

آسیب شناسی نقش مجلس در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران

سید علی اکبر حسینی شهنه^۱

^۱ استادیار و عضو هیئت علمی دانشگاه علوم پزشکی شهید صدوقی یزد

hosseini_sheneh@yahoo.com

چکیده

از افتخارات محوری و دائمی نظام جمهوری اسلامی ایران توجه به خواست و اراده مردم در اداره نظام و کشور است که از نظر سیاسی در انتخابات پی‌درپی نمایان گشته است. نهادهای برآمده از انتخابات، ابزار اصلی تحقق آرمان‌های نظام و مردم در ایران است و کمترین آسیب احتمالی در این خصوص با هر علت و از هر جهت، پدیده خواهد بود و همین نکته، دلیل اصلی ضرورت آسیب شناسی دائمی به ویژه از نظر ساختاری در تمامی نهادهای مبتنی بر انتخابات از جمله مجلس است و مقاله در پی نشان دادن پاره‌ای از چالش‌های ساختاری مربوط به مجلس به ویژه با پس زمینه اجتماعی کیفیت گزینش نمایندگان مجلس و پی-آمدهای آن، است.

واژه‌های کلیدی: آسیب شناسی ساختاری، مجلس شورای اسلامی، اختیارات مجلس در نسبت با دیگر قوا

مقدمه:

ایران پس از انقلاب با آرمان و همزاد با شعار استقلال، آزادی، جمهوری اسلامی، متولد شد. با نهادینه کردن انتخابات در کانون‌های اصلی قدرت نظام، آزادی خواهی مردم و جمهوریت نظام، تبلور و عینیت یافت. استفاده از راهبرد انتخابات در تمامی کانون‌های اصلی قدرت از جمله مجلس، نشانگر اعتقاد به کارآمدی انتخاب مردم در تحقق اصلی‌ترین آرمان‌های مردم و نظام، است ولی به تناسب تبدیل شدن انتخابات به یکی از اصلی‌ترین راهبردهای نظام، آسیب شناسی انتخابات ضرورت دائمی می‌یابد و به این ترتیب آسیب شناسی ارکانی چون مجلس، همواره در راستای حمایت از خط اصلی داستان نظام تلقی می‌شود.

نظام جمهوری اسلامی ایران از نظر ساختاری، مبتنی بر آزادی و ثنوی مردم سالاری دینی است. طبق اصل ۵۶ قانون اساسی ج- ۱ - ایران، حاکمیت از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت خویش حاکم ساخته است. اما دخالت انسان در سرنوشت خویش، در سطوح و قالب‌های متنوع و گوناگون امکان بروز دارد و می‌تواند در تمامی مجاری مربوط به زیست انسان ساری و جاری باشد که از جمله آنها تشکیل مجلس قانون گذاری است. براساس قانون اساسی ایران از جمله مجاری اعمال اراده سیاسی انسان، (چنانچه در متن مقاله توضیح داده می‌شود)، مجلس شورای اسلامی است. در ایران نه تنها مجلس نمودی از اعمال اراده ملت است بلکه بارزترین مظهر اعمال حق حاکمیت ملی در ساختار نظام جمهوری اسلامی ایران است. به همین جهت چون در حقیقت نقد و بررسی کیفیت کارکرد مجلس در جمهوری اسلامی ایران مربوط به مهم‌ترین محور اعمال اراده ملت است، هر نوع ارزیابی از نظام، شامل ارزیابی از کارکرد مجلس نیز می‌شود و بالعکس هر نوع ارزیابی از مجلس به نوعی ارزیابی نظام، است. هم‌چنین به دلیل جایگاه یگانه مجلس، نقد و ارزیابی مجلس در ایران چه در سطح نظری و تئوریک و چه پژوهش‌های میدانی، ضرورت دائم دارد و در حقیقت هرچه عمیق‌تر و واقعی‌تر به مردم سالاری معتقد باشیم، نیاز به نقد آسیب شناسانه این موضوع بیشتر می‌شود. ضرورت دائمی نقد، ناشی از این نکته است که مجلس از یک طرف مظهر اراده ملت است و از طرف دیگر حتی تصمیم‌های جزئی مجلس تاثیر گسترده در جامعه دارد و مستقیماً تمامی قوا و ارکان کشور را تحت تاثیر قرار می‌دهد ولی به دلیل همین گستردگی تاثیر، ممکن است به نتایج ناخواسته و متناقض منجر شود. زیرا، علاوه بر این که خود قوه مستقلی است، نقش مفصل بندی نسبت به دیگر قوا و ارکان کشور، دارد. نگارنده با اذعان به این مهم که در ارتباط با مجلس، موضوعات فراوانی قابل طرح است، تنها به دلیل محدودیت صفحات مقاله، تمرکز اصلی مقاله بر آسیب‌های احتمالی

است که از ساختار مجلس شورای اسلامی، به ویژه در تعاطی و تعامل با بسترهایی که منجر به برگزیدن نمایندگان می‌شود و الزامات و واقعیاتی که عمل و فعالیت مجلس را شکل می‌دهد، است.

بیان مسئله:

بی شک مجلس در ساختار قدرت نظام جمهوری اسلامی ایران، نقش بی بدیل دارد و بارزترین نمود اعمال حاکمیت مردم است و سرنوشت مسائل کشور در گرو کیفیت کارکرد مجلس است و چنانچه در متن مقاله توضیح داده می‌شود به راستی مجلس در راس امور است و همین نکته ضرورت آسیب شناسی نقش مجلس را روشن می‌کند. بر این مبنا، به نظر می‌رسد صرف جایگاهی که مجلس در منظومه ساختار قدرت ایران دارد، کافی برای کارکرد مناسب مجلس نیست و انجام وظایف مطلوب در سطح اختیارات و وظایف، نیازمند تمهیداتی بوده است که به نظر می‌رسد به درستی تدارک نشده است و یا این وظایف به گونه‌ای است که می‌تواند در نهایت باعث چالش و یا کاهش کارکرد مطلوب شود. به همین ملاحظه سوال اصلی مقاله این است که آیا کارکرد بیش از سه دهه ساختار مجلس در جمهوری اسلامی ایران، متناسب با امتیازات اعطا شده به مجلس از یک سو و انتظارات موجود از سوی دیگر بوده است و اگر نبوده، منشأ آن چیست؟ و فرضیه اصلی بر این پایه استوار است که طراحی مجلس از نظر قانونی و بستر عمل مجلس از نظر سیاسی، با عدم تعادل‌هایی مواجه است که کارآمدی مطلوب مجلس را تهدید می‌کند و نیازمند اسنجام بیشتر و هم راستا سازی اهداف و ابزار تعبیه شده در ساختار مجلس است. در مقاله پیش رو، فرضیه براساس روش تحلیل محتوای کیفی، ارزیابی شده است که فراز عمده آن، موضع انتقادی نسبت به موضوعات و نقدپذیری است. چرا که این روش همواره این احتمال را مطرح می‌کند که ممکن است نمودهای موجود گمراه کننده باشند، هم‌چنان که دانسته‌های انسان را سرشار از تئوری دانسته ولی در عین حال، واقع‌گرا است و به واقعیت‌ها تکیه دارد و ساختارها را به موازات اراده انسان، موثر می‌داند و البته در این مقاله به ساختارهای مربوط به مجلس، توجه ویژه شده است و با توجه به هدف مقاله، کوشیده شده تا با تبیین بعضی از گره‌گاه‌های موجود، بعضی از راه‌های احتمالی گریز از مشکلات، مورد اشاره قرار گیرد.

حاکمیت ملی و انتخابات

۱-نسبت حاکمیت ملی و انتخابات از نظر تئوریک

پایه اولیه و اصلی و البته ساده‌ترین فرض اعمال حاکمیت مردم، اعمال مستقیم حاکمیت در ابعاد قانون گذاری، اجرا و داوری در قلمرو مشخص، است که توسط مردمانی که توافق بر زندگی جمعی دارند، قابلیت اجرا دارد و نمونه اجرا شده معروف آن، دولت شهر قبل از تاریخ یونان است. کثرت جمعیت، تنوع ابزارها و ضرورت افزایش تنوع فعالیت‌های انسان برای بقا و تقسیم کار نانوشته‌ای که در پی آن به وجود آمد و نیز رقابت‌های واگرایانه که در این الگو بروز کرد، موجب شده است که اعمال مستقیم حاکمیت، ناممکن گردد و عملاً در این وضعیت جوامعی که از شر استبداد گریزان بودند، به طرف اعمال حاکمیت غیر مستقیم و نظام انتخاباتی کشیده شدند و چون در عمده امور عملاً توافق جمعی و اجماع ممکن نبود، به اصل پذیرش اکثریت به عنوان اصل مکمل، تاکید شد. پذیرش اصل اکثریت در مواردی که افراد در موقعیت برابر قرار دارند و راهی برای لحاظ نظر تمامی افراد وجود نداشته باشد و درعین حال مسکوت گذاشتن موضوع، امکان پذیر نباشد (مثل امور حکومتی)، اصل عقلی است. ولی با این حال، اعمال حاکمیت فرد یا گروهی از مردم به نمایندگی از دیگران بدون هیچ قید و شرط، باعث نگرانی شکل‌گیری استبداد و یا سوء استفاده فردی یا گروهی، بود. این نگرانی ناشی از شناختی است که انسان از خود و دیگر هم-نوعان خود دارد و تجربه تاریخی نیز صحت وجود چنین نگرانی را تایید می‌کند. بنابراین معقول است که تمهیداتی اندیشیده شود که احتمالات خطر خیز اعطای قدرت به فرد یا گروهی به نمایندگی از مردم، کاهش یابد. از جمله این تمهیدات تفکیک قوا، محدود کردن زمان حکومت برگزیدگان، تعبیه کردن ابزار کنترل عناصر منتخب و حاضر در قدرت، محدود کردن حدود اختیارات، تدارک ابزار کنترل متقابل دستگاه‌های مختلف ساختار قدرت، مشروط کردن کاندیداتوری مناصب حاکمیت به شرایط اطمینان بخش اولیه و مانند اینها، بوده است.

۲-نسبت حاکمیت ملی و مجلس از نظر تئوریک

از جمله دلایل اصلی که باعث شده است آموزه تفکیک قوا، پذیرش نسبتاً عمومی پیدا کند، تقسیم وظایف، به دلیل حجم انبوه کارهای حکومتی است و دیگری قابلیت‌های متفاوتی است که معمولاً باید قانون‌گذار در مقایسه با مجری و یا قاضی داشته باشد، چرا که می‌دانیم قانون‌گذاری بر خلاف مجری، بیشتر نیازمند قابلیت‌های فکری با نگاه جامع و دوراندیشانه، است و

بلاخره از همه مهمتر این نکته است که تمایز قانون‌گذاری از مجری، شائبه سوءاستفاده از فرصت قانون‌گذاری به نفع اشخاص قانون‌گذار و یا برعکس را کاهش می‌دهد.

قوه مقننه بر خلاف قوه مجریه، تصمیماتی اتخاذ می‌کند که اساس اولیه و پذیرفته شده مربوط به آن، دوام و ثبات است. معمولاً ارزش قوانین منوط به قابلیت ثبات نسبی در بازه زمانی قابل پیش‌بینی و نیز استحکام و غیر قابل نقض بودن قوانین توسط کسانی است که قانون علیه منافع آنها است. اساساً قانون با هدف نظم امور تدوین می‌شود و تحقق این هدف منوط به ثبات قانون و تضمین اجرای آن در مواردی است که علیه منافع قانون‌گذاران و مجریان است. ضرورت ثبات قانون، اشاره به این موضوع نیز دارد که قانون‌گذاران باید برترین‌های جامعه از نظر آگاهی، درک و تدبیر، باشند و در عین حال در تراز برترین‌های افراد جامعه از نظر ارزش‌های برگزیده، دیراندیشی و اخلاقی، باشند و قانون مصوب آنها نیز باید موجب ساختار پیوسته‌ای شود که تحقق عدالت را در تمامی حالات، تضمین کند.

جایگاه مجلس در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

به دلیل حافظه تاریخی مردم و سابقه دیرین و عمیق استبداد فردی در ایران و نیز آسیب‌های فراوانی که در قالب استبداد فردی بر کشور و مردم وارد شده بود، مردم همواره در پی چاره‌جویی از این مشکل بزرگ بودند. صرف نظر از اینکه در عمل چه اتفاق افتاد، مردم از فرصت محدودی که نهضت مشروطه در چاره‌سازی از این مشکل ایجاد کرد، استفاده نمودند و قانون اساسی مشروطه را به گونه‌ای تدوین نمودند که تداعی کننده نظام پارلمانی در مقابل نظام سلطنتی، بود و سلطنت را که مظهر قدرت مطلقه و اجرایی بود تا حدود یک مقام تشریفاتی، تنزل دادند و بیشترین سهم ممکن را به مجلس که تصور می‌شد خانه ملت است، واگذار کردند. به نظر می‌رسد پس از مشروطه هرچه بود و هرچه گذشت، با انقلاب اسلامی همین الگو تا حدودی تکرار شده است و سهمی که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مجلس داده است، بسیار فراتر از قانون‌گذاری محض است و به نظر می‌رسد عمده‌ترین علت، مسدود کردن هرچه بیشتر راه بر تمرکز قدرت شخصی بوده است که می‌تواند زمینه اعاده استبداد شخصی را فراهم کند.

از ۱۷۵ اصل قانون اساسی، حدود ۳۹ اصل مستقیماً^۱ مربوط به مجلس شورای اسلامی است و چنانچه در فوق اشاره شد، قانون‌گذاری تنها بخشی از وظایف مجلس است و وظایف و اختیارات فوق‌العاده مهم دیگری نیز در اختیار مجلس است که می-

توانست در اختیار مجلس به عنوان قوه مقننه نباشد. به عبارت دیگر اختیارات مورد اشاره اختیاراتی هستند که از عنوان قوه مقننه، قابل استفاده نیست.

از جمله فرازهای مهم قانون اساسی این است که در آن راه عزل و برکناری رهبری، رئیس جمهور و رئیس قوه قضائیه، باز است ولی در قانون راهی برای انحلال قوه مقننه، وجود ندارد. مجلس گرچه نمی‌تواند نقش مستقیم در عزل رهبری یا برکناری رئیس قوه قضائیه داشته باشد ولی به خوبی بر قوه مجریه، مسلط است که این تسلط، از جنس قانون‌گذاری نیست و نه تنها در ابتدا باید وزرا از مجلس رای اعتماد بگیرند بلکه در ادامه نیز هر زمان که مجلس اراده کند، می‌تواند وزیر مربوط را بدون در نظر گرفتن نظر رئیس جمهور که مردم مستقل از نمایندگان و مستقیم به او رای داده‌اند، برکنار کند. مجلس براساس آیین نامه داخلی خود عمل می‌کند که قدرت طلایی در اختیار نمایندگان می‌گذارد. در عموم مسائل می‌تواند هم در قالب لایحه و هم طرح، قانون وضع کند. (یعنی می‌تواند در قالب طرح بدون لحاظ نظر قوای دیگر، وضع قانون کند) حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور دارد و می‌تواند مراجعه به آراء عمومی را تصویب کند. عهدنامه‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و وام دادن و وام گرفتن از داخل و خارج نیز بر عهده مجلس است و هر نماینده حق اظهار نظر در تمام امور کشور دارد و طبق اصل ۹۰ می‌تواند بر هر نوع شکایت از دیگر قوا، رسیدگی کند. قابل توجه است که عمده موارد فوق‌الذکر، از جنس قانون‌گذاری نیست و عملاً قدرت خود بنیاد قوه مجریه در برابر مجلس، بسیار ناچیز است. مرور کوتاه به اختیارات فوق‌الذکر مجلس کافی است که به سرعت متوجه شویم طبق قانون اساسی و در مقایسه با قوه مجریه، مجلس در راس امور است و اگر نسبت قوه مقننه در مقایسه با قضائیه، در نظر گیریم که تمامی قوانین قوه قضائیه توسط مجلس تصویب می‌شود و نماینده حق اظهار نظر و تحقیق و تفحص در تمام امور دارد و توجه شود که عمده گستره فعالیت‌های قوه قضائیه رفع دعاوی خصوصی، است و در مقایسه با تاثیر قوه مقننه نسبت به قضائیه، قوه قضائیه تاثیر بسیار اندکی بر قوه مقننه دارد، در راس امور بودن مجلس بارزتر می‌شود. به این ترتیب تقریباً قدرت قوه مقننه، بلامنازع است و در کنترل‌های متقابل تعبیه شده در قانون نسبت به قوای سه گانه، بیشترین کنترل و تاثیر از آن مجلس است. طبعاً قدرت تقریباً بلامتنازع مجلس، مسئولیت سنگینی به تناسب اختیارات، متوجه مجلس می‌کند. بنابراین، صرف نظر از درستی یا نادرستی سهم قدرت اختصاص داده شده به مجلس، به درستی می‌توان بیشترین سهم از مسئولیت کاستی‌های احتمالی موجود را متوجه مجلس، دانست. چنانکه بیشترین افتخار موفقیت‌های موجود نیز نصیب مجلس است. ولی با چشم پوشی از منشاء سهم دهی بزرگ به مجلس که بعضی از آن اختیارات شباهت زیادی به امور اجرایی

دارد، سوال مهم این است که آیا این نوع ترکیب از اختیارات، بیشترین خیر را نصیب جامعه می‌کند و آیا زمینه‌ساز چالش‌های خطرناک نمی‌شود؟ قسمت بعدی مقاله متکفل بیان این موضوع، است.

آسیب‌های احتمالی حاصل از ساختار مجلس

احتمالاً با هدف کارآمدسازی مجلس، کنترل‌های متعددی از نظر قانونی در ساختار مجلس تعبیه شده است و مجلس با همه ظرفیت‌هایی که در آن تعبیه شده، چنین نیست که رها باشد. بلکه با ابزار کنترلی متعدد، مهار می‌شود که با توجه به اهمیت مجلس، این کنترل‌ها ضروری دانسته شده است. ولی چنانکه توضیح داده خواهد شد، این کنترل‌ها ظرفیت کافی برای ایجاد اطمینان نسبت به خروجی‌های مجلس، ندارد. به ویژه چون بعضی از اختیارات به گونه‌ای سامان یافته‌اند که در نهایت می‌تواند کارآمدی ویژه مجلس را نسبت به رسالتش، مخدوش سازد و اساساً بعضی کنترل‌های موجود در قانون، نسبت بر این معضلات، کارایی ندارند و یا از اساس، ناظر بر این نوع مشکلات نیستند. در ذیل صرفاً چند مورد به عنوان نمونه توضیح داده شده است.

الف- طبق اصل ۹۹، نظارت بر انتخابات مجلس برعهده شورای نگهبان است. ولی چون طبق اصل ۶۲، شرایط انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان، قانون (که به تصویب مجلس می‌رسد) مشخص می‌کند، مجلس می‌تواند قوانین بسیار محدود کننده تصویب کند و یا قوانین تصویبی خود را لغو کند و از این طریق نقش شورای نگهبان را هرچه بیشتر کاهش دهد. به علاوه، قوانین مصوب در ارتباط با نظارت استصوابی، محدود به صلاحیت‌های عمومی است و شامل صلاحیت‌های تخصصی نمی‌شود و در بهترین حالت نقش این نوع نظارت، همانند تابلوهای راهنمایی و رانندگی است که صرفاً وظایف چگونگی حرکت را تعیین می‌کنند و نقشی در تعیین هدف و مقصد، ندارند. عین همین موضوع نسبت به کنترل بعدی شورای نگهبان صادق است. زیرا گرچه شورای نگهبان تمام مصوبات مجلس را بررسی می‌کند، اما صرفاً از جهت مخالفت و عدم مخالفت با شرع و قانون اساسی، بررسی می‌کند و به این ترتیب ممکن است افراد ناتوان به عنوان نماینده انتخاب شوند و یا قوانین ضعیف و بلکه در نهایت مخرب و با کمترین انطباق با موازین کشورداری از نظر جهت‌گیری و محتوا، تصویب و لازم الاجرا شود.

در قانون اساسی هیچ ابزار کنترلی برای جلوگیری از این نوع چالش، وجود ندارد. براساس قانون اساسی صرفاً قوانینی که مورد اختلاف مجلس و شورای نگهبان است، با اراده و اصرار مجلس قابلیت ارسال به مجمع تشخیص مصلحت نظام دارد و در صورت عدم ارجاع به مجمع تشخیص، به صرف عدم مخالفت با شرع و قانون اساسی، تبدیل به قانون می‌شود. حاصل فرایند فوق،

امکان تهیه طرح و در نهایت تصویب در مجلس در کوتاه‌ترین زمان و بدون هیچ نوع کنترل مبتنی بر مصلحت سنجی و بدون لحاظ نکات تخصصی، است که ممکن است بر توسعه پایدار کشور صدمه بزند. رفع این مشکل، منوط به ایجاد سازوکار مناسب جهت رفع این معضل، در قانون اساسی است که بتواند بدون تهدید حق حاکمیت مجلس به نمایندگی از ملت، امکان کنترل جامع و کامل مصوبات مجلس، از جهت مصلحت سنجی، تامین کند.

ب- فرایند نظارت و کنترل نمایندگان بر وزراء و رئیس جمهور، مستقیم و بدون هیچ واسطه است. یعنی به زیر کشیدن رئیس جمهور و وزراء توسط مجلس، مشروط به خطا و اشتباهی که مرجع تشخیص آن مستقل از مجلس مثل دادگاه باشد، نیست. شاید در نگاه اولیه به نظر برسد فرایند فوق مشکل خاصی تولید نمی‌کند، زیرا نمایندگان مظهر اراده ملت هستند. ولی به نظر می‌رسد در این صورت، بهتر بود از اساس نظام پارلمانی با همه لوازم شناخته شده‌اش پذیرفته می‌شد و انتخاب رئیس جمهور نیز بر عهده مجلس گذاشته می‌شد. زیرا، مجلس از ابتدا با شرایط و ملاک‌ها و جمع بندی داخلی خود، رئیس قوه مجریه را انتخاب می‌کرد و طبعاً اصطکاک احتمالی، محدود به اشتباه در تشخیص از سوی نمایندگان و یا انحراف رئیس قوه مجریه از تعهدات پیشین، می‌شد. ولی در وضعیت موجود، ممکن است مجلس و رئیس جمهور از اساس در دو قطب متفاوت باشند و از اساس، انسجام ضروری در امور و اجماع در منافع ملی و به ویژه تفاهم در سیاست‌های راهبردی که ضرورت هر نوع حرکت نیرومند ملی است، شکل نگیرد و منافع ملی مورد تهدید واقع شود. ساختار قانونی موجود و کنترل یک طرفه مجلس ظرفیت آن را دارد که افراد حاضر در قدرت به ویژه قدرت مجریه را به سویی سوق دهد تا براساس فرمول حاصل جمع مثبت و براساس معادله برد-برد، و در قالب حفظ منافع متقابل گروهی و شخصی عمل نمایند و برای مدت زمان قابل توجه، منافع ملی مورد غفلت قرار دهند. مثلاً ممکن است نماینده مجلس با ابزار تهدید کننده خود و برای تضمین رای حوزه انتخابیه خود نسبت به دوره‌های بعد، نیاز به اجرا و یا تسریع در اجرای طرح خاصی در منطقه خود داشته باشد. کافی است با این هدف و در یک معامله مثبت با نمایندگان دیگر و بدون لحاظ منافع ملی در مقیاس کلان، ابتدا در قالب برنامه، طرح مورد نظر خود را تصویب و سپس مسئولین محلی را برای اجرای آن تحت فشار قرار دهد و در صورت تعلل مسئولین محلی، وزیر مربوط را تهدید به استیضاح کند و به این ترتیب وزیر نیز بدون رعایت مصلحت سنجی‌های مربوط به حوزه اجرا، طرح مورد نظر را به موقع اجرا بگذارد. در مقیاس بالاتر، عین همین فرایند در تعامل رئیس جمهور و مجلس، قابل پیش‌بینی است. براساس شاکله قانونی موجود آیا نمایندگان حاضرند منافع حوزه انتخابیه خود را به خاطر منافع ملی نایده بگیرند و براساس ضرورت‌های ملی و

آگاهانه زمینه رای آوری خود را در دوره‌های بعد، از بین ببرند؟ آیا شاکله موجود به مصرف‌گرایی و اجرای طرح‌های محسوس و چشم‌گیر، دامن نمی‌زند و آیا موجب نمی‌شود در نهایت آینده فدای حال گردد؟

ج- چنان‌که در فوق اشاره شد بعضی از اختیارات مجلس قانون‌گذاری نیست، بلکه تصمیمات اجرایی است، مثل وام دادن و وام گرفتن از خارج که نیازمند تصویب مجلس است. به نظر می‌رسد منشاء اعطای این نوع اختیارات به مجلس، نگرانی از تکرار عقد قراردادهای استعماری است که توسط ایران در قبل از انقلاب اسلامی با بیگانگان، منعقد شده و این در حالی است که بعد از انقلاب، رئیس قوه مجریه نیز توسط ملت برگزیده می‌شود و طبعاً منافع ملی را رعایت می‌کند. در نظر گرفتن این نوع اختیارات برای مجلس، شفافیت مسئولیت‌پذیری قوه مجریه را مخدوش می‌کند و زمینه فراقضایی تبعات تصمیمات اتخاذ شده توسط دولت را فراهم می‌کند.

د- طبق اصل ۵۲ قانون اساسی، بودجه سالیانه کشور باید به تصویب مجلس برسد. مجلس طبق این اصل می‌تواند تمامی برنامه‌ها و طرح‌های عمرانی واداری کشور را با جزئیات، تصویب کند و سپس طبق اصل ۵۴ چگونگی اجرای مصوبات خود را از طریق دیوان محاسبات کشور که زیر نظر مجلس فعالیت می‌کند، کنترل نماید. ضمن اینکه به وضوح فرایند فوق، در راس امور بودن مجلس را منعکس می‌کند، نشان دهنده تمرکز فوق‌العاده امور، در مجلس است که درعین در برداشتن پاره‌ای از فواید مثبت، می‌تواند چالش‌های بزرگی را ایجاد کند. به راستی ۲۹۰ نماینده مجلس چه ظرفیت و توانایی دارد، که برتری قدرت کارشناسی مجلس را نسبت به سرمایه انسانی موجود در مجموعه سازمان‌ها و وزارت خانه‌های کشور را نشان دهد؟ فرض این است که سازمان‌های دولتی پس از جمع‌آوری اطلاعات و پردازش آن و نیز پی بردن به ضرورت‌هایی که حاصل عوامل و زمینه‌های زیاد است و پس از اولویت بندی که مستلزم در نظر گرفتن تمامی فرصت‌ها و تهدیدات است، به ضرورت طرح و یا برنامه‌ای، می‌رسند و معقول نیست که نمایندگان با نفرات اندک خود که معلوم نیست دقیقاً با چه توانایی‌هایی در مسند نمایندگی قرار گرفته‌اند، بتوانند کاری برتر از مجموعه نظام بروکراسی کشور از نظر مصلحت‌اندیشی، انجام دهند. به نظر می‌رسد بهتر بود وظایف نمایندگان در این خصوص محدود به تعیین خط مشی و تعیین اهداف و تعیین شاخص و سپس کنترل، باشد و اجرا و پیشرفت امور را براساس اهداف و شاخص‌ها، از دولت مطالبه کنند و از طریق دیوان محاسبات، درستی اجرای فرامین خود را پیگیری نمایند. وضعیت موجود موجب می‌شود تا در نهایت برخلاف هدف قانون‌گذار، موقعیت مجلس از نظر تعیین سیاست‌های راهبردی کشور تضعیف شود، زیرا در نهایت مجلس مجبور است به دلیل تراکم کاری و حجم انبوه اطلاعات مورد نیاز،

تسلیم نظر کارشناسی غلط یا درست، دولت شود و کوتاهی‌های احتمالی دولت نیز ذیل این عنوان که مصوبات مجلس بیش از ظرفیت کشور بوده است، توجیه گردد. به عبارت دیگر بهتر بود سطح وظایف مجلس به گونه‌ای طراحی می‌شد که گرفتار جزئیات نشود، تا بتواند توانایی خود را در جهت رسالت هدایت و کنترل کلان امور کشور، متمرکز کند. ترکیب شدن چالش مورد اشاره با فرایندهای مربوط به چگونگی انتخاب نمایندگان توسط مردم که در ادامه مقاله آمده است، تشدید می‌شود و می‌تواند آسیب بزرگ برای مجلس و در نهایت کشور باشد. چنان‌که به نظر نگارنده چنین شده است.

ه - ضوابط تصویب قوانین مجلس به جز مواردی که در قانون اساسی تعیین تکلیف شده است، بر عهده خود مجلس است. مثلاً، مجلس جز در مواردی که قانون اساسی نصاب خاصی تعیین کرده، می‌تواند حد نصاب رای مورد نیاز برای تصویب قوانین مورد نظر خود را تعیین کند، همان‌گونه که حد شرط سنی رای دهندگان به نامزدهای انتخابات مجلس را می‌تواند تعیین کند. این وضعیت فرصت گرفتار شدن مجلس در کج‌رفتاری و کج‌کاری، فراهم می‌کند و نمایندگان را وسوسه می‌کند که به جای اختصاص فرصت خود به اصلاح امور کشور، به منافع کوتاه مدت و دراز مدت فردی، صنفی و گروهی خود بپردازد. مثلاً تعیین شرط پانزده سالگی برای رای دهندگان در چند دوره انتخابات، چه مبنای منطقی داشت و درعوض چه منافعی برای آن متصور بود؟ اختیار کم و زیاد کردن شرط سطح تحصیل کاندیداها نیز همینطور است. کیفیت افزایش تعداد نمایندگان و حوزه‌های قابل افزایش که در اختیار نمایندگان است نیز از همین جنس است. نمونه‌های فوق از جمله مواردی است که ذی نفع و قاضی یکی است و طبعاً زمینه ساز کج‌رفتاری و کج‌کارکردی فراوان با عواقب عمیق نه لزوماً مثبت، فراهم می‌کند. به نظر می‌رسد بهتر بود در این گونه موارد یا قانون اساسی که نویسندگان آن در این زمینه ذینفع نبوده‌اند، راساً تعیین تکلیف می‌کرد یا اختیار این موارد بر عهده نهاد مستقل دیگری، نهاده می‌شد.

و- براساس قانون، تصویب هر لایحه و قانون براساس رای اکثریت نمایندگان است. ولی ممکن است رای سازی، فقط براساس مذاکره آزاد، نباشد و وابستگی حزبی، لابی، معامله و امثال آن هم دخیل باشد. نمایندگان در انجام وظایف خود راهی جز جلب نظر یکدیگر و تعامل با یکدیگر، ندارند و صرف نظر از تعهدات نانوشته، مثل وابستگی مشترک حزبی، که ممکن است وجود داشته باشد تنها راه توافق، لحاظ نسبی دیدگاه‌ها و منافع صاحبان دیدگاه است و این فرایند می‌تواند به ویژه در جزئیات که در بند ۵- فوق مورد اشاره قرار گرفت، منتهی به تصویب قوانین و برنامه‌هایی شود که فاقد انسجام، اولویت‌بندی معقول و سیاست راهبردی اساسی، باشد. بخشی از راه‌چاره، مسدود کردن راه ورود به جزئیات برنامه است. زیرا جزئیات متضمن منطقه-

گرایی است و بستر ساز نادیده گرفتن انسجام، اولویت‌بندی و لحاظ راهبردها، است.^۱ ورود به جزئیات، استعداد دامن زدن به واگرایی دارد چون می‌تواند رابطه مشترک (و انسجام بخش) براساس یک محور را از بین ببرد. (در این وضعیت) اعضای همبسته باید به روابط دیگری بازگردند و این روابط جدید می‌تواند شواهدی از رقابت و تعارض را ارائه دهد که حس وحدت و وفاق را متزلزل کند. (پاتریک دورین/توماس فرارو- ۲۵۲- ۱۳۸۶) اگر این ایده ادموند برک را بپذیریم که می‌گوید پارلمان مجمعی است برای تبادل نظر ملت تا با کمال علاقه و بدون جهت‌گیری قبلی از نظر مکان و هدف، خیر عموم را که از عقل کل جامعه پدید می‌آید تشخیص دهد و رای دهنده تنها یک نماینده را انتخاب می‌کند، اما نماینده از آن پس عضوی از پارلمان است و چنانچه رای دهنده خواسته ویژه‌ای داشته باشد یا احیاناً با شتابزدگی عقیده‌ای بر خلاف مصلحت عموم پیدا کند، در آن صورت نماینده همانند دیگر نمایندگان باید از رای دهنده خود فاصله بگیرد نه اینکه به دنبال تحقق خواست رای دهنده خود باشد، (روریش- ۲۲۲- ۱۳۷۲) تحقق واقعی چنین آموزه‌ای نیازمند تحقق شرایط فراوانی در جامعه از یکسو و نماینده منتخب از سوی دیگر است که نمی‌توان به سادگی احصاء کرد، ولی می‌توان تمهیداتی برای کاهش آسیب‌های احتمالی اندیشید که به نظر می‌رسد در ارتباط با مجلس ایران، چندان مورد توجه نبوده است.

آسیب شناسی فرایند نقش مردم، در شکل‌گیری مجلس

۱- بی شک بسیاری از چالش‌های فوق‌الذکر، با مفروض گرفتن فرهنگ سیاسی بالا، آگاهی و احساس مسئولیت عمیق مردم، قابل رفع است و می‌توان براین نکته تمرکز کرد که مردم حاکم بر سرنوشت خود هستند و مصلحت خود را بهتر از هر کس می‌دانند و مجلس مظهر اراده مردم در برابر قدرت اجرایی سیاسی، است. بنابراین اختیارات وسیع مجلس و سازوکارهای انعطاف‌پذیر تعبیه شده در این ارتباط، ضروری است. ولی، با توجه به پیچیدگی‌های مربوط به تصمیم موثر و چاره‌ساز توسط مجلس، به ویژه در ارتباطاتی که با قوه مجریه دارد، نیازمند نمایندگانی است که دانش، بینش، تدبیر، شجاعت و آزادگی بالایی، داشته باشد والا تبدیل به یک تاجر اقتصادی و یا یک معامله‌گر سیاسی معمولی می‌شوند. مجلس در ایران در بستری از واقعیت‌ها شکل می‌گیرد که نمی‌توان آنها را نادیده گرفت. در وضعیت کنونی به ویژه در مناطق محروم و دور افتاده، ممکن است مردم به چیزی جز منافع محسوس منطقه‌ای خود نیندیشند و نماینده خود را با این نگرش برگزینند و نماینده مجلس

البته پاره‌ای از مشکلات مورد اشاره در این بند به آسانی قابل حل نیست و شاید از هزینه‌های نظام پارلمانی باشد.^۱

نیز به تناسب مورد، جز به همین موضوعات، نیندیشد. بسترهای اجتماعی ایران بعد از انقلاب، بیشترین سازگاری با درگیر ساختن نماینده مجلس با مسائل منطقه‌ای داشته است. زیرا در نبود توافقی‌های متقابل نهادینه (ملی) و قابل اجرا، افراد بیشتر به برتری‌جویی می‌پردازند حتی اگر سود خالص کمتری برای تمامی آنها به ارمغان آورد (همان ص ۵۲) و حرکت روبه جلو برتری‌جویی منطقه‌ای، در نهایت کمک به شکل‌گیری ساختار قدرت دولتی می‌شود که در آنها تنوع بسیار زیادی از حیث میزان وابستگی گروه‌های عضو، وجود دارد که بیشترین آمادگی را برای حکومت جبار دارند. چون توزیع نامتوازن سطوح بسیار بالای وابستگی، ممکن است به شکل‌های اجبارآمیز نظم بیانجامد. (همان ص ۷۱) در قانون اساسی به درستی نمایندگان مجلس ناظر و مسئول در مقابل کل مسائل کشور، تلقی شده‌اند. ولی، وظایف گوناگون نماینده وقتی در یک زنجیره قرار می‌گیرد، مثل تصویب بودجه، رای به وزرا و امثال آن، می‌تواند منجر به تحقق دخالت عملی نماینده در مسائل محدود محلی شود. در حقیقت تداوم این وضعیت تا جایی گسترش یافته است که تقریباً تلقی عمومی از وظایف نمایندگی، پیگیری مسائل منطقه‌ای است. فراهم سازی زمینه بلوغ سیاسی بیشتر جامعه و رهاسازی جامعه از ضرورت‌های زیستی از طریق محرومیت زدایی، از جمله راهکارها است و شاید در کوتاه مدت، ممنوعیت فعالیت نماینده در این زمینه و کاهش نقش مجلس در تنظیم جزئیات برنامه-ریزی و بودجه‌بندی، چاره‌ساز باشد و یا با بی‌نیاز کردن وزرا از رای اعتماد و یا مشروط کردن امکان استیضاح وزرا توسط مجلس، به تایید استیضاح در نهادی مستقل از مجلس، کمک به رفع مشکل موجود کند. به هر حال مداخلت هم زمان منافع منطقه‌ای مردم در گزینش نماینده و تاثیر واقعی نماینده در این زمینه در قالب رای به برنامه و رای به وزرا و سپس استیضاح وزرا و دولت، عملاً منجر به تشدید نادیده انگاشته شدن مصالح و منافع ملی است و در حقیقت رسالت مجلس را مخدوش نموده و در نهایت منافع ملی را تهدید می‌کند. چون به احتمالی قوی الی‌الابد نابرابری‌های اجتماعی و طبقات اجتماعی (و در نتیجه گرایش به تامین منافع خاص) وجود خواهد داشت. (دلاکامپانی - ۲۲۶ - ۱۳۸۲) و در خلال این نابرابری‌ها از یک طرف و مدل و ساختار مجلس از طرف دیگر و فرهنگی سیاسی موجود ایرانیان از طرف سوم، می‌تواند باعث چالش ناکارآمدی، عدم انسجام و ناتوانی در کنترل موثرتر امور، شود. می‌توان تصور کرد که احتمالاً انتخابات در ایران در ارتباط با این مقولات قرار می‌گیرد و در نهایت نماینده برگزیده، خود تبدیل به لایه‌ای از همین نابرابری‌ها و تشدید تعارض منافع می‌شود که در این صورت، منافع ملی به شکل آشکارتری تهدید خواهد شد.

۲- از یک طرف، هدف بنیادی از تشکیل مجلس، حضور مردم در قدرت و نظارت بر قدرت، به عنوان صاحبان کشور است و از طرف دیگر هدف، استفاده از توانایی‌ها به ویژه توانای‌های نرم‌افزای مردم در قدرت است و از طرف سوم هدف، مسئولیت‌پذیری جامعه نسبت به پیامدهای تصمیماتی است که از طریق نمایندگان مردم به مرحله اجرا می‌رسد، است. بنابراین برای تحقق واقعی این منظور می‌بایست در جامعه محیط مساعد بروز خواسته‌ها و بیان آزادانه مشکلات از یک طرف و بروز استعداد‌های انسانی که قابلیت حل مشکلات را دارند از طرف دیگر، فراهم شود. این اهداف در صورتی اتفاق می‌افتند که جامعه به سامان بوده و لایه بندی مناسب داشته باشد و قدرت فرهنگی، علمی، اقتصادی، سیاسی و ... جامعه، متشکل و به هم پیوسته باشد. به این ترتیب، جامعه به سامان، جامعه‌ای است که قدرت سیاسی تنها یکی از عوامل موثر در جریان حیات اجتماعی است، نه تمامی آن، و می‌بایست قدرت فرهنگی و قدرت اقتصادی و هر یک سهم موثر خود را به عهده گیرد. زیرا میدان قدرت - صرفاً- میدان نیرویی است که وضع رابطه نیروهای گوناگون قدرت یا انواع مختلف سرمایه و چگونگی ساختار آن را تعیین می‌کند. (اسپکتور - ۳۸ - ۱۳۸۲) تحقق این منظور نیازمند نهادهای اجتماعی خود بنیادی است که نوعی از آن، در نهایت می‌تواند در قالب حزب، بروز کند. افراد می‌بایست در حیات متعارف جامعه حضور داشته باشند تا هم فرصت تضارب اندیشه آحاد جامعه با یکدیگر و ایجاد اجماع نظر ملی، فراهم شود و هم نامزدهایی را برای حضور در کادر قدرت از جمله مجلس، تربیت، شناسایی و در نهایت برگزینند و هم در نهایت مسئولیت درازمدت نمایندگان برگزیده خود را برعهده گرفته و اعتبار اجتماعی خود را در قالب حزب نهادینه شده، در رهن افراد برگزیده قرار دهند، تا نمایندگان منتخب نیز نقش خود را در پیوند عمیق با عقبه خود که همان لایه‌های اجتماعی شفاف و احزاب برخاسته از مردم و یا نهادهای مشابه است، تعریف نموده و اقدام نمایند. زیرا حاکمیت مردم فقط در جایی تحکیم و تثبیت خواهد شد که عوامل اجتماعی - اقتصادی (نظیر اندازه و همبستگی طبقه کارگر) و نهادی سیاسی (به ویژه احزاب) به گونه‌ای با یکدیگر ترکیب شده باشند که امتیازات بنیادی اقتصادی و اجتماعی نخبگان از ابهام و آشفتگی‌های یافته باشد. (آرمیجو - ۲۰۳ - ۱۳۸۷) اما در ایران بعد از انقلاب، در عین حالی که با اشتیاق به رقابت انتخاباتی رغبت نشان می‌دهیم ولی چون فاقد پس زمینه‌های قوی و محکم برای این منظور هستیم، گاهی ناتوانی نمایندگان در انجام وظیفه موثر، به وضوح نمایان می‌شود که به نظر می‌رسد فقدان سامانه و نهادهای پشتیبان، منشاء چنین مشکلاتی است. در این راستا جامعه ایران نه به شکل سامان یافته نمایندگان خود را تغذیه فکری می‌کند و نه او را بازخواست می‌کند و در مقابل، در هنگامه‌ای که ناکامی‌ها به مرحله ظهور نهایی رسید و تقریباً امکان چاره‌سازی نیست، ابزار نارضایتی می‌کند و

عملاً اصلاح کاستی‌ها را برای خود، پرهزینه می‌کند. جامعه باید به درستی در عین لحاظ اعمال حاکمیت خود، برای دستیابی به اهداف خود نهادهایی را تعریف و تعبیه، کند و از همه مهمتر شاخص‌های موثر در فرایند توسعه و تکامل همه جانبه خود را تعریف و به کار گیرد و در خصوص مجلس، نه فقط باید صلاحیت‌های عمومی، بلکه صلاحیت‌های ضروری به تناسب وظایف و نیز شاخص‌های کنترل‌کننده، تدارک ببیند. در غیر این صورت فرایند دستیابی به اهداف و نیز اصلاح امور پر هزینه می‌گردد و افزایش هزینه عمومی موجب کاهش کارآمدی و کاهش مشروعیت، می‌شود و عملاً زمینه واگرایی عمومی فراهم می‌شود.

نتیجه گیری:

گرچه آزادی و به تبع آن انتخابات و مجلس و مردم سالاری، ارزش بی چون و چرا، دارد و ساختار مجلس شورای اسلامی در ایران با هدف تامین حداکثر اعمال اراده ملی است، ولی ترکیب نامتعادل ساختار جامعه، عدم توازن‌های منطقه‌ای و تاریخی، کیفیت فرهنگ سیاسی جامعه و ...، از یک سو و نوع وظایف و اختیارات مجلس از سوی دیگر، تولید ناسازگاری‌هایی نموده است که قابلیت آن را دارد که جهت‌گیری مجلس را به طرف افزایش هزینه اداره جامعه از نظر مادی و معنوی، بکشد. این قابلیت بیش از هر چیز از این نکته ناشی می‌شود که کنترل مجلس بر قوه مجریه، یک سویه و پردامنه است که باعث شائبه رفتار شبه اجرایی از سوی مجلس شده و عملاً می‌تواند دامن مجلس را آلوده به مسائل جزئی و منطقه‌گرایی و البته واگرایانه، کند. البته در صورتی که ساختار اجتماعی، هویتی و فرهنگی جامعه ایران به گونه‌ای بود که می‌توانست بخشی از اشکالات احتمالی فوق‌الاشاره را جبران کند، می‌شد تا حدودی اشکالات ساختاری را جبران کرده و آن را قابل چشم‌پوشی سازد، ولی متأسفانه در این ناحیه نیز وضعیت به گونه است که نه تنها ضعف ساختار مجلس را کاهش نمی‌دهد بلکه می‌تواند آن را تشدید کند. راه برون رفت از این نوع مشکلات بازنگری در ساختارها با لحاظ همه زمینه و پیامدهای عمقی و بلند مدت، است. این نوع بازنگری کمک می‌کند تا از شعارزدگی فاصله گرفته و مجموعه مسائل در ارتباط با هم در نظر گرفته شود و مدل و الگویی از فرایند انتخابات و نهاد قوه مقننه طراحی شود که مشارکت مردم در قدرت، هم‌گرایی‌ها و منافع جمعی را تقویت نموده و احساس مسئولیت آحاد جامعه در برابر سرنوشت جمعی را افزایش دهد.

منابع

- ۱- پاتریک دورین، توماس فرارو- مساله همبستگی - ترجمه علی مرشدی زاد- انتشارات تمدن ایرانی- ۱۳۸۶
- ۲- ویلفرید روریش- سیاست به مثابه علم- ترجمه ملک یحیی صلاحی- سمت ۱۳۷۲
- ۳- دلاکامپانی کریشیان- فلسفه سیاست در جهان معاصر- ترجمه بزرگ نادر زاده - نشر هرمس- ۱۳۸۲
- ۴- اسپکتور سلین- قدرت و حاکمیت - ترجمه عباس باقری- نشر نی - ۱۳۸۲
- ۵- زیر نظر حسین بشیریه- گذار به دموکراسی- مقاله مشکلات گذارهای همزمان- نشر نگاه معاصر- ۱۳۸۷