

## پارلمان در یک نگاه\*

نویسنده: فیلیپ نورتون\*\*

مترجم: حسن وکیلیان\*\*\*

قوای قانونگذاری در سیر تطور و تحول خود فراز و نشیب‌های فراوانی را شاهد بوده‌اند. به موازات تغییرات تدریجی ولی بنیادین زندگی بشری، کیفیت و کارکردهای این نهاد سیاسی نیز دستخوش تغییر گردیده است. با این همه این نهاد همچنان اهمیت و نقش اساسی خود را حفظ نموده است. کثرت و نیز تداوم حضور این نهاد در جوامع سیاسی گوناگون حکایت از بی‌بدیل بودن جایگاه آن دارد. در این مقاله نویسنده با اشاره به نقش پارلمان در عصر حاضر و تحولات تاریخی آن به ویژه در دموکراسی‌های غربی کارکردهای آن را مورد بررسی قرار داده است.

**کلیدواژه‌ها:** پارلمان، قوای قانونگذاری، دموکراسی، احزاب، گروه‌های ذی‌نفوذ، دولت

برخورداری از قوه قانونگذاری - به عنوان نهادی که مقرراتی را تصویب می‌کند که قانون سرزمینی را تشکیل می‌دهند - در هر کشور امری رایج و متداول است. قوای قانونگذاری دارای عناوین گوناگونی هستند که مشهورترین آن‌ها کنگره است. در انگلستان و مستعمرات پیشین آن، تحت تأثیر تجربه کشور انگلستان، واژه پارلمان، ترجیح داده شده است. پاره‌ای از کشورها نیز مانند فرانسه، از واژه مجمع ملی استفاده می‌کنند.

دو پیش فرض، تصور عصر حاضر را از قوای قانونگذاری شکل می‌دهد. نخستین پیش

\* این ترجمه بخش نخست کتابی با مشخصات ذیل است:

Norton, Philip; *Does Parliament Matter?*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993, pp. 1-9.

\*\* «فیلیپ نورتون»، استاد رشته مطالعات حکومتی، رئیس دپارتمان علوم سیاسی و مطالعات بین‌الملل

دانشگاه هال، مدیر مرکز مطالعات قانونگذاری و رئیس کمیسیون قانون اساسی در مجلس لردان انگلستان.

\*\*\* کارشناس دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس.

Email: hassan\_yakilian@yahoo.com

فرض که واجد قدمت بیشتری است آن است که قوای قانونگذاری برای وضع قانون پدید آمده‌اند. دومین پیش فرض، به عنوان خصیصه قابل توجه قوای قانونگذاری در قرن بیستم، این است که قوای قانونگذاری در حال زوال هستند.

عقیده نخست از خود واژه «قانونگذار» (legislature) نشأت می‌گیرد. «Legis» از ریشه «Lex» به معنای قانون است. «Lator» به معنای فاعل یا پیشنهاد دهنده است. بدین ترتیب قانونگذار کسی است که قانون را وضع یا پیشنهاد می‌کند. بنا به تعریف، قوای قانونگذاری نهادهایی محسوب می‌شوند که واضع قانونند. بنابر نظر «جان لاک»<sup>۱</sup> در کتاب «دومین رساله درباره دولت» در سال ۱۶۸۹، «قانونگذاری»، چیزی جز حق وضع قانون برای همه اجزاء و اعضای جامعه نمی‌باشد؛ قوانینی که قواعدی را برای رفتار آنان مقرر می‌کنند و در صورتی که در آن قوانین تخطی شود، زمینه‌های به اجرا گذاردن آن‌ها را فراهم می‌کنند. «مونتسکیو» در «روح القوانين» (منتشره به سال ۱۷۴۸) که تأثیر شگرفی در آمریکا به جای گذارد، به همین ترتیب، صلاحیت قانونگذاری را صلاحیت تصویب قوانین موقت یا دائمی و نیز اصلاح و لغو قوانینی که در گذشته به تصویب رسیده است، تعریف می‌کند. این همان وظیفه اساسی قوای قانونگذاری است که عنوان «قانونگذار» را به آن‌ها بخشیده و موجودیتشان را توجیه کرده است.

قدمت دومین پیش فرض به بیش از یک قرن می‌رسد. طیف‌های گوناگونی از اندیشمندان قرن نوزدهم مانند روزنامه نگار انگلیسی «والتر باجوت»<sup>۲</sup> و استاد دانشگاه آمریکایی «لورنس لاول»<sup>۳</sup>، در اثر رشد و توسعه احزاب زوال قوای قانونگذاری را محتمل دانسته‌اند. با وجود این، با اثر قرن بیستمی دولتمرد دانشگاهی «لرد بوریس»<sup>۴</sup> بود که اندیشه زوال قوای قانونگذاری، تبدیل به عقیده‌ای رایج و همگانی شد. در کتاب «دموکراسی مدرن» (منتشره در سال ۱۹۲۱)، «بوریس» فصل ۵۸ را این گونه عنوان‌بندی کرده است: «زوال قوه قانونگذاری». در فصل بعدی کتاب، او پنج «آفت مزمن» برای قوای قانونگذاری را نام برده است که اصلی‌ترین آن‌ها را رشد احزاب می‌داند. هرچند «بوریس» ادعایش را در این خصوص تعدیل کرد، با این حال اندیشه زوال با اثر او عجین شده است. این اندیشه ای است که انعکاس گسترده‌ای در

1. Locke, John; *Second Treaties on Government*, London, 1689.

2. Bagehot, Walter; *The English Constitution*, London: Chapman and Hall, 1867.

3. Lowell, A. Lawrence; *Government and Parties in Continental Europe*, Cambridge: Mass.: Harvard University Press, 1896.

4. Lord Bryce

مطالعات بعدی مربوط به قوای قانونگذاری داشته است.

## زوال قوای قانونگذاری

ظهور اندیشه زوال قوای قانونگذاری نباید پدیده‌ای شگفت‌انگیز به نظر رسد. در قرن نوزدهم، قوای قانونگذاری از حیث تعداد و اعتبار سیاسی رشد کرده و بالیدند. این امر همه جا به یک شکل نبود. بعضی کشورها مانند آلمان، هرگز «عصر طلایی» پارلمان تجربه نشد، هرچند که این کشورها استثنا محسوب می‌شوند. پارلمانتاریسم از خصایص قرن نوزدهم بود.<sup>۱</sup> با وجود این، خیلی زودتر از آن که این وضعیت تثبیت شود، رو به زوال و فروپاشی نهاد. قوای قانونگذاری قادر نبودند در مقابل فشارهای گوناگونی که به نفع استیلای قوه مجریه در صورتبندی و تعیین سیاست‌های عمومی وارد می‌شد ایستادگی و مقاومت کنند.

صنعتی شدن، بر جمعیت ساکن شهرها افزود بی‌آن که به همان اندازه موجب افزایش انعکاس نظرات و خواسته‌های سیاسی آنان باشد. فشار برای انعکاس این نظرات و مطالبات سیاسی منجر به گسترده شدن دایره واجدین حق رأی و نیز افزایش احزاب سیاسی شد. به عنوان نمونه در بریتانیا، به موجب «قانون اصلاحی ۱۸۶۸»<sup>۲</sup> - که میزان دارندگان حق رأی تا ۹۰ درصد افزایش یافت - تشکیل احزابی با اعضای گسترده مورد حمایت قرار گرفت و احزاب اقدام به تجمیع و جذب مطالبات آن دسته از رأی‌دهندگانی نمودند که فاقد اراده و ذکاوت لازم برای بررسی نقاط قوت کاندیداهای منفرد و مستقل بودند. احزاب، پیروزی خود را مدیون رأی‌دهندگان بودند و انتخاب‌شوندگان نیز کامیابی و موقعیت خود را مدیون نام احزاب. تداوم پیروزی احزاب به توانایی آن‌ها در تحقق وعده‌هایی که به رأی‌دهندگان داده بودند منوط شد و تحقق آن وعده‌ها نیز به نوبه خود به وفاداری احزاب درون قوای قانونگذاری وابسته گردید. از همین رو فضا برای فعالیت‌های مستقل اعضای حزب منتخب [در قوای قانونگذاری] بسیار محدود شد.

بدین ترتیب احزاب بر فرایندهای انتخاباتی و پارلمانی مسلط شدند. آنها کاندیداها را برگزیده و برنامه کار قوای قانونگذاری را تعیین کردند. رهبران حزب سمت‌های حساس قوه مجریه را در دست گرفتند و در خصوص این که چه قواعدی باید برای تصویب پارلمان به

1. Sontheimer, Kurt; *Parliamentarianism in Modern Times: A Political Science Perspective*, Universitas, 1984, p. 26.

2. 1867 Reform Act.

قوة قانونگذاری ارائه شود تعیین تکلیف کردند. بدین ترتیب مرکز ثقل سیاستگذاری از قوای قانونگذاری به قوه مجریه تغییر یافت.

صنعتی شدن به مراتب آثاری بیش از این داشت. این فرایند نه تنها منجر به افزایش تعداد افراد واجد حق رأی گردید، بلکه به تخصصی تر شدن جامعه نیز انجامید. منافع [اعم از فردی یا گروهی] بسیار متنوع و سازمان یافته تر شد. در بریتانیا و در نیمه اول قرن بیستم، اتحادیه‌های کارگری رشد کمی یافته و سازمان‌های گوناگون حرفه‌ای و کارفرمایی تأسیس شدند. این سازمانها به منظور حفظ منافع خود با یکدیگر به رقابت پرداختند. آنچه در نیمه اول قرن بیستم مورد توجه قرار گرفت در نیمه دوم این قرن به طرز بارزتری جلوه‌گر شد. گروه‌های سازمان یافته به لحاظ کمی توسعه و از حیث ساختاری از ابعاد ملى برخوردار شدند. اتحادیه‌های کارگری که در دهه ۱۸۷۰ قانونی محسوب گردیدند، سازمان یافته شدند. با حجیم تر و تخصصی شدن بیشتر این گروه‌ها، سیاست‌های دولت نیز به سوی تخصصی شدن پیش رفت.<sup>۱</sup> هرچه سیاست‌های دولت تخصصی تر شدند، اتکای دولت به گروه‌ها برای اخذ مشاوره و اطلاعات و نیز همکاری در تحقق آن سیاست‌ها افزایش یافت.

چه بسا دولت به حمایت احزاب بی‌اعتنا باشد، در حالی که این حالت در مورد گروه‌های ذی‌نفوذ ممکن نیست. این گروه‌ها به طور روزافزونی در فرایند سیاستگذاری نفوذ کرده‌اند. در بریتانیا، شماری از این گروه‌ها برای مشارکت در فرایند قانونگذاری به همکاری فراخوانده شده‌اند و نماینده قانونی خود را به نهادهای مشورتی فرستاده‌اند. برای مثال، «قانون بیمه سلامت ملی»<sup>۲</sup> (مصوب سال ۱۹۲۴) مقرر داشت نماینده‌ای از حرفه پزشکی، در نهاد تشکیل شده برای اداره نظام بیمه اجتماعی حضور داشته باشد. این جلب همکاری و مشارکت در دهه‌های بعد نیز گسترش یافته و این گروه‌ها از حیث کمی رشد کردند. دولت نیز تخصصی تر شده و به بوروکراسی در حال رشد بیشتر وابسته شد. بدین ترتیب ارتباط گروه‌های یادشده با وزارتخانه‌های دولتی افزایش یافته و نهادینه شد.<sup>۳</sup> این روابط تا سال ۱۹۷۰ بسیار گسترش یافتند.

بنابراین، قوای قانونگذاری به طور روزافزونی در فرایند قانونگذاری به حاشیه رانده شدند و در مقابل حزب - یا احزاب - بر قوه قانونگذاری تسلط یافتند. اصول سیاست‌های

1. Richardson, J. Jeremy and Jordan, Grant; *Government under Pressure*, Oxford: Martin Robertson, 1979. pp. 44-45.

2. Health Insurance Act.

3. Norton, Philip; *The British Polity*, 2nd edn, New York: Longman, Chapter 7, 1990.

عمومی به وسیله حزب معین شد و به وسیله انتخابات دوره‌ای مورد تأیید و تصویب قرار گرفت. بخشی از ضوابط مندرج در سیاست‌های عمومی به وسیله وزارتخانه‌های دولتی پس از مشورت با گروه‌های ذی‌نفع مؤثر صورت‌بندی شده و سپس برای تصویب به قوای قانونگذاری تقدیم شدند. پارلمان، به طور معمول فاقد اراده سیاسی لازم برای به چالش کشیدن آن مقررات است؛ چرا که همواره یک اکثریت حزبی وجود دارد که آن مقررات را به تصویب می‌رساند. همچنین ممکن است منابع [مالی، اطلاعاتی و...] برای به چالش کشیدن آن قواعد وجود نداشته باشد؛ به این معنا که اگر مقرراتی که برای تصویب ارائه شده، از سوی گروه‌های ذی‌نفع متأثر از آن مورد حمایت قرار گرفته باشد، ممکن است منابع اطلاعاتی و مشورتی جایگزین برای به چالش کشیدن آن مقررات توسط پارلمان وجود نداشته باشد. در نتیجه قواعد مذکور تصویب می‌شوند.

### تناقض قوای قانونگذاری

جایگاه قوای قانونگذاری، بنابر تحلیل پیش گفته، قابل فهم و درک است؛ به این معنا که آن‌ها نهادی حاشیه‌ای در سیاستگذاری هستند. با این همه، تجلی بیرونی قانونگذاران با نوعی تناقض ظاهری همراه است.

از یک طرف قوای قانونگذاری رو به زوال هستند و از طرفی دیگر بسیار همه‌گیر شده‌اند. آن‌ها در سراسر جهان پراکنده‌اند. تقریباً ۹ کشور از هر ۱۰ کشوری که نام آن‌ها در «کتاب سال دولتمردان»<sup>۱</sup> آمده است، از یک قوه مقننه برخوردارند.<sup>۲</sup> از میان کشورهایی که بیش از ۲۰ سال از شکل‌گیری آن‌ها می‌گذرد، شمار کشورهایی که در آن‌ها هرگز قوه قانونگذاری وجود نداشته است از شمار انگلستان یک دست نیز تجاوز نمی‌کند.<sup>۳</sup> علاوه بر این، به هیچ‌وجه از تعداد آن‌ها کاسته نمی‌شود. قوای قانونگذاری بعد از سقوط رژیم‌های نظامی و واگذاری قدرت از سوی آن‌ها، تأسیس شده‌اند. پس از یک دوره حکومت‌های نظامی، کشورهای نظیر برزیل و یونان به نظامی برخوردار از قوای مقننه انتخابی تغییر یافته‌اند. از زمان محو پرده آهنین [بلوک شرق] و فروپاشی قوای قانونگذاری رژیم‌های قدیمی اروپای

1. The Statesmen's Year Book

2. See Norton, P. (ed); *Parliament in Western Europe*, London: Frank Cass, 1990.

3. See Blondel, Jean; *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall, 1973, p.7.

شرقی و مرکزی، روزه‌ای برای تغییر شکل به نهاد قوای مقننه مدرن یافتند. پدید آمدن آن‌ها به وضوح امری با اهمیت تلقی شد.

اگر قوای قانونگذاری مقوله‌ای حاشیه‌ای هستند پس دیگر چه جای نگرانی است؟ چرا باید به پدید آمدن و عملکردشان توجه زیادی نشان داد؟ یک توضیح برای استمرار وجود آن‌ها در اروپای غربی، می‌تواند اهمیت باور به آن‌ها از سوی عامه مردم باشد. بنابر یافته‌های یک نظرسنجی از شش کشور جهان در سال ۱۹۸۳، در هر یک از آن‌ها، اکثریت مطلق پرسش‌شوندگان، قوای قانونگذاری را در زندگی روزمره‌شان در آن کشور مهم یا خیلی مهم ارزیابی کرده‌اند.<sup>۱</sup>

در کشور پادشاهی انگلستان، اکثریت مطلق ۵۶ درصدی معتقد بودند پارلمان بسیار مهم است. فقط در ایتالیا بود که تعداد کسانی که معتقد بودند پارلمان خیلی مهم نیست یا اصلاً مهم نیست از هر یک نفر در چهار نفر فراتر رفت و بدین ترتیب، تنها ۲۸ درصد در مقایسه با ۷۲ درصد معتقد بودند که پارلمان خیلی مهم یا مهم است. میزان اعتماد به قوای قانونگذاری نیز متفاوت است. توضیح بیش‌تر این که به عنوان نمونه پارلمان‌های ژاپن و ایتالیا در مقایسه با پارلمان‌های آلمان، اسپانیا و سوئد اطمینان کمتر رأی‌دهندگان را به خود جلب کرده‌اند.<sup>۲</sup> به این معنا که در کشورهای دسته اخیر، اکثریت مطلق پرسش‌شوندگان اعلام کرده‌اند که به پارلمان اطمینان دارند. در بیشتر کشورها، به طور معمول اعتماد به قوای مقننه در مقایسه با دیگر نهادهای ملی بیشتر است. اما سؤال این است این اطمینان برای انجام چه کاری است.

چرا قوای قانونگذاری هنوز هم مهمند؟ آیا رأی‌دهندگان به خود دروغ می‌گویند؟ آیا رژیم‌های تازه تأسیس اروپایی نهادی غیرضروری ایجاد کرده‌اند که حاصلی‌اندک برای نظام‌های سیاسی جدیدالتأسیس‌شان دارد؟ این تناقض ظاهری به آسانی قابل حل است.

عنوان قانونگذار بیش‌تر نقاب و پوشش است تا توضیح دهنده آن‌چه که آن‌ها واقعاً انجام می‌دهند. پارلمان‌ها تنها نهاد قانونگذاری نیستند. در واقع، حتی کارکرد قانونگذاری در بیش‌تر نهادهای قانونگذاری وجهه غالب نیست. نقش محوری آن‌ها، همان‌طور که قبلاً گفته

1. "Euro-Barometre Survey", Reported in Norton, Philip; *The British Polity*, 2nd edn, New York: Longman, 1990, p. 37.

2. Merkl, Peter H. "Comparing Legitimacy and Values among Advanced Democratic Countries", in Dogan, M. (ed); *Comparing Pluralist Democracies: Strains on Legitimacy*, Boulder CO: Westview Press, 1998.

شد، نه «وضع» قانون بلکه بیش‌تر «اعلام موافقت» با قوانین است. در بعضی از انواع مجالس قانونگذاری این «اعلام موافقت» نه تنها ویژگی اصلی بلکه تنها ویژگی محوری قوه مقننه است. به عنوان مثال، در جمهوری دموکراتیک آلمان (آلمان شرقی) گاهی جلسات پارلمان تنها برای سه روز در سال تشکیل می‌شد، آن هم برای تصویب مقرراتی که به آن ارائه شده بود، و این یک نمونه بارز از آن دسته از پارلمان‌هاست که «مایکل مزی»<sup>۱</sup> آن‌ها را به عنوان «قوای قانونگذاری حداقلی»<sup>۲</sup> تعریف کرده است. با فروپاشی رژیم‌های سابق اروپای شرقی و مرکزی که براساس الگوی شوروی سابق شکل گرفته بودند، تعداد چنین قوایی به طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است. بیش‌تر قوای مقننه درگیر سایر فعالیت‌ها هستند و پیامدهای گسترده‌ای برای نظام‌های سیاسی‌شان داشته‌اند. اهمیت آن‌ها بیش از قانونگذاری، به دلیل کارکردهای دیگری است که ایفا می‌کنند. این عملکردها از حیث وسعت و اهمیت‌شان از پارلمانی به پارلمان دیگر و از زمانی به زمان دیگر متفاوت هستند. چنان که حتی در اروپای شرقی و مرکزی، در دوره استیلای شوروی (سابق) تفاوت‌هایی در مورد میزان تأثیرگذاری و پیامدهای این کارکردها وجود داشت. به عنوان نمونه، پارلمان لهستان درخصوص انجام پاره‌ای از فعالیت‌های مستقل، ظرفیت‌هایی از خود نشان داد که آن را در جایگاهی متفاوت از همسایه آلمانی خود قرار می‌دهد.

بنابراین مسئله پیش‌گفته، یک نکته مهم و بنیادین برای مطالعه راجع به موضوع مورد بررسی است. قوای قانونگذاری زیادی وجود دارند که تعداد آن‌ها نسبت به آن دسته از پارلمان‌ها که صرفاً به قانونگذاری مشغولند بیشتر است. با نگاهی گذرا به مجلس عوام انگلستان و خواسته‌های نمایندگان آن، این موضوع بسیار آشکار است. مجلس عوام زمان زیادی را در رابطه با سایر مسایل صرف می‌کند تا قانونگذاری. زمان صرف شده برای سؤال [از وزراء] و بحث و جدل درباره نطق‌های پارلمانی<sup>۳</sup>، بخشی از فرایند قانونگذاری محسوب نمی‌شود. پاره‌ای از اتفاقات مهم در پارلمان در سال‌های اخیر که تأثیر سیاسی مهمی داشتند، مانند نطق استعفای «سر جفری هوو»<sup>۴</sup> در نوامبر سال ۱۹۹۵، به طور مستقیم ربطی به قانونگذاری نداشت. بیش‌ترین پوشش رسانه‌ای پارلمان مربوط به نبرد حزبی میان

1. Mezey, Micheal; *Comparative Legislatures*, Durham NC: Duke University Press, 1979.

2. "Mininal Legislature"

3. Declaratory Motions

4. Sir Geoffrey Howe

نخست‌وزیر و رهبر حزب مخالف است؛ زمانی که نخست‌وزیر هر دو هفته یک‌بار، در صحن علنی برای پاسخ به سؤالات حاضر می‌شود. ساکنان حوزه‌های انتخابیه، به نمایندگان خود عریضه خواهند نوشت و زمانی که مثلاً کمک هزینه‌شان پرداخت نشود، یا وزارتخانه‌ای دولتی آشکارا درباره درخواست یا شکواییه‌ای از جانب آن‌ها سهل‌انگاری نشان دهد، خواستار دخالت آن‌ها می‌شوند. تغییر قانون از نمایندگان انتظار نمی‌رود، با این همه از آن‌ها - به عنوان یک عضو مجلس قانونگذاری در حد توانشان - این توقع وجود دارد که برای پیگیری تقاضایی مشخص اقدامی انجام دهند. بر اساس یک نظرسنجی که طی آن این سؤال مطرح شده بود که اهالی حوزه انتخابیه چه توقعی از نماینده حوزه انتخابیه خود دارند، قانونگذاری در انتهای لیست قرار گرفت.<sup>۱</sup> «ساکنان حوزه انتخابیه، خواستار این هستند که نمایندگانشان از حوزه انتخابیه خود محافظت کرده و منافع بخشی را در اولویت قرار دهند، و از همه مهمتر به منظور کمک به ساکنان حوزه همیشه در دسترس باشند».<sup>۲</sup> این انتظارات در دهه‌های اخیر افزایش یافته تا این که کاهش یافته باشد.

ممکن است گفته شود که انگلستان به دلیل بهره‌مند بودن از پارلمانی با سابقه طولانی با سایر قوای مقننه تفاوت دارد، اما مشاهدات مربوط به سایر قوای قانونگذاری بیانگر این است که میزان و نوع فعالیت پارلمان انگلستان و نیز درخواست‌هایی که از آن می‌شود امری غیرمعمول نیست. به عنوان مثال، فشار حوزه‌های انتخابیه در دو کشور ایالات متحده آمریکا<sup>۳</sup> و ایرلند<sup>۴</sup> که به طور اتفاقی انتخاب شده‌اند، بسیار قابل ملاحظه است. جلسات علنی بسیاری از پارلمان‌ها، تسهیلاتی برای طرح پرسش شفاهی دارند.<sup>۵</sup> برخورداری از فرصت

1. Jeger, Jenny; "The Image of the MP", in Mackintosh, J. (ed); *People and Parliament*, Aldershot: Saxon House, 1978. p.12; see also Cain, Bruce E., Ferejohn, J., and Fiorina, M.; "Popular Evaluations of Representatives in Great Britain and the United States", *California Institute of Technology Working Paper No.288*, Pasadena: California Institute of Technology, 1979, p. 16.
2. March, James W., "The House of Commons Representational Changes", in Norton, P. (ed), *Parliament in the 1980s*, Oxford: Oxford University Press, 1985, p.77; See also Crewe, Ivor; "Electoral Reform and Local MP", in Finer, S. E.(ed), *Adversary Politics and Electoral Reform*, London: Anthony Wigram, 1975, pp. 320-21.
3. See Cain and Ferejohn and Fiorina, op.cit.
4. Arkins, Audrey; "Legislative and Executive Relations in the Republic of Ireland", in Norton, P. (ed); *Parliaments in Western Europe*, op.cit.
5. Bruyneel, Gaston; "Interpretations, Questions and Analogous Procedures for the Control of Government Actions and Challenging the Responsibility of the Government", Association of Secretaries General of Parliament, 1978.



زمانی مشخص برای طرح چنین سؤالاتی - زمان طرح سؤال از وزرا - یکی از ویژگی‌های بسیاری از مجالس اروپا است. در پاره‌ای از کشورها نظیر سوئیس و فنلاند تشریفات مربوط به طرح سؤال از وزیر در قانون اساسی گنجانده شده است. بنابراین رسماً و عملاً، انتظاراتی که از مجالس قانونگذاری وجود دارد بسیار فراتر از فرایند رسمی قانونگذاری است. این چنین است که تناقض ظاهری [پیش گفته] از میان می‌رود. قوای قانونگذاری نمی‌توانند تنها از حیث قابلیتشان در امر قانونگذاری مورد ارزیابی قرار گیرند. با قبول این فرض، ضروری به نظر می‌رسد که کارکردهای قوای قانونگذاری که به طرق گوناگون اعمال می‌شوند معین شود.

### کارکردهای قوای قانونگذاری

«رابرت پکنهام»<sup>۱</sup> در یک تحقیق بسیار مهم و ممتاز، به طور کلی ۱۱ کارکرد قانونگذاری را یادآور شده است. منظور او از کارکرد، ثمرات و نتایجی است که از فعالیت قوای قانونگذاری بر نظام سیاسی مترتب می‌شود. به عبارت دیگر، این کارکردها، ضرورتاً وظایف برنامه‌ریزی شده یا رسماً احصا شده‌ای که از سوی قوه قانونگذاری بر عهده گرفته شده نیستند. این کارکردها عبارتند از:

#### • کارکرد مشروعیت بخشی:

- مشروعیت بخشی نامحسوس [پنهان] (از طریق برقراری منظم یا نامنظم جلسات)
- مشروعیت بخشی محسوس [آشکار] (از طریق تصویب رسمی مقررات)

#### • کارکرد منصب یابی<sup>۲</sup>، فرایند اجتماعی شدن و آموزش:

- منصب یابی

- فرایند اجتماعی شدن

- آموزش

#### • کارکردهای تصمیم‌گیری یا تأثیرگذاری:

- قانونگذاری

1. Pakenham, Robert; "Legislatures and Political Development", in Kornberg, A and Musolf, L.D (eds); *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham NC: Duke University Press, 1970.

2. از آنجا که در نظام‌های پارلمانی، وزیران غالباً از میان نمایندگان حزب حاکم برگزیده می‌شوند می‌توان گفت این کارکرد مختص آنهاست. (مترجم)

- «خروج» (یافتن راه برون رفت از بن‌بست سیاسی)
- بیان و طرح منافع
- حل تعارضات
- نظارت اداری [بر قوه مجریه] و واگذاری و اعطای بعضی مشاغل در پارلمان (شامل سرکشی به حوزه‌های انتخابیه)

«پکنهام» این تحقیق را در دهه ۱۹۶۰ درباره کنگره برزیل برای مشخص کردن این کارکردها آغاز کرد. مطالعه پارلمان مذکور به او فرصت داد تقدم این کارکردها را دریابد؛ به این معنا که آن‌هایی که در صدر این لیست هستند بیشترین نتیجه و حاصل را برای نظام سیاسی در برداشتند و آن‌هایی که در انتهای لیست قرار دارند کمترین حاصل. کارکرد تصمیم‌گیری مانند قانونگذاری که بیشترین توجهات به آن سمت جلب شده است، در انتهای لیست قرار گرفته است. این کارکردها (تصمیم‌گیری) تحقیقاً و در هر نوع تحلیلی از کنگره آمریکا بایستی در مرتبه بالاتری رتبه‌بندی شوند؛ اما همان طور که «پکنهام» خاطرنشان کرده است، «یافته‌های ما بیانگر این است که کنگره برزیل نسبت به کنگره آمریکا به مدل رایج و متداول بسیار نزدیکتر است». از نظر «پکنهام» آنچه شایسته دقت و توجه ویژه است، سایر کارکردهای پارلمان است. «در واقع حتی اگر کنگره برزیل به هیچ عنوان قدرت تصمیم‌گیری نداشت، دیگر کارکردهای کنگره بایستی مهم تلقی می‌شدند».

طرحی که «پکنهام» در خصوص تعداد کارکردهای قوه قانونگذاری ارائه می‌کند نه بی‌بدیل است و نه جامع. «والتر بجهوت»<sup>۱</sup> در اثر خود، *قانون اساسی بریتانیا (۱۸۶۷)*، فهرستی از کارکردهای مجلس عوام را یک قرن پیش از انتشار اثر «پکنهام» عنوان کرده است. این فهرست متشکل است از: کارکرد انتخابی (با انتخاب اعضای دولت)، کارکرد تبیینی (بیان عقیده مردم ... درباره موضوعات مبتلا به)، آموزش (آموزش آن چه که ملت نمی‌دانند و بدین ترتیب تغییر و اصلاح جامعه)، کارکرد آگاهی بخشی (منعکس کردن نارضایتی‌ها و وادار ساختن مردم به شنیدن «آن چه را ما نباید انجام دهیم») و نهایتاً، کارکرد قانونگذاری، کارکردی که «انکار با اهمیت بودن آن، کاری خرد پسند نیست». او مسئولیت پارلمان را در حوزه مسائل مالی، در ذیل سرفصل آخر قرار داده است. یک سال کمتر از یک قرن پس از

1. Walter Bagehot

انتشار اثر «بجوت»، «ساموئل بیر»<sup>۱</sup> از کارکرد دیگری با عنوان بسیج حمایتی نام برد، که منظور از آن کمک به جلب حمایت همگانی و مردمی از مقررات خاصی در جهت سیاست‌های عمومی است. او معتقد است این کارکرد در کشوری مانند ایالات متحده بسیار مهم است ولی در انگلستان این گونه نیست.<sup>۲</sup> این همان کارکردی است که تا حدودی کارکردهای آگاهی بخشی و آموزش را به هم پیوند می‌دهد.

با وجود این، اثر «پکنهام»، نشان از یک پیشرفت مهم بود. برای عمق و توسعه بخشیدن به آن اثر، پشتیبانی نظری و تجربی بسیار اهمیت دارد. با این حال این اثر هنوز هم تقسیم‌بندی جامعی از کارکردهای موجود در حوزه مطالعات قانونگذاری را به دست می‌دهد. این تقسیم‌بندی برای مطالعه در خصوص کارکردهای قوای قانونگذاری - به شکلی تعدیل شده - چارچوب قابل قبولی را فراهم می‌کند. برای تعدیل این تقسیم بندی دو طریق قابل پیشنهاد است. اول اینکه به این منظور که جامعیت و عمق بیشتری را نشان دهد مورد تجدید نظر قرار گیرد. به این معنا، که تقسیم بندی مربوط به پیگیری رفع نارضایتی‌ها به عنوان یک کارکرد [مستقل] به کار گرفته شود، که در این صورت از کارکرد مربوط به سرکشی به حوزه‌های انتخابیه که «پنکهام» از آن نام برده [آخرین کارکرد در فهرست پیش گفته] متمایز شده و در ورای آن قرار می‌گیرد؛ بدین ترتیب تقسیم‌بندی مربوط به قانونگذاری، خود به تقسیم‌بندی جداگانه‌ای منقسم خواهد شد که شامل مراحل اولیه سیاستگذاری (مرحله آغازین و مرحله صورتبندی) و مرحله قانونگذاری خواهد بود؛ این تحقیق با ملاحظه قابلیت پارلمان برای تعلیم و آموزش و بسیج افکار عمومی در جهت سیاست‌هایی معین کامل خواهد شد. راه دوم این است که، تحقیق مربوط به کارکردهای قوای قانونگذاری به طرز متفاوت از دیدگاه «پنکهام» طبقه‌بندی و رتبه‌بندی شود. بدین ترتیب که کارکردهای مذکور ذیل دو عنوان اصلی گروه‌بندی شوند: کارکردهای قوه مقننه در ارتباط با قوه مجریه و کارکردهای این قوه در ارتباط با شهروندان.

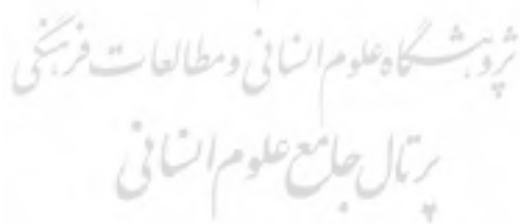
پارلمان مانند سایر قوای قانونگذاری، به منزله حلقه اتصال میان شهروندان و قوه مجریه ایفای نقش می‌کند. این حلقه اتصال چه‌بسا همیشه از استحکام و قوت کافی برخوردار نباشد. با این حال، این نکته برای مقصود ما اهمیت دارد که پارلمان دو دسته روابط دارد،

1. Beer, Samuel

2. Beer, Samuel H; "The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent", in Frank, E. (ed); *Lawmakers in a Changing World*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. 1966.

یکی با قوه مجریه و دیگری شهروندان. اگرچه ممکن است هر دو دسته رابطه مذکور در آن واحد وجود داشته باشند، اما به هر ترتیب آن‌ها از حیث تحلیلی دو امر قابل تفکیک هستند. توجه محافل آکادمیک بیشتر بر رابطه قوه قانونگذاری با قوه مجریه متمرکز بوده است، به ویژه توانایی مجلس در تأثیرگذاری بر دولت در مرحله آغازین قانونگذاری و صورتبندی سیاست‌های عمومی.

رابطه پارلمان با شهروندان کمتر به اندازه رابطه آن با قوه مجریه محل سؤال و جستجو بوده است. در این باب، ادبیاتی - گرچه پراکنده - شکل گرفته است. با این وجود، این رابطه بسیار حیاتی است؛ به این معنا که سلامت نظام سیاسی را پایه‌ریزی می‌کند. اقتدار سیاسی بر مبنای دو ستون کارآمدی و رضایت [شهروندان] استوار است. به گفته «ریچارد رس»<sup>۱</sup>، «سازمانی که قادر نیست به طور مؤثر محیط پیرامون خود را تحت تأثیر قرار دهد، دولت نیست». دولتی که بدون رضایت حکومت‌شوندگان حکومت می‌کند دولتی نیست که مایلیم به آن بیندیشیم. قوای قانونگذاری، در واقع مانند بازوی حمایتی متمرکزی عمل می‌کنند. بنابراین نتایج و آثاری که پارلمان برای شهروندان دارد اقتضا می‌کند درخصوص این رابطه تحقیق و ارزیابی به عمل آید تا میزان ثباتی را که این رابطه برای نظام سیاسی به ارمغان می‌آورد معین شود.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

1. Rose, Richard; "Ungovernability: Is There Fire behind the Smoke?", *Political Studies*, 27, 1979, pp. 351-70.