

# گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری قوای تقنینی: نظریه‌ها و دیدگاه‌ها

حسن وکیلان\*

## چکیده

پارلمان‌ها به عنوان یکی از نهادهای فراگیر که در انواع نظام‌های سیاسی یافت می‌شوند، کارکردهای متنوع و متعددی دارند که یکی از مهم‌ترین آنها سیاست‌گذاری است. ارزیابی قدرت سیاست‌گذاری پارلمان‌های مختلف اغلب با تلفیقی از روش‌های تجزیه و توصیفی-تحلیلی و از رهگذر تحلیل محیط درونی (نظیر قانون اساسی، احزاب پارلمانی، گروه‌های هم‌سود) و بیرونی (نظیر کمیسیون‌های پارلمانی، احزاب پارلمانی، منابع مالی و نیروی انسانی) آنها امکان‌پذیر است. در این مقاله، مهم‌ترین نظریاتی که درباره گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری پارلمان‌ها ارائه شده، معرفی و مورد بررسی قرار گرفته است. این نظریات عبارتند از: گونه‌شناسی پالسی که با توجه به میزان استقلال قوای مقننه از نهادهای بیرون از آن، پارلمان‌ها را در فرایند قانون‌گذاری به مؤثر و مبدل تقسیم می‌کند. نظریه دوم از سوی بلاندل مطرح شده است که بر اساس آن، با تحلیل نحوه عملکرد پارلمان‌ها در فرایند قانون‌گذاری، آنها را بر روی طیفی قرار می‌دهد که در یک سوی آن قوای مقننه مطیع و در سوی دیگر، قوای مقننه آزاد قرار دارند و در نهایت، گونه‌شناسی مزی که با تلفیق دو شاخص قدرت سیاست‌گذاری و میزان حمایت مردم و نخبگان از پارلمان در یک جامعه معین، پنج نوع قوای تقنینی را شناسایی می‌کند: ۱. قوای مقننه فعال؛ ۲. قوای مقننه واکنشی؛ ۳. قوای مقننه آسیب‌پذیر؛ ۴. قوای مقننه حاشیه‌ای؛ و ۵. قوای مقننه حداقلی.

## واژگان کلیدی:

قوای مقننه، پارلمان، قانون اساسی، خط‌مشی‌گذاری، احزاب سیاسی، کمیسیون‌های پارلمانی، احزاب پارلمانی، گروه‌های هم‌سود.

Email: hassanvakilian@gmail.com

\* استادیار حقوق عمومی دانشگاه سمنان

تاریخ پذیرش: ۹۱/۰۲/۱۸

تاریخ ارسال: ۹۰/۰۴/۱۵

فصلنامه راهبرد / سال بیست و یکم / شماره ۶۳ / تابستان ۱۳۹۱ / صص ۲۹۹-۲۷۱

مشروعیت (اعم از واقعی یا صوری) را برآورده می‌کند. به همین دلیل است که تقریباً در همه کشورهای جهان شکلی از آشکال متفاوت آن به چشم می‌خورد و قوانین اساسی، آنها را بر صدر اصول خود می‌نشانند. در واقع، برقراری پارلمان می‌تواند حامل این پیام باشد که اطاعت از قوانین موجود بر همگان لازم است، زیرا برآمده از خواست و اراده نمایندگان اکثریت شهروندان یک جامعه سیاسی است. اما پرسش مهم این است که پارلمان‌ها تا چه حد در اعمال کارکردهای متنوع خود از قدرت و تأثیرگذاری واقعی برخوردارند؟ آیا پارلمان نهادی است که صرفاً بر تصمیماتی که در جای دیگری اتخاذ شده‌اند، مهر تأیید می‌زند یا اراده آن در سرنوشت نهایی محصول تقنینی مؤثر و کارگزار است؟ اگر جواب مثبت است، میزان این تأثیرگذاری به چه میزان است و چگونه می‌توان آن را اندازه‌گیری کرد؟ در این مقاله تلاش می‌شود به این پرسش در خصوص این کارکرد مهم پارلمان، یعنی قدرت سیاست‌گذاری آن، در پرتو مهم‌ترین نظریه‌هایی که در این باره ارائه شده است، پاسخ داده شود.

انواع مختلف نظام‌های سیاسی، نهادی به نام پارلمان را در ساختار رسمی سیاسی خود جای داده‌اند. در مقام تعریف، پارلمان‌ها نهادهایی اغلب انتخابی هستند که به صورت جمعی عمل کرده و دست‌کم (و نه ضرورتاً فقط) از صلاحیت رسمی تصویب قوانین الزام‌آور برای اعضای یک جامعه سیاسی معین برخوردارند (Mezey, 1979). صرف‌نظر از نظام‌های دموکراتیک، که بنیان نظری آنها بر پایه حکمرانی بر اساس اراده شهروندان یک جامعه سیاسی و مشارکت واقعی آنها در ساخت قدرت استوار است، طیف‌های مختلف نظام‌های اقتدارگرا و مشارکت‌ستیز نیز از وجود چنین نهادهایی به منظور پنهان کردن ساختار واقعی قدرت متمرکز خود بهره می‌گیرند. در چنین نظام‌هایی، اراده نخبگان حاکم تنها به منظور مشروعیت یافتن از مجرای قوای قانون‌گذاری به طور نمایشی عبور داده می‌شود تا توجیه اخلاقی لازم برای اعمال، بدون توسل به زور عریان فراهم شود. به عبارت دیگر، امروزه وجود پارلمان در انواع حکومت‌های واقعاً دموکراتیک، به نسبت دموکراتیک، شبه‌دموکراتیک و غیردموکراتیک ضروری دانسته می‌شود؛ چرا که در همه آنها، پارلمان حاجت‌حیاتی حکومت‌ها به

## ۱. سیاست‌گذاری به مثابه یکی از کارکردهای مهم پارلمان

چنانکه تامکینز خاطر نشان می‌کند، به لحاظ تاریخی، کارکرد مشروعیت‌بخشی و جلب رضایت حکومت‌شوندگان، در کنار کارکرد مشاوره و رایزنی، ریشه و اساس تولد پارلمان در قرن شانزدهم انگلستان به عنوان مادر پارلمان‌ها بود. اما پارلمان‌های امروزی نهادهای پیچیده‌ای هستند که در گذر زمان کارکردهای متعدد و متنوعی پیدا کرده‌اند (Tomkins, 2003, P.56).

از مهم‌ترین وظایف قوه مقننه، سیاست‌گذاری است. سیاست‌گذاری یا خط‌مشی‌گذاری<sup>۱</sup> فرایندی پیچیده است که طی آن نهادهای مختلف، به‌ویژه دستگاه اجرایی و پارلمان، به تهیه و تدوین خط‌مشی عمومی جامعه می‌پردازند. سیاست‌ها یا خط‌مشی‌های عمومی<sup>۲</sup> «یک سلسله اصول و موازینی است که اجزای موجود در نظام کشور را با هم هماهنگ می‌سازد. این اصول ممکن است به‌صراحت در قوانین و مقررات انعکاس یافته باشند، یا به‌طور تلویحی مطرح شده و انعکاس قانونی نداشته باشند. خط‌مشی‌های تلویحی در جامعه رعایت

می‌شوند، اما جنبه قانونی و رسمی ندارند. بدین ترتیب، اگرچه خط‌مشی‌های عمومی معمولاً به‌صورت قانون درآمده‌اند، اما همواره کلی‌تر و فراگیرتر از قوانین خاص هستند» (الوانی، ۱۳۸۵: ۲۱). موضوع این نوشتار، سیاست‌ها یا خط‌مشی‌هایی است که برای اجرا شدن نیازمند تصویب قوانین مصوب قوه مقننه است که به آن سیاست‌های تقنینی گفته می‌شود. بنابراین سیاست‌گذاری اجرایی که صرفاً در اختیار مقامات قوه مجریه است و یا ابرسیاست‌ها که خود الگوی خط‌مشی‌های عمومی و به‌مثابه بنیان‌های نظری آنها هستند، خارج از موضوع این مقاله است.

سیاست‌های پیشنهادی قوه مجریه پس از طی مراحل و تشریفات ویژه، به قواعد عام مشخص و معین تبدیل شده و در آخرین مرحله، به تصویب نمایندگان پارلمان می‌رسد. یکی از متخصصان برجسته مطالعات پارلمانی (Norton, 1994, P.114)، فرایند سیاست‌گذاری را به این معنا به چهار مرحله تقسیم می‌کند: نخست، مرحله شکل‌گیری یک سیاست یا پیشنهاد تقنینی است که بر اساس نیازها، مسائل و ضرورت‌هایی مطرح می‌شود که اغلب دستگاه‌ها، مقامات و مدیران اجرایی یا نمایندگان پارلمان و احزاب سیاسی و گروه‌های هم‌سود، پرداختن به آنها،

1. Policy Making  
2. Public Policy

از طریق وضع قانون را ضروری می‌دانند. دوم، مرحله صورت‌بندی آن پیشنهاد در قالب یک طرح یا لایحه است که برحسب مورد در قوه مقننه یا مجریه انجام می‌شود و بیشتر جنبه فنی-حقوقی دارد که این دو مرحله را می‌توان مرحله پیشا-قانون‌گذاری<sup>۳</sup> نامید؛ جایی که بیشتر در قلمرو قدرت قوه مجریه، احزاب و سایر نهادهای خارج از پارلمان قرار دارد. سوم، مرحله مذاکره، شور و چانه‌زنی درباره محتوا، جزییات گزینه‌ها و پیشنهادهای تقنینی در کمیسیون‌ها و صحن علنی و در نهایت، تصویب آن است. این مرحله به این سبب که تمام مراحل آن در نهاد قانونگذار انجام می‌شود، مرحله قانون‌گذاری<sup>۴</sup> خوانده می‌شود. در این مرحله، فشار نیروهای سیاسی از مجرای احزاب و گروه‌های سیاسی به داخل پارلمان منتقل و سرنوشت یک پیشنهاد تقنینی را اعم از اینکه از دولت ناشی شده باشد یا پارلمان، تعیین می‌کند؛ و در نهایت مرحله چهارم، که به اجرا و نظارت بر نحوه اجرای خط‌مشی‌ها و قوانین اختصاص دارد، مرحله پساقانون‌گذاری<sup>۵</sup> نامیده می‌شود. در فرایند سیاست‌گذاری، این مرحله از آن جهت مهم

است که اولاً قوه مقننه بر نحوه اجرای سیاست‌های مصوب خود نظارت و رفتار قوه مجریه را در اجرای آنها ارزیابی می‌کند و ثانیاً، قانون‌گذاران می‌توانند با ارزیابی آثار سیاست‌های مصوب، اقدام بعدی خود را طرح‌ریزی کنند. این اقدام می‌تواند تداوم و تأکید بر یک سیاست پیشین یا تصحیح، تکمیل و اصلاح آن و یا تغییر و بازنگری اساسی در آن باشد.

انجام فرایند یادشده اغلب مهم‌ترین کارکرد قوه مقننه تلقی می‌شود؛ تا جایی که قوت و ضعف پارلمان‌ها را بیشتر بر اساس آن ارزیابی می‌کنند. در یک طرز تلقی سنتی از فرایند سیاست‌گذاری (قرن نوزدهم)، قوه مقننه در مرکز ثقل این فرایند قرار می‌گیرد که نیروهای مختلف سیاسی و از همه مهم‌تر، قوه مجریه با شیوه‌های مختلف در حاشیه سعی می‌کنند بر آن تأثیر گذارند (نورتون، ۱۳۹۰)؛ تصویری که به دلایل زیر چندان با جایگاه فعلی قوای مقننه منطبق نیست:

نخست اینکه سیاست‌گذاری به مثابه یک فرایند، عمدتاً محصول مشارکت دو قوه مجریه و مقننه است. درست است که قوای مقننه در «عصر طلایی» خود، یعنی قرن نوزدهم، مرکز ثقل تصمیمات عمده سیاسی بودند، اما وضعیت از اوایل قرن بیستم به این

3. Pre-legislative  
4. Legislative  
5. Post-legislative

سیاسی و گروه‌های هم‌سود، از این قدرت کاسته شده و بنابراین دوره افول قوای قانون‌گذاری آغاز شده است.

اما این نظریه به‌زودی از سوی برخی دانشمندان علوم سیاسی به چالش کشیده شد. پکنهام (Packenham, 1970, pp.521-526) در تحقیق مفصلی که درباره کنگره برزیل انجام داد، کارکردهای مختلفی را در این کنگره شناسایی و رتبه‌بندی کرد که اتفاقاً کارکرد سیاست‌گذاری در صدر آنها به چشم نمی‌خورد. او در این تحقیق، یازده کارکرد کنگره برزیل را به شرح ذیل و به ترتیب اهمیت آنها تقسیم‌بندی کرد:

۱. کارکرد مشروعیت‌بخشی آشکار از طریق تصویب سیاست‌های پیشنهادی قوه مجریه؛
۲. کارکرد مشروعیت‌بخشی پنهان از طریق برگزاری نشست‌های پارلمانی منظم و متوالی؛
۳. ایجاد زمینه برای جامعه‌پذیری سیاسی نمایندگان؛
۴. پارلمان به مثابه نهادی برای یافتن سایر مشاغل و سمت‌های سیاسی؛
۵. پارلمان به مثابه نهادی برای فراگیری مهارت‌های گوناگون سیاسی (کارکرد آموزشی)؛

سو دستخوش تغییر و تحول شد. صنعتی شدن جوامع، پیچیده شدن روابط اجتماعی و تخصصی شدن امور (به ویژه در قاره اروپا)، و رشد فزاینده دیوان‌سالاری (بوروکراسی)، قوت روزافزون قوه مجریه را در پی داشت و همین امر موجب تضعیف قوای مقننه شد. در چنین حالتی، «سیاست‌های عمومی به جای قوه مقننه به‌طور فزاینده‌ای در قوه مجریه طرح و صورت‌بندی شده و قوای مقننه از نهاد طراح و سازنده سیاست‌ها، به تعبیر اولسون، به نهاد تأثیرگذار بر آنها تبدیل شده‌اند» (Norton, 1990a, p.3).

دوم اینکه اعطای حق رأی همگانی و مشارکت توده عظیم شهروندان، رشد احزاب سیاسی و پدید آمدن گروه‌های نفوذ را در پی داشت. تشدید فعالیت احزاب سیاسی و تأثیر انکارناپذیر گروه‌های مختلف هم‌سود در قرن بیستم به همراه وضعیت جدید قوه مجریه، که در بالا بدان اشاره شد، پای رقبای جدی و جدیدی را به میدان تصمیم‌گیری سیاسی باز کرد که مایه اصلی نظریه «افول قوای قانون‌گذاری» را فراهم کرد (نورتون، ۱۳۹۰). این نظریه بر این پایه استوار است که کارکرد اصلی قوای مقننه، سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری است و اکنون با به وجود آمدن رقبای قدرتمندی چون قوای مجریه و احزاب

۶. پارلمان به مثابه نهادی برای پیشنهاد و تصویب قوانین از سوی نمایندگان مردم (کارکرد تصمیم‌گیری)؛
۷. پارلمان به مثابه نهادی برای اثرگذاری بر سیاست‌های پیشنهادی قوه مجریه؛
۸. پارلمان به مثابه نهادی برای برون‌رفت از بن‌بست‌های سیاسی؛
۹. پارلمان به مثابه نهادی برای نمایندگی منافع گوناگون و بعضاً متضاد اجتماعی (کارکرد نمایندگی)؛
۱۰. پارلمان به مثابه نهادی برای حل منازعات منافع بعضاً متضاد (کارکرد حل منازعه)؛
۱۱. پارلمان به مثابه نهادی برای نظارت بر عملکرد قوه مجریه (کارکرد نظارتی).
- این تحقیق مهم نشان داد که نخست، کارکردهای قوای مقننه بسی متنوع‌تر و بیشتر از صرف سیاست‌گذاری است و دوم، اهمیت این کارکردها نیز برحسب نظام‌های سیاسی مختلف متفاوت است و لذا سقوط رتبه کارکرد سیاست‌گذاری در مقایسه با سایر کارکردها، به معنای افول کل جایگاه آن در یک نظام سیاسی معین نیست. چه بسا قوه

مقننه مذکور کارکردهای دیگری را ایفا می‌کند که برای یک نظام سیاسی معین بسیار حیاتی‌تر از کارکرد سیاست‌گذاری است. سوم، جابه‌جایی این رتبه به عوامل متعددی بستگی دارد که در شرایط مختلف می‌تواند کارکردهای مختلف قوه مقننه را تقویت یا تضعیف کند.

به‌رغم نکته‌های مهمی که تحقیق پکنهام درباره اهمیت کارکرد سیاست‌گذاری پارلمان به ما می‌آموزد، می‌توان گفت هنوز این کارکرد قوه مقننه در بسیاری از نظام‌های سیاسی جزء مهم‌ترین و دست‌کم مشهورترین آنها به شمار می‌رود. اکنون پرسش اصلی این است که چگونه می‌توان قدرت سیاست‌گذاری پارلمان را ارزیابی کرد و قوت و ضعف آن به چه عواملی بستگی دارد؟ این پرسش از آن جهت مهم است که چنانکه گفتیم، پارلمان در اعمال این کارکرد خود تنها نیست، بلکه مجموعه‌ای از نیروهای سیاسی و نهادهای رسمی و از همه مهم‌تر، قوه مجریه در این کار مشارکت و دخالت دارند. بدین ترتیب، این پرسش مهم مطرح می‌شود که کدام یک از این عوامل در امر سیاست‌گذاری تأثیر بیشتری دارد یا عبارت

دیگر، در مطالعات پارلمانی کدام نهاد «حرف آخر» را می‌زند.

## ۲. ملاحظات روش‌شناختی

روش مطالعه پدیده‌های مختلف در دستیابی به پاسخ پرسش‌هایی که پیرامون آن مطرح است اهمیت بسیاری دارد. گاه یک پدیده واحد را می‌توان با چند روش مختلف و در پاسخ به پرسش‌هایی که از جنس متفاوتی هستند مطالعه کرد. این نکته درباره قوای مقننه به‌مثابه یک نهاد نیز مطرح است. چگونه می‌توان قدرت سیاست‌گذاری پارلمان را مورد بررسی قرار داد و ابزارهای تحقیق برای پرداختن به این پرسش کدامند؟

به طور کلی، قوای تقنینی را می‌توان دست‌کم به دو روش متفاوت بررسی کرد: ۱. روش هنجاری و ۲. روش توصیفی-تحلیلی.

### ۲-۱. روش هنجاری

در دوران کنونی، قوای مقننه یکی از نهادهای مهم حقوقی محسوب می‌شوند که جایگاه ممتازی در قوانین اساسی و سایر متون و اسناد اساسی دارند. این قوانین، صلاحیت‌هایی را برای نمایندگان مردم و خود نهاد مقنن برشمرده و تضمین‌هایی را

برای محافظت از این صلاحیت‌ها مقرر کرده‌اند. همچنین رابطه قوه مقننه با قوای دیگر حاکمیت و سایر دستگاه‌هایی که به امر عمومی مربوط هستند، به شیوه‌ها و الگوهای مختلف در این قوانین و اسناد اساسی طراحی و تنظیم شده است. حقوقدان اغلب مایل به فهم و تفسیر صلاحیت‌ها و شئون مختلف این قوه در چهارچوب الفاظ، اسناد و متون رسمی اساسی هستند و در این کار، به طور معمول متن قوانین در کانون مطالعه قرار می‌گیرد. «در نزد حقوقدان، این متن‌ها و نهادها بیان‌کننده قاعده‌های حقوقی اثباتی هستند و از این رو، تنها سخن بر سر تعیین معنی و برد آنهاست و بدین ترتیب به وسیله تحلیلی موشکافانه که بر روی پایه‌های دقیقی استوار است، می‌توان حقوق را جاری کرد، یعنی الزامات و حقوق هر یک از اعضای جامعه را تثبیت کرد» (دوورژه، ۱۳۷۵، ص ۴۵). همین روش اغلب به وسیله حقوقدانانی که قوه مقننه را موضوع پژوهش خود قرار داده‌اند، به کار گرفته شده است. آنها بیش از هر چیز مایلند جایگاه قوه مقننه را به کمک اسناد اساسی آنچنان که باید باشد، کشف و محمل قانونی آن را بیان کنند. پس کار اصلی آنها، فهم صلاحیت قوه مقننه در یک ساختار حقوقی-سیاسی معین است و ابزار

مطالعه آنها، متون هنجاری است که به هنگام تأسیس یک نظام سیاسی خاص، اراده قوه مؤسس را درباره حدود و ثغور این قوه مؤسس در خود منعکس کرده است. به تعبیر لاگلین (۱۳۸۸)، حکومت به عنوان قدرت مؤسس محدود به شرایطی است که در قانون اساسی از سوی قوه مؤسس بیان شده است. فهم و تفسیر این شرایط، تکلیفی است که اغلب حقوقدانان مکلف به انجام آن هستند و بدین منظور آموزش داده می‌شوند. به عبارت دیگر، هدف مطالعات حقوقی بیش از هر چیز کشف قدرت بالقوه یا صلاحیت نهاد تقنینی در منطق و مفهوم هنجارهای بنیادین مدون یا عرف‌های اساسی غیرمدون است.

این روش مطالعه پدیده‌های حقوقی، به ویژه در حوزه حقوق عمومی، از انتقاد مصون نمانده است. تفسیر متون و کشف معانی آنها اگرچه (تا حدی) در حقوق خصوصی همچنان می‌تواند کارآمد و مقبول باشد، اما به نظر نمی‌رسد این شیوه در حقوق عمومی، به ویژه حقوق اساسی، به همان میزان کارآمد باشد. دوورژه، دلیل این امر را تثبیت تعاریف حقوقی در حقوق خصوصی و عجین بودن آنها در آداب و رسوم و رفتار روزمره مردم می‌داند، در حالی که در حقوق اساسی «... تحلیل حقوقی به معنی اخص آن [یعنی

تفسیر و کشف دلالت‌های قواعد حقوقی] در سطح متن‌ها باقی می‌ماند و محتوای سیاسی آن جنبه اساسی دارد ... در عصر ما عملاً ممکن نیست که حقوق اساسی به طور جدی جدا از علم سیاست مطالعه شود» (لاگلین، ۱۳۸۸، ص ۴۶). لاسال نیز در خطابه خود به این نکته به خوبی اشاره می‌کند. او می‌گوید: «اگر در جامعه‌ای انقلاب به پیروزی برسد، درست است که حقوق خصوصی بی‌تغییر خواهد ماند، اما همه قوانین حقوق عمومی بر روی زمین معطل خواهد ماند، یا اینکه جز معنا و اعتباری موقت و زودگذر نخواهد داشت و باید از نو بنا شوند» (لاسال، ۱۳۹۰: ۴۵).

ناکافی بودن روش هنجاری در مطالعه نهادهای حقوق اساسی، اغلب به سبب شکافی است که میان هنجار و واقعیت وجود دارد. پاسخی که در پایان مطالعه هنجاری یک نظام سیاسی به دست می‌آید، گاه فرسنگ‌ها با آنچه در مناسبات نیروهای سیاسی در بازی واقعی قدرت وجود دارد متفاوت است. برای نمونه، شکافی که میان صلاحیت قوه مقننه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و قدرتی که در عمل این قوه در مقابل قوه مجریه دارد، بیانگر ناکافی بودن کنکاش صرف در الفاظ قانون



علت‌ها و معلول‌هاست (تبیین مسئله). به دیگر سخن، در چنین پژوهشی سخن از هست‌هاست، نه باید‌ها.

در مطالعه نهادهای حقوقی-سیاسی نظیر قوای تقنینی، ترکیبی از این روش‌ها به کار برده می‌شود. فهم محتوای قانون اساسی و متون رسمی اساسی، و تفسیر الفاظ آن به همان روش حقوقدانان اهمیت دارد. زیرا «...این قواعد هستند که رفتار را تجویز می‌نمایند؛ یعنی اینکه رفتار به دلیل یک قاعده مشخص اتفاق می‌افتد» (رودس،

۱۳۷۸، ص ۸۹). بنابراین در اینجا توجه و علاقه محقق به اصول مندرج در قانون اساسی، به دلیل اثری است که احتمالاً می‌تواند بر واقع داشته باشند و در فهم وضعیت فعلی موضوع تحقیق، او را یاری رسانند. اما دامنه مطالعه به اینجا محدود نمی‌شود. کشف علل و متغیرهایی که در ایجاد وضعیت موجود و بروز اوصاف کنونی قوه مقننه در چهارچوب یک نظام حقوقی و سیاسی معین دخیل هستند، در کانون این مطالعه قرار دارد. روش اصلی مطالعه در اینجا، کشف نظم‌های رفتاری و نظریه‌پردازی

درباره عوامل موجد آن است و ابزارهای آن همان ابزارهایی است که در انواع علوم اجتماعی و بیش از همه در جامعه‌شناسی و

اساسی است.<sup>۷</sup> آیا این به معنای بی‌قدر بودن روش هنجاری است؟ قطعاً چنین نیست. سخن بر سر شناختن جنس سؤال و استفاده مناسب در پاسخ بدان است. بدیهی است زمانی که مسئله ما کشف صلاحیت مقنن در قانون اساسی یا سایر متون معتبر است، به کار بستن روش هنجاری محقق را به مقصود می‌رساند، اما اگر مراد اصلی فهم قدرت واقعی آن در مناسبات سیاسی باشد، این روش گرچه لازم و مفید است، اما ناکافی و ناتمام است.<sup>۸</sup>

## ۲-۲. روش توصیفی-تحلیلی

روش توصیفی-تحلیلی، که اغلب در پژوهش‌های علوم سیاسی از آن استفاده می‌شود، در پی کشف چگونه بودن موضوع مطالعه خود در عالم واقع است. محقق در این روش، اگرچه به توصیف موضوع تحقیق خود می‌پردازد، اما تنها به توصیف محض ویژگی‌ها و اوصاف آن بسنده نمی‌کند و در پی یافتن علل خاص بروز یک رفتار و کشف ارتباط میان متغیرها و ارائه نظریه درباره

۷. ر.ک. به: نامه نمایندگان مجلس شورای اسلامی در کارگروه مشترک به دبیر شورای نگهبان، مورخ ۸۹/۸/۳۰، قابل دسترسی در نشانی اینترنتی: [www.tabnak.ir/fa/news/131952](http://www.tabnak.ir/fa/news/131952)  
۸. برای مطالعه بیشتر ر.ک. به رودس، آر. ای. دلبلیو. (۱۳۷۸)، «رهیافت نهادی».

علوم سیاسی به کار برده می‌شود. ابزارهایی از قبیل: استفاده از استقراء و روش‌های مختلف مطالعات میدانی نظیر: مشاهده مستقیم، مصاحبه، استفاده از پرسشنامه، کشف و تحلیل نظم‌های آماری و نظایر آن.

در اینجا پرسش محوری نه میزان صلاحیت قوه مقننه بر روی کاغذ، بلکه قدرت آن در صحنه عمل و در بستر برخورد نیروهای سیاسی با یکدیگر است. در این روش، تلاش می‌شود با استفاده از مطالعات تطبیقی، یعنی مطالعه قوای تقنینی در نظام‌های مختلف حقوقی- سیاسی، فرضیه‌های محقق به روش استقرایی به آزمون گذارده و در نهایت، گزاره‌هایی کلی منتج از این مطالعات درباره این نهاد اساسی ارائه شود. نظریه‌هایی که در این مقاله درباره ارزیابی قدرت سیاست‌گذاری قوای مقننه معرفی می‌شوند، در واقع تلفیقی از هر دو روش یاد شده هستند.

### ۳. متغیرهای مؤثر در ارزیابی قدرت سیاست‌گذاری قوای مقننه

چنانکه گفته شد، قوه مجریه و مقننه اغلب در کانون فرایند سیاست‌گذاری قرار دارند و از رهگذر تحلیل روابط این دو نهاد است که می‌توان به فهم میزان تأثیرگذاری

آنها در این فرایند نائل آمد. با این حال، هر دوی این نهادها در درون ساختارهای کلان‌تر و گسترده‌تری عمل می‌کنند که شناسایی وزن و اهمیت آنها در هر نظام حقوقی - سیاسی برای ارزیابی دقیق‌تر قدرت سیاست‌گذاری پارلمان‌ها ضروری است. پیش از بررسی نظریه‌های مربوط به سنجش قدرت سیاست‌گذاری قوای مقننه، به اختصار این عوامل در دو بخش متغیرهای بیرونی و متغیرهای درونی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

#### ۱-۳. متغیرهای بیرونی

پارلمان‌ها در خلاء زیست نمی‌کنند. این نهادها با رشته‌های مرئی و نامرئی بسیاری با عوامل پیرامون خود اتصال دارند و از آنها تأثیر می‌پذیرند یا بر آنها تأثیر می‌گذارند. برخی از این عوامل که در بیرون از قوای مقننه وجود دارند و بیشترین سهم را در شکل‌گیری و عملکرد آن دارند، به شرح زیر است:

#### ۱-۱-۳. قانون اساسی

اغلب جایگاه حقوقی پارلمان‌ها، به موجب قوانین اساسی، در ساختار کلان سیاسی - حقوقی تعریف می‌شود. این قوانین در سطح هنجاری، چگونگی تقسیم قوا را تبیین، و در ضمن آن، صلاحیت‌های هریک از قوای عمده مملکتی از جمله قوه مقننه و

البته باید به یاد داشت که نوع نظام سیاسی پس از ترکیب با متغیرهای دیگر است که تصویری واقعی از کارکرد پارلمان و اهمیت آن به دست می‌دهد. بنابراین، سطح عمیق‌تری که رفتار پارلمان را از خود متأثر می‌سازد، ساختار واقعی قدرت سیاسی است؛ یعنی همان چیزی که لاسال (لاسال، ۱۳۹۰، ۴۴) آن را قانون اساسی واقعی می‌خواند و از قانون اساسی حقوقی یا «یک تکه کاغذ» متمایز می‌کند. میزان شکاف میان ساختار واقعی و حقوقی قدرت بر اهمیت کارکردهای متنوع پارلمان تأثیر مستقیم خواهد گذاشت. از این رو، قضاوت در مورد کارکردهای پارلمان تنها بر اساس صلاحیت‌های پیش‌بینی شده برای آنها در سطح هنجاری، موجب گمراهی و عدم شناخت صحیح خواهد شد. به عنوان نمونه، در سطح هنجاری، شاید میان نظام‌های دموکراتیک و اقتدارطلب تفاوت چندانی را نتوان مشاهده کرد، اما در سطوح زیرین و البته عمیق‌تر، تقسیم قوای واقعی ضرورتاً با تقسیم قوای حقوقی منطبق نخواهد بود. به یقین، فهم این دوگانگی و شناسایی روابط واقعی قدرت در هر دو سطح حقوقی و واقعی، به توانایی محقق در شناخت کارکردهای قوه مقننه و

نحوه ارتباط آن با سایر قوا را تعیین می‌کنند. به طور مشخص، قوانین اساسی از طریق تعیین نوع نظام سیاسی که طی آن نحوه تعامل و رابطه قوه مقننه و مجریه مشخص می‌شود، صلاحیت‌های آنها را در سطح هنجاری تجویز می‌کنند. رفتار قوه مقننه تا حد زیادی متأثر از انواع نظام‌های حقوقی-سیاسی است که در یک تقسیم‌بندی کلی در سه الگوی نظام‌های ریاستی، پارلمانی و مختلط (اعم از نیمه‌ریاستی و نیمه‌پارلمانی) تقسیم‌بندی می‌شوند. به عنوان نمونه، در رژیم‌های پارلمانی مانند انگلستان، برآمدن قوه مجریه از دل قوه مقننه و اتکای آن بر رأی اعتماد اکثریت حاکم بر قوه مقننه - اعم از مرحله تشکیل و تداوم - اثرات خاصی بر کارکرد سیاست‌گذاری پارلمان دارد که با رژیم‌های ریاستی که طی آن رئیس قوه مجریه به طور مستقیم از سوی شهروندان انتخاب می‌شود متفاوت است. مزی و اولسون در مقاله خود یادآور شده‌اند که در نظام‌های پارلمانی به دلیل اینکه کابینه از میان اکثریت قوه مقننه برآمده است، در تصویب لویح خود کمتر با مقاومت پارلمان روبه‌روست؛ حال آنکه این وضعیت در نظام ریاستی معکوس است (Olson and Mezey, 1991, p.8).

آگاهی از سهم واقعی آن از قدرت سیاسی کمک فراوانی خواهد کرد.

### ۲-۱-۳. احزاب سیاسی

یکی از متغیرهای عمده که در قرن بیستم فضای زیست پارلمان‌ها را تغییر داده است، گسترش حق رأی همگانی و به دنبال آن، تشدید فعالیت احزاب سیاسی گوناگون است. احزاب سیاسی، گروه‌های سازمان‌یافته‌ای هستند که همچون حلقه واسطی میان پایین‌ترین اقشار و طبقات اجتماعی و بالاترین سطوح قدرت سیاسی عمل می‌کنند. احزاب سیاسی، به عنوان ابزاری که منافع پراکنده را گرد هم آورده و آنها را سازماندهی می‌کنند، معمولاً از دو هدف عمده برخوردارند: اول به‌دست آوردن قدرت سیاسی از طریق کسب پیروزی در چهارچوب رقابت‌های مسالمت‌آمیز انتخاباتی و دوم، اجرای سیاست‌های کلان و برنامه‌های اعلام شده و مورد نظر حزب از مجرای نهادهای سیاسی و حکومتی (Newton & Van Deth, 2005, p.222).

کیفیت فعالیت‌های احزاب سیاسی می‌تواند در میزان قوت یا ضعف پارلمان در یک جامعه سیاسی مؤثر باشد. البته این تأثیر در صورتی از قوه به فعل درخواهد آمد که احزاب از طریق یک نظام انتخاباتی رقابتی و

عادلانه امکان حضور در کانون قدرت سیاسی را داشته باشند. همچنین تناسبی یا اکثریتی بودن نظام انتخاباتی می‌تواند میزان حضور احزاب سیاسی در پارلمان را به ترتیب افزایش یا کاهش دهد و بدین ترتیب، در میزان قدرت آن اثر داشته باشد.

اما صرف نظر از ویژگی‌های نظام‌های انتخاباتی، آنچه در رابطه میان احزاب سیاسی و قدرت سیاست‌گذاری پارلمان دارای اهمیت است، میزان استیلا و نفوذی است که احزاب بر پارلمان دارند. به عنوان نمونه، در کشوری مانند انگلستان که نظام حزبی آن مبتنی بر رقابت دو حزب دیرپای محافظه‌کار و کارگر است - که دارای نوعی انضباط حزبی بسیار شدید هستند - پارلمان به مثابه ابزاری برای اجرای سیاست‌های حزب اکثریت عمل می‌کند و اغلب کنترل پارلمان و قوه مجریه را نیز در اختیار دارد. برعکس، در کشورهایی که ساختار سیاسی آنها مبتنی بر رقابت احزاب سیاسی چندگانه و نفوذ نسبی هریک از آنهاست (مانند ایتالیا یا آلمان در خلال سال‌های معین)، چنانچه منجر به تشکیل دولت ائتلافی نیز گردد، فضا برای فعالیت قوه مقننه باز می‌شود و میزان نقش‌آفرینی آن، به‌ویژه از طریق نمایندگان مستقل را دوچندان می‌کند. نوعی نظام حزبی مبتنی بر

احزاب سیاسی در سازمان‌دهی افکار عمومی و منافع پراکنده نقش مؤثری ایفا می‌کنند، اما قادر به انعکاس همه انواع آن نیستند. ظهور گروه‌های هم‌سود، به عنوان مکمل و مکانیسمی جبرانی راه را برای ظهور و بروز این نوع منافع گشوده است. به عنوان نمونه، مطالعات انجام‌شده در ایالات متحده آمریکا در دهه نود نشان می‌دهد حدود ۳۰۰۰ گروه در مورد مسائل مربوط به انرژی و ۹۰۰ گروه در خصوص مسائل مربوط به سلامتی فعالیت می‌کنند (Olson, 1994, pp. 108-109). در ایران نیز فعالیت گروه صنفی معلمان و اتحادیه‌های کارگری و کارکنان شرکت واحد را در این خصوص می‌توان نام برد.

گروه‌های هم‌سود تلاش می‌کنند به واسطه اثرگذاری بر سیاست‌گذاران، خواه از طریق تأثیر بر مقامات دستگاه اجرایی یا چانه‌زنی با نمایندگان پارلمان، منافع گروهی خود را حفظ کنند و آن را تداوم ببخشند. با توجه به اینکه فرایند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اغلب از قوه مجریه آغاز و در قوه مقننه دنبال می‌شود، گروه‌های هم‌سود می‌توانند در صورتی که در مرحله ابتدایی موفق نشوند به اهداف خود برسند، در مرحله پارلمانی این هدف را محقق سازند. بدیهی است به میزانی که این گروه‌ها از یک‌دستی و

تسلط تنها یک حزب بر پارلمان نیز وجود دارد که اغلب در کشورهای توسعه‌نیافته و یا در حال توسعه یافت می‌شود. در این نظام، همه تصمیمات توسط قدرت متمرکزی که رهبری حزب را بر عهده دارد اتخاذ می‌شود (Olson, 1994, p.32)

همچنین در کشورهای که نظام انتخاباتی آنها نامزدمحور است، قوای مقننه از استقلال بیشتری به‌ویژه در کارکرد سیاست‌گذاری برخوردارند تا کشورهایی که احزاب در محور انتخابات آنها قرار دارند (Olson & Mezey, 1991, p.10). واضح است نمایندگانی که با پشتیبانی و حمایت حزب وارد پارلمان شده‌اند، ناگزیر در انجام وظایف خود تابع و منقاد حزب متبوع خود خواهند بود و همین امر بی‌تردید از میزان استقلال پارلمان از احزاب سیاسی خواهد کاست.

### ۳-۱-۳. گروه‌های هم‌سود

تقسیم کار بیشتر و پیچیده‌تر شدن روابط اجتماعی، موجب پدیدآمدن گروه‌های متکثر و متنوعی شده است که هر یک حول موضوع یا هدف معینی گرد هم آمده‌اند و به دنبال حفظ منافع مشترک خود هستند. گروه‌های صنفی و بازرگانی یا اقلیت‌های قومی و مذهبی را می‌توان از جمله معروف‌ترین این گروه‌ها نام برد. با اینکه

انسجام بیشتری برخوردار باشند، میزان سیطره و نفوذ آنها بر پارلمان بیشتر خواهد بود. این گروه‌ها برخلاف قوه مجریه و احزاب سیاسی، که تلاش می‌کنند پارلمان را تحت کنترل خود درآورند، اغلب پارلمان را تشویق می‌کنند که مستقل از نهادهای پیرامونی ذکرشده عمل کند و تصمیم بگیرد (Olson, 1994).

## ۲-۳. متغیرهای درونی

در کنار عوامل بیرونی، متغیرهای درونی نیز، که مربوط به ساختارهای داخلی پارلمان هستند، در ارزیابی کارکردها و توانایی‌های آن مؤثرند. در واقع، از ترکیب این دو دسته عوامل است که میتوان قدرت قوه مقننه را ارزیابی کرد. مهم‌ترین این عوامل عبارتند از:

### ۱-۲-۳. کمیسیون‌های پارلمانی

کمیسیون‌های پارلمانی به‌مثابه مغز متفکر یک پارلمان هستند و بدون اینکه محدودیت‌های ذاتی صحن علنی را داشته باشند، بار اصلی وظایف پارلمان را به دوش می‌کشند. اهمیت کارکرد و تأثیر آنان بر فرایند سیاست‌گذاری چنان است که گاه طراحان قانون اساسی اصولی را به آن اختصاص می‌دهند. ساختار کمیسیون‌های پارلمانی در کشورهای مختلف متفاوت است؛ به‌گونه‌ای که در برخی از آنها تعداد

کمیسیون‌ها اندک، اما در برخی دیگر زیاد است. مثلاً قانون اساسی ۱۹۸۵ فرانسه، تعداد کمیسیون‌ها در مجلس ملی و سنای این کشور را به شش کمیسیون محدود کرد؛ در حالی که در پارلمان هلند، تعداد کمیسیون‌ها در سال ۱۹۹۰ چهل کمیسیون بود. همچنین در بعضی از کمیسیون‌های کم‌تعداد فرانسه، تا ۱۴۵ نماینده عضویت دارند؛ حال آنکه در بعضی کشورها مانند پارلمان ایسلند، تعداد اعضاء به هفت نفر محدود شده است (استروم، ۱۳۹۰). برخی از محققان مطالعات پارلمانی معتقدند: «رابطه معکوسی میان تعداد کمیسیون‌ها و قدرت قوه مجریه وجود دارد. به این ترتیب که هرچه تعداد کمیسیون‌های کوچک‌تر باشد، احتمال کنترل آنها از سوی دولت نسبت به کمیسیون‌های بزرگ و کم‌تعداد کمتر است» (استروم، ۱۳۹۰، ص ۱۹۳).

طبیعی است چنانچه توزیع نمایندگان مجلس بر اساس تخصص و تجربه آنها در مورد موضوع کار کمیسیون باشد، قوت کمیسیون در انجام وظایف خود افزایش خواهد یافت. افزایش قدرت کمیسیون‌ها در این قبیل پارلمان‌ها بیش از هر جای دیگر خود را در کارکرد سیاست‌گذاری پارلمان نشان می‌دهد؛ جایی که کمیسیون‌ها

سرنوشت طرح‌ها و لوایح را تعیین می‌کنند. کمیسیون‌ها با آنکه خود گروه‌های تخصصی هستند، می‌توانند با تقسیم کار بیشتر از طریق ایجاد کمیته‌های داخلی، توان و کارآمدی خود را باز هم دوچندان کنند. کمیته‌های فرعی تقریباً در بسیاری از کشورهای اروپای غربی سابقه و پیشینه طولانی دارند، اما نقش آنها در کنگره آمریکا بسیار پررنگ‌تر و بارزتر از سایر پارلمان‌ها ارزیابی شده است (استروم، ۱۳۹۰). یکی از مهم‌ترین عواملی که قادر است کارآمدی کمیسیون‌ها را افزایش دهد، دائمی یا موقت بودن آنهاست. اغلب پارلمان‌های دنیا (مانند کنگره آمریکا)، واجد کمیسیون‌های دائمی در طول یک دوره کامل قانون‌گذاری همراه با اعضاء ثابت و صلاحیت معین هستند، اما در بعضی دیگر (الگوی وست مینستری)، کمیسیون‌ها بدون داشتن زمان معین و تنها برای انجام یک وظیفه مشخص تشکیل و پس از اتمام موضوع آن ملغی می‌شوند. دائمی بودن کمیسیون‌ها در کنار سایر ویژگی‌های یادشده در بالا می‌تواند در افزایش توان پارلمان مؤثر باشد.

### ۲-۳. احزاب پارلمانی

احزاب پارلمانی از قدمتی طولانی برخوردارند و از دیرباز صحنه‌گردان اصلی

فضای پارلمان‌ها بوده‌اند. دموورژ، تشکیل احزاب پارلمانی را مقدم بر شکل‌گیری احزاب خارج از پارلمان می‌داند (ایوبی، ۱۳۸۲، ص ۱۰۲). یکی از کارکردهای مهم احزاب سیاسی خارج از پارلمان، سازماندهی نیروهای سیاسی و آرای متفرق شهروندان به منظور به دست گرفتن قدرت سیاسی و اثرگذاری بر کار مهم‌ترین نهادهای مهم سیاسی مانند پارلمان است. با این حال، وجود احزاب متعدد در خارج از پارلمان ضرورتاً به معنای این امر نیست. چنانکه در بالا اشاره شد، این احزاب نخست باید بتوانند در پارلمان و در قالب احزاب پارلمانی حضور پیدا کنند و دوم، ارتباط آنها با احزاب خارج از پارلمان چنان قوی باشد که آنها را به تبعیت از سیاست‌های یک حزب سیاسی ملزم کنند. سوم، انضباط حزبی<sup>۹</sup> آنها چنان نیرومند باشد که نماینده حزبی پارلمان توان سرکشی از سیاست‌های حزب را به هنگام رأی‌گیری نداشته باشد و از مواضع حزب تبعیت کند. در این صورت، قدرت پارلمان در انجام وظایف خود تحت تأثیر احزاب خارج از آن خواهد بود و احزاب سیاسی داخل پارلمان از طریق انتقال قدرت سیاسی خارج از محیط پارلمان نقش مهم و مؤثری در

فرایند سیاست‌گذاری بازی می‌کنند. نمونه کامل این قبیل احزاب پارلمانی در پارلمان انگلستان وجود دارد. زمانی که رهبری حزب سیاست‌های آن را مشخص و تعیین کرد، نمایندگان حزبی حاضر در پارلمان، خواه حزب حاکم و خواه حزب مخالف، مکلف به تبعیت از آن سیاست‌ها هستند و تخطی آنها در حمایت از موضع پارلمان می‌تواند مجازات‌های مختلفی در پی داشته باشد که حتی تا حد اخراج عضو خاطی از حزب نیز امتداد می‌یابد. اما در صورتی که این انضباط حزبی میان احزاب داخل و خارج از پارلمان وجود نداشته باشد، مانند احزاب کنگره ایالات متحده آمریکا، در این صورت پارلمان در انجام وظایف خود مستقل‌تر از احزاب خارج از پارلمان عمل خواهد کرد. اولسون خاطر نشان می‌کند که در آمریکا به‌ندرت خط‌مشی‌های مورد بحث در کنگره در جلسات حزبی اتخاذ و تصویب می‌شود. حتی اگر این سیاست‌ها در حزب تصویب شود، نمایندگان در رأی دادن به آن در صحن علنی می‌توانند مستقل و آزاد عمل کنند (Olson, 1994).

### ۳-۲-۳. منابع مالی و نیروی انسانی

واضح است که پارلمان در انجام وظایف خود به پشتیبانی کافی مالی و نیروی انسانی

کارآمد نیاز دارد. این موضوع، به ویژه از این حیث مهم است که سمت نمایندگی تقریباً تمام وقت نماینده را اشغال می‌کند و در عمل او را از داشتن شغل یا سمتی دیگر باز می‌دارد. در صورتی که منابع مالی در اختیار پارلمان به اندازه‌ای نباشد که این کسری درآمد را جبران کند، جدای از اینکه این امر ممکن است استقلال سیاسی پارلمان را خدشه‌دار کند، بر کیفیت رسیدگی به طرح‌ها و لوایح نیز اثر منفی خواهد گذاشت. علاوه بر این، نمایندگان پارلمان به دلیل برخورد با مسائل متنوع و پیچیده، خود به‌تنهایی قادر به شناخت و تحلیل آنها نیستند. به همین دلیل، امکان به‌کارگیری متخصصان و کارشناسانی که تا حدی بتوانند نمایندگان را در مقابل توان کارشناسی قوه مجریه یاری کنند، در میزان قدرت پارلمان اثر زیادی دارد. اغلب ضعف پارلمان‌ها از این حیث، آنها را در مقابل قوه مجریه در موضع انفعال قرار می‌دهد. این ضعف به دلایل متعدد ساختاری است؛ یعنی به طور کامل حتی با تأمین نیروی انسانی و منابع مالی مناسب قابل حل نیست، اما در هر حال در افزایش توان پارلمان اثر بسزایی دارد. با این حال، رابطه میان تأمین منابع و نیروی انسانی کافی با افزایش توان قوه مقننه در



## ۴. نظریه‌های ناظر بر گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری قوای تقنینی

پس از بر شمردن متغیرهای درونی و بیرونی مؤثر بر کارکردهای پارلمان، اکنون نوبت آن است که به طور مشخص نحوه ارزیابی قدرت سیاست‌گذاری پارلمان را بررسی کنیم. بدین منظور، مهم‌ترین نظریه‌هایی که در این باره عرضه شده‌اند، مورد بررسی قرار می‌گیرند.

### ۴-۱. گونه‌شناسی پالسی

در ادبیات مربوط به قوای قانون‌گذاری، یکی از مشهورترین نظریه‌های گونه‌شناسی پارلمان‌ها متعلق به نلسون پالسی<sup>۱۰</sup> است. اصلی‌ترین عنصری که در این نظریه به وسیله آن قدرت سیاست‌گذاری پارلمان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد، میزان استقلال پارلمان از تأثیر متغیرهای بیرونی یادشده در بالاست. او بدین‌وسیله طیفی از پارلمان‌ها را شناسایی می‌کند که در یک سر آن پارلمان‌هایی قرار دارند که فعالیت‌شان در حوزه سیاست‌گذاری به‌شدت تحت تأثیر متغیرهای بیرونی، به ویژه جایگاه قوه مجریه در قانون اساسی و احزاب سیاسی است و در سوی دیگر،

اعمال کارکردهایش یک رابطه ضروری نیست. مثلاً بهره‌مندی کنگره آمریکا از منابع مالی بسیار خوب، که می‌توان گفت نظیری در پارلمان‌های دنیا ندارد، موجب افزایش قابل توجه توان کنگره شده است؛ در حالی که همین وضعیت در پارلمان برزیل چنین نتیجه‌ای را به همراه نداشته است (Norton, 1994, p.30). اولسون یکی از ویژگی‌های پارلمان‌های ضعیف و غیرفعال را ضعف آنها در تأمین نیروی انسانی کارآمد می‌داند. او قوای مقننه کشورهای سابق کمونیستی را از جمله مثال‌های بارز چنین پارلمان‌هایی می‌داند که در مجموع کارکنان آنها به زحمت به هزار نفر می‌رسید و مهم‌ترین دغدغه آنها، حفظ موقعیت شغلی خود در دوران تغییرات و بی‌ثباتی سیاسی بود (Olson, 1994, p.125). تردیدی وجود ندارد که در چنین شرایطی، کارآمدی کارکنان پارلمانی در ارائه خدمات به نمایندگان، که سخت‌بدان نیازمندند، به شدت کاهش می‌یابد و این امر به نوبه خود در ضعف کلی پارلمان در اعمال کار ویژه‌هایش انعکاس می‌یابد.

پارلمان‌هایی که بسیار کمتر تحت تأثیر متغیرهای یادشده هستند. بر این اساس، او قوای مقننه را به دو گونه متمایز «قوای مقننه مؤثر»<sup>۱۱</sup> و «قوای مقننه مبدل»<sup>۱۲</sup> تقسیم می‌کند. از نظر او، قوای مقننه مؤثر آنهایی هستند که راجع به سیاست‌های پیشنهادی دولت، که آنها را برای تصویب به مجلس تقدیم کرده، بحث می‌کنند و گاه قادرند بر شکل نهایی آنها تأثیر بگذارند (Polsby, 1990, p.129). او معتقد است پارلمان انگلستان که در قوه مجریه این کشور در هم تنیده شده است و هر دوی آنها در چهارچوب یک نظم حزبی قوی عمل می‌کنند، با این طبقه‌بندی از قوای مقننه منطبق است. به عقیده پالسبی، در این قبیل قوای مقننه، متغیرهای بیرونی مانند جایگاه و ویژگی‌های احزاب سیاسی در قوت خط‌مشی‌گذاری آن بسیار تعیین‌کننده هستند (Polsby, 1990, p.141). از سوی دیگر، در این تقسیم‌بندی، قوای مقننه قدرتمندی وجود دارند که ایده‌های سیاسی را از منابع مختلف به قوانین تبدیل می‌کنند. آنها قادرند لایحه دولت را رد کنند و «قدرت مستقل ارائه پیشنهاد‌های تقنینی و تبدیل آنها به قانون را دارند که از این قدرت هم به

کرات استفاده می‌کنند» (Polsby, 1990, p.129). برخلاف قوای مقننه مؤثر، در قوای مقننه مبدل، نه متغیرهای بیرونی، بلکه متغیرهای درونی به ویژه ساختار کمیسیون‌ها و منابع مالی و نیروی انسانی متخصص نقش عمده‌ای در قدرت سیاست‌گذاری ایفا می‌کنند (Polsby, 1990, p.141). چنانکه اشاره شد، کنگره ایالات متحده آمریکا که دارای ساختار کمیسیونی نهادینه‌شده و پیچیده‌ای است، به صورت به نسبت مستقل از احزاب سیاسی خارج از کنگره عمل می‌کند و لذا بهترین مثال برای این نوع قوای تقنینی است.

## ۲-۴. گونه‌شناسی بلاندل

ژان بلاندل<sup>۱۳</sup> نیز نوعی طبقه‌بندی از قوای تقنینی به شرح ذیل ارائه داده است: او توان سیاست‌گذاری پارلمان را بر اساس سه شاخص، به سه دسته کلی تقسیم می‌کند: نخست، اقدام بازدارنده<sup>۱۴</sup> که طی آن قوه مجریه با تحلیل فضای نامساعد حاکم بر پارلمان از ارائه لایحه مورد نظرش صرف‌نظر می‌کند، زیرا یا از عدم تصویب آن اطمینان پیدا می‌کند یا معتقد است باید هزینه و انرژی زیادی برای تصویب آن در پارلمان

13. Jean Blondel  
14. Preventive Action

11. Arena-like legislatures  
12. Transformative legislatures

صرف کند (Blondel, 1990, p.199). این مطلب زمانی اهمیت می‌یابد که بدانیم در برخی نظام‌های پارلمانی مانند انگلستان، عدم تصویب یک لایحه مهم از سوی پارلمان اغلب به معنای عدم رأی اعتماد به دولت تلقی شده و موجب سقوط آن خواهد شد. چنین پیامدی دولت را وا می‌دارد که در مرحله ایجاد و تنظیم پیش‌نویس لوایح و پیش از ارائه آن به پارلمان (مرحله پیش‌اقانونگذاری) محتوای آن را به‌نحوی طراحی کند که از بروز چنین پیامدی پیشگیری کند. بلاندل توان اقدام بازدارنده را شاخص مهمی در تعیین قدرت سیاست‌گذاری پارلمان می‌داند، اما مهم‌ترین ایراد آن را سنجش‌ناپذیری این شاخص می‌داند. به راستی چگونه می‌توان ترک فعل یا یک امر عدمی را مورد سنجش و ارزیابی قرار داد. لذا نمی‌توان چندان به این شاخص تکیه کرد.

شاخص دوم که می‌تواند برای بررسی قدرت سیاست‌گذاری پارلمان به‌کار گرفته شود، پیشنهادهای تقنینی نمایندگان یا به عبارت آشناتر در نظام پارلمانی ما، «طرح‌های تقنینی» است. این اقدام درست در نقطه مقابل شاخص سلبی پیشین یعنی اقدام بازدارنده قرار می‌گیرد، زیرا در اینجا سخن از اقدام ایجابی نمایندگان پارلمان

است. سؤال اصلی این است که نمایندگان تا چه حد قادرند به‌رغم مقاومت و مخالفت دولت به ایده‌های سیاستی و ترجیحات تقنینی خود جامه عمل بپوشند و آنها را به کرسی بنشانند. این شاخص همچنین می‌تواند تحت شرایطی میزان استقلال پارلمان از احزاب سیاسی خارج از پارلمان را نیز نشان دهد، به ویژه در جایی که نماینده‌های حزبی برخلاف سیاست کلی حزب به نفع یا به ضرر یک پیشنهاد تقنینی رأی می‌دهند. ایراد مهم این شاخص این است که محتوای طرح‌های تقنینی در این نوع ارزیابی مورد توجه قرار نمی‌گیرند، بلکه تنها به بررسی آماری تعداد آنها و قبول یا رد شدن‌شان در صحن علنی بسنده می‌شود؛ حال آنکه بی‌تردید اهمیت محتوایی این طرح‌ها در تعیین قدرت سیاست‌گذاری پارلمان نقش قابل توجهی دارد.

شاخص سوم در میانه دو شاخص اول و دوم قرار می‌گیرد؛ یعنی واکنش پارلمان به لوایح تقنینی دولت. واکنش نمایندگان پارلمان به لوایح دولت را می‌توان در دو سوی یک طیف قرار داد که در یک سوی آن نمایندگان می‌توانند یک لایحه را یا به کلی رد کند یا آن را به‌شدت تغییر داده و اصلاح کنند. در میانه طیف، تغییراتی است که با

جلب‌نظر و موافقت دولت بر لوایح اعمال می‌شود و در سوی دیگر، طیف لوایحی قرار دارند که به‌راحتی در پارلمان تصویب می‌شوند. بلاندل (Blondel, 1990, p.200) بر اساس این شاخص که آن را میزان مقاومت<sup>۱۵</sup> پارلمان در فرایند تقنینی می‌خواند، قوای مقننه را بر روی طیفی قرار می‌دهد که در یک سوی آن قوای مقننه مطیع<sup>۱۶</sup> و در سوی دیگر آن، قوای مقننه آزاد<sup>۱۷</sup> قرار می‌گیرند. او در توضیح نظریه خود این فرضیه را مطرح می‌کند که هر قدر قوای مقننه آزادتر باشند، به‌راحتی لوایح دولت را رد می‌کنند یا در صورت قبول لوایح، وقت زیادی را برای بررسی لوایح صرف می‌کنند و پیشنهادات اصلاحی عمده‌ای را به‌رغم میل دولت وارد لوایح کرده و تصویب می‌کنند. برعکس، هر چه پارلمان در مقابل دولت مطیع‌تر باشد، لوایح دولت نه تنها به سادگی در پارلمان تصویب می‌شود، بلکه زمانی که به بحث و مذاکره پیرامون آن اختصاص داده می‌شود، بسیار کوتاه‌تر است، یا تعداد نمایندگان که در صحن مجلس راجع به لایحه مزبور نطق می‌کنند کاهش می‌یابد. در واقع، از نظر بلاندل، ترکیبی از تعداد

اصلاحات پیشنهادی از سوی نمایندگان که برخلاف نظر دولت تصویب می‌شود و نیز میزان وقتی که برای بررسی آن در مجلس صرف می‌شود، می‌تواند تا حدودی میزان مقاومت پارلمان در مقابل خطمشی‌های پیشنهادی دولت را نشان دهد. البته بلاندل تذکر می‌دهد که منظور او از اصلاحات پیشنهادی، اصلاحاتی است که از قوه مقننه ناشی شده باشد و برخلاف نظر قوه مجریه مطرح و به بحث گذاشته و در نهایت تصویب شود. والا چه بسیار اصلاحاتی که طراح اصلی آن خود قوه مجریه است یا اگرچه نمایندگان آن را مطرح کرده‌اند، مورد حمایت قوه مجریه نیز هست. همچنین اصلاحیه‌های مخالف نظر قوه مجریه باید در نهایت به سرانجام برسد؛ یعنی به تصویب نمایندگان پارلمان برسد. در غیر این صورت، اصلاحات پیشنهادی حزب یا احزاب مخالف که صرفاً جنبه تبلیغاتی دارد و راهی به درون لوایح نمی‌یابد، نمی‌تواند در این ارزیابی محل توجه باشد.

بنابراین به طور خلاصه می‌توان گفت که از نظر بلاندل، قوای مقننه‌ای که میزان مقاومت آنها بالاست، آنهایی هستند که به طور مؤثری می‌توانند روند رسیدگی به لوایح قوه مجریه را کند کرده و یا آن را کاملاً

15. Viscosity Degree

16. Complaint legislatures

17. Free legislatures

در زمره قوای مقننه ضعیف یا ناتوان طبقه‌بندی می‌شوند (Mezey, 1990, p. 155-156). مزی از طریق این شاخص، که شباهت زیادی به نظریه بلاندل دارد، جایگاه قوه مقننه را در مقایسه با مهم‌ترین نهادی که در

یک نظام حقوقی - سیاسی در سیاست‌گذاری مشارکت می‌کند (یعنی قوه مجریه) نشان می‌دهد. اما از نظر او، چنین معیاری در خصوص میزان ثبات و تداوم جایگاه قوه مقننه حرفی برای گفتن ندارد. این نکته، به ویژه در کشورهایی که دارای دموکراسی‌های باثبات نیستند، می‌تواند تعیین‌کننده باشد. او در این زمینه کنگره فیلیپین را مثال می‌زند که مطابق شاخص اول گونه‌شناسی مزی، در ردیف قدرتمندترین قوای مقننه یعنی کنگره آمریکا قرار می‌گیرد. اما در سال ۱۹۷۲ مارکوس، رئیس‌جمهور این کشور، در هنگام تقابل جدی دو قوه به‌راحتی توانست به عللی که در ادامه به آن اشاره خواهد شد، فعالیت‌های کنگره را به حالت تعلیق درآورد (Mezey, 1990). همین کاستی باعث شد مزی شاخص دوم یعنی میزان حمایت از قوه مقننه را در گونه‌شناسی خود لحاظ کند.

در این شاخص، مزی به طور کلی قوای مقننه را از حیث برخورداری از حمایت افکار عمومی و نخبگان، به قوای مقننه برخوردار از

متوقف کنند. بر عکس، اگر دولت مراحل مختلف سیاست‌گذاری را در اختیار خود درآورده و به آسانی قادر به تصویب لوایح پیشنهادی‌اش باشد، میزان مقاومت قوه مقننه پایین خواهد بود.

### ۳-۴. گونه‌شناسی مزی

یکی از گونه‌شناسی‌هایی که به طور گسترده در متون ناظر بر ارزیابی قدرت قوای مقننه مورد استفاده قرار گرفته، گونه‌شناسی مایکل مزی است. او قدرت قوای مقننه را در دو بعد: «قدرت سیاست‌گذاری» و «میزان حمایت» مورد بررسی قرار می‌دهد.<sup>۱۸</sup>

از لحاظ قدرت سیاست‌گذاری، مزی سه نوع پارلمان را مورد شناسایی قرار می‌دهد: ۱. قوای مقننه قدرتمند، ۲. قوای مقننه متوسط و ۳. قوای مقننه ضعیف یا به کلی ناتوان. او توضیح می‌دهد که قوای مقننه در صورتی که بتوانند لایحه دولت را اصلاح کرده یا آن را رد کنند، آنها را می‌توان در زمره قوای مقننه قدرتمند طبقه‌بندی کرد. چنانچه قدرت رد آن را نداشته باشند، اما بتوانند به‌رغم میل قوه مجریه اصلاحاتی را در لوایح اعمال کنند، می‌توان جزء قوای مقننه متوسط طبقه‌بندی کرد، و در صورتی که نتوانند لوایح پیشنهادی قوه مقننه را رد کرده یا آن را اصلاح کنند،

حمایت گسترده و به قوای مقننه برخوردار از حمایت اندک تقسیم می‌کند. مقصود او از حمایت «مجموعه‌ای از نگرش‌هاست [مردم و نخبگان] که قوای مقننه را به عنوان نهاد سیاسی ارزشمند و مردمی در نظر می‌گیرد» (Mezey, 1990, p. 156). مزی دو راه را برای کشف میزان حمایت از قوه مقننه پیشنهاد می‌کند که یکی بررسی و تفسیر وقایع مرتبطی است که در کشور رخ می‌دهد و بیانیه‌ها و اقداماتی که در حمایت یا عدم حمایت از قوه مقننه اظهار می‌شود و دیگری، مطالعه میدانی درباره نگاه مثبت یا منفی مردم و نخبگان نسبت قوه مقننه و اعضای آن است.

در هر حال، مزی با تلفیق دو شاخص یادشده، قدرت قوای مقننه را به طور کلی به پنج دسته تقسیم‌بندی می‌کند:<sup>۱۹</sup> قوای مقننه فعال،<sup>۲۰</sup> قوای مقننه واکنشی،<sup>۲۱</sup> قوای مقننه آسیب‌پذیر،<sup>۲۲</sup> ۴.

۱۹. لازم به ذکر است که مزی انواع مختلف قوای مقننه را با استفاده از مطالعات میدانی راجع به کشورهای مختلف توضیح می‌دهد که مربوط به زمان نگارش مقاله در دهه هفتاد است. لذا ممکن است وضعیت آنها در حال حاضر کاملاً دگرگون شده باشد، اما این امر به اصل مطلب یعنی توضیح رویکرد او به گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری قوای مقننه آسیبی وارد نمی‌کند.

20. Strong legislatures
21. Reactive legislatures
22. Vulnerable legislatures

قوای مقننه حاشیه‌ای<sup>۲۳</sup> و ۵. قوای مقننه حداقلی.<sup>۲۴</sup>

### جدول (۱) - گونه‌شناسی مزی از قدرت

#### خط‌مشی‌گذاری قوای مقننه

قدرت سیاست‌گذاری	قوای مقننه واجد حمایت اندک	قوای مقننه واجد حمایت گسترده
قوی	آسیب‌پذیر	فعال
متوسط	حاشیه‌ای	واکنشی
ضعیف یا ناتوان	-	حداقلی

Source: Mezey, 1990: 168.

او درباره این تقسیم‌بندی خود توضیح می‌دهد که قوای مقننه فعال و آسیب‌پذیر آنهایی هستند که می‌توانند پیشنهادها را تقنینی را اصلاح کرده یا آن را به کلی رد کنند. این قوای تقنینی، اغلب دارای نظام کمیسیون بسیار قدرتمند هستند که پیش‌شرط مهمی برای فعالیت آنها مستقل از دولت است. تفاوت این دو نوع قوه مقننه در میزان حمایت از آنهاست. او کنگره ایالات متحده آمریکا را به جهت برخوردار از حمایت گسترده مردم و نخبگان در زمره قوای مقننه فعال ارزیابی کرده و معتقد است شواهد و مدارک زیادی در دست است که نشان می‌دهد مردم آمریکا دیدگاه خوبی نسبت به نمایندگان کنگره دارند. مزی در مقاله خود به نقل از داویدسون خاطر نشان می‌کند که: «شهروندان [آمریکایی] برای

23. Marginal legislatures  
24. Minimal legislatures

سناتورها و نمایندگان‌شان ارج و قرب زیادی قائل‌اند و از اینکه فرزندان‌شان به دنبال دست یافتن به چنین شغلی باشند، احساس افتخار می‌کنند. اگر از آنها خواسته شود که ویژگی‌های لازم برای احراز سمت نمایندگی را برشمارند، آنها در پاسخ بر داشتن روحیه خدمت‌گذاری و شخصیت خوب، تحصیلات بالا و برجستگی اخلاقی نمایندگان تأکید می‌کنند» (Mezey, 1990, p.169). برعکس، کنگره فیلیپین به‌رغم اینکه از حیث توان سیاست‌گذاری، پارلمان قدرتمندی است، اما در میان مردم این کشور چندان از حمایت عمومی برخوردار نیست، زیرا ایشان گمان می‌کنند نمایندگان کنگره افراد فاسدی بوده و در این سمت، فقط منافع شخصی خود را جستجو می‌کنند. مزی به نقل از گرازشولتز خاطر نشان می‌کند که در فرهنگ فیلیپینی‌ها «می‌توان انتظار داشت کسی که صاحب قدرت است، آن را برای جلب منافع شخصی خود یا خانواده‌اش استفاده کند. هیچ قبح اخلاقی برای کسانی که از قدرت خود بدین شکل استفاده می‌کنند وجود ندارد. این همان کاری است که باید انجام دهند و هر کس چنین فرصت‌هایی را از دست بدهد، ابله شمرده می‌شود» (Mezey, 1990, p.170-171). شاید چنین نگرشی آشکار کند که چرا

زمانی که رئیس‌جمهور مارکوس، کنگره فیلیپین را تعطیل و برخی از نمایندگان را دستگیر و برخی دیگر را خانه‌نشین کرد، هیچ واکنش یا اعتراضی از سوی مردم یا نخبگان مشاهده نشد.

قوای مقننه واکنشی‌انتهایی هستند که نسبت به دو نوع پیش‌گفته، از قدرت تأثیرگذاری کمتری برخوردارند و تحت سلطه قوه مجریه هستند. او پارلمان بریتانیا را در قوای مقننه واکنشی طبقه‌بندی می‌کند که از حمایت بالایی در نزد افکار عمومی برخوردار است، اما توان رد کردن خطمشی‌های پیشنهادی قوه مجریه را ندارد، بلکه فقط می‌تواند در لوایح تقدیمی تغییراتی ایجاد کرده یا زمان تصویب آنها را قدری به تأخیر بیاورد. مزی ویژگی غالب این قبیل قوای تقنینی را پیروی نمایندگان حزب اکثریت پارلمان از خطمشی‌های حزب سیاسی (متغیر بیرونی) متبوع خود می‌داند. در نظام‌های سیاسی پارلمانی، که دولت برآمده از درون حزب اکثریت حاکم بر پارلمان است، پارلمان به‌ندرت لایحه پیشنهادی دولت را کاملاً رد می‌کند، زیرا در این صورت فروپاشی کابینه اجتناب‌ناپذیر خواهد بود؛ نتیجه‌ای که به هیچ‌وجه خوشایند حزب حاکم نیست. با این حال، معیارهایی وجود دارد که دولت را

مجبور می‌سازد پیش از ارائه لایحه به فضای کلی درون پارلمان توجه کند و لایحه خود را از پیش مطابق آن تهیه و پیشنهاد کند و یا در صورتی که پارلمان خواستار ایجاد اصلاحاتی می‌شود، خود را با آن منطبق سازد (Mezey, 1990).

قوای مقننه حاشیه‌ای آنهایی هستند که از یک سواز حمایت عمومی اندکی برخوردارند و از سوی دیگر، تحت سلطه قوه مجریه هستند و توانایی‌شان در سیاست‌گذاری متوسط است. برای نمونه، مزی، مجلس ملی پاکستان در سال‌های ۱۹۶۲ تا ۱۹۶۹ را در ردیف این قبیل پارلمان‌ها طبقه‌بندی می‌کند. او خاطر نشان می‌کند ضعف پارلمان در این دوره منطبق با جایگاهی بود که قانون اساسی سال ۱۹۶۲ این کشور برای آن در نظر گرفته بود. به این معنا که پارلمان تابع رئیس‌جمهور باشد و قدرت واقعی رد لوایح دولت را نداشته باشد. او آن‌گاه به عنوان شاهدهی بر این مدعا یادآور می‌شود که در سال‌های ۱۹۶۲ تا ۱۹۶۵ دولت چهل لایحه به مجلس تقدیم کرد که از آن میان، ۳۹ لایحه به‌راحتی از تصویب مجلس گذشت (Mezey, 1990, p. 173).

در نهایت، قوای مقننه حداقلی نیز مانند پارلمان‌های حاشیه‌ای نه می‌توانند

پیشنهادات تقنینی را رد کنند و نه توان اصلاح آنها را دارند. او پارلمان شوروی سابق را در شمار این قبیل قوای مقننه طبقه‌بندی می‌کند؛ جایی که قوه مجریه به طور کامل در اختیار شورای مرکزی حزب کمونیست بود. در این قبیل پارلمان‌ها، نمایندگان پذیرفته‌اند که وظیفه اصلی آنها جلب حمایت عمومی یا همان تأمین مشروعیت برای نظام سیاسی است. لذا نمایندگان می‌توانند برخی اصلاحات جزئی لوایح را به نفع حوزه‌های انتخابیه خود پیشنهاد و پیگیری کنند، اما همه آنها باید با هماهنگی مقامات قوه مجریه باشد.

از نظر مزی، تفاوت میان قوای مقننه حاشیه‌ای و حداقلی این است که در اولی پارلمان گاه از حمایت موقت نخبگان برخوردار است و گاه به طور کلی از این حمایت بی‌بهره است. دلیل چنین وضعیتی نیز نامتجانس بودن گروه نخبگان و به همین دلیل، ناتوانی ایشان در رسیدن به یک اجماع در حمایت از پارلمان است. برعکس، قوای مقننه حداقلی از حمایت بیشتر و مداوم نخبگان برخوردار است، اما این حمایت به اعتبار گروه حاکم بر قوه مجریه از پارلمان صورت می‌گیرد و تا جایی است که از



اقدامات و سیاست‌های دولت پشتیبانی کند (Mezey, 1979, pp.281-282).

مزی در نتیجه‌گیری تحقیق ارزشمندی که در خصوص کشورهای در حال توسعه انجام داد، پارلمان‌های اکثر این کشورها را در ردیف قوای مقننه حاشیه‌ای طبقه بندی کرد (Mezey, 1983, p. 544). او بر این باور است که در این قبیل کشورها، در حالی که قوای مقننه در حاشیه فرایند سیاست‌گذاری قرار دارند، اما از جهتی دیگر وجودشان برای نظام سیاسی بسیار مهم است و آن عبارت است از تأمین مشروعیت برای نظامی که سیاست‌گذاری در آن حقیقتاً بر خواست و رأی نمایندگان استوار نیست، ولی با حفظ نهاد پارلمان در ساختار سیاسی خود سعی دارند این چنین وانمود کنند (Mezey, 1983, p.512).

گونه‌شناسی مزی از پارلمان‌ها توسط نورتون مورد بازنگری قرار گرفته است. او تعریف مزی از قوای مقننه قوی در سیاست‌گذاری را مورد بازنگری قرار داد و اظهار داشت که در تقسیم بندی مزی میان قوای مقننه قدرتمند و معتدل از یک نکته اساسی غفلت شده است. نورتون معتقد است در تعریف قوای مقننه قدرتمند، ضرورتاً توانایی صورت‌بندی و ایجاد خط‌مشی به طور

ایجابی باید مندرج باشد. قدرت رد لوایح دولت، به‌ویژه اگر این امر اتفاقی باشد نه مستمر، آنها را در شمار قوای مقننه قدرتمند قرار نمی‌دهد؛ زیرا اگر چنین باشد، پارلمان انگلستان نیز در میان این طبقه در کنار کنگره آمریکا قرار می‌گیرد، در حالی که هیچ‌کس چنین نتیجه‌گیری را صحیح نمی‌داند (Norton, 1990b, pp.4-5). با این توضیح، نورتون قوای مقننه را در سه طبقه بزرگ تقسیم‌بندی می‌کند: اول قوای مقننه سیاست‌گذار که می‌توانند خود خط‌مشی‌ها را صورت‌بندی و آنها را پیشنهاد کنند، ضمن اینکه توان رد و اصلاح سیاست‌های پیشنهادی دولت را نیز دارند. دوم، قوای مقننه تأثیرگذار که می‌توانند پیشنهادات تقنینی را اصلاح یا آنها را رد کنند اما نمی‌توانند خود آنها را صورت‌بندی کرده یا پیشنهادی را جایگزین پیشنهادات تقنینی ارائه شده از سوی دولت کنند و سوم، قوای مقننه فاقد قدرت سیاست‌گذاری یا ناتوان از تأثیرگذاری بر خط‌مشی‌ها که نمی‌توانند پیشنهادهای تقنینی ارائه‌شده را رد یا آن را اصلاح کنند (Norton, 1990b).

برخی از محققان ضمن اینکه تقسیم‌بندی مزی را کامل‌ترین نوع طبقه‌بندی قوای قانون‌گذاری می‌دانند، ایراد

نورتون را وارد دانسته و آن را پذیرفته‌اند (Leston - Bandeira, 1999, pp.25-26)؛ به‌گونه‌ای که بسیاری، مطالعات پارلمانی طبقه‌بندی مزی و نورتون را مبنای مطالعه خود قرار داده و آن را کامل‌ترین گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری پارلمان‌ها معرفی کرده‌اند (Judge & Earnshaw, 2008, p.12).

## ۵. گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری مجلس شورای اسلامی

تردیدی نیست که می‌توان از گونه‌شناسی‌های معرفی شده در این مقاله برای ارزیابی قدرت سیاست‌گذاری مجلس شورای اسلامی نیز بهره جست. اما همان‌طور که بسیاری از محققان مطالعات پارلمانی خاطرنشان کرده‌اند، باید به ویژگی‌ها و اختصاصات هر یک از پارلمان‌ها نیز توجه داشت (Norton, 1990a). وانگهی چنانکه می‌دانیم، بسیاری از الگوهای نظری معرفی شده در این مقاله، حاصل مطالعات تجربی مستمر و طولانی در خصوص پارلمان‌های کشورهای اروپای غربی یا آمریکای شمالی است. از این رو، می‌توان انتظار داشت که این نظریه‌ها پیوند عمیقی با بافت تاریخی، سیاسی و اجتماعی این جوامع داشته باشند و با موضوعات مورد مطالعه جدید در بافت‌های

متفاوت انطباق کامل نداشته باشند یا به سختی قابل انطباق باشند. با این حال، این نکته مانع از استفاده از این نظریه‌ها برای مطالعه رفتار سایر پارلمان‌ها نیست و خدش‌های به ماهیت و اساس این تمهیدات نظری وارد نمی‌سازد.

با این توضیح می‌توان گفت مجلس شورای اسلامی نیز از این قاعده مستثنی نیست. بسیاری از متغیرهای بیرونی و درونی ذکر شده در این مقاله با ویژگی‌های خاص خود بر عملکرد مجلس شورای اسلامی تأثیری بسزایی دارد، اما برخی نهادهای خاص و عمده پیرامون پارلمان وجود دارند که عدم توجه به ماهیت و کارکرد آنها منجر به نتایج نادرستی خواهد شد. برای نمونه، به هیچ‌وجه نمی‌توان تأثیر نهادهایی مانند شورای نگهبان یا مجمع تشخیص مصلحت نظام یا برخی شوراهای عالی را که به انحای مختلف در کار مجلس شورای اسلامی دخالت دارند، در ارزیابی قدرت سیاست‌گذاری آن نادیده گرفت. شکی نیست که این عوامل را می‌توان به فهرست متغیرهای مهم بیرونی اضافه کرد تا کار ارزیابی دقیق‌تر انجام شود. همچنین نمی‌توان تفاوت‌های مهم احزاب سیاسی و انضباط رفتار سیاسی در درون آنها را در کشورهای اروپای غربی و ایران نادیده

گرفت و اعتبار و اهمیت یکسانی برای آنها قائل شد.

## فرجام

پرسش اصلی این مقاله، چگونگی سنجش قدرت سیاست‌گذاری پارلمان است. به اختصار اشاره شد که روش مناسب برای پاسخ به این پرسش، تلفیقی از روش هنجاری و توصیفی-تحلیلی است و با استفاده از این روش‌ها و با تحلیل متغیرهای درونی و بیرونی‌ای که پارلمان را احاطه کرده‌اند، ابتدا می‌توان فضای زیست آن را در بستر یک نظام سیاسی معین شناسایی و ویژگی‌های آن تعیین کرد و آنگاه با استفاده از نظریه‌های ارائه‌شده در خصوص گونه‌شناسی قوای تقنینی، قدرت سیاست‌گذاری آنها را ارزیابی کرد.

با توجه به چهارچوب نظری یادشده، در این مقاله مهم‌ترین نظریاتی که درباره گونه‌شناسی قدرت سیاست‌گذاری پارلمان‌ها ارائه شده، معرفی و مورد بررسی قرار گرفت که عبارتند از: گونه‌شناسی پالسی، که با توجه به میزان استقلال قوای مقننه از نهادهای بیرون از آن، پارلمان‌ها را در فرایند قانون‌گذاری به مؤثر و مبدل تقسیم می‌کند. نظریه دوم از سوی بلاندل مطرح شده است که بر اساس آن، با تحلیل نحوه عملکرد

پارلمان‌ها در فرایند قانون‌گذاری، آنها را بر روی طیفی قرار می‌دهد که در یک سوی آن قوای مقننه مطیع و در سوی دیگر، قوای مقننه آزاد قرار دارند و در نهایت، گونه‌شناسی مزی که با تلفیق دو شاخص قدرت سیاست‌گذاری و میزان حمایت مردم و نخبگان از پارلمان در یک جامعه معین، پنج نوع قوای تقنینی را معرفی می‌کند که عبارتند از: ۱. قوای مقننه فعال، ۲. قوای مقننه واکنشی، ۳. قوای مقننه آسیب‌پذیر، ۴. قوای مقننه حاشیه‌ای و ۵. قوای مقننه حداقلی.

اهمیت رویکرد و نظریه‌های ارائه شده در این مقاله در این است که تصویر نهایی ارائه شده براساس آن، انطباق بالایی با جایگاه و نقش واقعی پارلمان‌های نظام‌های سیاسی معین دارد. این تصویر نه فقط مستند به اصول قانون اساسی، بلکه بر مبنای تحلیل مناسبات واقعی قدرت و نحوه تعامل نهادهای مهم بیرون و درون پارلمان استوار است. در این چهارچوب، پویایی قدرت سیاست‌گذاری پارلمان به‌خوبی آشکار می‌شود و نشان داده می‌شود که حد چنین قدرتی با ویژگی‌ها و مختصات متغیرهای یادشده رسم می‌شود. علاوه بر این، از آنجا که این متغیرها خود به علل و دلایل

گوناگون تغییر می‌کنند، قدرت پارلمان نیز به ناچار سیال و پرنوسان است و می‌تواند دچار قبض و بسط شود.

با این حال، به جرئت می‌توان ادعا کرد که پارلمان در ایران کمتر با استفاده از این نظریه‌ها و در پرتو چنین رویکردهایی مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد و از این حیث، می‌توان مجلس شورای اسلامی را منطقه نامکشف و بکر مطالعات پارلمانی توصیف کرد. بی‌تردید، مجلس شورای اسلامی در قانون اساسی ایران از جایگاه ممتاز برخوردار است؛ هرچند این جایگاه ممتاز همواره در گیرودار مناسبات واقعی قدرت، به ویژه در سال‌های اخیر، دچار فرارز و نشیب‌های بسیاری بوده است. مطالعه این نوسانات، با استفاده از رویکردها و نظریه‌های ارائه شده در این مقاله، می‌تواند تصویر دقیق‌تر و عمیق‌تری از نقش، جایگاه و اهمیت آن در چهارچوب نظام سیاسی جمهوری اسلامی ارائه کند. این امر به نوبه خود نقش واقعی همه نهادهای سیاسی دخیل در فرایند سیاست‌گذاری را شفاف‌تر می‌سازد و از این رهگذر، سهم مجلس شورای اسلامی را در ایجاد، بررسی و تصویب این سیاست‌ها در مقایسه با سایر نهادها معین

می‌کند.

## منابع فارسی

۱. استروم، کاره (۱۳۹۰)، کمیسیون‌های پارلمانی در دموکراسی‌های اروپایی، در *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، تألیف و ترجمه حسن و کیلیان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۵)، *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، چاپ یازدهم، تهران: انتشارات سمت.
۳. ایوبی، حجت‌الله (۱۳۸۲)، *پیدایی و پایایی احزاب سیاسی در غرب*، تهران: انتشارات سروش.
۴. دوورژه، مورس (۱۳۷۵)، *روش‌های علوم اجتماعی*، ترجمه خسرو اسدی، چاپ سوم، تهران: انتشارات امیر کبیر.
۵. رودس، آر. ای. دبلیو (۱۳۷۸)، *رهیافت نهادی در روش و نظریه در علوم سیاسی*، دیوید مارش و جری استوکر، ترجمه امیرمحمد حاجی‌یوسفی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۶. نورتون، فیلیپ (۱۳۹۰)، "پارلمان در یک نگاه"، در *گفتارهایی در قانون و قانون‌گذاری*، تألیف و ترجمه حسن و کیلیان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. لاسال، فردیناند (۱۳۹۰)، *رژیم حقیقی، رژیم حقوقی*، ترجمه سید ناصر سلطانی، *مهرنامه* (ضمیمه نقد و بررسی کتاب، شماره ۳)، دوره جدید، تیر ماه ۱۳۹۰، شماره ۱۳، ۴۰-۴۷.
۸. لاگلین، مارتین (۱۳۸۸)، *مبانی حقوق عمومی*، ترجمه محمد راسخ، تهران: طرح نو.

## منابع لاتین

9. Blondel, J. et. al (1990), "Legislative behavior: some steps towards a cross national

- Waddington, L., *The evolving role of parliaments in Europe*, Maklu, 1994, pp.15-32.
19. Olson, D. M. and Mezey, M. (1991), "Parliament and Public Policy" in Mezey, M.L. *Legislatures in Policy Process: the Dilemmas of Economic Policy*;. Cambridge, Cambridge University Press.
  20. Olson, D.M. (1994), *Democratic legislative institutions*, New York, M.E. Sharpe, Inc.
  21. Packenham, R. (1970), "Legislatures and political development" Korenberg, Allan and Musolf, Lloyd D., *Legislatures in development perspective*, 546-582, Durham, N.C: Duke University Press.
  22. Polsby, N. W. (1990), "Legislatures" in Norton (Ed), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, pp: 129-147.
  23. Tomkins, A. (2003), " What is Parliament for?" in Bamforth, N. and Leyland, P., (eds) *Public Law in Multi-Layered Constitution*, Oxford, Hart Publishing.
  - measurement" in Norton (Ed), *Legislatures*, New York, Oxford University Press, pp: 186-207.
  10. Judge, D. and Earnshaw, D. (2008), *The European Parliament* (second edition), UK, Palgrave Macmillan.
  11. Leston-Bandeira, C. (1999), *From Legislation to Legitimizing: The Role of Portuguese Parliament* (Ph.d Thesis), Hull, University of Hull.
  12. Mezey, M. (1990), "Classifying legislatures", in Norton (Ed), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, pp: 149-176.
  13. Mezey, M. (1979), *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press.
  14. Mezey, M. L. (1983), The function of legislatures in the Third World, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 8, No. 4. pp. 511-550.
  15. Newton, K & Van Deth, J.W. (2005), *Foundation of comparative politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
  16. Norton, P. (1990a), "General introduction", in Norton, P. (Ed) *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press.
  17. Norton, P. (1990b), "Parliament a framework for analysis", in *Parliament in Western Europe*, London: Frank Cass.
  18. Norton, P. (1994), "The legislative power of parliaments", in Flinterman, A. w. and