

دوفصلنامه علمی- پژوهشی «پژوهش سیاست نظری»

دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱: ۳۵-۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۰۸/۰۴

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۰۷/۱۹

## مجلس شورای اسلامی و سیاست‌گذاری در ایران (۱۳۵۹-۱۳۸۷)

\* وحید سینائی

\*\* سمیه زمانی

### چکیده

این مقاله با استفاده از نظریه ساختار- کارگزار و روش تحلیل ساختارهای قانونی و مطالعه کنش‌های کارگزاران با طراحی و کاربست یک مدل مفهومی- نظری به بررسی عوامل مؤثر بر نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند سیاست‌گذاری در ایران و میزان اثرگذاری آن در این فرایند می‌پردازد. در چارچوب نظریه ساختار- کارگزار، نقش مجلس در سیاست‌گذاری متأثر از دسته‌ای از ساختارها و کنشگران است. ساختارها شامل اختیارات و صلاحیت‌های مجلس، سازمان درونی مجلس، چگونگی توزیع قدرت در نظام سیاسی و ساخت‌های بیرون از مجلس اما مؤثر بر آن و کنشگران شامل رئیس مجلس، رئیس قوه مجریه، نمایندگان و گروه‌های نفوذ هستند. داده‌های موجود و گردآوری شده و کاربست آنها در چارچوب نظریه ساختار و کارگزار و مدل مفهومی مقاله نشان می‌دهد مجلس در فرایند سیاست‌گذاری ایران تعیین‌کننده نیست، اما اثرگذار است.

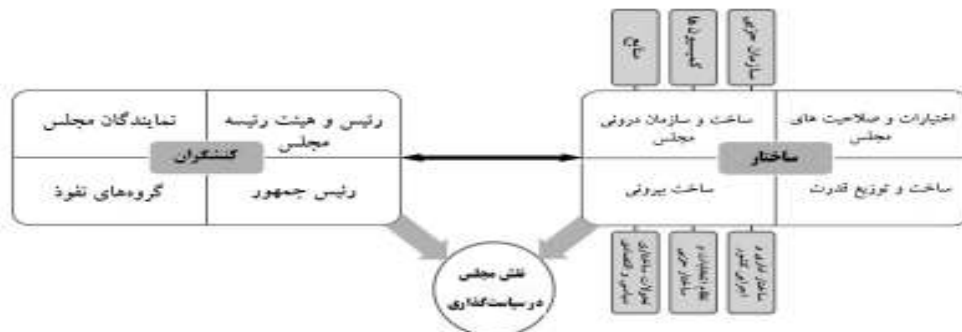
**واژه‌های کلیدی:** مجلس شورای اسلامی، ایران، سیاست‌گذاری، ساختارها و کنشگران.

پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷ و همه‌پرسی فروردین ۱۳۵۸ نقطه پایانی بر نظام سلطنتی و مشروطیت در ایران بود. در نخستین قانون اساسی جمهوری اسلامی «مجلس شورای ملی» رکنی بود که بر اساس اصل ۵۸، اعمال قوه مقننه از طریق آن صورت می‌گرفت. عنوان مجلس در تیرماه ۱۳۵۹ با تصویب اولین دوره مجلس و سپس در سال ۱۳۶۸ در بازنگری قانون اساسی از «ملی» به «اسلامی» تغییر یافت. در بازنگری در وظایف و اختیارات مجلس دگرگونی اساسی ایجاد نشد؛ اما به دلیل تغییراتی که در اختیارات دیگر نهادها روی داد جایگاه و نقش مجلس در سیاست‌گذاری‌ها تغییر کرد. پرسش اصلی این مقاله معطوف به شناخت عوامل مؤثر بر نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند سیاست‌گذاری ایران و میزان این اثرگذاری در سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۸۷ است که مصادف با سال‌های فعالیت هفت دوره مجلس شورای اسلامی است؛ اما شناسایی این نقش نیازمند طراحی یک الگوی مفهومی - نظری مبتنی بر تعامل دو دسته عوامل ساختاری و کنشگری است. با توجه به موضوع و نظریه‌ای که این مقاله بر آن مبتنی یافته است از روش تحلیل محتوای قوانین و بررسی کنش‌های کارگزاران بهره گرفته شده است. داده‌های این پژوهش به صورت کتابخانه‌ای - اسنادی جمع‌آوری و برای تکمیل آنها از مصاحبه با چند تن از نمایندگان ادوار مختلف مجلس سود جسته شده است.

### الگوی نظری و مبنای مفهومی

سیاست یا خط‌مشی‌گذاری<sup>۱</sup> فرایندی است که در آن اهداف و ارزش‌های مورد نظر یک حکومت در عمل اجرا می‌شوند (جیمز، ۱۹۹۷: ۳ و ۲). سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها ظرف قانون‌گذاری را تعیین می‌کنند از این رو اعم از قانون هستند. بر این اساس قانون‌گذاری به عنوان یکی از مراحل فرایند سیاست‌گذاری به عملیاتی نمودن سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها کمک می‌کند. نقش مجالس قانون‌گذاری در فرایند سیاست‌گذاری تحت تأثیر ساختارها و کنشگران قرار دارد (سینائی و زمانی، ۱۳۹۰: ۶۵-۹۳). ساختارها شامل اختیارات و صلاحیت‌های قانونی مجلس، سازمان درونی مجلس (سازمان حزبی، کمیسیون‌ها و منابع)، جایگاه مجلس در توزیع قدرت و ساختارهای بیرون از مجلس (ساختار اداری و اجرایی، ساختار حزبی و انتخاباتی و تحولات بزرگ سیاسی و اقتصادی) هستند. کنشگران عبارت‌اند از: رئیس مجلس، رئیس قوه مجریه، نمایندگان و گروه‌های نفوذ. این ساختارها و کنشگران در تعامل با یکدیگر نقش مجالس را در فرایند سیاست‌گذاری شکل می‌دهند (شکل ۱).

شکل ۱. عوامل مؤثر بر نقش مجالس قانونگذاری در سیاست‌گذاری



با استناد به پنج معیار اختیارات و صلاحیت‌ها، مصدر و ابتکار قانون‌گذاری، حق وتوی قوانین، وجود نهادهای موازی یا رقیب در قانون‌گذاری و حق امضاء و انتشار قوانین، مجالس قانون‌گذاری به سه دسته قدرتمند، نسبتاً قدرتمند و ضعیف تقسیم می‌شوند. مجالس قدرتمند علاوه بر قانون‌گذاری و نظارت بر مجریه در سیاست‌گذاری‌ها نیز نقش تعیین‌کننده دارند. مجالس نسبتاً قدرتمند، در حوزه قانون‌گذاری ابتکار قانونی اندک، اما قدرت نظارتی بالایی دارند؛ این امر موجب اثرگذاری آنها در فرایند سیاست‌گذاری‌ها می‌شود. این مجالس در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی دیده می‌شوند. مجالس ضعیف، توان قانون‌گذاری و نظارتی ندارند. آنها نهادی تشریفاتی هستند که در فرایند سیاست‌گذاری نیز نقشی ایفا نمی‌کنند. در این کشورها هیچ‌گونه واگذاری قدرت کاملاً جافاده‌ای به مجالس قانون‌گذاری، دادگاه‌ها یا ساختارهای مشابهی جز قوه مجریه به چشم نمی‌خورد (آلموند و دیگران، ۱۳۸۱: ۱۹۶). مجالس ضعیف در نظام‌های محافظه‌کار سنتی و کمونیستی وجود دارند.

ساخت و سازمان درونی مجالس به سازمان حزبی، کمیسیون‌ها و منابع در اختیار مجلس اشاره دارد. مجلس هر چه سازمان‌یافته‌تر و مجهزتر باشد توانایی بیشتری برای مشارکت در روند سیاست‌گذاری خواهد داشت. به عبارت دیگر، سازمان و منابع مجلس، تعیین‌کننده توانایی درونی آن برای اقدام در بیرون است (اولسون، ۱۳۸۲: ۲۱۱). احزاب موجود در مجلس از لحاظ سازمان درونی، میزان تمرکزگرایی و انضباط با یکدیگر متفاوت هستند. میزان تمرکز و انضباط رأی احزاب می‌تواند در انسجام، هماهنگی و نقش مجالس در سیاست‌گذاری مؤثر باشد. وجود احزاب متعدد در مجلس که هیچ حزب واحدی در میان آنها اکثریت ندارد یا وجود احزاب و جناح‌های نه‌چندان سازمان‌یافته‌ای که انضباط حزبی چندانی نداشته باشند، باعث کاهش فرصت تصمیم‌گیری مجلس

می‌شوند. همچنین هر چه تعداد کمیسیون‌های دائمی و متناظر با ساختار اجرایی بیشتر باشد و تخصص و مهارت بالاتری داشته باشند، بر قدرت مجالس در سیاست‌گذاری افزوده خواهد شد (اولسون، ۱۳۸۲: ۲۱۴). منابع مجالس مانند کمیته‌های علمی یا اجرایی، کتابخانه و واحدهای تحقیقاتی یا عوامل دیگر که برای موشکافی دقیق‌تر سیاست‌ها ضروری هستند (نورتون، ۲۰۰۴: ۱۳ و ۱۲)، می‌توانند فعالیت‌های آنان را تقویت نمایند؛ زیرا این منابع بر آگاهی و استقلال مجلس می‌افزایند و در نتیجه آنها را قادر می‌سازند در سیاست‌گذاری‌ها مؤثرتر عمل کنند.

توزیع قدرت و جایگاه مجلس در آن، عامل ساختاری دیگری است که بر نقش مجالس در سیاست‌گذاری اثر می‌گذارد. رژیم‌های سیاسی بر مبنای چگونگی توزیع قدرت به سه دسته اقتدارگرا، نیمه‌اقتدارگرا و دموکراتیک تقسیم می‌شوند. منظور از دولت‌های اقتدارگرا همه دولت‌هایی هستند که ساخت قدرتشان یک‌جانبه است. در مقابل، منظور از دولت‌های دموکراتیک دولت‌هایی هستند که ساخت قدرت دوجانبه دارند. در این دولت‌ها منبع مشروعیت، قدرت سیاسی ناشی از جامعه است و نهادهایی برای مشارکت دست‌کم بخش‌هایی از جامعه و گروه‌های اجتماعی در سیاست وجود دارد. البته رژیم‌هایی هم هستند که از نظر صوری ساخت قدرت دوجانبه (نهادهای مشارکت عمومی مانند پارلمان و احزاب و ...) دارند؛ اما در واقع ساخت قدرت آنها یک‌جانبه است (بشیریه، ۱۳۸۱ الف: ۲۹۸). مجلس در نظام‌های دموکراتیک، محور یا دست‌کم یکی از محورهای قدرت است، حال آنکه در رژیم‌های نیمه‌اقتدارگرا مجلس، موقعیت فرودستی در سلسله مراتب قدرت دارد. در رژیم‌های اقتدارگرا به تبعیت از تمرکز قدرت، مجلس قدرتی در اختیار ندارد.

ساختارهای بیرون از مجلس اما مؤثر بر آن، شامل ساختار اداری و اجرایی کشور، ساختار حزبی و نظام انتخاباتی و تحولات بزرگ ساختاری سیاسی و اقتصادی هستند. ساختار متمرکز اداری و اجرایی مانعی بر سر راه تأثیرگذاری مجلس در سیاست‌گذاری است؛ زیرا در تمرکز تصمیم‌گیری مجال و فرصت برای تأثیرگذاری مجلس در سیاست‌گذاری‌ها کاهش می‌یابد. اثرگذاری نظام انتخاباتی به نامزد محور یا حزب محور بودن آن مربوط می‌شود. نظام انتخاباتی حزب‌محور باعث ثبات و هماهنگی در برنامه‌های مجلس و تأثیرگذاری بیشتر آن در سیاست‌گذاری‌ها می‌شود. نظام انتخاباتی در رابطه‌ای تعاملی با نظام حزبی و از طریق اکثریتی یا تناسبی بودن به ایجاد نظام حزبی اکثریت‌سالار یا چندحزبی در مجلس می‌انجامد (اولسون، ۱۳۸۲: ۲۰۹). موضوعاتی که در انتخابات به عنوان برنامه حزب معرفی می‌شود، می‌تواند بر فضای کاری پارلمان حاکم شود و بر نقش مجلس در سیاست‌گذاری‌ها تأثیر بگذارد. تحولات بزرگ و تغییرات ساختاری نیز بر نقش مجلس اثرگذار هستند. آنها موجبات افزایش یا کاهش تأثیر مجلس در

فرایند سیاست‌گذاری را فراهم می‌آورند. انقلاب، جنگ و رویدادهایی از این دست، آن تحولات یا تغییرات ساختاری هستند که تنگناها یا گشایش‌هایی فراروی مجلس قرار می‌دهند. همچون ساختارها، کنشگران نیز بر سیر رویدادها و تحولات اثر می‌گذارند. مسئله کنشگر یا کارگزار قدرت نفوذ یا تأثیر گذاشتن بر ساختارهایی است که تعیین‌کننده زمینه فعالیت کارگزار هستند و دامنه امکانات را مشخص می‌کنند (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۳۰۵). کنشگران شامل رئیس مجلس، رئیس قوه مجریه، نمایندگان و گروه‌های نفوذ هستند. رؤسای جمهور بنا به نوع شخصیت، میزان توانمندی، برنامه‌ها و افکار و رئیس مجلس و نمایندگان نیز بر اساس همین ویژگی‌ها بر نقش مجلس در سیاست‌گذاری‌ها مؤثرند. گروه‌های نفوذ نیز در جست‌وجوی تأمین منافع خود سعی دارند بر مجلس تأثیر بگذارند. هرچه این گروه‌ها بزرگ‌تر و منسجم‌تر و با حکومت هماهنگ‌تر باشند، نقش مجلس کاهش می‌یابد.

ساختارها و کنشگران در تعامل با یکدیگر، نقش مجالس در فرایند سیاست‌گذاری کشورها را تعیین می‌کنند. برآیند این تعامل موقعیت‌های متفاوتی را برای مجالس قانون‌گذاری بر روی یک پیوستار ترسیم می‌کند. در یک سوی این پیوستار مجالسی قرار دارند که نقش تعیین‌کننده‌ای در سیاست‌گذاری دارند. نمونه آنها کنگره آمریکا است. در میانه، مجالس مؤثر و در سوی دیگر مجالس کم‌اثر و خنثی قرار می‌گیرند. پارلمان انگلیس مثالی برای مجالس مؤثر است. مجالس کم‌اثر و خنثی را در کشورهایمانند چین می‌توان سراغ گرفت. جایگاه مجالس قانون‌گذاری در سیاست‌گذاری در کشورهای مختلف را می‌توان در چارچوب این مدل با کاربری‌های مختلف در ساختاری و کنشگران بررسی و شناسایی کرد.

## ساختارها و کنشگران مؤثر بر نقش مجلس شورای اسلامی در سیاست‌گذاری

### ساختارها

مجلس، وظایف و اختیارات خود را در چارچوب مجموعه‌ای از ساختارها اعمال می‌کند. این ساختارها اگر به درستی شکل گرفته باشند با وجود اعمال محدودیت، امکان بالفعل ساختن توانایی‌ها و ظرفیت‌های مجلس را فراهم می‌کنند؛ در غیر این صورت آنها موانع آشکار یا پنهانی در برابر اعمال اختیارات مجالس هستند. صلاحیت‌های قانونی که در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس آمده، سازمان مجلس، ساخت قدرت و جایگاه مجلس در آن، و ساختارهای بیرون از مجلس، مهم‌ترین این عوامل هستند.

### اختیارات و صلاحیت‌های مجلس

مجلس شورای اسلامی به طور عمده دو گونه اختیار و صلاحیت بر عهده دارد: ۱. اختیارات و صلاحیت‌هایی که رأساً و بدون دخالت نهاد دیگری، از جمله شورای نگهبان، دارند که «تصمیمات

قانونی» خوانده می‌شود. ۲. وظایف و اختیاراتی که با دخالت شورای نگهبان و تأیید این نهاد، قابلیت اجرا پیدا می‌کند و «مصوبات» نامیده می‌شود. تصمیمات قانونی مجلس در رابطه با قوه مقننه (رسیدگی به صحت صدور اعتبارنامه نمایندگان مجلس و انتخاب شش حقوقدان شورای نگهبان) یا در رابطه با مجریه (رأی اعتماد، سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص) است؛ اما مصوبات شامل قانون‌گذاری و تفسیر می‌شود (صفار، ۱۳۷۲: ۸۳). در مجموع مهم‌ترین اختیارات و صلاحیت‌های مجلس معطوف به قانون‌گذاری و نظارت می‌شوند.

شناسایی نقش مجلس در قانون‌گذاری مستلزم بررسی پنج معیار: میزان یا حدود اقتدار قانون‌گذاری، مصدر و ابتکار قانون، وتوی قوانین، وجود نهادهای موازی یا رقیب در قانون‌گذاری و حق امضاء و انتشار قوانین است. طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در «عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند». با این وجود، صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی توسط اصل ۷۲ محدود می‌شود: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل ۹۶ آمده، بر عهده شورای نگهبان است». بدین ترتیب شورای نگهبان، رکن دوم مقننه، حوزه اقتدار مجلس را در چارچوب شرع و قانون اساسی محدود می‌کند؛ اما افزون بر شورای نگهبان مقیدات و محدودیت‌های دیگری هم وجود دارد. احکام حکومتی و منویات رهبری به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از این جمله‌اند. این احکام و منویات در عمل، اعتباری همسنگ شرع و قانون اساسی دارند و در صورت بی‌اعتنایی مجلس به آنها شورای نگهبان به رد مصوبات مغایر با نظر رهبری اقدام خواهد کرد. همچنین با توجه به مفاد بند هشت اصل ۱۱۰ که حل معضلات نظام از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام را در زمره اختیارات رهبری دانسته است، به نظر می‌رسد «در موارد فوق‌العاده و وجود معضل، صدور مقررات و دستوراتی از سوی رهبری به وسیله مجمع که حکم و خاصیت قانون را دارد مجاز شمرده شده است» (مهرپور، ۱۳۸۴: ۲۹۰).

مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز حوزه قانون‌گذاری مجلس را محدود می‌کند. به دنبال درخواست تفسیر رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۷۲/۳/۳ شورای نگهبان اعلام کرد مطابق اصل چهارم قانون اساسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام تعارض نسبت به موضوع صدر اصل ۱۱۲ و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات کشور تفوق دارد (مؤذنیان، ۱۳۸۱: ۲۳۳). از دیگر موارد محدود کننده صلاحیت قانون‌گذاری مجلس، سیاست‌های کلی نظام است که طبق اصل ۱۱۰، تعیین آنها از اختیارات رهبری است که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌شوند. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

و شورای عالی امنیت ملی نیز از موارد محدود کننده صلاحیت قانون‌گذاری مجلس هستند؛ زیرا شورای عالی انقلاب فرهنگی منصوب رهبری و مؤذن از جانب وی است و مصوبات شورای عالی امنیت ملی نیز پس از تأیید رهبری (اصل ۱۷۶) اجرایی می‌شوند.

رجوع به فرایند قانون‌گذاری برای کاربری دو معیار مصدر و ابتکار قوانین و توتوی قوانین، وجود نهادهای موازی یا رقیب دیگری را نیز برای مجلس در فرایند قانون‌گذاری آشکار می‌سازد. برای تکوین قوانین عادی شش مرحله پیشنهاد، وضع قانون، اظهار نظر شورای نگهبان، توشیح، انتشار و اجرای قانون وجود دارد (صفر، ۱۳۷۲: ۹۰-۹۱). دولت یا نمایندگان، از طریق لایحه یا طرح می‌توانند به پیشنهاد قانون‌گذاری بپردازند؛ اما طرح‌ها یا پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درباره لایحه قانونی دارند نباید به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی بینجامد. در غیر این صورت باید طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد (اصل ۷۵). منبع بیشتر قوانین، لایحه پیشنهادی دولت است. به این ترتیب با وجود صلاحیت عام مجلس، وضع قوانین با همکاری قوای مجریه و مقننه صورت می‌گیرد. بدین معنی که قوه مجریه، لایحه را تقدیم مجلس نموده و مجلس آنها را بررسی و تصویب می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۳۱). جدول ۱ نشان می‌دهد در هفت دوره مجلس، منبع اصلی قوانین لایحه، دولت بوده است.

جدول ۱. سهم لایحه و طرح‌ها در قوانین مصوب هفت دوره مجلس

دوره مجلس	تعداد قوانین مصوب	تعداد لایحه	تعداد طرح	نسبت طرح به لایحه
اول	۳۴۲	۲۷۰	۷۲	۲۶٪
دوم	۳۱۷	۲۲۵	۹۲	۴۰٪
سوم	۲۵۶	۱۳۶	۱۲۰	۸۸٪
چهارم	۳۴۷	۲۲۵	۱۲۲	۵۴٪
پنجم	۳۶۵	۲۵۵	۱۰۰	۳۹٪
ششم	۳۹۶	۳۰۸	۸۸	۲۸٪
هفتم	۴۰۲	۲۸۱	۱۲۱	۴۳٪

منبع: اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره اول تا هفتم.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی، نهاد وتو کننده مصوبات مجلس، شورای نگهبان قانون اساسی است. مجلس بدون شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر درباره تصمیمات قانونی. در واقع بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی از سوی فقهای شورای نگهبان - که در مواردی تشخیص مجلس را نسبت به وضع قوانین و مقررات نفی می‌کنند - و سپردن تشخیص

ضرورت‌های اجتماعی مرتبط با مصلحت نظام به مرجع دیگری به جز مجلس، خارج نمودن بخشی از صلاحیت‌های قانون‌گذاری از حوزه اختیارات مجلس است (چگنی‌زاده، ۱۳۷۷: ۱۷۱).

مجلس شورای اسلامی، نهاد قانون‌گذاری در ایران است؛ اما این صلاحیت، در انحصار آن نیست. رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در این عرصه حضور دارند. رهبری به طور معمول و مستقیم جز در موارد معدودی قانون وضع نمی‌کند<sup>(۱)</sup>؛ اما با تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های کلی، چارچوب قانون‌گذاری را مشخص می‌نماید. از مهم‌ترین آنها، تعیین سیاست‌های کلی نظام است که در واقع ساختار کلی یا ظرف قانون‌گذاری را تعیین می‌کند. بررسی طرح‌ها و قوانین در مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه در محدوده سیاست‌های کلی رهبری انجام می‌شود. از جمله این سیاست‌های کلان، سند چشم‌انداز بیست ساله و افق‌های برنامه‌های پنج ساله است که رهبری آنها را تصویب و ظرف سیاست‌های خرد و قانون‌گذاری را مشخص می‌کند. مفهوم «تعیین سیاست‌های کلی نظام» را می‌توان نوعی توسعه اقتدار برای رهبری به شمار آورد که راه را برای ورود و دخالت در جزئیات باز می‌کند و در تضییق ابتکارات قوای مقننه و مجریه در انجام وظایف خود که همان اشتراک مساعی در «تعیین جزئیات سیاست‌های کلی نظام» است، بی‌تأثیر نخواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۷۰). در حوزه سیاست خارجی نیز رهبری می‌تواند ابتکارات و تصمیمات مرتبط با سیاست خارجی را تصویب یا رد نماید و نظر نهایی را درباره مهم‌ترین موضوعات و مسائل سیاست خارجی ارائه دهد. نمونه تصمیم‌های اتخاذ شده از سوی رهبری، بی‌طرفی ایران در جریان حمله آمریکا و متحدان آن به عراق در سال ۱۹۹۹، عدم حمله به افغانستان پس از کشته شدن دیپلمات‌های ایرانی به دست طالبان و حمایت از فلسطین در مناقشه اعراب و اسرائیل، از ابتدای انقلاب تاکنون است (امیری، ۱۳۸۳: ۵).

مجمع تشخیص مصلحت نظام از نهادهای موازی در قانون‌گذاری است. مداخله این نهاد در فرایند قانون‌گذاری به ویژه در شرایطی بارز می‌شود که در دعوی بین مصلحت و شرع، مجمع باید داوری و اظهار نظر نهایی کند (اصل ۱۱۲). مجمع به تعیین سیاست‌های کلی نظام می‌پردازد و معتقد است دستگاه‌های اجرایی و اداری و نیز قوای سه‌گانه موظف هستند آنها را به کار برند (خلیلی، ۱۳۸۷: ۷۹). هر چند وظیفه مجمع، قانون‌گذاری نیست، در عمل مجمع قانون‌گذاری هم می‌کند. برخی از موضوعاتی که در اجرای اصل ۱۱۰، تحت عنوان قانون به تصویب مجمع رسیده‌اند، از قرار ذیل هستند: ۱. قانون نحوه وصول مطالبات بانک‌ها مصوب ۶۸/۱۰/۵، ۲. تعزیرات حکومتی بخش دولتی مصوب ۶۹/۹/۲۷، ۳. حق کسب، پیشه یا تجاری مصوب ۶۹/۱۰/۲۵، ۴. قانون تخلفات، جرائم و مجازات‌های اسناد... مصوب ۷۰/۱۲/۱۵ و.. (هاشمی،



۱۳۸۶: زیرنویس ۵۵۱). «در این موارد به جای طریقه طولانی قانون‌گذاری (مجلس، شورای نگهبان و مجمع در اجرای اصل ۱۱۲) از روش سریع‌تر بند ۸ اصل ۱۱۰ استفاده می‌شود. این تصمیمات در مقام «حلّ معضلات نظام» پس از ابلاغ، قطعی و لازم‌الاجرا بوده و بنا بر نظر تفسیری شورای نگهبان، هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و نسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارند» (هاشمی، ۱۳۸۶: ۵۵۱ و ۵۵۲).

شورای عالی امنیت ملی که به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود در چارچوب سیاست‌های کلی تعیین شده از سوی مقام معظم رهبری اقدام می‌کند. این شورا تحت نظارت و اشراف قوای سه‌گانه نیست و مستقل از آنها عمل می‌کند. مصوبات این شورا پس از تأیید مقام رهبری ممکن است به نسخ و یا نقض قانون و یا آیین‌نامه‌ای منجر شود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۵۳۷) و به این ترتیب می‌تواند تصمیمات و مصوبات قوای سه‌گانه به ویژه مقننه و مجریه و در مواردی قضائیه را تحت تأثیر قرار دهد (خلیلی، ۱۳۸۷: ۸۲). با توجه به اینکه مصوبات شورای عالی امنیت معمولاً محرمانه است و حتی نهادهای رسمی نیز در مواردی از مفاد دقیق آنها مطلع نمی‌شوند (مهرپور، ۱۳۸۰: ۲۰۷-۲۲۰) درباره میزان وقوع این احتمال نمی‌توان اظهار نظر صریحی کرد؛ اما برای نمونه در دوره ریاست جمهوری خاتمی، شورای عالی امنیت ملی، مصوبه‌ای داشت که رئیس‌جمهور به تعیین قاضی برای نظارت بر شنود و کنترل تلفن‌ها در مواقع ضروری اقدام می‌کرد. این مصوبه بنا به نظر کارشناسان، با قانون اساسی تعارض داشت؛ زیرا رئیس‌جمهوری، قاضی نصب می‌کرد و اختیارات قضایی به او می‌داد (همان: ۲۰۴-۲۰۵). در حوزه سیاست خارجی، موضوعات فرامرزی حائز اهمیت و حساسیت امنیتی در دستور کار شورا قرار گرفته و تصمیمات و مصوبات آن پس از تأیید مقام رهبری به نهادهای اجرایی ابلاغ می‌شود. در این موضوعات تصمیمات این شورا و نه نهادهای دیگر تعیین‌کننده اولویت‌های سیاست خارجی ایران است. مصادیق این امر را می‌توان در موضع و عملکرد ایران در قبال رژیم حقوقی دریای خزر، بحران افغانستان و عراق ملاحظه کرد (امیری، ۱۳۸۳: ۶).

شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در ارتباط با سیاست‌های فرهنگی، مصوبه‌های فراوانی داشته که در مواردی چالش‌هایی را برانگیخته است. در پاسخ پرسش نخست وزیر در سال ۱۳۶۳ درباره جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی، دبیر شورای نگهبان به حکم امام درباره ایجاد شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد و پاسخ داد مقام رهبری در این باره باید تصمیم بگیرند (مؤذنیان، ۱۳۸۱: ۴۰۳). همچنین امام خمینی در پاسخ آیت‌الله خامنه‌ای، رئیس‌جمهور وقت، درباره اعتبار مقررات مصوب شورای مذکور پاسخ دادند: «به ضوابط و قواعدی که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند، باید ترتیب اثر داده شود». بنابراین نظر امام، اعتبار مصوبات شورا و لزوم

عمل به آن بود بدون اینکه انجام دادن تشریفات دیگری برای اعتبار بخشیدن به مصوبات شورا لازم باشد (دفتر بررسی‌های حقوقی، ۱۳۷۵: ۳). شورای انقلاب فرهنگی در مصوبه شماره ۸۸ خود به تاریخ ۱۳۶۵/۷/۱۵ درباره همکاری دولت در اجرای مصوبات شورا مقرر می‌دارد: «به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده شود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون است و وزارتخانه‌های مختلف لازم است در مورد تأمین بودجه و مساعدت‌های مورد نیاز برای اجرای مصوبات و همچنین استخدام اشخاص اهتمام ورزند» (مصوبه ۸۸ جلسه مورخ ۱۳۶۵/۰۷/۱۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی).

برخی از حقوق دانان معتقدند شورای عالی انقلاب فرهنگی با قانون اساسی مطابقتی ندارد، اما برخی دیگر احتمال داده‌اند از آنجا که در این شورا رئیس‌جمهور و جمعی از وزراء حضور دارند مصوبات آن، در حد آیین‌نامه، ممکن است با قانون مغایرت نداشته باشد (مهرپور، ۱۳۸۰: ۲۲۰، ۲۰۶، ۲۰۱). به عنوان نمونه هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی، در نامه‌ای به سید محمد خاتمی درباره مصوبه شورای انقلاب فرهنگی در زمینه مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای نوشت: «بسیاری از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در این زمینه که ایجاد حق و تکلیف و یا محدودیت و ممنوعیت می‌نماید واجد وصف قانون است، از قبیل در انحصار دولت قرار دادن ایجاد نقطه تماس بین‌المللی (ماده ۱۱ آیین‌نامه الف و تبصره ماده ۹ همان آیین‌نامه) و تعیین شرایط و ضوابط برای متقاضیان (بند ۵ آیین‌نامه ب و شقوق مختلف آن، بند ۶ و شقوق مختلف آن بند ۷، ۸ و ۹ و نیز بند ۳ آیین‌نامه ج و نظایر آن)، برخی مقررات هم در صورت وجود قانون می‌تواند وصف آیین‌نامه اجرایی را به خود بگیرد» (مهرپور، ۱۳۸۴: ۲۹۱). با این وجود آیت‌الله *آملی لاریجانی*، رئیس قوه قضائیه، در اختلاف بین مجلس و شورای عالی انقلاب فرهنگی درباره مصوبه «وقف دانشگاه آزاد» گفت: «هشت سال در شورای نگهبان برای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی اثری در حد قانون قائل می‌شدیم و طبق فرمایشات حضرت امام خمینی و رهبر معظم انقلاب مصوبات این شورا اعتبار قانونی دارد». *آملی لاریجانی* با بیان اینکه قوه قضائیه حق ورود به دایره وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی را ندارد، افزود: در قانون دیوان عدالت اداری نیز تصریح شده که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مانند مصوبات شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام حتی در دیوان عدالت اداری نیز قابل بررسی نیست. بنابراین در مواردی که جزو حیطه وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی است دستگاه قضایی حق ورود ندارد...» (فارس‌نیوز، ۱۳۸۹).

آخرین مرحله در فرایند قانون‌گذاری، توشیح قانون از سوی رئیس‌جمهور و ابلاغ آن برای اجراست. در سال‌های ۱۳۵۹-۱۳۶۰ امضا نشدن برخی قوانین از سوی رئیس‌جمهور وقت منجر

به تصویب ماده واحده قانون تعیین مهلت قانونی برای اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۰/۳/۲۰ شد که در آن رئیس‌جمهور موظف به امضای قوانین و نتیجه همه‌پرسی ظرف پنج روز شد و در صورت خودداری رئیس‌جمهور از امضاء، مصوبه لازم‌الاجراست (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۵۴ و ۱۵۵). در دی ماه ۱۳۸۶ نیز با خودداری رئیس‌جمهور از امضای قانون مصوب مجلس پس از نامه رئیس‌مجلس به رهبری، رئیس‌جمهور موظف به امضای قانون شد (الف، ۱۳۹۰).

در مجموع در نیمه اول سال ۱۳۸۹، رئیس‌جمهور از ابلاغ هشت قانون سرباز زد که رئیس‌مجلس طبق تبصره ماده یک قانون مدنی آنها را برای اجرا به روزنامه رسمی ابلاغ و روزنامه رسمی نیز ظرف مدت ۷۲ ساعت این قوانین را منتشر کرد.

با توجه به معیارهای پنج‌گانه یاد شده و نتایج حاصل از انطباق آنها با فرایند قانون‌گذاری می‌توان گفت، بخشی از قدرت قانون‌گذاری با وضع محدودیت‌هایی به مجلس شورای اسلامی تفویض شده است؛ اما حوزه اقتدار و صلاحیت قانون‌گذاری آن توسط شرع و احکام حکومتی، منویات رهبری، سیاست‌های کلی نظام، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی محدود شده است. مصوبات این نهادها در بسیاری از موارد مظلومانه قانون‌گذاری مجلس را مشخص می‌کنند. مجلس بدون نهاد شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. به عبارت دیگر اعتبار آن به نهاد وتو کننده مصوباتش وابسته است. مصدر و مبتکر قوانین بیشتر لوایح دولت است. نهادهای موازی و رقبای قدرتمندی که در حوزه و فرایند قانون‌گذاری حضور دارند در مواردی از انجام وظایف آن ممانعت و گاه از توشیح مصوبات مجلس خودداری می‌کنند. همه اینها نشان می‌دهد مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون‌گذاری قدرت و ابتکار زیادی ندارد و درجایی حد واسط مجالس نسبتاً قدرتمند و مجالس ضعیف قرار می‌گیرد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره صریحی به واژه نظارت نشده؛ اما در اصول مختلف آن به وضوح مصادیق نظارت قوه مقننه پیش‌بینی شده است. این نظارت به سه طریق استصوابی، سیاسی و نظارت بر اجرای قوانین وجود دارد. نظارت استصوابی بدین معناست که برخی اعمال دولت تحت نظارت شدید آن قرار دارد. این اعمال فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس قابل اجراست (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۷۶). نظارت سیاسی مجلس بر مسئولان یکی دیگر از ابعاد نظارتی مجلس است که بارزترین مصداق آن نظارت بر مجریه و مسئولیت سیاسی قوه مجریه در برابر مقننه است. مهم‌ترین ابزار نظارت مجلس، استیضاح است. طرح استیضاح می‌تواند رئیس‌جمهور را نیز در برگیرد. مقررات مربوط به نظارت سیاسی مجلس در اصول ۸۸، ۸۹، ۱۳۲ و ۱۳۷ پیش‌بینی شده است. طبق اصل ۸۸ در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال

جواب دهد. اصل ۸۹ ناظر بر صلاحیت نمایندگان برای استیضاح وزراء و اصول ۱۳۳ و ۱۳۷ نیز درباره لزوم کسب رأی اعتماد برای وزراء و مسئول بودن آنها در برابر مجلس است. نظارت بر اجرای قوانین از دیگر ابعاد نظارتی مجلس است. از آنجا که مجلس با حقوق و آزادی‌های مردم در ارتباط است حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را دارد تا مجریان قوانین نتوانند بر خلاف قوانین کار انجام دهند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۷۲). نظارت مجلس بر اجرای قوانین از طریق تذکر، سؤال و استیضاح انجام می‌گیرد. در واقع این نظارت برخاسته از حق تحقیق و تفحصی است که طبق اصل ۷۶ به مجلس داده شده است. جدول ۲ نشان می‌دهد مجلس شورای اسلامی در دو دوره اول و دوم از ابزار تحقیق و تفحص برای اعمال نظارت خود بر قوه مجریه استفاده نکرده است. در دوره‌های بعدی از این ابزار استفاده شده، اما میزان تحقیق و تفحص‌های مصوب و نیز تعداد گزارش‌های آنها نسبت به تقاضاهای نمایندگان بسیار پایین‌تر بوده است. همچنین طرح سؤال از قرائت گزارش‌های مربوط به آن بالاتر است. این امر می‌تواند نشانگر آن باشد که سؤال‌ها به صورت جدی پیگیری نشده و تنها تعدادی از آنها به قرائت گزارش ختم شده‌اند. از استیضاح نیز غیر از دوره دوم در تمام دوره‌ها استفاده شده است. ابزار نظارتی که بالاترین آمار را به خود اختصاص داده تذکر به مسئولان است که البته ضمانت اجرایی ندارد.

جدول ۲. آمار تفکیکی استفاده از ابزار تحقیق و تفحص، سؤال، استیضاح و تذکر در هفت

#### دوره مجلس

موضوع	دوره ۱	دوره ۲	دوره ۳	دوره ۴	دوره ۵	دوره ۶	دوره ۷
تحقیق و تفحص	تقاضا	---	---	۱۱۳	۱۱۶	۱۱۴	۲۲۸
	مصوب	---	---	۱۱۱	۱۱۶	۱۱۰	۲۲۳
سؤال	قرائت گزارش	---	---	۸۸	۱۱۰	۵۵	۱۱۲
	طرح در صحن	۱۱۲۴	۷۷۳	۲۲۰	۵۵۱	۸۸۲	۱۱۵۶
	قرائت گزارش	۱۱۷	۲۲۳	۴۰	۲۲۹	۳۳۷	۴۴۴
استیضاح		۲۳	---	۳۳	۲۲	۲۲	۴۴
تذکر به مسئولان		---	---	---	---	۲۷۱۲	۳۵۸۴
		---	---	---	---	---	۵۷۰۵

منبع: pdf اخذ شده از مرکز پژوهش‌های مجلس (برگرفته از اداره قوانین).

در مجموع، اختیارات و صلاحیت‌های نظارتی مجلس می‌تواند آن را به مجلسی قدرتمند در برابر قوه مجریه تبدیل کند؛ زیرا مجلس از نظر قانونی در اعمال نظارت خود بر قوه مجریه با موانع اساسی روبه‌رو نیست؛ اما در عمل محدودیت‌هایی بر اعمال نظارت آن وجود دارد. بخشی از این محدودیت‌ها به مصلحت‌سنجی‌های نمایندگان و به ویژه هیئت رئیسه مجلس در تنظیم

روابط خود با قوه مجریه و دیگر نهادهای مؤثر و فرادست در سلسله مراتب قدرت مربوط می‌شود. بخش دیگر به فقدان سازوکارهای لازم برای بهره‌برداری از اختیارات و صلاحیت نظارتی مجلس بازمی‌گردد. هادی خامنه‌ای می‌گوید: بعد نظارتی مجلس تاکنون تقویت نشده و تقریباً تشریفاتی تلقی شده است. نمایندگان با تکیه بر انگیزه خود و حوصله‌شان تصمیم می‌گیرند که دنبال این مسئله بروند. در واقع خود مجلس سیستمی ندارد که آنها را وادار کند که وظایفشان را در حوزه نظارت جدی بگیرند. ضمانت اجرایی هم برای این نظارت‌ها وجود ندارد تا تخلفات این دستگاه‌های اجرایی پیگیری شود (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰). به این ترتیب نبود سازوکارهای نظارتی عملاً به چالشی در برابر نظارت مجلس بر قوه مجریه تبدیل و موجب شده قدرتمندی قانونی آن در عمل به شکلی نسبی و محدود اعمال گردد.

#### سازمان درونی مجلس شورای اسلامی

سازمان درونی مجالس شامل سازمان حزبی، کمیسیون‌ها و منابع مجلس می‌شود. در واقع این عوامل توانایی و توانمندی درونی مجلس را برای تأثیر بر سیاست‌گذاری مشخص می‌کنند. بی‌ثباتی، محدودیت‌ها و ناکارآمدی احزاب در ایران موجب نقش‌آفرینی جناح‌ها و جریان‌های سیاسی در انتخابات مجلس می‌شود. این جریان‌ها نمایندگان مجلس را نیز کم و بیش سازماندهی می‌کنند. عماد افروغ از نمایندگان هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی به کانون‌های قدرت و ثروت که باعث ایجاد فضای دوقطبی در مجلس می‌شوند اشاره داشته است. به نظر او این امر خاصیت جوامع انقلابی است (افروغ، ۱۳۸۶: ۷۲). با این وجود تاریخ سیاسی سی ساله اخیر نشان داده است که در مواقعی احزابی مانند حزب جمهوری اسلامی توانسته‌اند به دلیل حضور شخصیت‌های برجسته، حمایت رهبران و فضای سیاسی حاکم بر کشور، نقش مؤثری در سازماندهی مجلس داشته باشند تا آنجا که مجلس اول تحت تأثیر فعالیت‌های این حزب قرار داشت. این حزب بیشتر نمایندگان مجلس اول را شکل می‌داد که در مخالفت با جریان لیبرال با محوریت بنی‌صدر همداستان بودند. در انتخابات مجلس دوم به دلیل نبود احزاب قدرتمند، دیگر بار حزب جمهوری اسلامی پیروز شد و اکثریت را از آن خود کرد (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰). از آنجا که در بین اقلیت هفتاد، هشتاد نفری مجلس دوم، وحدت نظری و عملی حاکم نبود حزب جمهوری توانست اثرگذاری خوبی بر سیاست‌گذاری‌ها داشته باشد (یوسفی اشکوری، ۱۳۸۶: ۴۸ و ۴۹). در دومین دوره مجلس (۱۳۶۳-۱۳۶۷) جناح چپ جمهوری اسلامی در اقلیت بود؛ اما در مواردی توانست بر فرایند قانون‌گذاری و تحولات سیاسی تأثیر بگذارد. از مصادیق آن تصویب قانون کار بود. این قانون که در کمیسیون قضایی مجلس به ریاست محمد یزدی مطرح و به دلخواه آنها شکل گرفته بود با مخالفت نمایندگان چپ روبه‌رو و با تغییراتی تصویب شد. قضیه ۹۹ نفر و

حادثه مک فارلین دو نمونه دیگر از تأثیر نمایندگان چپ بر تحولات سیاسی است که نشان داد تشکل نمایندگان بر فرایند قانون گذاری و سیاست گذاری‌ها مؤثر است (خامنه‌ای، ۸۸/۸/۱۰).

با توقف فعالیت‌های حزب جمهوری اسلامی، انشعاب در جامعه روحانیت مبارز و سازمان مجاهدین انقلاب اسلامی، جناح‌های سیاسی و چپ و راست در جمهوری اسلامی وضوح بیشتری یافتند. سومین دوره مجلس از آن چپ‌ها و چهارمین دوره از آن راست سنتی شد. در دوره چهارم راست سنتی هیئت رئیسه را از آن خود کرد؛ اما اقلیت چپ نیز سازماندهی خوبی داشتند. *الیاس حضرتی*، می‌گوید: «در دوره چهارم آبستراکسیون اقلیت در مورد بودجه ارسالی دولت چنان راهگشا و تأثیرگذار بود که به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران یکی از مهم‌ترین اقدامات مجلس چهارم بود. تأثیر فراکسیون اقلیت در موارد دیگری مانند بودجه کتابخانه ملی و حمایت از آقای خاتمی مشهود است» (سخنور، ۱۳۸۶: ۶۲). در پنجمین دوره مجلس، جناح راست به دو شعبه تقسیم شد. راست مدرن به همراه جناح چپ اقلیت مجلس را به خود اختصاص دادند که به گفته حسین مرعشی، نماینده مجلس پنجم، برای حفظ اتحاد کامل نام آن را فراکسیون حزب‌الله گذاشتند (شبانی و رحیمی، ۱۳۸۶: ۶۵). این ائتلاف در مجلس ششم بر جناح راست سنتی فائق آمد. در واقع راست مدرن در کنار چپ سنتی و مدرن، جناح اصلاح‌طلبان را شکل داد و بدین ترتیب شکاف چپ و راست به شکاف محافظه‌کاران و اصلاح‌طلبان بدل شد (بارسقیان، ۱۳۸۶: ۶۷). در هفتمین دوره مجلس، اکثریت نمایندگان، محافظه‌کارانی بودند که اینک اصول‌گرا خوانده می‌شدند. فراکسیون اصول‌گرایان در مقابل دولت خاتمی منسجم و قدرتمند عمل کرد. فراکسیون اقلیت که نمایندگان اصلاح‌طلب بودند نتوانستند انسجام و سازماندهی خود را حفظ کنند. در مقابل، فراکسیون اکثریت نیز در انتخابات ۱۳۸۴ ریاست جمهوری دچار انشعاب شد و فراکسیون‌های وفاق، حزب‌الله و اصول‌گرایان مستقل از درون آن بیرون آمدند (برگزیده، ۱۳۸۶: ۷۱).

*افروغ*، عضو فراکسیون اصول‌گرایان مستقل، می‌گوید: هیئت رئیسه فراکسیون اصول‌گرایان رابطی بود که به هنگام درخواست‌های دولت نهم، جلسه شورای مرکزی را شکل می‌داد و آنچه از قبل منعقد شده بود را بیرون می‌کشیدند و بدین ترتیب مجلس، قالبی نمایشی می‌گرفت و منویات قوه مجریه را دنبال کرد (افروغ، ۱۳۸۶: ۷۳).

این بررسی کوتاه نشان می‌دهد در بیشتر ادوار هفت‌گانه مجلس در غیاب احزاب سازمان‌یافته و منضبط، جناح‌ها که مرکب از گرایش‌های همسو بودند، در سازماندهی نمایندگان نقش داشتند. به صورت طبیعی انسجام و انضباط جناح‌ها حتی از فراکسیون‌های حزبی غیرمنضبط نیز کمتر و احتمال انشقاق و انشعاب آنها بیشتر است. این در شرایطی است که جابه‌جایی‌های مکرری نیز در جناح‌های اکثریت و اقلیت دیده می‌شود. مجموعه این عوامل از میزان اثرگذاری مجلس بر قوه مجریه و نقش قوه مقننه در فرایند سیاست گذاری می‌کاهد.

تأثیر کمیسیون‌ها بر نقش مجلس در فرایند سیاست‌گذاری کشور با وظایف آنها مرتبط است. مجال تأثیرگذاری آنها در بررسی، اصلاح و تکمیل طرح‌ها و لوایح، رسیدگی به طرح‌های تحقیق و تفحص، لوایح بودجه، برنامه‌های توسعه و چگونگی اجرای قوانین، کسب اطلاع از کم و کیف اداره کشور و بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح (ماده ۳۳) و همچنین تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت (اصل ۸۵) فراهم می‌شود. برنامه‌های توسعه و بودجه سالانه کل کشور دو نمونه از سیاست‌گذاری‌های کلان کشور هستند که کمیسیون‌های مجلس باید در آنها نقش عمده‌ای داشته باشند. کمیسیون برنامه و بودجه مجلس از فعال‌ترین و تأثیرگذارترین کمیسیون‌هاست. به نظر می‌رسد بیشتر نمایندگان، راغب به عضویت در این کمیسیون هستند تا بر سیاست‌گذاری‌ها و توزیع بودجه در حوزه انتخابیه خود اثرگذارتر باشند. در دوره‌های نخست مجلس، این کمیسیون برنامه و بودجه بود که در بررسی برنامه‌های توسعه، مرکزیت داشت. به گفته هادی خامنه‌ای، انتقادات او بر مرکزیت و اولویت دادن به کمیسیون برنامه و بودجه در تدوین برنامه اول، باعث تشکیل کمیسیون تلفیق در دوره‌های بعدی مجلس شد (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰).

کمیسیون‌ها بیشتر به دلیل قابلیت‌های تخصصی و استفاده از ظرفیت بحث‌های کارشناسانه و ماهیت تخصصی بیشتر سیاست‌ها، می‌توانند به عنوان یک مؤلفه مثبت در افزایش نقش مجالس مؤثر باشند؛ به عنوان نمونه در حوزه سیاست خارجی، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی با اظهار نظر اعضا و یا بیانیه‌هایی که درباره روابط خارجی ایران و یا تحولات مهم منطقه‌ای و بین‌المللی صادر می‌کند و کمیسیون‌های بودجه و اقتصادی با بررسی موشکافانه لوایح اقتصادی می‌توانند بر نقش مجلس در فرایند تدوین سیاست‌های داخلی و خارجی مؤثر افتند؛ زیرا کمیسیون‌های تخصصی، ضمن رفع ناآگاهی‌های تخصصی، به موضع‌گیری توأم با دقت و کارشناسی بیشتر مجلس و افزایش نقش آن کمک می‌کنند (دفتر مطالعات سیاسی، ۱۳۸۳: ۹). با این وجود دسترسی نداشتن به مذاکرات داخلی کمیسیون‌ها اظهار نظر درباره میزان این اثرگذاری را دشوار می‌کند.

مجالس برای تصمیم‌گیری آگاهانه و مؤثر درباره مسائل پیچیده، نیازمند اطلاعات مستند، روزآمد و بی‌طرف هستند. قانون‌گذاران این اطلاعات را از منابع و مراجع متفاوتی تهیه می‌کنند؛ اما مجالس تلاش می‌کنند با تأسیس مراکز اطلاعاتی و پژوهشی، این نیاز نمایندگان را به شیوه‌ای مستقل برآورده سازند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۱ فعالیت خود را آغاز کرد. پیش از این، مجلس برای کارشناسی طرح‌ها و لوایح از تحقیقات شخصی نمایندگان، مشورت موردی با کارشناسان سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و... استفاده می‌کرد (بهزادیان، ۱۳۸۸/۸/۵)؛ اما این رویه به وابستگی بررسی‌های مجلس و هدایت آن در جهت

اهداف دولت منجر می‌شد. در عین حال، اساس کار بر فهم شخصی و توان علمی خود نمایندگان متکی بود. هادی خامنه‌ای، می‌گوید: «متخصصین امثال من بودند. کمیسیون برنامه و بودجه هم چنین بود. الویری مهندس بود، انصاری روحانی... اینها به تدریج با مباحث آشنا شدند و مباحث تخصصی به طور تئوریک هرگز مطرح نبود. بیشتر مهارت‌ها تجربی بود. این دلیل وجودی مرکز پژوهش‌ها شد» (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۸/۱۰). به گفته علی محقر، از نمایندگان دوره سوم شورای اسلامی، «زمان جنگ زمان التهاب و گرفتاری است، اما پس از آن بود که نمایندگان نیاز مجلس به کار پژوهشی را درک کردند. در آن زمان سازمان برنامه و بودجه ارتباطات الکترونیک در خود داشت که مجلس از آن محروم بود. ارتباط با مراکز پژوهشی و مکاتبه با اساتید از نخستین اقدامات ما بود. یک خط الکترونیک که تنها ارتباط مجلس را با سازمان برنامه برقرار می‌کرد ایجاد نمودیم تا نماینده‌ها از طریق خط سازمان برنامه و بودجه در جریان اطلاعات قرار بگیرند. این امر بعدها ایده تشکیل مرکز پژوهش‌ها بود که در مجلس چهارم به طور مستقل مورد بحث و تصویب قرار گرفت» (محقر، ۱۳۸۸/۰۸/۰۶).

بر اساس نتایج یک پژوهش که در مرکز پژوهش‌ها انجام شده، میزان مراجعه نمایندگان به دو منبع اطلاعاتی «مرکز پژوهش‌ها» و «دستگاه‌های اجرایی» در سال ۱۳۸۲ تقریباً برابر بوده است. حدود ۲۲ درصد طرح‌ها و لوایح در مجلس ششم تحت تأثیر یا همسو با نظرات مرکز پژوهش‌ها به قانون تبدیل شده‌اند و ۶۳/۴ درصد آنها بدون توجه به پیشنهادات مرکز به تصویب رسیده‌اند (معیری، ۱۳۸۴: ۷ و ۱۸). این نسبت در شرایطی است که مرکز پژوهش‌ها تقریباً درباره همه طرح‌ها و لوایح، گزارش‌های کارشناسی ارائه کرده است. در این پژوهش آمده است: «مرکز، فعالیت خود را در فرایند تقنین در همان گام نخست شکل‌گیری عقاید نمایندگان خلاصه کرده است. گزارش‌های کارشناسی - هر قدر زبده - را به کمیسیون‌ها ارسال می‌کند و سپس «گوشه می‌گیرد تماشا را...» (همان: ۱۹). این پژوهش نشان می‌دهد: «اطلاعاتی که مرکز به منظور بررسی طرح‌ها و لوایح تولید کرده است با منابع رقیبی روبه‌رو بوده که از آنها عقب مانده است. منابع یاد شده در مرحله اولیه شکل‌دهی به عقاید، بحث‌های شورهای اول و دوم و تصمیم‌گیری و رأی‌دهی گوی رقابت از اطلاعات مرکز را ربوده‌اند. به این ترتیب مرکز پژوهش‌ها نه تنها در مورد نوع خدمت خود برای بررسی طرح‌ها و لوایح باید بازنگری کند بلکه درباره نحوه حضور و میزان استمرار آن نیز در مراحل گوناگون قانون‌گذاری نیازمند تدابیر جدید است» (معیری، ۱۳۸۴: ۱۹ - ۲۰).

فقدان یا ضعف استقلال پژوهشی مرکز و تبعیت رویکردهای آن از سیاست‌ها و دیدگاه‌های جناح اکثریت مجلس، از دیگر انتقادات وارده به مرکز پژوهش‌هاست. وابسته بودن مدیریت مرکز به هیئت رئیسه مجلس، باعث می‌شود این مرکز ثبات نداشته نباشد. بی‌ثباتی در مدیریت و



کارشناسان مرکز از نهادینه شدن و انباشت تجربه و استمرار آن جلوگیری می‌کند. بخش دیگری از انتقادات، متوجه توان کارشناسی مرکز است. هادی خامنه‌ای، می‌گوید: «زمانی که در کمیسیون اقتصاد مجلس ششم بودم در مباحث خیلی مهم وقتی از کارشناس مرکز پژوهش‌ها دعوت به عمل می‌آمد تا نظر کارشناسی خود را پس از کارشناس دولت بگویم این کارشناس در ارائه نظرات خود به نظرات کارشناس دولت استناد می‌داد. من نظر کارشناس آن مرکز را می‌خواستم اما نظر مستقلی نداشت، کار پژوهشی نشده بود و ناقل نظریات دولت بودند، درحالی که باید کارشناسانه عمل نمایند» (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰). بنابراین افزایش ظرفیت سازمانی، استقلال و ثبات و توان کارشناسی مرکز، به اعمال وظایف آن و همزمان به تحقق کارویژه‌های مجلس کمک می‌کند.

#### ساخت و توزیع قدرت در جمهوری اسلامی ایران

ساخت قدرت در جمهوری اسلامی ایران، متأثر از ماهیت قدرت، مفهومی سیاسی-ایدئولوژیک دارد. نفوذ و اقتدار روحانیون در آن مشهود و بر سلسله مراتب قدرت در مذهب شیعه مبتنی است (احتشامی، ۱۳۸۵: ۸۷). شناخت موضوع حاکمیت در قانون اساسی می‌تواند به درک ساخت و توزیع قدرت در جمهوری اسلامی ایران کمک کند. طبق اصل ۵۶ قانون اساسی حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است و هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد و یا گروه خاصی قرار دهد. بنابراین قانون اساسی برای اصل حاکمیت، دو مبنای الهی و مردمی قائل شده است. مشروح مذاکرات مجلس در بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۵۸) نشان می‌دهد که تلفیقی از این دو مبنا محتوای این اصل را شکل داده است. خبرگان اتفاق نظر داشتند که حاکمیت مطلق از آن خداست، اما برخی معتقد بودند که خداوند این حق را به تمام مردم تفویض کرده است تا در چارچوب دین، آن را اعمال کنند؛ اما گروهی مانند سیدابوالفضل موسوی تبریزی بر این باور بودند که حق حاکمیت در عصر غیبت تنها به بندگان صالح و فقهای عادل تفویض شده است: «اصل حاکمیت ملی با ولایت مخالفت دارد زیرا در اصل پنجم ما حق تعیین سرنوشت را به فقیه دادیم، حالا چگونه می‌توان حق حاکمیت را ناشی از ملت دانست؟ لذا این متن (اصل ۵۶) خلاف شرع است. سرنوشت ملت به طور مطلق به او واگذار نشده است» (مشروح مذاکرات شورای بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۵۱۰-۵۴۴). سرانجام واژه ملی را از ادامه حاکمیت برداشته و محمدحسین بهشتی بر مبنای استدلال زیر مدعی سازگاری دو مبنای مذکور شد: «این اصل (حاکمیت ملی) با اصل پنج (ولایت فقیه) منافات ندارد زیرا در ولایت فقیه ما آن

را به انتخاب اکثریت مردم ذکر کردیم» (همان: ۵۲۲-۵۲۴). با این وجود مخالفان و سید/بوالفضل موسوی تبریزی، کماکان معتقد بودند: «مسئله رهبر انتخابی نیست، خدا یک قدرتی به او داده، مسئله پذیرش غیر از انتخاب است» (همان: ۵۳۹).

تلفیق این دو مبنا در اصل ۵۶ قانون اساسی و شکل‌گیری و توزیع قدرت بر اساس آن، حاکمیت الهی و حاکمیت ملی را در طول هم قرار داد. در مجموع، در قانون اساسی نهادی که منسوب به حاکمیت الهی است، ولی فقیه است. او کانون اقتدار در جمهوری اسلامی است و مشروعیت آن ناشی از حاکمیت خداوند تلقی می‌شود. با این وجود مجلس خبرگان رهبری به عنوان نهادی منتخب در کشف شخص صالح به عنوان ولی فقیه نقش دارد (بشیریه، ۱۳۸۱: ۵۰). این امر برخاسته از ماهیت مذهبی قدرت در جمهوری اسلامی است، هر چند با مؤلفه‌های مردم‌سالارانه ترکیب شده است. وجود نهادهایی همچون ولایت فقیه، مجلس خبرگان و شورای نگهبان در کنار مجلس شورای اسلامی، شوراها و ریاست جمهوری حاکی از این واقعیت است. پس از بازنگری قانون اساسی، توزیع جدیدی از قدرت با حفظ ساخت ایدئولوژیک آن در جمهوری اسلامی شکل گرفت. طبق اصل ۵۷ قانون اساسی «قوای حاکم در جمهوری اسلامی عبارتند از قوه مقننه، مجریه و قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند». توزیع قدرت در این اصل به گونه‌ای بی‌بدیل تنظیم شده است. هر چند ظاهراً تفکیک نسبی قوا از این اصل دریافت می‌شود، این روابط از اشکال دوگانه تفکیک قوای نسبی و استقلال قوا متمایز است. در نظام کلاسیک تفکیک قوا، قدرتی مافوق قوای سه‌گانه وجود ندارد و قوای سه‌گانه یکدیگر را تعدیل می‌کنند. منظور از ولایت مطلقه امر و امامت امت همان حاکمیت از طریق رهبری است که به عنوان مقام حاکم، بر کل امور و شئون کشور نظارت، اشراف و سلطه همه‌جانبه (تشریحی، تنفیذی و قضایی) دارد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۸).

کانون‌های قدرت در قانون اساسی ۱۳۶۸ رهبری، رئیس‌جمهور و مجلس هستند. البته غیر از اینها نهادهای دیگری نیز وجود دارند که می‌توانند نقش ویژه‌ای را در هدایت امور سیاسی و اجرایی عهده‌دار شوند. این نهادها همگی مستقیم یا غیرمستقیم تحت نفوذ رهبری قرار دارند. رهبری در قانون اساسی، قوه برتر پیش‌بینی شده‌ای است که اولاً: بر قوای سه‌گانه اشراف دارد، ثانیاً: خود مستقیماً بخش مهمی از اختیارات اجرایی را به عهده دارد که در اصل ۱۱۰، شمرده شده است. ولایت فقیه در رأس سه قوه قرار دارد و اصول قانون اساسی به نحوی تدوین و تصویب شده‌اند که حضور این قوه فوق قوا در همه بخش‌ها و در همه سمت‌ها محسوس باشد. این قوه

می‌تواند و اختیار دارد هر یک از قوا را از حرکت بازدارد یا حرکت آن را تند و یا کند، کند. می‌تواند هر یک را تقویت یا تضعیف و تعادل و توازن را بین آنها حفظ کند (مدنی، ۱۳۷۰: ۱۵۹).

اختیارات رهبری در اصل ۱۱۰ می‌تواند به شکلی موسع تفسیر شود و در توجیه آن به ولایت مطلقه امر و اشراف مقام رهبری بر قوای سه‌گانه، هماهنگ کردن تلاش آنها و یا به بند سه و چهار هفت و هشت اصل ۱۱۰ و اصول ۱۷۶ و ۱۷۷ و یا به ابتکار در تعیین جهت‌گیری‌ها در صورت احتمال وجود مستحدثات اشاره داشته باشد (خلیلی، ۱۳۷۲: ۲۵۸ و ۲۵۹). لازم به ذکر است پیشنهاد افزودن صفت مطلقه به دنبال ولایت در ذیل اصل ۵۷ و تصویب آن در آخرین روزهای کاری شورای بازنگری قانون اساسی، برای این بود که در قانون اساسی تصریح شود رهبر علاوه بر اختیارات و وظایف مصرح در قانون اساسی، این اختیار را دارد که هر اقدام و تصمیمی را که صلاح دانست ولو خارج از ترتیب مقرر در قانون اساسی و احیاناً مغایر با آن، انجام دهد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۳). هاشمی رفسنجانی، نایب رئیس شورای بازنگری، در اشاره به این اختیار می‌گوید: «معنای این مطلق را که می‌گذاریم این است که [اختیارات رهبر] محدود به آن ۱۰-۱۱ تا نیست، می‌تواند در هر جا از بالای سر بیاید و بگوید این کار بشود یا نشود» (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۶۳۲). البته افزون بر اصل ۵۷، بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز که از جمله اختیارات رهبری را «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام» شمرده، همین معنا و مقصود را تأمین کرده است (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۵-۴۶).

بر اساس قانون اساسی نهادهای متعددی تحت امر ولی‌فقیه هستند: انتخاب شش فقیه شورای نگهبان از سوی رهبری صورت می‌گیرد. همچنین رهبری در انتخاب شش حقوقدان عضو شورای نگهبان نیز نقش دارد (اصل ۹۱)؛ زیرا رئیس قوه قضائیه که منصوب رهبری است آنها را به مجلس معرفی می‌کند. علاوه بر این ولی‌فقیه از طریق شورای نگهبان بر انتخابات و مصوبات مجلس شورای اسلامی نظارت دارد و با تعیین سیاست‌های کلان از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام چارچوب آنها را تعیین می‌کند. بنابراین رهبری، سیاست‌های کلی نظام در حوزه تقنین را ابلاغ می‌کند و بر انتخاب نمایندگان و مصوبات آنان نظارت دارد (نصیری، ۱۳۸۱: ۱۰۰).

تعیین اعضای ثابت و متغیر مجمع از سوی رهبری انجام می‌شود. این مجمع، بازوی مشورتی رهبری است و به عنوان قائم‌مقام رهبری شناخته می‌شود (اصل ۱۱۲). از آنجا که مجمع در سمت قانونی مشورت با مقام رهبری، سرگرم تدارک و تعیین سیاست‌های کلان کشور است، مفهوم «تعیین سیاست‌های کلی نظام»، نوعی توسعه اقتدار برای رهبری است (هاشمی، ۱۳۸۶: ۷۰).

از میان اعضای شورای عالی امنیت ملی به غیر از برخی مقامات که در پست خود منتخب رهبر هستند، مانند: رئیس قوه قضائیه و عالی‌ترین مقام‌های ارتش و سپاه، دو نماینده نیز به انتخاب

رهبری تعیین می‌شوند (اصل ۱۷۶). این شورا طبق سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری و تحت نظارت وی عمل می‌کند و اعتبار مصوبات آن، منوط به تأیید رهبری است. نیروهای امنیتی و نظامی که عبارت‌اند از: ارتش، سپاه، بسیج مستضعفین و نیروی انتظامی، تحت فرماندهی رهبر هستند. تعیین، نصب و عزل و استعفای رئیس ستاد مشترک و فرماندهان کل سپاه پاسداران و نیروی نظامی و انتظامی بر عهده ولی‌فقیه است. همچنین سیاست‌های دفاعی امنیتی کشور از سوی شورای عالی امنیت ملی در محدوده سیاست‌های رهبری تعیین و برای اجرا به نیروهای مسلح ابلاغ می‌شود (اصل ۱۷۶). این امر حاکی از نقش تعیین‌کننده رهبری در سطح سیاست‌گذاری و اجرایی در نیروهای مسلح است. از دیگر نهادهای تحت امر رهبری، صدا و سیما جمهوری اسلامی است که به عنوان «رسانه ملی» فعالیت می‌کند. نصب و عزل رئیس صدا و سیما «با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت» (اصل ۱۷۵). با اینکه در ذیل اصل ۱۷۵ صراحتاً مقرر شده خط‌مشی و ترتیب اداره صدا و سیما را قانون معین می‌کند؛ ولی شورای نگهبان در یک نظر تفسیری اعلام کرده که سیاست‌گذاری، هدایت و تدبیر لازم در همه ابعاد صدا و سیما مخصوصاً درباره تحقق آزادی بیان و نشر افکار از اختیارات رهبر است و مجلس، صلاحیت قانون‌گذاری در این زمینه را ندارد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۶۴). مجلس خبرگان نیز به صورت غیرمستقیم و به دلیل تأیید اعضای آن از سوی شورای نگهبان، که اعضایش مستقیم و غیرمستقیم منتخب رهبرند، تحت نفوذ رهبری است.

افزون بر اختیارات مصرح ولی‌فقیه در قانون اساسی، رهبری نهادهای دیگری را نیز در اختیار دارد. شورای عالی انقلاب فرهنگی، ستاد ائمه جمعه، نهاد نمایندگی ولی‌فقیه در دانشگاه‌ها، نهادهای نمایندگی ولی‌فقیه در نیروهای نظامی و انتظامی، ستاد رسیدگی به امور مساجد، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی و... از جمله نهادهای تحت نظر رهبری هستند. کسب نظر مثبت رهبری درباره وزرای اطلاعات، خارجه، دفاع و فرهنگ و ارشاد اسلامی از دوران ریاست جمهوری هاشمی به رویه تبدیل شده است (سفیری، ۱۳۷۸: ۱۳۳) رؤسای جمهور بعدی (خاتمی، احمدی‌نژاد) نیز دست‌کم درباره این وزراء، نظر رهبری را تأمین کرده‌اند.

پس از بازنگری قانون اساسی با حذف نخست‌وزیری، اقتدار و اختیار بیشتری به رئیس‌جمهور داده شد. رئیس‌جمهور، نماینده منتخب و مستقیم مردم و یکی از مظاهر برجسته حاکمیت ملی (اصل ۱۱۴)، عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری (اصل ۱۱۳) و رئیس قوه مجریه است که مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیم به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد (اصل ۱۱۳). در فرمان بازنگری قانون اساسی درباره قوه

مقننه تنها به تغییر نام مجلس و تعداد نمایندگان آن اشاره شد؛ اما در اثر تغییرات قانون اساسی، جایگاه مجلس در ساختار قدرت دگرگون شد.

درباره جایگاه مجلس، دو دیدگاه متفاوت وجود دارد که در دو تلقی از حاکمیت و مشروعیت در جمهوری اسلامی ریشه دارند. در نظریه حاکمیت و مشروعیت الهی، ملاک مشروعیت، اذن الهی است: «همه هستی از آن خداست. انسان‌ها نیز همچون همه پدیده‌های عالم هستی مملوک خدا هستند. بنده‌ای که همه چیزش از آن خداست، تصرف در او بدون اذن مالک حقیقی مجاز نخواهد بود... این نظام باید بر اراده تشریحی الهی استوار باشد و رضایت خداوند و اذن او در امور مختلف لازم است. کاری که می‌کنیم، قانونی که درباره دیگران اجرا می‌کنیم ... کارها و تصرفات را باید با مجوز انجام دهیم. در بینش اسلامی مجوز این تصرفات خداوند است. در حد اجازه او مجاز به تصرف هستیم. رأی مردم جایگاه خود را دارد ولی برای ما حجت شرعی ندارد، مشروعیت نمی‌آورد. از این‌رو اگر اسلام چیزی را نهی کرده باشد، حق نداریم با رأی و انتخاب خود آن را مجاز بشماریم. رأی خداوند در همه جا مطاع است و اعتبار رأی مردم تا وقتی است که با دین منافات نداشته باشد (مصباح یزدی، ۱۳۸۰: ۲۶). از این منظر «حق قانون‌گذاری مختص به خداوند است» و این نظر که از طریق نمایندگان مجلس «حق قانون‌گذاری از آن مردم و اکثریت جامعه است» اندیشه‌ای لیبرال و غیراسلامی است. در اسلام «ریشه اعتبار قوانین به مالک حقیقی موجودات برمی‌گردد و اوست که حق قانون‌گذاری در جمیع موارد لازم را دارد و دیگر جای سؤال باقی نمی‌ماند» (مصباح یزدی، ۱۳۸۶: ۴۶ و ۴۷).

قائلان به این نظریه با استناد به آیاتی از قرآن کریم در مورد حکومت (یوسف آیه ۱۲ و ۴۰، انعام آیه ۵۷، شورا آیه ۴۸، مائده آیه ۴۴، ...) معتقدند از آنجا که صلاحیت قانون‌گذاری به صورت انحصاری در دست خداوند است آنچه «مجلس شورای اسلامی یا هر مجلس قانونی دیگر در کشورهای اسلامی وضع می‌کند تشریح نیست، بلکه کار آنها در قالب قانونی در آوردن احکام شرع است، یا قوانین و مقررات الزام‌آور را مطابق با مصالح جامعه اسلامی در محدوده‌ای تصویب می‌کند که نص شرعی وجود ندارد یا به تشخیص و تحدید موضوعاتی می‌پردازند که اساساً این تشخیص بر عهده مردم یا نمایندگان آنها می‌باشد» (جوان آراسته، ۱۳۸۳: ۱۶۰).

اما در نظر معتقدان به مشروعیت مردمی، از آنجا که خداوند حوزه عمومی را به دست مردم سپرده و آنها را حاکم بر سرنوشت خویش ساخته است، نهادهای مردمی در عرض نهادهای الهی قرار دارند. از این منظر مشروعیت حکومت در زمان غیبت، در چارچوب شرع، مستند به مردم است. حکومت، معاهده‌ای دو طرفه میان حاکم و مردم است که به امضای شارع رسیده است<sup>(۲)</sup>.

در قانون اساسی، اصول مربوط به انتخابات و مجلس شورای اسلامی (۶۲-۹۰) در مقابل اصول مربوط به شورای نگهبان (۹۱-۹۹) و ولایت فقیه (۱۰۹-۱۱۰)، مختصات ویژه‌ای از سلسله مراتب قدرت را شکل می‌دهد که از ویژگی‌های آن جایگاه ثانوی پارلمان و انتخابات به عنوان مظهر حاکمیت ملی در مقابل جایگاه ولایت فقیه به عنوان مظهر حاکمیت الهی و خصلت ابزاری نهادهای دموکراتیک در تثبیت بنیاد اصلی نظام سیاسی است. مجلس با همه اقتدار و نفوذی که بر قوای دیگر دارد و با وجود صلاحیت در وضع قوانین و نظارت بر دستگاه‌ها و مقامات عالی‌رتبه اجرایی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد (اصل ۹۳). همچنین نظارت استصوابی باعث می‌شود تا مجلس نتواند به عنوان محلی برای نمود اراده عمومی مطرح شود؛ زیرا تمام امور انتخاباتی زیر نظر و با صلاح دید شورای نگهبان اعتبار می‌یابد. این صلاح دید یا مصلحت‌اندیشی می‌تواند ابتکار عمل شورای نگهبان را تا آن حد بالا ببرد که آنچه را صلاح می‌داند تأیید کند و آنچه را صلاح نمی‌داند تأیید نکند؛ به عبارت بهتر در مراحل انتخاباتی دخل و تصرف نماید (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۵۹). در نتیجه بین مجلس شورای اسلامی به عنوان نهادی که طبق قانون اساسی، نماد حاکمیت مردم است و فقهای شورای نگهبان به عنوان پاسداران حاکمیت دینی، رابطه‌ای طولی برقرار می‌گردد (جوان آراسته، ۱۳۸۳: ۱۵۵) و مجلس به عنوان سیمایی از جمهوریت نظام باید خود را با اسلامیت آن هماهنگ نماید. در مجموع می‌توان گفت در نتیجه بازنگری قانون اساسی، جایگاه مجلس در سلسله مراتب قدرت تقلیل یافت. شکل ۲ موقعیت نهادهای قانون اساسی را در هرم قدرت نشان می‌دهد.

شکل ۲. توزیع قدرت در قانون اساسی ۱۳۶۸



### ساختارهای بیرون از مجلس

ساختارهایی مانند سازمان اداری و اجرایی کشور، نظام حزبی و انتخاباتی و دگرگونی‌های مهم سیاسی و اقتصادی نیز بر مجلس تأثیر گذارده، تنگناها و محدودیت‌ها یا امکانات و فرصت‌هایی را در اختیار آن قرار می‌دهند. ساختار اداری ایران، سلسله‌مراتبی هرمی دارد. امور و خدمات عمومی به صورت متمرکز اداره می‌شود. یعنی مأمورانی که از مرکز منصوب می‌شوند کارهای استان‌ها، شهرستان‌ها و تقسیمات کشوری را برابر دستور و نظر مرکز انجام می‌دهند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۳: ۱۹). تمرکزگرایی و وجود یک مرکز قدرتمند تصمیم‌گیری از مشخصات این سلسله‌مراتب است که از توزیع قدرت در استان‌ها، نواحی و لایه‌های پایین ادارات و سازمان‌ها جلوگیری کرده و ابتکار تصمیم‌گیری را از آنها می‌گیرد. تمرکز تصمیم‌گیری، امکان تأثیرگذاری و مشارکت در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری را به طور کلی محدود و برای مشارکت مجلس در تصمیم‌گیری‌ها مجال کمتری فراهم می‌کند.

نظام انتخاباتی موجود در ایران منحصر به فرد بوده و قابل انطباق با دو نظام رایج تناسبی و اکثریتی نیست. نمایندگان مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند (اصل ۶۲) بنا به قانون مصوّب ۱۳۶۲/۱۲/۰۹ «ملاک انتخاب نماینده در مرحله اول اکثریت مطلق و مرحله دوم اکثریت نسبی بود. در اصلاحیه‌ها و قوانین بعدی انتخابات ضمن حفظ دو مرحله‌ای بودن انتخابات اکثریت مطلق به اکثریت نسبی حداقل یک سوم تغییر کرد. بر اساس اصلاحات قانون انتخابات در سال ۱۳۷۸ نمایندگان در مرحله اول با اکثریت حداقل یک چهارم کل آراء انتخاب می‌شوند. انتخابات نامزدمحور به خصوص در شهرستان‌های کوچک مصداق می‌یابد. در این شهرها اعتماد، سابقه خانوادگی و مبارزاتی فرد تبلیغ می‌شود و رأی می‌آورد» (حیدری، ۱۳۸۸/۸/۳). نظام انتخاباتی، کارآمدی عملکرد احزاب در انتخابات و حضور عادلانه آنها را در عرصه سیاسی کشور تضمین نمی‌کند. علاوه بر این، نظام سیاسی و حقوقی کشور از داد و ستد منطقی میان نظام حزبی و نظام انتخاباتی، بی‌بهره است. بنابراین در شرایط فعلی انتظار تقویت نظام حزبی کارآمد و فراگیر از درون قوانین انتخاباتی، گزاف به نظر می‌رسد (اخوان کاظمی، ۱۳۸۸: ۲۲۱-۲۲۴).

از سوی دیگر معمولاً با تغییر جناح‌های حاکم بر کشور، قوانین انتخاباتی نیز تغییر می‌کنند. کاهش یا افزایش سن رأی‌دهندگان در دوره‌های گوناگون یکی از این موارد است. عدم مساعدت نظام انتخاباتی با شکل‌گیری احزاب و پایداری آنها باعث شده که با وجود ثبت گروه‌های متعدّد در وزارت کشور به عنوان حزب، احزاب، قدرت نیافته و نهادینه نشوند. احزاب به فرایند انتخاب و گردش نخبگان حاکم و جابه‌جایی آنها راهی ندارند. اساساً در سطوح فوقانی قدرت، نگاهی منفی به احزاب وجود دارد و از تحزب و حزب‌گرایی به عنوان عامل تفرقه یاد می‌شود. در نبود ساختار

حزبی، احزاب در انتخابات ایران نقش مهمی بازی نمی‌کنند و بیشتر جناح‌های متشکل از چند حزب و گروه در جریان انتخابات تأثیرگذار هستند. از این‌رو در هر دوره، جریانی که بتواند نیازها و فرصت‌های موجود در آنها را بشناسد و شعارهایی متناسب با آنها سر دهد، گوی سبقت را از دیگران می‌رباید. کاهش نقش احزاب در مجلس به پراکندگی نمایندگان، و فقدان سازماندهی به نبود پشتیبانی فکری و برنامه‌ای مجلس منجر می‌شود. این امر باعث می‌شود مجلس هماهنگی، انسجام و وحدت نداشته باشد. در نتیجه، ضعف ساختار حزبی و تقویت نشدن نظام حزبی از سوی نظام انتخاباتی، اثرگذاری مجلس را بر سیاست‌گذاری‌ها تضعیف می‌کند.

تحولات ساختاری یا تحولاتی که منجر به تغییر ساختارهای سیاسی و اقتصادی می‌شوند از دیگر عوامل مؤثر بر نقش مجالس در سیاست‌گذاری هستند. این تحولات گاه مانع و گاه عاملی برای ورود مجلس به فرایند سیاست‌گذاری می‌شوند. جنگ تحمیلی یکی از این تحولات بود که تمام ساختارها و کنشگران عرصه سیاست ایران را تحت تأثیر قرار داد. آغاز جنگ و گسترش آن از سویی محدودیت‌هایی را برای ایفای نقش مستقل مجلس در مواجهه با قوه مجریه ایجاد کرد و از سوی دیگر آنجا که با مصوبات و قوانین خود در خدمت جنگ قرار می‌گرفت گشایش‌ها و توانمندی‌هایی برای آن به ارمغان آورد. صدور فرمان /امام خمینی (ره) در بهمن ۱۳۶۱ درباره عدم نیاز به ارجاع مجدد آن دسته از مصوبات مجلس به شورای نگهبان که این شورا آنها را رد کرده و دو سوم نمایندگان مجدداً بر آن صحنه گذارده‌اند، از این جمله است. این فرمان به ویژه به هنگام وضع قوانین که به موجب آنها، مجلس اختیارات گسترده‌ای به دولت می‌داد و با مخالفت شورای نگهبان روبه‌رو می‌شد کارساز بود. بحران گروگان‌گیری و گسترش اختلافات روحانیان و بنی‌صدر رویدادهای دیگری بودند که در سال‌های نخست انقلاب به مداخله مجلس و اثرگذاری آن منجر شد. با وجود آنکه در این رویدادها مجلس بیشتر بر تصمیم‌هایی که گرفته شده بود، مهر تأیید می‌زد اما مذاکرات و مباحثات مربوط به آنها بیشتر به نام مجلس تمام شد. از سوی دیگر جنگ و ضرورت‌های آن و در مواقعی آنچه که به بهانه جنگ ضروری دانسته می‌شد، محدودیت‌هایی را برای مجلس و ایفای نقش‌های قانونی آن ایجاد کرد. در اشاره به همین موارد بود که پس از پایان جنگ، وقتی نمایندگان مجلس برخی موارد خلاف قانون اساسی را به /امام خمینی یادآور شدند، امام به صراحت نوشت که ان‌شاءالله تصمیم داریم در تمام زمینه‌ها وضع به صورتی درآید که همه طبق قانون اساسی حرکت کنیم. آنچه که در این سال‌ها انجام گرفته، در ارتباط با جنگ بوده و آن هم مسئله‌ای طبیعی است که در مواقع بحرانی و جنگی که کل نظام و تمامیت ارضی و امنیت و موجودیت یک جامعه و کشور به خطر می‌افتد، همیشه کارهای فوق‌العاده طبیعی است (مهرپور، ۱۳۸۰: ۳۴). در سال‌های ۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ نیز تحولات مهمی در کشور روی داد که بر نقش و عملکرد مجلس مؤثر افتادند. پایان جنگ، آغاز بازسازی و تغییر



رویکردهای اقتصادی، بازنگری قانون اساسی، و رحلت امام خمینی و جانشینی آیت‌الله خامنه‌ای، تحولاتی بودند که هر یک به نوبه خود بر نقش مجلس اثر گذاردند. پایان جنگ، اولویت سیاست‌های کشور را به مسائل اقتصادی و بازسازی تغییر داد. ضرورت تصویب برنامه‌های توسعه در مجلس باعث شد، مجلس فارغ از ضرورت‌ها و اضطرارهای جنگ، فرصتی برای حضور در عرصه سیاست‌گذاری بیابد؛ اما همزمان بازنگری در قانون اساسی و سپردن اختیار تعیین سیاست‌های کلان به رهبری از طریق مجمع تشخیص مصلحت و تغییراتی که در چگونگی توزیع قدرت ایجاد شد، محدودیت‌هایی برای مجلس ایجاد کرد؛ همچنان که رحلت امام خمینی (ره)، ضرورت هماهنگی بیشتر مجلس با قوه مجریه - را به ویژه در دوره نخست ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی - ایجاد کرد.

### کنشگران

در فرایند سیاست‌گذاری، افزون بر ساختارها، کنشگرانی چون رئیس قوه مجریه، رئیس مجلس، نمایندگان و گروه‌های نفوذ نیز مؤثرند. اثرگذاری آنها البته به دلیل قرار گرفتن در شرایط خاص تاریخی محدود است؛ اما به ویژه در ضعف و نوپایی ساختارها مهم و گاه تعیین‌کننده است.

### رئیس و هیئت رئیسه مجلس

بر اساس قانون اساسی، رئیس مجلس وظیفه ویژه‌ای بر عهده ندارد. تنها -براساس اصل ۸۵- به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور، باید مصوبات مزبور ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس نیز برسد. این اصل که در بازنگری قانون اساسی تصویب شد به افزایش قدرت نظارتی مجلس کمک کرد. هاشمی، کروبی، ناطق نوری و حداد عادل، رؤسای هفت دوره مجلس بودند. هاشمی از توان بالایی برای افزایش نقش مجلس در روند سیاست‌گذاری‌ها از جمله در تدوین برنامه اول بهره‌مند بود. دوره ریاست کروبی بر مجلس سوم، تحت تأثیر ریاست جمهوری هاشمی قرار گرفت. تمایل کروبی به همراهی مجلس با هاشمی، موجب شد او مجلس را هماهنگ و همسو با برنامه‌های دولت اداره کند. ناطق نوری در دوره چهارم، مجلس را با دولت هاشمی هماهنگ می‌کرد؛ اما پس از آغاز کار مجلس پنجم طی مصاحبه‌ای خواستار تعویض یا تغییر وزرا و معاونان آنها شد (شادلو، ۱۳۸۱: ۳۰۳). در واقع ناطق نوری در دوره پنجم، مجلس را به سوی نقد دولت هاشمی هدایت کرد. در دوره ششم، کروبی به حفظ شأن مجلس و ایجاد تعادل، نظر داشت. اعتراض او به بازداشت حسین لقمانیان و اعلام عدم توانایی‌اش در اداره مجلس تحت شرایط موجود از یکسو و خروج طرح اصلاح قانون

مطبوعات از طرح‌های تحت بررسی، از سوی دیگر از این مشی حکایت می‌کند. در دوره هفتم مجلس، حداد عادل، فاقد اقتدار لازم برای حفظ جایگاه مجلس بود. افروغ از وجود سه رئیس همزمان در هفتمین دوره مجلس یاد کرده است: رئیس رسمی: حداد عادل، رئیس سیاسی: باهنر و رئیس اقتصادی: توکلی (افروغ، ۱۳۸۶: ۷۲).

#### رئیس‌جمهور

در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، رئیس‌جمهور با وجود انتخاب مستقیم از سوی مردم، قدرت زیادی نداشت و همان قدرت محدود نیز در تنازع ناشی از عدم تمرکز قوه مجریه کم اثر می‌شد؛ اما پس از تغییر قانون اساسی، قدرت رئیس‌جمهور به نحو چشمگیری افزایش یافت تا جایی که برای ایفای نقش‌های سیاسی محوله، دارای ابتکار عمل مؤثر شد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۸۳). این امر باعث شد تا برخی تحلیل‌گران مانند کرانی و دسوکی<sup>۱</sup> از «وضعیت رئیس‌جمهور محور<sup>۲</sup>» در ایران یاد کنند (احتشامی، ۱۳۷۸: ۱۳۱). رئیس‌جمهور که طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی در تعیین و اجرای برنامه و خط‌مشی دولت، در اصل ۷۴ در ارائه لوایح قانونی به مجلس و در اصل ۱۳۸ در تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین و یا آیین‌نامه‌های تأمین‌کننده وظایف اجرایی نقش دارد، می‌تواند عامل مؤثری در فرایند سیاست‌گذاری‌ها در کشور باشد. از طریق این اختیارات، دیدگاه‌ها و برنامه‌های او در قالب برنامه دولت بر فضای سیاست‌گذاری کشور حاکم می‌شود. با توجه به اختیاراتی که در قانون اساسی برای رئیس‌جمهور، پیش‌بینی شده نگرش او درباره مجلس و جایگاه آن نیز می‌تواند در کاهش یا افزایش نقش مجلس در سیاست‌گذاری‌های داخلی و خارجی مؤثر باشد. صرف‌نظر از موقعیت حقوقی رئیس‌جمهور، عامل دیگری که می‌تواند بر نقش مجلس در فرایند سیاست‌گذاری‌ها مؤثر باشد، شخصیت رئیس‌جمهور، میزان نفوذ اجتماعی، استقلال رأی و سرسخت یا سازشکار بودن او و همچنین بهره‌مندی وی از اراده‌ای قوی برای پیشبرد اهدافش است. در حوزه سیاست خارجی، رئیس‌جمهور و هیئت وزراء، از جمله مهم‌ترین منابع تأثیرگذار هستند.

تحولات سیاسی سی ساله پس از انقلاب به ویژه پس از بازنگری قانون اساسی، نشان می‌دهد از میان رؤسای جمهور این دوران، هاشمی و احمدی‌نژاد با اراده و هر یک به شیوه خود توانسته‌اند نظرات خود را به مجلس بقبولانند. هاشمی، عمل‌گرایانه، با نفوذ سیاسی، به پشتوانه اعتبار انقلابی خود و با حمایت رهبری، به ویژه در دوران اول ریاست جمهوری خود و احمدی‌نژاد با استفاده از شرایط سیاسی خارجی و داخلی، وابسته کردن بقای یک جناح به پیشبرد سیاست‌های خویش و بهره‌مندی از حمایت‌های فراقانونی، اهداف خود را دنبال کرده‌اند؛ حال

1. korany & dessouki

2. presidential center

آنکه خاتمی چنین اراده و البته حمایتی برای دنبال کردن اهداف خود نداشت. لوایح «اصلاحیه قانون انتخابات» و «حدود اختیارات رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی» پس از پی‌گیری‌های خاتمی و مجلس ششم با مخالفت شورای نگهبان روبه‌رو و با آغاز به کار مجلس هفتم، دولت خاتمی خواهان استرداد آنها شد. محمدعلی ابطحی، معاون پارلمانی خاتمی، می‌نویسد: «این لایحه در مجلس تصویب شد و در اولین دیداری که خاتمی با رهبری داشت، ایشان تأکید داشتند قانون وقتی اجرا می‌شود که رئیس‌جمهور تضمینی برای اجرای آن داشته باشد. رئیس‌جمهور احساس می‌کرد برای ضمانت اجرای قانون اساسی نیاز به تضمین اختیار قانونی خود دارد بنابراین لایحه حدود اختیارات ریاست‌جمهوری تدوین شد که پس از تصویب مجلس، شورای نگهبان با انتقاداتی که ماهیت آن را نفی می‌کرد آن را رد کرد». ابطحی با اشاره به رایزنی‌ها با شورای نگهبان و توصیه‌های رهبری و برگزاری جلسات خصوصی در این زمینه، می‌گوید: ولی این رایزنی‌ها فایده‌ای نداشت و شورای نگهبان قصد تصویب لوایح را نداشت (ابطحی، ۱۳۸۳: پاراگراف ۵). نمونه‌های دیگری از اثرگذاری شخص رئیس‌جمهور در فرایند تصمیم‌گیری مجلس در موضوع واردات بنزین و بررسی لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها آشکار شد. احمدی‌نژاد گفت اگر لایحه هدفمند کردن منوط به اجرای بودجه سالانه شود دولت این لایحه را از مجلس پس می‌گیرد (مردم سالاری، ۱۳/۰۸/۱۳۸۸: ۱).

#### نمایندگان

موجودیت مجلس شورای اسلامی مبتنی بر نمایندگان و کارایی آن متکی به مشارکت اعضای مجلس در ایفای وظیفه نمایندگی خود است. عواملی مانند سن، تحصیلات، مهارت، تجربه، تخصص و جنسیت در میزان تأثیرگذاری نمایندگان بر سیاست‌گذاری‌ها مؤثرند. میانگین سنی نمایندگان دوره اول مجلس کمتر از ۴۱ سال و فراوانی سن آنها بین ۳۰ تا ۴۵ سال بود. شش نفر از آنها حداقل سن یعنی ۲۵ سال و دو نفر بیش از ۷۰ سال سن داشتند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۷۸: ۴۰ و ۷۰) در دوره‌های بعد به تدریج بر سن نمایندگان مجلس افزوده شد. میانگین سنی نمایندگان دوره دوم حدود ۴۱ سال بود که ۳۷ نفر آنان در جوان‌ترین دوره سنی ۲۵-۳۰ و تنها دو نفر در گروه ۵۰-۶۵ سال قرار داشتند (همان: ۱۶۲-۱۶۳) دوره سوم، نماینده‌ای زیر ۳۰ سال و بالاتر از ۷۰ سال نداشت. بیشتر نمایندگان، میانسال بودند و بیشترین فراوانی در سنین ۳۵ تا ۴۰ بود. مسن‌ترین نمایندگان دوره چهارم ۶۲ ساله (چهار نفر) بودند و جوان‌ترین آنها ۲۷ سال سن داشت. مجلس پنجم نمایندگان جوان اندکی داشت و بیشتر نمایندگان آن را میانسالان تشکیل می‌دادند (همان: صفحات متعدد). بر اساس قانون انتخابات مصوب، سال ۱۳۷۴ حداقل سن نمایندگی به سی سال افزایش یافت. فراوانی نمایندگان در مجلس پنجم،

نخست در سنین ۳۶-۴۰ و سپس در سنین ۴۱-۴۵، در مجلس ششم در سنین ۴۱-۴۵ و سنین ۴۶-۵۰ و پس از آن ۳۶-۴۰ بود (همان: صفحات متعدده؛ اداره تنظیمات و انتشارات مجلس، ۱۳۷۹: صفحات متعدده) از ۲۸۱ نماینده مجلس هفتم، سه نفر در سنین ۷۱-۷۵ سال، ۱۵ نفر در سنین ۶۱-۷۰ سال، ۶۰ نفر در سنین ۵۱-۶۰ سال، ۱۵۶ نفر در سنین ۴۱-۵۰ و ۴۷ نفر در سنین ۳۱-۴۰ سال قرار داشتند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۸۳: صفحات متعدده).

گزارش‌های مجلس حاکی از آن است که تحصیلات ۳۴ درصد نمایندگان دوره اول و ۳۸ درصد نمایندگان دوره دوم زیر دیپلم و دیپلم بوده است. این دسته از نمایندگان در مجلس سوم ۱۶ درصد و در مجالس پنجم و ششم حدود ۳ درصد بودند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۷۸: ۲۶۵-۳۵۸). این درصد در مجلس هفتم به ۴/۹۸ درصد رسید (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۸۳: ۱۵). تحصیلات در مقطع کارشناسی و کارشناسی ارشد ۳۵ درصد در مجلس اول و ۴۵/۳ درصد در مجلس دوم بود (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۷۸: ۲۶۵-۳۵۸). سطح تحصیلات دانشگاهی در دوره‌های سوم، چهارم، پنجم و ششم به تدریج افزایش یافت؛ به عنوان مثال از میان ۲۰۲ نماینده غیر معمم مجلس چهارم ۳۷ نفر دانشنامه دکترا، ۴۲ نفر مدرک کارشناسی ارشد و ۸۶ نفر مدرک کارشناسی داشتند. در مجلس پنجم این تعداد از ۱۹۷ به ۲۲۰ و در مجلس ششم از ۲۲۹ به ۲۳۹ رسید (همان: صفحات متعدده؛ اداره تنظیمات و انتشارات مجلس، ۱۳۷۹: صفحات متعدده). از ۲۸۱ نماینده مجلس هفتم نیز ۷۴ نفر مدرک دکتری، ۸۲ نفر کارشناسی ارشد و ۶۶ نفر مدرک کارشناسی داشتند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۸۳: ۱۵).

تعداد نمایندگان زن در سه دوره اول مجلس ۴ نفر بود و پس از مجلس چهارم تعداد آنها افزایش یافت. در مجلس چهارم ۹، پنجم ۱۴ و ششم ۱۳ نماینده زن حضور داشتند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۷۸: صفحات متعدده؛ اداره تنظیمات و انتشارات مجلس، ۱۳۷۹: صفحات متعدده) تعداد زنان در مجلس هفتم ۱۲ نفر بود (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۸۳: ۱۵).

همان‌طور که آمارها نشان می‌دهد به دلیل تغییر نخبگان حاکم پس از انقلاب، نمایندگان مجلس در دوره‌های نخست تجربه و مهارت کمتری داشتند. کم‌تجربگی و ضعف مهارت در نمایندگان دوره‌های نخست، توان کارشناسی این مجالس را اندک اما در مقابل آرمان‌خواهی و مبارزه‌جویی آنها را بیشتر می‌کرد. همین ویژگی‌ها به مجلس اول، خاصیتی انقلابی بخشید. به تدریج در دوره‌های پنجم و ششم از دامنه بلندپروازی‌های انقلابی و آرمانی کم شده و همسو با افزایش سطح تحصیلات بر توان کارشناسی و تخصصی مجالس افزوده شد. این امر باعث شد تا مجلس از نمایندگانی بهره‌مند شود که بالقوه تأثیرگذاری بیشتری در فرایند سیاست‌گذاری‌ها داشته باشند.

### گروه‌های نفوذ

اطلاعات دقیقی درباره گروه‌های فشار و ذی‌نفوذ و میزان تأثیر آنها در سیاست‌گذاری‌ها در دولت و مجلس وجود ندارد؛ اما بر اساس اطلاعات پراکنده تا اندازه‌ای می‌توان درباره آنها و اثرگذاری‌شان بر سیاست‌گذاری‌ها توضیح داد. مهم‌ترین این گروه‌ها عبارت‌اند از: بازاریان و تجار، کارگران، نظامیان، مدیران دولتی و بوروکرات‌ها.

پس از انقلاب اسلامی به دلیل همبستگی تاریخی بازاریان و روحانیت، نفوذ سیاسی و اقتصادی بازار و تشکل‌های صنفی وابسته به آن در بخش‌های مختلف گسترش یافت. بخش قدرتمند و با نفوذ بازار پس از انقلاب با بهره‌مند شدن از حمایت‌های دولت در اکثر مراکز تولیدی و صنعتی مصادره شده، نفوذ یافت و با ایجاد تشکیلاتی از جمله کمیته امور صنفی، صندوق‌های قرض‌الحسنه، سازمان اقتصاد اسلامی و اتاق بازرگانی کنترل سرمایه‌داری تجاری را در اختیار گرفت (کمالی، ۱۳۸۱: ۳۲۴).

در زمان شورای انقلاب اسلامی (از بهمن ۱۳۵۷ تا تیر ماه ۱۳۵۹)، برخی از بازاریان در اتاق بازرگانی، سمت‌هایی را اشغال کردند و با انتساب خود به /مام خمینی تا سال ۱۳۶۶ حاضر به برگزاری انتخابات آزاد در اتاق بازرگانی نشدند. آنها با دولت میرحسین موسوی، رابطه خوبی نداشتند؛ زیرا دولت معتقد به برگزاری انتخابات بود و برای آنها مشروعیتی قائل نبود. انتخابات اتاق بازرگانی در دولت هاشمی برگزار شد. آنها در این دوره خط فکری نزدیکی با دولت داشتند و دولت هم بهای بیشتری به آنها می‌داد (بهزادیان، ۱۳۸۸/۰۸/۰۵). در این دوره تأثیر بازاریان در سیاست‌گذاری‌ها بیشتر شد و توانستند برای مقاصد خود مجلس را تحت فشار بگذارند. اتخاذ سیاست‌های سرمایه‌دارانه، خصوصی‌سازی و تعدیل اقتصادی، مصادیقی از این اثرگذاری است. همچنین نفوذ برخی از اعضای جمعیت مؤتلفه در اتاق بازرگانی که در برخی مواقع پست‌های وزارت و به خصوص وزارت بازرگانی را نیز در اختیار داشتند، موجب قدرت و نفوذ بیشتر این گروه در اتاق بازرگانی و سیاست‌های تجاری آن شد. هادی خامنه‌ای، درباره رابطه مجلس با بازرگانان و بازار می‌گوید از دوره اول و به خصوص در دوره دوم و سوم، ارتباط مجلس با اتحادیه اصناف خوب بود؛ اما از آنجا که انجمن اسلامی اصناف و بازار بیشتر با جناح راست در مجلس رابطه داشت، جناح چپ برای ایجاد یک رابطه فعال و تشکل بخشیدن به طیف همراه خود در بازار انجمن اصناف تولیدی را ایجاد کرد (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰). بدین ترتیب این جناح نیز از یک منبع اطلاعاتی و پشتیبان بهره‌مند شد که می‌توانست وزنه خوبی برای مجلس باشد و موضع آن را تقویت نماید. به تدریج با قدرت یافتن گروه‌های اصلاح‌طلب به خصوص در ششمین دوره مجلس و کاهش قدرت محافظه‌کاران سنتی، از قدرت بازار کاسته شد. همچنین برخی از تشکل‌های کارگری نیز در طول ادوار مجلس بر آن نفوذ داشته و توانسته‌اند در چارچوب

ائتلاف‌های انتخاباتی، نامزدهای مورد نظر خود را به مجلس بفرستند. شاخص‌ترین آنها خانه کارگر است که هرچند یک تشکل صنفی است، کارکردهای بارز سیاسی و انتخاباتی داشته است. خانه کارگر در سال‌های نخست پس از انقلاب پای ثابت ائتلاف‌های جناح چپ و سپس اصلاح‌طلبان بوده است.

نقش نظامیان در اثرگذاری و نفوذ بر سیاست‌ها در سال‌های نخست پس از انقلاب اندک بود. هر چند برخی معتقدند: «اگر اکنون به گذشته برگردیم و تاریخ را مرور کنیم متوجه خواهیم شد نظامیان از همان زمان به تدریج نفوذ خود در سیاست را آغاز کرده بودند» (حیدری، ۱۳۸۸/۸/۳). هاشمی می‌گوید: با آغاز سیاست سازندگی «به نیروهای مسلح سهم زیادی دادیم (ارتش، سپاه و بسیج) آنان احساس می‌کردند هنوز هم در میدان هستند. خیلی از طرح‌های بزرگ را نیروهای مسلح اجرا کردند...» (سفیری، ۱۳۷۸: ۱۰۶). با پایان جنگ، صحنه عمل نظامیان از میدان جنگ به عرصه سیاست کشانده شد. سپاه پاسداران انقلاب اسلامی با تأسیس و گسترش سازمان بسیج و زیرگروه‌هایی مانند «بسیج دانشجویی»، «بسیج دانش‌آموزی»، «بسیج اساتید»، «بسیج کارگری»، «بسیج ادارات»، و... نقش فعال‌تری در سیاست بر عهده گرفت. حسین مرعشی، از اعضای کارگزاران سازندگی، از ورود سپاه به معاملات سیاسی پس از بیانیه اول کارگزاران سازندگی در مقطع پایانی مجلس چهارم و در انتخابات مجلس پنجم یاد می‌کند: «آقای محسن رضایی در جلسه صبح‌گاه لشکر محمد رسول الله ... سخنرانی کرد یک چرخش جدی نسبت به آقای هاشمی داشت» (شبان‌ی و رحیمی، ۱۳۸۶: ۶۴). اواخر دولت خاتمی، بسیج نیز به مباحث سازندگی وارد شد تا اینکه در دولت/حمیدی‌نژاد، اقتصاد به میزان زیادی در اختیار نظامیان قرار گرفت (مقّر، ۱۳۸۸/۰۸/۰۶) فرماندهان سپاه پاسداران در سال‌های اخیر با صراحت بیان کرده‌اند که در همه عرصه‌های فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و حتی اقتصادی پاسدار انقلاب‌اند و به این ترتیب حضور برجسته‌تری نسبت به سایر گروه‌های ذی‌نفوذ دارند. اثرگذاری سپاه بر مجلس به طور خاص از دوره ششم به شکل مقابله و در دوره هفتم و هشتم به شکل نفوذ، تداوم یافته است. سپاه پاسداران در سیاست و امور خارجی نیز صاحب نفوذ است. به گفته یحیی رحیم صفوی، فرمانده پیشین سپاه، «این نهاد هیچ مرز جغرافیایی ندارد و انقلاب اسلامی مرز سپاه پاسداران است» (امیری، ۱۳۸۳: ۷). نظرات سپاه در جریان اتخاذ تصمیمات سیاست‌ خارجی، امنیتی و نظامی در مناطق خاصی همچون لبنان، عراق، منطقه خلیج فارس و به طور کلی جهان عرب دریافت و اعمال می‌گردد (همان).

مدیران دولتی و بوروکرات‌ها از دیگر گروه‌های پر نفوذ در ایران هستند. اقتصاد ایران از نیم‌قرن پیش تا امروز به شدت تحت نفوذ و سلطه ده‌ها شرکت، مؤسسه و سازمان دولتی قرار

گرفته است. شرکت‌های دولتی دو نوع شاغل دارند: مدیران ارشد و کارمندان کشوری. دولت بزرگ و حجیم ایران، بزرگ‌ترین استخدام‌کننده نیروی کار است که عموماً در شرکت‌ها، سازمان‌ها و ادارات دولتی فعالیت می‌کنند. کارمندان با وجود شمار فراوان به لحاظ سازماندهی صنفی به شدت ضعیف و فاقد توانایی مؤثرند. در مقابل، مدیران ارشد شرکت‌های دولتی قشری کوچک، اما بسیار بانفوذ هستند. مدیران بانک‌های دولتی، شرکت‌های بزرگ فولاد، اتومبیل‌سازی، مخابرات، آب و برق، نفت و گاز و پتروشیمی که به دولت وابسته‌اند، درجه تأثیرگذاری فوق‌العاده‌ای بر جامعه ایرانی دارند. این گروه منافع خود را در قالب حفظ تداوم دولتی بودن این مجموعه‌ها حفظ می‌کنند و گسترش می‌دهند.

### نتیجه‌گیری

مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون‌گذاری محدودیت‌هایی دارد. نهادهایی که در قانون اساسی و ساخت قدرت، موقعیت فرادستی دارند از توان و ظرفیت آن می‌کاهند و همزمان مظلوم قوانین مصوب آن را نیز تعیین می‌کنند؛ همچنان‌که توانمندی قوه مجریه در ابتکار قوانین، موجب می‌شود که منبع اصلی قوانین، لوایح دولت باشد. اختیارات و صلاحیت‌های نظارتی و قانونی مجلس شورای اسلامی آنچنان که در قانون اساسی آمده، آن را در زمره مجالس قدرتمند قرار می‌دهد؛ اما مصلحت‌سنجی‌ها در روابط با منابع و کانون‌های قدرت، نبود یک سیستم نظارتی و ظرفیت لازم برای اعمال اختیارات، باعث می‌شود انگیزه نمایندگان، عامل اصلی کاربست نظارت باشد و می‌دانیم انگیزه‌ها می‌توانند ناپایدار باشند و تحت تأثیر عوامل مختلف دستخوش فرسایش شوند. سازمان داخلی مجلس از ضعف احزاب و نظام حزبی در ایران متأثر است. به دلیل ناتوانی احزاب در سازماندهی داخلی مجلس، فراکسیون‌هایی که دچار اختلافات داخلی مفرط و بیشتر معرف طیف گسترده‌ای از جناح‌های سیاسی‌اند، عهده‌دار سازماندهی نمایندگان هستند. در نتیجه پراکندگی یا نبود انسجام میان نمایندگان از دامنه اثرگذاری آنها کاسته می‌شود. کمیسیون‌های دائمی متناظر با ساختار اجرایی و موقتی تلفیق و تحقیق و تفحص از نقاط قوت مجلس و ابزاری برای تأثیرگذاری آن محسوب می‌شوند. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در صورت بهره‌مندی از استقلال، ثبات و انباشت تجربه می‌تواند به افزایش دامنه اثرگذاری مجلس بیفزاید؛ هرچند تاکنون اشتهاش به وابستگی به جناح‌های سیاسی، ناپایداری‌های شغلی و بروز کاستی‌هایی در توان پژوهشی، موجبات کم‌توجهی نمایندگان مجلس را به آن فراهم آورده است.

مجلس به ویژه پس از بازنگری قانون اساسی در سلسله مراتب قدرت، موقعیت فرادستی ندارد، اما اهمیت دارد. بخشی از این اهمیت به موقعیت برتر نهادهای مردم‌سالار در جهان امروز و ضرورت تجهیز نظام‌های سیاسی به نهادهای نمایندگی، بازمی‌گردد. بخشی دیگر نیز به آن دسته از

اختیارات و صلاحیت‌های مجلس مربوط می‌شود که با وجود همه محدودیت‌ها، آن را کماکان از میزانی از قدرت بهره‌مند می‌سازد؛ با وجود این، مجلس به عنوان مظهر حاکمیت ملت در برابر نهادهایی که نماینده حاکمیت و مشروعیت الهی هستند جایگاهی ثانویه دارد. ساختارهای بیرون از مجلس مانند ساختار اداری و اجرایی متمرکز، نبود نظام حزبی منسجم و نبود نظام انتخاباتی که به قدرتمندی و نهادمندی احزاب کمک کند، موجب می‌شود که فرصت‌های مجلس برای تأثیرگذاری در سیاست‌گذاری‌ها تقلیل یابد. انتخابات نامزد محور، عملاً به پراکندگی نمایندگان و نبود پشتیبانی فکری و برنامه‌ای از مجلس و همه اینها به تضعیف اثرگذاری مجلس می‌انجامد. دگرگونی‌های مهم سیاسی و اجتماعی نیز از آنجا که در بیشتر مواقع موجب ترویج اندیشه ضرورت تمرکز و هماهنگی بیشتر بوده‌اند از دامنه اثرگذاری مجلس کاسته‌اند.

کنشگران نیز افزون بر ساختارها در زمینه‌ای که آنها فراهم می‌کنند بر عملکرد مجلس مؤثرند. رؤسای متنفذ و قدرتمند مجلس دست‌کم برای پیشبرد برنامه‌ها و خواسته‌های خویش به دنبال افزایش اثرگذاری مجلس هستند. در نقطه مقابل رؤسای که جویای تعادل و مصالحه با قوای دیگر هستند، ناگزیرند از بخشی از اختیارات خود چشم‌پوشند. هاشمی در دوره‌های اول و دوم و تا حدودی ناطق‌نوری در دوره پنجم، مشی نخست را دنبال کردند و در دیگر دوره‌ها بیشتر مشی دوم تعقیب شده است. شخصیت رئیس‌جمهور و نگرش او درباره مجلس نیز می‌تواند فرصت‌ها یا محدودیت‌هایی را برای مجلس ایجاد کند. هاشمی، مجلس سوم را که بیشتر نمایندگان آن گرایش‌های چپ داشتند به تصویب برنامه‌هایی واداشت که دست‌کم در مبارزات انتخاباتی خود شعارهایی متفاوت با آن داده بودند. /حمیدی‌نژاد نیز نشان داده است که اراده و جسارت لازم را برای برداشتن موانع در برابر خود، در مجلس دارد. در مقابل، خاتمی چنین نبود، هرچند از حمایت‌ها و پشتیبانی‌هایی نیز که متوجه آنها بود، هیچ‌گاه بهره‌مند نشد. ویژگی‌های فردی نمایندگان به ویژه سن، تحصیلات و مهارت آنها بیانگر افزایش توان کارشناسی و تخصصی نمایندگان و در نتیجه افزایش میزان و دامنه اثرگذاری مجلس است. گروه‌های نفوذ نیز در طول سال‌های گذشته هر چه سازمان یافته‌تر شده‌اند، تأثیر بیشتری بر مجلس و مصوبات آن داشته‌اند. از این منظر بیشترین تأثیر را بازاریان، نظامیان، کارگران و مدیران بر مجلس داشته‌اند.

سرانجام آنکه برآیند حاصل از تعامل ساختارها و کنشگرانی که در این مقاله بررسی شد، نشان می‌دهد مجلس نقش محدودی در فرایند سیاست‌گذاری ایران و اثر نسبتاً اندکی بر آن دارد.

### پی‌نوشت

۱. آیین‌نامه دادرها و دادگاه‌های ویژه روحانیت در سال ۱۳۶۹ به تصویب مقام رهبری رسید و همانند قانون در روزنامه رسمی درج و منتشر شد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۳۶).
۲. ر.ک. انصاری، ۱۳۷۸.



## منابع

- آلموند، گابریل و دیگران (۱۳۸۱) چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- ابطحی، سید محمد (۱۳۸۳) «مجلس با تقاضای استرداد لوایح دوگانه خاتمی موافقت کرد». نشانی الکترونیکی: <http://www.webneveshteha.com/media.asp?id=-170943301>
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۷۸) معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی از آغاز انقلاب تا دوره پنجم قانون‌گذاری، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره تنظیمات و انتشارات مجلس (۱۳۷۹) معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی دوره ششم، تهران، اداره تنظیمات و انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۸۳) معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی دوره هفتم، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۶۵) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، اولین دوره، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۶۹) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دومین دوره، تهران، مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۷۴) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، سومین دوره، تهران، مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۷۹) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، پنجمین دوره، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۸۴) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ششمین دوره، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۸۷) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، هفتمین دوره، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل قوانین (۱۳۷۹) آیین‌نامه داخلی مجلس به ضمیمه قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی، تهران، چاپخانه مجلس.
- اداره کل قوانین (۱۳۶۹) آیین‌نامه داخلی مجلس به ضمیمه قانون نحوه رسیدگی به آیین‌نامه داخلی مجلس، تهران، انتشارات مجلس.
- احتشامی، انوشیروان (۱۳۸۵) گذار از بحران جانشینی، ترجمه ابراهیم متقی و زهره پوستین‌چی، تهران، قومس.
- احتشامی، انوشیروان (۱۳۷۸) سیاست خارجی ایران در دوران سازندگی، ترجمه ابراهیم متقی و زهره پوستین‌چی، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۸) علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- افروغ، عماد (۱۳۸۶) «مجلس هفتم رئیس دولت بود، گفت‌وگو با اکبر منتجبی»، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.
- امیری، مهدی (۱۳۸۳) قوه مقننه و سیاست خارجی (ارزیابی نقش، جایگاه و عملکرد مجلس شورای اسلامی در سیاست خارجی)، تهران، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- اولسون، دیوید (۱۳۸۲) نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری دیدگاهی مقایسه‌ای، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

انصاری، علیرضا (۱۳۷۸)، (آخرین بازنگری ۰۱ مهر ۱۳۹۰)، به نقل از:

<http://www.howzeh.net/howzeh/Magazines/MagArt.aspx.MagazinNambarID=4741&id=38377>.

الف، وب سایت خبری (آخرین بازنگری ۰۱ مهر ۱۳۹۰).

<http://alef.ir/prtd9z0x.yt0fk6a22y.htm>.

بارسقیان، سرگه (۱۳۸۶) «آزمون اصلاحات، مجلس ششم دوره قدرت چپ»، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

برگزیده، علی (۱۳۸۶) «عبور از اصول گرایی»، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

بشیریه، حسین (۱۳۸۱ الف) جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، نی.

بشیریه، حسین (۱۳۸۱ ب) دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی دوران جمهوری اسلامی ایران، تهران، نگاه معاصر.

بهزادیان، محمدرضا (۱۳۸۸/۸/۵)، تهران، (مصاحبه).

جوان آراسته، حسین (۱۳۸۳) مبانی حاکمیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی، تهران، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.

چگنی‌زاده، عبدالرحیم (۱۳۷۷) «سیر قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران با توجه به نقش شورای نگهبان و با نگاهی به اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطیت ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

حیدری، غلامرضا (۱۳۸۸/۰۸/۰۳)، تهران، (مصاحبه).

خامنه‌ای، سید هادی (۱۳۸۸/۰۸/۱۰)، تهران (مصاحبه).

خلیلی، محسن (۱۳۷۲) «تأثیر تحولات سیاسی بر بازنگری قانون اساسی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

خلیلی، محسن (۱۳۸۷) مجلس شورای اسلامی: نفوذپذیری - تصمیم‌پذیری، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال سوم، شماره ۲.

دفتر بررسی‌های حقوقی (۱۳۷۵) گزارش کارشناسی پیرامون لایحه تنفیذ مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص ترکیب هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.

دفتر مطالعات سیاسی (۱۳۸۳) نقش و جایگاه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در فرایند سیاست‌گذاری خارجی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.

سخنور، حسین (۱۳۸۶) گفت‌وگو با الیاس حضرتی، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

سفیری، مسعود (۱۳۷۸) حقیقت‌ها و مصلحت‌ها، تهران، نی.

سینائی، وحید و سمیه زمانی (۱۳۹۰) «نقش مجالس قانونگذاری در فرایند سیاست‌گذاری؛ به سوی یک الگوی نظری»، در: راهبرد، شماره ۵۸.

شادلو، عباس (۱۳۸۱) تکثرگرایی در جریان اسلامی، تهران، وزراء.

شبانی، مریم و خجسته رحیمی (۱۳۸۶) «جراحی سختی داشتیم، گفت‌وگو با حسین مرعشی»، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

صفار، محمدجواد (۱۳۷۲) حقوق اساسی، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۳) حقوق اداری، تهران، سمت.

فارس‌نیوز، وب سایت خبری (آخرین بازنگری ۲۰ تیر ۱۳۸۹).

<<http://www.farsnews.com/printable.php?nn=8904011762>>.

کمالی، مسعود (۱۳۸۱) جامعه مدنی، دولت و نوسازی در ایران معاصر، ترجمه کمال پولادی، تهران، باز. مارش، دیوید و جری استوکر (۱۳۸۴) روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیرمحمد حاجی‌یوسفی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

محقر، علی (۱۳۸۸ / ۸ / ۶)، تهران، (مصاحبه).

مدنی، جلال‌الدین (۱۳۷۰) حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی، چاپ دوم، تهران، همراه. مردم سالاری، (۱۳۸۸ / ۸ / ۱۳) شماره ۲۲۱۲.

مشروح مذاکرات شورای بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴)، تهران، اداره کل امور فرهنگی مجلس.

مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۹)، تهران، اداره کل امور فرهنگی مجلس.

مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۰) پرسش‌ها و پاسخ‌ها، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.

مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۶) نظریه سیاسی اسلام، تحقیق و نگارش کریم سبحانی، جلد ۲، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۶۵) نشانی الکترونیکی:

<http://iranculture.org/fa/simpleView.aspx?provID=162>

معیری، مهناز (۱۳۸۴) میزان بهره‌مندی از اطلاعات و تأثیر آن بر فرایند قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مؤذنیان، محمدرضا (۱۳۸۱) مجموعه نظریات شورای نگهبان: تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹-۱۳۸۰، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

مهرپور، حسین (۱۳۸۰) رئیس‌جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، تهران، مؤسسه اطلاعات.

مهرپور، حسین (۱۳۸۴) رئیس‌جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، جلد ۲، تهران، مؤسسه اطلاعات.

مهرپور، حسین (۱۳۸۷) مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر.

نصیری، مصطفی (۱۳۸۱) تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران به همراه متن قانون اساسی، تهران، اجتماع.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶) حقوق اساسی جمهوری اسلامی، تهران، میزان.

یوسفی اشکوری، حسن (۱۳۸۶) آغاز جناح‌بندی‌ها در مجلس آغازین، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

Norton, Philip (2004), conclusion: do parliaments make a difference, parliaments and governments in Western Europe, volume 1, edited by Philip Norton, London: Rutledge.  
James, Simon (1997), British government reader in policy making, London: Rutledge.  
<http://alef.ir/prtd9z0x.yt0fk6a22y.htm>.

دوفصلنامه علمی- پژوهشی «پژوهش سیاست نظری»

دوره جدید، شماره یازدهم، بهار و تابستان ۱۳۹۱: ۳۵-۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۰۸/۰۴

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۱/۰۷/۱۹

## مجلس شورای اسلامی و سیاست‌گذاری در ایران (۱۳۵۹-۱۳۸۷)

وحید سینائی\*

سمیه زمانی\*\*

### چکیده

این مقاله با استفاده از نظریه ساختار- کارگزار و روش تحلیل ساختارهای قانونی و مطالعه کنش‌های کارگزاران با طراحی و کاربست یک مدل مفهومی- نظری به بررسی عوامل مؤثر بر نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند سیاست‌گذاری در ایران و میزان اثرگذاری آن در این فرایند می‌پردازد. در چارچوب نظریه ساختار- کارگزار، نقش مجلس در سیاست‌گذاری متأثر از دسته‌ای از ساختارها و کنشگران است. ساختارها شامل اختیارات و صلاحیت‌های مجلس، سازمان درونی مجلس، چگونگی توزیع قدرت در نظام سیاسی و ساخت‌های بیرون از مجلس اما مؤثر بر آن و کنشگران شامل رئیس مجلس، رئیس قوه مجریه، نمایندگان و گروه‌های نفوذ هستند. داده‌های موجود و گردآوری شده و کاربست آنها در چارچوب نظریه ساختار و کارگزار و مدل مفهومی مقاله نشان می‌دهد مجلس در فرایند سیاست‌گذاری ایران تعیین‌کننده نیست، اما اثرگذار است.

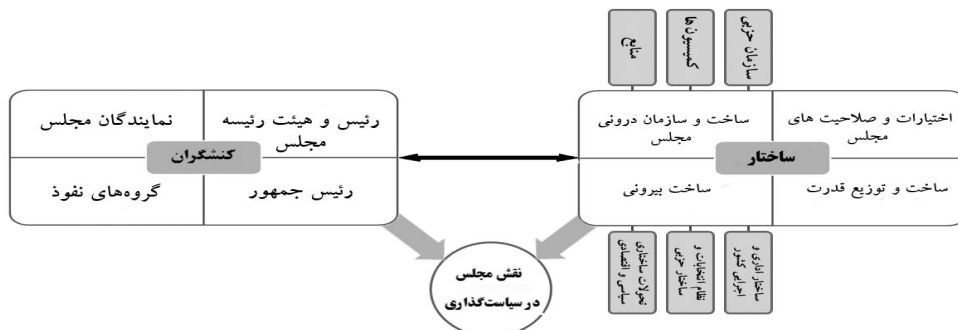
**واژه‌های کلیدی:** مجلس شورای اسلامی، ایران، سیاست‌گذاری، ساختارها و کنشگران.

پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن ۱۳۵۷ و همه‌پرسی فروردین ۱۳۵۸ نقطه پایانی بر نظام سلطنتی و مشروطیت در ایران بود. در نخستین قانون اساسی جمهوری اسلامی «مجلس شورای ملی» رکنی بود که بر اساس اصل ۵۸، اعمال قوه مقننه از طریق آن صورت می‌گرفت. عنوان مجلس در تیرماه ۱۳۵۹ با تصویب اولین دوره مجلس و سپس در سال ۱۳۶۸ در بازنگری قانون اساسی از «ملی» به «اسلامی» تغییر یافت. در بازنگری در وظایف و اختیارات مجلس دگرگونی اساسی ایجاد نشد؛ اما به دلیل تغییراتی که در اختیارات دیگر نهادها روی داد جایگاه و نقش مجلس در سیاست‌گذاری‌ها تغییر کرد. پرسش اصلی این مقاله معطوف به شناخت عوامل مؤثر بر نقش مجلس شورای اسلامی در فرایند سیاست‌گذاری ایران و میزان این اثرگذاری در سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۸۷ است که مصادف با سال‌های فعالیت هفت دوره مجلس شورای اسلامی است؛ اما شناسایی این نقش نیازمند طراحی یک الگوی مفهومی - نظری مبتنی بر تعامل دو دسته عوامل ساختاری و کنشگری است. با توجه به موضوع و نظریه‌ای که این مقاله بر آن مبتنی یافته است از روش تحلیل محتوای قوانین و بررسی کنش‌های کارگزاران بهره گرفته شده است. داده‌های این پژوهش به صورت کتابخانه‌ای - اسنادی جمع‌آوری و برای تکمیل آنها از مصاحبه با چند تن از نمایندگان ادوار مختلف مجلس سود جسته شده است.

### الگوی نظری و مبنای مفهومی

سیاست یا خط‌مشی‌گذاری<sup>۱</sup> فرایندی است که در آن اهداف و ارزش‌های مورد نظر یک حکومت در عمل اجرا می‌شوند (جیمز، ۱۹۹۷: ۳ و ۲). سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها ظرف قانون‌گذاری را تعیین می‌کنند از این رو اعم از قانون هستند. بر این اساس قانون‌گذاری به عنوان یکی از مراحل فرایند سیاست‌گذاری به عملیاتی نمودن سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها کمک می‌کند. نقش مجالس قانون‌گذاری در فرایند سیاست‌گذاری تحت تأثیر ساختارها و کنشگران قرار دارد (سینائی و زمانی، ۱۳۹۰: ۶۵-۹۳). ساختارها شامل اختیارات و صلاحیت‌های قانونی مجلس، سازمان درونی مجلس (سازمان حزبی، کمیسیون‌ها و منابع)، جایگاه مجلس در توزیع قدرت و ساختارهای بیرون از مجلس (ساختار اداری و اجرایی، ساختار حزبی و انتخاباتی و تحولات بزرگ سیاسی و اقتصادی) هستند. کنشگران عبارت‌اند از: رئیس مجلس، رئیس قوه مجریه، نمایندگان و گروه‌های نفوذ. این ساختارها و کنشگران در تعامل با یکدیگر نقش مجالس را در فرایند سیاست‌گذاری شکل می‌دهند (شکل ۱).

شکل ۱. عوامل مؤثر بر نقش مجالس قانونگذاری در سیاست‌گذاری



با استناد به پنج معیار اختیارات و صلاحیت‌ها، مصدر و ابتکار قانون‌گذاری، حق وتوی قوانین، وجود نهادهای موازی یا رقیب در قانون‌گذاری و حق امضاء و انتشار قوانین، مجالس قانون‌گذاری به سه دسته قدرتمند، نسبتاً قدرتمند و ضعیف تقسیم می‌شوند. مجالس قدرتمند علاوه بر قانون‌گذاری و نظارت بر مجریه در سیاست‌گذاری‌ها نیز نقش تعیین‌کننده دارند. مجالس نسبتاً قدرتمند، در حوزه قانون‌گذاری ابتکار قانونی اندک، اما قدرت نظارتی بالایی دارند؛ این امر موجب اثرگذاری آنها در فرایند سیاست‌گذاری‌ها می‌شود. این مجالس در نظام‌های پارلمانی و نیمه‌ریاستی دیده می‌شوند. مجالس ضعیف، توان قانون‌گذاری و نظارتی ندارند. آنها نهادی تشریفاتی هستند که در فرایند سیاست‌گذاری نیز نقشی ایفا نمی‌کنند. در این کشورها هیچ‌گونه واگذاری قدرت کاملاً جافته‌ای به مجالس قانون‌گذاری، دادگاه‌ها یا ساختارهای مشابهی جز قوه مجریه به چشم نمی‌خورد (آلموند و دیگران، ۱۳۸۱: ۱۹۶). مجالس ضعیف در نظام‌های محافظه‌کار سنتی و کمونیستی وجود دارند.

ساخت و سازمان درونی مجالس به سازمان حزبی، کمیسیون‌ها و منابع در اختیار مجلس اشاره دارد. مجلس هر چه سازمان‌یافته‌تر و مجهزتر باشد توانایی بیشتری برای مشارکت در روند سیاست‌گذاری خواهد داشت. به عبارت دیگر، سازمان و منابع مجلس، تعیین‌کننده توانایی درونی آن برای اقدام در بیرون است (اولسون، ۱۳۸۲: ۲۱۱). احزاب موجود در مجلس از لحاظ سازمان درونی، میزان تمرکزگرایی و انضباط با یکدیگر متفاوت هستند. میزان تمرکز و انضباط رأی احزاب می‌تواند در انسجام، هماهنگی و نقش مجالس در سیاست‌گذاری مؤثر باشد. وجود احزاب متعدد در مجلس که هیچ حزب واحدی در میان آنها اکثریت ندارد یا وجود احزاب و جناح‌های نه‌چندان سازمان‌یافته‌ای که انضباط حزبی چندانی نداشته باشند، باعث کاهش فرصت تصمیم‌گیری مجلس

می‌شوند. همچنین هر چه تعداد کمیسیون‌های دائمی و متناظر با ساختار اجرایی بیشتر باشد و تخصص و مهارت بالاتری داشته باشند، بر قدرت مجالس در سیاست‌گذاری افزوده خواهد شد (اولسون، ۱۳۸۲: ۲۱۴). منابع مجالس مانند کمیته‌های علمی یا اجرایی، کتابخانه و واحدهای تحقیقاتی یا عوامل دیگر که برای موشکافی دقیق‌تر سیاست‌ها ضروری هستند (نورتون، ۲۰۰۴: ۱۳ و ۱۲)، می‌توانند فعالیت‌های آنان را تقویت نمایند؛ زیرا این منابع بر آگاهی و استقلال مجلس می‌افزایند و در نتیجه آنها را قادر می‌سازند در سیاست‌گذاری‌ها مؤثرتر عمل کنند.

توزیع قدرت و جایگاه مجلس در آن، عامل ساختاری دیگری است که بر نقش مجالس در سیاست‌گذاری اثر می‌گذارد. رژیم‌های سیاسی بر مبنای چگونگی توزیع قدرت به سه دسته اقتدارگرا، نیمه‌اقتدارگرا و دموکراتیک تقسیم می‌شوند. منظور از دولت‌های اقتدارگرا همه دولت‌هایی هستند که ساخت قدرتشان یک‌جانبه است. در مقابل، منظور از دولت‌های دموکراتیک دولت‌هایی هستند که ساخت قدرت دوجانبه دارند. در این دولت‌ها منبع مشروعیت، قدرت سیاسی ناشی از جامعه است و نهادهایی برای مشارکت دست‌کم بخش‌هایی از جامعه و گروه‌های اجتماعی در سیاست وجود دارد. البته رژیم‌هایی هم هستند که از نظر صوری ساخت قدرت دوجانبه (نهادهای مشارکت عمومی مانند پارلمان و احزاب و ...) دارند؛ اما در واقع ساخت قدرت آنها یک‌جانبه است (بشیریه، ۱۳۸۱ الف: ۲۹۸). مجلس در نظام‌های دموکراتیک، محور یا دست‌کم یکی از محورهای قدرت است، حال آنکه در رژیم‌های نیمه‌اقتدارگرا مجلس، موقعیت فرودستی در سلسله مراتب قدرت دارد. در رژیم‌های اقتدارگرا به تبعیت از تمرکز قدرت، مجلس قدرتی در اختیار ندارد.

ساختارهای بیرون از مجلس اما مؤثر بر آن، شامل ساختار اداری و اجرایی کشور، ساختار حزبی و نظام انتخاباتی و تحولات بزرگ ساختاری سیاسی و اقتصادی هستند. ساختار متمرکز اداری و اجرایی مانعی بر سر راه تأثیرگذاری مجلس در سیاست‌گذاری است؛ زیرا در تمرکز تصمیم‌گیری مجال و فرصت برای تأثیرگذاری مجلس در سیاست‌گذاری‌ها کاهش می‌یابد. اثرگذاری نظام انتخاباتی به نامزد محور یا حزب محور بودن آن مربوط می‌شود. نظام انتخاباتی حزب محور باعث ثبات و هماهنگی در برنامه‌های مجلس و تأثیرگذاری بیشتر آن در سیاست‌گذاری‌ها می‌شود. نظام انتخاباتی در رابطه‌ای تعاملی با نظام حزبی و از طریق اکثریتی یا تناسبی بودن به ایجاد نظام حزبی اکثریت‌سالار یا چندحزبی در مجلس می‌انجامد (اولسون، ۱۳۸۲: ۲۰۹). موضوعاتی که در انتخابات به عنوان برنامه حزب معرفی می‌شود، می‌تواند بر فضای کاری پارلمان حاکم شود و بر نقش مجلس در سیاست‌گذاری‌ها تأثیر بگذارد. تحولات بزرگ و تغییرات ساختاری نیز بر نقش مجلس اثرگذار هستند. آنها موجبات افزایش یا کاهش تأثیر مجلس در

فرایند سیاست‌گذاری را فراهم می‌آورند. انقلاب، جنگ و رویدادهایی از این دست، آن تحولات یا تغییرات ساختاری هستند که تنگناها یا گشایش‌هایی فراروی مجلس قرار می‌دهند. همچون ساختارها، کنشگران نیز بر سیر رویدادها و تحولات اثر می‌گذارند. مسئله کنشگر یا کارگزار قدرت نفوذ یا تأثیر گذاشتن بر ساختارهایی است که تعیین‌کننده زمینه فعالیت کارگزار هستند و دامنه امکانات را مشخص می‌کنند (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۳۰۵). کنشگران شامل رئیس مجلس، رئیس قوه مجریه، نمایندگان و گروه‌های نفوذ هستند. رؤسای جمهور بنا به نوع شخصیت، میزان توانمندی، برنامه‌ها و افکار و رئیس مجلس و نمایندگان نیز بر اساس همین ویژگی‌ها بر نقش مجلس در سیاست‌گذاری‌ها مؤثرند. گروه‌های نفوذ نیز در جست‌وجوی تأمین منافع خود سعی دارند بر مجلس تأثیر بگذارند. هرچه این گروه‌ها بزرگ‌تر و منسجم‌تر و با حکومت هماهنگ‌تر باشند، نقش مجلس کاهش می‌یابد.

ساختارها و کنشگران در تعامل با یکدیگر، نقش مجالس در فرایند سیاست‌گذاری کشورها را تعیین می‌کنند. برآیند این تعامل موقعیت‌های متفاوتی را برای مجالس قانون‌گذاری بر روی یک پیوستار ترسیم می‌کند. در یک سوی این پیوستار مجالسی قرار دارند که نقش تعیین‌کننده‌ای در سیاست‌گذاری دارند. نمونه آنها کنگره آمریکا است. در میانه، مجالس مؤثر و در سوی دیگر مجالس کم‌اثر و خنثی قرار می‌گیرند. پارلمان انگلیس مثالی برای مجالس مؤثر است. مجالس کم‌اثر و خنثی را در کشورهایمانند چین می‌توان سراغ گرفت. جایگاه مجالس قانون‌گذاری در سیاست‌گذاری در کشورهای مختلف را می‌توان در چارچوب این مدل با کاربری‌های مختلف در ساختاری و کنشگران بررسی و شناسایی کرد.

## ساختارها و کنشگران مؤثر بر نقش مجلس شورای اسلامی در سیاست‌گذاری

### ساختارها

مجلس، وظایف و اختیارات خود را در چارچوب مجموعه‌ای از ساختارها اعمال می‌کند. این ساختارها اگر به درستی شکل گرفته باشند با وجود اعمال محدودیت، امکان بالفعل ساختن توانایی‌ها و ظرفیت‌های مجلس را فراهم می‌کنند؛ در غیر این صورت آنها موانع آشکار یا پنهانی در برابر اعمال اختیارات مجالس هستند. صلاحیت‌های قانونی که در قانون اساسی و آیین‌نامه داخلی مجلس آمده، سازمان مجلس، ساخت قدرت و جایگاه مجلس در آن، و ساختارهای بیرون از مجلس، مهم‌ترین این عوامل هستند.

### اختیارات و صلاحیت‌های مجلس

مجلس شورای اسلامی به طور عمده دو گونه اختیار و صلاحیت بر عهده دارد: ۱. اختیارات و صلاحیت‌هایی که رأساً و بدون دخالت نهاد دیگری، از جمله شورای نگهبان، دارند که «تصمیمات



قانونی» خوانده می‌شود. ۲. وظایف و اختیاراتی که با دخالت شورای نگهبان و تأیید این نهاد، قابلیت اجرا پیدا می‌کند و «مصوبات» نامیده می‌شود. تصمیمات قانونی مجلس در رابطه با قوه مقننه (رسیدگی به صحت صدور اعتبارنامه نمایندگان مجلس و انتخاب شش حقوقدان شورای نگهبان) یا در رابطه با مجریه (رأی اعتماد، سؤال، استیضاح، تحقیق و تفحص) است؛ اما مصوبات شامل قانون‌گذاری و تفسیر می‌شود (صفار، ۱۳۷۲: ۸۳). در مجموع مهم‌ترین اختیارات و صلاحیت‌های مجلس معطوف به قانون‌گذاری و نظارت می‌شوند.

شناسایی نقش مجلس در قانون‌گذاری مستلزم بررسی پنج معیار: میزان یا حدود اقتدار قانون‌گذاری، مصدر و ابتکار قانون، وتوی قوانین، وجود نهادهای موازی یا رقیب در قانون‌گذاری و حق امضاء و انتشار قوانین است. طبق اصل ۷۱ قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در «عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی قانون وضع کند». با این وجود، صلاحیت قانون‌گذاری مجلس شورای اسلامی توسط اصل ۷۲ محدود می‌شود: «مجلس شورای اسلامی نمی‌تواند قوانینی وضع کند که با اصول و احکام مذهب رسمی کشور یا قانون اساسی مغایرت داشته باشد. تشخیص این امر به ترتیبی که در اصل ۹۶ آمده، بر عهده شورای نگهبان است». بدین ترتیب شورای نگهبان، رکن دوم مقننه، حوزه اقتدار مجلس را در چارچوب شرع و قانون اساسی محدود می‌کند؛ اما افزون بر شورای نگهبان مقیدات و محدودیت‌های دیگری هم وجود دارد. احکام حکومتی و منویات رهبری به صورت مستقیم یا غیرمستقیم از این جمله‌اند. این احکام و منویات در عمل، اعتباری همسنگ شرع و قانون اساسی دارند و در صورت بی‌اعتنایی مجلس به آنها شورای نگهبان به رد مصوبات مغایر با نظر رهبری اقدام خواهد کرد. همچنین با توجه به مفاد بند هشت اصل ۱۱۰ که حل معضلات نظام از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام را در زمره اختیارات رهبری دانسته است، به نظر می‌رسد «در موارد فوق‌العاده و وجود معضل، صدور مقررات و دستوراتی از سوی رهبری به وسیله مجمع که حکم و خاصیت قانون را دارد مجاز شمرده شده است» (مهرپور، ۱۳۸۴: ۲۹۰).

مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز حوزه قانون‌گذاری مجلس را محدود می‌کند. به دنبال درخواست تفسیر رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۷۲/۳/۳ شورای نگهبان اعلام کرد مطابق اصل چهارم قانون اساسی مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در مقام تعارض نسبت به موضوع صدر اصل ۱۱۲ و همچنین نسبت به سایر قوانین و مقررات کشور تفوق دارد (مؤذنیان، ۱۳۸۱: ۲۳۳). از دیگر موارد محدود کننده صلاحیت قانون‌گذاری مجلس، سیاست‌های کلی نظام است که طبق اصل ۱۱۰، تعیین آنها از اختیارات رهبری است که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین می‌شوند. مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی

و شورای عالی امنیت ملی نیز از موارد محدود کننده صلاحیت قانون‌گذاری مجلس هستند؛ زیرا شورای عالی انقلاب فرهنگی منصوب رهبری و مؤذن از جانب وی است و مصوبات شورای عالی امنیت ملی نیز پس از تأیید رهبری (اصل ۱۷۶) اجرایی می‌شوند.

رجوع به فرایند قانون‌گذاری برای کاربری دو معیار مصدر و ابتکار قوانین و توتوی قوانین، وجود نهادهای موازی یا رقیب دیگری را نیز برای مجلس در فرایند قانون‌گذاری آشکار می‌سازد. برای تکوین قوانین عادی شش مرحله پیشنهاد، وضع قانون، اظهار نظر شورای نگهبان، توشیح، انتشار و اجرای قانون وجود دارد (صفر، ۱۳۷۲: ۹۰-۹۱). دولت یا نمایندگان، از طریق لایحه یا طرح می‌توانند به پیشنهاد قانون‌گذاری بپردازند؛ اما طرح‌ها یا پیشنهادها و اصلاحاتی که نمایندگان درباره لایحه قانونی دارند نباید به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی بینجامد. در غیر این صورت باید طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید معلوم شده باشد (اصل ۷۵). منبع بیشتر قوانین، لایحه پیشنهادی دولت است. به این ترتیب با وجود صلاحیت عام مجلس، وضع قوانین با همکاری قوای مجریه و مقننه صورت می‌گیرد. بدین معنی که قوه مجریه، لایحه را تقدیم مجلس نموده و مجلس آنها را بررسی و تصویب می‌کند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۳۱). جدول ۱ نشان می‌دهد در هفت دوره مجلس، منبع اصلی قوانین لایحه، دولت بوده است.

جدول ۱. سهم لایحه و طرح‌ها در قوانین مصوب هفت دوره مجلس

دوره مجلس	تعداد قوانین مصوب	تعداد لایحه	تعداد طرح	نسبت طرح به لایحه
اول	۳۴۲	۲۷۰	۷۲	۲۶٪
دوم	۳۱۷	۲۲۵	۹۲	۴۰٪
سوم	۲۵۶	۱۳۶	۱۲۰	۸۸٪
چهارم	۳۴۷	۲۲۵	۱۲۲	۵۴٪
پنجم	۳۶۵	۲۵۵	۱۰۰	۳۹٪
ششم	۳۹۶	۳۰۸	۸۸	۲۸٪
هفتم	۴۰۲	۲۸۱	۱۲۱	۴۳٪

منبع: اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی دوره اول تا هفتم.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی، نهاد وتو کننده مصوبات مجلس، شورای نگهبان قانون اساسی است. مجلس بدون شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد مگر درباره تصمیمات قانونی. در واقع بررسی مصوبات مجلس شورای اسلامی از سوی فقهای شورای نگهبان - که در مواردی تشخیص مجلس را نسبت به وضع قوانین و مقررات نفی می‌کنند - و سپردن تشخیص

ضرورت‌های اجتماعی مرتبط با مصلحت نظام به مرجع دیگری به جز مجلس، خارج نمودن بخشی از صلاحیت‌های قانون‌گذاری از حوزه اختیارات مجلس است (چگنی‌زاده، ۱۳۷۷: ۱۷۱).

مجلس شورای اسلامی، نهاد قانون‌گذاری در ایران است؛ اما این صلاحیت، در انحصار آن نیست. رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در این عرصه حضور دارند. رهبری به طور معمول و مستقیم جز در موارد معدودی قانون وضع نمی‌کند<sup>(۱)</sup>؛ اما با تعیین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های کلی، چارچوب قانون‌گذاری را مشخص می‌نماید. از مهم‌ترین آنها، تعیین سیاست‌های کلی نظام است که در واقع ساختار کلی یا ظرف قانون‌گذاری را تعیین می‌کند. بررسی طرح‌ها و قوانین در مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان و همچنین مجمع تشخیص مصلحت نظام، همه در محدوده سیاست‌های کلی رهبری انجام می‌شود. از جمله این سیاست‌های کلان، سند چشم‌انداز بیست ساله و افق‌های برنامه‌های پنج ساله است که رهبری آنها را تصویب و ظرف سیاست‌های خرد و قانون‌گذاری را مشخص می‌کند. مفهوم «تعیین سیاست‌های کلی نظام» را می‌توان نوعی توسعه اقتدار برای رهبری به شمار آورد که راه را برای ورود و دخالت در جزئیات باز می‌کند و در تضییق ابتکارات قوای مقننه و مجریه در انجام وظایف خود که همان اشتراک مساعی در «تعیین جزئیات سیاست‌های کلی نظام» است، بی‌تأثیر نخواهد بود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۷۰). در حوزه سیاست خارجی نیز رهبری می‌تواند ابتکارات و تصمیمات مرتبط با سیاست خارجی را تصویب یا رد نماید و نظر نهایی را درباره مهم‌ترین موضوعات و مسائل سیاست خارجی ارائه دهد. نمونه تصمیم‌های اتخاذ شده از سوی رهبری، بی‌طرفی ایران در جریان حمله آمریکا و متحدان آن به عراق در سال ۱۹۹۹، عدم حمله به افغانستان پس از کشته شدن دیپلمات‌های ایرانی به دست طالبان و حمایت از فلسطین در مناقشه اعراب و اسرائیل، از ابتدای انقلاب تاکنون است (امیری، ۱۳۸۳: ۵).

مجمع تشخیص مصلحت نظام از نهادهای موازی در قانون‌گذاری است. مداخله این نهاد در فرایند قانون‌گذاری به ویژه در شرایطی بارز می‌شود که در دعوی بین مصلحت و شرع، مجمع باید داوری و اظهار نظر نهایی کند (اصل ۱۱۲). مجمع به تعیین سیاست‌های کلی نظام می‌پردازد و معتقد است دستگاه‌های اجرایی و اداری و نیز قوای سه‌گانه موظف هستند آنها را به کار برند (خلیلی، ۱۳۸۷: ۷۹). هر چند وظیفه مجمع، قانون‌گذاری نیست، در عمل مجمع قانون‌گذاری هم می‌کند. برخی از موضوعاتی که در اجرای اصل ۱۱۰، تحت عنوان قانون به تصویب مجمع رسیده‌اند، از قرار ذیل هستند: ۱. قانون نحوه وصول مطالبات بانک‌ها مصوب ۶۸/۱۰/۵، ۲. تعزیرات حکومتی بخش دولتی مصوب ۶۹/۹/۲۷، ۳. حق کسب، پیشه یا تجاری مصوب ۶۹/۱۰/۲۵، ۴. قانون تخلفات، جرائم و مجازات‌های اسناد... مصوب ۷۰/۱۲/۱۵ و.. (هاشمی،

۱۳۸۶: زیرنویس ۵۵۱). «در این موارد به جای طریقه طولانی قانون‌گذاری (مجلس، شورای نگهبان و مجمع در اجرای اصل ۱۱۲) از روش سریع‌تر بند ۸ اصل ۱۱۰ استفاده می‌شود. این تصمیمات در مقام «حلّ معضلات نظام» پس از ابلاغ، قطعی و لازم‌الاجرا بوده و بنا بر نظر تفسیری شورای نگهبان، هیچ یک از مراجع قانون‌گذاری حق رد و ابطال و نقض و نسخ مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام را ندارند» (هاشمی، ۱۳۸۶: ۵۵۱ و ۵۵۲).

شورای عالی امنیت ملی که به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود در چارچوب سیاست‌های کلی تعیین شده از سوی مقام معظم رهبری اقدام می‌کند. این شورا تحت نظارت و اشراف قوای سه‌گانه نیست و مستقل از آنها عمل می‌کند. مصوبات این شورا پس از تأیید مقام رهبری ممکن است به نسخ و یا نقض قانون و یا آیین‌نامه‌ای منجر شود (هاشمی، ۱۳۸۶: ۵۳۷) و به این ترتیب می‌تواند تصمیمات و مصوبات قوای سه‌گانه به ویژه مقننه و مجریه و در مواردی قضائیه را تحت تأثیر قرار دهد (خلیلی، ۱۳۸۷: ۸۲). با توجه به اینکه مصوبات شورای عالی امنیت معمولاً محرمانه است و حتی نهادهای رسمی نیز در مواردی از مفاد دقیق آنها مطلع نمی‌شوند (مهرپور، ۱۳۸۰: ۲۰۷-۲۲۰) درباره میزان وقوع این احتمال نمی‌توان اظهار نظر صریحی کرد؛ اما برای نمونه در دوره ریاست جمهوری خاتمی، شورای عالی امنیت ملی، مصوبه‌ای داشت که رئیس‌جمهور به تعیین قاضی برای نظارت بر شنود و کنترل تلفن‌ها در مواقع ضروری اقدام می‌کرد. این مصوبه بنا به نظر کارشناسان، با قانون اساسی تعارض داشت؛ زیرا رئیس‌جمهوری، قاضی نصب می‌کرد و اختیارات قضایی به او می‌داد (همان: ۲۰۴-۲۰۵). در حوزه سیاست خارجی، موضوعات فرامرزی حائز اهمیت و حساسیت امنیتی در دستور کار شورا قرار گرفته و تصمیمات و مصوبات آن پس از تأیید مقام رهبری به نهادهای اجرایی ابلاغ می‌شود. در این موضوعات تصمیمات این شورا و نه نهادهای دیگر تعیین‌کننده اولویت‌های سیاست خارجی ایران است. مصادیق این امر را می‌توان در موضع و عملکرد ایران در قبال رژیم حقوقی دریای خزر، بحران افغانستان و عراق ملاحظه کرد (امیری، ۱۳۸۳: ۶).

شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در ارتباط با سیاست‌های فرهنگی، مصوبه‌های فراوانی داشته که در مواردی چالش‌هایی را برانگیخته است. در پاسخ پرسش نخست وزیر در سال ۱۳۶۳ درباره جایگاه قانونی شورای عالی انقلاب فرهنگی، دبیر شورای نگهبان به حکم امام درباره ایجاد شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد و پاسخ داد مقام رهبری در این باره باید تصمیم بگیرند (مؤذنیان، ۱۳۸۱: ۴۰۳). همچنین امام خمینی در پاسخ آیت‌الله خامنه‌ای، رئیس‌جمهور وقت، درباره اعتبار مقررات مصوب شورای مذکور پاسخ دادند: «به ضوابط و قواعدی که شورای محترم عالی انقلاب فرهنگی وضع می‌نمایند، باید ترتیب اثر داده شود». بنابراین نظر امام، اعتبار مصوبات شورا و لزوم

عمل به آن بود بدون اینکه انجام دادن تشریفات دیگری برای اعتبار بخشیدن به مصوبات شورا لازم باشد (دفتر بررسی‌های حقوقی، ۱۳۷۵: ۳). شورای انقلاب فرهنگی در مصوبه شماره ۸۸ خود به تاریخ ۱۳۶۵/۷/۱۵ درباره همکاری دولت در اجرای مصوبات شورا مقرر می‌دارد: «به دولت رسماً و کتباً اطلاع داده شود که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در حکم قانون است و وزارتخانه‌های مختلف لازم است در مورد تأمین بودجه و مساعدت‌های مورد نیاز برای اجرای مصوبات و همچنین استخدام اشخاص اهتمام ورزند» (مصوبه ۸۸ جلسه مورخ ۱۳۶۵/۰۷/۱۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی).

برخی از حقوق دانان معتقدند شورای عالی انقلاب فرهنگی با قانون اساسی مطابقتی ندارد، اما برخی دیگر احتمال داده‌اند از آنجا که در این شورا رئیس‌جمهور و جمعی از وزراء حضور دارند مصوبات آن، در حد آیین‌نامه، ممکن است با قانون مغایرت نداشته باشد (مهرپور، ۱۳۸۰: ۲۲۰، ۲۰۶، ۲۰۱)؛ به عنوان نمونه هیئت پیگیری و نظارت بر اجرای قانون اساسی، در نامه‌ای به سید محمد خاتمی درباره مصوبه شورای انقلاب فرهنگی در زمینه مقررات و ضوابط شبکه‌های اطلاع‌رسانی رایانه‌ای نوشت: «بسیاری از مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در این زمینه که ایجاد حق و تکلیف و یا محدودیت و ممنوعیت می‌نماید واجد وصف قانون است، از قبیل در انحصار دولت قرار دادن ایجاد نقطه تماس بین‌المللی (ماده ۱ آیین‌نامه الف و تبصره ماده ۹ همان آیین‌نامه) و تعیین شرایط و ضوابط برای متقاضیان (بند ۵ آیین‌نامه ب و شقوق مختلف آن، بند ۶ و شقوق مختلف آن بند ۷، ۸ و ۹ و نیز بند ۳ آیین‌نامه ج و نظایر آن)، برخی مقررات هم در صورت وجود قانون می‌تواند وصف آیین‌نامه اجرایی را به خود بگیرد» (مهرپور، ۱۳۸۴: ۲۹۱). با این وجود آیت‌الله *آملی لاریجانی*، رئیس قوه قضائیه، در اختلاف بین مجلس و شورای عالی انقلاب فرهنگی درباره مصوبه «وقف دانشگاه آزاد» گفت: «هشت سال در شورای نگهبان برای مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی اثری در حد قانون قائل می‌شدیم و طبق فرمایشات حضرت امام خمینی و رهبر معظم انقلاب مصوبات این شورا اعتبار قانونی دارد». *آملی لاریجانی* با بیان اینکه قوه قضائیه حق ورود به دایره وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی را ندارد، افزود: در قانون دیوان عدالت اداری نیز تصریح شده که مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی مانند مصوبات شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام حتی در دیوان عدالت اداری نیز قابل بررسی نیست. بنابراین در مواردی که جزو حیطة وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی است دستگاه قضایی حق ورود ندارد...» (فارس‌نیوز، ۱۳۸۹).

آخرین مرحله در فرایند قانون‌گذاری، توشیح قانون از سوی رئیس‌جمهور و ابلاغ آن برای اجراست. در سال‌های ۱۳۵۹-۱۳۶۰ امضا نشدن برخی قوانین از سوی رئیس‌جمهور وقت منجر

به تصویب ماده واحده قانون تعیین مهلت قانونی برای اجرای اصل ۱۲۳ قانون اساسی مصوب ۱۳۶۰/۳/۲۰ شد که در آن رئیس‌جمهور موظف به امضای قوانین و نتیجه همه‌پرسی ظرف پنج روز شد و در صورت خودداری رئیس‌جمهور از امضاء، مصوبه لازم‌الاجراست (هاشمی، ۱۳۸۳: ۱۵۴ و ۱۵۵). در دی ماه ۱۳۸۶ نیز با خودداری رئیس‌جمهور از امضای قانون مصوب مجلس پس از نامه رئیس‌مجلس به رهبری، رئیس‌جمهور موظف به امضای قانون شد (الف، ۱۳۹۰).

در مجموع در نیمه اول سال ۱۳۸۹، رئیس‌جمهور از ابلاغ هشت قانون سرباز زد که رئیس‌مجلس طبق تبصره ماده یک قانون مدنی آنها را برای اجرا به روزنامه رسمی ابلاغ و روزنامه رسمی نیز ظرف مدت ۷۲ ساعت این قوانین را منتشر کرد.

با توجه به معیارهای پنج‌گانه یاد شده و نتایج حاصل از انطباق آنها با فرایند قانون‌گذاری می‌توان گفت، بخشی از قدرت قانون‌گذاری با وضع محدودیت‌هایی به مجلس شورای اسلامی تفویض شده است؛ اما حوزه اقتدار و صلاحیت قانون‌گذاری آن توسط شرع و احکام حکومتی، منویات رهبری، سیاست‌های کلی نظام، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی محدود شده است. مصوبات این نهادها در بسیاری از موارد مظلومانه قانون‌گذاری مجلس را مشخص می‌کنند. مجلس بدون نهاد شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد. به عبارت دیگر اعتبار آن به نهاد وتو کننده مصوباتش وابسته است. مصدر و مبتکر قوانین بیشتر لوایح دولت است. نهادهای موازی و رقبای قدرتمندی که در حوزه و فرایند قانون‌گذاری حضور دارند در مواردی از انجام وظایف آن ممانعت و گاه از توشیح مصوبات مجلس خودداری می‌کنند. همه اینها نشان می‌دهد مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون‌گذاری قدرت و ابتکار زیادی ندارد و درجایی حد واسط مجالس نسبتاً قدرتمند و مجالس ضعیف قرار می‌گیرد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره صریحی به واژه نظارت نشده؛ اما در اصول مختلف آن به وضوح مصادیق نظارت قوه مقننه پیش‌بینی شده است. این نظارت به سه طریق استصوابی، سیاسی و نظارت بر اجرای قوانین وجود دارد. نظارت استصوابی بدین معناست که برخی اعمال دولت تحت نظارت شدید آن قرار دارد. این اعمال فقط با کسب اجازه قبلی و تصویب مجلس قابل اجراست (هاشمی، ۱۳۸۶: ۱۷۶). نظارت سیاسی مجلس بر مسئولان یکی دیگر از ابعاد نظارتی مجلس است که بارزترین مصداق آن نظارت بر مجریه و مسئولیت سیاسی قوه مجریه در برابر مقننه است. مهم‌ترین ابزار نظارت مجلس، استیضاح است. طرح استیضاح می‌تواند رئیس‌جمهور را نیز در برگیرد. مقررات مربوط به نظارت سیاسی مجلس در اصول ۸۸، ۸۹، ۱۳۲ و ۱۳۷ پیش‌بینی شده است. طبق اصل ۸۸ در هر مورد که حداقل یک چهارم کل نمایندگان مجلس شورای اسلامی از رئیس‌جمهور و یا هر یک از نمایندگان از وزیر مسئول درباره یکی از وظایف آنان سؤال کنند، رئیس‌جمهور یا وزیر موظف است در مجلس حاضر شود و به سؤال

جواب دهد. اصل ۸۹ ناظر بر صلاحیت نمایندگان برای استیضاح وزراء و اصول ۱۳۳ و ۱۳۷ نیز درباره لزوم کسب رأی اعتماد برای وزراء و مسئول بودن آنها در برابر مجلس است. نظارت بر اجرای قوانین از دیگر ابعاد نظارتی مجلس است. از آنجا که مجلس با حقوق و آزادی‌های مردم در ارتباط است حق نظارت مستمر بر اجرای قوانین را دارد تا مجریان قوانین نتوانند بر خلاف قوانین کار انجام دهند (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۷۲). نظارت مجلس بر اجرای قوانین از طریق تذکر، سؤال و استیضاح انجام می‌گیرد. در واقع این نظارت برخاسته از حق تحقیق و تفحصی است که طبق اصل ۷۶ به مجلس داده شده است. جدول ۲ نشان می‌دهد مجلس شورای اسلامی در دو دوره اول و دوم از ابزار تحقیق و تفحص برای اعمال نظارت خود بر قوه مجریه استفاده نکرده است. در دوره‌های بعدی از این ابزار استفاده شده، اما میزان تحقیق و تفحص‌های مصوب و نیز تعداد گزارش‌های آنها نسبت به تقاضاهای نمایندگان بسیار پایین‌تر بوده است. همچنین طرح سؤال از قرائت گزارش‌های مربوط به آن بالاتر است. این امر می‌تواند نشانگر آن باشد که سؤال‌ها به صورت جدی پیگیری نشده و تنها تعدادی از آنها به قرائت گزارش ختم شده‌اند. از استیضاح نیز غیر از دوره دوم در تمام دوره‌ها استفاده شده است. ابزار نظارتی که بالاترین آمار را به خود اختصاص داده تذکر به مسئولان است که البته ضمانت اجرایی ندارد.

جدول ۲. آمار تفکیکی استفاده از ابزار تحقیق و تفحص، سؤال، استیضاح و تذکر در هفت

دوره مجلس

موضوع	دوره ۱	دوره ۲	دوره ۳	دوره ۴	دوره ۵	دوره ۶	دوره ۷
تحقیق و تفحص	تقاضا	---	۱۱۳	۱۱۶	۱۱۴	۲۲۸	۵۵۰
	مصوب	---	۱۱۱	۱۱۶	۱۱۰	۲۲۲	۲۲۳
سؤال	قرائت گزارش	---	۸۸	۱۱۰	۵۵	۱۱۶	۱۱۲
	طرح در صحن	۱۱۲۴	۷۷۳	۲۲۰	۵۵۱	۸۸۲	۱۱۵۶
	قرائت گزارش	۱۱۷	۲۲۳	۴۰	۲۲۹	۴۴۴	۱۲۵
استیضاح		۲۳	---	۳۳	۲۲	۴۴	۳۳
تذکر به مسئولان		---	---	---	---	۳۵۸۴	۵۷۰۵

منبع: pdf اخذ شده از مرکز پژوهش‌های مجلس (برگرفته از اداره قوانین).

در مجموع، اختیارات و صلاحیت‌های نظارتی مجلس می‌تواند آن را به مجلسی قدرتمند در برابر قوه مجریه تبدیل کند؛ زیرا مجلس از نظر قانونی در اعمال نظارت خود بر قوه مجریه با موانع اساسی روبه‌رو نیست؛ اما در عمل محدودیت‌هایی بر اعمال نظارت آن وجود دارد. بخشی از این محدودیت‌ها به مصلحت‌سنجی‌های نمایندگان و به ویژه هیئت رئیسه مجلس در تنظیم

روابط خود با قوه مجریه و دیگر نهادهای مؤثر و فرادست در سلسله مراتب قدرت مربوط می‌شود. بخش دیگر به فقدان سازوکارهای لازم برای بهره‌برداری از اختیارات و صلاحیت نظارتی مجلس بازمی‌گردد. هادی خامنه‌ای می‌گوید: بعد نظارتی مجلس تاکنون تقویت نشده و تقریباً تشریفاتی تلقی شده است. نمایندگان با تکیه بر انگیزه خود و حوصله‌شان تصمیم می‌گیرند که دنبال این مسئله بروند. در واقع خود مجلس سیستمی ندارد که آنها را وادار کند که وظایفشان را در حوزه نظارت جدی بگیرند. ضمانت اجرایی هم برای این نظارت‌ها وجود ندارد تا تخلفات این دستگاه‌های اجرایی پیگیری شود (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰). به این ترتیب نبود سازوکارهای نظارتی عملاً به چالشی در برابر نظارت مجلس بر قوه مجریه تبدیل و موجب شده قدرتمندی قانونی آن در عمل به شکلی نسبی و محدود اعمال گردد.

#### سازمان درونی مجلس شورای اسلامی

سازمان درونی مجالس شامل سازمان حزبی، کمیسیون‌ها و منابع مجلس می‌شود. در واقع این عوامل توانایی و توانمندی درونی مجلس را برای تأثیر بر سیاست‌گذاری مشخص می‌کنند. بی‌ثباتی، محدودیت‌ها و ناکارآمدی احزاب در ایران موجب نقش‌آفرینی جناح‌ها و جریان‌های سیاسی در انتخابات مجلس می‌شود. این جریان‌ها نمایندگان مجلس را نیز کم و بیش سازماندهی می‌کنند. عماد افروغ از نمایندگان هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی به کانون‌های قدرت و ثروت که باعث ایجاد فضای دوقطبی در مجلس می‌شوند اشاره داشته است. به نظر او این امر خاصیت جوامع انقلابی است (افروغ، ۱۳۸۶: ۷۲). با این وجود تاریخ سیاسی سی ساله اخیر نشان داده است که در مواقعی احزابی مانند حزب جمهوری اسلامی توانسته‌اند به دلیل حضور شخصیت‌های برجسته، حمایت رهبران و فضای سیاسی حاکم بر کشور، نقش مؤثری در سازماندهی مجلس داشته باشند تا آنجا که مجلس اول تحت تأثیر فعالیت‌های این حزب قرار داشت. این حزب بیشتر نمایندگان مجلس اول را شکل می‌داد که در مخالفت با جریان لیبرال با محوریت بنی‌صدر همداستان بودند. در انتخابات مجلس دوم به دلیل نبود احزاب قدرتمند، دیگر بار حزب جمهوری اسلامی پیروز شد و اکثریت را از آن خود کرد (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰). از آنجا که در بین اقلیت هفتاد، هشتاد نفری مجلس دوم، وحدت نظری و عملی حاکم نبود حزب جمهوری توانست اثرگذاری خوبی بر سیاست‌گذاری‌ها داشته باشد (یوسفی اشکوری، ۱۳۸۶: ۴۸ و ۴۹). در دومین دوره مجلس (۱۳۶۳-۱۳۶۷) جناح چپ جمهوری اسلامی در اقلیت بود؛ اما در مواردی توانست بر فرایند قانون‌گذاری و تحولات سیاسی تأثیر بگذارد. از مصادیق آن تصویب قانون کار بود. این قانون که در کمیسیون قضایی مجلس به ریاست محمد یزدی مطرح و به دلخواه آنها شکل گرفته بود با مخالفت نمایندگان چپ روبه‌رو و با تغییراتی تصویب شد. قضیه ۹۹ نفر و



حادثه مک فارلین دو نمونه دیگر از تأثیر نمایندگان چپ بر تحولات سیاسی است که نشان داد تشکل نمایندگان بر فرایند قانون گذاری و سیاست گذاری‌ها مؤثر است (خامنه‌ای، ۸۸/۸/۱۰).

با توقف فعالیت‌های حزب جمهوری اسلامی، انشعاب در جامعه روحانیت مبارز و سازمان مجاهدین انقلاب اسلامی، جناح‌های سیاسی و چپ و راست در جمهوری اسلامی وضوح بیشتری یافتند. سومین دوره مجلس از آن چپ‌ها و چهارمین دوره از آن راست سنتی شد. در دوره چهارم راست سنتی هیئت رئیسه را از آن خود کرد؛ اما اقلیت چپ نیز سازماندهی خوبی داشتند. *الیاس حضرتی*، می‌گوید: «در دوره چهارم آبستراکسیون اقلیت در مورد بودجه ارسالی دولت چنان راهگشا و تأثیرگذار بود که به اعتقاد بسیاری از صاحب‌نظران یکی از مهم‌ترین اقدامات مجلس چهارم بود. تأثیر فراکسیون اقلیت در موارد دیگری مانند بودجه کتابخانه ملی و حمایت از آقای خاتمی مشهود است» (سخنور، ۱۳۸۶: ۶۲). در پنجمین دوره مجلس، جناح راست به دو شعبه تقسیم شد. راست مدرن به همراه جناح چپ اقلیت مجلس را به خود اختصاص دادند که به گفته حسین مرعشی، نماینده مجلس پنجم، برای حفظ اتحاد کامل نام آن را فراکسیون حزب‌الله گذاشتند (شبانی و رحیمی، ۱۳۸۶: ۶۵). این ائتلاف در مجلس ششم بر جناح راست سنتی فائق آمد. در واقع راست مدرن در کنار چپ سنتی و مدرن، جناح اصلاح‌طلبان را شکل داد و بدین ترتیب شکاف چپ و راست به شکاف محافظه‌کاران و اصلاح‌طلبان بدل شد (بارسقیان، ۱۳۸۶: ۶۷). در هفتمین دوره مجلس، اکثریت نمایندگان، محافظه‌کارانی بودند که اینک اصول‌گرا خوانده می‌شدند. فراکسیون اصول‌گرایان در مقابل دولت خاتمی منسجم و قدرتمند عمل کرد. فراکسیون اقلیت که نمایندگان اصلاح‌طلب بودند نتوانستند انسجام و سازماندهی خود را حفظ کنند. در مقابل، فراکسیون اکثریت نیز در انتخابات ۱۳۸۴ ریاست جمهوری دچار انشعاب شد و فراکسیون‌های وفاق، حزب‌الله و اصول‌گرایان مستقل از درون آن بیرون آمدند (برگزیده، ۱۳۸۶: ۷۱).

*افروغ*، عضو فراکسیون اصول‌گرایان مستقل، می‌گوید: هیئت رئیسه فراکسیون اصول‌گرایان رابطی بود که به هنگام درخواست‌های دولت نهم، جلسه شورای مرکزی را شکل می‌داد و آنچه از قبل منعقد شده بود را بیرون می‌کشیدند و بدین ترتیب مجلس، قالبی نمایشی می‌گرفت و منویات قوه مجریه را دنبال کرد (افروغ، ۱۳۸۶: ۷۳).

این بررسی کوتاه نشان می‌دهد در بیشتر ادوار هفت‌گانه مجلس در غیاب احزاب سازمان‌یافته و منضبط، جناح‌ها که مرکب از گرایش‌های همسو بودند، در سازماندهی نمایندگان نقش داشتند. به صورت طبیعی انسجام و انضباط جناح‌ها حتی از فراکسیون‌های حزبی غیرمنضبط نیز کمتر و احتمال انشقاق و انشعاب آنها بیشتر است. این در شرایطی است که جابه‌جایی‌های مکرری نیز در جناح‌های اکثریت و اقلیت دیده می‌شود. مجموعه این عوامل از میزان اثرگذاری مجلس بر قوه مجریه و نقش قوه مقننه در فرایند سیاست گذاری می‌کاهد.

تأثیر کمیسیون‌ها بر نقش مجلس در فرایند سیاست‌گذاری کشور با وظایف آنها مرتبط است. مجال تأثیرگذاری آنها در بررسی، اصلاح و تکمیل طرح‌ها و لوایح، رسیدگی به طرح‌های تحقیق و تفحص، لوایح بودجه، برنامه‌های توسعه و چگونگی اجرای قوانین، کسب اطلاع از کم و کیف اداره کشور و بررسی و تصویب آزمایشی طرح‌ها و لوایح (ماده ۳۳) و همچنین تصویب دائمی اساسنامه سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت (اصل ۸۵) فراهم می‌شود. برنامه‌های توسعه و بودجه سالانه کل کشور دو نمونه از سیاست‌گذاری‌های کلان کشور هستند که کمیسیون‌های مجلس باید در آنها نقش عمده‌ای داشته باشند. کمیسیون برنامه و بودجه مجلس از فعال‌ترین و تأثیرگذارترین کمیسیون‌هاست. به نظر می‌رسد بیشتر نمایندگان، راغب به عضویت در این کمیسیون هستند تا بر سیاست‌گذاری‌ها و توزیع بودجه در حوزه انتخابیه خود اثرگذارتر باشند. در دوره‌های نخست مجلس، این کمیسیون برنامه و بودجه بود که در بررسی برنامه‌های توسعه، مرکزیت داشت. به گفته هادی خامنه‌ای، انتقادات او بر مرکزیت و اولویت دادن به کمیسیون برنامه و بودجه در تدوین برنامه اول، باعث تشکیل کمیسیون تلفیق در دوره‌های بعدی مجلس شد (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰).

کمیسیون‌ها بیشتر به دلیل قابلیت‌های تخصصی و استفاده از ظرفیت بحث‌های کارشناسانه و ماهیت تخصصی بیشتر سیاست‌ها، می‌توانند به عنوان یک مؤلفه مثبت در افزایش نقش مجالس مؤثر باشند؛ به عنوان نمونه در حوزه سیاست خارجی، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی با اظهار نظر اعضا و یا بیانیه‌هایی که درباره روابط خارجی ایران و یا تحولات مهم منطقه‌ای و بین‌المللی صادر می‌کند و کمیسیون‌های بودجه و اقتصادی با بررسی موشکافانه لوایح اقتصادی می‌توانند بر نقش مجلس در فرایند تدوین سیاست‌های داخلی و خارجی مؤثر افتند؛ زیرا کمیسیون‌های تخصصی، ضمن رفع ناآگاهی‌های تخصصی، به موضع‌گیری توأم با دقت و کارشناسی بیشتر مجلس و افزایش نقش آن کمک می‌کنند (دفتر مطالعات سیاسی، ۱۳۸۳: ۹). با این وجود دسترسی نداشتن به مذاکرات داخلی کمیسیون‌ها اظهار نظر درباره میزان این اثرگذاری را دشوار می‌کند.

مجالس برای تصمیم‌گیری آگاهانه و مؤثر درباره مسائل پیچیده، نیازمند اطلاعات مستند، روزآمد و بی‌طرف هستند. قانون‌گذاران این اطلاعات را از منابع و مراجع متفاوتی تهیه می‌کنند؛ اما مجالس تلاش می‌کنند با تأسیس مراکز اطلاعاتی و پژوهشی، این نیاز نمایندگان را به شیوه‌ای مستقل برآورده سازند. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۱ فعالیت خود را آغاز کرد. پیش از این، مجلس برای کارشناسی طرح‌ها و لوایح از تحقیقات شخصی نمایندگان، مشورت موردی با کارشناسان سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و... استفاده می‌کرد (بهزادیان، ۱۳۸۸/۸/۵)؛ اما این رویه به وابستگی بررسی‌های مجلس و هدایت آن در جهت

اهداف دولت منجر می‌شد. در عین حال، اساس کار بر فهم شخصی و توان علمی خود نمایندگان متکی بود. هادی خامنه‌ای، می‌گوید: «متخصصین امثال من بودند. کمیسیون برنامه و بودجه هم چنین بود. الویری مهندس بود، انصاری روحانی... اینها به تدریج با مباحث آشنا شدند و مباحث تخصصی به طور تئوریک هرگز مطرح نبود. بیشتر مهارت‌ها تجربی بود. این دلیل وجودی مرکز پژوهش‌ها شد» (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۸/۱۰). به گفته علی محقر، از نمایندگان دوره سوم شورای اسلامی، «زمان جنگ زمان التهاب و گرفتاری است، اما پس از آن بود که نمایندگان نیاز مجلس به کار پژوهشی را درک کردند. در آن زمان سازمان برنامه و بودجه ارتباطات الکترونیک در خود داشت که مجلس از آن محروم بود. ارتباط با مراکز پژوهشی و مکاتبه با اساتید از نخستین اقدامات ما بود. یک خط الکترونیک که تنها ارتباط مجلس را با سازمان برنامه برقرار می‌کرد ایجاد نمودیم تا نماینده‌ها از طریق خط سازمان برنامه و بودجه در جریان اطلاعات قرار بگیرند. این امر بعدها ایده تشکیل مرکز پژوهش‌ها بود که در مجلس چهارم به طور مستقل مورد بحث و تصویب قرار گرفت» (محقر، ۱۳۸۸/۰۸/۰۶).

بر اساس نتایج یک پژوهش که در مرکز پژوهش‌ها انجام شده، میزان مراجعه نمایندگان به دو منبع اطلاعاتی «مرکز پژوهش‌ها» و «دستگاه‌های اجرایی» در سال ۱۳۸۲ تقریباً برابر بوده است. حدود ۲۲ درصد طرح‌ها و لوایح در مجلس ششم تحت تأثیر یا همسو با نظرات مرکز پژوهش‌ها به قانون تبدیل شده‌اند و ۶۳/۴ درصد آنها بدون توجه به پیشنهادات مرکز به تصویب رسیده‌اند (معیری، ۱۳۸۴: ۷ و ۱۸). این نسبت در شرایطی است که مرکز پژوهش‌ها تقریباً درباره همه طرح‌ها و لوایح، گزارش‌های کارشناسی ارائه کرده است. در این پژوهش آمده است: «مرکز، فعالیت خود را در فرایند تقنین در همان گام نخست شکل‌گیری عقاید نمایندگان خلاصه کرده است. گزارش‌های کارشناسی - هر قدر زبده - را به کمیسیون‌ها ارسال می‌کند و سپس «گوشه می‌گیرد تماشا را...» (همان: ۱۹). این پژوهش نشان می‌دهد: «اطلاعاتی که مرکز به منظور بررسی طرح‌ها و لوایح تولید کرده است با منابع رقیبی روبه‌رو بوده که از آنها عقب مانده است. منابع یاد شده در مرحله اولیه شکل‌دهی به عقاید، بحث‌های شورهای اول و دوم و تصمیم‌گیری و رأی‌دهی گوی رقابت از اطلاعات مرکز را ربوده‌اند. به این ترتیب مرکز پژوهش‌ها نه تنها در مورد نوع خدمت خود برای بررسی طرح‌ها و لوایح باید بازنگری کند بلکه درباره نحوه حضور و میزان استمرار آن نیز در مراحل گوناگون قانون‌گذاری نیازمند تدابیر جدید است» (معیری، ۱۳۸۴: ۱۹ - ۲۰).

فقدان یا ضعف استقلال پژوهشی مرکز و تبعیت رویکردهای آن از سیاست‌ها و دیدگاه‌های جناح اکثریت مجلس، از دیگر انتقادات وارده به مرکز پژوهش‌هاست. وابسته بودن مدیریت مرکز به هیئت رئیسه مجلس، باعث می‌شود این مرکز ثبات نداشته نباشد. بی‌ثباتی در مدیریت و

کارشناسان مرکز از نهادینه شدن و انباشت تجربه و استمرار آن جلوگیری می‌کند. بخش دیگری از انتقادات، متوجه توان کارشناسی مرکز است. هادی خامنه‌ای، می‌گوید: «زمانی که در کمیسیون اقتصاد مجلس ششم بودم در مباحث خیلی مهم وقتی از کارشناس مرکز پژوهش‌ها دعوت به عمل می‌آمد تا نظر کارشناسی خود را پس از کارشناس دولت بگویند این کارشناس در ارائه نظرات خود به نظرات کارشناس دولت استناد می‌داد. من نظر کارشناس آن مرکز را می‌خواستم اما نظر مستقلی نداشت، کار پژوهشی نشده بود و ناقل نظریات دولت بودند، درحالی که باید کارشناسانه عمل نمایند» (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰). بنابراین افزایش ظرفیت سازمانی، استقلال و ثبات و توان کارشناسی مرکز، به اعمال وظایف آن و همزمان به تحقق کارویژه‌های مجلس کمک می‌کند.

#### ساخت و توزیع قدرت در جمهوری اسلامی ایران

ساخت قدرت در جمهوری اسلامی ایران، متأثر از ماهیت قدرت، مفهومی سیاسی-ایدئولوژیک دارد. نفوذ و اقتدار روحانیون در آن مشهود و بر سلسله مراتب قدرت در مذهب شیعه مبتنی است (احتشامی، ۱۳۸۵: ۸۷). شناخت موضوع حاکمیت در قانون اساسی می‌تواند به درک ساخت و توزیع قدرت در جمهوری اسلامی ایران کمک کند. طبق اصل ۵۶ قانون اساسی حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است و هیچ‌کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد و یا گروه خاصی قرار دهد. بنابراین قانون اساسی برای اصل حاکمیت، دو مبنای الهی و مردمی قائل شده است. مشروح مذاکرات مجلس در بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۵۸) نشان می‌دهد که تلفیقی از این دو مبنا محتوای این اصل را شکل داده است. خبرگان اتفاق نظر داشتند که حاکمیت مطلق از آن خداست، اما برخی معتقد بودند که خداوند این حق را به تمام مردم تفویض کرده است تا در چارچوب دین، آن را اعمال کنند؛ اما گروهی مانند سید/بول‌الفضل موسوی تبریزی بر این باور بودند که حق حاکمیت در عصر غیبت تنها به بندگان صالح و فقهای عادل تفویض شده است: «اصل حاکمیت ملی با ولایت مخالفت دارد زیرا در اصل پنجم ما حق تعیین سرنوشت را به فقیه دادیم، حالا چگونه می‌توان حق حاکمیت را ناشی از ملت دانست؟ لذا این متن (اصل ۵۶) خلاف شرع است. سرنوشت ملت به طور مطلق به او واگذار نشده است» (مشروح مذاکرات شورای بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۵۱۰-۵۴۴). سرانجام واژه ملی را از ادامه حاکمیت برداشته و محمدحسین بهشتی بر مبنای استدلال زیر مدعی سازگاری دو مبنای مذکور شد: «این اصل (حاکمیت ملی) با اصل پنج (ولایت فقیه) منافات ندارد زیرا در ولایت فقیه ما آن

را به انتخاب اکثریت مردم ذکر کردیم» (همان: ۵۲۲-۵۲۴). با این وجود مخالفان و سید/بوالفضل موسوی تبریزی، کماکان معتقد بودند: «مسئله رهبر انتخابی نیست، خدا یک قدرتی به او داده، مسئله پذیرش غیر از انتخاب است» (همان: ۵۳۹).

تلفیق این دو مبنا در اصل ۵۶ قانون اساسی و شکل‌گیری و توزیع قدرت بر اساس آن، حاکمیت الهی و حاکمیت ملی را در طول هم قرار داد. در مجموع، در قانون اساسی نهادی که منسوب به حاکمیت الهی است، ولی فقیه است. او کانون اقتدار در جمهوری اسلامی است و مشروعیت آن ناشی از حاکمیت خداوند تلقی می‌شود. با این وجود مجلس خبرگان رهبری به عنوان نهادی منتخب در کشف شخص صالح به عنوان ولی فقیه نقش دارد (بشیریه، ۱۳۸۱: ۵۰). این امر برخاسته از ماهیت مذهبی قدرت در جمهوری اسلامی است، هر چند با مؤلفه‌های مردم‌سالارانه ترکیب شده است. وجود نهادهایی همچون ولایت فقیه، مجلس خبرگان و شورای نگهبان در کنار مجلس شورای اسلامی، شوراها و ریاست جمهوری حاکی از این واقعیت است. پس از بازنگری قانون اساسی، توزیع جدیدی از قدرت با حفظ ساخت ایدئولوژیک آن در جمهوری اسلامی شکل گرفت. طبق اصل ۵۷ قانون اساسی «قوای حاکم در جمهوری اسلامی عبارتند از قوه مقننه، مجریه و قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت بر طبق اصول آینده این قانون اعمال می‌گردند. این قوا مستقل از یکدیگرند». توزیع قدرت در این اصل به گونه‌ای بی‌بدیل تنظیم شده است. هر چند ظاهراً تفکیک نسبی قوا از این اصل دریافت می‌شود، این روابط از اشکال دوگانه تفکیک قوای نسبی و استقلال قوا متمایز است. در نظام کلاسیک تفکیک قوا، قدرتی مافوق قوای سه‌گانه وجود ندارد و قوای سه‌گانه یکدیگر را تعدیل می‌کنند. منظور از ولایت مطلقه امر و امامت امت همان حاکمیت از طریق رهبری است که به عنوان مقام حاکم، بر کل امور و شئون کشور نظارت، اشراف و سلطه همه‌جانبه (تشریحی، تنفیذی و قضایی) دارد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۸).

کانون‌های قدرت در قانون اساسی ۱۳۶۸ رهبری، رئیس‌جمهور و مجلس هستند. البته غیر از اینها نهادهای دیگری نیز وجود دارند که می‌توانند نقش ویژه‌ای را در هدایت امور سیاسی و اجرایی عهده‌دار شوند. این نهادها همگی مستقیم یا غیرمستقیم تحت نفوذ رهبری قرار دارند. رهبری در قانون اساسی، قوه برتر پیش‌بینی شده‌ای است که اولاً: بر قوای سه‌گانه اشراف دارد، ثانیاً: خود مستقیماً بخش مهمی از اختیارات اجرایی را به عهده دارد که در اصل ۱۱۰، شمرده شده است. ولایت فقیه در رأس سه قوه قرار دارد و اصول قانون اساسی به نحوی تدوین و تصویب شده‌اند که حضور این قوه فوق قوا در همه بخش‌ها و در همه سمت‌ها محسوس باشد. این قوه

می‌تواند و اختیار دارد هر یک از قوا را از حرکت بازدارد یا حرکت آن را تند و یا کند، کند. می‌تواند هر یک را تقویت یا تضعیف و تعادل و توازن را بین آنها حفظ کند (مدنی، ۱۳۷۰: ۱۵۹).

اختیارات رهبری در اصل ۱۱۰ می‌تواند به شکلی موسع تفسیر شود و در توجیه آن به ولایت مطلقه امر و اشراف مقام رهبری بر قوای سه‌گانه، هماهنگ کردن تلاش آنها و یا به بند سه و چهار هفت و هشت اصل ۱۱۰ و اصول ۱۷۶ و ۱۷۷ و یا به ابتکار در تعیین جهت‌گیری‌ها در صورت احتمال وجود مستحذات اشاره داشته باشد (خلیلی، ۱۳۷۲: ۲۵۸ و ۲۵۹). لازم به ذکر است پیشنهاد افزودن صفت مطلقه به دنبال ولایت در ذیل اصل ۵۷ و تصویب آن در آخرین روزهای کاری شورای بازنگری قانون اساسی، برای این بود که در قانون اساسی تصریح شود رهبر علاوه بر اختیارات و وظایف مصرح در قانون اساسی، این اختیار را دارد که هر اقدام و تصمیمی را که صلاح دانست ولو خارج از ترتیب مقرر در قانون اساسی و احیاناً مغایر با آن، انجام دهد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۳). هاشمی رفسنجانی، نایب رئیس شورای بازنگری، در اشاره به این اختیار می‌گوید: «معنای این مطلق را که می‌گذاریم این است که [اختیارات رهبر] محدود به آن ۱۰-۱۱ تا نیست، می‌تواند در هر جا از بالای سر بیاید و بگوید این کار بشود یا نشود» (مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ۱۳۶۹: ۱۶۳۲). البته افزون بر اصل ۵۷، بند ۸ اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز که از جمله اختیارات رهبری را «حل معضلات نظام که از طرق عادی قابل حل نیست، از طریق مجمع تشخیص مصلحت نظام» شمرده، همین معنا و مقصود را تأمین کرده است (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۵-۴۶).

بر اساس قانون اساسی نهادهای متعددی تحت امر ولی‌فقیه هستند: انتخاب شش فقیه شورای نگهبان از سوی رهبری صورت می‌گیرد. همچنین رهبری در انتخاب شش حقوقدان عضو شورای نگهبان نیز نقش دارد (اصل ۹۱)؛ زیرا رئیس قوه قضائیه که منصوب رهبری است آنها را به مجلس معرفی می‌کند. علاوه بر این ولی‌فقیه از طریق شورای نگهبان بر انتخابات و مصوبات مجلس شورای اسلامی نظارت دارد و با تعیین سیاست‌های کلان از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام چارچوب آنها را تعیین می‌کند. بنابراین رهبری، سیاست‌های کلی نظام در حوزه تقنین را ابلاغ می‌کند و بر انتخاب نمایندگان و مصوبات آنان نظارت دارد (نصیری، ۱۳۸۱: ۱۰۰).

تعیین اعضای ثابت و متغیر مجمع از سوی رهبری انجام می‌شود. این مجمع، بازوی مشورتی رهبری است و به عنوان قائم‌مقام رهبری شناخته می‌شود (اصل ۱۱۲). از آنجا که مجمع در سمت قانونی مشورت با مقام رهبری، سرگرم تدارک و تعیین سیاست‌های کلان کشور است، مفهوم «تعیین سیاست‌های کلی نظام»، نوعی توسعه اقتدار برای رهبری است (هاشمی، ۱۳۸۶: ۷۰).

از میان اعضای شورای عالی امنیت ملی به غیر از برخی مقامات که در پست خود منتخب رهبر هستند، مانند: رئیس قوه قضائیه و عالی‌ترین مقام‌های ارتش و سپاه، دو نماینده نیز به انتخاب

رهبری تعیین می‌شوند (اصل ۱۷۶). این شورا طبق سیاست‌های کلی تعیین شده از طرف مقام رهبری و تحت نظارت وی عمل می‌کند و اعتبار مصوبات آن، منوط به تأیید رهبری است. نیروهای امنیتی و نظامی که عبارت‌اند از: ارتش، سپاه، بسیج مستضعفین و نیروی انتظامی، تحت فرماندهی رهبر هستند. تعیین، نصب و عزل و استعفای رئیس ستاد مشترک و فرماندهان کل سپاه پاسداران و نیروی نظامی و انتظامی بر عهده ولی‌فقیه است. همچنین سیاست‌های دفاعی امنیتی کشور از سوی شورای عالی امنیت ملی در محدوده سیاست‌های رهبری تعیین و برای اجرا به نیروهای مسلح ابلاغ می‌شود (اصل ۱۷۶). این امر حاکی از نقش تعیین‌کننده رهبری در سطح سیاست‌گذاری و اجرایی در نیروهای مسلح است. از دیگر نهادهای تحت امر رهبری، صدا و سیما جمهوری اسلامی است که به عنوان «رسانه ملی» فعالیت می‌کند. نصب و عزل رئیس صدا و سیما «با مقام رهبری است و شورایی مرکب از نمایندگان رئیس‌جمهور و رئیس قوه قضائیه و مجلس شورای اسلامی (هر کدام دو نفر) نظارت بر این سازمان خواهند داشت» (اصل ۱۷۵). با اینکه در ذیل اصل ۱۷۵ صراحتاً مقرر شده خط‌مشی و ترتیب اداره صدا و سیما را قانون معین می‌کند؛ ولی شورای نگهبان در یک نظر تفسیری اعلام کرده که سیاست‌گذاری، هدایت و تدبیر لازم در همه ابعاد صدا و سیما مخصوصاً درباره تحقق آزادی بیان و نشر افکار از اختیارات رهبر است و مجلس، صلاحیت قانون‌گذاری در این زمینه را ندارد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۶۴). مجلس خبرگان نیز به صورت غیرمستقیم و به دلیل تأیید اعضای آن از سوی شورای نگهبان، که اعضایش مستقیم و غیرمستقیم منتخب رهبرند، تحت نفوذ رهبری است.

افزون بر اختیارات مصرح ولی‌فقیه در قانون اساسی، رهبری نهادهای دیگری را نیز در اختیار دارد. شورای عالی انقلاب فرهنگی، ستاد ائمه جمعه، نهاد نمایندگی ولی‌فقیه در دانشگاه‌ها، نهادهای نمایندگی ولی‌فقیه در نیروهای نظامی و انتظامی، ستاد رسیدگی به امور مساجد، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی و... از جمله نهادهای تحت نظر رهبری هستند. کسب نظر مثبت رهبری درباره وزرای اطلاعات، خارجه، دفاع و فرهنگ و ارشاد اسلامی از دوران ریاست جمهوری هاشمی به رویه تبدیل شده است (سفیری، ۱۳۷۸: ۱۳۳) رؤسای جمهور بعدی (خاتمی، احمدی‌نژاد) نیز دست‌کم درباره این وزراء، نظر رهبری را تأمین کرده‌اند.

پس از بازنگری قانون اساسی با حذف نخست‌وزیری، اقتدار و اختیار بیشتری به رئیس‌جمهور داده شد. رئیس‌جمهور، نماینده منتخب و مستقیم مردم و یکی از مظاهر برجسته حاکمیت ملی (اصل ۱۱۴)، عالی‌ترین مقام رسمی کشور پس از مقام رهبری (اصل ۱۱۳) و رئیس قوه مجریه است که مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیم به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد (اصل ۱۱۳). در فرمان بازنگری قانون اساسی درباره قوه

مقننه تنها به تغییر نام مجلس و تعداد نمایندگان آن اشاره شد؛ اما در اثر تغییرات قانون اساسی، جایگاه مجلس در ساختار قدرت دگرگون شد.

درباره جایگاه مجلس، دو دیدگاه متفاوت وجود دارد که در دو تلقی از حاکمیت و مشروعیت در جمهوری اسلامی ریشه دارند. در نظریه حاکمیت و مشروعیت الهی، ملاک مشروعیت، اذن الهی است: «همه هستی از آن خداست. انسان‌ها نیز همچون همه پدیده‌های عالم هستی مملوک خدا هستند. بنده‌ای که همه چیزش از آن خداست، تصرف در او بدون اذن مالک حقیقی مجاز نخواهد بود... این نظام باید بر اراده تشریحی الهی استوار باشد و رضایت خداوند و اذن او در امور مختلف لازم است. کاری که می‌کنیم، قانونی که درباره دیگران اجرا می‌کنیم ... کارها و تصرفات را باید با مجوز انجام دهیم. در بینش اسلامی مجوز این تصرفات خداوند است. در حد اجازه او مجاز به تصرف هستیم. رأی مردم جایگاه خود را دارد ولی برای ما حجت شرعی ندارد، مشروعیت نمی‌آورد. از این‌رو اگر اسلام چیزی را نهی کرده باشد، حق نداریم با رأی و انتخاب خود آن را مجاز بشماریم. رأی خداوند در همه جا مطاع است و اعتبار رأی مردم تا وقتی است که با دین منافات نداشته باشد (مصباح یزدی، ۱۳۸۰: ۲۶). از این منظر «حق قانون‌گذاری مختص به خداوند است» و این نظر که از طریق نمایندگان مجلس «حق قانون‌گذاری از آن مردم و اکثریت جامعه است» اندیشه‌ای لیبرال و غیراسلامی است. در اسلام «ریشه اعتبار قوانین به مالک حقیقی موجودات برمی‌گردد و اوست که حق قانون‌گذاری در جمیع موارد لازم را دارد و دیگر جای سؤال باقی نمی‌ماند» (مصباح یزدی، ۱۳۸۶: ۴۶ و ۴۷).

قائلان به این نظریه با استناد به آیاتی از قرآن کریم در مورد حکومت (یوسف آیه ۱۲ و ۴۰، انعام آیه ۵۷، شورا آیه ۴۸، مائده آیه ۴۴، ...) معتقدند از آنجا که صلاحیت قانون‌گذاری به صورت انحصاری در دست خداوند است آنچه «مجلس شورای اسلامی یا هر مجلس قانونی دیگر در کشورهای اسلامی وضع می‌کند تشریح نیست، بلکه کار آنها در قالب قانونی در آوردن احکام شرع است، یا قوانین و مقررات الزام‌آور را مطابق با مصالح جامعه اسلامی در محدوده‌ای تصویب می‌کند که نص شرعی وجود ندارد یا به تشخیص و تحدید موضوعاتی می‌پردازند که اساساً این تشخیص بر عهده مردم یا نمایندگان آنها می‌باشد» (جوان آراسته، ۱۳۸۳: ۱۶۰).

اما در نظر معتقدان به مشروعیت مردمی، از آنجا که خداوند حوزه عمومی را به دست مردم سپرده و آنها را حاکم بر سرنوشت خویش ساخته است، نهادهای مردمی در عرض نهادهای الهی قرار دارند. از این منظر مشروعیت حکومت در زمان غیبت، در چارچوب شرع، مستند به مردم است. حکومت، معاهده‌ای دو طرفه میان حاکم و مردم است که به امضای شارع رسیده است<sup>(۲)</sup>.



در قانون اساسی، اصول مربوط به انتخابات و مجلس شورای اسلامی (۶۲-۹۰) در مقابل اصول مربوط به شورای نگهبان (۹۱-۹۹) و ولایت فقیه (۱۰۹-۱۱۰)، مختصات ویژه‌ای از سلسله مراتب قدرت را شکل می‌دهد که از ویژگی‌های آن جایگاه ثانوی پارلمان و انتخابات به عنوان مظهر حاکمیت ملی در مقابل جایگاه ولایت فقیه به عنوان مظهر حاکمیت الهی و خصلت ابزاری نهادهای دموکراتیک در تثبیت بنیاد اصلی نظام سیاسی است. مجلس با همه اقتدار و نفوذی که بر قوای دیگر دارد و با وجود صلاحیت در وضع قوانین و نظارت بر دستگاه‌ها و مقامات عالی‌رتبه اجرایی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد (اصل ۹۳). همچنین نظارت استصوابی باعث می‌شود تا مجلس نتواند به عنوان محلی برای نمود اراده عمومی مطرح شود؛ زیرا تمام امور انتخاباتی زیر نظر و با صلاح دید شورای نگهبان اعتبار می‌یابد. این صلاح دید یا مصلحت‌اندیشی می‌تواند ابتکار عمل شورای نگهبان را تا آن حد بالا ببرد که آنچه را صلاح می‌داند تأیید کند و آنچه را صلاح نمی‌داند تأیید نکند؛ به عبارت بهتر در مراحل انتخاباتی دخل و تصرف نماید (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۵۹). در نتیجه بین مجلس شورای اسلامی به عنوان نهادی که طبق قانون اساسی، نماد حاکمیت مردم است و فقهای شورای نگهبان به عنوان پاسداران حاکمیت دینی، رابطه‌ای طولی برقرار می‌گردد (جوان آراسته، ۱۳۸۳: ۱۵۵) و مجلس به عنوان سیمایی از جمهوریت نظام باید خود را با اسلامیت آن هماهنگ نماید. در مجموع می‌توان گفت در نتیجه بازنگری قانون اساسی، جایگاه مجلس در سلسله مراتب قدرت تقلیل یافت. شکل ۲ موقعیت نهادهای قانون اساسی را در هرم قدرت نشان می‌دهد.

شکل ۲. توزیع قدرت در قانون اساسی ۱۳۶۸



### ساختارهای بیرون از مجلس

ساختارهایی مانند سازمان اداری و اجرایی کشور، نظام حزبی و انتخاباتی و دگرگونی‌های مهم سیاسی و اقتصادی نیز بر مجلس تأثیر گذارده، تنگناها و محدودیت‌ها یا امکانات و فرصت‌هایی را در اختیار آن قرار می‌دهند. ساختار اداری ایران، سلسله‌مراتبی هرمی دارد. امور و خدمات عمومی به صورت متمرکز اداره می‌شود. یعنی مأمورانی که از مرکز منصوب می‌شوند کارهای استان‌ها، شهرستان‌ها و تقسیمات کشوری را برابر دستور و نظر مرکز انجام می‌دهند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۷۳: ۱۹). تمرکزگرایی و وجود یک مرکز قدرتمند تصمیم‌گیری از مشخصات این سلسله‌مراتب است که از توزیع قدرت در استان‌ها، نواحی و لایه‌های پایین ادارات و سازمان‌ها جلوگیری کرده و ابتکار تصمیم‌گیری را از آنها می‌گیرد. تمرکز تصمیم‌گیری، امکان تأثیرگذاری و مشارکت در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری را به طور کلی محدود و برای مشارکت مجلس در تصمیم‌گیری‌ها مجال کمتری فراهم می‌کند.

نظام انتخاباتی موجود در ایران منحصر به فرد بوده و قابل انطباق با دو نظام رایج تناسبی و اکثریتی نیست. نمایندگان مجلس شورای اسلامی به صورت مستقیم و با رأی مخفی انتخاب می‌شوند (اصل ۶۲) بنا به قانون مصوّب ۱۳۶۲/۱۲/۰۹ «ملاک انتخاب نماینده در مرحله اول اکثریت مطلق و مرحله دوم اکثریت نسبی بود. در اصلاحیه‌ها و قوانین بعدی انتخابات ضمن حفظ دو مرحله‌ای بودن انتخابات اکثریت مطلق به اکثریت نسبی حداقل یک سوم تغییر کرد. بر اساس اصلاحات قانون انتخابات در سال ۱۳۷۸ نمایندگان در مرحله اول با اکثریت حداقل یک چهارم کل آراء انتخاب می‌شوند. انتخابات نامزدمحور به خصوص در شهرستان‌های کوچک مصداق می‌یابد. در این شهرها اعتماد، سابقه خانوادگی و مبارزاتی فرد تبلیغ می‌شود و رأی می‌آورد» (حیدری، ۱۳۸۸/۸/۳). نظام انتخاباتی، کارآمدی عملکرد احزاب در انتخابات و حضور عادلانه آنها را در عرصه سیاسی کشور تضمین نمی‌کند. علاوه بر این، نظام سیاسی و حقوقی کشور از داد و ستد منطقی میان نظام حزبی و نظام انتخاباتی، بی‌بهره است. بنابراین در شرایط فعلی انتظار تقویت نظام حزبی کارآمد و فراگیر از درون قوانین انتخاباتی، گزاف به نظر می‌رسد (اخوان کاظمی، ۱۳۸۸: ۲۲۱-۲۲۴).

از سوی دیگر معمولاً با تغییر جناح‌های حاکم بر کشور، قوانین انتخاباتی نیز تغییر می‌کنند. کاهش یا افزایش سن رأی‌دهندگان در دوره‌های گوناگون یکی از این موارد است. عدم مساعدت نظام انتخاباتی با شکل‌گیری احزاب و پایداری آنها باعث شده که با وجود ثبت گروه‌های متعدّد در وزارت کشور به عنوان حزب، احزاب، قدرت نیافته و نهادینه نشوند. احزاب به فرایند انتخاب و گردش نخبگان حاکم و جابه‌جایی آنها راهی ندارند. اساساً در سطوح فوقانی قدرت، نگاهی منفی به احزاب وجود دارد و از تحزب و حزب‌گرایی به عنوان عامل تفرقه یاد می‌شود. در نبود ساختار

حزبی، احزاب در انتخابات ایران نقش مهمی بازی نمی‌کنند و بیشتر جناح‌های متشکل از چند حزب و گروه در جریان انتخابات تأثیرگذار هستند. از این‌رو در هر دوره، جریانی که بتواند نیازها و فرصت‌های موجود در آنها را بشناسد و شعارهایی متناسب با آنها سر دهد، گوی سبقت را از دیگران می‌رباید. کاهش نقش احزاب در مجلس به پراکندگی نمایندگان، و فقدان سازماندهی به نبود پشتیبانی فکری و برنامه‌ای مجلس منجر می‌شود. این امر باعث می‌شود مجلس هماهنگی، انسجام و وحدت نداشته باشد. در نتیجه، ضعف ساختار حزبی و تقویت نشدن نظام حزبی از سوی نظام انتخاباتی، اثرگذاری مجلس را بر سیاست‌گذاری‌ها تضعیف می‌کند.

تحولات ساختاری یا تحولاتی که منجر به تغییر ساختارهای سیاسی و اقتصادی می‌شوند از دیگر عوامل مؤثر بر نقش مجالس در سیاست‌گذاری هستند. این تحولات گاه مانع و گاه عاملی برای ورود مجلس به فرایند سیاست‌گذاری می‌شوند. جنگ تحمیلی یکی از این تحولات بود که تمام ساختارها و کنشگران عرصه سیاست ایران را تحت تأثیر قرار داد. آغاز جنگ و گسترش آن از سویی محدودیت‌هایی را برای ایفای نقش مستقل مجلس در مواجهه با قوه مجریه ایجاد کرد و از سوی دیگر آنجا که با مصوبات و قوانین خود در خدمت جنگ قرار می‌گرفت گشایش‌ها و توانمندی‌هایی برای آن به ارمغان آورد. صدور فرمان /امام خمینی (ره) در بهمن ۱۳۶۱ درباره عدم نیاز به ارجاع مجدد آن دسته از مصوبات مجلس به شورای نگهبان که این شورا آنها را رد کرده و دو سوم نمایندگان مجدداً بر آن صحنه گذارده‌اند، از این جمله است. این فرمان به ویژه به هنگام وضع قوانین که به موجب آنها، مجلس اختیارات گسترده‌ای به دولت می‌داد و با مخالفت شورای نگهبان روبه‌رو می‌شد کارساز بود. بحران گروگان‌گیری و گسترش اختلافات روحانیان و بنی‌صدر رویدادهای دیگری بودند که در سال‌های نخست انقلاب به مداخله مجلس و اثرگذاری آن منجر شد. با وجود آنکه در این رویدادها مجلس بیشتر بر تصمیم‌هایی که گرفته شده بود، مهر تأیید می‌زد اما مذاکرات و مباحثات مربوط به آنها بیشتر به نام مجلس تمام شد. از سوی دیگر جنگ و ضرورت‌های آن و در مواقعی آنچه که به بهانه جنگ ضروری دانسته می‌شد، محدودیت‌هایی را برای مجلس و ایفای نقش‌های قانونی آن ایجاد کرد. در اشاره به همین موارد بود که پس از پایان جنگ، وقتی نمایندگان مجلس برخی موارد خلاف قانون اساسی را به /امام خمینی یادآور شدند، امام به صراحت نوشت که ان‌شاءالله تصمیم داریم در تمام زمینه‌ها وضع به صورتی درآید که همه طبق قانون اساسی حرکت کنیم. آنچه که در این سال‌ها انجام گرفته، در ارتباط با جنگ بوده و آن هم مسئله‌ای طبیعی است که در مواقع بحرانی و جنگی که کل نظام و تمامیت ارضی و امنیت و موجودیت یک جامعه و کشور به خطر می‌افتد، همیشه کارهای فوق‌العاده طبیعی است (مهرپور، ۱۳۸۰: ۳۴). در سال‌های ۱۳۶۷ و ۱۳۶۸ نیز تحولات مهمی در کشور روی داد که بر نقش و عملکرد مجلس مؤثر افتادند. پایان جنگ، آغاز بازسازی و تغییر

رویکردهای اقتصادی، بازنگری قانون اساسی، و رحلت امام خمینی و جانشینی آیت‌الله خامنه‌ای، تحولاتی بودند که هر یک به نوبه خود بر نقش مجلس اثر گذاردند. پایان جنگ، اولویت سیاست‌های کشور را به مسائل اقتصادی و بازسازی تغییر داد. ضرورت تصویب برنامه‌های توسعه در مجلس باعث شد، مجلس فارغ از ضرورت‌ها و اضطرارهای جنگ، فرصتی برای حضور در عرصه سیاست‌گذاری بیابد؛ اما همزمان بازنگری در قانون اساسی و سپردن اختیار تعیین سیاست‌های کلان به رهبری از طریق مجمع تشخیص مصلحت و تغییراتی که در چگونگی توزیع قدرت ایجاد شد، محدودیت‌هایی برای مجلس ایجاد کرد؛ همچنان که رحلت امام خمینی (ره)، ضرورت هماهنگی بیشتر مجلس با قوه مجریه - را به ویژه در دوره نخست ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی - ایجاد کرد.

### کنشگران

در فرایند سیاست‌گذاری، افزون بر ساختارها، کنشگرانی چون رئیس قوه مجریه، رئیس مجلس، نمایندگان و گروه‌های نفوذ نیز مؤثرند. اثرگذاری آنها البته به دلیل قرار گرفتن در شرایط خاص تاریخی محدود است؛ اما به ویژه در ضعف و نوپایی ساختارها مهم و گاه تعیین‌کننده است.

### رئیس و هیئت رئیسه مجلس

بر اساس قانون اساسی، رئیس مجلس وظیفه ویژه‌ای بر عهده ندارد. تنها -براساس اصل ۸۵- به منظور بررسی و اعلام عدم مغایرت مصوبات دولت با قوانین و مقررات عمومی کشور، باید مصوبات مزبور ضمن ابلاغ برای اجرا، به اطلاع رئیس مجلس نیز برسد. این اصل که در بازنگری قانون اساسی تصویب شد به افزایش قدرت نظارتی مجلس کمک کرد. هاشمی، کروی، ناطق نوری و حداد عادل، رؤسای هفت دوره مجلس بودند. هاشمی از توان بالایی برای افزایش نقش مجلس در روند سیاست‌گذاری‌ها از جمله در تدوین برنامه اول بهره‌مند بود. دوره ریاست کروی بر مجلس سوم، تحت تأثیر ریاست جمهوری هاشمی قرار گرفت. تمایل کروی به همراهی مجلس با هاشمی، موجب شد او مجلس را هماهنگ و همسو با برنامه‌های دولت اداره کند. ناطق نوری در دوره چهارم، مجلس را با دولت هاشمی هماهنگ می‌کرد؛ اما پس از آغاز کار مجلس پنجم طی مصاحبه‌ای خواستار تعویض یا تغییر وزرا و معاونان آنها شد (شادلو، ۱۳۸۱: ۳۰۳). در واقع ناطق نوری در دوره پنجم، مجلس را به سوی نقد دولت هاشمی هدایت کرد. در دوره ششم، کروی به حفظ شأن مجلس و ایجاد تعادل، نظر داشت. اعتراض او به بازداشت حسین لقمانیان و اعلام عدم توانایی‌اش در اداره مجلس تحت شرایط موجود از یکسو و خروج طرح اصلاح قانون

مطبوعات از طرح‌های تحت بررسی، از سوی دیگر از این مشی حکایت می‌کند. در دوره هفتم مجلس، حداد عادل، فاقد اقتدار لازم برای حفظ جایگاه مجلس بود. افروغ از وجود سه رئیس همزمان در هفتمین دوره مجلس یاد کرده است: رئیس رسمی: حداد عادل، رئیس سیاسی: باهنر و رئیس اقتصادی: توکلی (افروغ، ۱۳۸۶: ۷۲).

#### رئیس‌جمهور

در قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، رئیس‌جمهور با وجود انتخاب مستقیم از سوی مردم، قدرت زیادی نداشت و همان قدرت محدود نیز در تنازع ناشی از عدم تمرکز قوه مجریه کم اثر می‌شد؛ اما پس از تغییر قانون اساسی، قدرت رئیس‌جمهور به نحو چشمگیری افزایش یافت تا جایی که برای ایفای نقش‌های سیاسی محوله، دارای ابتکار عمل مؤثر شد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۸۳). این امر باعث شد تا برخی تحلیل‌گران مانند کرانی و دسوکی<sup>۱</sup> از «وضعیت رئیس‌جمهور محور<sup>۲</sup>» در ایران یاد کنند (احتشامی، ۱۳۷۸: ۱۳۱). رئیس‌جمهور که طبق اصل ۱۳۴ قانون اساسی در تعیین و اجرای برنامه و خط‌مشی دولت، در اصل ۷۴ در ارائه لوایح قانونی به مجلس و در اصل ۱۳۸ در تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی قوانین و یا آیین‌نامه‌های تأمین‌کننده وظایف اجرایی نقش دارد، می‌تواند عامل مؤثری در فرایند سیاست‌گذاری‌ها در کشور باشد. از طریق این اختیارات، دیدگاه‌ها و برنامه‌های او در قالب برنامه دولت بر فضای سیاست‌گذاری کشور حاکم می‌شود. با توجه به اختیاراتی که در قانون اساسی برای رئیس‌جمهور، پیش‌بینی شده نگرش او درباره مجلس و جایگاه آن نیز می‌تواند در کاهش یا افزایش نقش مجلس در سیاست‌گذاری‌های داخلی و خارجی مؤثر باشد. صرف‌نظر از موقعیت حقوقی رئیس‌جمهور، عامل دیگری که می‌تواند بر نقش مجلس در فرایند سیاست‌گذاری‌ها مؤثر باشد، شخصیت رئیس‌جمهور، میزان نفوذ اجتماعی، استقلال رأی و سرسخت یا سازشکار بودن او و همچنین بهره‌مندی وی از اراده‌ای قوی برای پیشبرد اهدافش است. در حوزه سیاست خارجی، رئیس‌جمهور و هیئت وزراء، از جمله مهم‌ترین منابع تأثیرگذار هستند.

تحولات سیاسی سی ساله پس از انقلاب به ویژه پس از بازنگری قانون اساسی، نشان می‌دهد از میان رؤسای جمهور این دوران، هاشمی و احمدی‌نژاد با اراده و هر یک به شیوه خود توانسته‌اند نظرات خود را به مجلس بقبولانند. هاشمی، عمل‌گرایانه، با نفوذ سیاسی، به پشتوانه اعتبار انقلابی خود و با حمایت رهبری، به ویژه در دوران اول ریاست جمهوری خود و احمدی‌نژاد با استفاده از شرایط سیاسی خارجی و داخلی، وابسته کردن بقای یک جناح به پیشبرد سیاست‌های خویش و بهره‌مندی از حمایت‌های فراقانونی، اهداف خود را دنبال کرده‌اند؛ حال

1. korany & dessouki

2. presidential center

آنکه خاتمی چنین اراده و البته حمایتی برای دنبال کردن اهداف خود نداشت. لوایح «اصلاحیه قانون انتخابات» و «حدود اختیارات رئیس‌جمهور در اجرای قانون اساسی» پس از پی‌گیری‌های خاتمی و مجلس ششم با مخالفت شورای نگهبان روبه‌رو و با آغاز به کار مجلس هفتم، دولت خاتمی خواهان استرداد آنها شد. محمدعلی ابطحی، معاون پارلمانی خاتمی، می‌نویسد: «این لایحه در مجلس تصویب شد و در اولین دیداری که خاتمی با رهبری داشت، ایشان تأکید داشتند قانون وقتی اجرا می‌شود که رئیس‌جمهور تضمینی برای اجرای آن داشته باشد. رئیس‌جمهور احساس می‌کرد برای ضمانت اجرای قانون اساسی نیاز به تضمین اختیار قانونی خود دارد بنابراین لایحه حدود اختیارات ریاست‌جمهوری تدوین شد که پس از تصویب مجلس، شورای نگهبان با انتقاداتی که ماهیت آن را نفی می‌کرد آن را رد کرد». ابطحی با اشاره به رایزنی‌ها با شورای نگهبان و توصیه‌های رهبری و برگزاری جلسات خصوصی در این زمینه، می‌گوید: ولی این رایزنی‌ها فایده‌ای نداشت و شورای نگهبان قصد تصویب لوایح را نداشت (ابطحی، ۱۳۸۳: پاراگراف ۵). نمونه‌های دیگری از اثرگذاری شخص رئیس‌جمهور در فرایند تصمیم‌گیری مجلس در موضوع واردات بنزین و بررسی لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها آشکار شد. احمدی‌نژاد گفت اگر لایحه هدفمند کردن منوط به اجرای بودجه سالانه شود دولت این لایحه را از مجلس پس می‌گیرد (مردم‌سالاری، ۱۳/۰۸/۱۳۸۸: ۱).

#### نمایندگان

موجودیت مجلس شورای اسلامی مبتنی بر نمایندگان و کارایی آن متکی به مشارکت اعضای مجلس در ایفای وظیفه نمایندگی خود است. عواملی مانند سن، تحصیلات، مهارت، تجربه، تخصص و جنسیت در میزان تأثیرگذاری نمایندگان بر سیاست‌گذاری‌ها مؤثرند. میانگین سنی نمایندگان دوره اول مجلس کمتر از ۴۱ سال و فراوانی سن آنها بین ۳۰ تا ۴۵ سال بود. شش نفر از آنها حداقل سن یعنی ۲۵ سال و دو نفر بیش از ۷۰ سال سن داشتند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۷۸: ۴۰ و ۷۰) در دوره‌های بعد به تدریج بر سن نمایندگان مجلس افزوده شد. میانگین سنی نمایندگان دوره دوم حدود ۴۱ سال بود که ۳۷ نفر آنان در جوان‌ترین دوره سنی ۲۵-۳۰ و تنها دو نفر در گروه ۵۰-۶۵ سال قرار داشتند (همان: ۱۶۲-۱۶۳) دوره سوم، نماینده‌ای زیر ۳۰ سال و بالاتر از ۷۰ سال نداشت. بیشتر نمایندگان، میانسال بودند و بیشترین فراوانی در سنین ۳۵ تا ۴۰ بود. مسن‌ترین نمایندگان دوره چهارم ۶۲ ساله (چهار نفر) بودند و جوان‌ترین آنها ۲۷ سال سن داشت. مجلس پنجم نمایندگان جوان‌اندکی داشت و بیشتر نمایندگان آن را میانسالان تشکیل می‌دادند (همان: صفحات متعدّد). بر اساس قانون انتخابات مصوّب، سال ۱۳۷۴ حداقل سن نمایندگی به سی سال افزایش یافت. فراوانی نمایندگان در مجلس پنجم،

نخست در سنین ۳۶-۴۰ و سپس در سنین ۴۱-۴۵، در مجلس ششم در سنین ۴۱-۴۵ و سنین ۴۶-۵۰ و پس از آن ۳۶-۴۰ بود (همان: صفحات متعدده؛ اداره تنظیمات و انتشارات مجلس، ۱۳۷۹: صفحات متعدده) از ۲۸۱ نماینده مجلس هفتم، سه نفر در سنین ۷۱-۷۵ سال، ۱۵ نفر در سنین ۶۱-۷۰ سال، ۶۰ نفر در سنین ۵۱-۶۰ سال، ۱۵۶ نفر در سنین ۴۱-۵۰ و ۴۷ نفر در سنین ۳۱-۴۰ سال قرار داشتند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۸۳: صفحات متعدده).

گزارش‌های مجلس حاکی از آن است که تحصیلات ۳۴ درصد نمایندگان دوره اول و ۳۸ درصد نمایندگان دوره دوم زیر دیپلم و دیپلم بوده است. این دسته از نمایندگان در مجلس سوم ۱۶ درصد و در مجالس پنجم و ششم حدود ۳ درصد بودند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۷۸: ۲۶۵-۳۵۸). این درصد در مجلس هفتم به ۴/۹۸ درصد رسید (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۸۳: ۱۵). تحصیلات در مقطع کارشناسی و کارشناسی ارشد ۳۵ درصد در مجلس اول و ۴۵/۳ درصد در مجلس دوم بود (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۷۸: ۲۶۵-۳۵۸). سطح تحصیلات دانشگاهی در دوره‌های سوم، چهارم، پنجم و ششم به تدریج افزایش یافت؛ به عنوان مثال از میان ۲۰۲ نماینده غیر معمم مجلس چهارم ۳۷ نفر دانشنامه دکترا، ۴۲ نفر مدرک کارشناسی ارشد و ۸۶ نفر مدرک کارشناسی داشتند. در مجلس پنجم این تعداد از ۱۹۷ به ۲۲۰ و در مجلس ششم از ۲۲۹ به ۲۳۹ رسید (همان: صفحات متعدده؛ اداره تنظیمات و انتشارات مجلس، ۱۳۷۹: صفحات متعدده). از ۲۸۱ نماینده مجلس هفتم نیز ۷۴ نفر مدرک دکتری، ۸۲ نفر کارشناسی ارشد و ۶۶ نفر مدرک کارشناسی داشتند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۸۳: ۱۵).

تعداد نمایندگان زن در سه دوره اول مجلس ۴ نفر بود و پس از مجلس چهارم تعداد آنها افزایش یافت. در مجلس چهارم ۹، پنجم ۱۴ و ششم ۱۳ نماینده زن حضور داشتند (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۷۸: صفحات متعدده؛ اداره تنظیمات و انتشارات مجلس، ۱۳۷۹: صفحات متعدده) تعداد زنان در مجلس هفتم ۱۲ نفر بود (اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس، ۱۳۸۳: ۱۵).

همان‌طور که آمارها نشان می‌دهد به دلیل تغییر نخبگان حاکم پس از انقلاب، نمایندگان مجلس در دوره‌های نخست تجربه و مهارت کمتری داشتند. کم‌تجربگی و ضعف مهارت در نمایندگان دوره‌های نخست، توان کارشناسی این مجالس را اندک اما در مقابل آرمان‌خواهی و مبارزه‌جویی آنها را بیشتر می‌کرد. همین ویژگی‌ها به مجلس اول، خاصیتی انقلابی بخشید. به تدریج در دوره‌های پنجم و ششم از دامنه بلندپروازی‌های انقلابی و آرمانی کم شده و همسو با افزایش سطح تحصیلات بر توان کارشناسی و تخصصی مجالس افزوده شد. این امر باعث شد تا مجلس از نمایندگانی بهره‌مند شود که بالقوه تأثیرگذاری بیشتری در فرایند سیاست‌گذاری‌ها داشته باشند.

### گروه‌های نفوذ

اطلاعات دقیقی درباره‌ی گروه‌های فشار و ذی‌نفوذ و میزان تأثیر آنها در سیاست‌گذاری‌ها در دولت و مجلس وجود ندارد؛ اما بر اساس اطلاعات پراکنده تا اندازه‌ای می‌توان درباره‌ی آنها و اثرگذاری‌شان بر سیاست‌گذاری‌ها توضیح داد. مهم‌ترین این گروه‌ها عبارت‌اند از: بازاریان و تجار، کارگران، نظامیان، مدیران دولتی و بوروکرات‌ها.

پس از انقلاب اسلامی به دلیل همبستگی تاریخی بازاریان و روحانیت، نفوذ سیاسی و اقتصادی بازار و تشکل‌های صنفی وابسته به آن در بخش‌های مختلف گسترش یافت. بخش قدرتمند و با نفوذ بازار پس از انقلاب با بهره‌مند شدن از حمایت‌های دولت در اکثر مراکز تولیدی و صنعتی مصادره شده، نفوذ یافت و با ایجاد تشکیلاتی از جمله کمیته‌ی امور صنفی، صندوق‌های قرض‌الحسنه، سازمان اقتصاد اسلامی و اتاق بازرگانی کنترل سرمایه‌داری تجاری را در اختیار گرفت (کمالی، ۱۳۸۱: ۳۲۴).

در زمان شورای انقلاب اسلامی (از بهمن ۱۳۵۷ تا تیر ماه ۱۳۵۹)، برخی از بازاریان در اتاق بازرگانی، سمت‌هایی را اشغال کردند و با انتساب خود به /مام خمینی تا سال ۱۳۶۶ حاضر به برگزاری انتخابات آزاد در اتاق بازرگانی نشدند. آنها با دولت میرحسین موسوی، رابطه خوبی نداشتند؛ زیرا دولت معتقد به برگزاری انتخابات بود و برای آنها مشروعیتی قائل نبود. انتخابات اتاق بازرگانی در دولت هاشمی برگزار شد. آنها در این دوره خط فکری نزدیکی با دولت داشتند و دولت هم بهای بیشتری به آنها می‌داد (بهزادیان، ۱۳۸۸/۰۸/۰۵). در این دوره تأثیر بازاریان در سیاست‌گذاری‌ها بیشتر شد و توانستند برای مقاصد خود مجلس را تحت فشار بگذارند. اتخاذ سیاست‌های سرمایه‌دارانه، خصوصی‌سازی و تعدیل اقتصادی، مصادیقی از این اثرگذاری است. همچنین نفوذ برخی از اعضای جمعیت مؤتلفه در اتاق بازرگانی که در برخی مواقع پست‌های وزارت و به خصوص وزارت بازرگانی را نیز در اختیار داشتند، موجب قدرت و نفوذ بیشتر این گروه در اتاق بازرگانی و سیاست‌های تجاری آن شد. هادی خامنه‌ای، درباره‌ی رابطه‌ی مجلس با بازرگانان و بازار می‌گوید از دوره‌ی اول و به خصوص در دوره‌ی دوم و سوم، ارتباط مجلس با اتحادیه‌ی اصناف خوب بود؛ اما از آنجا که انجمن اسلامی اصناف و بازار بیشتر با جناح راست در مجلس رابطه داشت، جناح چپ برای ایجاد یک رابطه‌ی فعال و تشکل بخشیدن به طیف همراه خود در بازار انجمن اصناف تولیدی را ایجاد کرد (خامنه‌ای، ۱۳۸۸/۰۸/۱۰). بدین ترتیب این جناح نیز از یک منبع اطلاعاتی و پشتیبان بهره‌مند شد که می‌توانست وزنه‌ی خوبی برای مجلس باشد و موضع آن را تقویت نماید. به تدریج با قدرت یافتن گروه‌های اصلاح‌طلب به خصوص در ششمین دوره مجلس و کاهش قدرت محافظه‌کاران سنتی، از قدرت بازار کاسته شد. همچنین برخی از تشکل‌های کارگری نیز در طول ادوار مجلس بر آن نفوذ داشته و توانسته‌اند در چارچوب



ائتلاف‌های انتخاباتی، نامزدهای مورد نظر خود را به مجلس بفرستند. شاخص‌ترین آنها خانه کارگر است که هرچند یک تشکل صنفی است، کارکردهای بارز سیاسی و انتخاباتی داشته است. خانه کارگر در سال‌های نخست پس از انقلاب پای ثابت ائتلاف‌های جناح چپ و سپس اصلاح‌طلبان بوده است.

نقش نظامیان در اثرگذاری و نفوذ بر سیاست‌ها در سال‌های نخست پس از انقلاب اندک بود. هر چند برخی معتقدند: «اگر اکنون به گذشته برگردیم و تاریخ را مرور کنیم متوجه خواهیم شد نظامیان از همان زمان به تدریج نفوذ خود در سیاست را آغاز کرده بودند» (حیدری، ۱۳۸۸/۸/۳). هاشمی می‌گوید: با آغاز سیاست سازندگی «به نیروهای مسلح سهم زیادی دادیم (ارتش، سپاه و بسیج) آنان احساس می‌کردند هنوز هم در میدان هستند. خیلی از طرح‌های بزرگ را نیروهای مسلح اجرا کردند...» (سفیری، ۱۳۷۸: ۱۰۶). با پایان جنگ، صحنه عمل نظامیان از میدان جنگ به عرصه سیاست کشانده شد. سپاه پاسداران انقلاب اسلامی با تأسیس و گسترش سازمان بسیج و زیرگروه‌هایی مانند «بسیج دانشجویی»، «بسیج دانش‌آموزی»، «بسیج اساتید»، «بسیج کارگری»، «بسیج ادارات»، و... نقش فعال‌تری در سیاست بر عهده گرفت. حسین مرعشی، از اعضای کارگزاران سازندگی، از ورود سپاه به معاملات سیاسی پس از بیانیه اول کارگزاران سازندگی در مقطع پایانی مجلس چهارم و در انتخابات مجلس پنجم یاد می‌کند: «آقای محسن رضایی در جلسه صبح‌گاه لشکر محمد رسول الله ... سخنرانی کرد یک چرخش جدی نسبت به آقای هاشمی داشت» (شبان‌ی و رحیمی، ۱۳۸۶: ۶۴). اواخر دولت خاتمی، بسیج نیز به مباحث سازندگی وارد شد تا اینکه در دولت/حمیدی‌نژاد، اقتصاد به میزان زیادی در اختیار نظامیان قرار گرفت (مقّر، ۱۳۸۸/۰۸/۰۶) فرماندهان سپاه پاسداران در سال‌های اخیر با صراحت بیان کرده‌اند که در همه عرصه‌های فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و حتی اقتصادی پاسدار انقلاب‌اند و به این ترتیب حضور برجسته‌تری نسبت به سایر گروه‌های ذی‌نفوذ دارند. اثرگذاری سپاه بر مجلس به طور خاص از دوره ششم به شکل مقابله و در دوره هفتم و هشتم به شکل نفوذ، تداوم یافته است. سپاه پاسداران در سیاست و امور خارجی نیز صاحب نفوذ است. به گفته یحیی رحیم صفوی، فرمانده پیشین سپاه، «این نهاد هیچ مرز جغرافیایی ندارد و انقلاب اسلامی مرز سپاه پاسداران است» (امیری، ۱۳۸۳: ۷). نظرات سپاه در جریان اتخاذ تصمیمات سیاست‌ خارجی، امنیتی و نظامی در مناطق خاصی همچون لبنان، عراق، منطقه خلیج فارس و به طور کلی جهان عرب دریافت و اعمال می‌گردد (همان).

مدیران دولتی و بوروکرات‌ها از دیگر گروه‌های پر نفوذ در ایران هستند. اقتصاد ایران از نیم‌قرن پیش تا امروز به شدت تحت نفوذ و سلطه ده‌ها شرکت، مؤسسه و سازمان دولتی قرار

گرفته است. شرکت‌های دولتی دو نوع شاغل دارند: مدیران ارشد و کارمندان کشوری. دولت بزرگ و حجیم ایران، بزرگ‌ترین استخدام‌کننده نیروی کار است که عموماً در شرکت‌ها، سازمان‌ها و ادارات دولتی فعالیت می‌کنند. کارمندان با وجود شمار فراوان به لحاظ سازماندهی صنفی به شدت ضعیف و فاقد توانایی مؤثرند. در مقابل، مدیران ارشد شرکت‌های دولتی قشری کوچک، اما بسیار بانفوذ هستند. مدیران بانک‌های دولتی، شرکت‌های بزرگ فولاد، اتومبیل‌سازی، مخابرات، آب و برق، نفت و گاز و پتروشیمی که به دولت وابسته‌اند، درجه تأثیرگذاری فوق‌العاده‌ای بر جامعه ایرانی دارند. این گروه منافع خود را در قالب حفظ تداوم دولتی بودن این مجموعه‌ها حفظ می‌کنند و گسترش می‌دهند.

### نتیجه‌گیری

مجلس شورای اسلامی در حوزه قانون‌گذاری محدودیت‌هایی دارد. نهادهایی که در قانون اساسی و ساخت قدرت، موقعیت فرادستی دارند از توان و ظرفیت آن می‌کاهند و همزمان مظلوم قوانین مصوب آن را نیز تعیین می‌کنند؛ همچنان‌که توانمندی قوه مجریه در ابتکار قوانین، موجب می‌شود که منبع اصلی قوانین، لوایح دولت باشد. اختیارات و صلاحیت‌های نظارتی و قانونی مجلس شورای اسلامی آنچنان که در قانون اساسی آمده، آن را در زمره مجالس قدرتمند قرار می‌دهد؛ اما مصلحت‌سنجی‌ها در روابط با منابع و کانون‌های قدرت، نبود یک سیستم نظارتی و ظرفیت لازم برای اعمال اختیارات، باعث می‌شود انگیزه نمایندگان، عامل اصلی کاربست نظارت باشد و می‌دانیم انگیزه‌ها می‌توانند ناپایدار باشند و تحت تأثیر عوامل مختلف دستخوش فرسایش شوند. سازمان داخلی مجلس از ضعف احزاب و نظام حزبی در ایران متأثر است. به دلیل ناتوانی احزاب در سازماندهی داخلی مجلس، فراکسیون‌هایی که دچار اختلافات داخلی مفرط و بیشتر معرف طیف گسترده‌ای از جناح‌های سیاسی‌اند، عهده‌دار سازماندهی نمایندگان هستند. در نتیجه پراکندگی یا نبود انسجام میان نمایندگان از دامنه اثرگذاری آنها کاسته می‌شود. کمیسیون‌های دائمی متناظر با ساختار اجرایی و موقتی تلفیق و تحقیق و تفحص از نقاط قوت مجلس و ابزاری برای تأثیرگذاری آن محسوب می‌شوند. مرکز پژوهش‌های مجلس نیز در صورت بهره‌مندی از استقلال، ثبات و انباشت تجربه می‌تواند به افزایش دامنه اثرگذاری مجلس بیفزاید؛ هرچند تاکنون اشتهاش به وابستگی به جناح‌های سیاسی، ناپایداری‌های شغلی و بروز کاستی‌هایی در توان پژوهشی، موجبات کم‌توجهی نمایندگان مجلس را به آن فراهم آورده است.

مجلس به ویژه پس از بازنگری قانون اساسی در سلسله مراتب قدرت، موقعیت فرادستی ندارد، اما اهمیت دارد. بخشی از این اهمیت به موقعیت برتر نهادهای مردم‌سالار در جهان امروز و ضرورت تجهیز نظام‌های سیاسی به نهادهای نمایندگی، بازمی‌گردد. بخشی دیگر نیز به آن دسته از

اختیارات و صلاحیت‌های مجلس مربوط می‌شود که با وجود همه محدودیت‌ها، آن را کماکان از میزانی از قدرت بهره‌مند می‌سازد؛ با وجود این، مجلس به عنوان مظهر حاکمیت ملت در برابر نهادهایی که نماینده حاکمیت و مشروعیت الهی هستند جایگاهی ثانویه دارد. ساختارهای بیرون از مجلس مانند ساختار اداری و اجرایی متمرکز، نبود نظام حزبی منسجم و نبود نظام انتخاباتی که به قدرتمندی و نهادمندی احزاب کمک کند، موجب می‌شود که فرصت‌های مجلس برای تأثیرگذاری در سیاست‌گذاری‌ها تقلیل یابد. انتخابات نامزدمحور، عملاً به پراکندگی نمایندگان و نبود پشتیبانی فکری و برنامه‌ای از مجلس و همه اینها به تضعیف اثرگذاری مجلس می‌انجامد. دگرگونی‌های مهم سیاسی و اجتماعی نیز از آنجا که در بیشتر مواقع موجب ترویج اندیشه ضرورت تمرکز و هماهنگی بیشتر بوده‌اند از دامنه اثرگذاری مجلس کاسته‌اند.

کنشگران نیز افزون بر ساختارها در زمینه‌ای که آنها فراهم می‌کنند بر عملکرد مجلس مؤثرند. رؤسای متنفذ و قدرتمند مجلس دست‌کم برای پیشبرد برنامه‌ها و خواسته‌های خویش به دنبال افزایش اثرگذاری مجلس هستند. در نقطه مقابل رؤسایی که جویای تعادل و مصالحه با قوای دیگر هستند، ناگزیرند از بخشی از اختیارات خود چشم‌پوشند. هاشمی در دوره‌های اول و دوم و تا حدودی ناطق‌نوری در دوره پنجم، مشی نخست را دنبال کردند و در دیگر دوره‌ها بیشتر مشی دوم تعقیب شده است. شخصیت رئیس‌جمهور و نگرش او درباره مجلس نیز می‌تواند فرصت‌ها یا محدودیت‌هایی را برای مجلس ایجاد کند. هاشمی، مجلس سوم را که بیشتر نمایندگان آن گرایش‌های چپ داشتند به تصویب برنامه‌هایی واداشت که دست‌کم در مبارزات انتخاباتی خود شعارهایی متفاوت با آن داده بودند. /حمیدی‌نژاد نیز نشان داده است که اراده و جسارت لازم را برای برداشتن موانع در برابر خود، در مجلس دارد. در مقابل، خاتمی چنین نبود، هرچند از حمایت‌ها و پشتیبانی‌هایی نیز که متوجه آنها بود، هیچ‌گاه بهره‌مند نشد. ویژگی‌های فردی نمایندگان به ویژه سن، تحصیلات و مهارت آنها بیانگر افزایش توان کارشناسی و تخصصی نمایندگان و در نتیجه افزایش میزان و دامنه اثرگذاری مجلس است. گروه‌های نفوذ نیز در طول سال‌های گذشته هر چه سازمان یافته‌تر شده‌اند، تأثیر بیشتری بر مجلس و مصوبات آن داشته‌اند. از این منظر بیشترین تأثیر را بازاریان، نظامیان، کارگران و مدیران بر مجلس داشته‌اند.

سرانجام آنکه برآیند حاصل از تعامل ساختارها و کنشگرانی که در این مقاله بررسی شد، نشان می‌دهد مجلس نقش محدودی در فرایند سیاست‌گذاری ایران و اثر نسبتاً اندکی بر آن دارد.

### پی‌نوشت

۱. آیین‌نامه دادرسی و دادگاه‌های ویژه روحانیت در سال ۱۳۶۹ به تصویب مقام رهبری رسید و همانند قانون در روزنامه رسمی درج و منتشر شد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۴۳۶).
۲. ر.ک. انصاری، ۱۳۷۸.

## منابع

- آلموند، گابریل و دیگران (۱۳۸۱) چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- ابطحی، سید محمد (۱۳۸۳) «مجلس با تقاضای استرداد لوایح دوگانه خاتمی موافقت کرد». نشانی الکترونیکی: <http://www.webneveshteha.com/media.asp?id=-170943301>
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۷۸) معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی از آغاز انقلاب تا دوره پنجم قانون‌گذاری، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره تنظیمات و انتشارات مجلس (۱۳۷۹) معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی دوره ششم، تهران، اداره تنظیمات و انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۸۳) معرفی نمایندگان مجلس شورای اسلامی دوره هفتم، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۶۵) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، اولین دوره، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۶۹) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دومین دوره، تهران، مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۷۴) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، سومین دوره، تهران، مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۷۹) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، پنجمین دوره، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۸۴) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ششمین دوره، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل فرهنگی و روابط عمومی مجلس (۱۳۸۷) فهرست موضوعی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، هفتمین دوره، تهران، انتشارات مجلس.
- اداره کل قوانین (۱۳۷۹) آیین‌نامه داخلی مجلس به ضمیمه قانون نحوه اجرای اصل نودم قانون اساسی، تهران، چاپخانه مجلس.
- اداره کل قوانین (۱۳۶۹) آیین‌نامه داخلی مجلس به ضمیمه قانون نحوه رسیدگی به آیین‌نامه داخلی مجلس، تهران، انتشارات مجلس.
- احتشامی، انوشیروان (۱۳۸۵) گذار از بحران جانشینی، ترجمه ابراهیم متقی و زهره پوستین‌چی، تهران، قومس.
- احتشامی، انوشیروان (۱۳۷۸) سیاست خارجی ایران در دوران سازندگی، ترجمه ابراهیم متقی و زهره پوستین‌چی، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۸۸) علل ناکارآمدی احزاب سیاسی در ایران، تهران، مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- افروغ، عماد (۱۳۸۶) «مجلس هفتم رئیس دولت بود، گفت‌وگو با اکبر منتجبی»، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.
- امیری، مهدی (۱۳۸۳) قوه مقننه و سیاست خارجی (ارزیابی نقش، جایگاه و عملکرد مجلس شورای اسلامی در سیاست خارجی)، تهران، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- اولسون، دیوید (۱۳۸۲) نهادهای مردم‌سالار قانون‌گذاری دیدگاهی مقایسه‌ای، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

انصاری، علیرضا (۱۳۷۸)، (آخرین بازنگری ۰۱ مهر ۱۳۹۰)، به نقل از:

<http://www.howzeh.net/howzeh/Magazines/MagArt.aspx.MagazinNambarID=4741&id=38377>.

الف، وب سایت خبری (آخرین بازنگری ۰۱ مهر ۱۳۹۰).

<http://alef.ir/prtd9z0x.yt0fk6a22y.htm>.

بارسقیان، سرگه (۱۳۸۶) «آزمون اصلاحات، مجلس ششم دوره قدرت چپ»، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

برگزیده، علی (۱۳۸۶) «عبور از اصول گرایی»، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

بشیریه، حسین (۱۳۸۱ الف) جامعه‌شناسی سیاسی، تهران، نی.

بشیریه، حسین (۱۳۸۱ ب) دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی دوران جمهوری اسلامی ایران، تهران، نگاه معاصر.

بهزادیان، محمدرضا (۱۳۸۸/۸/۵)، تهران، (مصاحبه).

جوان آراسته، حسین (۱۳۸۳) مبانی حاکمیت در قانون اساسی جمهوری اسلامی، تهران، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.

چگنی‌زاده، عبدالرحیم (۱۳۷۷) «سیر قانون‌گذاری در جمهوری اسلامی ایران با توجه به نقش شورای نگهبان و با نگاهی به اصل دوم متمم قانون اساسی مشروطیت ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

حیدری، غلامرضا (۱۳۸۸/۰۸/۰۳)، تهران، (مصاحبه).

خامنه‌ای، سید هادی (۱۳۸۸/۰۸/۱۰)، تهران (مصاحبه).

خلیلی، محسن (۱۳۷۲) «تأثیر تحولات سیاسی بر بازنگری قانون اساسی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.

خلیلی، محسن (۱۳۸۷) مجلس شورای اسلامی: نفوذپذیری - تصمیم‌پذیری، پژوهشنامه علوم سیاسی، سال سوم، شماره ۲.

دفتر بررسی‌های حقوقی (۱۳۷۵) گزارش کارشناسی پیرامون لایحه تنفیذ مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی در خصوص ترکیب هیئت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.

دفتر مطالعات سیاسی (۱۳۸۳) نقش و جایگاه کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی در فرایند سیاست‌گذاری خارجی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس.

سخنور، حسین (۱۳۸۶) گفت‌وگو با الیاس حضرتی، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

سفیری، مسعود (۱۳۷۸) حقیقت‌ها و مصلحت‌ها، تهران، نی.

سینائی، وحید و سمیه زمانی (۱۳۹۰) «نقش مجالس قانونگذاری در فرایند سیاست‌گذاری؛ به سوی یک الگوی نظری»، در: راهبرد، شماره ۵۸.

شادلو، عباس (۱۳۸۱) تکثرگرایی در جریان اسلامی، تهران، وزراء.

شبانئی، مریم و خجسته رحیمی (۱۳۸۶) «جراحی سختی داشتیم، گفت‌وگو با حسین مرعشی»، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

صفا، محمدجواد (۱۳۷۲) حقوق اساسی، آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۷۳) حقوق اداری، تهران، سمت.

فارس‌نیوز، وب سایت خبری (آخرین بازنگری ۲۰ تیر ۱۳۸۹).

<<http://www.farsnews.com/printable.php?nn=8904011762>>.

کمالی، مسعود (۱۳۸۱) جامعه مدنی، دولت و نوسازی در ایران معاصر، ترجمه کمال پولادی، تهران، باز. مارش، دیوید و جری استوکر (۱۳۸۴) روش و نظریه در علوم سیاسی، ترجمه امیرمحمد حاجی‌یوسفی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

محرر، علی (۱۳۸۸ / ۸ / ۶)، تهران، (مصاحبه).

مدنی، جلال‌الدین (۱۳۷۰) حقوق اساسی و نهادهای سیاسی جمهوری اسلامی، چاپ دوم، تهران، همراه. مردم سالاری، (۱۳۸۸ / ۸ / ۱۳) شماره ۲۲۱۲.

مشروح مذاکرات شورای بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴)، تهران، اداره کل امور فرهنگی مجلس.

مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۹)، تهران، اداره کل امور فرهنگی مجلس.

مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۰) پرسش‌ها و پاسخ‌ها، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.

مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۶) نظریه سیاسی اسلام، تحقیق و نگارش کریم سبحانی، جلد ۲، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی.

مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (۱۳۶۵) نشانی الکترونیکی:

<http://iranculture.org/fa/simpleView.aspx?provID=162>

معیری، مهناز (۱۳۸۴) میزان بهره‌مندی از اطلاعات و تأثیر آن بر فرایند قانون‌گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

مؤذنیان، محمدرضا (۱۳۸۱) مجموعه نظریات شورای نگهبان: تفسیری و مشورتی در خصوص اصول قانون اساسی به انضمام استفساریه‌ها و تذکرات ۱۳۵۹ - ۱۳۸۰، تهران، مرکز تحقیقات شورای نگهبان.

مهرپور، حسین (۱۳۸۰) رئیس‌جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، تهران، مؤسسه اطلاعات.

مهرپور، حسین (۱۳۸۴) رئیس‌جمهور و مسئولیت اجرای قانون اساسی، جلد ۲، تهران، مؤسسه اطلاعات.

مهرپور، حسین (۱۳۸۷) مختصر حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، دادگستر.

نصیری، مصطفی (۱۳۸۱) تفکیک قوا در جمهوری اسلامی ایران به همراه متن قانون اساسی، تهران، اجتماع.

هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶) حقوق اساسی جمهوری اسلامی، تهران، میزان.

یوسفی اشکوری، حسن (۱۳۸۶) آغاز جناح‌بندی‌ها در مجلس آغازین، در: شهروند امروز، سال دوم، شماره ۴۰.

Norton, Philip (2004), conclusion: do parliaments make a difference, parliaments and governments in Western Europe, volume 1, edited by Philip Norton, London: Rutledge.

James, Simon (1997), British government reader in policy making, London: Rutledge.

<http://alef.ir/prtd9z0x.yt0fk6a22y.htm>.