

# نقش مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری؛ به سوی یک الگوی نظری

وحید سینائی\*

سمیه زمانی\*\*

## چکیده

شناخت نقش و جایگاه مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری نیازمند ارائه و کاربرد یک الگوی نظری یا مدل مفهومی است، زیرا این مجالس از جمله نهادهایی هستند که دامنه مداخله آنها در فرآیند سیاستگذاری در کشورهای مختلف، متفاوت و از تعیین‌کنندگی ماهوی تا اثرگذاری صوری در نوسان است. در چارچوب نظریه ساختار-کارگزار نقش مجالس قانونگذاری در سیاستگذاری و نوسان موجود در این نقش از دو دسته عوامل ساختاری و کنشگری متأثر است. ساختارها شامل اختیارات و صلاحیت‌های مجلس، سازمان درونی مجلس، توزیع قدرت در نظام سیاسی و ساخت‌های بیرون از مجلس می‌شوند. کنشگران شامل رئیس و هیئت رئیسه مجلس، رئیس قوه مجریه، نمایندگان و گروه‌های نفوذ هستند. در تعامل این ساختارها و کنشگران و برآیند حاصل از آنها سه دسته مجالس تعیین‌کننده، مؤثر، کم‌اثر و خنثی در فرآیند سیاستگذاری در کشورهای مختلف قابل شناسایی هستند.

## واژگان کلیدی

مجالس قانونگذاری، سیاستگذاری، ساختار، کنشگر.

Email: sinaee@um.ac.ir

Email: s\_zamani\_th@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۸۹/۱۰/۰۴

\* استادیار علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد

\*\* کارشناس ارشد و پژوهشگر علوم سیاسی

تاریخ ارسال: ۸۹/۰۴/۲۱

فصلنامه راهبرد / سال بیستم / شماره ۵۸ / بهار ۱۳۹۰ / صص ۹۲-۶۵

## مقدمه

تشکیل پارلمان محصول فرآیند طولانی آزادی‌خواهی و قدرت‌یابی جامعه و مردم است. اگر چه امروزه این نهاد را نماد مردمی بودن و دموکراسی غیرمستقیم می‌دانند، اما در گذشته دور، بیشتر یک نهاد مشورتی مرکب از اشراف، نجبا و شاهزادگان بود. به تدریج و با رشد اندیشه دموکراسی و قراردادی دانستن حکومت، نهاد پارلمان به عنوان نماینده و نماد حاکمیت مردم در برخی نظام‌ها به محور رژیم و در برخی دیگر به نهاد قانونگذاری و در مقابل مجریه قدرتمند، به نهادی موقر و مستقل به تبدیل شد.

مجالس قانونگذاری در غرب به عنوان نماینده جامعه از درون شوراهای سلطنتی سر بر آوردند. به تدریج قانونگذاری و نظارت بر قوه مجریه نیز در حیطه اختیارات و صلاحیت‌های آنها درآمد. افزون بر اینها اکنون مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری کشورها نیز مداخله می‌کنند. دامنه این دخالت متفاوت و از تعیین کنندگی ماهوی تا اثرگذاری صوری در نوسان است. به عبارت دیگر در برخی از کشورها نقش مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری اندک، مشورتی و محدود و در بعضی دیگر

زیاد، تعیین‌کننده و قاطع است. پرسش اصلی این مقاله معطوف به شناخت عوامل مؤثر بر این نقش در کشورهای دارای نظام‌های سیاسی و حقوقی متفاوت است. بررسی ما نشان می‌دهد نقش مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری در تعامل دو دسته عوامل ساختاری و کنشگران شکل می‌گیرد.

امروزه توجه به ارتباط بین ساختار و عامل (کنشگر یا کارگزار) در مرکز مطالعات نظریه‌پردازان علوم اجتماعی قرار دارد (پارکر، ۱۳۸۳، ص ۵۴). ارائه یک تصویر ساده از علیت اجتماعی، سیاسی یا اقتصادی یک پدیده به طور ضمنی یا صریح به اندیشه‌هایی درباره ساختار و کارگزار<sup>۱</sup> باز می‌گردد. در این رویکرد کنشگران محصول نادانسته ساختارها نیستند، بلکه فاعلانی آگاه و با اراده هستند که حتی می‌توانند محیط خود را شکل دهند. در این دیدگاه ساختار و کارگزار منطقاً مستلزم یکدیگرند. یعنی یک ساختار اجتماعی یا سیاسی تنها به واسطه قید و بندهایی که بر کارگزار می‌زند یا فرصت‌هایی که برای آن تدارک می‌بینند، تداوم می‌یابد. بنابراین تصور ساختار بدون دست کم تصویری اجمالی از کارگزار که ممکن است تحت تأثیر آن باشد (محدود شود یا توانا

1. Structure and agency

گردد) معنا ندارد (مارش و استوکر، ۱۳۸۶، ص ۳۰۴). الگوی نظری و مدل مفهومی این مقاله بر اساس تأکید بر اهمیت ساختارها و پذیرش استقلال نسبی کنشگران در محیطی استوار است که در آن عمل می‌کنند. بر این اساس ساختارهای قانونی، رسمی و حقیقی و روابط و تعامل‌های آنها در زندگی واقعی سیاسی از سویی و کنشگران اعم از مقامات رسمی و گروه‌های صاحب قدرت و نفوذ به نقش مجالس قانونگذاری در سیاستگذاری در کشورهای مختلف شکل می‌دهند. بنابراین هر چند هدف این مقاله ارائه یک الگوی نظری است، با توجه به قابلیت کاربردی و عملیاتی آن می‌توان انتظار داشت با جمع‌آوری داده‌های لازم در مورد هر کشور و کاربست این الگو به شناخت نقش و جایگاه مجلس در فرآیند سیاستگذاری کشور مفروض نایل شد.

## ۱- پارلمان و وظایف آن

پارلمان‌ها قدیمی‌تر از برآمدن دموکراسی‌ها هستند. تاریخ ظهور آنها به قرن دوازدهم و اروپای قرون وسطی بازمی‌گردد. بسیاری از مقررات و رویه‌های امروزی مجالس قانونگذاری از تجارب تاریخی طولانی آنها سرچشمه می‌گیرد. از نظر ثبت و نگهداری این سوابق، به خصوص اعضای

مجلس عوام انگلستان نقش اساسی داشته‌اند (لاونبرگ، ۱۳۸۳، ص ۱۲۰۹). در واقع قدیمی‌ترین و ماندنی‌ترین سنت پارلمانی متعلق به انگلیس و مقدمه آن فرمان مگنا کارتاست. ویل دورانت، مگناکارتا را شیوه‌ای می‌داند «که پادشاهی بی‌چون‌وچرا را به یک پادشاهی محدود، قانونی و مشروطه دگرگون ساخت.» (دورانت، ۱۳۷۵، ص ۶۷۷). این فرمان، دموکراسی مردمی را در انگلیس به وجود نیآورد، بلکه حق نجبا را برای مقاومت در مقابل قدرت پادشاه به رسمیت شناخت. از این منظر «کشمکش میان پادشاه مقتدر و اشراف ستیزه‌جو در قرون متمادی موجب استقرار حاکمیت قانون، و از آن طریق، محدود کردن اقتدار هر دو بود.» (دورفمن، ۱۳۸۳، ص ۲۹۲).

مجالس قانونگذاری آرام آرام از دل شوراهاى سلطنتى سر بر آوردند. در ابتدا شورای کبیر<sup>۲</sup> انگلیس متشکل از نجبا، اشراف، روحانیون و صاحب‌منصبان عالی‌مقام به دربار پادشاه وابستگی داشت. در سال ۱۲۶۵ میلادی، این شورا نام پارلمان به خود گرفت و دارای اختیارات سیاسی، اقتصادی و قضایی شد. این شورا در آغاز قانونگذار نبود، ولی گهگاه پادشاه در این باره نیز با آن

مشورت می‌کرد (قاضی، ۱۳۸۰، صص ۲۰۸-۲۰۷) و درخواست مذاکرات پارلمانی می‌داد. بنابراین تنها زمانی که پادشاه بیش از پیش به حمایت پارلمان نیازمند شد، این نهاد اهمیتی واقعی پیدا کرد. نیاز نظام سلطنت به کسب درآمد باعث استفاده شاه از اهرم پارلمان گردید. در مباحثی که در باره شیوه جمع‌آوری درآمدها می‌شد، پارلمان شروع به دقت نظر و بررسی در باره نحوه خرج آنها کرد و کم‌کم اصرار ورزید که پادشاه باید نظر پارلمان را در مواردی که هر روز تعدادشان بیشتر می‌شد؛ بشنود و به آنها توجه کند (ای. دورفمن، ص ۲۹۲). پارلمان‌ها به تدریج دچار تغییراتی شدند تا آنجا که به گفته جان فیلد از اوایل قرن ۲۰ قدرت پارلمان دیگر به دربار خدمت نمی‌کند (Field, 2002, p.169).

واژه پارلمان به معنی جایی برای صحبت کردن است، در حالی که صحبت کردن<sup>۳</sup> در محیط‌های متفاوت و برای اهداف متنوع انجام می‌شود. تمرکز نظریه قانونگذاری بر مذاکرات پارلمانی است که به مباحثه درباره تصدیق قانون موضوعه می‌پردازد (Ialana, 2005, p.243). مجالس قانونگذاری «نهادهایی متشکل از نمایندگان منتخب حوزه‌های جغرافیایی معین که در

روند امور حکومتی دارای اختیار قانونگذاری و بعضی وظایف دیگر هستند» می‌باشند (لانبرگ، ۱۳۸۳، ص ۱۲۰۸).

مجالس هر چند در کمترین مرتبه خود دارای کارکرد نمادین حاکمیت ملی هستند، به ندرت از اختیارات مؤثری بهره‌مند می‌شوند که قانون اساسی به آنها اعطا می‌کند. این اختیارات نوعاً بسیار وسیع است و قدرت قانونگذاری - و در بسیاری از موارد- قدرت نظارت و حتی برکنار کردن حکومت را شامل می‌شود. این گونه پارلمان‌ها «حاکم» یا حداقل تجسم حاکمیت مردمی هستند (بلاندل، ۱۳۷۸، ص ۳۴۲).

در مجموع در عصر حاضر، دو تصور از پارلمان وجود دارد. نخستین تصور که قدمت بیشتری دارد، پدید آمدن پارلمان را برای وضع قانون می‌داند. این عقیده از واژه قانونگذار<sup>۴</sup> نشئت می‌گیرد. «Legis» از ریشه «lex» به معنای قانون است. «lator» به معنای فاعل یا پیشنهاددهنده است. بدین ترتیب قانونگذار کسی است که قانون را وضع یا پیشنهاد می‌کند. بنا به تعریف، قوای قانونگذاری نهادهایی محسوب می‌شوند که واضع قانون هستند (نورتون، ۱۳۸۴، ص ۲۸۸).

تأکید ما در این مقاله بر وظایف قانونگذاری و نظارت است.

## ۲- فرآیند سیاستگذاری<sup>۵</sup>

مدیریت و اداره کشور نیازمند سیاست‌هایی است که مدیران را در برآوردن نیازها و تأمین اهداف یاری رساند. از این رو سیاستگذاری امری مهم و مرحله محوری فرآیند سیاسی تلقی می‌شود.

نخستین واژه در تعریف سیاستگذاری، policy است که معنای لغوی آن خط مشی، سیاست، اساسنامه، مرامنامه، روش و رویه است (تسلیمی، ۱۳۷۸، ص ۱۰). هر حکومت با مجموعه مشخصی از عقاید و ارزش‌ها بر سر کار می‌آید که فلسفه آن را شکل می‌دهد، اما سیاست‌ها طرح‌های عملی هستند که از طریق آنها، فلسفه حکومت در عمل پیاده می‌شود (James, 1997, pp.2-3). بنابراین سیاست مرحله‌ای از عمل حکومت است، هنگامی که به تصمیم‌سنجیده مطابق با شرایط دست می‌زند. خط مشی‌ها (سیاست‌ها) همچنین یکی از انواع برنامه‌ها، بیانیه‌ها یا تفاهم‌های کلی هستند که اندیشه و کنش مدیران را در راه تصمیم‌گیری هدایت می‌کنند (کونتز و دیگران، ۱۳۷۴، ص ۱۷۷).

دومین تصور، قوای قانونگذاری را در حال زوال می‌داند. روند نزولی پارلمان به عنوان قانونگذار عقیده جدیدی نیست. تنزل پارلمان از سوی نویسندگان لیبرال، محافظه‌کار، سوسیالیست و مارکسیست‌های رادیکال مطرح شده است. اما این لرد بوریس بود که آن را تبدیل به عقیده‌ای رایج و همگانی کرد. بوریس فصل پنجاه و هشتم کتاب «دموکراسی مدرن» خود را این‌گونه عنوان‌بندی کرد: «زوال قوه قانونگذاری». او پنج آفت مزمن برای قوه قانونگذاری نام برد که اصلی‌ترین آنها رشد احزاب است. هر چند او ادعایش را بعدها تعدیل کرد، اما نگرش او در آثار دیگران انعکاس یافت (نورتون، ۱۳۸۴، ص ۲۸۸).

قانونگذاری و نظارت مشهورترین وظایف مجالس هستند، اما برخی از کارکرد نمایندگی نیز یاد می‌کنند. آنها بر این باورند که مجالس در ابتدای تولد خود بیشتر به نمایندگی می‌پرداختند و حتی تا مدت‌ها کارکرد دیگری نداشتند (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۱۹). چنانچه والتر باجوت هم از کارکردهای اطلاعاتی، آموزشی و بیانی پارلمان، که در نگاه او مهم‌تر از قانونگذاری هستند، یاد کرده است (Werner, 2001, p.10). با وجود این،

خطمشی‌ها را می‌توان به سه دسته اساسی، کلی و خرد تقسیم کرد. خط مشی اساسی، یک دستورالعمل برای تصمیم‌گیری مدیران و چارچوبی برای انواع تصمیم‌هایی است که باید گرفته شود. بنابراین خطمشی اساسی، مسیر تفکر یا شیوه اندیشه اعضای سازمان را مشخص می‌کند تا تصمیم‌ها با هدف‌های سازمان سازگار باشد یا منافات نداشته باشد. خطمشی‌های کلی بر مبنای خطمشی‌های اساسی تنظیم می‌شوند، اما حد و مرزهای معین و جزئی‌تری دارند و در سطوح پایین‌تری از سازمان گرفته می‌شوند. خطمشی‌های خرد یا خطمشی‌های خاص واحدها، بر مبنای خط مشی‌های کلی شکل می‌گیرند و خاص واحدهای سازمانی هستند. در مجموع منظور از سیاستگذاری برقراری و ایجاد سیاست است؛ تعیین، تدوین و ارائه ضوابط و موازینی است که در آن اراده کلی دولت اعمال و مصالح جمعی ملت تأمین می‌شود (هاشمی، ۱۳۶۶، ص ۴۹). این امر از مدیریت سیاسی به شمار می‌رود که متکی به اصول مهم برنامه‌ریزی، سازماندهی، نظارت و کنترل است (اقتداری، ۱۳۶۶، ص ۲۸). اگر سیاست را نوعی تصمیم‌گیری بدانیم، خط مشی‌گذاری از این دیدگاه معادل تصمیم‌گیری است، زیرا

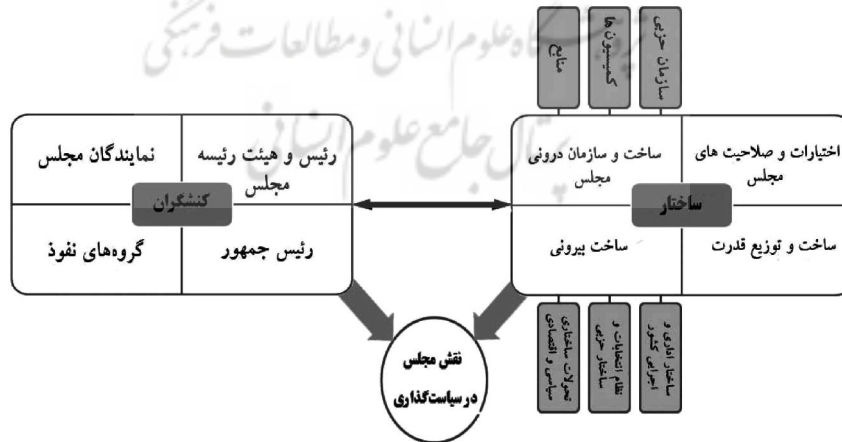
هنگامی که خطمشی تعیین می‌شود، در همان جایگاه تصمیم اتخاذ شده است. با این تفاوت که خط مشی نسبت به تصمیمات موردی و ثانویه، بالاتر و اساسی‌تر است. فرآیند سیاستگذاری شامل مراحل متعددی است. سیمون جیمز سیاستگذاری را فرآیندی شش مرحله‌ای می‌داند. اولین مرحله طرح یک موضوع به عنوان مسئله و مشکل است. دومین مرحله قرار گرفتن مسئله در دستور کار سیاست است. قانونگذاری، اجرا و بازنگری، رسیدگی حکومت به مسئله و تصمیم‌گیری حکومت مراحل دیگر آن را شکل می‌دهند (James, 1997, pp.3-4). قانونی نمودن نیز از مراحل مهم سیاستگذاری است که خود نیاز به یک دستورالعمل کلی را ایجاد می‌نماید تا طبق آن بتوان عمل نمود.

بدین ترتیب سیاست‌ها و خط مشی‌ها ظرف قانونگذاری را مشخص می‌کنند. در نظام‌های قانونی سیاست‌ها برای اجرا شدن به ضمانت قانونی احتیاج دارند، اما نه به این معنا که هر سیاستی تبدیل به قانون شود. قانون محملی برای اجرای سیاست‌هاست. پس قانونگذاری در جهت عملیاتی نمودن سیاست و سیاست اعم از قانون است.

### ۳- عوامل مؤثر بر نقش مجالس قانونگذاری در فرآیند سیاستگذاری

میان دو حالت بالا دارد. در این مجلس گاه قوانین پیشنهادی به وسیله اعضای عادی پارلمان ابتکار یا اصلاح می‌شود، ولی سیاست عمومی معمولاً توسط کابینه یا وزراء بیان می‌گردد که البته از میان اعضای پارلمان برگزیده می‌شوند. وجود این طیف نشان می‌دهد نقش مجالس قانونگذاری در سیاستگذاری کشورها بستگی به عوامل متعددی دارد. عواملی که کنگره امریکا را به مؤلفه‌ای قدرتمند در سیاستگذاری و کنگره ملی خلق چین را به عنصری خنثی تبدیل می‌کند. در یک دسته‌بندی کلی می‌توان ساختارها و کنشگران را در نقش مجالس در فرآیند سیاستگذاری مؤثر دانست. روابط و نحوه تعامل این عوامل در شکل شماره (۱) آمده است.

شکل شماره (۱) - عوامل مؤثر بر نقش مجلس در سیاستگذاری



### ۳-۱- عوامل ساختاری

هر سازمان درون مجموعه‌ای از ساختارهای تثبیت‌شده و قواعد نهادینه‌شده فعالیت می‌کند. این ساختارها محدوده فعالیت و میدان عمل و موانع مشخص‌شده در برابر سازمان را نشان می‌دهند. اختیارات و صلاحیت‌های قانونی، سازمان درونی مجالس شامل سازمان حزبی، کمیسیون‌ها و منابع، توزیع قدرت و ساختارهای بیرون از مجالس شامل ساختار اداری و اجرایی کشور، ساختار حزبی و انتخاباتی و تحولات ساختاری سیاسی و اقتصادی از مهم‌ترین عوامل ساختاری تعیین‌کننده نقش مجالس در سیاستگذاری هستند.

### ۳-۱-۱- اختیارات و صلاحیت‌های مجلس

دسته‌بندی‌های مختلفی از مجالس قانونگذاری وجود دارد. مایکل مزی مجالس را به سه دسته تقسیم می‌کند: مجالس قانونگذار فعال، منفعل و حداقلی. کنگره ایالت متحده آمریکا نمونه مجالس فعال قانونگذار و پارلمان بریتانیا نمونه مجالس مقننه منفعل هستند. مجالس دولت‌های تک‌حزبی در رده سوم یعنی حداقلی یا ضعیف قرار می‌گیرند. زمانی که مزی مطالعات مقایسه‌ای خود را انجام می‌داد،

مجالس قانونگذار منفعل بیشتر در کشورهای مشترک‌المنافع<sup>۶</sup> (بریتانیا، کانادا، استرالیا، هند و نیوزلند) وجود داشت، اما با تخریب دیوار آهنین و افزایش انتخابات آزاد، از تعداد مجالس قانونگذار حداقلی کاسته و به ویژه بر تعداد مجالس قانونگذار انفعالی افزوده شد. البته هر یک از دسته‌های یادشده خود دارای درجه‌بندی‌هایی هستند. مثلاً با وجود قرار گرفتن مجالس آلمان، سوئد، فرانسه و بریتانیا در دسته انفعالی میزان نقش مجالس آلمان و سوئد در سیاستگذاری متفاوت از فرانسه و بریتانیاست (Norton, 2004, pp.2-3). گونه‌شناسی دیگری نیز از قوای مقننه بر پایه پیوند با قوه مجریه وجود دارد که عبارت‌اند از: همکار، زیردست، مطیع، رقابتی و مسلط از: همکار، زیردست، مطیع، رقابتی و مسلط (Shaw, 1990, p.238). ما از دو کارکرد قانونگذاری و نظارت بهره گرفته و تلاش می‌کنیم تا گونه‌های متفاوت مجالس را از یکدیگر باز شناسیم.

مجالس در قانونگذاری از یک میزان قدرت برخوردار نیستند. آنها بر اساس پنج شاخص دسته‌بندی می‌شوند:

#### حوزه اقتدار و صلاحیت قانونگذاری:

در همه قوانین اساسی صلاحیت عام قانونگذاری بر عهده مجالس است. اما بر این

6. Commonwealth



قانونگذاری مجالس دخالت کند. زیرا قوه مجریه می‌تواند مصوبه‌های مجلس را امضاء نکند یا امضاء آن را به تأخیراندازد و همین رویه را در مورد انتشار قوانین به کار بندد و می‌دانیم قوانینی که امضاء و منتشر نشده‌اند، در بیشتر نظام‌های سیاسی و حقوقی امروز اجرا شدنی نیستند (ابوالحمد، ۱۳۷۰، ص ۱۸۷).

بر اساس این شاخص‌ها، مجالس در حوزه قانونگذاری به سه دسته مجالس قدرتمند،<sup>۷</sup> نسبتاً قدرتمند و<sup>۸</sup> ضعیف<sup>۹</sup> تقسیم می‌شوند.

**مجالس قدرتمند:** قدرتمند بودن مجالس به این معناست که معیارهای فوق به گونه‌ای با هم ترکیب شده‌اند که جایگاه منحصر به فردی از نظر قانونگذاری برای مجلس فراهم کرده‌اند. در این مجالس امکان تعیین محدودیت‌هایی در حوزه اقتدار و صلاحیت قانونگذاری وجود دارد، اما چنان محدود که به اقتدار قانونگذاری مجلس خدش‌های وارد نمی‌سازد. ابتکار قانونگذاری برعهده مجلس است و دولت حق ارائه پیشنهاد به صورت مستقل را ندارد. این مجالس با رقیب و نهاد موازی جدی روبه‌رو

کلیت انکارناپذیر در برخی کشورها محدودیت‌هایی ایجاد می‌شود که حوزه اقتدار مجالس را از یکدیگر متفاوت می‌سازد.

**مصدر و ابتکار قانونگذاری:** مصدر و ابتکار قانون حق ابداع و پیشنهاد متنی برای وضع قانون یا اصلاح قانون موجود است. کسی که این حق را دارد، اهرم اصلی را در شکل دادن به محورهای اساسی قانون در دست دارد. پیشنهاد قانون به لحاظ کلی از دو منشأ طرح یا لایحه سرچشمه می‌گیرد. بنابراین تعداد طرح‌ها و لایحه‌های مصوب می‌تواند شاخصی در شناخت میزان قدرت مجلس باشد.

**وجود نهادهای موازی یا رقیب در قانونگذاری:** در قوانین اساسی برخی از کشورها افزون بر مجلس، نهادهای دیگری وجود دارند که گهگاه به موازات مجلس به قانونگذاری می‌پردازد. وجود این نهادها از قدرت قانونگذاری مجالس می‌کاهد. **حق وتوی قوانین:** در برخی از کشورها نهادهایی وجود دارند که بر کار مجالس نظارت می‌کنند و وتوی قوانین را بر عهده دارند. وجود این حق از قدرت مجلس می‌کاهد.

**حق امضاء و انتشار قوانین:** این حق به قوه مجریه امکان می‌دهد در وظایف

7. Powerful parliaments  
8. Semi powerful parliaments  
9. Weak parliaments

نیستند که موجب تضعیف اختیارات آنها در حوزه قانونگذاری شود. درباره حق وتوی قوانین نیز هر چند در مواردی این حق برای یک مرجع پیش‌بینی شده باشد، اما از طریق راهکارهایی اختیاری حذف آن برای مجلس در نظر گرفته شده است. در مورد معیار پنجم نیز مصوبات مجلس اگر چه به توشیح مرجعی نیاز داشته باشد، با تعیین مهلت قانونی برای مرجع توشیح و گذاردن قوانینی که در صورت سرباز زدن از توشیح، قانون اجرایی شود، اقتدار مجلس حفظ می‌شود.

نمونه مجالس قدرتمند قانونگذاری کنگره ایالات متحده امریکاست. قدرت قانونگذاری در کنگره ایالات متحده امریکا به وسیله ماده یک بخش دو قانون اساسی گسترده شده است، اما محدودیت‌هایی نیز چون اصول تفکیک قوا، فدرالیسم یا حقوق فردی وجود دارد (Tobias, 2006, p.142). جز کنگره هیچ نهاد قانونگذار دیگری در ایالات متحده وجود ندارد. به طور عملی کنگره بیش از دیگر مجالس قانونگذار غربی توانسته است اجازه وضع قانون مبتنی بر قانون اساسی را برای خود حفظ کند (روریش، ۱۳۷۲، ص ۲۲۶). رئیس جمهور و دولت امریکا حق مطرح ساختن لوایح را در کنگره ندارد (قاضی، ۱۳۸۳، صص ۴۳۴-

۴۳۳). البته رئیس جمهور امریکا، حق وتوی قوانین کنگره را داراست، اما با مخالفت دو سوم اعضای کنگره این مخالفت بدون اثر می‌شود (روریش، ۱۳۷۲، ص ۲۲۸).

**مجالس نسبتاً قدرتمند:** این دسته از مجالس دارای طیف گسترده‌ای هستند که پنج معیار یادشده را از زیاد تا کم دارا هستند. مناسب‌ترین راه برای بررسی این مجالس ارائه مصادیق و شواهد گوناگون است تا در مجموع، ترکیب این معیارها میزان قدرتمندی مجالس را تعیین کند. در مورد معیار اول، در این مجالس بسته به قانون اساسی برخی مسایل مطرح در عرصه سیاست‌های عمومی اصلاً به مجلس نمی‌آید. برای نمونه، در انگلیس سیاست خارجی، هزینه‌های سرمایه‌ای، حتی بسیاری از جنبه‌های سیاست اقتصادی دولت نیازی به تصویب پارلمان ندارد. در فرانسه قانون اساسی جمهوری پنجم برای مجلس ملی صلاحیت محدودی در زمینه سیاستگذاری قائل شده است (اولسون، ۱۳۸۲، صص ۱۳۵-۱۳۴).

در مورد معیار دوم یعنی مصدر و ابتکار قانونگذاری، با آنکه پارلمان صلاحیت عام قانونگذاری دارد، اما بخش اعظم ابتکار قانونی مانند تهیه لوایح و پیشنهاد آن به پارلمان و

خود تجاوز نموده است (بوشهری، ۱۳۷۶، صص ۲۱۸-۲۱۹). در انگلیس، سوئد، نروژ، دانمارک و بلژیک رئیس قوه مجریه می‌تواند از امضاء و ابلاغ قوانین مصوب مجلس به این دلیل که به مصلحت کشور نیست یا عملاً غیر قابل اجراست، خودداری کند (عالیخانی، ۱۳۸۱، ص ۱۴۴).

#### مجالس ضعیف: مجالس کشورهای

مانند چین در زمره مجالس ضعیف قرار دارند. در این گونه کشورها هیچ گونه واگذاری قدرت کاملاً جافتاده‌ای به مجالس قانونگذاری، دادگاه‌ها یا ساختارهای مشابهی غیر از مقام رئیس قوه مجریه به چشم نمی‌خورد (آلموند و دیگران، ۱۳۸۱، ص ۱۹۶). مجالس آنها در زمینه قانونگذاری مشورتی یا تأییدگر صرف هستند و در زمینه ارائه طرح و یا حتی اصلاح لایحه‌های دولتی قدرتی ندارند. وجود نهادهای موازی یا رقیب همانند حزب کمونیست باعث می‌شود تا مجلس از کارآیی خود خارج شود و نتواند به کارویژه قانونگذاری خود عمل کند. در این کشورها اعضای قوه مقننه می‌توانند به دست قوه مجریه منصوب شوند که در این صورت قوه مقننه فرمانبر قوه مجریه است و همه مصوبه‌ها و خواست‌های قوه مقننه را می‌پذیرد (ابوالحمد، ۱۳۷۰، ص ۱۸۶).

دفاع از مفهوم و چگونگی آن بر عهده قوه مجریه است. این امر صلاحیت مجلس در ابتکار قانونگذاری را از اطلاق به در آورده و محدود می‌کند (قاضی، ۱۳۸۰، ص ۲۱۳). در آلمان نزدیک به پنجاه درصد لوایح دولت به تصویب می‌رسد، حال آنکه کمتر از چهل درصد طرح‌های نمایندگان تصویب می‌شود و تقریباً هشتاد درصد همه مصوبات قانونی مجلس را لوایح دولت تشکیل می‌دهد. از این رو این مجالس را می‌توان مجالی بیشتر برای تهیه و تصویب لوایح دانست تا مکانی برای تهیه و تصویب خود طرح‌ها (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۱۳۱).

مجالس نسبتاً قدرتمند فاقد نهادهای موازی یا رقیب در حوزه قانونگذاری و به ندرت دارای نهادهای وتوکننده قوانین مصوب خود هستند. در فرانسه رئیس جمهور یا نخست وزیر یا یکی از رؤسای مجلسین ملی و سنا می‌توانند لوایح، طرح‌ها و پیش‌نویس معاهدات را به شورای قانون اساسی ارجاع نمایند. رأی این شورا صرفاً شامل طرح‌ها و لوایح می‌شود و اگر قانونی مغایر با قانون اساسی به تصویب و توشیح رسیده باشد، دیگر قابل طرح در شورای قانون اساسی نیست، مگر در صورتی که دولت مدعی شود مجلس از حدود صلاحیت

در مجموع مجالس قدرتمند قانونگذاری را می‌توان در نظام‌های ریاستی، مجالس نسبتاً قدرتمند قانونگذاری را در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی و مجالس ضعیف قانونگذاری و گاه فاقد هرگونه قدرت قانونگذاری را در رژیم‌های اقتدارگرا، محافظه‌کار سنتی و خاندانی یافت.

نظارت یکی دیگر از صلاحیت‌ها و اختیارات پارلمان است. از آنجا که مجلس نماد اراده عمومی و حاکمیت ملی محسوب می‌شود، قاعداً باید درباره منافع و حقوق ملت نسبت به نهادهای دیگر حکومتی حساس‌تر باشد. این امر باعث می‌شود تا نظارت بر قوای دیگر و به خصوص قوه مجریه به مجلس سپرده شود. چرا که در نظام تفکیک قوا قوه مجریه با در اختیار داشتن بیشترین امکانات قسمت اعظم قدرت زمامداری را اعمال می‌نماید. به همین دلیل امکان بروز خطر ناشی از این قدرت علیه حقوق و آزادی مردم فراوان است (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۱۵۶).

در بعد نظارت نیز با توجه به دو معیار مسئولیت وزراء در برابر پارلمان و ضمانت اجرایی نظارت مجلس، می‌توان مجالس قانونگذاری را به سه دسته تقسیم کرد. این تقسیم بندی بر محور استفاده از ابزار

استیضاح در سنت اروپایی و به ویژه انگلیسی و استفاده از کمیسیون‌های تفتیش در سبک امریکایی است. در بعد نظارتی و با عطف به دو معیار یادشده می‌توان دو سبک انگلیسی و امریکایی را در میان مجالس قانونگذاری از یکدیگر بازشناخت.

### مجالس قدرتمند (نظارت به سبک

انگلیسی): در نظام‌های پارلمانی که ممکن است پادشاهی یا جمهوری باشند، هیئت وزیران دسته جمعی و همچنین هر وزیری در برابر مجلس به طور انفرادی مسئول است (بوشهری، ۱۳۷۶، ص ۶۸). از آنجا که اصل اولیه تحقق رژیم پارلمانی، مسئولیت سیاسی وزیران در برابر پارلمان است (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۴۵۵). بنابراین مجلس حق نظارت بر اعمال رئیس جمهور و وزراء را دارد. روش نظارت انگلیسی از شیوه‌های متعددی چون تذکر، سؤال، استیضاح و حتی کمیسیون‌های بررسی و تحقیق و تفحص برخوردار است.

استیضاح سخت‌ترین نوع نظارت مجلس نسبت به قوه مقننه است. در برخی از مجالس برای اینکه نظارت بر اعمال قوه مجریه مستمر و مؤثر باشد، کمیسیون دائمی شکایات تأسیس کرده‌اند که وظیفه دارد مستقیماً هر شکایتی را که از قوه مجریه می‌رسد، دریافت دارد و آن را به آگاهی قوه

مجریه برساند (ابوالحمد، ۱۳۷۰، ص ۱۹۲)، ابزار دیگر نظارت استفاده از کمیته‌های تحقیق و تفحص است که در اروپای غربی قدرت کمتری دارند. هر چند که در سال‌های اخیر مخصوصاً در بریتانیا درگیر تحقیقات منظم‌تری شده‌اند و بر سیاست حکومت تأثیر می‌گذارند (بلاندل، ۱۳۷۸، ص ۳۵۸).

### مجالس نسبتاً قدرتمند (نظارت به

سبک امریکایی): در کشورهایی مانند ایالات متحده امریکا، به دلیل استقلال قوا، وزراء و رئیس‌جمهور در برابر کنگره مسئولیت ندارند و ابزاری چون سؤال و استیضاح در دسترس نمایندگان قرار ندارد. در این کشورها قدرت مجلس از طریق بررسی و تحقیق در کلیه امور اجرایی صورت می‌گیرد. بررسی‌های کنگره توسط کمیته‌های دائمی یا کمیسیون‌های فرعی اختصاصی به نام کمیته‌های تحقیق انجام می‌گیرد. کمیسیون‌های ویژه تحقیق اختیارات فوق‌العاده‌ای دارند و می‌توانند از کسانی که لازم است از آنها اطلاعاتی کسب شود دعوت به عمل آورند. اگر این اشخاص از حضور در کمیسیون سر باز زنند، مشمول مجازات می‌شوند (قاضی، ۱۳۸۰، ص ۲۸۷).

### مجالس ضعیف: مجالسی که از بعد

نظارتی ضعیف هستند، با دسته سوم مجالس

قانونگذار ضعیف هم‌پوشانی دارند. به طور کلی سیاست‌های دولت‌های اقتدارگرا در مجالس آنها بدون چون و چرا پذیرفته می‌شود و یا حتی بدون هیچ‌گونه استناد به قوه مقننه به اجرا در می‌آید (بلاندل، ۱۳۷۸، ص ۳۶۳). در این کشورها مجلس حق انتقاد شدید از حکومت را ندارد.

در مجموع در بعد نظارتی، مجالس نظام‌های پارلمانی قدرتمندتر از مجالس نظام‌های ریاستی، اما در عمل به دلایل پیوستگی‌های حزبی بین دولت و مجلس در کاربرد آن محتاط هستند. مجالس ضعیف هم در کشورهای اقتدارگرا و رژیم‌های خاندانی دیده می‌شوند. اما حتی در این رژیم‌ها نیز - دست کم درباره برخی از موضوعها - ممکن است نظارت صورت پذیرد.

### ۲-۳ - سازمان درونی مجالس

افزون بر اختیارات و صلاحیت‌ها که شرایط قانونی نفوذ و تأثیر مجلس را بر سیاستگذاری فراهم می‌کنند، ساختار درونی مجلس شامل سازمان حزبی درون مجلس، کمیسیون‌ها و منابع مجلس در ایفای وظایف و کارکردهای مجلس نقش دارند. زیرا این ساختار درونی است که شرایط بالفعل شدن اختیارات مجلس را فراهم می‌کند. در واقع مجلس هر چه سازمان‌یافته‌تر و مجهزتر باشد

مجالس برای اندیشه و عمل مستقل و توانایی بیشتری برای مشارکت در روند سیاستگذاری خواهد داشت. به عبارت دیگر سازمان و منابع مجلس تعیین کننده توانایی درونی آن برای اقدام در بیرون است (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۲۱۱). چگونگی سازماندهی درونی مجالس امری است که به خصوص در کار نفوذگذاری بر قوه اجرایی، قانونگذاری و نمایاندن منافع و عقاید گسترده ضروری می‌نمایاند. (بال و پیترز، ۱۳۸۴) سازمان داخلی مجالس ممکن است در یک حکومت ریاستی کارویژه‌های متفاوت از یک حکومت پارلمانی داشته باشد (آلموند و دیگران، ۱۳۸۱، ص ۲۰۶) و یا کمیسیون‌ها در یک کشور نسبت به دیگری از رویه‌ای متفاوت برخوردار باشند.

### ۳-۲-۱ - سازمان حزبی درون مجالس

بر خلاف نگرانی‌هایی که در زمان پیدایی احزاب توده‌ای ایجاد شد، در نظام‌های لیبرال دموکراسی قدرت نه در دست سازمان توده‌ای بیرون از مجالس بلکه در اختیار جناح‌های پارلمانی احزاب باقی مانده است. بدین ترتیب کلید ساختار قدرت در بیشتر مجالس در نظام حزبی آن است. در اینجاست که رهبری پارلمانی و پشتیبانی اجرایی ظهور می‌کند و میزان نظارت احزاب بر اقدامات

مجلس را تعیین می‌کند (بال و پیترز، ۱۳۸۴، ص ۲۱۲). در بررسی روابط مجلس و کابینه مراجعه به نظام حزبی امری ضروری است، چرا که حتی در کنگره ایالات متحده هم که انضباط حزبی کمتری از همتایان اروپایی‌اش دارد، رأی اعضای حزب هنوز هم قابل اعتمادترین رأی به حساب می‌آید.

### ۳-۲-۲ - کمیسیون‌ها

بررسی ابزارهای نهادی قابل دسترس پارلمان‌ها و کاربرد آنها نشان می‌دهد نهادگرایی ظرفیت پارلمان‌ها را برای محدود کردن حکومت‌ها افزایش می‌دهد (Norton, 2004, p.195). از این رو کمیسیون‌ها عامل مؤثر و تقویت کننده میزان قدرت مجالس و در نتیجه افزایش نقش آنها در فرایند سیاستگذاری هستند. استفاده از کمیسیون‌ها تقسیم کار، سرعت و تخصص، میزان پایین تشریفات و کاهش کشاکش‌های حزبی را به دنبال دارد (بال و پیترز، ۱۳۸۴، ص ۲۱۹). به خصوص تخصص‌گرایی در پارلمان از طریق کمیسیون‌ها رخ می‌دهد (Norton, 2004, p.9). این موارد باعث می‌شود تا مجالس با افزایش آگاهی، دانش و انجام کار تخصصی بتوانند به ایفای نقش موثرتری بپردازند.

بر توانایی کمیسیون‌ها و در نتیجه افزایش نقش مجالس در فرایند سیاستگذاری دو عامل تأثیر دارند: ۱. بیشتر دائمی بودن کمیسیون‌ها تا موقتی بودن آنها و ۲. کمیسیون‌های متناظر با ساختار اجرایی. این کمیسیون‌ها توانایی بیشتری برای کسب آگاهی در عرصه سیاستگذاری به شکلی مستقل از قوه مجریه و دست زدن به اقدام دارند (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۲۱۴). می‌توان رابطه مستقیمی بین میزان قدرت مجالس و قدرتمند بودن کمیسیون‌ها یافت. با افزایش قدرت کمیسیون‌ها، مجالس توان بیشتری برای فعالیت‌ها و به کارگیری اختیارات و صلاحیت‌های خود دارند.

### ۳-۲-۳ - منابع مجلس

تعداد کارکنان، تسهیلات پژوهشی و حتی پشتیبانی‌های دبیرخانه‌ای برای داشتن مجلسی مستقل و نیز برای اعضای آن اهمیت اساسی دارد. برخی مجالس بر دامنه و میزان تسهیلات در اختیار نمایندگان و کمیسیون‌ها افزوده‌اند و برخی حتی دفتر کار اختصاصی در اختیار تک تک نمایندگان خود قرار داده‌اند (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۲۱۷). در واقع این منابع ظرفیت‌های قانونی و نهادی مجلس را بارور و اجرایی می‌کنند.

کنگره ایالات متحده به دلیل وجود منابع قابل ملاحظه‌ای مانند کتابخانه، حمایت

هیئت علمی و اجرایی حضور برجسته‌ای در قانونگذاری دارد. البته برخی از مجالس با وجود برخورداری از این منابع ظرفیت اندکی برای محدود کردن قدرت حکومت دارند. برای مثال اعضای مجمع ملی فرانسه از حمایت تحقیقاتی و کارمندان حرفه‌ای برخوردارند، اما در مقایسه با کنگره حضور ضعیف‌تری دارند. اعضای پارلمان ایتالیا بیشترین تأثیر را بر سیاست‌ها دارند، اما حتی کمتر از اعضای مجلس بریتانیا حمایت می‌شوند. با وجود این در مجموع می‌توان گفت منابع مجالس از طریق کمیته‌های علمی یا اجرایی، کتابخانه‌ای و واحدهای پژوهشی و عوامل دیگری که برای موشکافی دقیق‌تر سیاست‌ها ضروری هستند، به تقویت فعالیت‌های مجالس می‌انجام‌اند (Norton, 2004, pp.12-13).

### ۳-۳ - ساخت و توزیع قدرت و جایگاه مجلس در آن

نحوه اعمال قدرت حکومتی بر جامعه را ساخت قدرت می‌گویند (بشیریه، ۱۳۸۱، ص ۲۹۸). این ساخت از لحاظ جامعه‌شناسی سیاسی می‌تواند دو نوع باشد: ساخت قدرت یک‌جانبه و دوجانبه. در نوع اول (به عنوان یک صورت نوعی) قدرت سیاسی مشروعیت خود را از منابعی غیر از جامعه (مردم) به

دست می‌آورد و در نتیجه نهادهایی برای مشارکت گروه‌های اجتماعی در تصمیم‌گیری‌های سیاسی وجود ندارد. در تقسیم‌بندی رژیم‌های سیاسی منظور از رژیم‌های اقتدارگرا همه دولت‌هایی هستند که از ساخت قدرت یک‌جانبه برخوردارند. رژیم‌های اقتدارگرا انواع مختلفی دارند: حکومت فردی<sup>۱۰</sup>، تک‌حزبی<sup>۱۱</sup> و حکومت نظامیان<sup>۱۲</sup> (اونیل، ۱۳۸۶، ص ۱۷۳).

در رژیم‌های اقتدارگرا هیچ‌گونه واگذاری قدرت کاملاً جافته‌ای به مجلس قانونگذاری، دادگاه‌ها یا ساختارهای مشابه غیر از رئیس قوه اجرایی به چشم نمی‌خورد. در این گونه نظام‌ها ممکن است قدرت در یک فرد، دفتر سیاسی یا شورای نظامی متمرکز شده باشد یا چنان که بیشتر معمول است، حاصل توازن ناپایدار در میان فرد یا خاندان حاکم، دسته‌های نظامی، دیوان‌سالاران و رهبران حزبی باشد. هیچ یک از این گروه‌ها هنگام استفاده از منابع سیاسی برای اعمال نفوذ بر سیاستگذاری خود را نیازمند رقابت بر سر جلب حمایت شهروندان نمی‌بینند (آلموند و دیگران، ۱۳۸۱، ص ۱۹۶).

دولت‌های دموکراتیک دارای ساخت قدرت دوجانبه هستند. آنها دارای انواعی چون رژیم‌های پارلمانی، ریاستی و نیمه ریاستی می‌باشند که بر اساس نوع نگاه به اصل تفکیک قوا دسته‌بندی شده‌اند. در رژیم‌های ریاستی (که بر اساس تفکیک و استقلال قوا از یکدیگر شکل گرفته‌اند) ایفای نقش ریاست مملکت (ریاست حکومت) و وزراء بر عهده رئیس‌جمهور است. رئیس‌جمهور برای مدت معینی از سوی مردم مستقیماً انتخاب می‌شود و وزرا برگزیده و مسئول در برابر او هستند، لذا پارلمان نباید دخالتی در تعیین آنان ندارد. پارلمان در این رژیم مستقل از مجریه است، اما تفوقی هم بر آن ندارد.

رژیم پارلمانی از تفکیک نسبی قوا به وجود آمده است. در این رژیم نوعی وابستگی ارگانیک به چشم می‌خورد و سخن از استقلال و انفصال مطلق در میان نیست (قاضی، ۱۳۸۰، ص ۱۹۳). ویژگی‌های اصلی گونه پارلمانی حکومت بدین قرار است: وجود یک رئیس‌جمهوری دولتی مانند رؤسای جمهور آلمان، هند و ایتالیا، یا یک پادشاه مانند پادشاه ژاپن، سوئد و بریتانیا، وجود یک مجری سیاسی (نخست‌وزیر، صدراعظم و مانند آنها) همراه با کابینه یا هیئت وزیران

10. Personal Rule  
11. One party rule  
12. Military rule



برخاسته از هیئت قانونگذاری و وجود یک هیئت انتخابگر (بال و پیترز، ۱۳۸۴، ص ۶۸). جایگاه پارلمان در این مدل از توزیع قدرت، برخاسته از ماهیت رژیم پارلمانی است. حاکمیت از طریق انتخابات از طرف مردم به پارلمان سپرده می‌شود و از سوی پارلمان به هیئت دولت (در زمان تصویب برنامه دولت و ابراز اعتماد) داده می‌شود (قاضی، ۱۳۸۰، ص ۱۹۴). بدین ترتیب پارلمان قدرتمند است و بر مجریه تفوق دارد، اما به دلیل وابستگی به قوه مجریه ماهیت مستقلی ندارد، بلکه بیشتر در مقام یک نهاد ناظر و اصلاح‌کننده قوانین ظاهر می‌شود. در این مدل حکومتی همچون انگلیس، سوئد و نروژ حق انعقاد، تعطیل و انحلال مجلس را به رئیس مجریه داده‌اند (عالیخانی، ص ۱۴۳). اما پس از انحلال، باید انتخابات مجدد برگزار شود.

نیمه ریاستی مانند آنچه در فرانسه از سال ۱۹۵۹ رخ داد، نوع تلفیقی پارلمانی-ریاستی است (قاضی، ۱۳۸۰، ص ۲۹۴). رئیس جمهور فرانسه که از قدرت قابل توجهی برخوردار است، قطع نظر از حمایت یا عدم حمایت مجلس ملی، برای دوره‌ای پنج ساله بر سر کار باقی می‌ماند. از سوی دیگر نخست وزیر و شورای وزیران فرانسه به

اکثریت حاکم در مجلس ملی وابسته‌اند (آلموند و دیگران، ۱۳۸۱، ص ۱۹۷). در نظام نیمه ریاستی پارلمان وابسته به مجریه و یا فرمانبردار آن نیست، اما در مقایسه با نظام ریاستی جایگاه آن به نفع مجریه تضعیف شده است. رئیس مجریه حق انحلال پارلمان را دارد، اما در هر سال بیش از یک بار صلاحیت انجام آن را ندارد و همچنین باید تصمیم خود را با نخست وزیر و رؤسای مجلسین در میان گذارد و با آنان مشورت کند (بوشهری، ۱۳۷۶، ص ۲۰۹).

افزون بر رژیم‌های اقتدارگرا و دموکراتیک رژیم‌هایی هم هستند که از جهت صوری دارای ساخت قدرت دوجانبه اما در واقع یک‌جانبه هستند. از این رژیم‌ها تحت عنوان نیمه اقتدارگرا یاد می‌شود. آنها برخی از ویژگی‌های اقتدارگرایی و دموکراسی را با هم به نمایش می‌گذارند. این رژیم‌ها برمبنای تغییرات و پویایی‌های درونی به سه دسته تقسیم می‌شوند: رژیم‌های نیمه اقتدارگرای در حال تعادل<sup>۱۳</sup>، رژیم‌های نیمه اقتدارگرای در حال زوال<sup>۱۴</sup> و رژیم‌های نیمه اقتدارگرای در حال دگرگونی<sup>۱۵</sup>.

13. Semi-Authoritarian Regimes in Equilibrium  
14. Semi-Authoritarian Regimes of Decay  
15. Semi-Authoritarian Regimes of Dynamic Change

با توجه به اینکه هر سه شکل رژیم نیمه اقتدارگرا، در صدد نشان دادن چهره دموکراتیک از خود هستند، می‌توان انتظار داشت مجلس به عنوان نماد حاکمیت ملی در ساختار رسمی آنها پیش‌بینی شده باشد، اما جایگاه مؤثری در سیاستگذاری نداشته باشد. این رژیم‌ها ترجیح می‌دهند این نهاد را از حالت واقعی خود خارج و جایگاه آن را مخدوش سازند. برای مثال برخی از نمایندگان مجلس را نصب یا انتخاب مردم را تنها به وفاداران خود محدود می‌کنند (اتاوی، ۱۳۸۶، ص ۳۳۱). در نتیجه مجلس به عنوان نماد حاکمیت ملی اگرچه در ظاهر وجود دارد، اما به دلیل سلطه زمامداران بر آن نمی‌تواند کیفیت واقعی خود را داشته باشد. در این رژیم‌ها جایگاه نهادهای انتخابی چون پارلمان تنزل می‌یابد. نمونه این امر را می‌توان در ونزوئلا یافت. هوگو چاوز پس از پیروزی در انتخابات سال ۱۹۹۹، محدودیت قدرت خود را در قالب قانون اساسی برنتابید و تلاش گسترده‌ای برای از اعتبار انداختن پارلمان آغاز کرد. او پارلمان را با این اتهام که مردم را نمایندگی نمی‌کند و به خواست‌های آنها پاسخ نمی‌دهد، مورد حمله قرار داد. چاوز پس از مدتی، یک هیئت قانونگذار سازش‌پذیر را جایگزین پارلمان سابق نمود.

در واقع پارلمان را حفظ کرد، اما آن را در دستان خود قرار داد و بر آن سلطه یافت (اتاوی، ۱۳۸۶، ص ۲۵).

### ۳-۴- ساختارهای بیرون از مجلس

نهادهای نه در خلأ بلکه درون مجموعه‌ای از شرایط قرار دارند که شامل امکانات و محدودیت‌ها می‌شوند. مجلس را نیز مجموعه‌ای از عوامل محیطی دربرگرفته‌اند و بر نقش آن در سیاستگذاری اثر می‌گذارند. ساختار اداری و اجرایی کشور، ساختار حزبی و نظام انتخاباتی و تحولات ساختاری سیاسی و اقتصادی از این عوامل هستند.

### ۳-۴-۱- ساختار اداری و اجرایی کشور

ماکس وبر تولد بوروکراسی و رشد آن را نشانه عقلانیت می‌داند. بوروکراسی به گونه عقلایی در وقایع اجتماعی منظم و مرتب شده و به عنوان یک ابزار به اجتماعی کردن رابطه قدرت و برقراری نظم و کنترل می‌پردازد (Weber, 1948, p.52). بوروکراسی با چنین ویژگی می‌تواند مانعی در برابر مقننه باشد و خود به یک محدودیت بدل گردد. تمرکز بیش از اندازه بر بوروکراسی یکی از آسیب‌های جدی مدیریت کشورهاست. از این قرار متمرکز بودن یا نبودن ساختار اداری و

مردم‌سالاری‌ها اعضای قوه مقننه توسط احزاب سیاسی نامزد می‌شوند. آشکارترین استثناء بر این قاعده، ایالات متحده است که بیش از آنکه نظام انتخاباتی‌اش حزب محور باشد، نامزدمحور است. نظام انتخاباتی فرانسه و برزیل هم بیش از آنکه نوعاً پنداشته شود، نامزدمحور است (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۲۰۹). نظام حزب‌محور باعث می‌شود تا نظر مردم محلی درباره مسایل مشخص موضوعیت کمتری در مجلس داشته باشد. در این نظام انتخاباتی در واقع این برنامه حزبی است که برنده و پس از پیروزی از طریق نمایندگان دنبال می‌شود و برنامه مجلس را در دوره کاری آن تعیین می‌نماید. اهداف کلان مجلس و رویه قانونگذاری آن در راستای شعارها و برنامه‌های حزبی قرار می‌گیرد. این امر انسجام خاصی را بر فضای مجلس حاکم می‌کند. اگر دولت نیز برخاسته از آن حزب باشد، در فرآیند سیاست‌ها، نوعی وحدت رویه و هماهنگی بین مجلس و حکومت ایجاد خواهد شد.

نظام انتخاباتی در رابطه‌ای تعاملی با نظام حزبی می‌تواند به صورت غیر مستقیم نیز بر نقش مجلس تأثیرگذار باشد. نظام انتخاباتی اکثریتی یا مبتنی بر نخستین عبورکننده از خط پایان، اثری عمیق بر تعداد

اجرائی یکی از عواملی است که بر نقش مجلس در فرآیند سیاستگذاری مؤثر است. هر چه میزان تمرکز تصمیم‌گیری در قوه مجریه بیشتر باشد، ممانعت آن از تأثیرگذاری مجلس در فرآیند سیاستگذاری بیشتر می‌شود. در نقطه مقابل هر چه سازمان‌های خرد و نهادهای بیشتری بتوانند در فرآیند سیاستگذاری و اجرا دخالت داشته باشند، فرآیند تصمیم‌گیری غیر متمرکزتر خواهد بود. هنگامی که روند تصمیم‌گیری بازتر و شیوه اتخاذ تصمیمات نامتمرکز باشد، مجالس نیز مجال فراخ‌تری برای اثربخشی خواهند داشت. اگر چه اقامه شواهد کافی در تأیید این قاعده دشوار است، ولی به نظر می‌رسد قوه مقننه فرانسه و آلمان دست کم در زمینه سیاست پولی تأثیر کمتری از قوه مقننه انگلیس و ایالات متحده دارند که این تا حدودی نتیجه شیوه کارکرد سازمان اجرائی در این کشورهاست (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۲۰۸).

### ۳-۴-۲- ساختار حزبی و انتخاباتی

نظام انتخاباتی، مستقیم و غیر مستقیم و نظام حزبی به صورت مستقیم می‌تواند بر نقش مجالس در فرآیند سیاستگذاری مؤثر باشد. تأثیر نظام انتخاباتی از طریق نامزد یا حزب‌محور بودن است. در بیشتر

احزاب موجود در پارلمان دارد. به اعتقاد موریس دوورژه در چارچوب این نظام انتخاباتی بیشتر مردم گرایش به رأی دادن به احزاب کوچک ندارند و به این نتیجه خواهند رسید که بهتر است رأی خود را به حزبی دهند که بخت اول شدن را دارد. در نتیجه نظام انتخاباتی حداکثری، احتمال تشکیل پارلمانی که در سلطه دو حزب باشد، بسیار بیشتر خواهد شد. این وضعیت در امریکا، استرالیا و بریتانیا به خوبی نمایان است (دوورژه، ۱۳۶۷، صص ۴۵۴-۴۵۳). این نظام‌ها که معروف به اکثریت‌سالار هستند یا مانند ایالات متحده زیرتسلط تنها دو حزب قرار دارند یا مانند انگلیس و زلاندنو دارای دو حزب اصلی و قوانین انتخاباتی هستند که اغلب باعث می‌شود یکی از این دو حزب اکثریت را در مجلس به دست آورند (آلموند و دیگران، ۱۳۸۱، صص ۱۶۷-۱۶۶). از این طریق فضای مجلس همگونی بیشتری در آرای پارلمانی به دنبال خواهد داشت. چنین امری باعث می‌شود تا مجلس از توانمندی بیشتری برای تأثیر در فرآیند سیاستگذاری‌ها برخوردار باشد. به ویژه در رژیم‌های پارلمانی این امر باعث می‌شود تا ماندگاری قوه مجریه‌ای که توسط این نظام به وجود آمده، در کنار ارتباط با حوزه‌های انتخابیه و کسب

تناسبی کرسی‌های قوه مقننه، دارای وزن و ارزش شود (دی تنسی، ۱۳۷۹، ص ۲۰۳).  
نظام انتخاباتی تناسبی از تعداد آرای هدررفته جلوگیری می‌کند، اما باعث حضور شمار بیشتری از احزاب در پارلمان می‌شود. در این نظام افراد به جای نامزد انتخاباتی به حزب مورد نظر رأی می‌دهند و درصد آرای که هر حزب در یک حوزه انتخاباتی به دست می‌آورد، مشخص می‌کند که چه تعداد از کرسی‌های آن حوزه را از آن خود کرده است (دوورژه، ۱۳۶۷، ص ۴۵۴). این امر باعث هماهنگی کمتری در فضای پارلمانی شده و تنش و مجادلات بیشتری در مذاکرات ایجاد خواهد کرد. در نتیجه می‌توان انتظار داشت تحت تأثیر نظام انتخاباتی تناسبی از تأثیرگذاری مجلس در سیاستگذاری‌ها کاسته شود.

### ۳-۴-۳- تحولات ساختاری سیاسی و اقتصادی

رویدادهای خارجی وقایعی هستند که خارج از کنترل پارلمان رخ می‌دهند، اما بر عملکرد آن تأثیر می‌گذارند. تحولاتی همچون انقلاب، آغاز یا پایان جنگ، روی کار آمدن گروه‌های سیاسی جدید، مرگ پادشاه یا رهبر کاریزما. این رویدادها می‌توانند فرصت‌های بیشماری را در اختیار مجلس

دامنه امکانات را مشخص می‌سازند. هرچند کنشگران به دلیل قرار گرفتن در شرایط خاص تاریخی نه شرایط انتخابی خود محدود می‌شوند، اما این‌گونه نیست که نتوانند بر ساختارها تأثیر بگذارند (مارش و استوکر، ۱۳۸۶، ص ۳۰۵). کنشگران در تعامل با ساختارها گاه بر قدرت مجلس می‌افزایند و گاه عامل تقلیل قدرت آن می‌شوند. از مهم‌ترین آنها می‌توان به رئیس و هیئت رئیسه مجلس، رئیس قوه مجریه، نمایندگان مجلس و گروه‌های نفوذ اشاره داشت.

### ۳-۵-۱- رئیس و هیئت رئیسه مجلس

در رأس هر مجلس قانونگذاری یک رئیس و در کنار آن یک هیئت رئیسه قرار دارد. نحوه ترکیب این هیئت رئیسه، تعداد اعضاء و تقسیم وظایف در آن بر حسب مقتضیات حقوقی و سیاسی هر کشور تفاوت دارد. مجموعه این هیئت در واقع قوه مدیره مجلس را تشکیل می‌دهد. در بیشتر مجالس تعیین رؤسا که در گذشته انتصابی بود، اکنون انتخابی شده است (قاضی، ۱۳۸۰، ص ۴۸۲). در قانون اساسی انگلیس رئیس مجلس به تنظیم و سرپرستی مباحثات نمایندگان و اجرای آیین نامه داخلی مجلس می‌پردازد تا امتیازات مجلس عوام و

قرار دهند و یا از آن دریغ دارند. در واقع تحولات سیاسی و اقتصادی باعث می‌شوند مجموعه‌ای از متغیرها بر روند تصمیم‌گیری‌ها تحمیل شوند. این تحولات گاه، درگاهی برای ورود مجلس به فرآیند سیاستگذاری باقی نمی‌گذارند. در این مواقع حکومت برای ثبات بیشتر به تمرکز در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری‌ها روی می‌آورد. به این ترتیب تحولات سیاسی و اقتصادی می‌تواند عامل شتابزا برای فراهم نمودن مجال بیشتر یا کمتر برای مشارکت مجلس در سیاستگذاری باشد. از مهم‌ترین آنها تحولاتی است که موجب تغییراتی در ساخت حکومت و سیاست‌های آن می‌شود. دگرگونی بسیار سریع رژیم‌های اتحاد شوروی و اروپای شرقی در سال‌های ۱۹۸۹-۱۹۹۰ مصداق این امر است که اهمیت نظام سیاسی کلی را در تعیین شرایط تکوین، تشکیل و نیز فعالیت مجالس قانونگذاری به خوبی نشان می‌دهد (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۲۰۶).

### ۳-۵- کنشگران

همچون ساختارها، کنشگران نیز بر سیر رویدادها و تحولات اثر می‌گذارند. مسئله کنشگر یا کارگزار قدرت نفوذ یا تأثیر گذاشتن بر ساختارهایی است که تعیین‌کننده زمینه فعالیت کارگزار هستند و

نمایندگان آن را در برابر مراجع دیگر از قبیل مقام سلطنت، دادگاه‌ها و حتی عامه مردم حفظ کند. هنگام ریاست بر جلسات و همچنین در تفسیر و اجرای مقررات، او مکلف است منتهای بی‌طرفی را رعایت نماید. او در رأی‌گیری شرکت نمی‌جوید، مگر آنکه آراء مثبت و منفی برابر باشد، در این صورت نیز رأی وی باید به سود طرفی باشد که از وضع موجود حمایت می‌کند، نه آنکه به کمک کسانی بشتابد که در پی نوآوری هستند (بوشهری، ۱۳۷۶، ص ۲۷۳).

رئیس مجلس که در وهله اول نماینده‌ای مانند سایرین است که به سمت سخنگویی مجلس انتخاب شده است، با انتخاب به ریاست مجلس بر وزن سیاسی‌اش افزوده می‌شود؛ به گونه‌ای که حتی مسئولیت‌هایی خارج از وظایف پارلمانی مانند عضویت در شورای سلطنت یا جمهوری، جایگزینی رئیس مملکت (در صورت فوت یا استعفاء) به او محول می‌شود (قاضی، ۱۳۸۳، صص ۴۲۰-۴۱۹).

رئیس مجلس با توجه به تجربه، اقتدار و نوع رابطه‌اش با رؤسای قوای دیگر به خصوص مجریه می‌تواند بر نقش مجلس در فرآیند سیاستگذاری‌ها مؤثر باشد. به همین دلیل مجالس در تعیین آن حساس‌اند و به

دنبال گزینش افرادی می‌روند که از اقتدار شخصی، وارستگی، نرمش در خلق‌وخو، سرعت در انتقال و صحت در قضاوت و استقامت در تصمیم‌ها برخوردار باشند. ماهیت وظایف پارلمانی و سرشت ترکیبی مجالس، تکیه بر این‌گونه خصلت‌ها را الزامی ساخته است (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۴۲۰).

### ۳-۵-۲- رئیس قوه مجریه

شخصیت، افکار و برنامه‌های رئیس قوه مجریه بر نقش مجالس در فرآیند سیاستگذاری‌ها اثر می‌گذارد. کاریزما، نفوذ و محبوبیت رئیس قوه مجریه می‌تواند بر قدرت او افزوده و قدرت نهادهای دیگر را به چالش کشد. یکی از وظایف مجریه «تهیه مقدمات اتخاذ تصمیم» است. مثلاً مجریه می‌تواند با ارسال پیام به پارلمان یا تأکید بر ضرورت‌های متفاوت، دستگاه مقننه را وادار کند که خط مشی قانونگذاری خود را در بستر خواست‌های مجریه به جریان اندازد (قاضی، ۱۳۸۳، ص ۴۷۲). بنابراین رئیس قوه مجریه بر مبنای ذهنیت و اندیشه خود می‌تواند مقدمات قانونگذاری مجلس را فراهم و با توجه به برنامه خود ظرف قانونگذاری مجلس را مشخص کند.

ویژگی‌های شخصیتی رئیس مجریه مانند سازشکاری، سرسختی، جاه‌طلبی،

بلندپروازی می‌تواند بر نقش مجلس اثر بگذارد. اگر او فردی خود رأی باشد، احتمالاً از نقش نهادهای دیگر از جمله مجلس در فرآیند سیاستگذاری کاسته می‌شود. البته این احتمال در کشورهایی که دچار ضعف ساختارها یا رژیم‌های سیاسی غیر دموکراتیک یا نیمه‌دموکراتیک هستند، بیشتر است. در این کشورها مقام اجرایی به دلیل «قدرت مستقل و احتمالاً خودکامه» تصمیمات یا توهّمات ایدئولوژیک خود را با سهولت بیشتری برآورده می‌سازد. به عنوان مثال حمایت پینوشه از سیاست‌های اقتصادی پول‌محورانه مکتب شیکاگو نمونه تأثیر و نفوذ دیدگاه‌های شخصی است که توسط یک حکومت فردی نظامی به اجرا در می‌آید (بروکر، ۱۳۸۴، ص ۲۴۴). این امر در کشورهای دموکراتیک به علت تثبیت‌یافتگی نهادها و ممانعت از شخصی‌گرایی کمتر دیده می‌شود. اما در این کشورها نیز تأثیر دیدگاه‌های مقام‌های اجرایی را مثلاً در جریان حاکم شدن گفتمان تاچریسم در عرصه سیاست‌های انگلیس در دهه ۱۹۸۰ می‌توان مشاهده کرد.

### ۳-۵-۳- نمایندگان

قوای مقننه تحت تأثیر پیشینه اعضای خود قرار دارند. مجلسی که از حقوقدانان

تشکیل شده است، رفتاری همانند مجلسی متشکل از کارگران یدی ندارد. به طور کلی قانونگذاران عمدتاً مذکر، میانسال و برخاسته از طبقه متوسط هستند. زنان در همه جا اقلیت کوچکی (پنج یا شش درصد یا حتی کمتر) را تشکیل می‌دهند. قانونگذاران در غرب معمولاً میانسال هستند. این بدین معناست که آنها تنها پس از احراز شغلی دیگر، آن هم اغلب پس از چندین سال، به نمایندگی برگزیده شده‌اند (بلاندل، ۱۳۷۸، ص ۳۵۲). در قوای مقننه کشورهای آفریقایی نمایندگان جوان‌تر از کشورهای اروپایی و امریکایی هستند. اصولاً اغلب قوای مقننه به داشتن بیش از اندازه نمایندگان مرد، وکیل، دارای تحصیلات عالی، نخبگان ساکن پایتخت، به بهای عدم حضور زنان، غیر وکلاء، افراد فاقد آموزش عالی و کارگران مزارع تمایل دارند (دی تنسی، ۱۳۷۹، ص ۲۰۷). بدین ترتیب اکثریت عظیم قانونگذاران را این گروه‌ها تشکیل می‌دهند. در ایالات متحده و کانادا حقوقدانان به تنهایی اکثریت را تشکیل می‌دهند و در اروپای غربی حدود یک چهارم کل نمایندگان هستند (بلاندل، ۱۳۷۸، ص ۳۵۳).

نمایندگان مجالس آن قدر می‌توانند در نقش مجالس و تغییر در روند فعالیت‌های آن

مؤثر باشند که از تغییر اعضای مجلس عوام انگلیس در گذر چند دهه به عنوان مبنایی برای توسعه نظامی از کمیسیون‌های تخصصی و فعال یاد شده است. آموزش‌ها و تجارب حرفه‌ای اعضای مجالس، واکنش‌های آنها را به محیط کاری نامعمول خودشان و احساس نیاز آنان را به ایجاد تغییرات تعیین می‌کند. مهم‌ترین عامل در تأثیر بر توانایی نمایندگان تجربیات پیشین آنهاست. وجود تعداد زیادی از نمایندگان باتجربه و مستعد می‌تواند توانایی مجلس را در ایجاد نقش مؤثر در سیاستگذاری‌ها افزون کند. هر چه نمایندگان ناکارآمدتر باشند، مجالس ضعیف‌تر خواهند بود و اگر مجالس دارای ضعف سازمانی هم باشند، این امر به تضعیف بیشتر و شکل‌گیری مجالسی فرمانبر و چاپلوس منجر می‌شود (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۲۱۷). این‌گونه نمایندگان در فرآیند سیاستگذاری بیشتر ناظرانی تأییدگر خواهند بود که تنها بر سیاست‌هایی که در نهادهای دیگر حکومتی اتخاذ می‌شود، مهر تأیید می‌زنند.

### ۳-۵-۴- گروه‌های نفوذ

گروه نفوذ در تخصیص منابع بر حکومت تأثیر می‌گذارد، بدون آنکه مسئولیتی در حکومت تقبل کند. همین تمایز گروه فشار از

حزب سیاسی است. چرا که حزب سیاسی با پذیرش مسئولیت در حکومت، شرکت در انتخابات را می‌پذیرد تا به این صورت اهدافش را تعقیب کند (Norton, 1999, p.2). این تعریف شامل سازمان‌های خصوصی، اشخاص، جوامع کوچک یا مشاغلی می‌شود که اغلب می‌کوشند بر تصمیمات دولت تأثیر بگذارند و زمانی که چنین کنند، آنها را «گروه نفوذ» می‌خوانند. هر چند مشهور است که این گونه گروه‌ها در ایالات متحده فعال‌تر و پرنفوذتر از دیگر مردم‌سالاری‌ها هستند، ولی شواهد چندانی در تأیید این حکم‌های مقایسه‌ای وجود ندارد (اولسون، ۱۳۸۲، ص ۲۰۹). وجود گروه‌های ذی‌نفوذ در جوامع دارای سنت‌های دموکراتیک پذیرفته شده‌است. گروه‌های ذی‌نفوذ در این جوامع دارای نهادهای مدنی ویژه‌اند و حتی برخی از آنها حزب سیاسی نیز دارند. کارگران شهری (مستقر در واحدهای صنعتی)، کشاورزان، بازرگانان، افسران نظامی، تکنوکرات‌ها و مدیران ارشد شرکت‌های دولتی شناخته شده‌ترین گروه‌های ذی‌نفوذ در بسیاری از جوامع در دوران مدرن به حساب می‌آیند. اتحادیه‌های کارگری سراسری و درون یک صنعت، شبه حزب تأسیس شده توسط کارگران و اتحادیه‌های کشاورزان و اتاق‌های



به تک‌تک نمایندگان مجلس و فعالیت‌های مشابه از تاکتیک‌های جاافتاده اعمال نفوذ است. گروه‌های فشار یکی از منابع اطلاعات برای پارلمان هستند. به خصوص پارلمان‌های کشورهای اروپای غربی که به صورت فردی و جمعی ابزارهای اطلاعاتشان محدود است و به اندازه کنگره آمریکا نیست. معمولاً در اروپای غربی نمایندگان حزبی که حکومت را در دست دارد، می‌توانند به اطلاعات بیشتری دسترسی داشته باشند. اما اعضای مخالف که اراده تغییر حکومت دارند، اطلاعات کافی برای این تغییر در اختیار ندارند. این اطلاعات ممکن است از طریق فرد یا از طریق کمیته‌ها یا گروه‌های حزبی پارلمانی تقاضا شود. در نتیجه عمدتاً پارلمان‌ها خود انگیزه گوش دادن به سخنان گروه‌های نفوذ را دارند (Norton, 1999, p.12) در مجموع گروه‌های نفوذ می‌توانند از طریق لابی‌ها و نفوذ در کمیسیون‌ها و یا نمایندگان بر سیاستگذاری و تعیین آنها در راستای مقاصد خود تأثیر بگذارند.

### فرجام

ساختارها و کنشگران در تعامل با یکدیگر نقش مجالس را در فرآیند سیاستگذاری کشورها تعیین می‌کنند. برآیند این تعامل موقعیت‌های متفاوتی برای مجالس

بازرگانی نیز شبه حزب‌های حامی زارعان و بازرگانان هستند. افسران نظامی و تکنوکرات‌ها به دلایل گوناگون فاقد شکل‌های شناخته شده‌اند. اما به دلیل حضور در مراکز تصمیم‌گیری مانند ارتش و سایر نهادهای نظامی، مدیریت شرکت‌های بزرگ تولیدی، توزیعی و اقتصادی دارای قدرت هستند. در دنیای مدرن هر کدام از گروه‌های ذی‌نفوذ برای افزایش منافع خود راه‌هایی را پیدا کرده و عموماً نیز به بودجه‌های دولتی وصل می‌شوند تا مجلس و دولت را برای تهیه و تصویب قوانین و مقررات مطابق منافع آنها تحت فشار قرار دهند.

پارلمان هدف برخی از گروه‌های نفوذ است. گروه‌های نفوذ به پارلمان‌ها هم به عنوان مجرا و هم هدف توجه می‌کنند. منظور از هدف شخص یا نهادی است که می‌تواند تغییرات خواسته‌شده را فراهم کند، ولی مجرا رئیس یا نهادی است که می‌تواند بر اهداف تأثیر بگذارد. پارلمان یک هدف دور است. وقتی که ظرفیت مستقل برای تأثیر بر نتایج دارد و یک کانال است، وقتی که قادر است جلب توجه رسانه‌ها و حکومت را نماید (Norton, 1999, pp.10-11).

حضور و ایراد شهادت در برابر کمیته‌های مجلس قانونگذاری، ارائه اطلاعات

قانونگذاری بر روی پیوستار نقش آنها در سیاستگذاری ترسیم می‌کند. در یک سوی این پیوستار مجالسی قرار دارند که نقش تعیین‌کننده‌ای در فرآیند سیاستگذاری دارند. در میانه مجالس مؤثر و در سوی دیگر مجالس کم اثر و خنثی قرار می‌گیرند.

مجالسی که در سیاستگذاری‌ها تعیین‌کننده و از این حیث قدرتمندند، دارای اختیارات و صلاحیت‌های گسترده‌ای در دو حوزه قانونگذاری و نظارت هستند. این مجالس در اعمال اختیارات خود نه تنها با موانع و محدودیت‌های اساسی رو به رو نیستند، بلکه توانسته‌اند اختیارات قانونی خود را بالفعل نیز نمایند. این مجالس از نظر سازمان درونی در وضعیت مطلوبی قرار دارند. سازمان یافته، مجهز و برخوردار از یک نظام حزبی قدرتمندند که کلید ساختار قدرتشان محسوب می‌شود. کمیسیون‌ها در آنها بیشتر دائمی و متناظر با ساختار قوه مجریه شکل گرفته است. منابع پژوهشی و تسهیلات کافی و مستقل از دولت نیز در اختیار دارند. قدرت در این کشورها دارای ساختی دوجانبه و دموکراتیک است و پارلمان به مثابه مهم‌ترین نهاد انتخاباتی از موقعیت فرادستی در ساختار قدرت برخوردار است. ساختار بیرونی این مجالس نیز امکانات مناسبی را

برای تعیین‌کنندگی نقش آنها فراهم می‌کند. ساختار اداری و اجرایی محاط بر این مجالس، غیر متمرکز و نظام تصمیم‌گیری باز است. نظام انتخاباتی اکثریتی و تثبیت‌شده و بیشتر حزب‌محور است. تحولات سیاسی و اقتصادی در این کشورها نهادینه، قاعده‌مند و در نتیجه تدریجی، کند و بطئی است. لاجرم ساختارهای قانونی و کارکردهای آنها را به شکل اساسی دچار تغییر نمی‌کند. کنشگران در این کشورها در چارچوب ساختارهای حزبی، اجرایی و سیاسی از توانایی و قابلیت‌هایی برای اثرگذاری در سیاستگذاری برخوردارند، اما این اثرگذاری بیشتر و در غالب موارد از طریق ساختارهایی است که تعیین‌کننده زمینه فعالیت آنهاست.

دسته دوم مجالس نقش مؤثری در سیاستگذاری دارند، اما تعیین‌کننده نیستند. این مجالس در نظام‌های پارلمانی کشورهای اروپای غربی و کشورهای نوپای دموکراتیک وجود دارند. آنها اختیارات و صلاحیت‌های قابل توجهی دارند، اما وابستگی دو قوه مجریه و مقننه به یکدیگر عملاً از اعمال تام و تمام اختیارات و صلاحیت‌های آنها کاسته است. سازمان درونی این مجالس کارآمد، نظام حزبی در آنها قدرتمند و ارتباط بین مجلس و کابینه را شکل می‌دهد.

وابسته به دولت هستند. ساختار اداری و اجرایی این کشورها متمرکز است و مجال اندکی برای تأثیرگذاری نهادهایی جز گروه حاکم فراهم است. به دلایل متعددی نظام انتخاباتی و ساختار حزبی در این کشورها نهادینه و تثبیت نشده است و همین امر باعث می‌گردد تا مجالس در سازماندهی و عملکرد خود و بالفعل کردن همان قدرت محدودی که دارند، با دشواری روبه‌رو شوند. ساختارهای ضعیف در این کشورها اگر در تعامل با کنشگرانی قرار گیرند که از قابلیت چندانی برخوردار نیستند، تنگناها و محدودیت‌های موجود بر سر راه ایفای نقش مجالس را استمرار می‌بخشند. اما اگر کنشگران قدرتمند باشند، به دلیل ضعف ساختارها و نهادها از جمله پارلمان همان مجال اندک تأثیرگذاری مجلس بر سیاستگذاری نیز از میان می‌رود. در مجموع مجالس کم‌اثر و خنثی در فرآیند سیاستگذاری در کشورهای اقتدارگرا و نیمه اقتدارگرا قرار دارند. در تعدادی از این کشورها مجلس بر چیده شده و در شمار بیشتری، کاملاً دست‌آموز شده‌اند.

کمیسیون‌ها ترکیبی از دائمی و موقتی هستند. منابع این مجالس قابل توجه و اتکا هستند. این کشورها دارای ساخت دوجانبه قدرت و مجلس آنها در چارچوب نظام تفکیک نسبی قوا قدرتمند است، هر چند که گاه، اسیر قدرت مجریه می‌شود. ساختار اداری و اجرایی در این کشورها غیرمتمرکز و در مواردی مانند فرانسه به تمرکز گرایش دارد. نظام انتخاباتی آنها حزب محور، بیشتر تناسبی و در مواردی اکثریتی است، اما در هر حال نهادینه و تثبیت شده است. در این کشورها ساختارها زمینه فعالیت و عمل کنشگران را فراهم می‌آورند. هر چند خلاقیت و ابتکار کنشگران نیز بر ساختارهای موجود تأثیرگذار است. در مجموع در این گونه مجالس تعامل ساختارها و کنشگران به نحوی شکل گرفته‌اند که مجالس را به نهادی مؤثر بر فرآیند سیاستگذاری تبدیل می‌نماید. مجالس دسته سوم در فرآیند سیاستگذاری کم‌اثر و خنثی هستند. اختیارات این مجالس اندک و موانع و محدودیت‌های بسیاری در برابر دارند. سازمان درونی آنها ضعیف است. به تبعیت از نقش نمایشی و صوری مجلس کمیسیون‌های احتمالی در ساختار این مجالس نیز فاقد اختیار هستند. منابع این مجالس محدود یا

منابع فارسی

۱. آلموند، گابریل و دیگران (۱۳۸۱). *چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰). *مبانی سیاست*، چاپ ششم، ج ۱، تهران: انتشارات توس.
۳. اقتداری، علی محمد (۱۳۶۶). *سازمان و مدیریت*، چاپ هجدهم، تهران: انتشارات مولوی.
۴. اولسون، دیوید (۱۳۸۲). *نهادهای مردم سالار قانونگذاری دیدگاهی مقایسه ای*، ترجمه علیرضا طیب، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
۵. الوانی، مهدی، شریف زاده، فتاح (۱۳۸۵). *فرایند خط مشی گذاری عمومی*، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
۶. الوانی، مهدی (۱۳۷۴). *تصمیم گیری و تعیین خط مشی دولتی*، تهران: انتشارات سمت.
۷. اونیل، پاتریک (۱۳۸۶). *مبانی سیاست تطبیقی*، ترجمه سعید میرترابی، تهران: نشر قومس.
۸. اتاوی، مارینا (۱۳۸۷). *اقتصادگرایی در حال گذار*، ترجمه سعید میرترابی، تهران: نشر قومس.
۹. بال، آلن، پیترز، گای (۱۳۸۴). *سیاست و حکومت جدید*، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران: نشر قومس.
۱۰. بروکر، پل (۱۳۸۴). *رژیم های غیردموکراتیک*، ترجمه علیرضا سمعی اصفهانی، تهران: کویر.
۱۱. بشیریه، حسین (۱۳۸۱). *جامعه شناسی سیاسی*، تهران: نشر نی.
۱۲. بلاندل، ژان (۱۳۷۸). *حکومت مقایسه ای*، ترجمه علی مرشدی زاد، تهران: انتشارات مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
۱۳. بوشهری، جعفر (۱۳۷۶). *مسائل حقوق اساسی*، تهران: نشر دادگستر.
۱۴. بوشهری، جعفر (۱۳۸۴). *حقوق اساسی تطبیقی*، ج ۳، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۵. پارکر، جان (۱۳۸۳). *ساختار بندی*، ترجمه امیر عباس سعیدی، تهران: نشر آگاه.
۱۶. ترنو، هیوم؛ مارک، دیوید (۱۳۷۹). *حکومتداری، مدیریت و توسعه*، ترجمه عباس منوریان، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۷. تسلیمی، محمد سعید (۱۳۷۸). *تحلیل فرایند خط مشی گذاری*، تهران: سمت.
۱۸. تنسی، استفتان دی (۱۳۷۹). *مبانی علم سیاست*، ترجمه حمید رضا ملک محمدی، تهران: نشر دادگستر.
۱۹. دورانت، ویل (۱۳۷۵). *تاریخ تمدن*، ج ۴، ترجمه احمد آرام و دیگران، تهران: انتشارات علمی فرهنگی.
۲۰. دوورژه، موریس (۱۳۸۰). *اصول علم سیاست*، ترجمه ابوالفضل قاضی، تهران: نشر دادگستر.
۲۱. \_\_\_\_\_ (۱۳۷۶). *جامعه شناسی سیاسی*، ترجمه ابوالفضل قاضی، تهران: دانشگاه تهران.
۲۲. دورفمن، جرالد (۱۳۸۳). *انگلستان*، ترجمه حسن فشارکی در: سیمون مارتین لیپست، *دایره المعارف دموکراسی*، تهران: کتابخانه تخصصی وزارت خارجه.
۲۳. روریش، ویلفرد (۱۳۷۲). *سیاست به مثابه علم*، ترجمه ملک یحیی صلاحی، تهران: سمت.
۲۴. رضائیان، علی (۱۳۷۹). *مبانی سازمان و مدیریت*، تهران: سمت.
۲۵. فردآر، دیوید (۱۳۸۶). *مدیریت استراتژیک*، ترجمه علی پارسایان، محمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهش های فرهنگی.

۲۶. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۰)، *بایسته های حقوق اساسی*، تهران: نشر دادگستر.
۲۷. کونتز، هارولد و دیگران (۱۳۷۴)، *اصول مدیریت*، ترجمه محمدعلی طوسی و دیگران، تهران، سازمان مدیریت دولتی.
۲۸. لاونبرگ، گرهارد (۱۳۸۳)، *مجالس قانونگذاری و پارلمان ها*، ترجمه هرمز همایون پور در: سیمون مارتین لیپست، *دایرةالمعارف دموکراسی*، تهران: کتابخانه تخصصی وزارت خارجه.
۲۹. مارش، دیوید، استوکر، جری (۱۳۸۴)، *روش و نظریه در علوم سیاسی*، ترجمه امیر محمد حاجی یوسفی، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۳۰. مکنزی، بیان و دیگران (۱۳۷۲)، *مقدمه ای بر ایدئولوژی سیاسی*، ترجمه م. قائد، تهران: روشنفکران.
۳۱. مولیر، پیر (۱۳۷۸)، *سیاستگذاری عمومی*، حمیدرضا ملک محمدی، تهران: نشر دادگستر.
۳۲. هاشمی، سید محمد (۱۳۶۶)، *مدیریت سیاسی*، تهران: انتشارات ریاست جمهوری.
33. Field John (2002). *The Story of Parliament*. James & James Publisher.
34. Lalana Oliver, a. Daniel (2005), *Legitimacy Through Rationality: Parliamentary Argumentation as Rational Justification of Laws*, The Theory and Practice of Legislation, edited by: luc J. Wintgws, Publish Dash Gate Publishing Limited.
35. Jann , Werner (2001), *Managing Parliaments in the 21 Century: From Policymaking and Public Management to Governance*,  
*Managing Parliaments in the 21 Century*, edited by Peter Falconer, Colin Smith, C. William, R. Webster, Amsterdam, Ios Press.
36. James, Simon (1997). *British Government Reader in Policy Making*, Rutledge.
37. Norton, Philip (1999), *Introduction: Putting Pressure on Parliaments, Parliaments and Pressure Groups in Western Europe*, Frankcass Publisher.
38. Norton, Philip (2004), *Conclusion: Do Parliaments Make a Difference, Parliaments and Governments in Western Europe*, Volume 1, edited by Philip Norton, Rutledge.
39. Tobias, A. Dorsay (2006), *Legislative Drafter's Desk Book a Practical Guide*, America: The capital.net.
40. Shaw, Malcolm (1998), Cited in: *Parliamentary Committee: A Global Perspective*, in the New Roles of Parliamentary, Roger H. (edited), London: Frank Cass.
41. Weber, Max (1948), *Essays on Sociology*, London, Rutledge & keganpaul.

### منابع لاتین