

# کمیسیون‌های پارلمانی: چشم‌انداز جهانی\*

ملکوم شاو\*\*

ترجمه: لیلی منفرد\*\*\*

تاریخ دریافت ۸۶/۶/۲۱	تاریخ پذیرش ۸۶/۱۲/۲۵
----------------------	----------------------

این مقاله با بحث در مورد ماهیت تشکیلات کمیسیون‌ها در پارلمان و نظریه‌های مختلف درباره رفتار آنها آغاز شده و وضعیت خاص کمیسیون‌های تقنینی در ایالات متحده آمریکا مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین تحولات اخیر تشکیلات کمیسیون‌ها در دموکراسی‌های صنعتی نیز مدنظر است؛ برای مثال دور شدن از کمیسیون‌های موقت، گرایش به کمیسیون‌های دائمی و تمایل به همانندسازی صلاحیت‌های قوه مجریه. شرایط خاص فرانسه نیز در این مقاله مورد بررسی است. انواع گوناگون تشکیلات قوه مقننه در کشورهای جهان سوم از دیگر موضوعات مورد بحث در این مقاله است، که به صورت موردی از کشورهای دارای نظام‌های کمیسیونی ضعیف در کشورهای سنتی و اقتدارگرای جهان سوم، تا نظام‌های قوی‌تر در دموکراسی‌های مستمر و متناوب جهان سوم بررسی می‌شوند. در تمام دموکراسی‌های دنیا، چه دموکراسی‌های مستقر یا نوپا و چه دموکراسی‌هایی که در آینده ایجاد می‌شوند، فشارهایی برای توسعه اختیارات تقنینی در سطح کمیسیونی به چشم می‌خورد.

کلیدواژه‌ها: کمیسیون‌های پارلمانی؛ قوه مقننه؛ دموکراسی‌های جهان سوم؛ نظام

کمیسیونی

\* این نوشته ترجمه اثری با مشخصات ذیل است:

Shaw, Malcolm, "Parliamentary Committees: A Global Perspective", in Lawrence D. Longley & Roger H. Davidson (eds.), *the New Roles of Parliamentary Committees* (London: Frank Cass, 1998), pp. 225-251.

\*\* استاد دانشگاه "Exeter" انگلستان.

\*\*\* کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه شهید بهشتی.

Email: leili.monfared@gmail.com

پس از بررسی گسترده کمیسیون‌های پارلمانی در دهه ۱۹۷۰<sup>۱</sup>، امروز با نگاهی عمیق‌تر، نظرات خود را درباره این نهاد در مقاله پیش رو ارائه کرده‌ام. در تحقیق پیشین، کمیسیون‌های هشت کشور جهان را بررسی کردم؛ اما در تحقیق کنونی تصمیم دارم درباره موضوعی که معمولاً براساس شرایط خاص هر کشور سنجیده می‌شود، نظری تحلیلی ارائه کنم.

### ۱ جهانشمولی کمیسیون‌ها

«ک. سی. ویر» در سال ۱۹۵۵، کتابی با عنوان حکومت به وسیله کمیسیون‌ها<sup>۲</sup> منتشر کرد. این عنوان، حضور همیشگی نهاد مورد نظر ما را یادآور شده و برای بررسی این موضوع فرصتی فراهم می‌کند که آیا برای گروه کوچکی که امور روزمره دولت را انجام می‌دهند، جایگزین مشخصی وجود دارد یا خیر؟ مروری گذرا بر این موضوع نشانگر آن است که امور عمومی تقریباً همواره به وسیله گروه کوچکی از زنان و مردان اداره می‌شود. کسانی که در تالارهای شهر، دستگاه‌های حکومتی و مجالس به بحث‌های رودررو می‌پردازند. اما باید در نظر داشت که جلسات علنی غیررسمی نمایندگان قوه مقننه در «اتاق کمیسیون» یا «صحن علنی» برگزار می‌شوند. این گردهمایی‌های نمایندگان که اغلب تعداد آنها به صدها نفر می‌رسد، مسلماً از اهمیت بسیاری برخوردار است. «بجت»<sup>۳</sup> در نوشته‌ای در سال ۱۸۶۷ این جلسات را «محفلی» خواند که فرصتی را برای «بیان افکار مردم انگلیس در تمام موضوعات» فراهم می‌کند. در این باره، وی اضافه می‌کند: «یک شورای بزرگ و همگانی از اشخاص مهم را نمی‌توان در جامعه‌ای قرار داد بدون آنکه آن جامعه را تغییر دهند» و «آموزش سیاسی را ... برای کل ملت»<sup>۴</sup> فراهم سازند.

با این حال، جلسه توده‌وار قانونگذاران، برای انجام امور مکان مناسبی نیست؛ حتی اگر

1. J.D. Lees and M. Shaw (eds.), *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis* (Durham. NC: Duke University Press, 1979).
2. K.C. Wheare, *Government by Committee* (Oxford: Clarendon, 1955).
3. Bagehot
4. W. Bagehot, *The English Constitution* (London: Collins- Fontana, 1963), pp. 152-3.

به قول بجت، مجلس عوام از باشگاه لندن، سازمان‌یافته‌تر باشد. بجت با اشاره به یک ضرب‌المثل انگلیسی که «در یک جلسه بزرگ هیچ کاری انجام نمی‌شود»، بر این دوگانگی در بریتانیا تأکید می‌کند که انگلیس توسط یک اجلاس بزرگ اداره می‌شود. به عقیده بجت فقط با انتخاب یک کمیسیون از میان اعضای که مجلس به آنان اعتماد کامل دارد؛ می‌توان بر این مشکل فائق آمد. البته وی در اینجا کابینه را «کمیسیونی منتخب از اعضای قوه مقننه برای تشکیل قوه مجریه»<sup>۱</sup> می‌داند.

روابط کابینه با پارلمان روشن است؛ اما به ماهیت جلسه صحن علنی پارلمان پس از تفویض قدرت به اعضای قوه مجریه کمتر توجه شده است. بدیهی است که تمام یا بیشتر اعضای پارلمان برای برگزاری «جلسات بزرگ» فرصت بسیاری دارند. این موضوع در زمان طرح سؤالات، درباره بحث‌های فراگیر قوانین مهم و سایر مسائل، مطرح می‌شود. اما ممکن است بیشتر جلسات صحن علنی به شیوه دیگری توصیف شوند. در بیشتر جلسات «صحن علنی»، تعداد کمی از نمایندگان شرکت می‌کنند که این مشارکت نیز به دلیل ارتباط دستور جلسه پارلمان با منافع حرفه‌ای یا حوزه انتخابیه آن‌هاست. بنابراین بیشتر جلسات صحن علنی، مجموعه‌ای از جلسات غیررسمی «کمیسیون‌ها» است که با تغییر موضوع، افراد نیز تغییر می‌کنند. درحقیقت می‌توان گفت که تمام وقت صحن پارلمان، به مجموعه جلسات «کمیسیون‌ها» اختصاص دارد.

بی‌اغراق می‌توان گفت قانون‌گذاران نه فقط از نظام کمیسیونی در سطح سازمانی برخوردارند؛ بلکه دارای کمیسیون‌های کم‌تر سازمان‌یافته در سطح صحن نیز هستند. این تشکیلات با مفهوم مورد نظر «ویر» از حکومت به وسیله کمیسیون‌ها در قوه مقننه، سازگار است. درست مانند قوه مجریه که به گونه‌ای بارز نشانگر حکومت است. بدیهی است تعارضی ناگزیر میان صحن و کمیسیون‌ها در قوه مقننه وجود دارد؛ چرا که کار غیررسمی کمیسیون‌ها در صحن معمولاً با کار رسمی آنها در خارج از صحن همراه است. در میان این دوگانگی‌های ساختگی، سخن «آنتونی کینگ» - البته در چارچوبی دیگر - بجاست که

---

1. Ibid, p. 66.

«به دلیل حضور وسیع روابط میان احزاب سیاسی، به ندرت سخن از روابط میان قوای مقننه و مجریه مفید است».<sup>۱</sup>

## ۲ وضعیت استثنای آمریکا

با توجه به اینکه کار کمیسیون‌های قوه مقننه گسترده‌تر از آن است که به نظر می‌آید؛ در ابتدا به موضوعات خاص تری می‌پردازیم. تلاش‌های گسترده‌ای در تحلیل کمیسیون‌ها صورت گرفته است و دو تحقیق مقایسه‌ای مفصل در بیست سال گذشته انجام شده است.<sup>۲</sup> یکی از آنها - که بدان اشاره شد - با نام «کمیسیون‌ها در قوای مقننه»<sup>۳</sup> به وسیله «جان لی» و نگارنده در سال ۱۹۹۷ تهیه شده است. در این تحقیق به صورت جداگانه و مقایسه‌ای به سه کشور اروپایی بریتانیا، ایتالیا و آلمان غربی و پنج کشور ایالات متحده، کانادا، ژاپن، هند و فیلیپین پرداخته شده است. کتاب دیگر، «کمیسیون‌های پارلمانی»<sup>۴</sup> به نگارش «خوان کارلوس اوخوا» در سال ۱۹۹۴ است. این تحقیق نیز به صورت جداگانه و مقایسه‌ای به کشورهای ایالات متحده، آلمان، فرانسه، ایتالیا و بریتانیا پرداخته است.<sup>۵</sup> علاوه بر این موارد، مطالعات مفصل دیگری که حاوی اطلاعاتی درباره کمیسیون‌ها هستند؛ نیز قابل ذکر است. جدیدترین این مطالعات، کتاب «هربرت درینگ» به نام «پارلمان‌ها و نقش اکثریت در اروپای غربی» در سال ۱۹۹۶ است که فصولی درباره ۱۸ کشور دارد و به قلم «اینگور متسن»، «کاره استروم» و «اریک دمگارد» نگاشته شده است.<sup>۶</sup>

1. A. King, "Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1 (1976), p. 11.

۲. البته علاوه بر این، ۳۰ تحقیق جدید درباره کمیسیون‌های پارلمانی، از روسیه تا آفریقای جنوبی و از کره تا ایالات متحده، در کتاب جدیدی به چاپ رسیده است:

L. Longley and A. Agh (eds.), *Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Change of Parliamentary Committees* (Appleton, WI: Research Committee of Legislative Specialists, 1997).

3. *Committees in Legislatures*

4. *La Comision Parlamentarias*

5. J. Da Silva Ochoa (ed.), *Las Comisiones Parlamentarias* (Vitoria: Parlamento Vasco. 1994).

6. H. Doring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (New York: St. Martin's Press, 1996).

مطالعات مقایسه‌ای انجام شده بیانگر آن است که کمیسیون‌های کنگره اساساً با کمیسیون‌های سایر قوای مقننه متفاوت هستند. جملاتی که در هر دو کتاب «لی-شاو» و «اوخوا» آمده است، نکته‌ای در بردارد: «باید تأکید شود که ... نظام کمیسیونی در کنگره آمریکا نه تنها قوی‌ترین نظام حاضر است، بلکه به مراتب قوی‌ترین است. در واقع می‌توان گفت نظام کمیسیونی آمریکا به گونه‌ای غیرعادی است»<sup>۱</sup>.

ویژگی‌های نظام کمیسیونی کنگره به عنوان مشخصه حکومت آمریکا شناخته شده است. از زمانی که «وودرو ویلسون» در سال ۱۸۸۵، کمیسیون‌های کنگره را «قوای مقننه کوچک» توصیف کرد، این ویژگی‌ها بارها مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.<sup>۲</sup> تمایز این کمیسیون‌ها گاه در کتاب‌های درسی سیاست تطبیقی مورد اشاره قرار می‌گیرد.<sup>۳</sup> اما این مضمون تا چندی پیش در مطالعات مقایسه‌ای قوای مقننه کشورها، گنجانده نشده بود.

در این مبحث فرصت پرداختن به عملکرد کمیسیون‌های آمریکایی نیست. اهمیت، تعداد کارمندان، رشد کمیسیون‌ها، رابطه متقابل و سلسله‌مراتب درونی آنها، در سایر متون بررسی شده است.<sup>۴</sup> باین حال، برای مثال، مفید است که به یکی از جزئیات آنها، یعنی دولایه بودن تقریباً تمامی کمیسیون‌های کنگره و سنا، پردازیم. اگرچه کمیسیون‌های فرعی در تمام قوای مقننه وجود دارند، اما کمیسیون‌های فرعی کنگره چنان بسط یافته‌اند که نمونه‌ای خاص به شمار می‌آیند.

در سال ۱۹۹۷، تعداد ۸۷ کمیسیون فرعی در مجلس نمایندگان و ۶۸ کمیسیون فرعی در

---

1. Lees and M. Shaw (eds.), *Committees in Legislatures*, p. 387; Also Quoted in da Silva Ochoa (ed.), *Las Comisiones Parlamentarias*, p.65.

۲. برای دیدن یک تحقیق مهم و تازه در این مورد ر.ک:

S. Smith and C. Deering, *Committees in Congress* (3rd edn., Washington, DC: CQ Press, 1997).  
کمیسیون‌های کنگره به مثابه عاملان سازش بین مجلس ایالات متحده و سنا در این اثر مورد بررسی قرار گرفته‌اند:

L. Longley and W. Pleszek, *Bicameral Politics: Conference Committees in Congress* (New Haven, CT, and London: Yale University Press, 1989).

3. See, for Example, A. Ranney, *The Governing of Men* (4th edn., Hinsdale, IL: Dryden Press, 1975), pp. 364-5.

4. See, in particular, C.C. Campbell and R.H. Davidson, "U.S. Congressional Committees: Changing Legislative Workshops", this publication.

سنا وجود داشت.<sup>۱</sup> کمیسیون آموزش و نیروی کار، مثالی از تشکیلات دولایه کمیسیون‌هاست. این کمیسیون تعداد ۴۵ عضو دارد که پنج کمیسیون فرعی پنج نفره را تشکیل می‌دهند. این موضوع بدین معناست که با حساب تکالیف و مأموریت‌های کمیسیون اصلی و کمیسیون‌های فرعی، به هر عضو به‌طور میانگین ۲/۷۵ مأموریت تعلق می‌گیرد. انجام این مسئولیت‌ها، علاوه بر سایر وظایف نمایندگان، فقط با پشتیبانی ماهوی کارمندان اداری و تخصصی (براساس معیارهای بین‌المللی) در کمیسیون‌ها و کمیسیون‌های فرعی ممکن است. در این وضعیت متداول است که اعضای کمیسیون‌ها، تلاش عمده خود را به کمیسیون‌های فرعی اختصاص داده و فرض را بر این قرار دهند که سایر اعضا نیز به همین شیوه عمل می‌کنند.

اگرچه این تشکیلات جالب توجه و راهگشاست؛ اما اینکه چرا کمیسیون‌های آمریکایی، با نهادهای مشابه خود در سایر قوای مقننه دارای چنین تفاوتی هستند؛ نکته‌ای آموزنده است. در چارچوب این تحقیق با تمرکز بر الگوهای جهانی، این سؤال مطرح می‌شود که چرا کمیسیون‌های آمریکایی استثنا هستند؟

برای توضیح موضوع لازم است ابتدا به نظام حزبی توجه کنیم. چنانچه در جای دیگر نیز تأکید شده، زمانی که احزاب بر کمیسیون‌های پارلمانی کنترل ضعیفی دارند، کمیسیون‌ها آزادند براساس میل خود عمل کرده و به بازده قوه مقننه کمک بسیاری کنند. عدم کنترل حزبی ممکن است نتیجه برخی ویژگی‌های حزبی، مانند همبستگی ضعیف یا چندحزبی بودن، باشد.<sup>۲</sup> «دیوید اولسون» به روابط حزب-کمیسیون پرداخته و نتیجه می‌گیرد: «احزاب و کمیسیون‌ها... ابزار متناقض و مانع‌الجمع ساختار داخلی (در قوه مقننه) هستند. اهمیت هر کدام در رابطه عکس نسبت به دیگری قرار دارد. هرچه کمیسیون‌ها مهم‌تر باشند؛ احزاب اهمیت خود را از دست می‌دهند و بالعکس».<sup>۳</sup>

1. "Players, Politics and Turf of the 105th Congress", *Congressional Quarterly Weekly Report* (22 March 1997), Supplement.
2. M. Shaw, "Conclusion", in Lees and M. Shaw (eds.), *Committees in Legislatures*, pp. 391-8.
3. D. Olson, *The Legislative Process: A Comparative Approach* (New York: Harpor and Row, 1980), p. 269. See also J. Owens, "Curbing the Fiedoms: Party-Committee Relations in the Contemporary U.S. House of Representatives", in Longley and Agh, *Working Papers* →

احزاب آمریکایی، به‌طور معمول بر مجلس نمایندگان و سنا نظارت ضعیفی اعمال می‌کنند و این موضوع، چرایی کارکرد کمیسیون‌های کنگره ایالات متحده را به شیوه کنونی توجیه می‌کند.<sup>۱</sup> از سوی دیگر در قوای مقننه برخی کشورهای دیگر نیز احزاب بر کمیسیون‌ها نظارت کم‌رنگی دارند؛ اما عملکرد کمیسیون‌ها مانند کمیسیون‌های آمریکایی نیست. بنابراین، باید توضیح دیگری برای منحصربه‌فرد بودن کمیسیون‌های کنگره وجود داشته باشد. این بررسی مرا به مطالعه متونی راجع به استثنایی بودن آمریکا وادار کرد. برخی از متفکران مانند «سایمور لیست»، «آرن ویلداوسکی» و «ریچارد رز»، درباره استثنایی بودن آمریکا نظراتی ارائه کرده‌اند.<sup>۲</sup> اگرچه هیچ‌کدام به‌طور خاص به کمیسیون‌های قوه مقننه نپرداخته‌اند؛ اما در مشاهداتشان به نکات مفیدی اشاره کرده‌اند. به نظر می‌رسد سه توجیه دیگر درباره الگوی کمیسیون‌های آمریکایی وجود داشته باشد.

اول) این موضوع تا حدی ضددولتی است. اگرچه ممکن است در سایر کشورها نیز تا حدودی چنین باشد، اما شیوه خصمانه مخالفت با مقامات عمومی در میان آمریکایی‌ها به‌صورت خاصی وجود دارد. ادامه این وضعیت که خود ریشه در خاستگاه انقلابی و نظریه‌های مشروطه دارد، به‌وسیله لیست مورد توجه قرار گرفته است: «نظرسنجی‌های عمومی در آمریکا نشانگر این است که مردم از حکومت تقسیم شده و دولتی ضعیف حمایت می‌کنند. هر زمان که نظرسنجی از گروه‌های نمونه درباره کنترل ریاست جمهوری و دو مجلس به‌وسیله یک حزب یا دو حزب بوده است؛ اکثریت چشمگیر پاسخ‌دهندگان، به دو حزبی بودن، رأی داده‌اند.»<sup>۳</sup>

← on *Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, pp. 183-98.

۱. برای دیدن یک ارزیابی دیگر با تأکید بر پیشرفت‌های اخیر کنگره ر. ک.:

J. Unekis and j. Franke, "The Resurgence of Partnership in Committees of the U.S. House of Representatives", in Longley and Agh, *Working Papers on Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, pp. 355-74

2. B. Shafer (ed.) *Is America Different? A New Look at American Exceptionalism* (Oxford: Clarendon, 1991).

3. Shafer, *Is America Different?*, p. 8.

در این مرحله کمیسیون‌های کنگره مطرح می‌شوند. کمیسیون‌ها وظیفه دارند برای پیروی از خواست عموم، با افشاگری و حذف سیاست‌های نادرست و همچنین مقابله با بی‌کفایتی و رشوه‌خواری، قوه مجریه را تحت کنترل داشته باشند.

دوم) رئیس‌جمهور و اعضای سیاسی قوه مجریه آمریکا، کمیسیون قوه مقننه مورد نظر بخت را که اعضا به آن اعتماد خاص دارند، تشکیل نمی‌دهند. اعضای قوه مجریه به گونه‌ای دیگر و براساس برنامه خود عمل می‌کنند. «منتسکیو» باید از اجرای قاطعانه تفکیک قوای خود برای چنین مدت طولانی بسیار خوشحال باشد. هدف اصلی کنگره تلاش برای غلبه بر عدم تناسب عددی قوه مقننه نسبت به قوه مجریه - ۵۳۵ به ۳ میلیون - به منظور ایجاد تعادل است. این هدف فقط با ایجاد یک مرکز کنترل بوروکراسی در عمارت کنگره آمریکا ممکن است. رکن مهم برای ایجاد این تعادل عبارت است از کمیسیون‌ها، کمیسیون‌های فرعی و کارمندان آنها.

سوم) سازگاری در روابط است. «جان هارت» معتقد است که میان کاخ سفید و کنگره درباره عدم مداخله در روال کاری یکدیگر تعهدی نانوشته وجود دارد. هارت می‌نویسد: «اکراه بیشتر اعضای کنگره نسبت به انتقاد از کارکرد ریاست جمهوری، به این دلیل است که از جلب توجه عموم به کارکرد خود جلوگیری کنند». <sup>۱</sup> در عمل، کنگره در تأمین منابع مالی برای اجرای طرح‌های ضد بوروکراسی به وسیله کمیسیون‌ها آزاد است. به نظر می‌رسد پارلمان‌ها در سایر کشورها از چنین خودمختاری برخوردار نیستند.

### ۳ تحول کمیسیون‌ها

همه با این موضوع توافق دارند که چه در آمریکا و چه در سایر کشورها، تأثیرگذاری قوه مقننه به تشکیلات کمیسیونی وابسته است. همان‌طور که «مزی» معتقد است، اگر قوه مقننه قدرت سیاست‌گذاری بالایی داشته باشد؛ به یقین برای تولید نظرهای کارشناسی سیاسی نیز

1. J. Hart, *The Presidential Branch* (New York: Pergamon, 1987), p. 171.



نظام کمیسیونی بسیار پیشرفته‌ای دارد.<sup>۱</sup> برای دستیابی به چنین وضعیتی، در بسیاری از کشورهایی که در تلاش برای تقویت نقش قوه مقننه خود هستند؛ تشکیلات کمیسیونی در حال تحول است. از آنجا که جزئیات نیز برای دو قوه مجریه و مقننه دارای اهمیت است، تغییرات جزئی و کلی، مانند آنچه در سال ۱۹۵۸ در فرانسه اتفاق افتاد، معمول است. اهمیت کمیسیون‌ها، از شدت پیگیری اصلاحات در کمیسیون‌ها مشخص می‌شود.<sup>۲</sup>

دلیل این اصلاحات فقط تغییرات ساختاری مرتبط با توسعه سیاسی در کشورهای جهان سوم یا دموکراسی‌های نوظهور در اروپای مرکزی و شرقی نیست.<sup>۳</sup> چنین اصلاحاتی در دموکراسی‌های غربی نیز وجود دارد،<sup>۴</sup> جایی که جالب‌ترین تغییرات در دهه‌های اخیر به شناسایی و توجیه دارد. این اصلاحات در جهت دور شدن از ایجاد تشکیلات موقتی<sup>۵</sup> و حرکت به سوی نظام کمیسیونی پارلمانی تخصصی و دائمی موازی با نهادهای اجرایی

- 
1. M. Mezey, *Comparative Legislatures* (Durham, NC: Duke University Press, 1979), p. 64.
  2. See, for Example, R. Hazan, "Political Reform and the Committee System in Israel: Structural and Functional Adaptation", this Publication.
  3. See A. Agh, "Changing Parliamentary Committees in Changing East-Central Europe: Parliamentary Committees as Central Sites of Policy-Making"; and D. Olson et al., "Committees in the Post-Communist Polish Sejm: Structure, Activity and Members", both in this Publication; and N. Biryukov and V. Sergeyev, "The Political Role of Standing Committees of Russian Supreme Soviet, 1990-93"; G. Honsecki, "Some External and Internal Dimensions of Parliamentary Committees in Hungary: Western Research Frameworks and Central European Experiences"; and D. Zajc, "Functions and Powers of the Committees in New Parliaments; Comparisons Between the East Central and West Central European Counties", each in Longley and Agh, *Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, pp. 471-504.
  4. See, for example, V. Della Sala, 'The Italian Parliamentary Committees: From Democratic Consolidation to Decision-Making', pp. 407-22; J. Halligan, J. Power and R. Miller, "Roles of Parliamentary Committees: A Development Perspective on the Australian System", pp. 221-38; and C.E.S. Franks, "Constraints on the Operations and Reform of Parliamentary Committees in Canada", pp.199-208, Each in Longley and Agh, *Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*.

برای دیدن دیدگاهی نظری و تطبیقی درباره تغییر پارلمانی ر.ک:

L. Longley, "Parliaments as Changing Institutions and as Agents of Regime Change: Evolving Perspectives and a New Research Framework", *Journal of Legislative Studies*, Vol.2, No.2 (Summer 1996), pp. 21-43.

5. ad hoc

است. نوشته ارزشمند و به‌روز «درینگ» که به نحو تخصصی، پارلمان‌های ۱۸ کشور را بررسی کرده است، جزئیات مهمی را دربردارد.<sup>۱</sup> فقط شش کشور در اروپای غربی به تازگی، این گذار را پشت سر گذاشته‌اند. بریتانیا، دانمارک، پرتغال و اسپانیا، نظام دائمی و تخصصی کمیسویی را در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ ایجاد کرده‌اند. سوئیس و ایرلند نیز به ترتیب در اصلاحات سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۳ نظام تخصصی کمیسویی خود را به اجرا درآوردند.<sup>۲</sup> تا به حال تمام ۱۸ کشور، چنین ترتیبات کمیسویی را در پارلمان خود اعمال کرده‌اند. در ۱۶ مورد، کمیسیون‌ها به قانون‌گذاری اقدام می‌کنند.<sup>۳</sup> در بریتانیا و ایرلند، کمیسیون‌ها به نظارت بر اعمال اجرایی نیز می‌پردازند.<sup>۴</sup>

در این باره یکی از پیشرفت‌ها، استفاده روزافزون کمیسیون‌های پارلمانی کشورهای اروپای غربی از جلسات استماع عمومی<sup>۵</sup> است.<sup>۶</sup> در برخی موارد، کمیسیون‌های تقنینی برای اولین بار آغازگر برگزاری جلسات استماع بودند. این جلسات اولین بار در بلژیک (۱۹۸۵)، سوئد (۱۹۸۹)، فنلاند<sup>۷</sup> و فرانسه (۱۹۹۱) و یونان (۱۹۹۳) برگزار شد. در ایتالیا<sup>۸</sup> و

1. I. Mattson and K. Strom, "Parliamentary Committees", and E. Damgaard, "How Parties Control Committee Members", in Doring, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*.

۲. برای مطالعه تحقیقی درباره تغییر در سوئیس ر.ک:

R. Luthi, "The Reform of the Committee System of the Swiss Parliament in 1991: The Influence of Institutional Factors and Committee Differences", in Longley and Agh, *Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, pp. 423-40

۳. کمیسیون‌ها ممکن است به سایر مسائل نیز پردازند.

۴. درباره مثال بریتانیا ر.ک:

P. Norton, "Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament", this Publication.

5. Public hearings

6. Mattson and Strom, 'Parliamentary Committees', pp. 294-5.

برای دیدن متن بازرینی شده و به‌روز این تحقیق ر.ک:

K. Strom, "Parliamentary Committees in European Democracies", this publication; as well as Y. Meny, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany* (2nd edn. Oxford University Press, 1993), p. 207.

7. See M. Wiberg and M. Mattila, 'Committee Careers in the Finnish Parliament, 1945-1994', in Longley and Agh, *Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, pp. 167-80.

8. See Della Sala, "The Italian Parliamentary Committees".

آلمان، برگزاری جلسات استماع عمومی که پیش از دهه ۱۹۷۰ نادر بود، افزایش یافته است. اگرچه کمیسیون‌های منتخب<sup>۱</sup> بریتانیا که با وزارتخانه‌ها موازی هستند، به قانون‌گذاری نمی‌پردازند؛ اما جلسات استماع عمومی آنها از سال ۱۹۷۹ افزایش قابل توجهی داشته است.<sup>۲</sup> در پارلمان‌های دارای سابقه طولانی برگزاری جلسات استماع عمومی، دفعات برگزاری این گونه جلسات، افزایش یافته است. در کل، تمایل به برگزاری این گونه جلسات، نشانگر علاقه‌مندی به دستیابی اطلاعات کامل‌تر و پاسخ‌گویی بیشتر نظام اجرایی است.

اکنون، به بررسی گرایش روزافزون به امر تناظر صلاحیت کمیسیون‌ها با صلاحیت‌های وزارتخانه‌ها، می‌پردازیم. هم‌چنان‌که بسیاری از صاحب‌نظران نیز تأکید کرده‌اند؛ چنین ترکیبی، نظارت، قانون‌گذاری و تشکیل شبکه‌های مختلف را مانند گروه‌های هم‌سود یا گروه‌های تخصصی اجرایی یا قانون‌گذاری، آسان می‌سازد.<sup>۳</sup> این مناظر ساختن، معمولاً دقیق نیست و قوای مقننه برخی از کشورها مانند دانمارک، برای کمیسیون‌ها نسبت به وزارتخانه‌ها صلاحیت‌های قانونی کمتری در نظر گرفته‌اند. اما چنان‌که انتظار می‌رفت؛ میان کمیسیون‌ها و وزارتخانه‌ها رابطه نزدیکی برقرار شده است. امتیاز این ارتباط آن است که مانع موشکافی یکجانبه افراطی می‌شود و این امر را تضمین می‌کند که کمیسیون‌های فرعی به کمیسیون‌هایی گزارش دهند که صلاحیت‌های قانونی آنها به وزارتخانه‌ها بسیار شبیه است. مسلم است که مشابهت‌های آموزنده‌ای میان سلسله‌مراتب در قوای مقننه و مجریه وجود دارد. اگر سطوح مختلف را در نظر بگیریم، مرزبندی‌های سیاسی این دو قوه قابل مقایسه است. همچنین برنامه‌های کاری آنها نیز به یکدیگر شباهت دارد. مانند رؤسای همه سازمان‌های بزرگ، در هر دو قوه نیز برای تفویض اختیارات به وسیله قانون‌گذاران و مقامات اداری ترتیباتی وجود دارد تا بتوانند از طریق تقسیم کار و تشویق تخصص‌گرایی، وظایف خود را به نحو مؤثرتری انجام دهند. همچنین، این ترتیبات متخصصان را قادر

1. Select Committees

2. See Norton, "Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament".

3. Mattson and Strom, "Parliamentary Committees", pp. 270. See also K. Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p.71.

می‌سازد تا بنا بر هنجارهای رابطه متقابل، امور را به یکدیگر واگذار کنند؛ اما انجام امور همواره بر این منوال نیست. بنیانگذاران جمهوری پنجم فرانسه از کمیسیون‌های پارلمانی قوی جمهوری سوم و چهارم به حدی سرخورده شده بودند که مصمم کنار گذاشتن آنها بودند. آنان به حد کافی «امتیازات» کمیسیون‌ها را تحمل کرده بودند.

کمیسیون‌های پارلمانی فرانسه در شش دهه اول این قرن از نظر اهمیت، گاهی با کمیسیون‌های کنگره آمریکا قابل مقایسه‌اند. کمیسیون‌های فرانسه با دارا بودن نوعی تأثیرگذاری یادآور تأثیرگذاری کمیسیون‌های کنگره هستند. درحقیقت کمیسیون‌های فرانسه تا پیش از سال ۱۹۵۸ به اموری فراتر از آنچه اکنون کنگره آمریکا قادر به انجام آن است، می‌پرداختند. برای مثال، کمیسیون‌های فرانسوی در عمل می‌توانستند دولت را ساقط کنند.<sup>۱</sup> آنها «می‌توانستند با تمهیداتی، وضعیت متعادل حاصل از سازش یک ائتلاف را به هم بریزند».<sup>۲</sup> به‌علاوه، گاه با مشارکت دادن وزیران سابق وزارتخانه‌هایی که با آنها سروکار داشتند؛ از وجود این وزیران منتفع می‌شدند. تغییر این مضمون، نقش مؤثر رئیس کمیسیون را از وزیر سایه به یک وزیر واقعی تبدیل کرد. چنانچه «فیلیپ ویلیامز» درباره کمیسیون مالی<sup>۳</sup> نوشته است:

«این کمیسیون» یک مرکز رهبری رقیب برای کابینه است: در نگاه اول یک کمیسیون «دولتی» است؛ اما درعین حال اگر تصمیم به مخالفت بگیرد، تبدیل به نهادی بسیار خطرناک می‌شود. در جمهوری سوم این کمیسیون متهم به «کمیسیون جانشین‌ها» بود. ... در جمهوری چهارم به دلیل وجود سیاست‌مداران جوان که به این کمیسیون به شکل سکوی پرش برای پیشرفت نگاه می‌کردند، کمیسیون به بیشتر دولت‌ها حمله کرده و برای آنها مانع تراشی می‌کرد».<sup>۴</sup>

۱. احتمالاً می‌توان چنین استدلال کرد که کمیسیون اروین (Ervin Committee) در مجلس سنا و کمیسیون قضایی در مجلس نمایندگان، باعث سقوط دولت نیکسون شدند؛ اما این مقایسه‌ای ضعیف است.

2. P. Williams, *Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic* (London: Longman, 1964), p. 242.

3. Finance Committee

4. Williams, *Crisis and Compromise*, pp. 252-3.

«شارل دو گل» مصمم بود به این وضعیت خاتمه دهد. به این ترتیب، قانون اساسی جمهوری پنجم، با ایجاد تغییراتی چشمگیر، درصدد محدود کردن کمیسیون‌های مجلس ملی برآمد. اصل ۴۲ مقرر می‌دارد که شور در مورد طرح‌ها در صحن علنی - که تا پیش از این براساس متن پیشنهادی کمیسیون‌ها صورت می‌گرفت - باید در قالب متن پیشنهادی دولت باشد. این تحول بسیار واضح، نتیجه دلخواه را دربرداشت. البته کمیسیون‌ها همچنان می‌توانستند در جریان مباحثات، اصلاحاتی را پیشنهاد دهند؛ مشروط بر اینکه بار مالی نداشته باشد.

اصلاحات ماده (۴۳) قانون اساسی فرانسه، تاریخ جالب‌تری دارد. براساس این مقرر، تعداد کمیسیون‌های دائمی هر مجلس، به شش کمیسیون محدود شده است.<sup>۱</sup> تصور می‌رفت کم‌تر امکان دارد که این کمیسیون‌ها - که تعداد اعضای آنها بین ۶۰ تا ۱۲۰ نفر بود - به صورت مراکزی جالب توجه برای متخصصان و لابی‌ها درآید؛ اما محققان رفتار کمیسیون‌ها، از دو جنبه متفاوت خلاء‌هایی در این تغییرات مشاهده می‌کنند. تشکیل این کمیسیون‌ها به دو شیوه بود. میزان مشارکت اعضا در جلسات کمیسیون‌ها نسبت به منافع اختصاصی آنها در دستور کار روزانه، متفاوت بود. به علاوه، تشکیل کمیسیون‌های فرعی غیررسمی، اختیارات کمیسیون‌های جمهوری چهارم را تا حدودی بازگرداند. تلاش‌های دولت برای ممانعت از توسعه کمیسیون‌های فرعی ناموفق بوده است و هم‌اکنون این کمیسیون‌ها مورد تأیید قانونی هستند؛ اما محدودیت‌های تحمیل شده بر کمیسیون‌ها علاوه بر مقتضیات قانون اساسی برای کاهش قدرت پارلمان فرانسه، تغییراتی را در آن کشور ایجاد کرده است که با آنچه در سایر کشورهای اروپای غربی رخ داده، مغایرت دارد.

مورد جالب توجه دیگر تغییرات بریتانیا است. در سال ۱۹۷۹ پس از ۷۰۰ سال، ملکه<sup>۲</sup> کمیسیون‌های تخصصی دائمی را ایجاد کرد که صلاحیت‌هایشان با صلاحیت‌های وزارتخانه‌های انگلیس متناظر بود. تعداد کمیسیون‌های انتخابی متناظر با وزارتخانه‌ها که در

۱. جالب است که پس از فرانسه، یونان نیز شش کمیسیون دائمی با مسئولیت‌های گسترده در پارلمان ایجاد کرد.

ابتدا ۱۴ کمیسیون بود؛ اکنون به ۱۶ کمیسیون رسیده است، اما، برخلاف پیشرفت سایر کشورها در قوه مقننه، کمیسیون‌های انتخابی در وست‌مینستر، فاقد صلاحیت دخالت در امور قانون‌گذاری‌اند. در عوض، این کمیسیون‌ها به برقراری ارتباط با وزارتخانه‌های مرتبط با صلاحیت خود و نظارت بر مسائل سیاسی مربوط، می‌پردازند. بررسی تفصیلی لوایح پس از شور دوم در کمیسیون‌های موقت - که برخلاف نامشان دائمی‌اند - انجام می‌شود؛ مگر اینکه این مرحله در صحن علنی انجام شود - که معمولاً نیز چنین است.

تأثیر کمیسیون‌های انتخابی متناظر با وزارتخانه‌ها را در بریتانیا نمی‌توان به‌آسانی ارزیابی کرد. باید پذیرفت که دستاوردهای این کمیسیون‌ها فقط جنبه توصیه‌ای دارد؛ یعنی کمیسیون‌ها نمی‌توانند دولت را به انجام کاری وادارند. اما از آنجاکه کمیسیون‌ها دولت را تشکیل می‌دهند، بیشتر برای اقناع شدن مستعد هستند. برای مثال، پاسخ‌های دولت به توصیه‌های دو کمیسیون در دوره پارلمانی سال ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۳، در جدول ۱ درج شده است. توصیه‌های کمیسیون‌های آموزش، علوم و هنر در بیش از یک‌چهارم موارد پذیرفته شده است. کمیسیون خدمات اجتماعی موفق‌تر بوده و توصیه‌های آن در بیش از یک‌سوم موارد پذیرفته شده است.

**جدول ۱** گزارش‌های کمیسیون‌های منتخب سازمانی در مجلس عوام بریتانیا و پاسخ‌های دولت به توصیه‌های آنها، ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۳

کمیسیون	جلسات	گزارش‌ها	پذیرفته شده	درصد پاسخ‌های قابل قبول	رد شده
آموزش، علوم و هنر	۱۶۶	۱۹	۲۶/۵	۴۶/۴	۲۷/۱
خدمات اجتماعی	۱۵۴	۱۱	۳۵/۱	۴۵/۲	۱۹/۷

Source: Gavin Drewry (ed.) *The New Select Committees: A Study of the 1979 Reforms*, 2<sup>nd</sup> edn. (Oxford: Clarendon, 1985), pp. 100, 249, 335 and Annex 22.2.

**نکته:** این آمار گزارش‌های خاص را دربر نمی‌گیرد و به‌طور عمده دربردارنده پاسخ‌های دولت به گزارش‌های کمیسیون است.

بنابراین می‌توان چنین نتیجه گرفت که کمیسیون‌های بریتانیای امروز به‌این ترتیب نام‌آور شده‌اند.<sup>۱</sup> کمیسیون‌ها گاهی توانسته‌اند دولت را برای تغییر نظرات خود قانع کنند. این تغییرات گاه درباره موضوعات بنیادی، ولی بیشتر درباره جزئیات است. اما سیاست دولت نیز همه چیز نیست. مسئله افکار عمومی هم مطرح است. درحالی که قوه مجریه سیطره دارد، کشمکش برای جلب افکار مردم در انتخابات عمومی جریان دارد و کمیسیون‌های انتخابی در این باره نقش خود را ایفا می‌کنند. چنانچه «مایکل راش» درباره عملکرد آنها می‌نویسد: «امروزه سیاست‌گذاری و اداره دولت، تحت نظارت بسیار بیشتری نسبت به سال‌های پیش قرار گرفته است. این نظارت نه فقط از طریق زیر سؤال بردن وزیران و مقامات عمومی ارشد، بلکه از طریق جمع‌آوری و انتشار ... مدارک کتبی و شفاهی ... که به شیوه‌های دیگر در دسترس قرار نمی‌گیرند، اعمال می‌شود».<sup>۲</sup>

درباره میزان اهمیت کمیسیون‌های انتخابی سازمانی در جدول ۲، مقیاسی قید شده است. در این جدول، میزان زمان اختصاص داده شده به این کمیسیون‌ها در دو برنامه تلویزیونی، یعنی «The Record» و «Westminster Live» ثبت شده است که خلاصه‌ای از روال کار پارلمان را از شبکه دو B. B. C پخش می‌کردند. این بررسی، سه هفته برنامه‌های ضبط شده در می ۱۹۹۶ را دربرمی‌گیرد و نشانگر آن است که ۱۵/۴ درصد از زمان این برنامه‌ها به کمیسیون‌های انتخابی اختصاص دارد. با توجه به این واقعیت که کمیسیون‌ها برای اختصاص زمان پخش بیشتر جریان مذاکرات و همچنین مصاحبه‌های تلویزیونی، با مجلس عوام و لردها در رقابت هستند، این میزان به نسبت تأثیرگذار است. برای مثال پوشش خبری برای «کمیسیون بزرگ اسکاتلند» منحصر به سه دقیقه و برای «کمیسیون بزرگ ولز» کمتر از یک دقیقه است.<sup>۳</sup>

۱. برای ارزیابی بیشتر تغییر نقش کمیسیون‌های پارلمانی بریتانیا، ر.ک:

Norton, "Nascent Institutionalisation: Committees in the British Parliament".

2. Da Silva Ochoa, *Las Comisiones Parlamentarias*, pp. 200-201 (Translation).

۳. این بررسی به‌وسیله نگارنده انجام شده است. عملکرد بی‌بی‌سی در پخش خلاصه نیم‌ساعته جریان کار کمیسیون‌های دائمی به‌صورت هفتگی در رادیو نشان‌دهنده ارتباط این موضوع با منافع عمومی است.

جدول ۲ میزان خلاصه‌های پخش شده از روال کار پارلمان بریتانیا از تلویزیون که به کمیسیون‌های منتخب سازمانی اختصاص داده شده است

شبکه Westminster Live	برنامه	شبکه Record	
۰	۷ می ۱۹۹۶	--	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
۵۰		--	سایر موارد
۶	۸ می	۱	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
۴۴		۲۴	سایر موارد
۰	۹ می	۱۲	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
۵۰		۱۳	سایر موارد
--	۱۰ می	۰	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
--		۲۵	سایر موارد
۳	۱۴ می	۰	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
۴۷		۲۵	سایر موارد
۰	۱۵ می	۲	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
۵۰		۲۳	سایر موارد
۰	۱۶ می	۶	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
۵۰		۱۹	سایر موارد
--	۱۷ می	۰	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
--		۲۵	سایر موارد
۰	۲۱ می	۳	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
۵۰		۲۲	سایر موارد
--	۲۲ می	۱	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
--		۲۴	سایر موارد
--	۲۳ می	۵	کمیسیون‌های منتخب سازمانی
--		۲۰	سایر موارد



#### ۴ شکل‌های متنوع یک مضمون

«متسن و استروم» در مطالعات خود درباره کمیسیون‌های ۱۸ کشور اروپایی، تأکید کرده‌اند که تنوع کمیسیون‌ها تقریباً بی‌نهایت است. صاحب‌نظران، کمیسیون‌ها را براساس نوع، مدت، تعداد، اندازه، صلاحیت، تفویض داخلی صلاحیت‌ها، رهبری، میزان خصوصی بودن، نقش تقنینی، عضویت حزب اقلیت و برگزاری جلسات استماع عمومی ارزیابی می‌کنند. نویسندگان با دسته‌بندی فعالیت‌های مختلف کمیسیون‌ها براساس این عناوین، تأکید می‌کنند: «متون تحلیلی تاکنون فقط توانسته‌اند به امور سطحی تشکیلات کمیسیون‌ها بپردازند ... بسیاری از سؤالات مهم، حتی هنوز مطرح نشده‌اند و تعداد بسیار کم‌تری پاسخ داده شده‌اند».<sup>۱</sup> در یکی دیگر از مقالات این مجموعه، «دامگارد» تأثیر احزاب بر کمیسیون‌ها را بررسی کرده و با موضوع برخورد مشابهی دارد. وی پیشنهاد می‌کند: «تعداد بسیار زیادی از شرایط و ویژگی‌های ملی به عمد، مورد توجه قرار نگرفته یا کم‌اهمیت جلوه داده شده‌اند».<sup>۲</sup> باید توجه داشت که «متسن»، «استروم» و «دامگارد» فقط کشورهای اروپای غربی را بررسی کرده‌اند. پیچیدگی موضوع با بررسی نظام‌های جغرافیایی یا ساختاری دورتر، تشدید می‌شود. در این نظام‌ها، وجود نابرابری فزاینده، تمام تلاش‌ها را برای جمع‌بندی کلی تضعیف کرده است.<sup>۳</sup> به نظر می‌رسد برخی ویژگی‌های کمیسیون‌های تقنینی، فراگیر است: کمیسیون‌ها مورد اتفاق عموم‌اند؛ در تمام موارد بررسی شده عضویت در کمیسیون‌ها به قدرت احزاب در پارلمان وابسته است؛ کمیسیون‌ها استفاده از تخصص را تسهیل کرده و مشارکت را تقویت می‌کنند. اما می‌توان با انجام تحقیق فراتر از این

1. Mattson and Strom, "Parliamentary Committees", pp. 303.

برای مطالعه نتایج بازبینی شده و به‌روز این تحقیق ر.ک:

Strom, "Parliamentary Committees in European Democracies"

2. Damgaard, "How Parties Control Committee Members", p. 321.

۳. نقطه شروع مناسب برای این دیدگاه جهانی، مقالات عالمانه‌ای است که در موضوعات گسترده پارلمانی بین‌المللی

در کتاب مرجع زیر به چاپ رسیده است:

G. Kurian (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislatures* (Washington, DC: Congressional Quarterly Books, 1997), 2 Vols.

کلی گویی‌ها، گونه‌های بدیعی را کشف کرد.

نیاز به فراتر رفتن از شکل، برای دستیابی به واقعیت، درباره ژاپن مشخص است.<sup>۱</sup> براساس شواهد، مجلس ژاپن<sup>۲</sup> باید نظام کمیسیونی قوی‌ای داشته باشد. مجلس ژاپن دارای کمیسیون‌های تخصصی دائمی است که در سطح گسترده‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرند. کمیسیون‌ها براساس کنگره آمریکا طراحی شده‌اند، که میراثی است از زمان اشغال ژاپن پس از جنگ جهانی دوم. در مقایسه با هشت نظام کمیسیونی بررسی شده در تحقیق «لی-شاو»، (البته به جز کنگره آمریکا)، ژاپن از بیشترین میزان کارمند برخوردار است. تقریباً در تمام کمیسیون‌های مجلس ژاپن، هفت کارشناس یا حتی بیشتر مشغول به کارند. البته برخی از آنها از وزارتخانه‌های مرتبط، به امانت گرفته می‌شوند.

«هانس پروالد»، یکی از نویسندگان برجسته درباره مجلس ژاپن، تأثیر کمیسیون‌های ژاپن را غیرقابل انکار می‌داند. وی معتقد است که با وجود تخصصی بودن کمیسیون‌ها، تأثیر نظام آمریکا و برخورداری از کارمندان فراوان:

«بیشتر کار کمیسیون‌ها در مجلس بیهوده است. کمیسیون‌ها جلسات بزرگی دارند. جلسات علنی است ... و برخی جلسات از تلویزیون پخش می‌شود. کمیسیون‌ها کارمندان زیادی دارند ... آنها وزیران کابینه را برای پاسخ به سؤالات و کارشناسان را برای شهادت فرا می‌خوانند. آنها اقدام به تحقیق و بازرسی می‌کنند ... آنها رویه‌های خود را با جزئیات کامل منتشر می‌کنند ... اما قدرت آنان واهی و دستاوردهایشان بی‌معناست».<sup>۳</sup>

چرا چنین ناهماهنگی میان تصور و واقعیت وجود دارد؟ «پروالد» دلیل آن را شکل‌گیری سیاست‌های ژاپن در مرحله پیشاتقنینی می‌داند. وی زنجیره‌ای مفصل را از

۱. همچنین ر. ک: به تحقیقی که از نظر جغرافیایی به کمیسیون‌های پارلمانی آسیایی مربوط است در:

C. Park, "The Organization and Workings of Committees in the Korean National Assembly", this Publication.

2. Japanese Diet

3. H. Baerwald, 'Committees in the Japanese Diet', in Lees and Shaw, *Committees in Legislatures*, pp. 345-6.

چانه‌زنی‌های وزیران و احزاب تصویر می‌کند. پس از تدوین یک لایحه در وزارتخانه، آن لایحه به وسیله گروه مطالعاتی حزب حاکم لیبرال دمکرات بررسی می‌شود. حزبی که به دلیل جناح‌های سازمان‌یافته متعدد تشکیل دهنده آن، شناخته شده است. پس از آن، شورای سیاست‌گذاری حزب، لایحه را بررسی می‌کند. سپس لایحه به شورای اجرایی حزب و پس از آن به شورای نایب وزیران و در نهایت به کابینه فرستاده می‌شود. تمام این مراحل پیش از ارائه لایحه به مجلس طی می‌شود. زمانی که لایحه به کمیسیون دائمی می‌رسد، توافقات بسیاری درباره آن انجام گرفته است. به نحوی که در کمیسیونی که دولت در آن اکثریت سازمان‌یافته‌ای دارد، قابل‌بازبینی نیست.

مورد ژاپن، نشانگر مشکلات کلی‌گویی درباره کمیسیون‌های قوه مقننه است. تلاش «متسن» و «استروم» در این باره قابل‌تحسین است. اکنون به بررسی تلاش آنها، به‌ویژه سه نظریه مربوط به کمیسیون‌ها – که آنها را از منابع دیگری اقتباس و به‌عنوان توضیح احتمالی برای رفتار کمیسیون‌ها معرفی کرده‌اند می‌پردازیم.

ابتدا این نظریه مطرح است که کمیسیون‌ها به‌عنوان ابزاری برای کسب منفعت از دادوستد، عمل می‌کنند.<sup>۱</sup> براساس این نظریه، موازنه سیاسی، در چارچوب اولویت‌های مختلف ناشی از منافع حوزه‌های انتخاباتی، قابل‌دستیابی است. در این نظریه، کمیسیون‌ها «حقوق مالکانه» ای در موارد خاص سیاست‌گذاری، از طریق واگذاری مسائل به یکدیگر در این داد و ستد، کسب می‌کنند.

خرید آرای عموم، فرضیه‌ای است که باید در قوای مقننه بررسی شود؛ اما این شیوه آمریکایی‌تر از آن است که اعمال آن در سایر قوای مقننه، به‌صورت جدی ممکن باشد.

---

۱. این نظریه در متون زیر بررسی شده است:

K. Krehbiel, *Information and Legislative Organization* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1991); K. Shepsle and B. Weingast, 'Positive Theories of Congressional Institutions', *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19 (1994), pp. 149-79; and K. Shepsle, *The Giant Jigsaw Puzzle: Democratic Committee Assignments in the Modern House* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1978).

مشکل بتوان تصور کرد که در پارلمانی با غلبه یک حزب بر اکثریت نمایندگان، چنین ترتیبی حکم فرما شود. چه بسا خرید و فروش در نظام سیاسی ژاپن رخ دهد؛ اما به هیچ وجه در کمیسیون‌های دائمی مجلس چنین امکانی وجود ندارد.

نظریه دوم این است که کمیسیون‌ها، نهادهایی با کارکرد تحقیق و کسب اطلاعات‌اند. در این نظر، بر ارتقا کیفیت فرایند سیاست‌گذاری با محقق کردن توانایی‌های مختلف تخصصی و بالقوه اعضا برای انجام چنین امری تأکید شده است. فرض بر این است که تخصصی بودن بر پایه هزینه - فایده تقویت می‌شود. اگر عضوی هزینه متخصص شدن و به کار گرفتن دانش خود را برای مسائل عمومی بپردازد، در عوض حرمت و احترام به دست می‌آورد. براساس نظر «متسن» و «استروم»: «راهکار قوه مقننه به عنوان یک کل، این است که با ایجاد ساختاری انگیزاننده، اعضا را برای به دست آوردن تخصص ترغیب کند». این موضوع به طور مستقیم به تفویض اختیار سازمانی مربوط می‌شود که نه فقط کمیت بازده بیشتر شده؛ بلکه کیفیت آن نیز افزایش می‌یابد. این توضیح برای کارکرد کمیسیون‌های قوه مقننه به طور کامل پذیرفتنی و در عین حال، جزئیات آن متفاوت است.

برای تشریح چگونگی سازمان‌یافتگی تخصص، بررسی نمونه آلمان راهگشاست. در آلمان، هدایت اطلاعات به شیوه‌ای متمایز، از طریق تعامل میان کمیسیون‌های مجلس فدرال (بوندستاگ) و کمیسیون‌های احزاب اصلی - که تمام آنها در زمینه محورهای اصلی سیاست متخصص‌اند - انجام می‌شود. کمیسیون‌های احزاب و مجلس فدرال، ساختار مشابهی دارند و کارشناسان آنها با تناسبی عجیب با یکدیگر همکاری می‌کنند. کمیسیون‌های حزبی سه حزب اصلی، روزهای دوشنبه با یکدیگر جلسه دارند. ویژگی جالب توجه کمیسیون‌های حزبی، کامل بودن کارشان است. آنها کمیسیون فرعی تشکیل می‌دهند؛ مدارک دریافت می‌کنند و با وزیران، مقامات عمومی و نمایندگان گروه‌های ذی‌نفع ملاقات می‌کنند. روزهای سه‌شنبه، زمان جلسه مقامات قوه مجریه و سران حزب

است. روزهای چهارشنبه، پنج‌شنبه و جمعه، جلسات مجلس فدرال و کمیسیون‌های آن برگزار می‌شود. به این ترتیب، در حالی که اعضا در جلسات حزبی، سیاست‌ها و راهکارها را تعیین کرده‌اند، در جلسات کمیسیون‌های مجلس فدرال، که تعامل واقعی در مورد مسائل ماهوی در آنجا روی می‌دهد، به موضوع مورد نظر می‌پردازند. نتیجه این شیوه آن است که زمان کمتری نسبت به زمان معمول در سایر کشورهای مشابه، در صحن علنی مجلس فدرال صرف می‌شود و همچنین بازده سیاسی آن فراگیر است.<sup>۱</sup>

نظریه سوم درباره چرایی کارکرد این چینی کمیسیون‌ها، چیزی است که «متسن» و «استروم» آن را «هماهنگی حزبی» می‌نامند. براساس این نظریه، کمیسیون‌های قدرتمند، ابزار رهبران حزب هستند. ادعا می‌شود در صورتی که رهبری حزبی قوی باشد، رهبران قدرت خود را از طریق کمیسیون‌های قدرتمند در قوه مقننه اعمال می‌کنند. این نظریه به وسیله «گری کاکس» و «متیو مک کابینز» مطرح شده است، که برهه اخیر تأثیر قوی رهبران حزب را بر مجلس نمایندگان آمریکا مدنظر داشته‌اند.<sup>۲</sup>

در اینجا یک مشکل مفهومی وجود دارد: کمیسیون قدرتمند چیست؟ دیدگاه نگارنده این است که کمیسیون قدرتمند در قوه مقننه، کمیسیونی است که بر امور عمومی تأثیر مستقل و قابل ملاحظه‌ای داشته باشد. گذشته از شرایط خاص کنگره آمریکا، نفوذ کمیسیون‌های پارلمانی که به وسیله حزب واحد حاکم رهبری می‌شوند، به این معناست که مانند وضعیت ژاپن و بریتانیا، کمیسیون‌ها تأثیر محدودی دارند. در کل، به نظر نمی‌رسد هماهنگی حزبی مدل واشنگتن، نمونه‌ای فراگیر باشد.

## ۵ کمیسیون‌ها در جهان سوم

مشکل بتوان بدون بررسی نقش کمیسیون‌ها در قوای مقننه کشورهای جهان سوم، چشم

1. N. Johnson, "Committees in the West German Bundestag", in Lees and Shaw, *Committees in Legislatures*, pp. 102-47.

2. G. Cox and M. McCubbins, *Legislative Leviathan: Party Government in the House* (Berkeley, CA: University of California Press, 1993).

اندازی کلی درباره کمیسیون‌ها ارائه کرد. در اینجا با بیش از صد کشور در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین روبه‌رو هستیم که با درصد بسیار بالای توسعه‌نیافتگی اقتصادی، وابستگی و فقر، آمار نامطلوب در زمینه‌هایی مانند وضعیت آموزشی و امید به زندگی، و به‌جز در موارد معدودی، با میراث استعمارگری دست به‌گریبان‌اند. اگر اطلاعات درباره پیچیدگی‌های تشکیلات کمیسیون‌ها در برخی کشورهای صنعتی مجمل است، این مشکل در کشورهای در حال توسعه بسیار قابل توجه‌تر است؛ چرا که اطلاعات پراکنده بوده و وضعیت، از دموکراسی پایدار تا استبداد متغیر است.<sup>۱</sup>

با وجود این تفاوت‌ها، قوای مقننه ملی، نهادهایی همیشه حاضرند. در سال ۱۹۷۳، «بلاندل» دریافت که تا به حال در خاورمیانه پنج کشور فاقد قوه مقننه بوده‌اند.<sup>۲</sup> اگرچه قوای مقننه کشورهای جهان سوم، گاهی به‌وسیله حاکمان اقتدارگرا منحل یا معلق شده‌اند؛ اما در موعد مقرر به‌عنوان نماینده مشروعیت نظام، به وضعیت اولیه بازگشته‌اند. در این چارچوب، چه نوع ساختار تقنینی برای کمیسیون‌ها مقرر شده است؟ باید گفت به‌طور معمول در کشورهای جهان سوم، قوه مقننه نباید از نقش چندان مهمی در حکومت برخوردار باشد. البته به تأکید «پاکنهام» و سایرین، این وضعیت، مانع از کارکرد درخشان قوه مقننه در مواردی مانند تجهیز و استخدام نیرو نیست؛ بلکه این امور معمولاً در شکل نفوذ رهبران اقتدارگرا، به‌خصوص رهبران نظامی، رخ می‌دهد.<sup>۳</sup>

۱. برای مطالعه تأثیرات پیشرفت‌های پارلمان‌های کشورهای مختلف بر نظام‌های جهان سومی ر.ک:

- J. Hibbing and L. Longley, "On Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democrat Regimes" in L. Longley (ed.), *Working Papers on Comparative Legislative Studies I: The Role of Legislatures and Parliaments and in Democratizing and Newly Democrat Regimes* (Appleton, WI: Research Committee of Legislative Specialists, 1994), pp. 3-11; L. Longley and A. Agh, "On the Changing Nature of Parliamentary Committees", in Longley and Agh, *Working Papers on Comparative Legislative Studies II: The Changing Roles of Parliamentary Committees*, pp. 2-14; and L. Longley and D. Zajc, "The First Years of the New Democratic Parliaments", in L. Longley and D. Zajc (eds.), *Working Papers on Comparative Legislative Studies III: The New Democratic Parliaments-The First Years* (Appleton, WI: Research Committee of Legislative Specialist, 1998).
2. J. Blondel, *Comparative Legislatures* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973), p. 7.
3. R. Packenham, 'Legislatures and Political Development', in A. Kornberg and L. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective* (Durham, NC: Duke University Press, 1970), pp. 521-82.

برای ارائه چارچوبی تحلیلی، بهتر است تلاش‌های گسترده انجام شده را برای دسته‌بندی قوای مقننه، بررسی کنیم. «پالسی»، «زنجیره قدرت قوه مقننه» را تصویر می‌کند که در یک سوی آن قوای مقننه مستقل «تحولگر»<sup>۱</sup> و در سوی دیگر، «قوای مقننه نمایشی»<sup>۲</sup> قرار دارند.<sup>۳</sup> «بلاندل» قوای مقننه را براساس تأثیر آنها بر نظام سیاسی، به چهار گروه تقسیم کرده است.<sup>۴</sup> «واین‌بام»، گونه‌شناسی‌ای را تشریح می‌کند که براساس روابط با قوه مجریه، پنج دسته قوه مقننه، قابل تفکیک است. این گونه‌ها عبارتند از: همکار، فرودست، سلطه‌پذیر، نامصمم و رقابت‌جو - مقتدر.<sup>۵</sup> در یک سوی زنجیره «پالسی»، «قوه مقننه نمایشی» قرار دارد که اعضای آن چنان به وسیله قوه مجریه یا حزب حاکم در تنگنا هستند که صلاحیت مستقل ناچیزی دارند. «کم‌ترین تأثیر» از نظر «بلاندل»، جایی است که فعالیت بسیار کمی در جریان جلسات نادر قوه مقننه، انجام می‌گیرد. قوه مقننه «سلطه‌پذیر»<sup>۶</sup> از نظر «واین‌بام»، قوه مقننه‌ای است که «قصد و برنامه‌ای نداشته» و «نه قوانین را اصلاح می‌کند و نه موقعیتی برای بررسی دقیق سیاست‌های جایگزین فراهم می‌سازد». این گونه قوای مقننه، در کشورهای جهان سوم معمول و رایج‌اند.

اگر قوای مقننه کشورهای جهان سوم به محدودیت، تأثیر کم، بی‌هدفی و بی‌برنامگی گرایش دارند، از کمیسیون‌های آنها نیز نمی‌توان توقع چندانی داشت. چنانکه گفتیم، واگذاری کار به واحدهای فرعی، معمولاً با گسترش ظرفیت، کارایی و تأثیرگذاری قوه مقننه همراه است. اگر نقش قوای مقننه کشورهای جهان سوم، تحت نفوذ حاکمان اقتدارگرا، ناچیز است، انتظار می‌رود کمیسیون‌های آنها نیز وضعیت مشابهی داشته باشند. «واین‌بام» در

1. Transformative Legislatures

2. Legislative Arenas

3. N. Polsby, "Legislatures", in F. Greenstein and N. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1975), p. 277, vol. 5.

4. Blondel, *Comparative Legislatures*, pp. 137-9. See Also J. Blondel, *Comparative Government* (2nd edn., London: Prentice-Hall/Harvard Wheatsheaf, 1995), p. 249.

5. M. Weinbaum, 'Classification and Change in Legislative Systems: With Particular Application to Iran, Turkey and Afghanistan', in G. Boynton and C. Kim (eds.), *Legislative Systems in Developing Countries* (Durham, NC: Duke University Press, 1975), pp. 35-43.

6. Submissive

نوشته‌های خود در دهه ۱۹۷۰، این موضوع را در قوای مقننه «سلطه‌پذیر» یافته است: «ساختار تمرکزگرای مجالس سلطه‌پذیر، فضای کمی برای کمیسیون‌های تقنینی واجد صلاحیت باقی می‌گذارد. کار کمیسیون (در قوه مقننه سلطه‌پذیر) بیش از آن که آماده‌سازی کارشناسانی متناظر با کارشناسان وزارتخانه‌ها باشد؛ آموزش و توصیه است. در بیشتر قوای مقننه سلطه‌پذیر، به دلیل تغییر اعضا یا روال کار مأموریت‌ها، تعداد کمی افراد کارآزموده در کمیسیون پدید می‌آیند.<sup>۱</sup>

از سوی دیگر، «بلاندل» چندان مطمئن نیست. وی تأیید می‌کند که اطلاعات کمی از کمیسیون‌های قوای مقننه کم‌تأثیر، در دست است؛ اما چنین گمان می‌کند که در خلوت جلسات این نهادها، تأثیر گروهی بر مسائل جزئی، اهمیتی دارد که جلسات صحن فاقد آن است.<sup>۲</sup>

## ۶ عدم تداوم

عدم تداوم عاملی است که موجب کاهش کارایی کمیسیون‌ها می‌شود. یکی از دلایل اهمیت «کمیسیون طرق و وسایل»<sup>۳</sup> در مجلس نمایندگان آمریکا و «کمیسیون حساب‌های عمومی»<sup>۴</sup> در مجلس عوام بریتانیا این است که کمیسیون‌های یادشده، از حدود سال‌های ۱۷۹۵ و ۱۸۶۱ وجود داشته‌اند. اما در کشورهای جهان سوم، کمیسیون‌ها به دلیل عوامل حقوقی، شخصی و رژیم سیاسی، عدم تداوم دارند.

تحقیق اخیر درباره عدم تداوم رژیم سیاسی، نشان می‌دهد که در فاصله سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰، یک‌سوم، حکومت‌های جهان سوم بیش از ۲۰ سال، حکومت نظامیان را تجربه کرده‌اند. یک‌سوم دیگر از این کشورها، کم‌تر از بیست سال شاهد چنین رژیم‌هایی بوده‌اند و یک‌سوم باقی‌مانده، حکومت نظامیان را تجربه نکرده‌اند.<sup>۵</sup> تمام کشورهای جهان

1. Weinbaum, 'Classification and Change in Legislative Systems', p.40.

2. Blondel, *Comparative Legislatures*, p. 137.

3. Ways and Means Committee

4. Public Accounts Committee

5. B. Smith, *Understanding Third World Politics* (London: Macmillan, 1996), p. 16.



سوم، عدم تداوم رژیم سیاسی را با جایگزینی رژیم‌هایی در قالب رژیم مشروطه یا غیرمشروطه در برهه‌های زمانی مختلف تجربه کرده‌اند. این زنجیره‌ها با تعلیق و بازگشت‌های متعدد قوه مقننه همراه بوده است.<sup>۱</sup> تحقیقی درباره پارلمان ایران (مجلس) انجام شده که تاریخ آن را از زمان تشکیل، یعنی سال ۱۹۰۶ تا ۱۹۷۱ بررسی می‌کند. در این ۶۵ سال، در بحبوحه بمباران مجلس و تهدید نمایندگان از سوی اراذل و اوباش، پنج دوره مجلس تشکیل شده است.<sup>۲</sup> افراطی‌ترین نمونه عدم تداوم در سال ۱۹۴۷ در برمه رخ داد. رهبر حزب مخالف، با این تصور که برای تشکیل کابینه جدید دعوت خواهد شد، برنامه سوءقصدی را به تمام اعضای کابینه ترتیب داده بود؛ در عوض وی به دار آویخته شد.<sup>۳</sup>

عدم تداوم عضویت در کمیسیون‌ها نتیجه منطقی جابه‌جایی‌های زیاد در صحن است. برای مثال در کشورهای آمریکای لاتین، درصد بالایی از نمایندگان در هر دوره انتخابات تغییر می‌کنند. چه بسا انگیزه قانون‌گذاران اندک و عضویت در قوه مقننه به جای اینکه هدف باشد، بیشتر به صورت ایستگاه بین راهی مشاغل سیاسی تلقی شود. نتیجه نهایی، معمولاً گرایش به فقدان فاحش تخصص در اعضای کمیسیون‌هاست، گرایشی که با گریز از کار بسیار و جلسات آشفته تقویت می‌شود و برخی از کمیسیون‌ها هرگز تشکیل جلسه نمی‌دهند.

موضوع عدم تداوم به این ابعاد ختم نمی‌شود. این جهت‌گیری‌ها با الزامات قانونی برای جابه‌جایی نمایندگان برجسته‌تر می‌شود. اعضای کنگره‌های برخی از کشورهای آمریکای لاتین از چنین خواست‌هایی متأثر هستند. کاستاریکا دارای بیشترین سابقه

---

۱. برای دیدن مثال‌های آرژانتین و ترکیه ر.ک.

D. Ferreira and M. Doretti, "The Emergency and the Relationship Between Executive and the Congress During President Menem's Administration in Argentina: Use and Misuses of Prerogative Powers", and O. Gencekaya, "Consolidation of or Resistance to Democracy: Redemocratization and the Turkish Grand National Assembly", each in Longley, *Working Papers on Comparative Legislative Studies I: The Role of Legislatures and Parliaments in Democratization And Newly Democratic Regimes*, pp. 133-48 and 321-34.

2. Weinbaum, "Classification and Change in Legislative Systems", p.47. See Aso J. Bill, *The Politics of Legislative Monarchy: The Iranian Majlis*, in H. Hirsch and D. Hancock (eds.), *Comparative Legislative Systems* (New York: Free Press, 1971), pp. 360-69.

3. C. Clapham, *Third World Politics* (London: Routledge, 1990), p. 67.

دمکراسی پایدار در آمریکای لاتین است که با پایان جنگ داخلی از سال ۱۹۴۹ آغاز شد. اما این دمکراسی به دو گونه محدودیت زمانی در قوه مقننه وابسته است: اول این که اعضای مجلس کاستاریکا به موجب قانون از نمایندگی در دو دوره متوالی منع شده‌اند. دوم و عجیب تر آنکه وجود یک عرف سیاسی، نمایندگان کاستاریکایی را به چرخش سالانه در کرسی‌های کمیسیون‌ها و سمت‌های رهبری مجلس مجبور می‌کند.

بررسی مجالس آمریکای لاتین نشانگر این است که الزامات قانونی و عرف‌های دیگر برای جابه‌جایی‌های سریع، بسیار فراگیر است.<sup>۱</sup> علاوه بر الزام به جابه‌جایی - که اشاره شد - رویه تغییر سالانه درباره مقامات اداره‌کننده، هیئت‌مدیره مجلس، اعضای کمیسیون‌ها و حتی کارمندان کمیسیون‌ها نیز وجود دارد. مسلم است که کارمندان موقت کمیسیون‌ها بیشتر از سوی سازمان‌های قوه مجریه، مأمور به خدمت‌اند. همچنین بدیهی است که شیلی به‌عنوان موردی استثنایی، از نظر تاریخی، قوی‌ترین قوه مقننه در آمریکای لاتین به شمار می‌رود. در شیلی، تداوم اعضا و کارمندان کمیسیون‌ها به سبک غربی معمول است. (در ادامه مقاله به کنگره شیلی خواهیم پرداخت). نکته قابل توجه این است که عدم تداوم در قوای مقننه کشورهای آمریکای لاتین، مانع دستیابی اعضا و کارمندان کمیسیون‌ها به دانش تخصصی و کارشناسی شده است. به نظر «لونبرگ پترسن»، عرف یک دوره‌ای بودن در آمریکای لاتین «مانع آن می‌شود که پارلمان، نیرویی مستقل در سیاست باشد».<sup>۲</sup>

مثال دیگری از عدم تداوم ایران است. در مجلس نمایندگان ایران، نمایندگان به قید قرعه به عضویت کمیسیون‌ها در می‌آیند. به یقین این رویه مانع از توسعه تخصص می‌شود.

1. See A. Rosenbaum and G. Reed, "The Development of Legislative Bodies as Institutions of Democracy in Central America: Some Participant Observations"; and P. Rundquist and C. Wellborn, 'Building Legislatures in Latin America'; Both in Longley, *Working Papers on Comparative Legislative Studies I: The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*, pp. 373-405
2. G. Loewenberg and S. Patterson, *Comparative Legislatures* (Boston, MA: Little, Brown, 1979), p. 22.

## ۷ جهان سوم سنتی

بهرتر است با نگاهی به وضعیت برخی کشورها و بیان نتیجه‌گیری‌های پیش‌گفته و جدید، به جمع‌بندی برسیم. در ابتدا موقعیت‌هایی که نشانگر وضعیت کشورهای جهان سوم بودند و به‌عنوان نمونه‌های جهان سوم سنتی نامیده می‌شوند مانند کشورهای آمریکای لاتین (کلمبیا)، آفریقا (کنیا) و خاورمیانه (لبنان) و بعد از آن موقعیت‌هایی که نشانگر وضعیت غالب نبوده؛ اما به هر ترتیب راهگشا بودند؛ مانند آمریکای لاتین (شیلی) و آسیا (هند) بررسی می‌شوند. نمونه نادری از تحقیقات میدانی درباره ساختار کمیسیون‌های قوه مقننه در کشورهای جهان سوم، در کلمبیا انجام شده است. این تحقیق به‌وسیله «جیمز پین» که در اواخر دهه ۱۹۶۰ با کنگره کلمبیا ارتباط داشت، انجام گرفت.<sup>۱</sup> او ساختار کمیسیونی را به تصویر می‌کشد که بازده آن برای فرایند سیاست‌گذاری، ناچیز است.

«به‌طور کلی فعالیت کمیسیون‌ها به دو شکل است: ۱. مباحثات تند که بیست یا سی عضو کنگره به یکدیگر حملات سیاسی می‌کنند و به ندرت به موضوعات سیاسی مربوط می‌شود، ۲. جلسات خسته‌کننده برای تأیید بدون فکر مصوبات که در آن تعداد اندکی از اعضای مصمم کنگره به قرائت اسناد می‌پردازند و به‌طور ملال‌آوری آرای غیرعلنی تأییدآمیز می‌دهند. به‌طور خلاصه، کمیسیون‌های کلمبیا نهادهای سیاست‌گذار نیستند... اعضای آنها نیز خواستار سیاست‌گذاری نیستند.»<sup>۲</sup>

زمانی که «پین» به این موضوع می‌پرداخت، هفت کمیسیون دائمی در هر مجلس کنگره کلمبیا وجود داشت. حجم کاری اعضای کمیسیون‌ها طاقت‌فرسا نبود. برخی کمیسیون‌ها هیچ‌گاه جلسه نداشتند و برخی دیگر در هر دوره اجلاس، فقط چند جلسه برگزار می‌کردند. «پین» برآورد کرده بود که هر عضو کنگره به‌طور میانگین یک ساعت در هفته در جلسات کمیسیون‌ها شرکت می‌کند. به‌ندرت شاهدهی برای ارائه شهادت به کنگره احضار می‌شد.

1. J. Payne, "The Colombian Congress", in Hirsch and Hancock, *Comparative Legislative Systems*, pp.176-87.

2. Payne, "The Colombian Congress", p. 181.

بازرسی انجام نمی گرفت. کارمندان کمیسیون بسیار کم بودند (معمولاً یک منشی و دو تایپیست). اعضای کنگره دفتر و منشی نداشتند. اطلاعات تخصصی و علاقه به جزئیات قانون گذاری بسیار محدود بود. در صحن مجلس، مباحثات بیشتر با خشونت فیزیکی و حضور تماشاچیان همراه بود که با تشویق و فریادهای خود مانع صحبت سخنران می شدند. به طور خلاصه، «پین» کنگره کلمبیا را سطحی و عوام فریبانه یافت. مانند دیگر کشورهای آمریکای لاتین، اعضای کنگره کلمبیا نیز مدت طولانی بر سر کار نمی ماندند. میزان جابه جایی نمایندگان بسیار زیاد بود و تنها حدود ۲۰ درصد نمایندگان در دوره های متوالی به سمت نمایندگی باقی می ماندند. کمیسیون های تک مجلس ملی کنیا، نقشی به مراتب بی اهمیت تر از کمیسیون های کلمبیا داشتند. شاید این موضوع با در نظر گرفتن این واقعیت که کنیا استقلال خود را ۱۴۴ سال پس از کلمبیا به دست آورده و مدت زمان کمتری از توسعه سیاسی آن می گذرد، قابل درک باشد. همچنین انسجام اجتماعی و اقتصادی در کنیا نسبت به کلمبیا کمتر است. عامل دیگر آن است که کنیا به دلیل سابقه استعماری خود، به سنت کمیسیون های ضعیف پارلمانی در مدل وستمنستر نزدیک تر است.

نتیجه آنکه نظام کمیسینی در مجلس ملی کنیا<sup>۱</sup> بسیار ابتدایی است. تمام نمایندگان درباره قانون گذاری، تخصیص و تعیین بودجه و امور مالیاتی، در صحن علنی تصمیم گیری می کنند و این نشان دهنده کمبود وقت نمایندگان است. محدودیت در کاهش وقت که در نظام غربی کمیسیون های دائمی مقرر می شود درباره کنیا وجود ندارد. در نتیجه، مهم ترین کمیسیون در مجلس، «کمیسیون جلسات»<sup>۲</sup> است که درباره ترتیب کار در صحن علنی تصمیم گیری می کند. علاوه بر این، کمیسیون حساب های عمومی وجود دارد که جلسات منظم بر گزار و هزینه های دولت را محاسبه می کند. همچنین کمیسیون های موردی برای رسیدگی به موارد خاص و گاه برای انجام بازرسی تشکیل می شوند.

---

1. Keyan National Assembly  
2. Sessional Committee

«لونبرگ» و «پترسن» درباره کنیا معتقدند:

«مجلس ملی کنیا با نظام کمیسیونی گسسته و رهبری با نفوذ حزبی در یک‌سوی طیف احتمالات قرار می‌گیرد. تأثیر بسیار محدود این پارلمان بر سیاست‌گذاری، به روشنی به ضعف کمیسیون‌ها و نقش قوی رهبران تنها حزب مجاز موجود مربوط است»<sup>۱</sup>.

نشانه‌های بیشتری از ضعف مجلس ملی کنیا قابل ذکر است. عمق و گستره اطلاعات تخصصی اعضا بسیار محدود است. تسهیلات و خدمات، از جمله کارمندان، ناچیز هستند. نمایندگان از نقد مستقیم سیاست‌های دولت اجتناب می‌کنند و فقط به مسائل مربوط به جزئیات اعمال سیاست‌ها و حوزه‌های انتخابیه خود می‌پردازند، اما نباید وجود پارلمان را به طور کامل بی‌اهمیت تلقی کرد. در کشوری مانند کنیا که اتحاد ملی ضعیف است، صرف وجود پارلمان به عنوان ابزاری برای وحدت و مشروعیت‌بخشی، مطلوب است. عدم وجود وحدت ملی در کنیا با توجه به اختلافات قوی ایالات غربی در اوایل دهه ۱۹۹۰ – که گفته می‌شود هزاران کشته و هزاران بی‌خانمان بر جا گذاشته است – مشهود است.

لبنان کشوری است که اتحاد ملی در آن از کنیا نیز کمتر است. اختلافات مذهبی و نژادی در لبنان از تمام دنیا عمیق‌تر است. این موضوع به معنای این است که برای یافتن موارد مشترک تلاش کمی انجام گرفته است. اصل مهم تاریخی، تعدیل و فرونشاندن تفاوت‌ها بوده است. یکی از محققان سیاست لبنان می‌گوید: «نظام بیش از آنکه بر اجماع بنا شده باشد، بر سازش بنا شده است»<sup>۲</sup>. حفظ کشور به عنوان یک واحد سیاسی، خود پیروزی بزرگی محسوب می‌شود.

از این رو بر اساس توافق، برای تضمین تعادل، به طور سنتی مناصب سیاسی عالی از

1. Loewenberg and Patterson, *Comparative Legislatures*, p. 211. See also N. Stultz, "The National Assembly in the Politics of Kenya", in Kornberg and Musolf, *Legislatures in Developmental Perspective*, pp. 303-33; and R. Hopkins, "The Kenyan Legislature: Political Functions and Citizen Perception", in Boynton and Kim, *Legislative Systems in Developing Counties*, pp. 207-31.

2. R. Crow, 'Parliament in the Lebanese Political System', in Kornberg and Musolf, *Legislatures in Developmental Perspective*, pp. 273-302.

ریاست جمهوری به پایین، به گروه‌های مختلف مذهبی واگذار می‌شود. بنابراین سعی شده در انتخابات مجلس نمایندگان نیز با تخصیص کرسی‌ها به اجتماعات مختلف مذهبی، تعادل برقرار شود. همچنین در میان شورای وزیران و کارمندان دولتی نیز گروه‌های مختلف به نحو تناسبی ظاهر می‌شوند.

بر این اساس نقش مجلس نمایندگان لبنان و کمیسیون‌های آن چیست؟ «رالف کرو» نیز مانند «جیمز پین»، از کمیسیون‌های قوای مقننه کشورهای جهان سوم در حدود دهه ۱۹۷۰ تصویری ترسیم می‌کند.<sup>۱</sup> «کرو» عقیده دارد که نمایندگان لبنانی وضعیتی مشابه هم‌تایان خود در کلمبیا و کنیا تجربه می‌کنند. از جمله این موارد تشابه عبارتند از: جلسات نادر، تخصص ناچیز، منابع پشتیبانی محقر و قوه مجریه مقتدر. «کرن برگ» و «ماسولف» با قرار دادن یافته‌های «کرو» در چشم‌اندازی وسیع‌تر، درباره مجلس نمایندگان چنین نتیجه می‌گیرند: «عملکرد آشکار آن چنان نامنظم است که به عنوان یک سازمان، پایگاه اجتماعی ناچیزی به آن نسبت می‌دهند.»<sup>۲</sup> «کرو»، دریافت که نمایندگان فقط ۴۴ روز در سال جلسه علنی برگزار می‌کنند و جلسات نیز پس از تأخیرهای طولانی، به زحمت به حد نصاب می‌رسد.

در دوره بررسی مجلس نمایندگان لبنان، هشت کمیسیون مجلس دارای صلاحیت‌های متناظر با صلاحیت‌های قوه مجریه بودند و عضویت در کمیسیون‌ها نیز به شکل معقولی تداوم داشت. اما توزیع کار میان کمیسیون‌ها بسیار نامنظم بود؛ به نحوی که کمیسیون بودجه و امور مالی، تمام لوایح دارای جنبه مالی را بررسی می‌کرد و این به معنای بیشتر لوایح بود. از این رو لوایح بسیار کمی برای سایر کمیسیون‌ها باقی می‌ماند. به طور کلی، نبود دانش تخصصی در اعضای کمیسیون‌ها و مداخله بارز وزیران و مقامات عمومی در کار آنان، موجب سهم کم کمیسیون‌ها و گاهی غلبه دولت در انتشار فرمان‌های تقنینی<sup>۳</sup> شده بود.

1. Crow, 'Parliament in the Lebanese Political System'.

2. A. Kornberg and L. Musolf, 'On Legislatures in Developmental Perspective' in Kornberg and Musolf, *Legislatures in Developmental Perspective*, p. 11.

3. Decree Laws

## ۸ دمکراسی در جهان سوم

باتوجه به پیشرفت‌های اخیر در دمکراتیزاسیون کشورهای جهان سوم، نظام‌های سیاسی شان از نظر تاریخی، اقتدارگرا بوده‌اند. این کشورها در دوران‌های دستیابی به استقلال، گاه از ترتیبات دمکراتیک برخوردار بوده‌اند و حتی گاه خود را دمکراتیک می‌دانند و ممکن است تحت فشار اعطاکنندگان کمک در راستای دمکراسی نیز حرکت کنند؛ اما دست کم در دهه‌های اخیر، نظام‌های حاکم بر این کشورها به‌نوعی واجد ویژگی‌های اقتدارگرایانه، از جمله قوه مقننه ضعیف و نظام کمیسیونی توسعه‌نیافته، بوده‌اند.

همچنین کشورهایی وجود دارند - و اخیراً نیز تعداد آنها رو به فزونی نهاده - که براساس ویژگی‌های اقتصادی و اجتماعی خود در گروه کشورهای جهان سوم جای می‌گیرند، اما به‌صورت دمکراتیک اداره می‌شوند. تعداد بسیاری از این کشورها مانند هند، گینه نو، بوتسوانا، جزایر موریس و تعدادی از جزایر کارائیب، از زمان دستیابی به استقلال به‌طور مداوم دمکراتیک بوده‌اند. گامیبا نیز به مدت ۲۹ سال جزء این گروه بود، تا اینکه در سال ۱۹۹۴ کودتای نظامی به دموکراسی چندحزبی آن پایان داد. برای توجیه این موارد دلایل مختلفی وجود دارد، اما درباره آنها توافقی وجود ندارد.<sup>۱</sup> یک نظریه آن است که کشورهای کوچک‌تر نسبت به کشورهای بزرگ‌تر - که دارای پیچیدگی‌ها و شکاف‌های اجتماعی‌اند - از شانس بیشتری برای بهره‌مندی از دمکراسی پایدار برخوردارند. اما مورد هند را نمی‌توان به این صورت توجیه کرد. همچنین می‌توان به سنگاپور اشاره کرد که کشوری بسیار کوچک با نظامی استبدادی و موفقیت‌های اقتصادی افسانه‌ای است. «مجمع جهانی اقتصاد»<sup>۲</sup> در سال ۱۹۹۷ گزارشی با عنوان «گزارش رقابت جهانی»<sup>۳</sup> منتشر کرد. این

۱. برای دیدن متنی درباره «دمکراسی‌های متداوم» در کشورهای جهان سوم، ر.ک:

R. Pinkney, *Democracy in the Third World* (Buckingham: Open University Press, 1993), pp.81-100.

2. World Economic Forum

3. "Global Competitiveness Report"

گزارش سنگاپور را در رده اول اقتصادی قرار داده است.<sup>۱</sup>

کشورهای دارای دموکراسی ادواری، دسته بزرگ‌تری از کشورهای جهان سوم را نسبت به کشورهای دارای دموکراسی متداوم تشکیل می‌دهند. یک مورد از این گروه شیلی است. با اینکه فرهنگی-سیاسی شیلی بسیار دمکراتیک است و اطلاق عنوان ادواری به آن گمراه‌کننده است، اما نمی‌توان ۱۷ سال حاکمیت نظامی تحت رهبری ژنرال پینوشه از سال ۱۹۷۳ تا ۱۹۹۰ را نادیده گرفت.

کشورهای آمریکای لاتین در مقایسه با مستعمرات سابق در آفریقا و آسیا، از دوره استقلال بیشتری برخوردار بوده‌اند. شیلی با دستیابی به استقلال در سال ۱۸۱۸ و تصویب قانون اساسی جدید در سال ۱۸۳۳، قدم در راه دموکراسی نهاد. نظام رقابتی چندحزبی، توسعه یافت و نظام انتخاباتی تناسبی پذیرفته شد. قوه مقننه قدرتمندی که در قرن نوزدهم در شیلی تأسیس شد، یادآور پارلمان فرانسه در جمهوری‌های سوم و چهارم است. در مقاطعی قدرت کنگره به اندازه‌ای فزونی یافت که با قدرت دولت قابل قیاس بود. چنانکه یکی از مقامات دولت شیلی در سال ۱۹۵۰ گفته است: «مرکز قدرت از هر نظر از رئیس‌جمهور به قوه مقننه منتقل شده است».<sup>۲</sup>

از آنجا که معمولاً قوه مقننه قدرتمند، توانایی‌های بالقوه خود را از طریق تمایز ساختاری محقق می‌سازد، جای تعجب نیست که کمیسیون‌ها در کنگره شیلی قوی و توسعه‌یافته باشند. کمیسیون‌ها نه فقط رویه‌هایی برای نظارت اداری جدی و بازبینی جزئیات قانون‌گذاری دارند، بلکه در تصمیم‌گیری نیز نقش منحصربه‌فردی ایفا می‌کنند که این موارد در بسیاری از پارلمان‌های کشورهای دمکراتیک صنعتی وجود ندارد. کمیسیون‌های شیلی سهم عمده‌ای در ماهیت قانون‌گذاری دارند که برخی از آنها از کنگره آغاز می‌شود. این وضعیت هم در سنا و هم در مجلس نمایندگان وجود دارد. به این ترتیب،

1. "The Guardian", 21 May, 1997, p. 3.

2. R. Scott, "Legislatures and Legislation", in H. Davis (ed.), *Government and Politics in Latin America*, p. 331, New York, 1958.



الحاقیه‌ها با آزادی کامل به لوایح پیوست می‌شود، بودجه‌ها تغییر می‌یابد و گاهی کمیسیون‌ها لوایح را به بایگانی می‌سپارند. تحقیقی که در سال ۱۹۶۰ درباره کمیسیون‌های سنا انجام گرفت، نشان می‌دهد که بیشتر از یک‌سوم لوایحی که به کمیسیون‌های سنا ارجاع می‌شود به بایگانی سپرده می‌شوند.<sup>۱</sup>

«وستن آگور»، تحقیقی درباره مجلس سنای شیلی به‌منظور تحلیل زمان تصویب هشت لایحه مهم اجرایی انجام داد.<sup>۲</sup> در این تحقیق مشخص شد که میانگین روزهایی که در کمیسیون به هر لایحه اختصاص داده می‌شود، ۷۳ روز و میانگین روزهایی که صحن به هر لایحه اختصاص می‌دهد، ۱۹ روز بوده است. به‌عبارت‌دیگر، ۸۴ درصد زمان متوسط بررسی لایحه در کمیسیون و ۱۶ درصد در صحن است. این نقش کمیسیون‌های شیلی با وضعیت آنها در جهان سوم سنتی به شدت در تضاد است. نظام کمیسیونی کنگره شیلی بیش از کشورهای دیگر جهان سوم، به کنگره آمریکا شبیه است. برای مثال قوه مجریه شیلی اغلب کار خود را پیش نمی‌برد؛ حزبی که قوه مجریه را در دست ندارد دست کم حائز اکثریت در یکی از مجلسین است؛ معمولاً سازش انجام می‌گیرد؛ تداوم عضویت در کمیسیون‌ها و کارمندان آن در سطح وسیعی وجود دارد؛ امکانات مربوط به کارکنان نسبت به معیارهای جهان سومی سخاوتمندانه است و در هنگام تخصیص نمایندگان در کمیسیون‌ها، هنجارهای کارشناسی و تخصص رعایت می‌شود؛ اما این وضعیت باعث ایجاد نگرانی‌هایی شده است. هرچند شیلی یکی از اقتصادهای پیشرفته را در جهان سوم داراست، اما در این کشور تعادل وجود ندارد: شیلی از جنبه سیاسی، پیشرفته‌تر از جنبه اقتصادی است. رقابت بین قوه مجریه و کنگره در سال‌های ۱۹۳۲ و ۱۹۷۰ به عدم موفقیت قوه مجریه در تضمین انتخاب دوباره انجامید. همه رؤسای جمهور از میان رفتن پشتیبانی سیاسی خود را پیش از پایان دوره ریاست جمهوری‌شان شاهد بودند. این عدم تداوم با کودتای

---

1. W. Agor, "The Senate in the Chilean Political System", in Kornberg and Muslof, *Legislatures in Developmental Perspective*, p. 243.

2. Agor, "The Senate in the Chilean Political System", pp. 246-7.

پینوشه در سال ۱۹۷۳ پایان یافت.<sup>۱</sup> یکی از مقامات جهان سومی درباره کودتا چنین گفته است: «ثابت شده است که در شیلی، ساختار سیاسی که مشارکت سیاسی را تسهیل می‌کرد، تهدیدی برای نخبگان بود. نیازهای نخبگان و توده‌گراها با یکدیگر قابل جمع نیست».<sup>۲</sup>

در میان انواع دمکراسی‌های جهان سومی، هند از شیلی متفاوت است. همچنان که می‌توان تأثیر آمریکا را در کنگره شیلی مشاهده کرد، تأثیر سنت و ستمینستری نیز در هند مشهود است. اگرچه دمکراسی شیلیایی دچار وقفه شده، اما هند از زمان استقلال در سال ۱۹۴۷، دمکراسی مداومی را تجربه کرده است؛ گرچه محدودیت‌هایی نیز بین سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۷۷ به وسیله نخست‌وزیر وقت، ایندیرا گاندی، ایجاد شد. در حالی که استحکام قوه مقننه در سال ۱۹۷۳ متوقف شد، «وضعیت اضطراری» در هند با مخالفت حزب سابقاً خلل‌ناپذیر کنگره - حزب متبوع خانم گاندی - در انتخابات ۱۹۷۷ مواجه شد.

متفکران جهان سوم یادآوری می‌کنند که هند نیز مانند شیلی از امتیاز بلندمدت بودن توسعه به سوی دمکراسی، برخوردار بوده است. در حالی که سایر نهادهای دمکراتیک در مستعمرات آفریقایی با تحمیل سریع و سطحی مواجه شدند، در هند و برخی دیگر از کشورهای جهان سوم مانند جامائیکا، ترینیداد و توباگو و فیلیپین، «بومی‌سازی»<sup>۳</sup> به صورت حساب شده و تدریجی در خدمات اجتماعی و سایر ابعاد زندگی سیاسی انجام شده است. احزاب سیاسی بومی در این کشورها به سرعت روی کار آمدند. حزب کنگره هند در سال ۱۸۸۵ تأسیس شد. در این میان جدایی از پاکستان نیز اگرچه سخت بود، اما در روند دمکراتیک‌سازی کارساز شد؛ چرا که پاکستان از نظر فرهنگی بسیار کم‌تر از هند پذیرای دمکراسی بود.

درباره بقای دمکراسی پارلمانی و ستمینستری در هند با وجود فقری که یک‌سوم مردم هند با آن دست به‌گریبانند دلایلی ارائه شده است. پیچیدگی ساختارهای گروهی از جمله شکاف‌های زبانی، دینی، منطقه‌ای و طبقاتی هند، به شکل‌گیری عدم تجانس انجامیده و از

1. P. Cammack, D. Pool and W. Tordoff, *Third World Politics* (2nd edn., London: Macmillan, 1993), p. 116. See Also Blondel, *Comparative Government*, p. 251.

2. Pinkney, *Democracy in the Third World*, p. 74.

3. Nativisation

ایجاد اختلاف‌های دوگانه موجود در کانادا، بلژیک و ایرلند شمالی جلوگیری کرده است. علاوه بر این، کنترل سیاسی مرکز نیز در نظام فدرالی محدود شده و اختلافات چنان عمیق است که سازش‌های میان گروهی و اعتدال به صورت هنجار درآمده‌اند. همچنین گفته می‌شود که نخبگان هند در پیامدهای سیاسی نسبت به سایر نقاط جهان نفع کمتری دارند.<sup>۱</sup> در آخر می‌توان به رهبری سیاسی اشاره کرد. هند امتیاز برخورداری از رهبری اشخاص پاینده به ارزش‌های دولت انتخابی و توسعه اجتماعی را مانند نهر و سایرین داشته است.

«سوبهاش کاشیپ» به نظام کمیسیون‌ها در «لوک سابها»<sup>۲</sup> ی هند پرداخته است.<sup>۳</sup> وی تشکیلاتی را تصویر می‌کند که با نظام کمیسیونی مجلس عوام بریتانیا پیش از اصلاحات وستمنستر در سال ۱۹۷۹ - که کمیسیون‌های انتخابی بخشی را ایجاد کرد - شباهت‌های عجیبی دارد. با وجود این تفاوت‌های مشخصی نیز به چشم می‌خورد. نبود کمیسیون‌های ناظر بر هر یک از دستگاه‌های قوه مجریه در هند، یکی از این تفاوت‌های مهم است. این نوع نظارت در لوک سابها به وسیله سه کمیسیون مالی، یعنی کمیسیون حساب‌های عمومی، کمیسیون بودجه و کمیسیون تعهدات عمومی،<sup>۴</sup> انجام می‌شود. این سه کمیسیون مهم‌ترین کمیسیون‌های دائمی لوک سابها محسوب می‌شوند و نظارت آنها نسبت به آنچه در قوای مقننه کشورهای جهان سوم معمول است، کامل‌تر شمرده می‌شود.

در فرایند قانون‌گذاری، لوک سابها مانند مجلس عوام بریتانیا، کمیسیون‌هایی موقت برای بررسی لوایح پیش از صحن انتخاب می‌کند، اما با این تفاوت که بیشتر لوایح مجلس عوام، به کمیسیون‌های موقت می‌رود، اما در لوک سابها فقط درصدهای کمیسیون‌های موقت ارجاع می‌شود. در دوره اجلاس لوک سابها که در سال ۱۹۷۰ پایان یافت، از ۲۱۶ لایحه‌ای که

---

1. J. Manor, 'How and Why Liberal and Representative Politics Emerged in India', *Political Studies*, Vol. 38, p. 21, (1990).

۲. لوک سابها (Lok Sabha) یا خانه مردم، مجلس اول هند (یا مجلس عوام) است.

3. S. Kashyap, 'Committees in the Indian Lok Sabha', in Lees and Shaw, *Committees in legislatures*, pp. 288-324.

4. Public Accounts Committee, Estimates Committee and Committee on Public Undertakings

به تصویب رسیدند، فقط ۲۵ لایحه به کمیسیون ارجاع شده بود و سایر لوایح تمام مراحل را در صحن طی کرده بودند. واضح است که لوک سابها زمان کمتری برای فرایند قانون‌گذاری نسبت به وست‌مینستر اختصاص می‌دهد. اما کمیسیون‌ها درباره قانون‌گذاری در هر دو پارلمان، در یک جنبه مهم به یکدیگر شبیه‌اند و آن عبارت است از تغییراتی که کمیسیون‌ها در لوایح اعمال می‌کنند، معمولاً تغییراتی است که برای دولت قابل قبول است.

تفاوت دیگر آنکه کمیسیون‌های تخصصی حزب کنگره - که در هند غالب است - از کمیسیون‌های حزبی وست‌مینستر نقش مهم‌تری ایفا می‌کنند. «کاشیپ»، کمیسیون‌های حزبی را از لحاظ سیاست‌گذاری مهم‌تر از کمیسیون‌های لوک سابها در هند مهم‌تر ارزیابی می‌کند. این گرایش، مجلس ژاپن را یادآوری می‌کند.

در مجموع، با وجود اینکه لوک سابها مجلسی قوی محسوب نشده و بازده کمیسیون‌های آن بسیار از شیلی کم‌تر است، خدمتی بسیار مهم ارائه می‌دهد. مجلس هند نقطه تمرکزی برای وحدت ملی در یکی از ناهمگون‌ترین کشورهای دنیاست. اگرچه اعضای لوک سابها در ادوار گوناگون در سطح وسیعی تغییر می‌کنند، اما معمولاً همه آنها دارای مدارک تحصیلی‌اند. در برابر آن کنگو (زئیر سابق) قرار دارد، زمانی که استقلال خود را در سال ۱۹۶۰ به دست آورد، فقط ۱۶ فارغ‌التحصیل دانشگاهی در میان جمعیت ۱۳ میلیونی آن وجود داشت.<sup>۱</sup>

## ۹ پیشرفت‌های اخیر

«کاشیپ» تأکید می‌کند که «قوه مقننه با تعداد کمیسیون‌های آن شناخته می‌شود». تا این اواخر، کمیسیون‌های قوای مقننه کشورهای جهان سوم، معمولاً با تعمیمی که «بلوندل» درباره آنها ارائه کرده است، تطابق داشتند: «خارج از کشورهای غربی، نظام کمیسیونی، توسعه چندانی نیافته است. در بسیاری از کشورهای جهان سوم، کمیسیون‌های معدودی

1. Cammack *et al.*, *Third World Politics*, pp. 60- 61.

وجود دارد که گهگاه جلساتی برگزار می‌کنند.<sup>۱</sup>

به نظر می‌رسد این وضعیت با توجه به افزایش اخیر میزان رواج دموکراسی در کشورهای جهان دوم و سوم در حال تغییر است. «پیکنی» در بررسی اخیر خود راجع به دموکراسی در جهان سوم تأکید کرده است: «اگر کتابی در جهان سوم در ۲۰ سال اخیر درباره دموکراسی، به نگارش درآمده باشد، کتابی بسیار مختصر بوده است». وی در سال ۱۹۹۳ چنین نوشته است: «امروز همه دولت‌های آمریکای لاتین در عمل به‌وسیله انتخابات رقابتی انتخاب شده‌اند. در آسیا همه کشورهای کره جنوبی، پاکستان، بنگلادش، تایلند و نپال از حاکمیت شخصی یا نظامی پدیدار شده‌اند. از ۴۱ ملت آفریقایی، ۲۵ ملت، انتخابات تردیدآمیزی در پنج سال اخیر برگزار کرده یا انتظار می‌رود که در آینده نزدیک برگزار کنند. ... تغییر شکل بیشتر نقاط جهان در این مدت کوتاه، قابل توجه است.»<sup>۲</sup>

چنان‌که در اروپای شرقی و شوروی سابق مشاهده می‌شود، فرارسیدن دموکراسی به توسعه نهادهایی نیاز دارد که با خودگردانی در ارتباط‌اند. منظور از توسعه احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع و قوه مقننه ملی است.<sup>۳</sup> چه‌بسا این نهادها در دموکراسی‌های نوپا وجود داشته باشند، اما به تفصیل و طراحی دوباره نیاز دارند. به دلایل ماهوی و نمادین، قوه مقننه قسمت حیاتی این چینش دوباره است. چنان‌که «اولسن» و «مزی» معتقدند: «قدرت قوه مقننه یک ملت معمولاً ارتباط مستقیمی با قدرت تعهد آن ملت به رویه‌های دموکراتیک دارد».<sup>۴</sup>

در ارزیابی نتایج دموکراتیزاسیون کمیسیون‌های قوه مقننه، بررسی پیشرفت‌های اخیر در آسیا راهگشا است. برای مثال می‌توان از کشور فیلیپین از زمان بازگشت نظام کمیسیون‌های

1. Blondel, *Comparative Government*, p. 261.

2. Pinkney, *Democracy in the Third World*, p. 1.

3. See U. Liebert, "The Politics of Parliamentary institutionalization in New Democracies: Comparative Perspective on Germany, Southern, and Eastern Europe" and B. Rasch, "Parliamentarian and Legislative Dominance: Democratic Institutionalization in Europe"; Both in Longley and Zajc, *Working Papers on Comparative Legislative Studies III: The New Democratic Parliaments-The First Years*.

4. D. Olson and M. Mezey (eds.), *Legislatures in the Policy Process: The Dilemmas of Economic Policy*, pp. xi-xii, (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).

کنگره پس از وقفه ۱۹۷۲ تا ۱۹۸۶ در زمان دیکتاتوری مارکوس نام برد.<sup>۱</sup> وضعیت فیلیپین با شیلی دارای شباهت‌های بسیاری است. در هر دو کشور، دوره فترت در حدود زمانی مشابه و در چارچوب تنش‌های مربوط به توسعه رخ داده است.

تحقیق «گوردن هاین» درباره قوای مقننه در آسیا، حاوی نکات ارزشمندی در مورد توسعه کمیسیون‌ها در منطقه است.<sup>۲</sup> وی به ارائه تصویر از کشورهایی می‌پردازد که یکی پس از دیگری ظرفیت کمیسیون‌های پارلمانی خود را برای ایجاد سازگاری با نظم جدید دمکراتیک یا در تدارک حرکت احتمالی برای دموکراسی، افزایش می‌دهند:

«هم‌زمان با به‌دست گرفتن نقش بیشتر در قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و نظارت بر بودجه به‌وسیله قوای مقننه در بسیاری از کشورهای آسیایی، نیاز به ساختار مؤثر و کارایی کمیسویی نیز افزایش چشمگیری یافته است. ... امید می‌رود که با فعالیت مؤثر و تعداد کافی کارمندان در کمیسیون‌ها، دستیابی به سطحی عمیق‌تر از مباحثه و تحلیل موضوعات سیاسی ممکن شود.»<sup>۳</sup>

همچنین «هاین» به این موضوع اشاره می‌کند که کمیسیون‌ها ساختارهایی هستند که در آنها موضوعات به شیوه‌ای موضوع‌محور و منطقی‌تر نسبت به صحن بررسی می‌شود. به این ترتیب بررسی ما کامل شد. همچنان که پیش‌تر اشاره شد تحول کمیسیون‌های پارلمانی – که به‌طور خاص از طریق تحول ساختاری است – در جهان اول رخ می‌دهد.

۱. برای دیدن بحثی درباره نظام کمیسویی پیش از به قدرت رسیدن مارکوس ر. ک. به:

R. Jackson, 'Committees in the Philippine Congress', in Lees and Shaw, *Committees in Legislatures*, pp. 148-90; and R. Stauffer, 'Congress in the Philippine Political System', in Kornberg and Muslof, *Legislatures in Developmental Perspective*, pp. 334-65. See also S. Reyes and V. Perez-Corral, 'Sectoral Representation in the Eighth Philippine Congress: Traditional vs. Alternative Politics', in Longley, *Working Papers on Comparative Legislative Studies I: The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*, pp. 67-86.

2. G. Hein, 'Strengthening Legislatures in Asia: The Challenge of Institution Building, Political Power, and Popular Legitimacy', in Lengley, *Working Papers on Comparative Legislative Studies I: The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*, pp. 361-71.

3. Hein, "Strengthening Legislatures in Asia", p. 364.

به این ترتیب نیز تغییر (به ویژه توسعه بنیادهای کمیسیون‌های پارلمانی) در جهان سوم روی می‌دهد.<sup>۱</sup> در فیجی، ساختمان جدید پارلمان ساخته شده است. در اندونزی، رایانه به فعالیت‌های کمیسیون‌ها اضافه شده است. در کره جنوبی و تایوان، کتابخانه و خدمات تحقیقاتی توسعه یافته‌اند. پارلمان پاکستان استقلال بیشتری به کمیسیون‌های خود اعطا است. همان طور که «هاین» می‌گوید، این روزها، قوای مقننه منفعل و امضاکننده در آسیا انگشت شمار شده است. همچنین به نظر می‌رسد نقش جدید و معنادار کمیسیون‌های پارلمانی، پیشرفتی جهانی باشد.



---

1. See: A. Baaklini and C. Dawson, "Building Legislative Institutions in Emerging and Newly Democratic Nations"; Hein, "Strengthening Legislatures in Asia"; Rosenbaum and Reed, "The Development of Legislative Bodies as Institutions of Democracy in Central America"; Rundquist and Wellborn, "Building Legislatures in Latin America"; and W. Robinson and F. Miko, "Parliamentary Development Assistance in Central Europe and the Former Soviet Union: Some Lessons From Experience"; Each in Longley, *Working Papers on Comparative Legislative Studies I: The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes*, pp. 351-428.