

نگاهی گذرا به پیشینه فعالیت مجلس، قبل و بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

۱۱۷ سال قانون گذاری در ایران



مرضیه ترابی | اگر ۱۴ مهر سال ۱۲۸۵، یعنی روز افتتاح رسمی نخستین مجلس مشروطه را آغاز شکل گرفتن و فعالیت نهاد قانونی کشور بدانیم، تا امروز صرف نظر از برخی سال های خاص، بیش از ۱۱۷ سال از مجلس دار شدن ایرانیان می گذرد. شاید جالب باشد که بدانید تأسیس مجلس در ایران، زودتر از تمام کشورهای همسایه رقم خورد؛ مثلاً ترکیه چهارده سال بعد از ایران صاحب مجلس شد یا پاکستان، ۵۱ سال بعد از مارنگ قوه مقننه را به خودش دید. برخی کشورهای حاشیه خلیج فارس حتی امروز هم مجلسی درست و حسابی و متکی بر آرای مردم ندارند. مجلس شورای ملی در ۲۴ دوره، بین سال های ۱۲۸۵ تا ۱۳۵۷ تشکیل شد و در ۷۲ سال، ۵۵۹۳ قانون تصویب کرد، یعنی به طور متوسط تقریباً ۲۲۳ قانون در هر دوره تقنینی؛ هرچند که باید آن را از منظر رخدادها و جنس مصوبات، دارای تضادها و چالش های گوناگون بدانیم. از جایگاه مطالعات تاریخی و بانوجه به تقارن رویدادهایی که در ادوار مختلف مجلس شورای ملی رخ داده است، می توان برای آن چهار دوره مجزا در نظر گرفت:

دوره نخست

۱۲۸۵ تا ۱۳۰۴ خورشیدی

در این دوره تاریخی که حدود نوزده سال طول کشید، فرایند نهادینه شدن قوه مقننه در ایران طی شد، اما عبور از این مرحله با هزینه های سنگینی همراه بود. مجلس اول با وجود تلاش های گسترده مشروطه خواهان، در تیرماه سال ۱۲۸۷ خورشیدی به توپ بسته شد و به این ترتیب، ایران یک سال را بدون مجلس گذراند. با پیروزی نهایی مشروطه خواهان در تیرماه ۱۲۸۸ خورشیدی، دوران جدید فعالیت مجلس آغاز شد. اما زیاد دوام نیاورد. دهه ۱۲۹۰ خورشیدی برای ایرانیان، دهه ای با خطرات دهشتناک تاریخی بود. تقسیم ایران، میان دو دولت استعماری روس و انگلیس، زیانه کشیدن ناپیر جنگ جهانی اول و در پی آن قحطی بزرگ در همین دوره رخ داد. در میان این هرج و مرج بنیان کن، ایران بین سال های ۱۲۹۱ تا ۱۲۹۳ تا اینکه در سال ۱۳۰۰ خورشیدی دوباره مجلس پاکرفت، اما هنوز از زیر بار تنش های دهه قبل کمر راست نکرده، به دام دیکتاتوری رضاخان افتاد. از نمونه قوانینی که در سال های محدود فعالیت مجلس در این دوره به تصویب رسید، می توان به قانون بلدیه (شهرداری)، قانون مطبوعات، قانون تجارت و قانون دیوان محاسبات اشاره کرد. در دوره نخست مجلس، در مجموع ۵۵۷ قانون به تصویب رسید.

دوره نخست

۱۳۰۴ تا ۱۳۰۹ خورشیدی

در نخستین دوره مجلس شورای اسلامی، بیشتر نمایندگان منتخب، از حزب جمهوری اسلامی بودند. این مجلس به دلیل تشکیل در نخستین سال های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی و نیز هم زمان شدن اولین ماه های فعالیتش با آغاز جنگ تحمیلی هشت ساله و از سر گذاردن حوادث پرتنش مانند برکناری سید ابوالحسن بنی صدر از مقام ریاست جمهوری، ورود سازمان منافقین به فاز مسلحانه و ترور برخی بزرگان انقلاب و نمایندگان مجلس به دست این گروهک و دیگر جریان های معاند، روزگار سختی را از سر گذراند. با این حال در این دوره، ۳۸۳ قانون به تصویب رسید که برخی از آن ها از این قرار است: قانون حذف اختیارات شاه معدوم و وابستگان و خاندان سلطنتی رژیم منقر گذشته در قوانین و مقررات مصوب تا ۲۷ بهمن ۵۷، قانون تأسیس وزارت خانه ها و اساس نامه برخی نهادها، قانون مجازات اسلامی و قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی.

دوره دوم

۱۳۰۹ تا ۱۳۶۷ خورشیدی

در دوره دوم مجلس شورای اسلامی، بخش بزرگ مجلس در اختیار جریانی قرار داشت که بعدها در فرهنگ سیاسی ایران با نام «جناح راست» شناخته شد؛ نامی در ایران که ابداع در مفهوم اصلی و اروپایی آن به کار گرفته نشد. این دوره از مجلس، مصادف با سال های اوج دفاع مقدس و درگیری کامل کشور با مسئله راهبردی جنگ بود، با این حال مجلس دوم در بیش از ۵۴۰ جلسه علنی، موفق به تصویب ۳۱۶ قانون شد که برخی از آن ها از این قرار است: قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران، قانون خدمت وظیفه عمومی، قانون مطبوعات و قانون نحوه رسیدگی به دعاوی مربوط به غنائم جنگی.

دوره سوم

۱۳۶۷ تا ۱۳۷۱ خورشیدی

بی تردید مهم ترین اتفاقاتی که هم زمان با دوره سوم مجلس شورای اسلامی رقم خورد، اول پذیرش قطعنامه و پایان جنگ تحمیلی، دوم رحلت امام خمینی (ره) و سوم، انتخاب حضرت آیت الله خامنه ای به عنوان مقام رهبری نظام جمهوری اسلامی بود. با این حال مجلس دوره سوم قانون گذاری که بخش بزرگ آن را وابستگان به «مجمع روحانیون مبارز» تشکیل می دادند، با چالش آغاز دوره سازندگی بعد از جنگ و رکود اقتصادی سنگین ناشی از آن، روبه رو بود. از مهم ترین قوانین تصویب شده در این دوره که تعداد آن ها به ۲۵۶ قانون می رسید، می توان به این نمونه ها اشاره کرد: قانون مجازات اخلاگران در نظام اقتصادی کشور، قانون تشدید مقابله با اقدامات تروریستی دولت آمریکا، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و قانون توسعه صنعت.

دوره دوم

۱۳۰۴ تا ۱۳۰۹ خورشیدی

این دوره هم زمان با قدرت گرفتن و آغاز استبداد و سپس دیکتاتوری رضاشاه در ایران بود. تقریباً همه مورخان در این زمینه اتفاق نظر دارند که مجلس در دوره پهلوی اول، به بازیچه دست دیکتاتور و به مجلسی فرمایشی تبدیل شده بود. در این دوره، قوانینی مانند قانون مدنی، قانون دادرسی مدنی، قانون مجازات و قانون ثبت اسناد از تصویب مجلس گذشت. با وجود تصویب این قوانین که ظاهراً جنبه کاربری عمومی داشتند، تصویب قوانینی مانند قانون فروش موقوفه ها در اردیبهشت ۱۳۲۰، فاجعه ای تمام عیار در نظام موقوفات کشور به وجود آورد و باعث آشفتنگی وضعیت این سنت جریان ساز و مؤثر در نظام آموزشی و اقتصادی ایران شد. طی ادوار این دوره تاریخی، مجلس شورای ملی به ۱۱۷ قانون رأی مثبت داد.

عصر مجلس شورای اسلامی

با پیروزی انقلاب اسلامی ایران در ۲۲ بهمن سال ۱۳۵۷ و روی کار آمدن نظامی برخاسته از رأی و خواست مردم، مجلس شورای اسلامی به عنوان قوه مقننه نظام که باید وکلای آن را برای مستقیم مردم برگزیده می شدند، در اسفند ۱۳۵۸ برگزار شد و چون انتخابات در برخی حوزه های متفاوت، وارد میدان شد. نخستین دوره انتخابات مجلس شورای اسلامی در ۲۴ اسفند ۱۳۵۸ برگزار شد و چون انتخابات در برخی حوزه های انتخابیه به دور بعد کشیده شد، ۱۹ اردیبهشت ۱۳۵۹، دور دوم این انتخابات را برگزار کردند و در نهایت روز هفتم خرداد ۱۳۵۹، مجلس افتتاح شد. طی ۴۳ سال بعد، یعنی تا امروز، مجلس شورای اسلامی شاهد شکل گرفتن و تقنین در یازده دوره خود بوده است. با وجود چالش های گوناگون، انتخابات مجلس شورای اسلامی هیچگاه دچار وقفه نشد و نظم خود را در ادوار گوناگون تاریخی حفظ کرد. در این یازده دوره، همه جریان های سیاسی وفادار به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فرصت ورود به قوه مقننه را داشته و در فرایند قانون گذاری ایران سهمیه بوده اند. طی «دوره فعالیت مجلس شورای اسلامی، از سال ۱۳۵۹ تا ۱۳۹۹، در مجموع ۳ هزار و ۳۶۹ قانون به تصویب رسیده است. برپایه این آمار، مجلس به طور متوسط در هر دوره حدود ۳۳۲ قانون را مصوب و سالانه ۸۳ قانون را تصویب کرده است؛ البته آمار قوانین مصوب، نمی تواند ملاک دقیقی برای کم کاری یا پرکاری ادوار مجلس، چه قبل و چه بعد از انقلاب اسلامی باشد، اما جنس قوانین تصویب شده قادر است دغدغه نمایندگان هر دوره را بیشتر و دقیق تر نشان دهد. در ادامه با هم مصوبات ادوار دهگانه مجلس شورای اسلامی را مرور می کنیم و بررسی وضعیت دوره یازدهم را به زمانی دیگر و البته، بعد از پایان فعالیت این دوره از مجلس شورای اسلامی، موکول می کنیم.



دوره چهارم

۱۳۷۱ تا ۱۳۷۵ خورشیدی

دوره چهارم مجلس قانون گذاری با اوج فعالیت های مربوط به دوران سازندگی و نیز، رشد پدیده ای به نام اشرافیت در جامعه ایران هم زمان شد. به لحاظ فرهنگی نیز، «تجاه فرهنگی» یا به تعبیر رهبر معظم انقلاب، «شیخون فرهنگی»، فراگیری بیشتری پیدا کرد و ورود به این مقوله نیز از دغدغه های جدی مجلس بود. در این دوره که بیشتر نمایندگان، وابسته به جریان «جامعه روحانیت مبارز» بودند، ۲۴۲ قانون به تصویب رسید که برخی از آن ها از این قرار است: قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا، قانون ممنوعیت به کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل و بالاخره قانون برنامه پنج ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

دوره ششم

۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ خورشیدی

این دوره از مجلس شورای اسلامی که بخش مهم آن را نمایندگان وابسته به جریان سیاسی «اصلاح طلب» تشکیل می دادند، رویکرد آشکاری به فعالیت های سیاسی داشت؛ رویکردی که در بعضی برهه ها تنش آفرین شد. برخی از ۴۰۱ قانون تصویب شده در این دوره مجلس، از این قرار بود: قانون جامع حمایت از حقوق معلولان، قانون احترام به آزادی های مشروع و حفظ حقوق شهروندی و قانون حضور نمایندگان نامزد های ریاست جمهوری در شعب اخذ رأی. این دوره از مجلس شورای اسلامی، در زمره پر قانون ترین دوره های فعالیت نهاد تقنینی پس از پیروزی انقلاب اسلامی است.

دوره سوم

۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ خورشیدی

بخشی از این دوره قانون گذاری، هنگامی فعالیت خود را آغاز کرد که ایران در اشغال متفقین بود، با این حال در بین مجالس شورای ملی، مجالس های تشکیل شده در این دوره، از آزادی نسبی و تضارب آرای مناسب برخوردار بودند. این وضعیت البته مزایایی داشت، اما باعث کاهش شتاب روند قانون گذاری و اصلاح قوانین می شد، به طوری که طی دوازده سال و در پنج دوره مجلس شورای ملی، فقط ۴۶۷ قانون تصویب شد؛ یعنی در هر دوره حدود ۹۳ قانون. مهم ترین قانون تصویب شده در این دوره از تاریخ مجلس شورای ملی، قانون ملی شدن صنعت نفت بود. علاوه بر آن، قانون آموزش و پرورش اجباری، قانون مالیات بر درآمد و قانون بیمه کارگران به تصویب رسید. این دوره با انحلال مجلس توسط دکتر مصدق در تابستان ۱۳۳۲ پایان یافت.

دوره چهارم

۱۳۲۲ تا ۱۳۵۷ خورشیدی

این دوره هم زمان با آغاز دیکتاتوری محمد رضا پهلوی و بازگشت شرایط و اوضاع قوه مقننه به دوره دوم تاریخی آن، یعنی عهد رضاشاه بود. در این دوره، برپایه مصوبه ۱۹ اردیبهشت سال ۱۳۳۶، مدت یک دوره مجلس شورای ملی از دو به چهار سال افزایش یافت. محمد رضا پهلوی مجلس نوزدهم را که کوتاه ترین دوره مجلس شورای ملی بود، بعد از دو ماه و بیست روز فعالیت، منحل کرد تا درخواست های وی اجرایی شود. در این دوره تاریخی، با هفت دوره تقنینی، ۳ هزار و ۳۷۱ قانون به تصویب رسید که برخی از آن ها مایه ننگ تاریخ قانون گذاری ایران است، از جمله قانون اعطای حقوق مأموران سیاسی و دیپلماتیک مندرج در «پیمان نامه وین» به مستشاران آمریکایی و وابستگان آن ها در مهر ۱۳۴۳ که با اعتراض امام خمینی، به تبعید ایشان منجر شد. آخرین مصوبه این دوره از مجلس، قانون انحلال ساواک بود که در ۲۱ بهمن ۱۳۵۷ و ظاهراً برای آرام کردن خروش مردم انقلابی ایران به تصویب رسید، اما رژیم از این مصوبه راه به جایی نبرد.

دوره هفتم

۱۳۷۱ تا ۱۳۷۳ خورشیدی

این دوره از مجلس شورای اسلامی که نمایندگان حاضر در آن، بیشتر وابسته به جریان موسوم به «اصولگرایان» بودند، ۳۶۲ قانون در حوزه های مختلف به تصویب رساند که برخی از آن ها از این قرار است: قانون شورا های حل اختلاف، قانون مبارزه با پولشویی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون تغییر ساعت رسمی کشور، قانون سامان دهی مد و لباس، قانون لزوم بازرسی و انگشت نگاری از اتباع آمریکایی در مبادی ورودی کشور و قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

دوره هشتم

۱۳۷۳ تا ۱۳۹۱ خورشیدی

این دوره از مجلس شورای اسلامی که با حوادثی مانند «فتنه ۸۸» و تنش های به وجود آمده پس از انتخابات ریاست جمهوری روبه رو بود، توانست ۴۶۳ قانون را به تصویب نهایی برساند. برخی قوانین مصوب در این مجلس که بیشتر نمایندگان آن، از وابستگان به جریان «اصولگرایان» بودند، از این قرار است: قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، قانون صیانت از دستاوردهای صلح آمیز هسته ای جمهوری اسلامی ایران، قانون هدفمند کردن یارانه ها، قانون جراثیم رایانه ای و قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.

دوره نهم

۱۳۹۱ تا ۱۳۹۵ خورشیدی

در این دوره از مجلس شورای اسلامی که بیشتر وکلای آن از وابستگان جریان موسوم به «اصولگرایان» بودند، ۲۷۰ قانون تصویب شد که از میان آن ها می توان به این نمونه ها اشاره کرد: قانون ممنوعیت به کارگیری باز نشستگان، قانون جرم سیاسی، قانون اقدام متناسب و متقابل دولت جمهوری اسلامی ایران در اجرای برجام، قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر و همچنین قانون حمایت از خانواده.

دوره دهم

۱۳۹۵ تا ۱۳۹۹ خورشیدی

در این دوره از فعالیت مجلس شورای اسلامی، دوفراکسیون اصولگرایان و نمایندگان مستقل، فعال بودند. دستاورد فعالیت آن ها، تصویب حدود ۲۰ قانون بود که برخی به این شرح است: قانون هوای پاک، قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه های سیاسی.