

# دستگاه قانون گذاری و حکمرانی امنیت ملی در ایران

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۱۲/۱۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۰۷

علیرضا رحیمی<sup>-</sup>

محمود کتابی\*\*

اسماعیل شفیعی سروستانی\*\*

## چکیده

این مقاله با بهره گیری از نظریه سیستمی، به نقش دستگاه قانون گذاری در ایجاد امنیت و بازگویی علل ناکارآمدی پارلمان ها در انجام کارکردهای امنیت ساز می پردازد و شرایط بایسته این نهاد در حکمرانی امنیت ملی را نشان می دهد. در این راستا، به نقش مجلس شورای اسلامی در حکمرانی مطلوب امنیتی در ایران نیز پرداخته خواهد شد. پارلمان ها برای ایفای نقش قوام بخشی به امنیت ملی نیازمند نهادهایی چون انتخابات آزاد، منصفانه و مکرر، آزادی بیان، منابع بدیل اطلاع رسانی، تشکلهای مستقل و شهروندی فراگیر هستند. میزانی از پیشرفت اقتصادی، فقدان شکاف گسترده در نابرابری های اقتصادی و اجتماعی، وجود بنیادهای فرهنگی دموکراتیک (مانند تحمل مخالف، اجماع بر سر روش دموکراتیک و...)، ترجیح ندادن منافع فردی، قومی و گروهی بر منافع ملی و عدم مداخله بیگانگان نیز از لوازم تداوم و کارکرد مناسب پارلمان در راستای تقویت امنیت ملی است.

**واژگان کلیدی:** قانون گذاری، دموکراسی، حکمرانی امنیت ملی، کارآمدی، مجلس شورای اسلامی.

ar\_rahimi54@yahoo.com

- عضو هیئت علمی پژوهشکده مطالعات راهبردی (نویسنده مسئول)

\*\* استاد علوم سیاسی دانشگاه اصفهان

\*\* استادیار گروه علوم سیاسی و روابط بین الملل دانشگاه آزاد اسلامی شهرضا

فصلنامه مطالعات راهبردی ● سال بیست و چهارم ● شماره اول ● بهار ۱۴۰۰ ● شماره مسلسل ۹۱

## مقدمه

دستگاه قانون‌گذاری چه در حوزه‌های سیاسی اجتماعی و اقتصادی و چه در عرصه امنیتی، دو کارکرد بنیادی دارد؛ نخست، قانون‌گذاری و دوم، نظارت. بر این اساس، نقش کارساز پارلمان در فزونیابی ضریب امنیت ملی معطوف به قانون‌گذاری صحیح در عرصه امنیت و همچنین نظارت دقیق بر نهادهای امنیتی است. در بخش قانون‌گذاری، نمایندگان پارلمان به‌ویژه کمیسیون‌های تخصصی باید بر روندهای تئوریک و پراتیک امنیتی اشراف داشته و با شناخت دقیق و کامل از گذشته تاریخی نهادهای امنیتی خارجی و داخلی و عوامل شکست‌ها و پیروزی‌های امنیتی آنها، قانون‌گذاری بایسته امنیتی را محقق کنند. در سویه نظارتی نیز نمایندگان پارلمان باید با رصد کنش‌های نهادهای امنیتی، حرکت آنها بر مدار قوانین امنیتی را تضمین کرده و با نظارت بر بودجه‌بندی و نحوه مصرف این بودجه‌ها، از سلامت این روند مطمئن شوند. انجام بهینه این کارکردهاست که دستگاه قانون‌گذاری را در راستای حکمرانی مناسب امنیتی سوق می‌دهد.

نکته بنیادی این است که انجام بهینه کارکردهای پیش‌گفته تنها هنگامی محقق می‌شود که دستگاه قانون‌گذاری از شاخصه‌های بایسته برخوردار باشد. در غیر این صورت، دستگاه قانون‌گذاری نه توانایی قانون‌گذاری شایسته را خواهد داشت و نه کارکردهای نظارتی خود را به شکل مناسب به انجام خواهد رساند. برای نمونه، هنگامی که فرآیندهای رقابتی و انتخاباتی به‌گونه‌ای سامان یابند که نمایندگان منتخب پارلمان از ویژگی‌های بایسته نمایندگی برخوردار نباشند، کارکردها به درستی انجام نشده یا در روند مناسبات سیاسی، فردی، زد و بندهای اقتصادی و غیره ناکارآمد خواهند شد. به این ترتیب، شاخصه‌های بایسته دستگاه قانون‌گذاری و شرایط لازم تحقق این شاخصه‌ها پیش‌نیاز بنیادی کارکرد مناسب این دستگاه در راستای ارتقای حکمرانی امنیت ملی و مهم‌تر از هر پارامتر دیگری در این زمینه است. مسئله این است که تا زمانی که دستگاه قانون‌گذار از شرایط بایسته برخوردار نباشد، قانون‌گذاری‌ها ناکامل و شیوه‌های نظارتی ناقص و ناکارآمد خواهند بود.

پس موضوع راهبردی در این زمینه، شکل‌یابی پارلمان کارآمد است و قوانین مناسب امنیتی و نظارت درست و دقیق بر نهادهای امنیتی در مرحله بعدی از نظر اهمیت خواهد بود و در

ذیل موضوع نخست قرار می‌گیرند؛ چون اگر پارلمان شاخصه‌های لازم را داشته باشد، خود به خود در مسیر قانون‌گذاری درست و نظارت بهینه نیز حرکت خواهد کرد. ایجاد دستگاه قانون‌گذاری و گسیل نمایندگان به خودی خود نمی‌تواند واجد کارکردهایی باشد که از دستگاه قانون‌گذاری مورد انتظار است. دستگاه قانون‌گذاری در خلأ عمل نمی‌کند و نمی‌توان با ایجاد نهادی به عنوان پارلمان انتظار داشت که این نهاد کارکردهای خود -از جمله کارکردهایش در تقویت ضریب امنیت ملی- را به منصف ظهور برساند. کارکرد بهینه و نتیجه‌بخش دستگاه قانون‌گذاری نیازمند شرایط و لوازم ویژه خود است. برخورداری از شیوه تشکیل حکومت به روش دموکراتیک و برقراری دستگاه قانون‌گذاری به‌عنوان رکن بنیادی این روش در برخی جوامع به تثبیت و قوام امنیت یاری رسانده و در پاره‌ای دیگر از جوامع، تهدیدزا و بی‌ثبات‌کننده بوده است و تجربه تاریخی برخی از کشورها -به ویژه کشورهای پیشرفته- نشان‌دهنده رابطه سازوار دموکراسی و امنیت و تجربه برخی دیگر نمایان‌گر ارتباط ناسازوار این دو بوده است.

لزوم تأکید بر شرایط لازم برای تحقق کارکرد مناسب دستگاه قانون‌گذاری (در قالب رکن بنیادین دموکراسی) از همین جا ناشی می‌شود. به سخن دیگر، ناتوانی دستگاه قانون‌گذاری در تحقق کارکردهای خود از جمله کارکردهای امنیت‌سازش ناشی از فقدان شرایط لازم برای بهره‌گیری بهینه از این نهاد است؛ به این معنی که تداوم روش حکومتی دموکراتیک و کارکرد مناسب دستگاه قانون‌گذاری به وجود یا نبود این شرایط بستگی دارد. اگر شرایط لازم برای بقای دموکراسی و کارکرد مناسب پارلمان وجود داشته باشد، دستگاه قانون‌گذاری می‌تواند به قوام امنیت کمک کند، ولی اگر این شرایط موجود نباشند، آنگاه امنیت کشور با خدشه روبرو خواهد شد. این مقاله ضمن بررسی نقش دستگاه قانون‌گذاری در ایجاد امنیت و بازگویی علل ناکارآمدی پارلمان‌ها در انجام کارکردهای امنیت‌ساز خود، شرایط بایسته پارلمان برای حکمرانی امنیت ملی و چگونگی تحقق این شرایط را بازشناخته و کارکردهای پارلمان در جهت تحقق امنیت ملی را نشان می‌دهد. در پرتو این بازشناسی‌ها، به بایسته‌های کارکردی مجلس شورای اسلامی در حکمرانی مطلوب امنیتی در ایران نیز پرداخته خواهد شد.

مقاله بر پایه این فرض بنیادی (نیازمندی دستگاه قانون‌گذاری به لوازم تحقق کارکردهای مناسب این دستگاه) با بهره‌گیری از روش سیستمی - کارکردی در پی پاسخ‌گویی به این پرسش است که شرایط لازم برای بهبود کارکردهای نهادی، قانون‌گذارانه و نظارتی دستگاه قانون‌گذاری در مسیر حکمرانی امنیت ملی چیست؟ و مجلس شورای اسلامی چگونه کارکردهای بهینه خود را در این زمینه محقق خواهد کرد؟ از این رو، مطالعه پیش‌رو موضوعات زیر را در برمی‌گیرد:

- کارکردهای دستگاه قانون‌گذاری در راستای تأمین امنیت ملی؛

- شرایطی که دستگاه قانون‌گذاری برای ایفای نقش مطلوب و بهینه خود در راستای تأمین امنیت سیستم سیاسی نیاز دارند؛

- بایسته‌های کارکردی مجلس شورای اسلامی در حکمرانی مطلوب امنیتی در ایران.

فرضیه مقاله این است که «دستگاه قانون‌گذاری برای بهبود نقش نهادی (نماینده‌ی جامعه)، قانون‌گذارانه و نظارتی خود در حکمرانی امنیت ملی نیازمند نهادهایی چون مقام‌های منتخب، انتخابات آزاد، منصفانه و مکرر، آزادی بیان، منابع بدیل اطلاع‌رسانی، تشکل‌های مستقل و شهروندی فراگیر<sup>۱</sup> است. همچنین، وجود درجاتی از پیشرفت اقتصادی، فقدان شکاف گسترده در نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی، وجود بنیان‌های فرهنگی دموکراتیک (مانند تحمل مخالف، اجماع بر سر روش دموکراتیک و غیره)، ترجیح‌ندادن منافع فردی، قومی و گروهی بر منافع ملی، پیروی از قانون، حفظ حقوق اقلیت‌ها و عدم مداخله بیگانگان برای ایجاد و تداوم کارکرد مناسب دستگاه قانون‌گذاری ضروری است».

## الف. دستگاه قانون‌گذاری و امنیت

قانون‌گذاری و نظارت، دو کارکرد بنیادی دستگاه قانون‌گذاری هستند. دستگاه قانون‌گذاری افزون بر نقش نهادی خود به عنوان نهاد نمایندگی ملت، از طریق این دو کارکرد می‌تواند در ترقی ابعاد سخت‌افزارانه و نرم‌افزارانه امنیت ملی نقش ایفا کند. آشکار است که مواردی چون

تجهیزات و امکانات امنیتی و دفاعی در ذیل بُعد سخت‌افزاری امنیت ملی مورد توجه قرار می‌گیرند؛ «ابعاد نرم‌افزارانه امنیت ملی، که مورد تأکید تحلیل‌های نوین امنیتی هستند، با مواردی چون ظرفیت سیاسی، کارایی سیستمی، مشروعیت سیاسی، ثبات سیاسی و انسجام اجتماعی مشخص می‌شوند» (آزر، ۱۳۷۷: ۴۰). بنابراین، هر مولفه و متغیری که به تقویت این موارد کمک کند، در ترقی حکمرانی امنیت ملی موثر است. دستگاه قانون‌گذاری به عنوان نهادی که کارکردهایی در راستای ارتقای این پارامترها ایفا می‌کند، یکی از ارکان نظام‌های نوین سیاسی در ایجاد تعادل سیستمی است. موارد زیر از جمله کارکردهایی هستند که دستگاه قانون‌گذاری در راستای تقویت این پارامترها بر عهده دارد.

#### ۱. تطبیق سیستم حکومتی با تغییرات محیطی و افزایش ظرفیت سیاسی

یکی از ویژگی‌های مفهوم امنیت ملی، ذهنی بودن آن است؛ به این معنا که برداشت فرد یا گروه، مصداق‌های آن را تعیین می‌کند. بنابراین، در تدوین استراتژی‌های امنیت ملی باید به این مورد توجه ویژه داشت. استراتژی‌های امنیت ملی باید در پیوند با گفتمان غالب جامعه باشند و با توجه به ساختارهای ذهنی اجتماع، مورد پردازش قرار گیرند. بی‌اعتنایی به این موضوع، تفاوت میان گفتمان امنیتی جامعه و گفتمان امنیتی نخبگان را در پی داشته و به شکاف میان استراتژی‌های امنیت ملی با واقعیت‌های اجتماعی می‌انجامد؛ یعنی بروندهای سیستم امنیتی با درونداهای آن، تطابق نداشته و اسباب ناکارآمدی سیستم را فراهم می‌آورد. به این ترتیب، تفاوت گفتمان‌های امنیتی جامعه و نخبگان، ضمن آنکه استراتژی امنیت ملی را از قالب ملی آن تهی می‌کند، کارایی این استراتژی را کاهش داده و حتی به گونه‌ای تراژیک، آن را به منبعی تهدیدزا تبدیل می‌کند (رحیمی، ۱۳۹۳: ۹۱).

دستگاه قانون‌گذاری از طریق تطبیق گفتمان‌های پیش‌گفته، یکی از کارکردهای امنیتی خود را به منصفه ظهور می‌رساند؛ زیرا به وسیله انتخابات، آن نوع گفتمان سیاسی که به گفتمان جامعه نزدیک‌تر است، در عرصه سیاسی و امنیتی حاکم می‌شود و فرآیند قانون‌گذاری در راستای تطبیق این دو گفتمان میل خواهد کرد. در این صورت، اقشار اجتماعی نیز سیاست‌های امنیتی را موافق برداشت‌های خود می‌یابند (به دلیل تطبیق گفتمان امنیتی با ارزش‌ها، ایستارها و

هنجارهای جامعه؛ آنها را مورد پشتیبانی قرار داده؛ قابلیت اجرایشان را فراهم آورده؛ و امکان موفقیت آنها را افزایش می دهند.

مفهوم امنیت، زمان مند و اشتقاقی است. زمان مند بودن به این معناست که پارامترهایی که سطح نسبی از ایمنی را تعریف می کنند، همواره در حال تغییرند (Rehman, 1992: 7). اشتقاقی بودن نیز به معنای وابستگی برداشت از امنیت، به موضوعات و تحولات سیاسی و اقتصادی است (Booth, 2005: 29). بنابراین، امنیت، مفهومی سیال است با تغییرات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در پیوند است و بر این اساس، ممانعت از تصلب راه کارها و راهبردهای امنیتی و قابلیت تطبیق با تغییرات و شرایط جدید باید همواره مدنظر باشد. چون تغییرات محیطی پیامدهای خود را بر آحاد جامعه و اقشار گوناگون اجتماعی برجای می گذارند، اقشار اجتماعی به مثابه حسگرهایی عمل می کنند که آثار و پیامدهای تغییرات محیطی را در وجوه گوناگون زندگی خود حس کرده و متناسب با این تغییرات، حامل تقاضاها و خواسته های جدیدی می شوند.

پارلمان ها یکی از وسایل انتقال این خواسته ها به نظام سیاسی هستند. در حقیقت، این خواسته ها داده هایی هستند که از طریق انتخابات به سیستم سیاسی منتقل می شوند و قانون گذاران را قادر می کنند که برای حفظ و ثبات سیستم، برون داده های مناسب (قوانین) را شکل دهند. در غیر این صورت، جریان داده ها مختل شده و سیستم سیاسی که اطلاعات صحیح و مناسبی را دریافت نمی کند، نمی تواند با تغییرات محیطی همگام شود. تطبیق با تغییرات محیطی، شرط بنیادین افزایش ظرفیت سیاسی است. در واقع، ظرفیت سیاسی به معنای قابلیت شناسایی و پردازش اطلاعات، گزینش و تدوین سیاست ها (دفاعی، خارجی یا داخلی)، کنترل، تخصیص و بسیج منابع و امکانات و سرانجام اجرای برنامه هاست (آزر، ۱۳۷۷: ۴۱).

آشکار است که پیامد ناهماهنگی سیستم امنیتی با تغییرات محیطی، زوال ظرفیت سیاسی از طریق کاهش وفاداری، هماهنگی و رضایت مردم از تصمیم ها و سیاست های حکومتی و همچنین، کاهش توانایی حکومت در بسیج منابع خواهد بود. دستگاه قانون گذاری کارآمد با

ایفای نقش در رابطه با هماهنگی سیستم و تغییرات محیطی، به ثبات سیستم و افزایش ظرفیت سیاسی کمک می‌کند. این هماهنگی هر دو سطح فرمولی و فراملی را شامل می‌شود.

## ۲. افزایش انسجام اجتماعی، پرهیز از منازعات خشونت‌آمیز و جلوگیری از نابسامانی‌های امنیتی

یکی از وجوهی که به واژه «ملی» در مفهوم «امنیت ملی» قالبی انضمامی می‌دهد، تدوین خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های امنیت ملی بر پایه تهدیدها و مخاطرات متوجه مردم است. از این روست که توجه به خواست جامعه، عنصری محوری در این زمینه است. از این زاویه، دستگاه قانون‌گذاری به عنوان نهادی که قابلیت تحقق خواست مردم را به شیوه مسالمت‌آمیز و از طریق نمایندگی این خواست‌ها فراهم می‌کند، اهمیتی امنیتی پیدا می‌کند. شکل‌گیری دستگاه قانون‌گذاری کارآمد مانعی در برابر بیان خشونت‌آمیز تقاضاهای سیاسی و اجتماعی است که می‌توانند در شکل اعتصاب، اغتشاش، شورش و آشوب‌های اجتماعی ظاهر شوند. در چنین شرایطی است که انسجام اجتماعی در قالبی دموکراتیک حفظ و منازعات خشونت‌آمیز کنترل می‌شوند.

در حالی که روند دموکراسی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته به نابسامانی‌ها و بی‌هنجاری‌های گسترده می‌انجامد، تلاش برای استقرار گام به گام دموکراسی در این جوامع به صورت ضرورت سیاسی و اجتماعی مطرح می‌شود. چنین تلاشی برای امنیت ملی در این کشورها نیز ضرورت دارد. این ضرورت به‌ویژه برخاسته از اهمیت فراوان بُعد محلی امنیت در تأمین ثبات و امنیت این کشورهاست. ابعاد محلی، منطقه‌ای و جهانی امنیت، سه سطح اصلی امنیت هستند. هرچند این سطوح از یکدیگر متأثرند، اما در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، بُعد محلی، ابعاد دیگر را بیشتر تحت تأثیر قرار می‌دهد (ایوب، ۱۳۸۱: ۵۰۳). دلایل این امر را باید در عدم تکمیل فرآیند ملت‌سازی، شکاف‌های گسترده اجتماعی، منازعات قومی و معضلات بی‌شمار سیاسی، اجتماعی و اقتصادی جستجو کرد که این کشورها با آنها مواجه هستند. عدم تکمیل فرآیند ملت‌سازی ریشه بسیاری از نابسامانی‌های

امنیتی در کشورهای کمتر توسعه یافته است؛ چون جماعت‌های رقیب بر سر تعیین مرزها و توزیع قدرت با یکدیگر به کشمکش پرداخته‌اند.

این مسئله همچنین مشوق حکومت‌های اقتدارگرا بوده است؛ هم به این دلیل که انحصار قدرت تنها راه تحمیل نظم مرکزی بوده و هم به این علت که این کشورها با توجه به فقدان سیستم‌های کارآمد نمایندگی، شایسته دریافت عنوان ملت-دولت نیستند (سایق، ۱۳۷۷: ۳۸). چون در این کشورها تهیه و تدارک ابزارهای سخت‌افزاری امنیت ملی کار آسانی نیست، ظرفیت سیاسی مؤثر و منعطف می‌تواند برای ایجاد امنیت نقش حیاتی داشته باشد (آزر، ۱۳۷۷: ۴۱). از ضروری‌ترین لوازم این مهم، برخورداری از نهادهای سیاسی مناسب است که قابلیت انجام کارویژه‌های تعادل‌بخش میان حوزه‌های سیاسی و اجتماعی را داشته باشند. پارلمان‌ها در صورت رفع موانع آسیب‌ساز و بسترسازی مناسب، از ویژگی‌های کارکردی مناسبی برخوردارند که می‌توانند در ایجاد اجماع و انسجام اجتماعی و از میان برداشتن زمینه‌های بی‌ثباتی و ناامنی در این کشورها نقش موثری ایفا کنند.

### ۳. نقش نهادی و نظارتی پارلمان در افزایش کارایی و مشروعیت

به دلیل وجود بحران مشروعیت در بسیاری از کشورهای کمتر توسعه یافته، مفهوم امنیت ملی به سمت امنیت رژیم میل می‌کند. نهادهای دموکراتیک می‌توانند مانعی در برابر این امر باشند؛ زیرا این نهادها مبتنی بر پاسخ‌گویی هستند و در جوامعی که دولت پاسخ‌گوست، نمی‌توان هر مخالفی را به مسئله امنیتی تبدیل کرد (غرایاق زندی، ۱۳۹۰: ۱۱۶). اگر نظام سیاسی ظرفیت خود را برای اهداف غیر مشروع به کار گیرد یا در اجرای سیاست‌های مشروع شکست بخورد، با بحران مشروعیت روبرو می‌شود (بایندر، ۱۳۷۷: ۲۳۶). نهادهای دموکراتیک امکان رویارویی نظام سیاسی با بحران مشروعیت را کاهش می‌دهند. این نهادها به دلیل کارکردهایشان در سازگاری گفتمان جامعه با گفتمان نخبگان، اهداف سیستم حکومتی و محیط اجتماعی آن از اهمیت زیادی برخوردارند. همچنین، به دلیل هماهنگی میان سیستم سیاسی با محیط اجتماعی و تعادل سیستمی موجود، امکان عملکرد ناکارآمدی سیستم و ناکارآمدی در اجرای سیاست‌ها تا حد زیادی کاهش می‌یابد.



افزون بر این، دستگاه قانون‌گذاری کارویژه‌هایی در راستای افزایش کارایی و مشروعیت سیستم سیاسی دارد که به ثبات و امنیت سیستم منجر می‌شوند. این دستگاه به دو دلیل عمده به ثبات اجتماعی و سیاسی کمک می‌کند؛ اول، با ایجاد فرآیند رضایت‌ساز تحرک اجتماعی که امکان دستیابی به مناصب پارلمانی را برای افراد و گروه‌های سیاسی فراهم می‌کند و دوم، با امکانی که برای گردش نخبگان و واگذاری مناصب پارلمانی به افراد شایسته فراهم می‌آورد و در نتیجه، با بهبود عملکرد قانون‌گذارانه و نظارتی خود به حفظ ثبات و امنیت سیستم یاری می‌رساند.

روند انتخابات پارلمانی، یکی از فرآیندهایی است که امکان و انگیزه لازم را برای گروه‌های حاشیه‌ای و اقلیت‌ها برای سازمان‌یابی و مشارکت در امور اجتماعی و سیاسی فراهم می‌کند و حس رضایت در این گروه‌ها را به واسطه امکان فعالیت آزادانه، مشارکت سیاسی و احتمالاً دستیابی به مناصب سیاسی برمی‌انگیزد. با جذب گروه‌های حاشیه‌ای در فرآیند مشارکت سیاسی، احساس طردشدگی و انزوای اجتماعی از میان آنها رخت برمی‌بندد و تهدیدهای بالقوه‌ای که با وجود احساس طرد و انزوا می‌تواند از سوی آنها وجود داشته باشد، خنثی می‌شود. این روند نتایج خود را به صورت مشروعیت نظام سیاسی در نزد گروه‌های اجتماعی گوناگون آشکار می‌کند.

گردش نخبگان و امکان واگذاری کرسی‌های پارلمان به شایسته‌ترین نمایندگان، به تقویت امنیت ملی می‌انجامد. شکل‌گیری پارلمان در فضایی برخوردار از گردش آزاد اطلاعات و شفافیت فعالیت‌های انتخاباتی، نمایندگان شایسته را بر کرسی‌های نمایندگی جای می‌دهد. گردش آزاد اطلاعات در روند برگزاری انتخابات پارلمانی، سلامت سازوکار انتخاباتی را تضمین می‌کند. این امر هم از نظر افزایش آگاهی جامعه برای انتخاب مناسب و شایسته و هم به دلیل جلوگیری از بروز فساد در فرآیند انتخابات، از اهمیت برخوردار است. آگاهی جامعه نسبت به انتخاب‌شوندگان و سیاست‌های آنها، امکان انتخاب کاندیداهای شایسته را افزایش می‌دهد و با انتخاب شایسته‌ترین‌ها، سیستم به سمت کارایی بهینه خود میل می‌کند. همچنین، با وجود روند آزاد اطلاعات، عرصه فعالیت‌های انتخاباتی شفاف می‌شود و امکان زدوبندهای پشت‌پرده و فسادهای مالی و تبلیغاتی کاهش می‌یابد.

کاستن از فساد انتخاباتی نیز به نوبه خود سهمی در گزینش منتخبان شایسته خواهد داشت؛ چون در این صورت افراد شایسته‌ای که از زدوبند و فساد دوری می‌جویند، از فرصت‌های عادلانه‌تری برای رقابت برخوردار خواهند بود. به این ترتیب، دستگاه قانون‌گذاری برآمده از این شرایط، امکان افزایش کارایی سیستم سیاسی را به وجود می‌آورد و آشکار است که افزایش کارایی با ثبات و ایمنی سیستم رابطه مستقیم دارد.

#### ۴. نقش نهادی پارلمان در ایجاد ثبات سیاسی

یکی از ویژگی‌های جوامع کمتر توسعه یافته، افزایش تقاضای مشارکت سیاسی شهروندان است که بازگوکننده نیاز این جوامع به نهادهای لازم برای جذب این تقاضاهاست. پارلمان یکی از نهادهایی است که در کانالیزه کردن و جذب تقاضاهای مشارکت سیاسی به مجاری قانونی و جلوگیری از بروز آنها به شیوه‌های غیرمتعارف و از کانال‌های غیرقانونی انجام وظیفه می‌کند. پارلمان‌ها از سویی از طریق کانالیزه کردن مشارکت سیاسی، مانع افزایش سریع تقاضاها از حکومت شده و از سوی دیگر، با برقراری جریان صحیح داده‌ها به سیستم سیاسی و افزایش توان تطبیق‌پذیری سیستم، به افزایش کارایی نظام سیاسی و توان پاسخ‌گویی آن به انتظارات کمک می‌کنند. تعدیل تقاضاها و افزایش توان تطبیق‌پذیری با این تقاضاها، مانع «انقلاب انتظارات فزاینده» که از مؤلفه‌های اصلی بحران توزیع است (بایندر، ۱۳۷۷: ۲۴۰) می‌شوند. با کاهش تعارض میان انتظارات و ظرفیت نظام، ثبات سیاسی محقق می‌شود.

همان‌طور که «هانتینگتون» اشاره کرده است، استواری هر جامعه سیاسی به رابطه سطح مشارکت سیاسی با سطح نهادمندی سیاسی بستگی دارد. اگر سطح نهادمندی سیاسی نسبت به مشارکت سیاسی پایین باشد، نیروهای اجتماعی یک‌راست و با روش‌های خودشان در صحنه سیاسی عمل می‌کنند. اما اگر سطح نهادمندی سیاسی نسبت به مشارکت سیاسی بالا باشد، نیروهای اجتماعی در فرآیندی سامان‌مند به عرصه سیاسی وارد می‌شوند (هانتینگتون، ۱۳۷۵: ۱۲۰). دستگاه قانون‌گذاری با سامان‌بخشی به مشارکت اقشار اجتماعی از طریق رقابت حزبی و انتخابات پارلمانی آزاد، کارکرد ثبات‌آفرین و امنیت‌ساز خود را اجرا می‌کند.

## ب. علل ناکارآمدی دستگاه قانون‌گذاری در ایجاد امنیت

وجود پارلمان، برگزاری انتخابات و مشارکت انتخاباتی لزوماً به معنای کارکرد پارلمان در مسیر حکمرانی مطلوب امنیت ملی نیست. چنان نیست که به محض استقرار پارلمان و چینش سازوکارهای نمایندگی، این کارویژه‌ها به خودی خود تولید شده و در فرآیند بازتولید مداوم قرار گیرند. یافته‌های تاریخی نشان می‌دهد که دست‌کم چند عامل زیر در ناکارآمدی پارلمان‌ها در انجام کارویژه‌های امنیت‌ساز خود موثرند.

### ۱. شکاف‌های اجتماعی فعال و فقدان فرهنگ سیاسی مشارکتی

شکاف‌های قومی، مذهبی و ایدئولوژیک بنیان بسیاری از ناکارآمدی‌های پارلمانی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته از جمله ایران بوده‌اند. ذکر چند نمونه از وقایع پارلمانی دور و نزدیک در ایران در درک بهتر این موضوع یاری‌گر است:

- پس از انقلاب مشروطه، مجلس ملی دوم به عرصه کشمکش میان دو گروه عمده آن یعنی اعتدالیون و دموکرات‌ها تبدیل شد و حامیان آنها خیابان‌های پایتخت را به میدان زد و خورد مسلحانه بدل کرده و به ترور رهبران یکدیگر دست زدند. در جریان ترورها، عبدالله بهبهانی از رهبران روحانی انقلاب مشروطه و حمیدخان تربیت، برادر محمدعلی‌خان تربیت مشهور که از رهبران فرقه دموکرات بود، به قتل رسیدند (کسروی، ۱۳۸۶: ۱۱۹-۱۲۰).

- حسین مکی در اثر خود با عنوان "تاریخ بیست ساله ایران" ضمن اشاره به برخی محاسن مجلس چهارم، اوضاع آن را این‌چنین شرح می‌دهد: «مجلس بین افراط و تفریط عجیبی واقع شده بود. از سوسیالیست‌ها و عقاید تند انقلابی تا ارتجاع و دوره حکومت اوهام فاصله‌اش زیاد نبوده؛ هیچ‌کدام از روی فکر و بر طبق مصالح حقیقی مردم حرکت نمی‌کردند. اولی نظرش به منفی‌باف‌ها و متجددین و به طرفداران عقاید تند انقلابی بود، دومی کلاه نمد مردم پاقاپوق و جنوب شهر را روی سیاست و نقشه خود گذاشته بود! اینها بودند دو قوه و دو طبقه مؤمنی که می‌خواستند آزادی کشور را تأمین نمایند. در مقابل یک مرد سیاسی، یک مرد مذهبی درست شده بود. هرکدام غلبه می‌کردند، دیگری

را دشنام می‌داد. هر دو بهم فحش می‌دادند و هر دو همدیگر را کثیف و بدنام و آلوده می‌کردند. یکی تکفیر سیاسی می‌نمود و دیگری تکفیر مذهبی. در این کشمکش و گیر و دارهای بی‌مورد، سردار سپه پیدا شد و نفوذ خود را به اعلا درجه رسانید و از این زد و خورد های داخلی مجلس کاملاً استفاده نمود و موقعیت خود را به جایی رسانید که در دوره پنجم هم مجلس دیگر حریف او نشد و نتوانست از او حتی استیضاح نماید. زبان‌هایی که از این رویه‌های نامطبوع به اخلاق و افکار عمومی و به اصل سیاست کشور وارد شد، از خاطر با وفای مورخین بی‌طرف محو نخواهد شد (مکی، ۱۳۵۸: ۳۴۰-۳۳۹).

- مجلس چهاردهم از ۷ فراکسیون تشکیل شده بود؛ فراکسیون‌های میهن و دموکرات، طرفدار انگلستان، فراکسیون‌های توده و آزادی، طرفدار اتحاد شوروی، فراکسیون‌های اتحاد ملی و مستقل، طرفدار ایالات متحده و فراکسیون منفردین، بی‌طرف بودند. فراکسیون‌های توده و منفردین و تاحدودی فراکسیون مستقل، از تغییرات اساسی حمایت می‌کردند و فراکسیون‌های میهن، اتحاد ملی و آزادی، مدافع وضع موجود بودند. فراکسیون دموکرات که به فراکسیون عشایر معروف بود، به دنبال بازپس‌گیری زمین‌های از دست رفته در زمان حکومت رضاشاه، تسلیح مجدد و برقراری کوچ‌های سالانه و به‌دست‌آوردن امتیازات از دست رفته عشایر بود (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۷-۲۴۵). ائتلاف‌های همواره در حال تغییر در مجلس چهاردهم سبب شد که طی دو سال، هفت نخست‌وزیر، ۹ کابینه و ۱۱۰ وزیر روی کار بیایند (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۲۴۶).

یکی از مهم‌ترین شکاف‌های فعال اجتماعی که در ایران و دیگر جوامع اسلامی مانع ناکارآمدی پارلمان‌ها شده، شکاف سنت و تجدد است؛ که فضای انتخاباتی و پساتخاباتی را قطبی کرده و مانع کارآمدی سیستم قانون‌گذاری می‌شود. قطب‌بندی اجتماعی بر اساس این شکاف، در انتخابات برگزار شده قبل و پس از انقلاب اسلامی، به شیوه‌های گوناگون نمود یافته و دامنه آن به درون پارلمان کشیده شده است. در این مورد نمونه‌های پرشماری می‌توان به دست داد؛ رویارویی اعتدالیون و دموکرات‌ها در مجلس دوم مشروطه، مخالفت مدرس با حق رأی زنان، مخالفت نیروهای سیاسی متعلق به بخشی از طبقه متوسط جدید با فرآیندهای انقلابی پس از پیروزی انقلاب در مجلس اول شورای اسلامی و تنش‌های سیاسی و فکری

درون مجلس ششم در دوره اصلاحات از جمله این نمونه‌ها بودند که به نوبه خود امنیت کشور را با تهدید روبرو کردند.

کاستی‌های فرهنگ سیاسی مشارکتی که به اشکال گوناگونی نظیر تمکین‌نکردن به فرآیندهای انتخابی، نپذیرفتن مکانیزم‌ها (در صورت همه‌پذیربودن این مکانیزم‌ها)، ترجیح منافع قومی و محلی بر منافع ملی در درون و خارج از مجلس بروز می‌نماید، در تشدید فعالیت شکاف‌های اجتماعی نقش بارزی داشته و در کنش‌ها و جهت‌گیری‌های برخی نمایندگان مجلس در ایران بازتاب داشته است.

## ۲. ضعف و استقلال‌نداشتن نهادهای مدنی

نهادهای مدنی لازمه سیستم قانون‌گذاری کارآ هستند. چنین سیستمی بدون وجود نهادهای مدنی مستقل و ریشه‌دار، کمتر قابل تصور است. در میان نهادهای مدنی، احزاب سیاسی نقش مهمی در سازوکار انتخاباتی برعهده دارند. وجود نظام حزبی به شفافیت عرصه انتخابات کمک می‌کند و مانع بروز پیچیدگی‌ها و اعوجاجاتی می‌شود که می‌تواند به سردرگمی انتخاب‌کنندگان منجر شده و سازوکار انتخاباتی و نهادهای برآمده از آن مانند پارلمان‌ها را ناکارآمد کند. البته باید توجه داشت که فعالیت ثمربخش احزاب سیاسی نیازمند بسترسازی مناسب است؛ از جمله وجود فرهنگ سیاسی مشارکتی، مسالمت‌جویانه و مبتنی بر منافع ملی. گزینش نظام انتخاباتی مناسب نیز در این زمینه راهگشاست؛ چون برخی نظام‌های انتخاباتی، احزاب را به کسب حمایت از جانب گروه‌هایی فراتر از پایگاه اجتماعی خویش تشویق می‌کنند و از این رو، از نقش تفرقه‌افکنانه احزاب کاسته و جنبه وحدت‌آفرین و جامع‌تری به آنها می‌بخشند (رینولدز و دیگران، ۱۳۹۱: ۳۵).

## ۳. سیاست‌های استعماری و فقدان سابقه تاریخی دموکراتیک

یکی از علل ناکارآمدی پارلمان‌ها در کشورهای کمتر توسعه‌یافته، فقدان سابقه دموکراتیک است که سیاست‌های استعماری، علاوه بر سایر عوامل تاریخی، در تحقق آن نقش بارزی داشته‌اند. چون قدرت‌های استعمارگر تحقق دموکراسی و وجود انتخابات آزاد را در کشورهای ضعیف و

مستعمره در راستای منافع خود نمی‌دانستند، مانع ظهور فرآیندهای دموکراتیک و لوازم آن (مانند پارلمان کارآمد، ورود نمایندگان شایسته به پارلمان، نظام انتخاباتی مناسب و نظام حزبی کارآمد) شده‌اند. تسلط نمایندگان انگلوفیل، روسوفیل و غیره بر پارلمان‌های دوره قاجار و پهلوی نمونه بارز این امر در ایران بوده‌اند. همچنین، قدرت‌های بزرگ جهانی هر جا که نتایج انتخاباتی را بر وفق مراد خود نیافته‌اند، از اقدامات علیه نیروهای پیروز در انتخابات و جلوگیری از به قدرت رسیدن آنها پشتیبانی کرده و از این طریق، به شکل‌گیری سنت‌های دموکراتیک در برخی کشورها آسیب رسانده‌اند. حمایت از تلاش‌ها برای جلوگیری از به قدرت رسیدن جبهه نجات اسلامی در الجزایر، حماس در غزه و... از جمله این مواردند.

بُعد محلی امنیت ملی از این جنبه نیز از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که شکاف‌ها و منازعات داخلی، زمینه دخالت بیگانگان در امور داخلی را فراهم می‌کند. این در حالی است که اگر ریشه منازعات داخلی از بین برود، کشورهای کمتر توسعه‌یافته در برابر قدرت‌های منطقه‌ای و جهانی از امنیت بیشتری برخوردار خواهند شد (ایوب، ۱۳۸۱: ۵۰۳).

#### ۴. عقب‌ماندگی اقتصادی

سطح توسعه اقتصادی به دلیل تأثیری که در بالابردن سطح و کیفیت آموزش و گسترش وسایل ارتباطی دارد، نقش مهمی در ایجاد «فرهنگ سیاسی مشارکتی» که لازمه کارکرد مناسب سازوکار انتخاباتی و پارلمان برآمده از آن است، بازی می‌کند. هرچند برخی مطالعات نشان داده‌اند که جوامع در حال گذار به دلیل گسست از همبستگی‌های سنتی و به‌رغم افزایش سطح سواد، گسترش شهرنشینی و رسانه‌های ارتباطی به سمت بی‌ثباتی بیشتر میل می‌کنند (هانتینگتون، ۱۳۷۵: ۶۸؛ لرنر، ۱۳۸۳: ۵۷۰) اما این امر بیان‌کننده وضعیت در حال گذار این جوامع است و نمی‌توان از سازوکار انتخاباتی و پارلمان برآمده از آن، انتظار کارآیی مناسب در زمینه‌ای اجتماعی مبتنی بر عقب‌ماندگی اقتصادی با سطح نازل آگاهی و دانش شهروندان داشت. گذار به دموکراسی فراگیر و برخورداری مناسب از فرهنگ سیاسی مشارکتی، نیازمند درجاتی از تحولات اقتصادی و آموزشی است.

همان‌طور که «پیتر برنل» و «ویکی رندال» اشاره کرده‌اند: «نهادهای دموکراتیک نیازمند منابع مالی و اقتصادی درخور ملاحظه‌ای هستند. این امر نیازمند سطوح بالای تعهد سازمانی و مشارکت عمومی است و یک جامعه مرفه و بهره‌مند از سطوح بالای آموزش، به بهترین شکل می‌تواند این وضعیت را برآورده کند. پیشرفت تکنولوژیکی و اقتصادی، زیرساخت فیزیکی ارتباطات [که عاملی مهم در توسعه آگاهی به عنوان زیربنای دموکراسی است] را بهبود می‌بخشد» (برنل و رندال، ۱۳۸۷: ۲۲۰).

##### ۵. نامتناسب بودن نظام‌های انتخاباتی

عدم تناسب نظام انتخاباتی با محیط اجتماعی، یکی از علل ناکارآمدی پارلمان‌هاست. تناسب اجزا و متغیرهای نظام انتخاباتی یعنی فرمول‌های انتخاباتی، ساختار برگه رأی، وسعت حوزه انتخاباتی و جنبه‌های اداری و اجرایی انتخابات با محیط و شرایط اجتماعی، بر کارکرد مناسب سازوکار انتخاباتی تأثیر مستقیم دارند (رینولدز و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۶-۲۵). رینولدز و همکارانش معیارهای لازم برای گزینش صحیح نظام انتخاباتی را در اثر خود با عنوان «دانشنامه نظام‌های انتخاباتی» برشمرده‌اند که موارد زیر از جمله آنهاست:

- نظام انتخاباتی باید بازتاب‌دهنده خواست جامعه باشد؛
- به‌گونه‌ای طراحی شده باشد که تأثیر آن بر جهت‌گیری‌های آتی سیاسی مشهود باشد؛
- به تشدید منازعات اجتماعی منجر نشود (برای نمونه، هنگامی که نظام انتخاباتی امکان نمایندگی گروه‌های اقلیت را ایجاد نکند یا امکانی برای پیروزی اپوزیسیون باقی نگذارد)؛
- به سیاست‌های حزبی جنبه وحدت‌بخش و جامع‌تری بدهد؛
- با تشویق رأی‌دهندگان به توجه به گروه‌های فراتر از گروه اجتماعی خود، به ایجاد مصالحه و اجماع در جامعه کمک کند؛
- منصفانه و بی‌طرفانه باشد تا مشروعیت و ثبات سیاسی را افزایش دهد؛
- قابلیت پاسخ‌گویی حکومت را افزایش دهد (با ایجاد مکانیزم‌هایی برای تغییر حاکمان و کاندیداها در صورت لزوم)؛

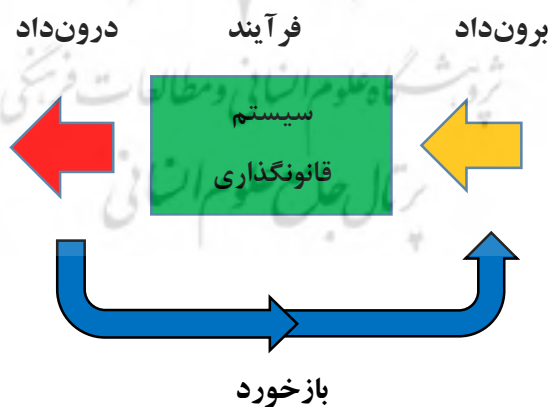
- نظام حزبی را تقویت کند و در عین حال به احزاب دارای ایدئولوژی‌ها و ارزش‌های کلان و مبتنی بر منافع ملی میدان بیشتری بدهد تا احزاب مبتنی بر نگرش‌های محدود قومی، نژادی و فرقه‌ای؛

- به ایجاد اپوزیسیون کارآمد کمک کند؛

- روند انتخابات را تثبیت و دائمی کند (رینولدز و دیگران، ۱۳۹۱: ۴۱-۲۷).

### ج. تحلیل کارکردی ارتباط میان کارآمدی پارلمان و امنیت ملی

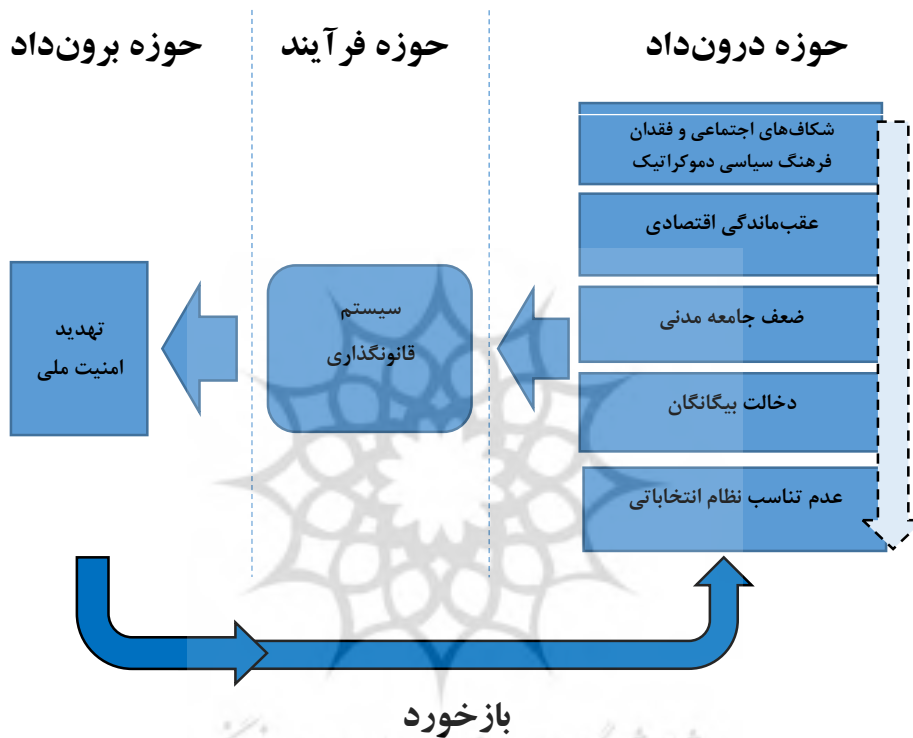
ارتباط میان کارآمدی پارلمان و امنیت ملی را بر مبنای نظریه کارکردی می‌توان مورد بررسی قرار داد. اگر دستگاه قانون‌گذاری را به عنوان سیستم در نظر بگیریم که از طریق فرآیندهای درونی خود، رابطه درون‌دادهای (Inputs) وارد شده به سیستم را با برون‌دادهای (Outputs) خارج شده از آن برقرار می‌کند (شکل ۱)؛ آنگاه باید این مسئله را در نظر بگیریم که درون‌دادهای وارد شده به سیستم قانون‌گذاری و فرآیندهای درونی این سیستم باید از چه ویژگی‌هایی برخوردار باشند که برون‌داد حاصل از آنها، امنیت ملی باشد (در این حالت، بازخورد (Feedback) امنیت ملی در سطح جامعه، سبب افزایش سرعت عملکرد سیستم (پس‌خوراند مثبت) خواهد شد)؟ یا برعکس، چه عوامل دروندادی یا فرآیندی، برون‌داد عدم انسجام ملی را با بار می‌آورند؟



شکل ۱. سیستم انتخاباتی و ارتباط درون‌داد و برون‌داد آن



باتوجه به اشکال عمده ازهم‌گسیختگی اجتماعی (آشفته‌گی سیاسی، ظهور اقتدارگرایی و انقلاب انتخاباتی) و عللی که برای ناکارآمدی سازوکار انتخاباتی در ایجاد انسجام ملی بیان شد، مدل کارکردی بالا به شکل زیر سامان می‌یابد.



شکل ۲. مدل کارکردی ناکارآمدی سازوکار انتخاباتی و ایجاد ازهم‌گسیختگی ملی (پیکان خط‌چین به معنای تلفیق شکاف‌های اجتماعی با سایر موارد است).

#### د. پیش‌نیازهای کارکرد مناسب دستگاه قانون‌گذاری منتخب

برای کارکرد مناسب دستگاه قانون‌گذاری در حکمرانی امنیت ملی باید به دو عنصر بنیادی توجه کرد؛ نخست، روش تشکیل دستگاه قانون‌گذاری و دوم، شرایط و زمینه‌های کارکرد این دستگاه. چون دستگاه قانون‌گذاری نماد دموکراسی‌های امروزی است و روش دموکراتیک در

تشکیل این نهاد قبول عام یافته، وجود عواملی که به برقراری سیستم دموکراتیک یاری می‌رسانند، اولین پیش‌شرط کارآیی دستگاه قانون‌گذاری در تمامی زمینه‌ها از جمله امنیت ملی است؛ زیرا اگر عوامل برقراری روش دموکراتیک وجود نداشته یا ناقص باشند، دستگاه قانون‌گذاری برآمده از این روش نیز کارآیی لازم را نخواهد داشت.

اگر دموکراسی را «روشی برای نیل به تصمیمات سیاسی، که در آن افراد از طریق انتخابات رقابت‌آمیز و رأی مردم به قدرت و مقام تصمیم‌گیری می‌رسند» تعریف کنیم، نظام سیاسی هنگامی دموکراتیک نامیده می‌شود که در آن، صاحبان قدرت از سوی مردمی که حق رأی آزاد دارند و در انتخابات رقابت‌آمیز و آزاد شرکت می‌جویند، انتخاب شوند (هانتینگتون، ۱۳۸۱: ۹-۱۰؛ Grugel, 2002: 31). لازمه چنین دموکراسی وجود آزادی‌های اجتماعی و سیاسی مانند آزادی بیان، آزادی جریان اطلاعات، آزادی اجتماعات و سازمان‌ها و برابری همه شهروندان فارغ از نژاد، جنس و طبقه اجتماعی آنهاست. بنابراین، دموکراسی نیازمند نهادهای زیر است:

۱. انتخابات آزاد، منصفانه و مکرر؛

۲. آزادی بیان؛

۳. منابع بدیل اطلاع‌رسانی؛

۴. تشکل‌های مستقل؛

۵. شهروندی فراگیر (شامل همه شهروندان شود) (دال، ۱۳۷۸: ۱۰۵).

آزادی بیان لازمه مشارکت واقعی شهروندان است؛ چون در نبود آن، شهروندان، کارشناسان و نمایندگان قابلیت طرح آزادانه دیدگاه‌های خود و تشویق افکار عمومی برای حمایت از این دیدگاه‌ها را ندارند و فرصت بحث و تبادل نظر در مورد سیاست‌ها و تصمیم‌های حکومتی را از دست داده و درک روشنی از اقدامات و خط‌مشی‌های حکومت نخواهند داشت. اگر جریان تهیه و نشر اطلاعات در انحصار گروه خاصی باشد، شهروندان نمی‌توانند اطلاعات لازم را برای ایفای نقش شهروندی خود کسب کنند و در این صورت، رقابت و انتخابات آزاد از معنای خود تهی خواهند شد.

دموکراسی‌های مبتنی بر نمایندگی نیازمند آزادی تشکلات، سازمان‌ها و انجمن‌های سیاسی است. تشکل‌های آزاد و مستقل سیاسی مزیت انتخاباتی فراوانی به گروه‌های متشکل می‌بخشد

و ارائه‌دهنده کارکردهایی هستند که برای پویایی نظام دموکراتیک ضروری است. برابری شهروندان، فرصت مشارکت همه افراد جامعه را مهیا می‌کند. اگر برابری میان همه گروه‌ها و طبقات اجتماعی برای مشارکت در سیاست وجود نداشته باشد، منافع گروه‌هایی که از فرصت مشارکت بی‌بهره‌اند، نادیده گرفته خواهد شد و حکومت خصالتی طبقاتی و انحصاری پیدا می‌کند که با روح دموکراسی در تناقض است.

### هـ. شرایط ایجاد و تداوم کارکرد مناسب دستگاه قانون‌گذاری

وجود عوامل ضروری برای برقراری روش دموکراتیک، تنها شرط لازم و نه کافی کارآمدی دستگاه قانون‌گذاری است. پارلمان‌ها پس از تشکیل، نیازمند شرایط و زمینه‌های مناسب می‌باشند تا بتوانند کارایی خود را محقق کنند. ایجاد و تداوم کارکرد مناسب پارلمان، شرط لازم دیگری است که مکمل شرط پیشین است. بنابراین، عوامل دموکراتیک و وجود شرایط و لوازم کارکرد مناسب دستگاه قانون‌گذاری، در کنار یکدیگر شروط لازم و کافی کارآمدی پارلمان‌ها را تشکیل می‌دهند. بر پایه ملاحظات مطرح‌شده در بالا، شرایط و زمینه‌های مناسب برای ایجاد و تداوم کارکرد مناسب دستگاه قانون‌گذاری به شرح زیر هستند:

۱. درجاتی از پیشرفت اقتصادی؛
۲. فقدان شکاف گسترده در نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی؛
۳. وجود بنیان‌های فرهنگی دموکراتیک (مانند تحمل مخالف، هم‌سازی خرده‌فرهنگ‌ها، پیروی از قانون، اجماع بر سر روش دموکراتیک، ترجیح ندادن منافع فردی، قومی و گروهی بر منافع ملی، حفظ حقوق اقلیت‌ها و...)
۴. قوت و استقلال نهادهای مدنی و وجود نهادهای کارا برای جذب و کانالیزه کردن مشارکت توده‌ها؛
۵. عدم مداخله بیگانگان.

به لحاظ نظری، این شروط علاوه بر ملاحظات مطرح‌شده فوق، برگرفته از نظریه‌های نظریه‌پردازان دموکراسی هستند. برای نمونه، شروط لزوم پیشرفت اقتصادی و فقدان نابرابری

گسترده، ملهم از نظریه‌های مک فرسون (مک فرسون، ۱۳۷۶: ۱۷۶)، دیوید هلد (هلد، ۱۳۶۹: ۴۳۸-۴۳۹)، رابرت دال (دال، ۱۳۷۸: ۱۸۴)، نظریه دموکراسی مشارکتی (هلد، ۱۳۶۹: ۳۹۷) و نظریه دموکراسی مستقیم (هلد، ۱۳۶۹: ۲۱۷) است. شرط وجود بنیان‌های فرهنگی دموکراتیک در نظریه‌های جان استوارت میل (میل، ۱۳۶۹: ۸۱)، ژوزف شومپتر (شومپتر، ۱۳۵۴: ۳۷۴-۳۷۲) و رابرت دال (دال، ۱۳۷۸: ۱۸۴) به‌طور مستقیم و در نظریه دیوید بیتهم (بیتهم و بویل، ۱۳۷۶: ۵۲) و نظریه دموکراسی مشارکتی (هلد، ۱۳۶۹: ۳۹۷) به‌طور غیرمستقیم مورد اشاره قرار گرفته است. شرط ترجیح منافع ملی بر منافع فردی و گروهی نیز مورد توجه جان استوارت میل (میل، ۱۳۶۹: ۸۱) و دیوید بیتهم (بیتهم و بویل، ۱۳۷۶: ۵۲) بوده است. حاکمیت قانون و رعایت حقوق اقلیت‌ها نیز از شرایط اصلی نظریه دموکراسی قانونی (هلد، ۱۳۸۶: ۳۸۲) و نظریه مک فرسون (مک فرسون، ۱۳۷۶: ۱۷۶) هستند. در مورد هم‌سازی خرده‌فرهنگ‌ها و شرط عدم مداخله بیگانگان نیز می‌توان به آرای رابرت دال رجوع کرد (دال، ۱۳۷۸: ۱۸۴). وجود نهادهای کارآ برای جذب و هدایت مشارکت توده‌ها نیز برگرفته از نظریه‌های ساموئل هانتینگتون است (هانتینگتون، ۱۳۷۵: ۷۴).

از منظر تجربی، این شرایط ریشه در تجارب دور و نزدیک تاریخ پارلمان در ایران و چشم‌اندازهای ناکارآمدی آن دارند که تهدیدهایی را برای امنیت ملی در دوره‌های گوناگون تاریخی رقم زده‌اند.

### و. دستگاه قانون‌گذاری و امنیت ملی در ایران

چنانکه گفته شد، بر پایه آزموده‌های تاریخی و نظری، چند مانع بنیادی فراروی کارکرد بهینه پارلمان در امنیت ملی وجود دارد. فارغ از لوازم و شرایطی که بدان‌ها اشاره شد، موارد دیگری نیز در ذیل یا حاشیه این شرایط و لوازم قرار می‌گیرند که بعضاً مختص به شرایط ویژه کشورها و چگونگی نقش‌آفرینی پارلمان در عرصه سیاسی کشور هستند. بر این بنیاد، می‌توان به موضوع‌های زیر به عنوان محورهایی برای جهت‌یابی بیش از پیش مجلس شورای اسلامی در پیشبرد امنیت ملی اشاره کرد.

## ۱. پاسداشت تفکیک قوا و تفکیک کارکردها

تداخل‌های کارکردی در سطوح حاکمیتی با وجود صراحت قانون اساسی بر تفکیک قوای سه‌گانه حکومتی و مشخص‌بودن وظایف قوای سه‌گانه در این قانون اتفاق می‌افتد. اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی، قوای مقننه، مجریه و قضائیه را مستقل از یکدیگر تعریف کرده است. فصل ششم این قانون که به قوه مقننه اختصاص دارد، وظایف این قوه را به حوزه‌های قانون‌گذاری و نظارت محدود کرده است. وضع قانون در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی (اصل هفتاد و یک)، شرح و تفسیر قوانین عادی (اصل هفتاد و سه)، تصویب لوایح دولتی و ارائه طرح‌های قانونی (اصل هفتاد و چهار)، تحقیق و تفحص در تمام امور کشور (اصل هفتاد و شش)، تصویب عهدنامه‌ها، مقاوله‌نامه‌ها و قراردادها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی (اصل هفتاد و هفت)، تصویب گرفتن یا دادن وام یا کمک‌های بدون عوض از طرف دولت (اصل هشتاد)، تصویب استخدام کارشناسان خارجی از طرف دولت (اصل هشتاد و دو)، رأی اعتماد به وزرای کابینه (اصل هشتاد و هفت)، پرسش از رئیس‌جمهور یا وزیران با درخواست حداقل یک چهارم نمایندگان مجلس (اصل هشتاد و هشت)، استیضاح رئیس‌جمهور، هیئت وزیران یا هر یک از وزیران در صورت لزوم (اصل هشتاد و نه) و رسیدگی به شکایات از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضایی (اصل نود) وظایف مصرح قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی و نمایندگان این مجلس هستند.

عدول نمایندگان از این وظایف و ورود به حوزه‌های اجرایی، قضایی و نظامی-امنیتی، فراروی از قانون اساسی و مسبب اختلال در کارکردهای سایر قواست. این روند واجد ریشه‌ها و پیامدهای گوناگونی است که تهدیدهایی را متوجه امنیت ملی می‌کند. تهدیدهای برآمده از تداخل کارکردی، بیش از هر چیز کارآمدی و مشروعیت نظام سیاسی را تهدید می‌کند. اندیشه سیاسی مدرن از پس سده‌ها تجربه حکومتداری و اندیشه‌ورزی عقلانی، در قبال انواع حکومت‌ها موضوع تفکیک قوا را به‌عنوان عاملی بنیادی برای کارکرد بهینه حکومت‌ها و قوای حکومتی به رسمیت شناخته است. از بنیادهای نظری و تجربی در آرای فیلسوفان و جامعه‌شناسانی چون منتسکیو، ماکس وبر، گابریل آلموند، تالکوت پارسونز و... و پردازش نظریه‌های کارکردی و سیستمی (که به مبانی عقلانی و کارکردی تفکیک قوا و تفکیک

کارکردها توجه کرده‌اند) که بگذریم، پیامدهای مثبت ناشی از تفکیک کارکردها و آثار زیان‌بار تداخل کارکردی از نظر منطقی نیز قابل اثبات هستند و پویش‌های تجربی نیز این احکام منطقی را مورد تأیید قرار داده‌اند.

تأیید منطق این امر، ناظر بر انتزاع آن است و نشان از آن دارد که فایده تفکیک کارکردها منحصر به یک جامعه و حکومت خاص نیست و از همین روست که قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز تفکیک قوا را که ناظر بر تفکیک کارکردهای اجرایی، قانون‌گذاری و قضایی است، مورد پذیرش قرار داده است. مهم‌ترین دست‌آورد تفکیک کارکردها، گرایش نظام حکومتی به انجام بهینه امور و افزایش کارآمدی است. کارآمدی، عنصر بنیادی در وجه نرم‌افزارانه امنیت ملی است و از همین رو، تداخل کارکردی و ورود نهادهای ناظر و قانون‌گذار به حوزه اجرا، کارآمدی سیستم و امنیت ملی را با مخاطره روبرو می‌کند. کارآمدی خود به مقبولیت و مشروعیت نظام سیاسی منجر می‌شود. هنگامی که دستگاه اجرایی به دلیل دخالت سایر قوا نتواند کارکردهای خود را به‌طرز مناسب اجرا کند، کارآمدی آن رو به کاهش خواهد گذاشت و بازتاب این ناکارآمدی در میان نیروهای اجتماعی به صورت نارضایتی از سیستم سیاسی و کاهش مقبولیت و مشروعیت جلوه خواهد کرد. بنابراین، از این زاویه نیز تهدید دیگری متوجه امنیت ملی خواهد شد که همانا شکاف ملت-حاکمیت است.

یکی از مهم‌ترین هدف‌های تفکیک قوا، جلوگیری از خودکامگی حکومت‌هاست. بنابراین، از این نظر نیز باید به پیامدهای رعایت نکردن موازین تفکیک قوا بر امنیت ملی توجه کرد. دخالت نمایندگان در کارکردهای اجرایی به اختلال در نظام سیاسی و تحدید دموکراسی منجر می‌شود؛ چون برای نمونه، مسئول اجرایی، بخش‌دار یا فرمانداری که به سفارش نمایندگان گمارده می‌شود، بسیار دشوار است که در زمان انتخابات بی‌طرفی خود را به عنوان مجری انتخابات حفظ کند. این امر همچنین ناقض جمهوری‌ریتی است که بر پایه آن رئیس‌جمهور با رأی مستقیم مردم انتخاب می‌شود و برای برآوردن رأی و نظر جامعه باید اختیار انتخاب تیم اجرایی خود در سطوح ملی، استانی و محلی را داشته باشد. مقام‌های محلی که به سفارش نماینده گمارده شده‌اند، نمی‌توانند در برابر سهم‌خواهی آنها از پست‌های اجرایی بی‌تفاوت باشند.

اگر محیط امنیتی، ابعاد سخت‌افزاری و ابعاد نرم‌افزاری را به عنوان سه متغیر عمده امنیت ملی در نظر بگیریم، نظام مردم‌سالار با توجه به فاکتورهایی چون ایجاد مشروعیت، افزایش رضایت عمومی و دستاوردهایی چون ایجاد ارزش‌های مشترک، زمینه‌سازی برای تعامل و همکاری گروه‌های اجتماعی، تولید و بازتولید سرمایه اجتماعی، جامعه‌پذیرکردن افراد، ایجاد تعلقات اجتماعی متداخل، تطبیق گفتمان نخبگان با گفتمان جامعه، کاهش هزینه‌های امنیتی، ایجاد هماهنگی میان منابع امنیتی و ریسک قابل‌پذیرش، نظارت بر نهادهای امنیتی و ممانعت از دخالت نظامیان در سیاست می‌تواند بخشی از بُعد نرم‌افزاری امنیت ملی باشد. بنابراین، تحدید آن با تداخل کارکردی، عنصری تهدیدزا برای امنیت ملی خواهد بود.

## ۲. ایجاد نظام حزبی مستقل و ریشه‌دار

ایجاد نظام حزبی مستقل، یکی از نیازهای بنیادی برای بهبود کارکرد دستگاه قانون‌گذاری و امنیت‌سازشدن این کارکردهاست. نظام حزبی باید مبتنی بر احزابی باشد که علاوه بر قانون‌مندی، استقلال کارکردی از حکومت داشته؛ از پایگاه اجتماعی مناسب برخوردار بوده؛ و کنش مبتنی بر شفافیت به‌ویژه در زمینه مسائل مالی داشته باشد. آشکار است که احزاب فاقد پایگاه اجتماعی (ویژگی غالب احزاب سیاسی دارای مجوز کنونی) و احزاب خلق‌الساعه که در آستانه پروسه‌های انتخاباتی برای برآوردن نیازهای مقطعی تشکیل می‌شوند، به هیچ‌روی برطرف‌کننده کاستی‌های این عرصه نیستند. ضمن آنکه از جمله کارکردهای بنیادی احزاب، نقش تریبونی و نقش انتقادی آن‌هاست که اهمیت راهبردی در تصحیح روندهای نادرست و تعادل سیستم سیاسی دارد و این نقشی است که اجرای آن تنها از عهده احزاب اپوزیسیون برمی‌آید. نظام حزبی بدون وجود احزاب مخالف و حق برخورداری این احزاب برای دستیابی به مناصب سیاسی، ناقص و فاقد کارآمدی لازم است.

سامان‌یابی سیاست در قالب نهادهای مدنی به‌ویژه احزاب سیاسی، به چند دلیل به کنش‌گری شایسته سیاسی و ترقی ضریب امنیت ملی رهنمون خواهد شد؛ نخست، آموزش سیاسی افراد و افزایش آگاهی سیاسی مشارکت‌کنندگان چه در سطح گزینش نماینده توسط انتخاب‌کنندگان و چه در سطح کنش سیاسی مطلوب نماینده مردمی؛ دوم، تربیت کادرهای

سیاسی برای کسب پست‌های حکومتی و معرفی آنها به جامعه به عنوان گامی در راستای تحقق شایسته‌سالاری؛ و سوم، زیر نظر گرفتن احزاب و نمایندگان رقیب، انتقاد از کنش‌های نابه‌جا و انتقال خبر کنش‌های انحرافی به سطح عمومی. پیش‌نیاز این امر، بهینه‌سازی فرآیندهای انتخابی، بهبود شیوه‌های گزینش و انتخاب کاندیداها، امکان‌یابی هرچه بیشتر پیدایش احزاب مستقل و ریشه‌دار در جامعه، پردازش مکانیزم‌ها و قواعد مسالمت‌آمیز مورد اجماع و نظام حزبی متناسب است.

### ۳. برقراری نظارت مدنی

نظارت مدنی این امکان را به جامعه می‌دهد که سیاست‌ها، تصمیم‌ها، اقدامات حاکمیت و همچنین مناسبات کارگزاران حکومتی زیر نظر گرفته شود؛ از انحراف آنها جلوگیری شود؛ و به کمک نقد، بازگویی معایب و مشکلات و طرح در افکار عمومی، آنها را در مسیر اصلاح قرار دهد و به این ترتیب، به حفظ، تداوم، تکامل و سلامت جامعه سیاسی کمک کند. اجرایی شدن طرح‌های درون‌حاکمیتی همچون طرح نظارت بر نمایندگان نیز می‌تواند در دل فرآیندهای نظارتی کارکرد موثر خود را داشته باشد. البته روی دیگر این مهم، اراده حاکمیت برای ایجاد شفافیت بیشتر در روندهای حکمرانی، تصمیم‌سازی و انتصابی است که امکان نظارت مدنی را فراهم می‌کند.

### ۴. تصحیح مکانیزم‌های انتخاباتی مورد مناقشه

حوادث پس از انتخابات دهمین دوره ریاست جمهوری حکایت از یکی از کاستی‌های اساسی نظام انتخاباتی در کشور یعنی عدم باورمندی جمعی به مکانیزم‌های انتخاباتی دارد. اگر باورمندی لازم به مکانیزم‌های انتخاباتی در میان جامعه وجود داشت، هیچ‌گاه تحولات بی‌ثبات‌کننده پس از انتخابات به وجود نمی‌آمد. عدم باورمندی به مکانیزم انتخاباتی بود که فرض عدم صحت انتخابات را تقویت می‌کرد. بنابراین، برقراری امکانی برای باورپذیری مکانیزم انتخاباتی و شفافیت هرچه بیشتر آن، عاملی بنیادی در ممانعت از بروز وقایعی نظیر وقایع پس از انتخابات سال ۱۳۸۸ است. تحقق این باورپذیری، معطوف به تصحیح عملکرد و



مکانیزم‌های نظارتی و اجرایی است که باید به عنوان فاکتور با اهمیتی در امنیت ملی مورد توجه، مطالعه و طرح‌ریزی قرار گیرد.

#### ۵. گستراندن محدوده انتخاب‌شوندگان

در نتیجه تنگ‌نظری‌ها و در راستای منافع سیاسی و اقتصادی برخی گروه‌های سیاسی، بنیان‌های جمهوریت نظام تضعیف شده است. این روند مترادف با خالی کردن دموکراسی و انتخابات از محتوا و سرشت خویش و خارج کردن طیف قابل توجهی از جامعه از فرآیندهای سیاسی و محروم کردن آنها از مشارکت سیاسی است. دستگاه‌های منتخب از جمله دستگاه قانون‌گذاری تنها زمانی قادر به انجام کارکردهای امنیت‌ساز خود هستند که با فراگیر کردن هرچه بیشتر محدوده انتخاب‌شوندگان، قابلیت‌های خود در راستای افزایش مشروعیت، شایسته‌سالاری و تطبیق گفتمان نخبگان و گفتمان اجتماعی را به منصفه ظهور برسانند. گروه‌های گوناگون اجتماعی و مذهبی از رهگذر انتخابات و گزینش نمایندگان خود در نهادهایی چون پارلمان، قابلیت بیان خواست‌های خود و شرکت در تصمیم‌گیری‌ها را می‌یابند. اگر این گروه‌ها به‌عنوان مرجع امنیتی در نظر گرفته شوند، دستگاه قانون‌گذاری به‌عنوان محور نمایندگی این گروه‌ها قابلیت تأمین منافع امنیتی و ارتقای سطح ایمنی آنها در سطوح گوناگون سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را خواهد داشت.

#### ۶. شفافیت مالی

نمی‌توان دوره‌ای از انتخابات برگزار شده در جمهوری اسلامی را سراغ گرفت که احزاب و کاندیداهای معرفی شده از شفافیت مالی برخوردار بوده و نسبت به آگاهی‌بخشی به جامعه در این زمینه مسئولیت‌پذیر بوده باشند. چون مسائل مالی با جهت‌دهی به دست‌ورکار کاندیداهای منتخب، قابلیت تأثیرگذاری فراوانی بر اتخاذ سیاست‌های درست و منطبق با منافع ملی دارند، ناگزیرکردن نهادهای مربوطه برای ارائه راه‌کارهای قانونی و اجرایی قابل‌پذیرش در این زمینه امری بایسته و ضروری است.

### ۷. بهبود عملکرد نظارتی دستگاه قانون‌گذاری بر کارکرد نهادهای امنیتی

این نکته اساسی را نباید فرو گذاشت که گسترش و تعمیق دموکراسی و تقویت و پایداری نظارت‌های مردم‌سالارانه نیاز ضروری نظام موجود برای احتراز از روندهای گسترده و بنیان‌کن انحراف کارکردی نهادهای امنیتی است. بنیادی‌ترین راه‌کار برای جلوگیری از وقوع انحرافات احتمالی، ایفای نظارت قانونی توسط مجلس بر دستگاه‌های اطلاعاتی و نظارت هرچه بیشتر دستگاه قضا بر روندهای قضایی-امنیتی و در صورت نیاز، بازنگری در مکانیزم‌های نظارتی موجود و اتخاذ مکانیزم‌های کارآمدتر است. الزام نهادهای حاکمیتی به شفافیت هرچه ممکن‌تر، ایجاد و تقویت مکانیزم‌های نظارتی مجلس، تحقق زمینه کارکرد مناسب و بدون وقفه این مکانیزم‌ها و ایجاد الزامات قانونی برای پاسخ‌گویی نهادهای امنیتی به نمایندگان منتخب مردم از بایسته‌های بنیادی این عرصه هستند.

### ۸. سنجش هزینه-فایده تصمیم‌های امنیتی

یکی از کارکردهای مجلس شورای اسلامی در راستای تأمین امنیت ملی، کاهش هزینه‌های امنیتی و جلوگیری از اتلاف منابع از این طریق است. مجلس شورای اسلامی باید مانع بلندپروازی‌های امنیتی نخبگان و حکومت شوند. این امر از طریق ایجاد تعادل میان میزان ریسک قابل پذیرش و منابع امنیتی مورد لزوم صورت می‌پذیرد. ریسک قابل پذیرش، بیان‌کننده منطقی بودن دستورکار امنیتی از نظر ریسک‌پذیری و منابع امنیتی مورد لزوم، بیان‌کننده منابع مورد نیاز برای اجرای این دستورکار است. این دو مفهوم نشان‌دهنده تطبیق اهداف امنیتی با امکانات در دسترس هستند. همان‌طور که نویسنده‌ای اشاره کرده، یکی از پرسش‌های اساسی در تعیین تهدیدها و فرصت‌های امنیتی، این است که منابع امنیتی مورد لزوم چقدر است؟ پاسخ این پرسش را باید در خواست و اراده عمومی جامعه، تمایلات رهبران سیاسی و پتانسیل درونی یک ملت جستجو کرد (Johnson, 2012: 41). ممکن است رهبران سیاسی با برداشت‌های اشتباه از توان کشور به اقداماتی فراتر از توان و قدرت آن در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی دست بزنند.

این مهم، رصد تصمیم‌های امنیتی توسط نمایندگان مجلس و سنجش هزینه-فایده این تصمیم‌ها را ضروری می‌کند. آشکار است که جایگاه بایسته در حکمرانی و البته وجود مجلسی که برآمده از شرایط و لوازم تشریح شده در این نوشتار باشد، پیش‌فرض‌های بنیادی کارآمدی مجلس در این عرصه هستند.

### ۹. بهبود عملکرد نظارتی دستگاه قانون‌گذاری بر بودجه نهادهای امنیتی

نظارت مجلس شورای اسلامی بر بودجه نهادهای امنیتی و نحوه هزینه‌کرد آنها نقش به‌سزایی در جلوگیری از انحراف‌های کارکردی نهادهای امنیتی خواهد داشت. این امر بر شفافیت عملکردی نهادهای امنیتی نیز موثر است. دیوان محاسبات کشور به عنوان بازوی نظارتی مجلس در این زمینه، نقش مهمی در این میان دارد. برجسته‌شدن نقش این دیوان هم از این نظر که باید کارکردهای خود در نظارت بر بودجه نهادهای امنیتی را جلوه‌گر ساخته و گسترش دهد و هم از این‌رو که اهمیت چگونگی مدیریت این دیوان را مطرح می‌کند، مورد نظر است. در اینجا نیز تأکید بر لوازم و شرایط شکل‌گیری مجلس اهمیت دارد؛ چون دیوان محاسبات تنها در صورتی می‌تواند کارکردهای خود را به نحو بهینه انجام دهد که مجلس بر پایه شرایط ایجاد و تداوم کارکرد مناسب دستگاه قانون‌گذاری، یعنی آنچه مورد تأکید این نوشتار است، تشکیل شده باشد.

### نتیجه‌گیری

اگر به عناصر اصلی جنبه نرم‌افزاری امنیت ملی یعنی مشروعیت سیاسی، ظرفیت سیاسی و انسجام اجتماعی توجه کنیم، می‌توانیم ریشه‌های ناکامی نهادهای دموکراتیک و از همه مهم‌تر، دستگاه قانون‌گذاری در کشورهای کمتر توسعه‌یافته را در این عناصر جستجو کنیم. چندپارگی‌های فراوان قومی، مذهبی، اجتماعی و ایدئولوژیک، توسعه‌نیافتگی اقتصادی و کمبود منابع، توانایی دستگاه قانون‌گذاری در این کشورها برای انجام کارکردهای امنیت‌ساز را کاهش داده است. در اکثر این کشورها، نهادهای مدنی ضعیف هستند و از استقلال و آزادی لازم برخوردار نیستند؛ جریان اطلاعات در اختیار گروه‌های حاکم است و عقب‌ماندگی اقتصادی و

تکنولوژیک از ویژگی‌های ساختاری است. بنابراین، ظرفیت سیاسی لازم برای کنترل، بسیج و تخصیص منابع وجود ندارد. انسجام اجتماعی نیز وضعیتی شکننده دارد که حاکی از عدم تکمیل فرآیند ملت‌سازی در این کشورهاست و در شکل تعارض میان منافع و ارزش‌های محلی با ارزش‌ها و منافع ملی جلوه‌گر می‌شود.

نبود باورهای مشترک، فقدان قواعد مورد اجماع، فقدان فرهنگ و سازوکارهای مصالحه و سازش میان گروه‌های سیاسی، بی‌ثباتی ناشی از مشکلات اقتصادی و اجتماعی، تجربه نازل شوردراری، ضعف نهادهای مدنی و عدم انسجام اجتماعی، نقش برجسته نظامیان، منازعات هویتی و... استقرار کارآمد نهادهای دموکراتیک در بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای کمتر توسعه‌یافته را بسیار مشکل کرده است. با وجود این، مسیر دستیابی این کشورها به امنیت پایدار، از مسیر دموکراسی و استقرار نهادهای دموکراتیک می‌گذرد؛ چون نهادهای دموکراتیک هستند که قابلیت فائق‌آمدن بر عوامل بی‌ثباتی این جوامع را به شیوه‌ای کارکردی دارند. بنابراین، چاره این کشورها نه در برگزیدن نظام‌های اقتدارگرا، بلکه در بسترسازی مناسب برای نهادهای مردم‌سالار به‌گونه‌ای است که این نهادها قادر به انجام کارویژه‌های امنیت‌ساز خود باشند. اما مشکلات ساختاری پیش روی کشورهای کمتر توسعه‌یافته بیان‌گر آن است که گذار به مردم‌سالاری در این کشورها با دشواری‌های فراوانی روبروست و نیازمند مطالعات آسیب‌شناسانه، برنامه‌ریزی بلندمدت، نهادسازی دقیق و به‌ویژه تطبیق روش‌های دموکراتیک با شرایط محلی است.

در چنین شرایطی است که نهادهای دموکراتیک در مهار بحران‌های هویت، مشروعیت، مشارکت، توزیع و نفوذ و حرکت به سمت توسعه سیاسی پایدار، نقشی حیاتی ایفا خواهند کرد. پارلمان، یکی از ارکان نظام‌های نوین سیاسی در ایجاد تعادل سیستمی است. این نهاد، کارکردهای امنیت‌ساز و ثبات‌آفرین خود را به واسطه نقش‌آفرینی در تطبیق با تغییرات محیطی، ایجاد سازوکار صلح‌آمیز برای حل و فصل منازعات سیاسی، افزایش کارایی نظام سیاسی، ایفای نقش در ایجاد ثبات سیاسی، نظارت مدنی بر نهادهای سیاسی و افزایش امکان شایسته‌سالاری به منصفانه ظهور می‌رساند. با وجود این، قابلیت دستگاه قانون‌گذاری در تحقق کارکردهای امنیت‌ساز، بسته به لوازمی است که انتخابات آزاد، منصفانه و متواتر، آزادی بیان، منابع بدیل

اطلاع‌رسانی، تشکل‌های مستقل و شهروندی فراگیر از جمله آنها هستند. در غیر این صورت، پارلمان‌ها نمی‌توانند قابلیت‌های خود را به فعلیت برسانند و در مقابل، عرصه‌ای از کشاکش و منازعات پردامنه سیاسی را خلق کرده و حتی به‌گونه‌ای متناقض، از کارکرد ذاتی خود که قانون‌گذاری برای تنظیم روند سیستم سیاسی است، خارج می‌شوند.

ناکارآمدی دستگاه قانون‌گذاری در پرورش امنیت ملی، از فقدان شرایط لازم برای استقرار پارلمان به روش دموکراتیک و نبود لوازم تداوم و کارکرد مناسب پارلمان ناشی می‌شود. اگر شرایط و لوازم وجود داشته باشد، پارلمان می‌تواند به قوام امنیت کمک کند؛ در غیر این صورت، کنش‌های پارلمانی حتی می‌تواند امنیت کشور را با خدشه روبرو کند.

حرکت مجلس شورای اسلامی در حکمرانی امنیت ملی شامل ابعاد سلبی و ایجابی است. اندیشه سیاسی جدید از پس سده‌ها تجربه حکومتداری و اندیشه‌ورزی عقلانی، در قبال انواع حکومت‌ها موضوع تفکیک قوا را به‌عنوان عاملی بنیادی برای کارکرد بهینه حکومت‌ها، افزایش کارآمدی آنها و جلوگیری از ظهور خودکامگی به رسمیت شناخته است. از همین‌روست که قانون اساسی جمهوری اسلامی نیز تفکیک قوا را مورد پذیرش قرار داده و برپایه آن قوای مقننه، مجریه و قضائیه مستقل از یکدیگر تعریف کرده و وظایف هر یک از آنها را به تفکیک در فصل‌های گوناگون قانون اساسی مشخص کرده است. عدول هر یک از قوا از این وظایف و ورود به حوزه‌های غیر، فراروی از قانون اساسی و مسبب اختلال در کارکردهای سایر قواست. فراروی نمایندگان مجلس از کارکردهای قانون‌گذاری و نظارتی خود و دخالت در حوزه‌های اجرایی و انتصابی که به یاری ابزارهای نظارتی در دسترس آنها صورت می‌گیرد، مصداق تداخل کارکردی قوای حاکمیتی است.

این امر بیش از هر چیز کارآمدی، مشروعیت نظام سیاسی و بنیان‌های دموکراتیکی که مجلس خود باید نماد آنها باشد، را تهدید می‌کند. چون کارآمدی و مشروعیت، ابعاد نرم‌افزارانه امنیت ملی هستند، تداخل کارکردی با تزیف این ابعاد، امنیت ملی را در معرض آسیب قرار می‌دهد. از جنبه ایجابی باید گام‌های بنیادی در زمینه‌هایی چون سامان‌یابی سیاست، در قالب نهادهای مدنی به‌ویژه احزاب سیاسی، برقراری نظارت مدنی بر عملکرد حاکمیت، تصحیح عملکرد و مکانیسم‌های نظارتی و اجرایی بر نهادهای امنیتی، گستراندن محدوده

کاندیداهای نمایندگی مجلس، شفافیت مالی انتخاباتی و... برداشت تا مجلس شورای اسلامی قابلیت‌های خود در حکمرانی امنیت ملی را عملی کند. همچنین، گسترش و بهبود نحوه نظارت قانونی مجلس بر دستگاه‌های اطلاعاتی، رصد تصمیم‌های امنیتی توسط نمایندگان مجلس و سنجش هزینه-فایده این تصمیم‌ها و نظارت مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات کشور بر بودجه نهادهای امنیتی و هزینه‌کرد آن، راه‌کارهایی عملیاتی در راستای بهبود عملکرد مجلس برای ارتقای ضریب امنیت ملی هستند.



## منابع

- آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۱). **ایران بین دو انقلاب: از مشروطه تا انقلاب اسلامی**، ترجمه کاظم فیروزمند، حسن شمس‌آوری و محسن مدیر شانه‌چی، نشر مرکز.
- آزر، ادوارد. ایومون، چونگ‌این (۱۳۷۷). **ابعاد نرم‌افزاری امنیت ملی: مشروعیت، انسجام و ظرفیت سیستم سیاسی**، ترجمه گروه امنیت ملی، **مجله سیاست دفاعی**، شماره ۲۲.
- ایوب، محمد (۱۳۸۱). **معضل امنیت ملی در جهان سوم**، ترجمه احمد محمودی، **فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال پنجم، شماره دوم.
- بایندر، لئونارد (۱۳۷۷). **بحران‌های توسعه سیاسی**، ترجمه غلامرضا خواجه سروری، **فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال اول، شماره یک.
- برنل، پیتر و رندال، ویکی (۱۳۸۷). **مسائل جهان سوم: سیاست در جهان در حال توسعه**، ترجمه احمدساعی و سعید میرترابی، نشر قومس.
- بینهام، دیوید و بویل، کوین (۱۳۷۶). **دموکراسی چیست؟ ترجمه شهرام نقش تیریزی**، انتشارات ققنوس.
- دل، رابرت (۱۳۷۸). **درباره دموکراسی**، ترجمه حسن فشارکی، نشر و پژوهش شیرازه.
- رحیمی، علیرضا (۱۳۹۳). **مردم‌سالاری و امنیت ملی در کشورهای کمتر توسعه‌یافته**، **فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال هفدهم، شماره دوم.
- رینولدز، آندرو و دیگران (۱۳۹۱). **دانشنامه نظام‌های انتخاباتی**، ترجمه ابوذر رفیعی قهساره، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- سابق، یزید (۱۳۷۷). **امنیت در کشورهای در حال توسعه: رویارویی با سده بیست و یکم**، ترجمه علیرضا طیب و مصطفی ایمانی، انتشارات علمی و فرهنگی.
- شومپتر، جی. ا. (۱۳۵۴). **کاپیتالیسم، سوسیالیسم و دموکراسی**، ترجمه حسن منصور، انتشارات دانشگاه تهران.
- غرایاق زندی، داود (۱۳۹۰). **درآمدی بر سیاستگذاری امنیت ملی**، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- کسروی، احمد (۱۳۸۶). **تاریخ هجده ساله آذربایجان**، مؤسسه انتشارات نگاه.
- لرنر، دانیل (۱۳۸۳). **گذر جامعه سنتی؛ نوسازی خاورمیانه**، ترجمه غلامرضا خواجه سروری، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- مک فرسون، سی. بی. (۱۳۶۹). **جهان حقیقی دموکراسی**، ترجمه مجید مددی، نشر البرز.
- مک فرسون، سی. بی. (۱۳۷۶). **زندگی و زمانه دموکراسی لیبرال**، ترجمه مسعود پدرام، نشر نی.
- مکی، حسین (۱۳۵۸). **تاریخ بیست ساله ایران (جلد اول)**، مؤسسه انتشارات امیر کبیر.

- میل. جان استوارت (۱۳۶۹) تأملاتی در حکومت انتخابی، ترجمه علی رامین، نشرنی.  
هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۵) سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، نشر علم.  
هلد، دیوید (۱۳۶۹) مدل‌های دموکراسی، ترجمه عباس مخبر، انتشارات روشنگران.
- Booth, Ken (2005) **Critical Security Studies and World Politics**, Colorado: Lynne Reinner Publisher.  
Grugel, Jean (2002) **Democratization: A Critical Introduction**, Hampshire: Palgrave Macmillan.  
Johnson, Loch K (2012) **National Security Intelligence, Secret Operation in Defense of the Democracy**, Cambridge: Polity Press.  
Rehman, Iqbalur (1992) **National Security and the Problems of Unconventional Warfare**, Dehli: Kanishka Publishing House.

