختن آن حکمرانی است». (لاگلین، ۱۳۸۸: ۱۳۷) «ماهیت این نظام نمایندگی بسیار مهم است. به توضیح هابز انبوهی از انسان‌ها زمانی به شخص واحد تبدیل می‌شوند که یک نفر یا یک شخص آن‌ها را نمایندگی کند و یگانگی نمایندگی کننده (نماینده) است، نه اتحاد نمایندگی شونده (موکل)، که شخص را به شخص واحد بدل می‌کند. گوهر کشور در مقام حاکم نهفته است که شخص واحد است. به این ترتیب، حاکم شخصی واحد را نمایندگی می‌کند و این شخص واحد را می‌توان «کشور» یا در زبان مدرن «دولت» نامید». (لاگلین، ۱۳۸۸: ۱۴۲) این شخص واحد دارای مجلس قانون‌گذاری است که به نمایندگی از وی امور کشور را در این زمینه تمشیت کند. شکل و ساختار نمایندگی تقنینی در دو قالب تک مجلسی و دو مجلسی قابل اعمال است.

با تکیه بر تجربه‌گرایی می‌توان شاخص‌های شکلی مؤثر بر پیدایش نظام‌های قانون‌گذاری را که موجب جذب مشارکت حداکثری در حکمرانی شده است، استنتاج کرد. پرسش اصلی این مقاله پیرامون معیارها و شاخص‌های شکلی ناظر بر شکل‌گیری ساختار تقنینی در دولت ملی است. با بررسی عوامل مختلف و مؤثر در تک مجلسی یا دومجلسی بودن یک ساختار تقنینی سه فرضیه مطرح می‌شود: نخست آنکه قرارداد اجتماعی و بافت تاریخی، اجتماعی و فرهنگی در ساخت دولت‌ملت تأثیر عمیقی بر ساختار قانون‌گذاری دارد. این تأثیر از طریق نحوه توزیع صلاحیت دولت ملی (دولت تک‌بافت یا فدرالیسم) یا به عبارتی شکل حقوقی دولت ممکن است. فرض بر این است که دولت‌های تک‌بافت سازگاری بیشتری با ساختار تقنینی تک‌مجلسی داشته و نظام تقنینی دومجلسی متناسب با دولت فدرال است. فرضیه دوم تحقیق، پیرامون عامل تنوع فرهنگی است. در

این راستا به مطالعه نسبت تنوع فرهنگی، عدالت تقنینی و خودمختاری در بافت دولت ملی پرداخته می‌شود. و سومین فرضیه این مقاله، حول اقلیت‌های موجود در دولت ملی است. بدین ترتیب، به نظر می‌رسد ساختار دومجلسی تقنینی برای جوامعی که دارای اقلیت‌های ملی (غیرمهاجر) متنوعی هستند، مناسب‌تر است. اما با سازوکارهایی همچون تبعیض مثبت برای حضور اقلیت‌ها در پارلمان می‌توان نظام تک‌مجلسی نامتقارن ایجاد کرد. درخصوص اقلیت‌های مهاجر نظام تک‌مجلسی با درنظرداشت حقوق بنیادین آنان نیز پاسخگوست.

این مقاله به‌صورت اختصاصی به مطالعه شاخص‌های شکلی و زمینه پیدایش نظام‌های تک‌مجلسی و دومجلسی در دولت ملی پرداخته است. نوآوری این نوشتار در تحلیل نسبت میان ساختار قانون‌گذاری و تأثیرپذیری آن از عوامل سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است، بدین صورت که نباید پنداشت ساختار تقنینی به‌صورت مستقل از عوامل مزبور ممکن است و هرگونه ساختارسازی تقنینی محصول کنش سیاسی، اجتماعی و فرهنگی است که در بافت قرارداد اجتماعی قابل بررسی است. این مسئله از آنجا حائز اهمیت است که برخی ایجاد مجلس دوم قانون‌گذاری را برای ایران تجویز می‌کنند. لذا نتایج این مقاله می‌تواند مقدمه‌ای برای بررسی موردی ساختار تقنینی ایران نیز در تحقیقی مستقل باشد.

پس از مقدمه، با بررسی تاریخ مختصری از ظهور نظام‌های دومجلسی و سیر تحولات آن در ادوار مختلف این معیارهای شکلی در دو بخش اشکال دولت‌ملت و حقوق اقلیت مورد بررسی قرار می‌گیرد و در انتها یافته‌های تحقیق ارائه می‌شود.

۱. پیشینه مختصر پیدایش نظام‌های دومجلسی

پیدایش نظام دومجلسی، دو خاستگاه تاریخی متفاوت دارد؛ نخست تغییر ساختار پارلمان انگلستان از یک نظام تقنینی - مشورتی به نظام دومجلسی^۱، و دومی تجربه ایالات متحده آمریکا. اما قدر مسلم، هر دو رویداد بیشتر یک تجربه‌ای^۲ سیاسی بوده‌اند تا مطالعات فلسفی و نظری، به عبارتی شاید بتوان هر دو را رخدادی تاریخی - سیاسی تلقی کرد. (گروسی و باصری، ۱۳۹۸: ۴۸) «نظام‌های چندمجلسی^۳ نخست در دولت‌های تک‌بافت^۴ به‌عنوان یک روش نمایندگی مبتنی بر زمین‌داری (فئودالی) شکل گرفت. در قرون وسطی، حاکمان با واسطه‌ها^۵ (نمایندگان پادشاه در

-
1. Bicameral
 2. Empirical
 3. Multi-chamber systems
 4. Unitary state
 5. Vassals

سرزمین‌های اعطایی) در زمینه پرداخت دستمزد سربازان و اخذ مالیات مشورت می‌کردند. توسعه قلمروهای پادشاهی و همچنین بروز مسائل پیچیده‌تر موجب گردید تا تعداد مشاوران پادشاه و همچنین حوزه اختیارات آنان افزوده گردد و مقامات و سلسله‌مراتب اجتماعی مختلفی ظهور کند. برای مثال، در سوئد چهار اتاق مختلف برای مشاوران وجود داشت که عبارت بودند از: اتاق نجبا، روحانیون، نمایندگان شهروندان و کشاورزان. در این دوران با ظهور دولت‌های مطلقه، در اکثر کشورها این مشاوران کنار گذاشته شدند اما اتاق‌ها غالباً حفظ شدند. (Drexhage, 2015: 7) اما وضعیت در انگلستان از دو حیث متفاوت بود؛ نخست اینکه در قرن چهاردهم نظامی با دو اتاق ایجاد شد. یک اتاق که مناظرات لُردهای فئودال (لردهای روحانی و موقت) در آنجا صورت می‌گرفت و اتاق دیگری که شهروندان (عوام)^۱ مناطق شهرستان‌ها و خودمختار به نمایندگی از مردم خود حضور داشتند. همچنین انگلستان موردی استثنایی در آن زمان بود چراکه پارلمان قدرت و صلاحیت بیشتری نسبت به پادشاه داشت. از این طریق بود که نظام دومجلسی متشکل از دو اتاق مزبور در اثر توسعه صلاحیت‌هایشان و همچنین مشروعیت آنان تأسیس شد. (Drexhage, 2015: 7) منتسکیو قدرت و صلاحیت نظام حقوق اساسی بریتانیا را ناشی از همین امر می‌داند. از نظر وی تفکیک قوا بهترین ضمانت اجرایی آزادی سیاسی شهروندان در انگلستان است چراکه قدرت سیاسی در آنجا میان قوه مجریه و دو مجلس قانون‌گذار که طبقات مختلف اجتماعی را نمایندگی می‌کنند تقسیم شده است به‌طوری که ندای اقلیت نیز شنیده می‌شود و این امر در نظام‌های تضمینی تک‌مجلسی^۲ وجود ندارد. (Montesquieu, 1747: 155) از سویی دیگر تحول صلاحیت و اقتدار پارلمان در طی انقلاب شکوهمند (۸۹-۱۶۸۸) انگلستان یک کودتا نبود که پادشاهی را عزل و دیگری به تخت سلطنت بنشاند، بلکه اصلاح ساختار حقوق اساسی آن کشور بود که قدرت را میان نهادها و مقامات تقسیم می‌کرد. این تقسیم قدرت منجر به آن شد که پادشاه به‌عنوان رهبر ائتلاف حاکم قدرت اجرایی داشته باشد و پارلمان زمام امور تقنینی به‌ویژه وضع نرخ مالیات را در دست گیرد. انقلاب گلوریایی دوران اعاده نیز خوانده می‌شود چراکه اگر پادشاه قوانین پارلمان را نادیده می‌گرفت با خطر کودتا مواجه می‌شد. این توافق جدید تعهدات معتبری را ایجاد کرده بود که قوانین جدید (پارلمان) برای پادشاه نیز الزام‌آور بود. (Weingast, 2008: 15)

1. Commoners

2. Unicameral

۲. ضوابط شکلی

در این راستا سه معیار عمده بر اساسی مطالعه تجربی در این مقاله ارائه داده می‌شود که عبارت است از معیار بافت توزیع صلاحیت در دولت، تنوع فرهنگی و حقوق اقلیت‌ها و می‌تواند شاخص‌های ناظر بر شکل قوه مقننه در نظام‌های تقنینی قلمداد شوند.

۲-۱. بافت توزیع صلاحیت در دولت ملی

اشکال دولت ملی به دو گونه کشورهای تک‌بافت و کشورهای چندپارچه تقسیم می‌شود. عواملی چون وحدت یا چندگانگی سرزمین، جمعیت و ساختار حقوقی موجب تقسیم‌بندی مزبور خواهد بود. این عوامل، مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده دولت - ملت^۱ است که «کلیتی برآمده از یک سلسله عوامل تشکیل‌دهنده آن است. نهادی است برتر از نهادهای موجود در بطن آن. شخصیتی حقوقی که از کل عناصر ترکیبی و همچنین از شخصیت حقیقی فرمانروایان و زمامداران منتزع شده است. در اثر تحولات جوامع انسانی، به تدریج قدرت سیاسی، جنبه نهادی به خود می‌گیرد و وابستگی و پیوستگی خود را از شخصیت فرمانروا و حاکم جدا می‌کند و صلاحیت حقوقی و ظرفیت عملکرد این کلیت به گونه تجربیدی اعمال می‌شود. صلاحیت اجرایی حکومت‌ها، ناشی از دولت - کشور [ملت] است و به نام اوست که حاکمیت عملاً به منصبه بروز و ظهور می‌رسد» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۱۷۷). در این بخش کوشش می‌شود تا شاخص‌های مؤثر در تعیین تک‌مجلسی یا دومجلسی بودن نظام تقنینی در کشورهای بسیط یکپارچه و فدرال بررسی شود. عواملی همچون تغییرات ساختاری، بازنگری قانون اساسی و ثبات نظام سیاسی از عواملی هستند که در مدنظر قرار دارند.

۲-۱-۱. فدرالیسم

نظام‌های فدرالی بر اساس دوگانگی یا چندگانگی سرزمین، جمعیت و ساختار سیاسی - حقوقی در کنار میل به وحدت همراه با حفظ خودمختاری به وجود می‌آید. دولت فدرال «دارای چند مرکز عملکرد سیاسی می‌باشند و حاکمیت چندگانه‌ای در آن‌ها حکم فرماست. دولت‌های عضو در این مجموعه کشوری، هر کدام واحد سیاسی حاکمی را تشکیل می‌دهند. شخصیت حقوقی - سیاسی این واحدهای عضو به گونه‌ای است که می‌توان به یکایک آن‌ها واژه دولت را اطلاق کرد. دولت - کشور چندپارچه، تجمع اداری چندین دولت حاکم، حول محور یک قدرت مرکزی و سپردن میزانی اختیار سیاسی به شخص یا نهادی است که در درجه بالاتری از دولت‌های عضو قرار گرفته باشد» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۷: ۸۵).

1. Nation-state

تحقیقات مارتا آرچه^۱ از دانشگاه سائوپائولو برزیل نشان می‌دهد که نظام دو مجلسی در دولت - ملت‌های فدرال همواره موجب ثبات قانون اساسی نبوده‌اند. وی با مطالعه ۳۲ مورد به نتیجه دور از انتظاری رسیده است؛ «تعداد دفعات بازنگری قانون اساسی در تمامی نظام‌های دومجلسی که بالا بوده است، کشورهای فدرالی نیز جزء آنان بوده‌اند مانند برزیل، هند، استرالیا و مالزی» (Arretche, 2010:10). همچنین وی برای کشف سازوکار این نتیجه غیرقابل پیش‌بینی رفتار سناتورهای برزیل در پیشنهادات بازنگری قانون اساسی را بررسی کرده است و دریافته که مجلس سنای برزیل یک مجلس پارتیزانی است. نتایج مقاله وی نشان می‌دهد: حتی در دومجلس‌گرایی متقارن^۲ که مجلس سنا حق وتوی تصمیمات مجلس دیگر را دارد و چنانکه نظم حزبی علیه همبستگی نمایندگی منطقه‌ای حاکم شود، اثر عوامل منطقه‌ای بر تغییر نهادی را به‌طور چشمگیری کاهش می‌یابد. (Arretche, 2010: 28) «بر اساس این شرایط نه فدرالیسم و نه دومجلسی‌گرایی هیچ‌یک اصلاحات را کُند نمی‌سازد» (Arretche, 2010: 11). با مطالعه تاریخ پارلمان می‌توان دریافت که نظام‌های دومجلسی یا بر اساس منافع طبقاتی مانند انگلستان، و یا بر مبنای ملاحظات سرزمینی مانند ایالات متحده آمریکا، ایجاد شده‌اند. همچنین سایر نظام‌های فدرالی به تبعیت از الگوی اخیر به چنین روشی در امر قانون‌گذاری روی آورده‌اند که کنفدراسیون سوئیس و آلمان از جمله این کشورها هستند. در این الگو مجلس دوم به‌عنوان یک واحد سازنده وجود دارد. «همراهی فدرالیسم و دومجلسی‌گرایی بر پایه شواهد تاریخی مستحکمی است. مجلس دوم، بر اساس ملاحظات سرزمینی، بر مبنای فدراسیون کشورهای متحد و نظامی که به‌طور تقریبی تمامی پیامدهای یک نظام فدرال را تکرار کرده است، بنا شده است. همچنین کنفدراسیون‌های اروپایی همچون سوئیس و آلمان، مجلس بالاتر را بر اساس ملاحظات سرزمینی پذیرفتند. دو مجلسی‌گرایی، به‌صورتی که مجلس بالاتر در ساختار قانون‌گذاری باشد، به‌طور عمده بر ایالات فدرال حکم فرماست». (Arretche, 2010: 12)

۲-۱-۲. فدرالیسم و ثبات ساختاری

هدف از طرح این مسئله بررسی رابطه فدرالیسم، پارلمان دومجلسی و ساختارهای حاکمیت قانون است. شاخص مدنظر در بخش عوامل مؤثر در کاهش تغییرات ساختاری، بازنگری قانون اساسی در نظام‌های فدرال است. در این نظام‌ها، مجلس سنا (دوم) به‌عنوان یک مجلس قانون‌گذار که حق وتو در برابر تغییر نهادهای حاکمیت قانون دارد، مورد بررسی قرار می‌گیرد (Arretche, 2010: 12).

1. Marta Arrtche

2. Symmetrical bicameralism

همراهی فدرالیسم و نظام دومجلسی و اثر کنترلی توأمان این دو بر تغییر ساختاری نظام حقوقی نیازمند کاوشی دقیق و هدفمند است. در یک نظام دومجلسی نامتقارن^۱ که مجلس دوم اختیارات محدودی دارد و مجلس اول از برتری تقنینی برخوردار است، حق وتوی سنا تنها به حوزه‌های صلاحیت تقنینی محدود شده است. طی ۵۱ مورد مطالعاتی که نیوا^۲ در سال ۲۰۰۶ میلادی انجام داده است؛ وجود مجالس دوم بر اساس ملاحظات سرزمینی [فدرالیسم] شکل گرفته‌اند، الزاماً به معنای این نیست که این مجالس قانون‌گذاری قدرت واقعی دارند. اما در نظام‌های دومجلسی متقارن، نظریه حق وتو مدعی است که احتمال تغییر ساختار نیازمند همراهی تعدادی از کنش‌گران سیاسی است که تغییر پیشنهادی مورد نیاز را تصویب کنند. (Arretche, 2010: 12) در هر صورت، حتی در دومجلس‌گرایی متقارن نیز ممکن است، یک مجلس از حق وتو برخوردار باشند، چنان‌که هر دو ترکیب انتخابی مشابهی داشته باشند. در مجموع اگرچه فرمول اصلی فدرال مهار تغییر نهادها از طریق ایجاد یک مجلس قانون‌گذاری دیگر است که نماینده منافع سرزمینی است (مجلس سنا) اما در بسیاری کشورها این تغییرات دائمی (دوژوره) است و نه دوفاکتو. این رابطه که فدرالیسم برابر است با مجلس دوم در حقیقت می‌تواند حق وتو را تضعیف کند. (Arretche, 2010: 13)

در جدول زیر نشان داده می‌شود، نرخ اصلاحات (بازنگری) قوانین اساسی در میان کشورهای فدرال و یکپارچه بررسی شده است. پرواضح است که توزیع ارزش‌ها خیلی نامتقارن است. اما شواهدی دال بر روابط مهم میان نوع کشور و ثبات قانون اساسی وجود ندارد. نرخ متوسط سالانه بازنگری‌های قانون اساسی در کشورهای فدرال ۲/۵ و در کشورهای یکپارچه ۲/۳ است. اگر نیوزلند را مستثنا کنیم، متوسط بازنگری قوانین اساسی در کشورهای یکپارچه به ۱/۸ سالانه کاهش می‌یابد. به هر حال، درصد کشورهایی که درون این پارامتر قرار دارند، در هر دو گروه از کشورها دقیقاً ۵۰ به ۵۰ است. (Arretche, 2010: 16-17)

تقسیم‌بندی کشورها بر اساس ساختارهای سیاسی و نرخ سالانه بازنگری قانون اساسی				
کشور	شکل دولت	قوه مقننه	قاعده انتخاب مجلس سنا	نرخ بازنگری قانون اساسی

۱. مراد از دومجلسی نامتقارن (asymmetric bicameral) وجود یک مجلس با اختیارات بیشتر (مجلس علیا) است.

2. Neiva

1.0	انتخابات غیرمستقیم	سنا با اختیار حق وتو	فدرال	آرژانتین (۱۹۴۰-۱۸۵۳)
0.1	انتخابات غیرمستقیم	سنا به‌عنوان مجلس علیا	فدرال	استرالیا (۱۹۰۱-۹۲)
6.3	انتخابات غیرمستقیم	سنا به‌عنوان مجلس سفلی	فدرال	اتریش (۱۹۷۵-۹۲)
2.3	انتخابی - انتصابی	سنا به‌عنوان مجلس علیا	تک بافت	بلژیک (۱۹۷۳-۸۸)
2.4	-	تک مجلسی	تک بافت	بوسوانا (۱۹۶۶-۸۴)
3.1	انتخابات مستقیم	سنا به‌عنوان مجلس علیا	فدرال	برزیل (۱۹۸۹-۲۰۰۶)
1.7	انتخابات مستقیم	سنا به‌عنوان مجلس علیا	تک بافت	کلمبیا (۱۸۸۶-۱۹۸۱)
0.6	انتخابات مستقیم	سنا به‌عنوان مجلس علیا	تک بافت	شیلی (۱۹۲۵-۷۰)
1.3	-	تک مجلسی	تک بافت	کاستاریکا (۱۹۴۹-۸۲)
0.2	-	تک مجلسی	تک بافت	دانمارک (۱۹۵۳-۹۲)
0.9	-	تک مجلسی	تک بافت	فنلاند (۱۹۱۹-۹۲)
0.2	انتخابات غیرمستقیم	سنا به‌عنوان مجلس سفلی	تک بافت	فرانسه (۱۹۶۸-۹۲)
2.9	انتخابات غیرمستقیم	دو مجلسی	فدرال	آلمان (۱۹۴۹-۹۲)
1.3	-	تک مجلسی	تک بافت	یونان (۱۹۷۵-۹۲)
0.2	انتخابات غیرمستقیم	سنا به‌عنوان مجلس سفلی	تک بافت	ایسلند (۱۹۴۴-۹۲)
7.3	انتخابات غیرمستقیم	سنا به‌عنوان مجلس علیا	فدرال	هند (۱۹۵۰-۹۲)

0.6	انتخابات غیر مستقیم	سنا به عنوان مجلس سفلی	تک بافت	ایرلند (۹۲-۱۹۳۷)
0.2	انتصابی	سنا به عنوان مجلس علیا	تک بافت	ایتالیا (۹۲-۱۹۴۹)
0.0	انتخابات مستقیم	سنا به عنوان مجلس سفلی	تک بافت	ژاپن (۹۲-۱۹۴۵)
3.3	انتخابات مستقیم	تک مجلسی	تک بافت	کنیا (۸۱-۱۹۶۴)
1.8	انتخابات مستقیم	تک مجلسی	تک بافت	لوگزامبورگ (۸۷- ۱۹۶۸)
5.2	انتخابی - انتصابی	سنا به عنوان مجلس سفلی	فدرال	مالزی (۹۲-۱۹۵۷)
13.4	انتخابی - انتصابی	تک مجلسی	تک بافت	نیوزلند (۸۷-۱۹۴۷)
1.1	انتخابی - انتصابی	تک مجلسی	تک بافت	نروژ (۱۹۸۲-۱۸۱۴)
6.9	انتخابی - انتصابی	تک مجلسی	تک بافت	پاپوا گینه نو (۹۲- ۱۹۷۵)
6.7	-	تک مجلسی	تک بافت	پرتغال (۹۱-۱۹۷۶)
0.2	انتخابی - انتصابی	سنا به عنوان مجلس سفلی	تک بافت	اسپانیا (۹۲-۱۹۶۸)
4.7	-	تک مجلسی	تک بافت	سوئد (۹۲-۱۹۷۴)
0.1	انتخابات غیر مستقیم	سنا به عنوان مجلس علیا	فدرال	ایالات متحده آمریکا (۱۷۸۹-۱۹۱۳)
0.1	انتخابات مستقیم	سنا به عنوان مجلس علیا	فدرال	ایالات متحده آمریکا (۹۲-۱۹۱۴)
0.2	انتخابات مستقیم	سنا با اختیار وتو	فدرال	ونزوئلا (۹۲-۱۹۶۷)
1.0	-	تک مجلسی	تک بافت	سومالی غربی (۸۴- ۱۹۶۲)

با دقت در جدول فوق می‌توان دریافت که اکثر کشورهای تک‌بافت نظام تقنینی تک‌مجلسی دارند و کشورهای فدرال متمایل به داشتن پارلمانی دومجلسی هستند. همچنین در جامعه آماری فوق هیچ کشور فدرالی یافت نمی‌شود که ساختار تک‌مجلسی داشته باشد، در حالی که برخی کشورهای تک‌بافت ساختار دومجلسی دارند. این امر بیانگر وجود ثبات نسبی ساختار تقنینی در کشورهای فدرال است که موازنه قدرت از سوی دو مجلس قانون‌گذاری رخ داده و نرخ بازنگری قانون اساسی نیز مؤید این ادعاست. در حالی که در کشورهای تک‌بافت دومجلسی نرخ بازنگری قانون اساسی نسبتاً بالاتر است.

۳-۱-۲. کارکرد ساختاری مجالس سنا در نظام فدرال

در زمینه ثبات و تغییر ساختارهای حقوقی در نظام‌های فدرال مجالس سنا نقش متفاوتی را ایفا می‌کنند که در جدول قسمت قبل با مطالعه نرخ بازنگری قوانین اساسی نشان داده شد. اما در این بخش انواع مجالس سنا (دوم) را با توجه به کارویژه‌های تغییر ساختاری به سه دسته می‌توان تقسیم کرد.

۱. سنا به‌عنوان مجلس علیا: مجلس سنا اختیارات برابر با مجلس اول دارد، اما اختیار انحصاری پیشنهاد بازنگری قانون اساسی از آن سنا است.

۲. سنا با اختیار وتو: مجلس سنا صلاحیت طرح بازنگری قانون اساسی را دارد و در جلسات تصویب بازنگری نیز شرکت می‌کند. اما می‌تواند هر گونه اصلاحی را وتو کند.

۳. سنا به‌مثابه مجلس سفلی (مادون): فقط مجلس اول حق ابتکار و تصویب بازنگری قانون اساسی را دارد. در این مورد مجلس سنا اختیار و صلاحیتی ندارد.

علاوه بر این موارد مجلس دوم (سنا) کارویژه‌های فراقوه‌ای دارد که موجب نظارت و تعادل قوا می‌شود. این کارویژه موجب موازنه تعارضات سیاسی طبقات اجتماعی و کنش‌گران سیاسی نیز می‌شود. همچنین این مجلس می‌تواند محلی برای گفت‌وگوی نسل‌های مختلف و منافع متفاوت باشد که کارکردهای پارلمان در مفهوم محلی برای گفت‌وگو و یا به عبارتی دیگر حوزه عمومی را پوشش دهد. از این منظر، کارویژه‌های نظام دومجلسی فراتر از یک مجلس قانون‌گذاری است که در بافت قوه مقننه نقش کند و اثرگذار باشد. لذا چالش‌های سیاسی و تعارضات کنش‌گران سیاسی از جمله اختلاف محافظه‌کاران و تحول‌خواهان یا نهادهای انتخابی و انتصابی از طریق مجلس دوم به‌عنوان بستری برای گفت‌وگو میان آنان مدیریت می‌شود. بنابراین این ساختار دوگانه در کشورهای فدرال که بر پایه دولت چندملیتی و در واقع از اتحاد ملل و دول مستقل تحت لوای فدرالیسم ضمن گرایش به حفظ خودمختاری تشکیل شده‌اند، بستری مناسب‌تر برای گفت‌وگو و مفاهیم سیاسی ایجاد می‌کند.

۲-۲. نظام‌های تک‌بافت

در نظام‌های تک‌بافت که دارای مرکز واحد عملکرد سیاسی هستند، قدرت سیاسی در کلیت و مجموع آن توسط یک شخصیت واحد یا دولت مرکزی اعمال می‌شود. کلیه اعضای گروه سیاسی یا جمعیت کشور زیر لوای یک دولت قرار دارند و از یک اقتدار سیاسی تبعیت می‌کنند و غالباً یک قانون اساسی قلمرو حاکمیت کشور را پوشش سراسری می‌دهد». (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۹۷: ۸۱)

جایگاه مجلس بالاتر در نظام‌های تک‌بافت برخلاف کشورهای فدرال به حیث تاریخی تحلیل رفته است. «مجلس بالاتر در کشورهای تک‌بافت به‌ترتیب ناپدید شده‌اند یا به شدت تضعیف گردیده‌اند. پیش از تکوین حق رأی جهان‌شمول، مجلس سنا به‌عنوان یک نهاد حامی منافع طبقه نجیب‌زادگان عمل می‌کرد و پس از تحولات دموکراتیک و برابری حق رأی کارکرد خویش را از دست داد، بنابراین مشروعیت مجالس بالاتر در نظام‌های طبقه‌محور از بین رفته است در حالی که مشروعیت آن در نظام‌های سرزمین‌محور حفظ شده است» (Tsebelis and Money, 1997: 32-33).

در حقیقت جنبش‌های دستورگرایی و حاکمیت قانون با محور نابرابری‌های حقوقی (حداقل در سطح قوانین و مقررات) زمینه‌های محور مجالس دوم که غالباً انتصابی و حامی طبقه اشراف و ثروتمندان بودند را فراهم ساختند. در کشورهایی هم که این مجالس تقنینی حفظ شدند، غالباً ماهیت آنان تغییر کرد و دیگر حافظ منافع طبقاتی نیستند بلکه ترکیب آنان بر اساس تنوع فرهنگی و یا تضمین حقوق اقلیت تغییر یافت که بر ماهیت و کارکردهای آنان نیز اثر گذاشته است. برابری نزد قانون و ارزش‌های جهان‌شمول حقوق بشری دیگر مجالی برای بقای مجالس تقنینی که منافع طبقه اشراف را با عوام موازنه سازد تا از آنان در برابر توده مردم حمایت کند، باقی نگذاشته است. به عبارتی مدل انگلیسی که قانون‌گذاری بر اساس موازنه منافع طبقاتی صورت می‌گرفت، کم‌رنگ و یا حتی در حال محو شدن است و نظام دومجلسی بر اساس ملاحظات سرزمینی که مدلی آمریکایی است در کشورهای فدرال شایع است.

۲-۳. تنوع فرهنگی

یکی از تحولات قانون‌گذاری در عصر مدرن به رسمیت شناختن تنوع فرهنگی در کنار ارزش‌های جهان‌شمول حقوق بشر است. کنفرانس حقوق بشر وین ۱۹۹۳ به خوبی حاوی این دیدگاه است. این کنوانسیون تنوع فرهنگی و جهان‌شمولی را نقطه مقابل یکدیگر ندانسته است. (والاس، ۱۳۸۹: ۲۹۰)

«هرچند که اهمیت ویژگی‌های ملی و منطقه‌ای و پیشینه‌های مختلف تاریخی، فرهنگی و مذهبی باید مطمح نظر قرار گیرند، اما دولت‌ها موظفند فارغ از نظام‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی خویش، حقوق بشر و آزادی‌های اساسی را توسعه داده و مورد حمایت قرار دهند».

۱-۳-۲. تنوع فرهنگی و عدالت تقنینی

از نظر ویل کیمیلیکا^۱ بی‌طرفی فرهنگی دولت امکان‌پذیر نیست. با وجود این در تئوری‌های عدالت لیبرالی همچون نظریه رالز یا دورکین تنوع فرهنگی مغفول مانده است و جامعه بسامان رالزی یا جامعه سیاسی دورکین جوامعی متقارن و هم‌سو انگاشته شده‌اند که حق بر عضویت فرهنگی را نادیده گرفته‌اند. وی نظر داشت این امر از همسان‌پنداری فرهنگی در نظریات فوق انتقاد می‌کند. «گمان می‌کنم نظریات لیبرالیسم بر مبانی عمیقی استوار نیستند، چراکه در واقع دورکین و رالز و اکثر تئوری‌های سیاسی پساجنگ مدلی بسیار ساده از دولت - ملت ارائه کرده‌اند که در آن جامعه سیاسی فقط و فقط یک جامعه تک‌فرهنگی است». (Kymlica, 1989: 177) به دنبال طرح نظریه جامع عدالت است که بر پایه دولت چندفرهنگی^۲ بنا می‌شود. در این دولت، «حقوق جهان‌شمول»^۳ در کنار «حقوق گروه‌های متمایز»^۴ کاربستی انضمامی در قانون‌گذاری دارد. مشارکت گروه‌های متمایز در قانون‌گذاری امری ضروری و غیرقابل اجتناب است که بر مبنای دولت بی‌طرفی در توازن فرهنگ‌های اجتماعی استوار است. از آنجایی که بی‌طرفی فرهنگی به دلیل زیست جهان متکثر قانون‌گذاران ممکن نیست، تضمین حقوق گروه‌های متمایز امری حیاتی است به‌طوری که خرده فرهنگ‌ها یا اقلیت‌های فرهنگی در مقابل فرهنگ غالب توان استقامت و محافظت از اصول و ارزش‌های خود را داشته باشند. (De Shutter, 2005: 20)

جهان ما پر از هویت‌های پیچیده‌تر فرهنگی، از قبیل فرهنگ دوزبانه یا تک‌زبانه، وابستگی‌ها، مناطق خاکستری، اقلیت‌ها درون اقلیت‌ها، و غیره است. این دسته از موارد با استفاده از روش موازی یک مورد استفاده توسط کیمیلیکا به عنوان ابزاری برای نشان دادن عدالت حقوق اقلیت‌ها برای گروه‌های ملی نیاز به استدلال دارند. از سویی به نظر می‌رسد که کیمیلیکا تمایل دارد این تنوع را نادیده بگیرد و این به خاطر درک تک فرهنگی از ساختار عضویت فرهنگی است که در هسته تئوری او قرار دارد. ثانیاً، این استدلال وجود دارد که این بی‌توجهی منجر به ناتوانی در مقابله با موارد پیچیده‌تر می‌شود و همچنین بی‌عدالتی خاص اعمال شده به کسانی که زندگی‌شان در ساختارهای هویتی تک‌فرهنگی جریان دارد را نشان نمی‌دهد.

برای اعمال عدالت در چنین مواردی از همبستگی فرهنگی در ساختار هویت گروه‌های غیرمهاجر، لازم است یک تئوری جایگزین چندملیتی ایجاد شود. لذا، سعی در ایجاد این پروژه

1. Will Kymilca
2. Multicultural State
3. Universal rights
4. Group-differential rights

جایگزین است که این تئوری، جایگزین نظریه چندملیتی یا موزائیکی کیملیکا را تکمیل نماید. جالب است که برخی از نظریه‌های جایگزین آن ارائه شده است. اما بسیاری از آن‌ها تمایل دارند این سؤال را با استدلال اینکه مشکل تنوع باید با اتخاذ رویکردهای بی‌طرفانه نسبت به فرهنگ‌ها و اجتناب از بحث درباره حقوق بیش از حد فرهنگی حل شوند، پاسخ دهند. اما در یک پاسخ متقاعدکننده به این موضوع، نظریه کیملیکا نشان داده است که این ایده بی‌طرفی قومی فرهنگی صرفاً یک افسانه است، زیرا فرد نمی‌تواند در زمینه زبان و فرهنگ بی‌طرف باشد. به این ترتیب این مقاله با دیدگاه کیملیکا در مورد عدالت در شناخت و حمایت فرهنگی موافق است، اما در مقابل نتایج خاص تک‌ملیتی که با آن دست‌وپنجه نرم می‌کند، بحث می‌کند. اگرچه این تلاش ارزشمند است، زیرا به افراد کمک می‌کند تا ببینند که مخالفت احتمالی ایشان بر نتیجه‌گیری‌های هنجار اغلب نظریه‌های موفق در این زمینه نباید منجر به رها کردن ایده حفاظت خود فرهنگ به نفع باور نادرست مزایای بی‌طرفی فرهنگی شود. (De Shutter, 2005: 19)

کیملیکا تئوری خود را از عدالت چندفرهنگی به عنوان شکلی از عدالت لیبرال طراحی می‌کند. او تا حد زیادی بر لیبرالیسم رالز و دورکین تأکید دارد، اما او از آن‌ها به خاطر نادیده گرفتن اهمیت حق عضویت در فرهنگ انتقاد می‌کند. کیملیکا (۱۹۸۹: ۱۷۷) برخلاف مفسرانی همچون سندل، فکر نمی‌کند که این کمبودها ناشی از اتمیسم غیرجذاب زیربنایی تئوری‌های آن‌ها باشد: «من فکر می‌کنم پاسخ این مسئله در هیچ نقص بنیادی در لیبرالیسم وجود ندارد، بلکه صرفاً در این حقیقت نهفته است که رالز و دورکین مثل سایر نظریه‌پردازان سیاسی پس از جنگ با مدل خیلی ساده دولت ملی کار می‌کردند، جایی که جامعه سیاسی با یک و فقط یک جامعه فرهنگی تقارن دارد.» تحقق عدالت تقنینی بدون در نظر داشتن تنوع فرهنگی و ملاحظه حقوق و منافع خرده‌فرهنگ‌ها اعم از فرهنگ‌های بومی و مهاجر ممکن نیست و معمولاً ساختار و ترکیب مجالس قانون‌گذاری اول و همچنین نظام انتخاباتی آنان، فرصتی برای نمایندگی این مجلس از فرهنگ‌های متفاوت به وجود نمی‌آورد و وجود مجلس دوم در قالب انتخابی - انتصابی یا با نظام انتخاباتی متفاوت می‌تواند بستر مناسب‌تری برای برقراری عدالت تقنینی فراهم کند.

۲-۳-۲. تنوع فرهنگی و خودمختاری

نکته دیگر که در زمینه قانون‌گذاری و تنوع فرهنگی نقش برجسته و پراهمیتی دارد، گرایش به خودمختاری در بافت دولت ملی است که مطالبه فرهنگ‌های غیرغالب است. در این مسیر یکی از لوازم بی‌طرفی فرهنگی دولت، ایجاد پارلمان‌های محلی یا در نظر گرفتن جایگاهی متناسب در ساختار تقنینی کشور برای این‌گونه فرهنگ‌هاست. البته «فرض دولت - ملت» مادامی که دولت و

فرهنگ با هم‌گام باشند، مشکل‌ساز نیست. اما حفظ این فرضیه در یک دولت چندملیتی نادرست و ناعادلانه است. بنابراین نظریهٔ کیملیکا زمانی شروع می‌شود که فرضیهٔ دولت - ملت بی‌مورد شده است. کیملیکا این فرضیه را رد می‌کند و نظریهٔ لیبرال چندملیتی را که با این آگاهی که ملت - دولت همگن چیزی از گذشته است شروع شد، بنا نهاد. دقیقاً به خاطر آرزوی به عقب راندن این پیش‌فرض، به‌طور خاص شگفت‌انگیز است که بفهمیم که به نوعی، کیملیکا خودش در بازسازی این فرضیه ناتوان است. دکترین کیملیکا حقوق شهروندی را به گروه‌های ملی اعطا می‌کند و آن‌ها را قادر می‌سازد که فرهنگ اجتماعی خود را، همان‌گونه که در بالا مشاهده کردیم، حفظ کنند و یک بستر فراگیر برای انتخاب و همچنین یک زبان و قلمرو متمایز تشکیل بدهد.

«حقوق خودمختاری»^۱ کامل‌ترین مورد شهروندی متمایز است، زیرا مردم را به مردم جدا از هم تقسیم می‌کنند، که هر کدام دارای حقوق تاریخی خود، قلمرو خود و قدرت‌های شهروندی خودشان هستند؛ و بنابراین هر کدام دارای جامعهٔ سیاسی مختص به خود هستند. (Kymlica, 1995: 182) از نظر کیملیکا، این ملیت است که واحد مربوط به عضویت و حمایت است. وی استدلال می‌کند که، بعد از همهٔ این‌ها، نوع آزادی و برابری که مورد نظر اغلب مردم است آزادی و برابری میان فرهنگ اجتماعی آنان است (یعنی ملت خودشان)، مستلزم وضع یک زمینهٔ کامل از انتخاب در تمام جنبه‌های فعالیت انسانی است. به این ترتیب، کیملیکا تلاش می‌کند تا لیبرالیسم را با این درک که ملت‌های بیشتری نسبت به دولت‌ها وجود دارد و با واکنش دقیق به آن واقعیت، گسترش می‌دهند. در نهایت، با این حال، فرض تک‌فرهنگی که وی لیبرال‌های سنتی را برای آن سرزنش می‌کند، همچنان در اینجا عمل می‌کند: کیملیکا هیچ جایگزینی برای کاهش دولت - ملت ارائه نمی‌دهد، بلکه تنها مسئله را تغییر می‌دهد. وی، در یک معنا، دولت را با ارائهٔ یک «بستهٔ استقلال نمونه» به گروه‌های ملی کوچک می‌کند: از نظر وی «در عبور از یک منطقه از کشور به منطقهٔ دیگر، فرد نه تنها تحت قوانین متفاوت است، بلکه با نهادهای مختلفی که با زبان‌های مختلف و حتی شاید سیستم‌های قانونی مختلف عمل می‌کنند مواجه می‌شود، به‌طوری که عبور از یک منطقه به منطقهٔ دیگر در یک کشور، در موارد مهم، مانند ورود به کشور دیگری است.» (De Shutter, 2005: 24) اما اهداف سیاسی او متناسب با تعریف ملی‌گرایی ارنست ژلنر^۲ است که می‌گوید «اصلی سیاسی است که حاکی از هماهنگی واحدهای سیاسی و ملی با همدیگر باشد» (ژلنر، ۱۹۸۳: ۱). کیملیکا به دنبال ایجاد فضا برای دولتی چندملتی است، اما نه بدون واگذار کردن قلب سیاست‌ها به

1. self-government rights

2. Ernest Gellner

ملت‌هایی که دولت چندملتی را تشکیل می‌دهند. در نهایت، سطح چندملیتی کیملیکا با همکاری محض بین دو کشور خودمختار پایین می‌آید. طبق نظر جوزف کارنر^۱ (۲۰۰۰: ۶۹-۶۴)، می‌توانیم بگوییم که کیملیکا «منطق دولت - ملت» را دنبال نمی‌کند، و حتی در مورد خود مسئله جدایی طلبی سکوت می‌کند. اما به طور خلاصه، یک نظریه چند ملیتی، که با یک نقد از مدل‌های موجود دولت - ملت برای غفلت از تنوع فرهنگی و این مفروض نادرست که «جامعه سیاسی با یک و تنها یک جامعه فرهنگی هماهنگ است» شروع می‌شود و ممکن است کماکان با یک نظریه بسیار شبیه دولت - ملت که از یک همبستگی سیاسی، ملی و منطقه دفاع می‌کند، خاتمه یابد.

به نظر می‌رسد دلیل این تناقض آشکار در نظر کیملیکا ناشی از ماهیت عضویت فرهنگی، که در هسته تئوری او قرار دارد، نهفته است. همان طور که قبلاً گفته شد، مبنای ادعای کیملیکا در زمینه «عدم حمایت از اقلیت‌های فرهنگی ناعادلانه است» مبتنی بر درک او از آزادی است. وی در استدلال آزادی بیان می‌گوید که ما افرادی هستیم که در یک بستر فرهنگی انتخابی قرار گرفته‌ایم. با بررسی دقیق‌تر، به نظر می‌رسد این استدلال آزادی از دو مرحله تشکیل شده است، اولین آن ایده جاگیری را روشن می‌کند، در حالی که دومی مربوط به چشم‌انداز بنیادی این جاگیری است (De Shutter, 2005: 25).

ایده جاگیری عبارت است از اینکه؛ «آزادی شامل تصمیم‌گیری از میان گزینه‌های مختلف است، و فرهنگ اجتماعی ما نه تنها این گزینه‌ها را ارائه می‌دهد، بلکه آن‌ها را برای ما معنی‌دار می‌کند». در این رابطه، کیملیکا بیان می‌کند که «فرهنگ ما نه تنها گزینه‌ها را فراهم می‌کند، بلکه «عینک‌هایی که از طریق آن تجارب را ارزشمند ببینیم، ارائه می‌کند». (Kymlica, 1995: 182)

راه حلی که کیملیکا مطرح می‌کند ایده یک فرهنگ اجتماعی است. می‌توانیم فرهنگ اجتماعی را یک ساختار فرهنگی بدانیم، که ممکن است با ارزش‌ها یا آداب و رسوم فرهنگ در تضاد باشد. و «شامل زبان و نهادهای اجتماعی مشترک است تا اعتقادات مذهبی مشترک، آداب و رسوم خانوادگی یا شیوه‌های زندگی شخص. فرهنگ‌های اجتماعی درون یک دموکراسی لیبرال مدرن به ناچار چندگانه هستند. اگرچه این تنوع متعادل است و با انسجام زبان‌شناختی و سازمانی محدود می‌شود». (Kymlica, 2001: 25)

به نظر بریان بری^۲ کیملیکا از شکل رومانتیک^۳ و غیرلیبرال ملی‌گرایی دفاع می‌کند. اما درک این نکته مهم است که رد ایده بی‌طرفی قومی - فرهنگی کیملیکا، به اندازه رد ایده بی‌طرفی دولت با توجه

1. Joseph Carens

2. Brian Barry

۳. برگرفته از مکتب رومانتیسم هست که واکنش احساسی به خردگرایی است و تنها محدود به عرصه هنر نمانده است و در حوزه حقوق نیز به آزادی‌های سیاسی و رعایت حقوق بشر و لغو برده و تبعیض توجه دارد.

به مفاهیم متنوع نیست. در این رابطه، کیملیکا کماکان در سرزمین لیبرالیسم واقعی باقی می‌ماند. او معتقد است اگر ویژگی یک فرهنگ در نتیجه انتخاب‌های اعضایش، که آزادی انتخاب برای زندگی خود و در نتیجه حق پرسش از اعتقادات خود دارند (و افراد یک فرهنگ که به آن تعلق دارند) تغییر کند، یک امر طبیعی است. بنابراین نظریه کیملیکا حفاظت از زمینه فرهنگی انتخاب را مشروعیت می‌بخشد (یعنی وجود فرهنگ، به معنی فرهنگ به عنوان یک وسیله یا ساختار است)، اما به شدت، قانونی کردن مفهوم عمومی فرهنگ را رد می‌کند و حقوقی که به ما اجازه دهد با زبان گروه خودمان در تعاملات با خدمات عمومی صحبت کنیم از منظر وی قابل توجه هستند (De Shutter, 2005: 27).

بنابراین، کیملیکا به دور از فرض همگنی شخصیت، فضای کافی برای چندفرهنگی و تنوع فرهنگی مبتنی بر محتوای فرهنگی را ارائه می‌دهد. اما این راه‌حل لیبرال هزینه دارد. وقتی فرهنگ‌ها را ذاتاً کثرت‌گرا بدانیم، تنها راه باقی‌مانده برای نجات ایده فرهنگ حمایت از حقوق اقلیت تمایز قائل شدن بین محتوا، که پلورالیستی و مبهم فرض می‌شود از یک سو، و از سوی دیگر شکل فرهنگ، و وسیله‌ای که حامل محتوای پلورالیستیک است و وجود خود فرهنگ، که شفاف و واضح فرض می‌شود، است. به همین دلیل است که کیملیکا می‌تواند بگوید که فرهنگ‌های اجتماعی «ناگزیر تکرار» هستند در حالی که همچنان هم‌بستگی و انسجام را به آن‌ها نسبت می‌دهند (De Shutter, 2005: 28).

۲-۴. تکرارگری و حفظ حقوق اقلیت در ساختار قوه مقننه

تکرارگری از بنیان‌های دموکراسی مشارکتی است که فصل ممیز آن از نظام‌های استبداد اکثریتی نیز به شمار می‌رود. قوه مقننه از آنجا که هسته سخت ایجاد حق و تکلیف در هر نظام حقوقی است، حفظ حقوق اقلیت توسط این نهاد بسیار حائز اهمیت است. در این مقاله نیز ادعا این است که وجود اقلیت‌ها بر ساختار و تشکیلات نظام قانون‌گذاری در حکومت‌های مردمی اثرگذار است. چراکه بدون در نظر داشتن مشارکت اقلیت‌ها در امر قانون‌گذاری، دموکراسی مشارکتی تحقق نمی‌یابد. ارسطو نخستین نوع دموکراسی را مبتنی بر برابری تهی‌دستان و توانگران می‌داند و هیچ‌یک از ایشان را بر دیگری حاکم نمی‌داند و همگان در کار حکومت اشتراک دارند. (ارسطو، ۱۳۵۸: ۱۶۵) وی معتقد است اگر یوغ قانون از حکومت اکثریت برداشته شود، خودکامگی رواج می‌یابد و دموکراسی همانند حکومت پادشاهی ستمگر می‌شود. (ارسطو، ۱۳۵۸: ۱۶۷) از طرفی تنها نمی‌توان در حفظ حقوق اقلیت به محتوا و ماهیت قانون توجه داشت، بلکه اشکال حقوقی متضمن حقوق اقلیت در دموکراسی مشارکتی نیز باید لحاظ گردد تا بدین ترتیب ساختار نظام قانون‌گذاری سپری سترگ در برابر تضییع حقوق اقلیت‌های قومی، نژادی، زبانی، مذهبی و... باشد.

کمیلیکا دو دسته اقلیت را درون دولت ملی برمی‌شمارد و آنان را مبنای نظریه چندملیت‌گرایی خویش قرار می‌دهد و این دولت را واجد تضمین حقوق آنان می‌داند. کمیلیکا اقلیت‌های ملی و اقلیت‌های مهاجر را واجد رعایت حقوق و تنوع فرهنگی خود می‌داند و ایجاد خودمختاری سیاسی و به رسمیت شناختن هویت درون فرهنگ مادر را به ترتیب راه حل این موضوع می‌داند. وی تمایز عمده‌ای بین دو نوع اقلیت فرهنگی قائل شده است، یکی اقلیت‌های ملی و دیگری گروه‌های قومی، که به مجموعه‌های مختلفی از حقوق دسترسی دارند. اقلیت‌های ملی جوامع متمایز و به‌طور بالقوه خودمختاری هستند که در یک مجموعه «چندملیتی» بزرگ‌تر جای می‌گیرند. آن‌ها جوامع تاریخی را با وطن خود و با فرهنگ و زبان متمایز خود شکل می‌دهند. گروه‌های قومی اصولاً مهاجرانی هستند که وطن و جوامع ملی خود را به‌منظور ورود به یک جامعه دیگر ترک می‌کنند. (Kymlica, 1995: 19). برخلاف آنچه کمیلیکا آن را «مدل انطباق انگلو»^۱ می‌نامد و معتقد است مهاجران باید تمام ویژگی‌های فرهنگی قبلی خود را رها کنند تا جذب هنجارها و قوانین فرهنگ رایج شوند، مهاجران به‌طور فزاینده‌ای از حق خود برای بیان تفاوت قومی خود دفاع می‌کنند. اما «در حین مقابله با جذب فرهنگی، آن‌ها خواهان ایجاد یک جامعه موازی، که نوعاً اقلیت‌های ملیتی خواهان آن هستند، نمی‌باشند» (Kymlica, 1995: 15). گروه‌های قومی اصولاً خواستار به رسمیت شناخته شدن در فرهنگ اجتماعی جامعه مقیم هستند. از این جهت است که کمیلیکا استدلال می‌کند: «باور به عدالت و حقوق اقلیت به‌عنوان ابزاری برای جبران نابرابری‌های فرهنگی است که اقلیت‌های فرهنگی حمایت نشده با آن مواجه هستند و باید منجر به تأیید حقوق شهروندی برای اقلیت‌های ملی و حقوق چندقومیتی برای مهاجران بشود. در حالی که اولی قصد دارد یک ملت را قادر کند که خودش را اداره کند و فرهنگ اجتماعی خود را حفظ کند، به دومی پیشنهاد می‌شود به گروه‌های قومی کمک کنند تا ویژگی‌های فرهنگی خود را در حالی که اعضای کامل و برابر فرهنگ اجتماعی اکثریت می‌شوند بیان کنند، به عبارت دیگر «ادغام در جامعه بزرگ‌تر را ترویج می‌کند نه خودمختاری را» (De Shutter, 2005: 22). «با این همه، اکثر مهاجران «انتخاب می‌کنند که فرهنگ خود را ترک کنند و خود را از ریشه‌های فرهنگی خویشتن جدا می‌سازند تا فرزندانشان در نهادهای جامعه انگلیسی‌زبان ادغام و موفق شوند.» (Kymlica, 1995: 96).

بسیاری از مفسران از این تمایز که در واقع یک نوع سلسله مراتب اخلاقی بین دو گروه است انتقاد کرده‌اند. اولین گروه بومیان جامعه هستند و بنابراین بیشتر از مهاجرانی که خودشان مهاجرت را پذیرفته‌اند و بنابراین حق خود را به فرهنگ اجتماعی خودشان واگذار کرده‌اند، حق دارند. در ادامه

1. Anglo-conformity' model

به‌جای آن که به‌طور انحصاری بر رفتار هنجار کیملیکا از گروه اول، یعنی بومی‌ها، تمرکز کنیم. اجازه دهید، به‌خاطر ساده‌بودن، بیانیه کیملیکا که می‌گوید حقوق مهاجرین باید کمتر از حقوق شهروندی که گروه‌های ملی از آن برخوردار هستند باشد را قبول کنیم. اصطلاح «بومی»، گرچه اغلب به بومی‌ها محدود می‌شود، در اینجا به معنای وسیع‌تر مورد استفاده قرار می‌گیرد و برای اشاره به افرادی که در سرزمین خودشان زندگی می‌کنند و هرگز مهاجرت نکرده‌اند اطلاق می‌شود. بنابراین، اصطلاح «بومی» در اینجا مترادف کلمه «غیرمهاجران» است. دوماً، اصطلاح «چند فرهنگی» در این مقاله به چندفرهنگی مهاجران اشاره نخواهد کرد، بلکه منحصرأً به پاسخ سیاسی به تنوع فرهنگی که توسط بومیان تولید شده است، اشاره دارد، مانند شرایطی که هم‌زیستی دو گروه مادری در یک قلمرو یکسان، وضعیت چند فرهنگی امور را ایجاد می‌کند. (De Shutter, 2005: 29) لذا به نظر می‌رسد تمایلات و خواسته‌های اقلیت‌ها در شکل مشارکت تقنینی باید لحاظ شود تا بدین ترتیب شاهد قوه مقننه‌ای باشیم که تکرگرا است و تنها بر محور تصمیم اکثریت اداره نمی‌شود.

انتقاد از نظام قانون‌گذاری تک‌مجلسی این است که صدای اقلیت در این مجلس شنیده نمی‌شود. «نظام پارلمانی نمایندگی دومجلسی دموکراتیک‌تر از نظام نمایندگی تک‌مجلسی است حتی اگر از واژه دموکراتیک تفسیر مضیقی داشته باشیم. (Congleton, 2002: 2) در نظام‌های دومجلسی نظام‌های انتخاباتی اجازه حضور بیشتر و پررنگ‌تر اقلیت‌ها را در مجالس قانون‌گذاری می‌دهد. همچنین در برخی از نظام‌های حقوقی، مجلس دوم انتصابی یا نیمه انتصابی - نیمه انتخابی است. برای مثال، پارلمان افغانستان از دو مجلس قانون‌گذاری ولسی جرگه و مشرانو جرگه تشکیل شده است که بر اساسی ماده ۸۳ قانون اساسی آن کشور «... در قانون انتخابات باید تدابیری اتخاذ گردد که نظام انتخاباتی، نمایندگی عمومی و عادلانه را برای تمام مردم کشور تأمین نماید و به تناسب نفوس از هر ولایت طور اوسط حداقل دو وکیل زن در ولسی جرگه عضویت یابد». همچنین ترکیب مجلس دوم عبارت است از: «۱- از جمله اعضای شورای هر ولایت / استان / یک نفر به انتخاب شورای مربوط به مدت چهار سال؛ ۲- از جمله اعضای شورای ولسوالی‌های / شهرستان / یک نفر به انتخاب شوراهای مربوط به مدت سه سال و ۳- یک ثلث باقی‌مانده از جمله شخصیت‌های خیر و باتجربه به شمول دو نفر از نمایندگان معلولین و معیوبین و دو نفر از نمایندگان کوچی‌ها به تعیین رئیس‌جمهور برای مدت پنج سال. رئیس‌جمهور تعداد پنجاه درصد از این اشخاص را از بین زنان تعیین می‌نماید...»^۱. با توجه به بافت مردم‌سالار و قومی - قبیله‌ای افغانستان، اصل مزبور تمهیدی

۱. ماده ۸۴ قانون اساسی افغانستان، ۱۳۸۲

مناسب برای راهیابی نمایندگان اقلیت‌هایی همچون زنان، معلولین و همچنین اقلیت‌های قومی است که وجود مجلس دوم (مشرانوگرگه) بستر آن را فراهم کرده است.

جیمز ویلسون از نظریه‌پردازان اولیه قانون اساسی، مستقیماً به جایگاه اقلیت در شناسایی منطق آگاهی‌بخش در مجالس متجانس نظام دومجلسی جمهوری اشاره می‌کند. در این بافت وجود اقلیت درون مجالس در تشکیل مجالس و اگر یک شرط ضروری است. وی اثبات می‌کند تحت این شرایط هم اندیشمندان سنتی و هم مدرن موافق تشکیل ضعیف‌ترین نظام دومجلسی هستند زمانی که هر دو مجلس متجانس و هم‌گرا باشند. (Rogers, 2009: 6-7)

در نهایت در زمینه اهمیت حقوق اقلیت و نقش آن در ساماندهی ساختار تقنینی نمی‌توان نسخه واحدی تجویز کرد. لذا باید بسته به نوع اقلیت‌ها ساختار قانون‌گذاری را مهندسی کرد. در جوامعی که اقلیت‌های ملی وجود دارد، خودمختاری در امر قانون‌گذاری (مانند اقلیم کردستان عراق) و یا وحدت انضمامی (پارلمان بریتانیا) می‌تواند منجر به حفظ حقوق اقلیت در بافت نظام قانون‌گذاری متمرکز باشد. اما در زمینه اقلیت‌های قومی یا مهاجر و یا اقلیت‌های مذهبی (اصل ۱۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران) اعطای نظام عدم تمرکز تقنینی در سطح بومی و محلی می‌تواند اهداف مدنظر دولت ملی را تحقق یابد.

نتیجه

استانداردهای شکلی یا مادی باید بر معیارهای ماهوی تعیین‌کننده نظام قانون‌گذاری تقدم داشته باشد و همچنین شاید با تکیه بر معیار ماهوی نتوان به‌طور متقن نظام دومجلسی و یا تک‌مجلسی تجویز کرد. اما استانداردهای شکلی بافت حقوقی دولت، تنوع فرهنگی و جایگاه اقلیت‌ها موازینی عینی‌تر هستند. از این جهت، می‌توان ادعا کرد در کشورهایی که مسئله تنوع فرهنگی و اقلیت‌ها پیچیدگی‌های فراوانی برخوردارند به‌طوری که نمی‌توان وجود یک فرهنگ مادر یا اصلی را در کنار خرده‌فرهنگ‌های دیگر یافت و یا تبعیض‌های نژادی، قومی، مذهبی و جنسیتی مسئله بغرنج اجتماعی است و یا به‌طور مثال حقوق زنان جدی گرفته نمی‌شود به گونه‌ای که تبعیض جنسیتی امری شایع و رایج است، به نظر می‌رسد نظام تقنینی دومجلسی نسخه مناسب‌تری باشد. به این دلیل که ترکیب مجلس دوم می‌تواند از استبداد اکثریت و تضییع حقوق اقلیت جلوگیری کند و همچنین پاسدار تنوع فرهنگی باشد. به‌طور مثال همان‌گونه که بیان شد، ترکیب مشرانوگرگه افغانستان (مجلس سنا) طوری است که حقوق زنان و اقلیت‌های قومی، امکان نمایندگی و دیده شدن می‌یابند. اما در جوامعی که تنوع فرهنگی نسبتاً پیچیده‌ای ندارند، به‌طوری که می‌توان یک فرهنگ اصلی یا مادر را در کنار خرده‌فرهنگ‌های دیگر شناسایی کرد و یا تبعیض نژادی، قومی و جنسیتی مسئله حادی نیست، به نظر نظام تک‌مجلسی با

رعایت خودمختاری فرهنگی می‌تواند به کارآمدی نظام قانون‌گذاری کمک کند و این امر در قانون اساسی کوزوو^۱ با ایجاد حق وتوی قوانین مربوط به حقوق و تکالیف اقلیت توسط نمایندگان آنان در پارلمان مشهود است. از سویی دیگر کارکردهای مجلس دوم فراتر از کارویژه‌های تقنینی یک مجلس قانون‌گذاری صرف است و نقش آن در توازن و تعادل قوا وجهی نسبتاً فراقوه‌ای به آن داده است. به گونه‌ای که امروزه مجلس دوم بیشتر بر توازن قدرت میان قوا و همچنین ایفای کارکردهای سیاسی متمرکز است و از نقش اولیه خویش که برقراری تعادل طبقاتی یا سرزمینی بود با پیشرفت جریان دولت - ملت‌سازی فاصله گرفته است و بر وحدت با شناسایی تکتگرایی (پلورالیسم) می‌کوشد. چراکه پارلمان‌های دومجلسی که دیرزمانی بر اساس ملاحظات سرزمینی (مجلس سنا ایالات متحده آمریکا) شکل می‌گرفتند و یا منافع طبقاتی (مانند مجلس اعیان انگلیس) امروزه با توجه به تحولات نظام حقوقی و برابری همگان نزد قانون دیگر به این جهات قابل دفاع نیست و لذا دچار تحول مفهومی و کارکردی در بافت تفکیک قوا شده‌اند و از این جهت نظام دومجلسی کماکان وجود دارد که منافع ملی دولت - ملت را بهتر تأمین می‌کند. اما به ضرر قاطع نمی‌توان از یک نظام تقنینی دفاع و دیگری را طرد کرد. شاخص‌هایی همچون توزیع صلاحیت در دولت، تنوع فرهنگی و اقلیت‌ها مورد مطالعه این مقاله بودند که به فراخور هر یک از این شاخص‌ها در هر کشوری باید مدل تقنینی مناسب را جست‌وجو کرد. بر اساس یافته‌های این مقاله، در کشورهای فدرال نظام قانون‌گذاری دومجلسی و در کشورهای تک‌بافت نظام تک‌مجلسی مناسب‌تر است. اگرچه اتخاذ چنین رویکردی بدون در نظر داشت تنوع فرهنگی و پراکندگی اقلیت‌ها موجب خطای محاسباتی می‌شود. در جوامعی که اقلیت‌های ملی وجود دارد، خودمختاری در امر قانون‌گذاری با ایجاد پارلمان‌های محلی و با صلاحیتی اخص از صلاحیت پارلمان ملی و یا ایجاد نظام وحدت انضمامی می‌تواند منجر به حفظ حقوق اقلیت در بافت قانون‌گذاری متمرکز باشد. اما در زمینه اقلیت‌های قومی یا مهاجر و یا اقلیت‌های مذهبی اعطای نظام عدم تمرکز تقنینی در سطح بومی و محلی می‌تواند اهداف مدنظر دولت ملی را در نظام تقنینی تک‌مجلسی نیز تحقق یابد. اما درخصوص تنوع فرهنگی و ملاحظه حقوق و منافع خرده‌فرهنگ‌ها اعم از فرهنگ‌های بومی و مهاجر ساختار و ترکیب مجالس قانون‌گذاری اول و همچنین نظام انتخاباتی آنان، فرصتی برای نمایندگی این مجلس از فرهنگ‌های متفاوت به‌وجود نمی‌آورد و وجود مجلس دوم در قالب انتخابی - انتصابی یا با نظام انتخاباتی متفاوت می‌تواند بستر مناسب‌تری برای برقراری ساختار تقنینی عادلانه‌ای فراهم کند.

۱. اصل ۸۱ قانون اساسی کوزوو، ۲۰۰۸

منابع

فارسی

- ارسطو (۱۳۵۸)، سیاست، ترجمه حمید عنایت، چاپ سوم، تهران: شرکت سهامی کتاب‌های جیبی.
- باصری، بابک و علی فقیه‌حیبی (۱۳۹۷)، حقوق اساسی تطبیقی، چاپ دوم، تهران: انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- گروسی، حسن و بابک باصری (۱۳۹۸)، «تحلیل ساختاری- کارکردی نظام‌های تقنینی دومجلسی و تک‌مجلسی؛ جهات توجیهی و انتقادی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۲۶، زمستان.
- قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۹۷)، بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ پنجاه و هفتم، تهران: میزان.
- لاگلین، مارتین (۱۳۸۸)، مبانی حقوق عمومی، ترجمه محمد راسخ، چاپ اول، تهران: نشر نی.
- لاک، جان (۱۳۸۸)، رساله دوم درباره حکومت، ترجمه شهرام ارشدنژاد، تهران: انتشارات روشنگران و مطالعات زنان.
- والاس، ربکا (۱۳۸۹)، حقوق بین‌الملل، ترجمه سیدقاسم زمانی و مهناز بهراملو، تهران: شهردانش.

انگلیسی

- Arretche, Marta, (2010) "Federalism, Bicameral and Institutional change: General Trends and one case-study", **Brazilian political science review**, translated by Gregory Michener, No. 4.
- Altman, David, (2011). **Direct democracy worldwide**, Cambridge: University Press, 1st ed.
- Beetham, David, (2006). **Parliament and democracy in the 21st century**, Switzerland: Inter parliament Union.
- Beramendi, Virginia, (2008), **Direct democracy**, IDEA, Sweden.
- Bulmer, Elliot, (2014), **Bicameralism, Sweden: international Institute for democracy and electoral assistance**, First edition.
- Buchanan, James M, Tullock, Gorbon, (1962). **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy**, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Charles de Montesquieu, (1748), **The spirit of laws**, translated by Thomas Nugent, New York: Hafner Press.
- Congleton, D. Roger, (2002). **On the merits of bicameral legislatures**, Center for Study of Public Choice.
- De Shutter, Helder (2005). "Nations, Boundaries and justice: on Will Kymlica's theory of Multinationalism", **Journal of the European ethics**, No.1 17-40.
- Kymlica, Will (1989). **Liberalism, Community and culture**, Oxford: Oxford University press.
- Madison, James, (1788), **Bicameralism of second chambers in Republican Legislatures: an information theory**, Department of Political Science, Texas A&M University.
- Todd, Tom (1999) **Unicameral or Bicameral State Legislatures**, Minnesota House of Representatives.

- Tsebelis, George and Money, Jeanntte. (1997) **Bicameralism**, Cambridge: Cambridge University press.
- Qvortrup, Mads, (2007), "Check and balance in a unicameral parliament: the case of the Danish minority referendum", **Journal of Legislative Study**, 16 Nov. 2007.
- Robak, Kim, (1997), "The Nebraska unicameral and its lasting benefits", **Nebraska law review**, Vol. 76, Issue 4.
- Rogers, James R. (1998), "Bicameral sequence: theory and statue legislature evidence", **American Journal of Political Science**, 42: 1025-60.
- Rogers, James R. (2015) **Informational Pathologies of Bicameralism**. Presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago, IL. April 16-April 19, 2015.
- Weingast, R. Shepsle, (1987). "The institutional foundations of committee power", **The American Political Science Review**, VOL 81: 85-104.
- Weingast, R. Shepsle, (2008), **Why Developing Countries Prove So Resistant to the Rule of Law**, Stanford University.
- Wang, Vibeke (2005). **The accountability function of parliament in new democracies**, Bergen: Chr. Michelsen Institute (CMI Working Paper WP 2005: 2)